

FORMATO DE DESCRIPCION DE LA TESIS

AUTORA

Apellidos: TURBAY RESTREPO

Nombres: MARTHA CATALINA

TITULO: EDUCACION MEDIA EN COLOMBIA: ANALISIS CRITICO Y OPCIONES DE POLITICA

CIUDAD: BOGOTA

AÑO DE ELABORACION: 2005

NUMERO DE PAGINAS: 157

TIPO DE ILUSTRACIONES: Gráficas Excell: Cuadros y tablas Word.

MATERIAL ANEXO: Ninguno

FACULTAD: CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

PROGRAMA: MAESTRIA EN POLITICA SOCIAL

TITULO OBTENIDO: MAGISTRA EN POLITICA SOCIAL

MENCION: La tesis ha sido candidatizada por el jurado para recibir una distinción y ser publicada por la Universidad.

DESCRIPTORES: EDUCACION MEDIA, EDUCACION SECUNDARIA SUPERIOR, JUVENTUD, EQUIDAD, DESARROLLO SOCIAL, POLITICAS EDUCATIVAS, INCLUSION SOCIAL, BOGOTA, COLOMBIA, 1991-2005

RESUMEN DEL CONTENIDO:

El propósito del trabajo es la construcción de un referencial sectorial en educación media en Colombia, que enriquezca el debate en los escenarios de trazado de la política. Como objetivo general busca caracterizar la situación de la educación media en el país, y formular lineamientos de política que contribuyan a la inclusión equitativa de l@s jóvenes y al desarrollo. Se realizó un análisis crítico del estado del arte, recurriendo al análisis documental, la interpretación hermenéutica y entrevistas en profundidad, recuperando también la experiencia de la autora como investigadora y consultora en el campo de la educación secundaria y media. El trabajo arroja tres productos fundamentales: 1) Un marco general sobre educación media y equidad en el desarrollo societal del mundo contemporáneo, ofreciendo un panorama del estado del arte sobre las tendencias de reforma a la educación media a nivel internacional en contraste con la ausencia de políticas en Colombia. 2) Un análisis crítico de la situación de la educación media nacional, que excluye a dos terceras partes de la juventud colombiana; se da cuenta comprehensiva de las inequidades en materia de acceso, permanencia y logro para jóvenes de quintiles de ingreso inferiores, campesin@s y habitantes de zonas apartadas – reproduciendo las inequidades sociales- así como de la baja calidad y pertinencia de la media, ante la prevalencia de un modelo hegemónico, academicista, que obra en detrimento tanto de la inclusión social de l@s jóvenes, como del desarrollo económico y social del país. 3) Una propuesta de reforma educativa que presenta opciones de política pública para abordar integralmente la problemática, articulada alrededor de dos grandes líneas: la expansión de la cobertura de la educación media hasta alcanzar su universalización y, una reforma curricular y pedagógica que responda a la identidad específica de la educación media para el cumplimiento de sus fines sociales.

**EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA:
ANÁLISIS CRÍTICO Y OPCIONES DE POLÍTICA**

MARTHA CATALINA TURBAY RESTREPO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2005**

**EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA:
ANÁLISIS CRÍTICO Y OPCIONES DE POLÍTICA**

MARTHA CATALINA TURBAY RESTREPO

Trabajo de tesis para optar por el título de Master en Política Social

**Director: Víctor Manuel Gómez
Dr. en Educación con especialidad en Sociología de la Educación
Universidad de Massachussets (Amherts)
Director del Instituto de Investigación en Educación
Universidad Nacional de Colombia**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN POLÍTICA SOCIAL
BOGOTÁ
2005**

*“Hay hombres que dan vida,
como hay verdades que también la dan:
No se puede separar un árbol
de sus raíces y de su tierra”.*

Roger Garaudy

A Carlo Federici Casa, maestro, amigo y forjador de vidas

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCIÓN	1
1. EDUCACIÓN MEDIA, EQUIDAD Y DESARROLLO	5
1.1 Educación y sociedad hoy: consideraciones generales	5
1.2 La educación en Colombia y la necesidad de contribuir a la formulación de un referente sectorial para una política de educación media	8
1.3 Importancia social de la educación media y sus fines	11
1.4 Implicaciones de un contexto cambiante	13
1.5 Las reformas a la educación media en las sociedades contemporáneas	18
2. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA. INSUFICIENCIA DE LA OFERTA E INADECUACIONES DEL MODELO	24
2.1 Insuficiencia de la oferta e inequidades para el acceso y permanencia	26
2.1.1 Los problemas de Cobertura de la población en edad escolar y el comportamiento inequitativo de la matrícula. Una primera aproximación a dimensionar el déficit	26
2.1.2 Dos problemas concurrentes: extraedad y edad temprana	38
◆ La edad temprana en la composición de la matrícula	40
◆ Extraedad en educación media	44
2.2 Caracterización de la educación media en Colombia, problemas de pertinencia y calidad e inequidades del modelo	49

2.2.1 La oferta actual reflejo y testimonio de la historia nacional	49
2.2.2 El comportamiento de la matrícula en Educación Media. Escaso valor social atribuido a la educación técnica, homogenización y academicismo	53
2.2.3 Problemas particulares que merecen destacarse en relación a la pertinencia y calidad de la educación media nacional	57
◆ Escasa pertinencia, corolario de la homogenización y el academicismo	57
◆ Ausencia e ineficacia de la orientación	62
◆ Ausencia de un papel específico definido para la media en materia de formación para la ciudadanía	63
◆ Rigidez de la oferta, otra forma de exclusión	64
◆ Calidad deficiente: Deficiencias de los modelos pedagógicos y didácticos con impactos negativos sobre los aprendizajes	65
◆ Debilitamiento de la Educación Media Técnica	67
3. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA	70
3.1 Primera línea de la política: ampliación de la cobertura en educación media hasta alcanzar su universalización	75
3.1.1. Programa 1: Incrementar la oferta en educación media	77
◆ Definición de una meta política, concertada con las regiones, de ampliación de la cobertura de la educación media como prioridad nacional hasta llegar a su universalización, e implementación del programa para tal efecto	78
◆ Financiamiento de la Expansión y Reforma	85
3.1.2. Programa 2: incentivar la demanda por educación media en la población juvenil	91
◆ Estrategias recomendadas para enfrentar la incidencia de la razón económica en la baja demanda	92
◆ Estrategias para enfrentar las razones educativas de la baja demanda	96
3.2 Segunda línea de la política; reforma curricular y pedagógica de la Educación Media	100
3.2.1 Crear el grado doce	102
3.2.2 Reforma curricular y pedagógica de la educación media	106
◆ Implementar currículos específicos para los fines e identidad de la media	109

◇ Garantizar la calidad de la educación media y su evaluación desde el reconocimiento de la legitimidad social de las diferentes ofertas y trayectorias	117
◇ La formación para el trabajo, objetivo ineludible para la reforma curricular y pedagógica de la educación media	123
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	136
ANEXOS	146

INTRODUCCIÓN

La educación media, nivel al que corresponde atender a los y las jóvenes hasta alcanzar el título de bachilleres, con el que de algún modo cierran el ciclo de la infancia-adolescencia para ingresar en el tránsito hacia la adultez, constituye sin duda una fase fundamental en el proceso de escolarización, cuyas características inciden de manera decisiva en su inserción social y, por ende, en el desarrollo de la sociedad. En el mundo contemporáneo, donde los requerimientos para desenvolverse son cada vez mayores, atender a la formación de la población adolescente de manera que al terminar el bachillerato dispongan de los aprendizajes fundamentales para aprender, ser, hacer, cuidar el universo y convivir en comunidad, decidiendo las sendas por las que habrán de orientarse como sujetos individuales, sociales e históricos, es una tarea fundamental de las sociedades y, en particular, de los sistemas educativos.

A la escuela secundaria superior de hoy deben acudir universalmente los y las jóvenes de modo que garantizando su derecho a la educación, se facilite su inclusión social y se contribuya con ello al desarrollo de las sociedades contemporáneas. Ciertamente, el desarrollo societal del siglo XXI requiere para los fines de la democracia, la justicia social, el crecimiento económico y la sostenibilidad planetaria, de hombres y mujeres con elevados niveles de escolaridad. En este contexto, y considerando que los estándares internacionales evidencian la necesidad de contar con una escolarización mínima de doce años para insertarse equitativamente en las sociedades y contribuir a los procesos de desarrollo societal, garantizar que los y las jóvenes dispongan de las oportunidades para desarrollar sus capacidades es un deber ineludible de toda sociedad. Así las cosas, corresponde a la educación media un papel fundamental.

Esto ha sido entendido por diversas sociedades que han buscado responder a los desafíos de la educación media en el mundo actual, expandiendo sus coberturas con calidades homogéneas para diferentes grupos de la población, de modo que se garantice la igualdad de oportunidades a las nuevas generaciones, y diseñando modelos educativos que resulten pertinentes para una población cada vez más heterogénea, cuya diversidad requiere ser reconocida por una educación que les resulte pertinente para su inclusión social. Muchos países tienen claro que sus destinos pasan por articular el fortalecimiento de la educación media a los modelos de desarrollo social y a sus proyectos políticos.

En Colombia, por el contrario, la educación media ha recibido escasa atención por las agencias gubernamentales a quienes compete tomar las decisiones que definen los cursos de acción, tanto de la política sectorial en educación, como del desarrollo societal en su conjunto. Esto, por supuesto, tiene efectos negativos sobre su desarrollo y el de la sociedad. Igualmente, los estudiosos de la política social y los investigadores de diferentes campos y disciplinas se han ocupado muy poco de la problemática y desafíos que representa la complejidad de este nivel educativo, a cuyo conocimiento y desarrollo se requiere que contribuyan. Por este motivo, resulta fundamental que la política social se ocupe de su estudio y de avanzar en la construcción de referentes conceptuales que aporten al avance tanto de la toma de decisiones como de los procesos de investigación en el campo.

El trabajo de grado que se presenta a continuación parte de estas consideraciones, con el propósito de contribuir al abordaje de la problemática de la educación media en Colombia, teniendo como mira aportar al desarrollo societal y a la construcción de una sociedad más equitativa para las nuevas generaciones. Se recorre con tal propósito a través del texto un camino que conduce a la formulación de una propuesta de política educativa, con la cual se pretende

aportar a la construcción de discursos sobre la educación media que orienten de manera comprensiva el trazado de las políticas por el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno.

En el primer capítulo se presenta un marco general sobre los temas de Educación Media, Equidad y Desarrollo, proporcionando una panorámica global del papel que desempeña este nivel educativo en las sociedades actuales. Se llama la atención acerca de la importancia que reviste responder a los desafíos de la secundaria superior en Colombia, aportando un referente sectorial para una política de educación media que garantice que la misma cumpla a cabalidad con sus finalidades sociales en unos contextos nacional y global, cambiantes e inciertos. A fin de enriquecer la óptica para el análisis, se presenta a manera de referente un panorama de las reformas a la educación media en las sociedades contemporáneas.

El segundo capítulo ofrece un examen de la situación de la educación media en el país, que conjuga por primera vez el examen de su problemática en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, desde la perspectiva de la equidad, entendida como igualdad de oportunidades y reconocimiento de la diversidad. Para tal efecto, el capítulo se estructura en dos partes, ocupándose la primera de examinar los problemas de oferta y cobertura en este nivel educativo y la manera inequitativa en que las mismas se distribuyen, excluyendo a vastos sectores de la población juvenil, con implicaciones para éstos y para el país; así mismo, se examina la composición de la matrícula por edades, para evidenciar la existencia de dos problemas que habrán de tener efectos negativos para individuos y sociedad: la inmadurez y la extraedad. La segunda parte tiene por objeto caracterizar, desde el examen del estado del arte y recogiendo la experiencia previa en el estudio del campo, la problemática de la educación media. Aquí, partiendo de una reflexión sobre la historia nacional y las relaciones entre

educación media y modelos de desarrollo en el país, se presenta un análisis de los problemas más importantes de este nivel educativo en la actualidad, evidenciando su escasa pertinencia social y cómo ésta, sumada a problemas de calidad e ineficacia para el cumplimiento de sus fines, tienen efectos negativos sobre el desarrollo de jóvenes y sociedad. No puede quedar por fuera en este aparte la referencia al escaso valor social que se ha atribuido en el país a la praxis, representada por la educación media técnica.

Tras el examen de la situación se formulan en el tercer capítulo un conjunto de propuestas para su abordaje integral por las políticas educativas, de modo que éstas respondan desde la especificidad de la educación media -definida desde los fines sociales que le corresponden- al desarrollo de una Colombia más equitativa e incluyente. En este contexto, se proponen dos líneas centrales de política educativa, abordando diferentes alternativas para su implementación, de modo que se responda de manera comprehensiva e integral a la complejidad y desafíos de la educación media. Las líneas de política cuyos marcos generales se desarrollan son: primero, la expansión progresiva de la cobertura en educación media, hasta alcanzar su universalización, atacando los problemas de oferta y demanda, para lo cual se proponen un conjunto de alternativas, así como algunas reflexiones en materia de su financiamiento. Segundo, la reforma de la Educación Media, de forma que el modelo dé cuenta de los requerimientos de grupos cada vez más heterogéneos de jóvenes para insertarse en la vida y contribuya al desarrollo del país. En este sendero se adelantan propuestas orientadas a: la creación del grado doce; la reforma curricular y pedagógica con calidades homogéneas y valoración legítima de trayectorias diversas, así como la incorporación de la formación para el trabajo entre los objetivos fundamentales e ineludibles a que debe contribuir este nivel educativo para los fines del desarrollo con equidad.

1. EDUCACIÓN MEDIA, EQUIDAD Y DESARROLLO

1.1 EDUCACIÓN Y SOCIEDAD HOY: CONSIDERACIONES GENERALES

Hoy por hoy, ante la complejidad creciente de los procesos sociales, se impone en el mundo la necesidad de pensar la educación para todos y todas como un proceso a lo largo de toda la vida (Delors, J., 1996). Es tal el papel que corresponde a la educación en la socialización para la inclusión social de las personas y su desarrollo biopsicosocial, que negar este derecho a individuos o grupos, o garantizarlo en forma inequitativa, niega al ser humano en tanto que ser socio cultural la condición de construirse como tal y constituye un mecanismo discriminatorio y de exclusión social. Diferentes estudios y experiencias, relevan el papel fundamental de la educación en el crecimiento económico y el desarrollo, así como en la competitividad de los sistemas productivos y la reducción de la pobreza.* Desde la comprensión del desarrollo como un proceso

* Si bien para el desarrollo de este trabajo no resulta pertinente extenderse en el texto sobre el estado del arte sobre el tema, su revisión hizo parte del proceso seguido para desarrollarlo y existen algunos elementos que merecen destacarse del mismo. 1) Estudios recientes realizados por FEDESARROLLO para el caso de Bogotá, D.C con base en la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, validan lo que denominan “la hipótesis de Juan Luis Londoño” en cuanto a la correlación inversa entre pobreza y secundaria completa del jefe del hogar (Barrera, Felipe, 2003). 2) Las tendencias internacionales destacan la necesidad de garantizar una escolaridad mínima de doce años para responder a las necesidades del desarrollo productivo y tecnológico, y señalan la conveniencia de adoptar en consonancia modelos de estructura diamantina de expansión de las oportunidades educativas para la transición de las economías. De hecho, los resultados del estudio “Closing the Gap in Education and Technology” muestran que se requiere secundaria completa como un factor fundamental para el crecimiento competitivo de las economías y para poder realizar las apropiaciones y adaptaciones tecnológicas que requieren los sectores productivos. Los países que han adoptado políticas educativas tendientes a generalizar el nivel de educación secundaria de la población muestran en general mejores resultados en sus economías que aquellos que tienen estructuras piramidales de escolaridad de la población (World Bank, 2002). 3) También desde las teorías del capital humano, diversos autores han insistido en la importancia que reviste éste para la productividad, la competitividad, y el desarrollo (Barro, nd.; Sen, 2001 y otros). Especial atención ha merecido en este contexto el caso del desarrollo en los países asiáticos, donde una estrategia central del modelo la constituyeron las políticas educativas (y de investigación y desarrollo tecnológico), como factor clave de su productividad y crecimiento. 4) Los países que han emprendido esfuerzos exitosos para sacar del atraso sus economías y construir democracia elevando sus niveles de desarrollo, han comprendido que para ello resulta fundamental elevar los niveles educativos de la población, así como invertir en investigación y desarrollo. Además de los casos referidos, merece destacarse hoy el proceso seguido por Irlanda cuya inversión en educación la ha llevado a ocupar un lugar destacado en el mercado global y europeo. 5) Las políticas aperturistas de desarrollo en Colombia no tuvieron en cuenta este y otros factores (investigación, desarrollo tecnológico, etc.) fundamentales para la inserción en el mercado

de expansión de las capacidades y libertades de las personas (en el sentido que propone Amartya Sen a través de su obra), resultan de vital importancia las relaciones entre productividad, educación y democracia y la consideración de éstas desde una perspectiva de equidad que favorezca la inclusión social, económica y política de las personas. El desarrollo no equivale exclusivamente a crecimiento económico, sino que va más allá de éste, involucrando aspectos sociales como educación y salud, fundamentalmente, y elementos políticos como equidad y democracia. En el contexto de globalización vigente y de apertura de mercados, profundizar el desarrollo pasa por incrementar la competitividad internacional de los países, estando ésta determinada por factores de diversa índole, cuales son las regulaciones institucionales o marcos normativos (regulaciones laborales y tributarias, sistemas de transacción, patentes, etc.) el desarrollo tecnológico (adopción, adecuación y creación) y la educación, incidiendo todos en la productividad tanto macro (PIB) como micro. También el desarrollo endógeno requiere de estos elementos.

Los estudios de la CEPAL indican que se requieren 11 o 12 años de educación, es decir, educación secundaria completa, para alcanzar una alta probabilidad de no caer en la pobreza. Este debe ser, por lo tanto, el objetivo de cobertura universal al cual deben aproximarse gradual pero aceleradamente, y de acuerdo con su grado de desarrollo, los distintos países de la región.¹

La educación ha de desempeñar un papel fundamental en la construcción de un mejor mundo posible y en el desarrollo de las democracias; entre otras, debe jugar un papel central en el proceso de lo que Delors (1996) denomina el “Aprender a Vivir Juntos; sociedades con ciudadan@s con conciencia de sus derechos y deberes y con capacidades argumentativas, con perspectivas más ecuánimes de la relación entre lo individual y el contrato colectivo en la construcción de una sociedad justa, resuelven mejor sus conflictos de intereses mediante vías democráticas.* En la América Latina contemporánea, es fundamental que las escuelas

global, con las implicaciones de baja competitividad nacional que expresa la crisis económica y social post apertura que se ha desatado a partir de la segunda mitad de los noventa y la profundización de la pobreza y la inequidad resultantes. 6) Tampoco las políticas educativas nacionales se han ocupado de ello en la forma requerida, ni han desempeñado el rol que les corresponde como factor decisivo para las sinergias con otros sectores en la sociedad.

¹ CEPAL. “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Visión Global. Tomo I” Naciones Unidas- CEPAL- Alfaomega. Colombia, 2000. (p. xiv-xv).

* Joseph Stiglitz afirma que “Promover capital humano es el ejemplo de una política que puede ayudar a promover el desarrollo económico, la equidad, la participación y la democracia. En el Este Asiático la educación universal creó una sociedad más igualitaria, facilitando la estabilidad política, que es una condición para el desarrollo económico exitoso a largo plazo. La educación – especialmente del tipo que enfatiza el pensamiento crítico y científico- pueden ayudar también a formar a los ciudadanos para participar más efectiva e inteligentemente en las decisiones públicas.” STIGLITZ, Joseph. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el

contribuyan a la solución de los problemas y a la construcción de sociedades más democráticas y a la paz. Como plantea Fernando Reimers (2002):

No quiere decir que las escuelas podrán, por sí solas curar a las sociedades latinoamericanas de la ingobernabilidad, de la violencia, de la pobreza o de la desigualdad. Si quiere decir que la práctica de las escuelas puede estar alineada de forma tal que ellas sean parte del problema o de la solución. Para ser parte de la solución a los problemas señalados los sistemas educativos de América Latina deben apoyar la promoción de oportunidades sociales y de la libertad de elegir para todas las personas. Deben permitir a cada ciudadano desarrollar su potencial y su talento al límite de sus capacidades físicas. Deben fomentar la posibilidad de que las personas escojan su destino, desarrollando sus habilidades y sus intereses, de modo que cada persona sea libre y responsable de elegir cómo quiere vivir.³

1.2 LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA Y LA NECESIDAD DE CONTRIBUIR A LA FORMULACIÓN DE UN REFERENTE SECTORIAL PARA UNA POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA

A partir del examen de algunos indicadores educativos generales es posible inferir que la situación nacional dista de haber alcanzado una situación equitativa en materia de acceso universal a la educación, lo cual va en contravía con la perspectiva de Derechos que inspira la carta constitucional y otras convenciones internacionales de las que el país es signatario. Esta situación no resulta favorable para el cumplimiento de los fines societales a que se ha visto contribuye la educación. Colombia, según datos de la ECV de 1997, tiene una escolaridad promedio de 6.5 años; 7.6 años en zona urbana y 3.3 en la rural (Sarmiento, A. y otros, 2001). Para cerrar la brecha de 5.5 años de escolaridad que nos separa de

Consenso Post-Washington. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 12 (Oct. 1998).

³ REIMERS, Fernando (2002). Tres Paradojas Educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar oportunidades educativas. Documento preparado para el diálogo Regional en Educación. Banco Interamericano de Desarrollo, (p. 2).

los estándares internacionales de 12 años de escolarización mínima deseable, el país habría de emprender un serio esfuerzo de transformación de sus políticas educativas en el marco de la educación permanente, de modo que eleve los niveles educativos de la población en general y de la población juvenil en particular, haciéndolas más equitativas y pertinentes. El país puede mostrar logros importantes de ampliación de coberturas netas en la primaria (85.6 en 2003, según DNP con base en ECH, el más optimista de los escenarios estadísticos oficiales, por el tipo de datos que maneja) y también, en los últimos años, se observan mejoras en las tasas de cobertura de la secundaria según la misma fuente; de una tasa neta de 30.5 en 1985 (Sarmiento, 2001) a 62.5 en 2003 (Cálculos SE-DDS-DNP, 2005), con lo cual distan aún de alcanzar los niveles deseables. Además, sin desconocer los progresos en la última década, estas deficiencias (y otras) son aún más graves en el nivel de educación media o secundaria superior.

El presente trabajo de tesis se propone establecer la posibilidad que tiene la juventud colombiana de ejercer en forma equitativa el derecho a la educación y, más concretamente, a recibir educación media de calidad que resulte pertinente tanto desde la perspectiva de los requerimientos de socialización de la juventud como de las necesidades de la sociedad para su desarrollo democrático. Es objetivo general del trabajo, caracterizar la situación de la educación media en el país y formular lineamientos de política que contribuyan a la inclusión equitativa de los y las jóvenes. Como objetivos específicos, en primer lugar se caracteriza la situación de la educación media, analizándola desde la perspectiva de la equidad, en sus dimensiones de cobertura, calidad y pertinencia al tiempo que se examina el modelo prevaleciente a la luz del estado del arte sobre el problema de la educación media en el mundo. Y, segundo, a partir del análisis de la situación y de las tendencias prevalecientes en el mundo para responder a problemas análogos, se formulan recomendaciones de política pública, que contribuyan a cerrar las

brechas de equidad y a promover la inclusión social de las juventudes colombianas.* Metodológicamente, se abordó el trabajo fundamentalmente desde el análisis documental, la interpretación hermenéutica y se complementó para triangular información donde resultaba pertinente, con algunas entrevistas en profundidad a distintos actores de la educación media e investigadores en el campo específico o campos relacionados con la política pública que se pretende promover.** Todo esto con el fin de contribuir a la construcción de un referencial sectorial en educación media, que alimente la argumentación en el debate en torno a la secundaria superior por los distintos actores involucrados en la política.

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de la UNESCO presidida por Jacques Delors (1996), al formular la agenda educativa para el siglo XXI, la educación secundaria no solo debe ser priorizada sino replanteada para adecuarse a los requerimientos de jóvenes y sociedades locales y mundiales:

en resumidas cuentas, si tras la etapa fundamental que constituyó la conferencia de Jomtiem sobre Educación para Todos fuera necesario definir una urgencia, deberíamos concentrarnos sin duda en la enseñanza secundaria. En efecto, entre el egreso del ciclo primario y la incorporación a la vida activa o el ingreso en la enseñanza superior, se decide el destino de millones de jóvenes, varones y niñas. Y es ése el punto flaco de nuestros sistemas educativos, por un exceso de elitismo, porque no logran canalizar fenómenos de masificación o porque pecan de inercia y son refractarios a cualquier adaptación. Justamente cuando los jóvenes se enfrentan con los problemas de la adolescencia, cuando en cierto sentido se consideran maduros pero en realidad sufren de una falta de madurez y el futuro suscita en ellos más ansiedad que despreocupación, lo importante es ofrecerles lugares de aprendizaje y de descubrimiento, darles los instrumentos necesarios para pensar y preparar su porvenir, diversificar las trayectorias en función de sus

* En el anexo 1 se presentan algunos desarrollos teóricos y metodológicos sobre los conceptos adoptados para el análisis.

** Insumo fundamental de este proceso fue el trabajo previo realizado por la tesista en compañía de otros profesionales, cuyos aportes a través del tiempo a la reflexión sobre el tema han sido de una ayuda invaluable, y deseo agradecer aquí.

capacidades, pero también asegurar que las perspectivas de futuro no se cierren y que siempre sea posible reparar los errores o corregir la trayectoria.⁴

En Colombia, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, en la Sección Cuarta, Artículo 27 define la Educación Media como sigue: *Duración y finalidad. La educación media constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y comprende dos grados, el décimo (10°) y el undécimo (11°). Tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales y la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo.*

Formalmente se entiende pues por educación media la que se imparte en el sistema educativo colombiano en los grados diez y once a los y las jóvenes en edad escolar. La especificidad de este nivel educativo, posterior a la educación básica, radica en su carácter de nivel intermedio que ofrece una formación de transición que prepara al joven para ingresar al mundo que le llevará a insertarse más adelante como adulto en la sociedad en su condición tanto de productor (a) como de ciudadano(a) de un país y del mundo; esto es, la educación media debe hacer énfasis, además de en continuar ofreciendo una formación general, en preparar la salida de los y las jóvenes sea a la continuación de estudios postsecundarios o a la inserción en el mercado laboral y, en general, el mundo del trabajo, así como al ejercicio de la ciudadanía, esto es, a la vida de adulto autónomo en sociedad.* Sin embargo, el país adolece de una política pública específica para responder a los desafíos que representa este nivel educativo.

⁴ DELORS, Jacques (Presidente de la Comisión) y otros. La Educación Encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. España: Santillana-Ediciones UNESCO, 1996, p. 33.

* Por supuesto, estos aprendizajes han de iniciarse desde antes en la educación básica pero es en este nivel del sistema donde los y las jóvenes han de recibir los elementos que les permitan perfilar su proyecto de vida, en las distintas dimensiones de la misma y, de manera especial, en cuanto a su proyecto personal en materia de expectativas futuras como ciudadano productor. De ahí que este nivel tenga que desempeñar un papel fundamental en la exploración y fortalecimiento de los talentos de los y las jóvenes y en el acompañamiento a la formulación inicial de sus proyectos de

1.3 IMPORTANCIA SOCIAL DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUS FINES

Se puede afirmar que la educación media o secundaria superior constituye un periodo crítico en el proceso de formación de los y las adolescentes, en tanto aquélla se ubica en la transición entre la vida escolar formal y los diferentes campos en que ellos y ellas habrán de desenvolverse como adultos. En este sentido, corresponde a la educación media la función de orientar y preparar al estudiantado para que su inclusión social en los diferentes ámbitos se produzca en forma equitativa y exitosa, y para enfrentar los desafíos que ello representa. Esto significa, cuando menos, preparar para los mundos de la educación superior, el trabajo y el ejercicio de la ciudadanía, mundos que, en la actualidad, como se ha visto, se caracterizan por una elevada incertidumbre, y hacerlo en forma tal que desde lo que corresponde a la educación en el desarrollo societal se promueva la equidad, se aporte al desarrollo y a la reducción de la pobreza, y se fortalezcan la convivencia y la democracia en el país.

A fin de ubicar la discusión sobre la educación media es preciso referirse al papel social que tiene ésta en la socialización de la juventud y el desarrollo de la sociedad. Francoise Caillods y Francis Hutchinson (2001) plantean, a propósito del necesario incremento de la participación con equidad en la educación secundaria (secundaria y media para nosotros) en América Latina, que es preciso que la educación secundaria redefina su papel específico, en torno al cual formulan las siguientes precisiones:

Definida como la etapa educacional entre la primaria y la educación superior que atiende a los adolescentes y jóvenes entre aproximadamente 12 y 18 años, la educación secundaria desempeña un papel esencial en cuanto a consolidar

vida como seres individuales y sociales pues es éste el periodo de la vida donde se eligen los caminos a seguir en la adultez.

las competencias básicas adquiridas en la educación de base y, al mismo tiempo, orientar a los estudiantes hacia las diversas áreas del saber y facilitar al individuo la identificación y selección de su futuro educativo y ocupacional. El nivel de estudios debería permitir a los jóvenes desempeñarse esencialmente en tres niveles:

- a nivel social, garantizar la integración de los jóvenes de distintas clases sociales y subculturas y reducir las desigualdades;
- a nivel económico, proporcionar los recursos humanos necesarios para que las economías de los distintos países sigan siendo competitivas y permitan reducir los niveles de pobreza;
- a nivel ético, fortalecer valores y actitudes que posibiliten la convivencia y el respeto al prójimo.

No podemos decir que, por el momento, el rol que se le asignó a la educación secundaria, se esté cumpliendo con éxito.⁵

Según la evidencia disponible ésta última aseveración corresponde también al caso colombiano al hacer un primer examen a la educación secundaria y media en relación a la situación de las juventudes en el territorio nacional (mercado laboral, educación superior, desadaptación social, entre otras). Todo indica, como se demostrará más adelante, que existen inadecuaciones entre el modelo socializador y los requerimientos de juventudes y sociedad, que lejos de contribuir a la construcción de una mayor equidad, a la justicia social o al desarrollo, aportan lo suyo a profundizar la exclusión y el atraso.

1.4 IMPLICACIONES DE UN CONTEXTO CAMBIANTE

Los cambios de las últimas décadas en el mundo tienen profundas repercusiones sobre la inserción de los y las jóvenes en la sociedad, formulando nuevas y mayores exigencias a la educación en general y a la educación secundaria superior en particular. En primer término, la masificación del acceso a la educación secundaria

⁵ CAILLODS, Françoise y HUTCHINSON, Francis. ¿Aumentará la Participación en la Educación Secundaria en América Latina? Diversificación y Equidad. En: Braslavsky, Cecilia (Org.) La educación secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires, Ediciones Santillana, S.A., 2001. (p. 25-26).

superior plantea la necesidad de responder a nuevos desafíos, por cuanto su estructura inicial, diseñada en función de servir a los requerimientos de una elite y de otras poblaciones minoritarias con el fin de prepararles para la inserción social, debe adecuarse a los requerimientos de grupos más amplios y socialmente heterogéneos, a los cuales antes no se consideraba parte de la juventud, así como a los cambios de las sociedades a las cuales se dirigen. Pierre Bourdieu (1990) hace un análisis de los cambios en el concepto de juventud y su relaciones con la educación y las implicaciones que se derivan para ésta en las sociedades contemporáneas, destacando que con el acceso de nuevos grupos sociales, antes excluidos, a la educación secundaria, muchos que hasta entonces no habían disfrutado de este “estatus marginal” a su universo social, pasaron a ser adolescentes y jóvenes, quedando por “fuera de juego” en los campos del mundo laboral (potestad de los adultos), mientras se preparan y viven esta “experiencia decisiva” para sus vidas y la sociedad, que es la escolarización*. Este proceso trae apareadas nuevas implicaciones de acuerdo con el sociólogo francés:

Pienso que esta forma simbólica de dejar fuera de juego tiene cierta importancia, sobre todo porque viene acompañada de uno de los efectos fundamentales de la escuela, que es la manipulación de las aspiraciones. Se suele olvidar que la escuela no es solo un lugar donde se aprenden cosas, ciencias, técnicas, etcétera, sino un lugar que otorga títulos, es decir, derechos, y que con ello confiere aspiraciones. El antiguo sistema escolar producía menos desajustes que el actual, con sus trayectorias complicadas, que hacen que la gente tenga aspiraciones que no corresponden a sus posibilidades reales...Hoy en día existen cantidad de trayectorias poco claras y hay que estar muy al tanto para no caer en las vías muertas o en los garlitos, así como en la trampa de las vocaciones o de los títulos devaluados. Esto contribuye a que exista cierta disparidad entre las aspiraciones y las posibilidades reales.

Entrar en la escuela secundaria significa entrar en las aspiraciones que se inscribían en el hecho de tener acceso a la enseñanza secundaria en una etapa anterior...Empero, cuando los niños de las clases populares no estaban dentro del sistema, éste no era el mismo. A causa de todo esto hay una devaluación por simple inflación y también porque cambió la “calidad social” de los que poseen los títulos. Los efectos de la inflación escolar son más complicados de lo que se suele decir; como un título vale siempre lo que valen sus poseedores, un título que se hace más frecuente se devalúa y pierde aún más valor porque se vuelve accesible a gente “que no tiene valor social.”⁶

* En este quedar *fuera de juego* del mundo de los adultos -y del poder que confiere el dinero-, pueden encontrarse varias de las razones de orden simbólico por las cuales los jóvenes de sectores populares, en especial los varones, desertan de la escuela.

⁶ BOURDIEU, Pierre. Sociología y Cultura. México: Editorial Grijalbo S.A., 1990, p. 167-168.

Entre los efectos de esta inflación están la frustración de las aspiraciones al enfrentarse a limitadas posibilidades de alcanzarlas para un grupo de la población “joven”; no para todos por igual. Y, para quienes no pueden ingresar a la educación superior, la educación recibida también es, en ocasiones, una fuente de frustración al intentar ingresar al mundo laboral.

Es posible encontrarse lo bastante adaptado al sistema escolar como para encontrarse aislado del medio del trabajo, sin estarlo lo suficiente como para lograr encontrar trabajo por medio de títulos académicos...De hecho, a este efecto de desprendimiento del círculo (...familiar, comunitario...), viene a añadirse, a pesar de todo, el confuso descubrimiento de lo que el sistema escolar promete a algunos; es el descubrimiento confuso, aun mediante el fracaso, de que el sistema escolar contribuye a reproducir los privilegios.⁷

Lo importante aquí es llamar la atención, por un lado, sobre el desafío que representa la masificación de la educación secundaria, de cara a lograr que la misma contribuya en forma efectiva a los propósitos de inclusión social y sea pertinente a los requerimientos de los distintos jóvenes y de la sociedad. Y, por el otro, acerca de la importancia que tiene pensar la educación de modo que la misma contribuya a transformar la sociedad haciéndola más justa.

Simultáneamente, es preciso considerar, para pensar la educación media, los cambios en el orden socio económico mundial. En el mundo global, el factor productivo con mayor peso para responder a los desafíos que representan los cambios, ventajas e incertidumbres que este modelo de desarrollo representa para las juventudes y los países, está constituido por el conocimiento y por la capacidad de los individuos para adaptarse de modo versátil a entornos rápidamente cambiantes; resulta fundamental entonces que en la sociedad del conocimiento se forme a las personas garantizando su capacidad de aprendizaje y su flexibilidad para adaptarse a contextos diversos. De hecho, el mundo del trabajo ha sido objeto de múltiples transformaciones en las últimas décadas, que no pueden ignorarse por el sector educativo; el destino

⁷ Ibid, p. 169.

ocupacional para el cual se debe preparar hoy, no se corresponde con los modelos del pasado dados los cambios de la estructura del mercado laboral y del mundo productivo* .

A propósito de las relaciones entre educación y trabajo en América Latina, Beverley Carlson (2002) expone en forma sumaria los problemas a que está abocado el diseño de políticas educativas en la actualidad, particularmente en educación secundaria y superior:

La educación en América Latina presenta cuatro grandes problemas. El **nivel** de escolaridad ha subido más lentamente que en otras regiones en los últimos decenios debido a deficiencias en la cobertura de la educación secundaria, ya que los niños abandonan la escuela tempranamente antes de completar la enseñanza secundaria. Las **diferencias** de logro educativo son grandes, porque aunque las nuevas generaciones reciben más enseñanza que las anteriores, dentro de cada generación hay grandes disparidades en el nivel educativo alcanzado, según el ingreso, la clase social y la ubicación geográfica. La **rentabilidad** de la educación es baja para quienes han cursado sólo los primeros años de la enseñanza y para quienes tienen educación postsecundaria no universitaria, pero es alta para quienes tienen educación universitaria; también es considerablemente menor para las zonas rurales que para las urbanas. La **calidad** de la educación es muy inferior para los estudiantes de familias de bajos ingresos, la mayoría de los cuales asisten a las escuelas públicas y no pueden acceder a una educación superior de mejor calidad. En suma, la enseñanza está profundamente estratificada en América Latina, situación que no corrige sino que perpetúa las desigualdades de ingreso. El aumento de la escolaridad media de la juventud en los últimos decenios, en comparación con la de sus padres, no se ha traducido en un mejoramiento suficiente de oportunidades para los jóvenes que provienen de las capas sociales más pobres. Estos ganan de 30% a 40% menos que los que, teniendo el mismo nivel de instrucción, provienen de hogares de ingresos más altos (CEPAL, 1998). Los países —y sobre todo aquéllos que necesitan una base más amplia de conocimientos técnicos para desarrollar sus economías— no pueden darse el lujo de seguir excluyendo en el largo plazo a gran parte de su población de los beneficios de una educación y una capacitación de buena calidad. Además, las desigualdades sociales plantean problemas de desconfianzas recíprocas en el lugar de trabajo y en la sociedad en su conjunto. El meollo del debate político es la conciencia creciente de que la transformación mundial que prometía aumentar la prosperidad también

* Los cambios en el mundo del trabajo han sido ampliamente documentados en la literatura, pero profundizar en la exposición de los mismos, rebasa los límites de este texto. A fin de obtener una visión detallada de estos cambios se recomiendan algunas de las lecturas que aparecen en la Bibliografía del presente trabajo; principalmente se consideran útiles al efecto los trabajos de Beverley Carlson, Daniel Filmus, María de Ibarrolla, Javier Lasida, Claudia Jacinto, Víctor Manuel Gómez, al igual que otros que no aparecen en la bibliografía.

podría acrecentar la desigualdad y la división social (Centro de Investigación e Innovación en la Enseñanza, 2001a). Tener más y mejor educación superior es condición necesaria pero no suficiente para un crecimiento más acelerado y más equitativo. También se necesita estabilidad macroeconómica y medidas correctivas mesoeconómicas y microeconómicas, así como esfuerzos por construir instituciones, para que el desempeño de largo plazo de los países latinoamericanos sea mejor y más equitativo desde el punto de vista social.⁸

Otro tanto acontece en materia de la necesidad de adaptarse* de manera incluyente a la vida en general. Según el análisis de Robert Heilbroner (1995, citado por Pérez Baltodano, 1997):

desde cuatro diferentes perspectivas, la visión del hombre y la mujer de hoy contrasta con la visión del futuro del hombre y la mujer de ayer: En primer lugar, el futuro se ha tornado inescrutable. En segundo lugar, las promesas de la ciencia y la tecnología no se han materializado y antes bien han mostrado sus peligrosas y deshumanizantes consecuencias. Tercero, el nuevo orden socioeconómico no ofrece la seguridad que ofrecía... Y, finalmente, el espíritu de liberación y autodeterminación de la práctica democrática ha perdido su valor inspiracional y su inocencia.¹⁰

Así, a las nuevas demandas que representa para los y las jóvenes la economía mundial de mercados abiertos, se añade la situación de incertidumbre frente al futuro que se vive en el mundo actual (y en Colombia de modo singular, si se piensa que los y las jóvenes de hoy habrán de reconstruir el país y su tejido social). En este contexto, como plantea Edgar Morin (2001), es indispensable que la educación responda transformándose de modo que cumpla cabalmente su papel socializador. La educación para el siglo XXI, debe formar en el

⁸ CARLSON, Beverly (2002). "Educación y Mercado de Trabajo en América Latina frente a la Globalización". División de Desarrollo Productivo y Empresarial. En: Revista de la CEPAL 77. Agosto de 2002, p. 124.

* Uso el concepto de adaptación en el sentido piagetiano del término, según el cual ésta consiste en un proceso de equilibración móvil entre dos procesos, la asimilación y la acomodación. A través de la primera el sujeto transforma la realidad para adecuarla a sus esquemas y en la segunda es transformado por la realidad al interactuar con ella. Este proceso es constante y conduce a múltiples organizaciones y reorganizaciones de las estructuras, personas o sujetos, a través de su desarrollo y de sus aprendizajes. Para un mayor desarrollo de estos conceptos, aquí apenas esbozados se recomiendan textos del autor como PIAGET, J. (1975) "Biología y Conocimiento", Siglo XXI Editores, México; o "El Nacimiento de la Inteligencia en el Niño" u otros de su bastísima obra en epistemología y ontogénesis. También en John Flavell "La Psicología Evolutiva de Jean Piaget" (Paidós) se encuentra un buen desarrollo de estos conceptos. Aquí lo que pretendo es solo dejar claro que se trata de un enfoque activo del proceso de adaptación, donde se asume el papel transformador del sujeto y no solo su carácter de transformado.

⁹ PÉREZ BALTODANO, Andrés. Estado, Ciudadanía y Política Social: una caracterización de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina. En: PÉREZ, Andrés "Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad, 1997, p. 40.

aprender a aprender, aprender a ser, aprender a hacer y aprender a vivir juntos (Delors 1996). Y, se encuentra frente al imperativo, entre otras cosas, de formar para la comprensión, para lo humano, para la ética y para enfrentar las incertidumbres del mundo actual, “enseñando principios de estrategia que permitan afrontar los riesgos, lo inesperado, lo incierto, y modificar su desarrollo en virtud de las informaciones adquiridas en el camino. Es necesario aprender a navegar en un océano de incertidumbres a través de archipiélagos de certeza.”¹¹

En este contexto es requisito que los y las jóvenes adquieran competencias (incluidas las colaborativas) para desenvolverse en un mundo incierto pero, desde una perspectiva humanista y social, no basta con que la formación se oriente a preparar para competir en el mercado, sea de la educación superior o en el laboral. Competencia habla de tener capacidades para y no solo de competir en una lucha exclusiva por el éxito individual que niegue al otro u otra. Es preciso, como señala Humberto Maturana (1990) “...prepararse para devolver al país lo que uno ha recibido de él trabajando para acabar con la pobreza”¹² de modo que haya coincidencias entre los proyectos individual y social.

Frente al panorama anterior, expertos como Carnoy, De Moura y Wolf (2002) plantean que el desafío para los países de la Región radica en “la provisión de escuelas para un conjunto estudiantil cada vez más heterogéneo y la triple función de preparar a los alumnos para la educación superior, formar ciudadanos serios y responsables y ofrecer cualquier tipo de formación que puedan necesitar aquéllos que terminan su escolarización en este nivel.”¹³ Para ello, muchos países en América Latina y en el mundo, han emprendido ya el camino de las Reformas.

¹¹ MORIN, Edgar. Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro. UNESCO-Cooperativa Editorial del Magisterio. Bogotá: Editorial Nomos, 2001, p.18.

¹² MATURANA, Humberto. Emociones y Lenguaje en Educación y Política. Chile: Dolmen Ediciones S.A., 1997, p. 13.

¹³ CARNOY, Martin; DE MOURA CASTRO, Claudio, y WOLF, Laurence. Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000, p. 1.

1.5 LAS REFORMAS A LA EDUCACIÓN MEDIA EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS

Es tal la importancia social de la educación media que la misma requiere atención especial y políticas específicas para su desarrollo. En general, son diferentes las opciones que se han formulado en el mundo a través de la historia y en las sociedades contemporáneas para abordarla*. Frente a los desafíos que plantea la educación media, numerosos países han emprendido en las últimas décadas reformas educativas específicas para este nivel escolar; tanto los países de la OCDE como los asiáticos e incluso gran parte de los países de la Región (América Latina y el Caribe) vienen adelantando reformas a fondo de la educación secundaria y media, de modo que responda a los nuevos requerimientos que se plantean por las sociedades a la educación como agencia de socialización de las juventudes y factor de equidad e inclusión. Esto ha sido indispensable para responder, como se ha dicho ya, por una parte a la crisis que genera la inclusión de nuevos sectores de la población antes excluidos de la educación y el debilitamiento consecuente de la calidad y las credenciales y, por la otra, a los requerimientos de la sociedad del conocimiento y la globalización, con sus implicaciones para la vida, el trabajo y la convivencia.

Según plantea Víctor Manuel Gómez, se vienen presentando un conjunto de transformaciones en los sistemas educativos, entre las cuales para la educación secundaria superior, destaca la aparición de dos tendencias de reformas fundamentales:

* A propósito de los diversos modelos de organización de la educación media en sistemas educativos de occidente, Carnoy, De Moura y Wolff (2000) ofrecen unos esquemas ilustrativos que se presentan en el anexo 2, junto con un cuadro elaborado por Cecilia Braslavsky, (1995), que ilustra sobre la diversidad de formas que asume en la educación media hoy por hoy en la Región.

1. La extensión de la educación básica universal y obligatoria a 12 años, lo que implica la conceptualización de la educación básica como la secundaria completa. Sin embargo, estos 12 años de escolaridad obligatoria son actualmente claramente insuficientes para garantizar la inserción laboral de los jóvenes, debido a la creciente complejidad intelectual en el mundo del trabajo, y sus requerimientos de mayores niveles de calificación.

Como consecuencia, la mayoría de los jóvenes requiere de por lo menos dos años adicionales de educación postsecundaria, generalmente de formación profesional de ciclo corto, lo que configura entonces una nueva situación de 14 años de escolaridad (12 obligatorios *de jure* y otros 2 obligatorios *de facto*) para mejorar las posibilidades de empleabilidad. Estas nuevas exigencias de mayor escolaridad postsecundaria han generado importantes transformaciones en este nivel educativo...

2. En el nivel secundario es clara la necesidad de una oferta diversificada de opciones curriculares. Tanto por razones pedagógicas como de equidad social no es posible ofrecerle a todos los estudiantes el mismo tipo de educación. La mayor expansión de la cobertura en los últimos años del nivel secundario (o *secundaria superior* en la nomenclatura internacional) conlleva una creciente heterogeneidad sociocultural en el cuerpo estudiantil, que se expresa en una gran diversidad de intereses, capacidades y expectativas, en relación a la experiencia educativa, y que no pueden reducirse, ni homogeneizarse, en un único tipo de oferta curricular, comúnmente dominado por la modalidad académica tradicional cuya principal razón de ser es la continuación inmediata de estudios en áreas académicas de alto nivel intelectual, típicamente en universidades clásicas.

En respuesta a estas necesidades surgen diversas modalidades de diversificación curricular en la secundaria superior. Por ejemplo, en Francia; diversos tipos de Bachillerato (A, B, C,..) según áreas del conocimiento y diversas opciones ocupacionales y de educación superior: Bachillerato general, tecnológico, técnico. En Alemania y otros países pertenecientes a la llamada tradición germánica, la tradicional diferenciación curricular entre tres tipos diferentes de educación secundaria; el *Gymnasium*, la *Hauptschule* y la *Realschule*; que conducen a diferentes opciones e itinerarios laborales y de educación superior. En España: la diversificación entre Bachillerato General y los 2 ciclos de Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior. En Argentina: la Educación Polimodal y los Trayectos Técnicos Profesionales y Trayectos Artísticos Profesionales. En México: el Bachillerato General, el Tecnológico y la Educación Profesional Técnica.¹⁴

En respuesta a los nuevos desafíos, los países de la OCDE, vienen privilegiando

¹⁴ GÓMEZ, Víctor Manuel (2002). Formación general y laboral en el sistema formal de escolarización. Ponencia presentada al Seminario Formación e Inserción Laboral de Jóvenes Bogotá, Julio 10-12, 2002. Programa Jóvenes en Acción. Documento original, p. 6 y 7.

un enfoque de educación permanente, o educación a lo largo de la vida, que permita a hombres y mujeres, infantes, jóvenes y adultos, prepararse en forma continua para responder a los requerimientos que plantea un mundo global, cada vez más exigente en materia de capacidades requeridas para el desempeño en el mundo laboral, las tecnologías de comunicación y la vida en general.

La mayoría de los países de la Unión Europea ofrecen una Educación Secundaria inferior 'integrada' en la que todos los alumnos siguen un currículo común de formación general. Sólo algunos países tienen distintos tipos de estudios en este nivel educativo. En Educación Secundaria superior, todos los países ofrecen diferentes ramas. Dejando a un lado las diferencias en cuanto a nomenclatura, se pueden distinguir dos grandes categorías: la rama general encaminada a la Educación Superior, y la Formación Profesional, encaminada a la preparación para la vida laboral y a la continuación de los estudios.¹⁵

En la OCDE¹⁶ se propende por nuevas formas educativas que transformen los sistemas en el marco, como se dijo, de un enfoque de educación permanente. Entre las mismas se destacan elementos como la búsqueda de construcción de pasarelas, el reconocimiento a la diversidad de trayectorias, la flexibilización, los procesos de acreditación, el mejoramiento de factores asociados a la calidad, la introducción de nuevas tecnologías en las escuelas, el trabajo con docentes, etc. En resumen, se viene dando en Europa un movimiento de reforma a los modelos que gravita frente a dos estrategias fundamentales de integración, una primera "de integración estructural entre las modalidades y las instituciones de enseñanza general y las de formación técnica y profesional...La segunda estrategia (...cuyo núcleo...) es la ruptura de barreras y la aproximación entre sí de vías hasta ahora diferenciadas y estancas."¹⁷ Es de anotar que, en términos generales, la matrícula en secundaria superior se ubica más en la rama profesionalizante que en la

¹⁵ Boletín CIDE (Centro de Información y Documentación Educativa), de Temas Educativos. La Educación Secundaria en la Unión Europea" Número 5, Febrero de 2001. Ministerio de Educación. Cultura y Deporte.

¹⁶ Se recomienda a propósito el trabajo de la OECD. Completing the Foundation for Lifelong Learning. An OECD survey of Upper Secondary Schools. OECD, 2004. (Documento Web).

¹⁷ AZEVEDO, Op. Cit., p. 78.

general o es equivalente a la de esta última; son excepción a esta tendencia España, Grecia, Portugal, Irlanda e Islandia (CIDE, 2001).

En los países asiáticos, como se sabe, la educación ha sido uno de los puntales para impulsar los procesos de desarrollo y crecimiento de las economías. Corea, por ejemplo, ha integrado un Ministerio de Recursos Humanos en el cual educación y formación se articulan como uno de los pilares que, con la innovación tecnológica, ha hecho posible el desarrollo. En general, se plantea que gran parte del éxito de las economías de estos países radica precisamente en su modelo diamantino de expansión educativa, en el cual se privilegió la formación masiva de la población al nivel secundario, como mínimo (World Bank, 2002).

En América Latina, no sólo los países que desde temprano propendieron por un derecho universal a la educación, como la Argentina y Uruguay que desde épocas anteriores consiguieron elevar los niveles educativos de sus poblaciones - o la Revolución Cubana, para la cual el derecho a la educación constituyó una prioridad nacional hasta tener hoy, visto a la luz de diferentes indicadores por diferentes agencias, el mejor comportamiento de los sistemas educativos de la Región-, sino también recientemente otros como Chile y Brasil, han iniciado serios esfuerzos de política pública para universalizar la educación media, ampliando la escolaridad básica obligatoria a 12 años y realizando reformas rigurosas y profundas de sus modelos educativos. De particular interés resulta la reforma chilena por el rigor con que ha sido emprendida desde el Ministerio de Educación de ese país. También la reforma polimodal adoptada por la Argentina para la educación media merece ser considerada, al igual que otras (ver cuadro síntesis de Cecilia Braslavsky en anexo 2) que ponen en evidencia el compromiso de los países, conscientes de la importancia de este nivel educativo y de la necesidad de adoptar políticas al respecto. A manera de síntesis sobre las alternativas de solución que se vienen construyendo en la Región latinoamericana Carnoy y otros (2002) identifican un conjunto de tendencias que se pueden dar de manera separada o combinada, según las opciones de los países. Según los autores,

esencialmente las tendencias de la discusión y las reformas en la Región giran en torno a:

- eliminar de la educación secundaria formal la formación en el empleo;
- trasladar la educación técnica al nivel postsecundario;
- crear niveles con orientaciones diferentes dentro de la educación secundaria formal pero sin una formación profesional propiamente dicha;
- crear un único plan de estudios nacional con algunas asignaturas optativas;
- incorporar la disciplina académica en el contenido profesional;
- combinar la tecnología de oficina con las disciplinas académicas; y
- mantener unas cuantas escuelas técnicas secundarias de elite pero estrechamente vinculadas con la industria.¹⁸

Colombia, por el contrario, no ha asumido el reto de proponer formalmente una política nacional seria, específica, para este nivel educativo, que responda a los desafíos de la educación media en la sociedad contemporánea. En torno a esta ausencia de políticas sólidas y de debate frente a las mismas, cabe retomar aquí, las reflexiones de Emilio Tenti, a propósito de otro contexto:

Si se quiere construir una sociedad de iguales no hay otro camino que el del diseño de una política educativa nacional ejecutada a partir de instituciones nacionales fuertes y eficientes capaces de ejecutar un programa educativo que exprese el interés general en un contexto democrático. Sin este marco normativo y político nacional que define un conjunto de reglas y recursos específicos, no es posible imaginar procesos en la lucha contra las desigualdades.

Contra la opinión de quienes auspician la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, sin política nacional que de sentido, señale objetivos, afirme derechos y responsabilidades y asigne recursos con un criterio de equidad educativa, se favorecerá la concentración del capital cultural en esos actores sociales territoriales e instituciones dominantes que son los que más se benefician con las distribuciones actuales de recursos estratégicos (no solo económicos, sino también culturales, políticos y sociales). Más allá de las falsas oposiciones excluyentes es preciso reivindicar un orden: primero la política nacional (que define sentidos, fines y estrategias al mismo tiempo que asigna recursos y responsabilidades) y luego la autonomía de las instituciones y sus protagonistas.¹⁹

¹⁸ CARNOY, DE MOURA y WOLFF, 2000, op.cit., p. 13.

¹⁹ TENTI, Emilio. La educación media en la Argentina: desafíos de la universalización. En: TENTI, Emilio (compilador). Educación Media para Todos. Los Desafíos de la Democratización del Acceso. UNESCO-IIPE, FUNDACIÓN OSDE. Argentina: Grupo Editorial Altamira, 2003, p. 25-26.

En resumen, la revisión del Estado del Arte a nivel internacional muestra que a diferencia de lo que ocurre en el país, existe una preocupación constante por perfilar la educación media de modo que ésta responda a las necesidades de unas juventudes cada vez más heterogéneas y de la sociedad. Y esta preocupación cobra un interés cada vez mayor, incluso en los países que han alcanzado mayores desarrollos y coberturas en este nivel educativo, traduciéndose en reformas fuertes y políticas a largo plazo de educación media. Colombia requiere emprender un esfuerzo en esta dirección, a cuya diseño e implementación se pretende contribuir con el presente trabajo.

2. LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA. INSUFICIENCIA DE LA OFERTA E INADECUACIONES DEL MODELO

Al analizar el estado actual de la educación media en Colombia se encuentra que presenta un conjunto de problemas críticos en cuanto a cobertura, calidad y pertinencia, constituyendo un ámbito de grandes inequidades sociales. Son pocos los estudios en el país sobre la educación secundaria y menos aún los que existen sobre educación media, por lo que hasta ahora se carecía de una caracterización de la misma que de cuenta de manera comprensiva de su problemática, lo cual era un obstáculo para la formulación de políticas en este ámbito*. Incluso a nivel estadístico, hasta hace poco era desconocida la magnitud de la situación singular de la educación media en el país, dado que este nivel educativo se invisibilizaba por el hecho de presentarse sus indicadores en forma agregada con los de la educación básica secundaria. Es solo a partir del trabajo elaborado por Juan Carlos Guataquí en el 2003 para el componente de Educación Media Técnica Rural** del Proyecto de Educación Rural del Ministerio de Educación Nacional, que

* Esto es así, pese a que algunos investigadores han venido trabajando durante las últimas décadas la problemática particular de la secundaria y, en menor proporción, la de la media y la de las relaciones entre estas y los ámbitos subsiguientes de la vida de los y las jóvenes que terminan el bachillerato. Solo unos pocos estudios se ocupaban de la misma, entre los que se destacan el trabajo pionero de Carlos Rojas y Carlos Eduardo Vélez, de seguimiento a egresados de la secundaria en Colombia y las evaluaciones conducidas por Guillermo Briones sobre diferentes modalidades del bachillerato. A partir de los noventa, sobresalen de manera especial los diferentes estudios de Víctor Manuel Gómez, al lado de los de otros estudiosos del tema (como Rodrigo Parra Sandoval, Elsa Castañeda y Catalina Turbay) y equipos sobre la problemática particular del bachillerato colombiano en sus diversas modalidades y sus relaciones con el trabajo, la formación profesional y la educación superior.

** El trabajo en referencia fue contratado por la autora en el marco de sus actividades como coordinadora del componente en el Ministerio de Educación Nacional y elaborado bajo su orientación. En su momento se entregó a la Facultad copia de la autorización concedida por la doctora Isabel Segovia, subdirectora de Poblaciones y Proyectos Especiales del Ministerio de Educación, a quien se agradece de manera especial su colaboración para estos efectos.

se logra precisar con mayor claridad cuál es la magnitud del déficit en este nivel educativo.*

Por todo lo anterior resulta de la mayor importancia para el país disponer de un documento que aborde de manera global y en profundidad la problemática particular de este nivel educativo. A este propósito busca contribuir el presente capítulo, sintetizando los elementos provenientes de la revisión del estado del arte, los planteamientos de expertos y el conocimiento acumulado a través de años de reflexión en este campo. Para presentar el estado de la educación media en Colombia se ha adoptado una estructura expositiva en dos subcapítulos. El primero, estructurado en dos partes, da cuenta de algunos de los principales problemas de este nivel educativo desde la revisión de sus indicadores estadísticos desagregados con base en diferentes criterios para examinar la equidad (zonas, territorios, género, clase social). Se describen y analizan en la primera parte los problemas de la oferta, poniendo en evidencia su insuficiencia, la baja cobertura y las inequidades prevalecientes en la misma y, en la segunda, se analizan las implicaciones de la composición etárea de la matrícula y sus problemas concurrentes: extra edad y edad temprana.

* Los datos que se presentan a continuación para el diagnóstico cuantitativo son tomados en su mayoría del trabajo desarrollado para el Ministerio de Educación. Así mismo, se consultó el estado del arte y se realizaron reflexiones sobre la problemática en algunas de las entrevistas. Por lo demás, gran parte de los hallazgos que se presentan a continuación hacen parte de los desarrollos construidos con participación de la autora en diferentes grupos de trabajo y discusiones con diferentes actores. Es preciso reconocer aquí de manera especial la participación que en las construcciones que se formulan tuvieron los aportes de profesionales expertos como Luis Pisani, Elvia Acuña, Víctor Manuel Gómez, Juan Diego García, Jesús Naspirán, Hugo Hidalgo, Alberto Galán, Carlos Rojas, Elsa Castañeda, Gloria Calvo y otros más, con quienes en diferentes momentos se han compartido las reflexiones alrededor de la problemática de la educación secundaria y la media en Colombia. Así mismo, cabe expresar el reconocimiento a funcionarios gubernamentales de distintos niveles, directivas docentes, maestr@s y estudiantes de distintas regiones del país que en distintos momentos han colaborado con los estudios y asesorías en los que se ha participado. Lo aprendido junto con todas estas personas en el tiempo ha hecho posible el trabajo que hoy se presenta como tesis de grado.

El segundo subcapítulo busca caracterizar la situación actual de la educación media en el país, desde una mirada más cualitativa a la misma y a sus relaciones con la sociedad. Para ello se parte de la presentación de un marco histórico de este nivel educativo, desde el cual se ofrece una interpretación de sus relaciones con los modelos de desarrollo (donde considero estriban gran parte de las explicaciones de la situación vigente, y tema en el cual será preciso ahondar en otros estudios), caracterizando los modelos de la educación media nacional a través de la historia a partir de la década de los cuarenta del siglo pasado. En un segundo punto, se presenta un examen de la oferta prevaleciente en la actualidad y de las tendencias de la misma, poniendo de presente el carácter hegemónico del modelo academicista. Finalmente, en la tercera parte del subcapítulo 2 presento un examen de la problemática de este nivel educativo centrado en sus problemas de calidad y pertinencia social, la debilidad de los procesos de orientación, la rigidez de la oferta, el debilitamiento de la educación técnica, falencias todas que, operan en detrimento de la equidad, de la inclusión juvenil y del desarrollo societal.

2.1 INSUFICIENCIA DE LA OFERTA E INEQUIDADES PARA EL ACCESO Y PERMANENCIA

2.1.1 Los problemas de Cobertura de la población en edad escolar y el comportamiento inequitativo de la matrícula. Una primera aproximación a dimensionar el déficit. Con el fin de tener una visión más clara de las relaciones entre la oferta y demanda en la educación media, Guataquí (2003) realizó los cálculos de las tasas de coberturas bruta y neta para cuatro escenarios etéreos (Cuadro 1) de la educación media, correspondiendo el primero al parámetro que sigue el Ministerio de Educación y el cuarto al comportamiento de la educación acorde con el mandato constitucional de edades de ingreso al sistema formal.

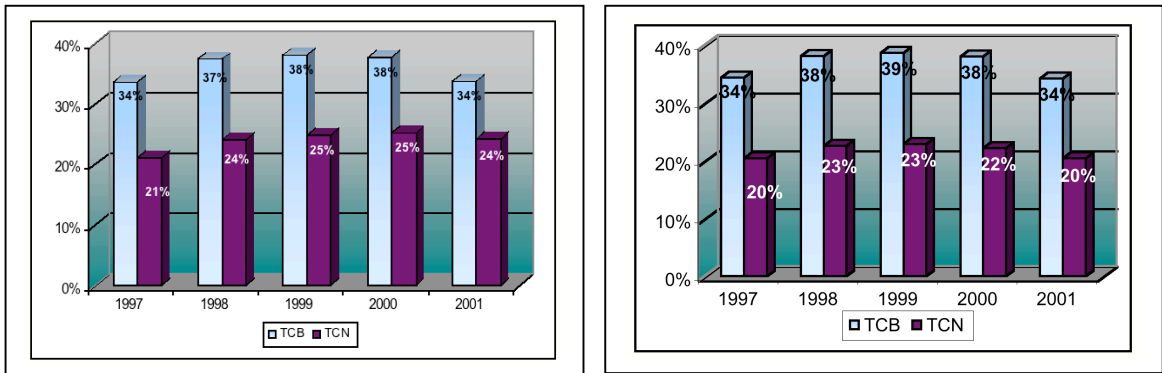
Cuadro 1. Escenarios propuestos para el análisis *

	Media
ESCENARIO 1	15 a 17
ESCENARIO 2	16 a 18
ESCENARIO 3	16 a 17
ESCENARIO 4	15 a 16

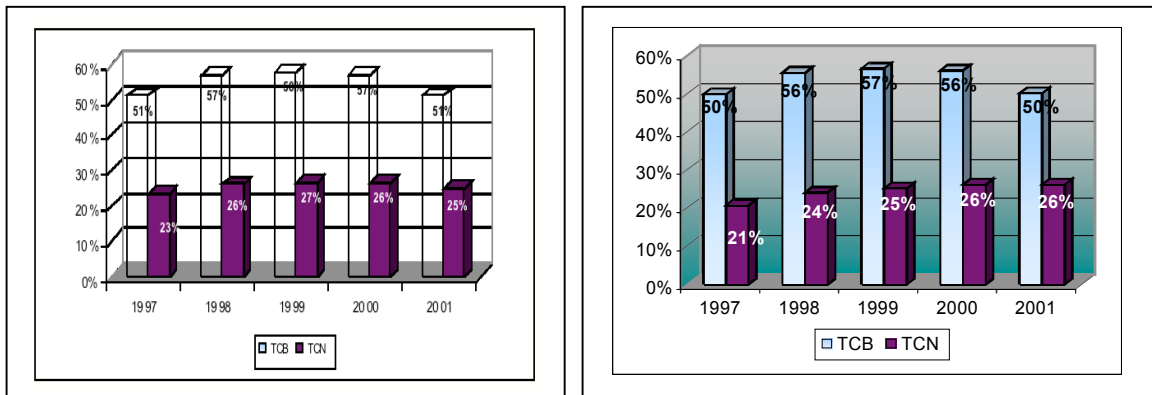
Fuente: Elaborado por la autora con base en Guataquí (2003)

Las gráficas 1 y 2 muestran los resultados obtenidos por él en los cálculos de tasas brutas y netas de cobertura para cada uno de los escenarios y su comportamiento por zonas.

Gráfica 1. Tasas de cobertura bajo los escenarios propuestos (E1 – E4). 1997 - 2001.

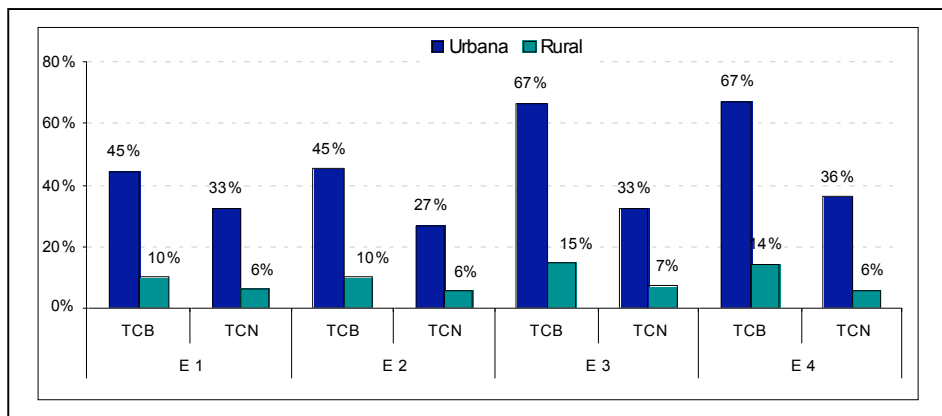


* Estos mismos escenarios se emplean por el autor para el cálculo de la población en edad escolar, la cual se hace con base en proyecciones poblacionales del DANE; la carencia de un censo de población reciente obliga a trabajar con estimaciones inexactas. No obstante, los cálculos que se presentan constituyen las medidas más confiables de la educación media de que se dispone, por estar estimadas con base en las mejores bases del C600 disponibles. Otros cálculos con base en la Encuesta Continua de Hogares, por ejemplo, se consideran menos confiables por no tratarse de información censal del sistema educativo. Sin embargo, en algunos casos ha sido preciso incluirlos por no disponer de fuentes alternas, no obstante que en general los cálculos con base en esta fuente presentan unos resultados que no suelen concordar con los datos del C600 y que, en general, para el caso de la media, ofrecen un panorama ligeramente más optimista.



Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág. 18).

Gráfica 2. Tasas de cobertura por escenarios y zona, 2001.



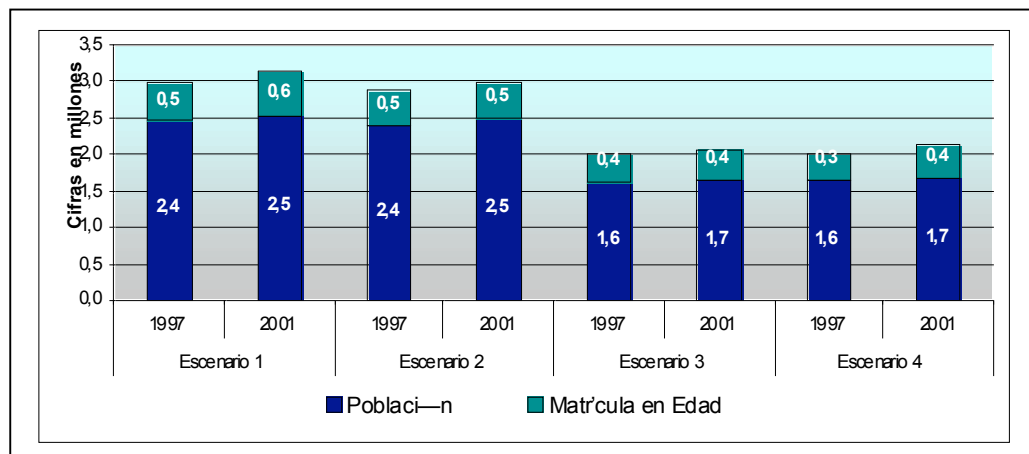
Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág. 19)

De los hallazgos de Guataquí cabe resaltar dos elementos fundamentales, a efectos de los propósitos de este trabajo. Uno, que independientemente del escenario de que se trate, las coberturas de la educación media en el país son sumamente bajas. En el mejor de los escenarios, la cobertura neta entre 1997 y 2001 nunca superó el 26% y la bruta jamás alcanzó siquiera al 60%. Es dable

inferir entonces que entre las tres cuartas partes y la mitad de los jóvenes del país, no están pudiendo culminar sus estudios de bachillerato, lo cual constituye una forma de exclusión social. Dos, que las brechas urbano rurales en materia de cobertura son alarmantes, en tanto la cobertura neta en el mejor de los escenarios para las zonas rurales solo alcanza al 7%, a la vez que las urbanas tampoco pasan del 36% en el mejor de los escenarios. En coberturas brutas, las diferencias por zona son aún más dramáticas; en el primer escenario la cobertura urbana supera a la rural en 35 puntos porcentuales y, en el cuarto en 53 puntos porcentuales. Es pues evidente el déficit de cobertura de la media a escala nacional y, dentro de ésta, el abandono que ha tenido la juventud de la zona rural. Colombia, para ponerse a la altura de los estándares internacionales requiere hacer un serio esfuerzo en dirección a promover el crecimiento de la oferta en educación media hasta lograr su universalización.

De cara a precisar la magnitud de este déficit en términos de su impacto sobre la población juvenil en edad de media, el gráfico 3 ilustra las diferencias entre la población matriculada y el tamaño del grupo etáreo proyectado:

Gráfica 3. Matrícula y población en edad escolar de media – 1997, 2001.



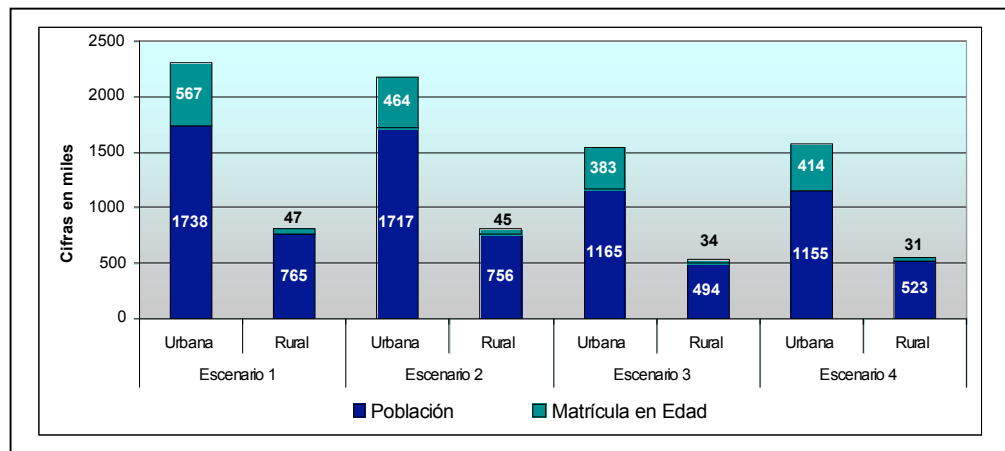
Fuente: C-600 / DANE, Proyecciones de población del DANE. Cálculos de Guataquí (2003, p. 16).

Como plantea Guataquí:

Se deduce de la gráfica que independientemente del escenario, el déficit de cupos y por tanto, las coberturas del sistema para la población con edad para cursar el nivel de media representan un grave problema para el sistema como un todo. Por escenarios se observan diferencias significativas entre los dos primeros y los dos últimos, al reducirse la población en edad escolar aproximadamente en un millón y la matrícula en cien mil.

Al analizar el comportamiento de la matrícula y de la población en edad escolar por zona (...Gráfica 4...), el problema adquiere una mayor dimensión en la zona rural, donde gran parte de la población no se encuentra cubierta por el sistema.²⁰

Gráfica 4. Matrícula y población en edad escolar de media por zona – 2001.



Fuente: C-600 / DANE, Proyecciones de población del DANE / DNP. Cálculos de Guataquí (2003) (p. 17).

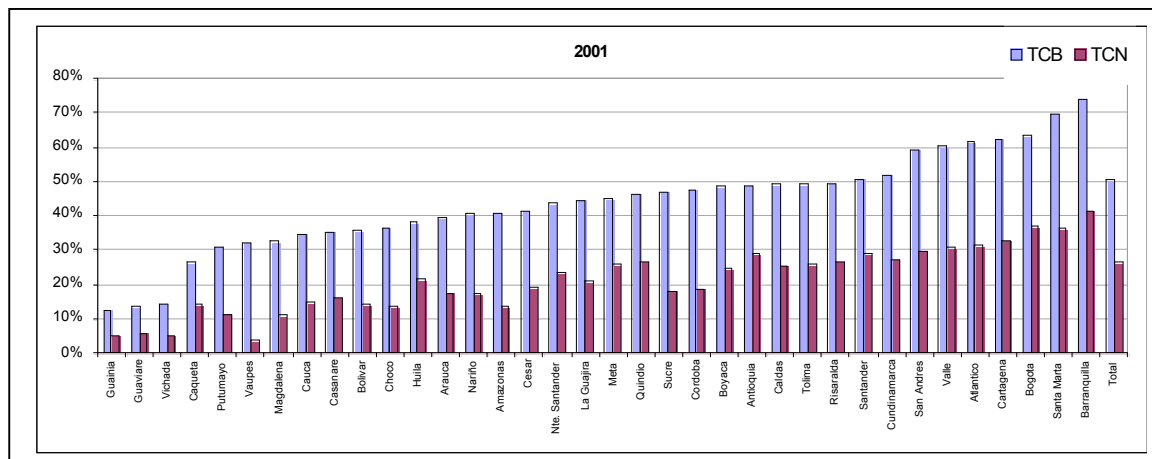
²⁰ GUATAQUÍ, Juan Carlos. La Situación de la Educación Media en Colombia. Informe Final. Ministerio de Educación, Programa de Educación Rural - Componente Educación Media Técnica Rural, Bogotá, 2003, p. 16.

Como se observa en la gráfica 4, la inequidad de la oferta en educación media es alarmante si se tiene en cuenta el volumen de población que está por fuera de la misma en los cuatro escenarios, tanto en la zona urbana como en la rural. A esta situación subyacen sin duda problemas tanto de oferta como de eficiencia del sistema y, posiblemente, haya también problemas de baja demanda, en razón de la escasa pertinencia que tiene para algunos jóvenes esta educación. Si bien no es posible deducir de la información obtenida cuál es con precisión la magnitud del déficit en términos de la matrícula esperada de conformidad con los marcos regulatorios, se puede afirmar que para el primer escenario, el establecido por el MEN, había en 2001 más de dos millones y medio de jóvenes que, estando en edad de cursar este nivel educativo, no lo hacían. Y, de acuerdo con el escenario constitucional, se encontraban fuera del nivel esperado un millón seiscientos setenta y ocho mil adolescentes de diferentes lugares del país. Es evidente que la educación media está lejos de contar con una participación importante en la escolarización de la población joven del país; sin duda existe una gran inequidad en el acceso a este nivel educativo, la cual puede operar en detrimento tanto de la inclusión social de los y las jóvenes como en un factor de rezago del desarrollo nacional. Lo anterior constituye evidencia en el sentido de que la educación media no ha recibido a nivel nacional la atención que requiere de acuerdo con las necesidades de la inclusión, la democracia, la economía y el desarrollo, cuyas raíces socio históricas deben ser objeto de investigación y debate. Es claro que existe un enorme desafío para la educación media, que se venía invisibilizando en las cifras agregadas para la secundaria en el país, que amerita focalizar las políticas de expansión de cobertura en este nivel educativo.

En el contexto vigente de gestión territorial descentralizada de la educación y de cara a la necesidad de contribuir a la integración nacional, cabe señalar que desde

la perspectiva de las regiones, los cálculos de coberturas arrojaron algunos elementos de interés, poniendo una vez más en evidencia la existencia de un desarrollo desigual y segmentado de las oportunidades para la juventud. Un primer elemento que se destaca en la gráfica siguiente (5) son las mejores tasas de coberturas netas que se encuentran en los distritos al compararlos con los departamentos. Esto obedece, seguramente, a la tendencia a concentrar los procesos de desarrollo en las capitales. La mayoría de los departamentos tienen, coberturas netas inferiores al 20% en el 2001. Con coberturas que se acercan al 30% se destacan: Valle del Cauca, Atlántico, Antioquia, Santander, San Andrés, seguidos de cerca por otros departamentos como Caldas, Tolima, Meta, Norte de Santander, Quindío y otros. Se evidencia pues un desarrollo de la cobertura de la educación media que, además de insuficiente, es claramente desigual en los diferentes territorios del país.

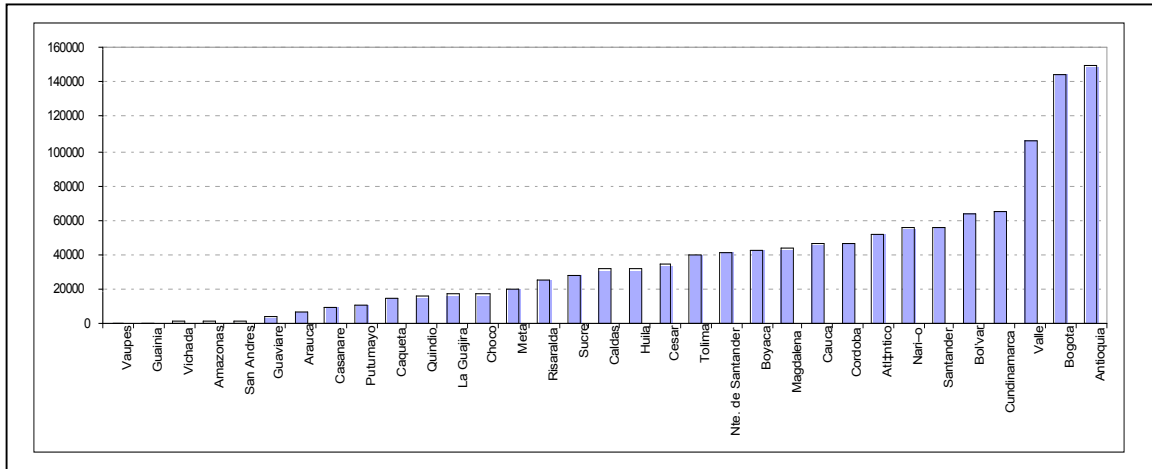
Gráfica 5. Tasas de Cobertura Departamentales 2001. (Escenario 4).



Fuente: C-600. Proyecciones de población Dane. Cálculos de Guataquí (pág. 78)

El déficit existente en materia de relaciones entre matrícula y población en edad por departamento y zona se presenta en las graficas 6 y 7. Los cálculos de Guataquí para establecer la magnitud del déficit territorial y dimensionar la población en edad de cursar los grados décimo y once que se encuentra dentro y fuera del sistema, efectuados tomando como unidad de análisis los departamentos y el distrito capital, (trabajando en el cuarto escenario, cuyos resultados como se vio son más benévolos al evaluar el nivel nacional), muestran una elevada heterogeneidad, producto quizás de la convergencia entre magnitudes de las poblaciones territoriales, sus composiciones etáreas y la capacidad y eficiencia de los gobiernos.

Gráfica 6. Déficit de cupos para la población entre 15 y 16 años, por departamento, 2001

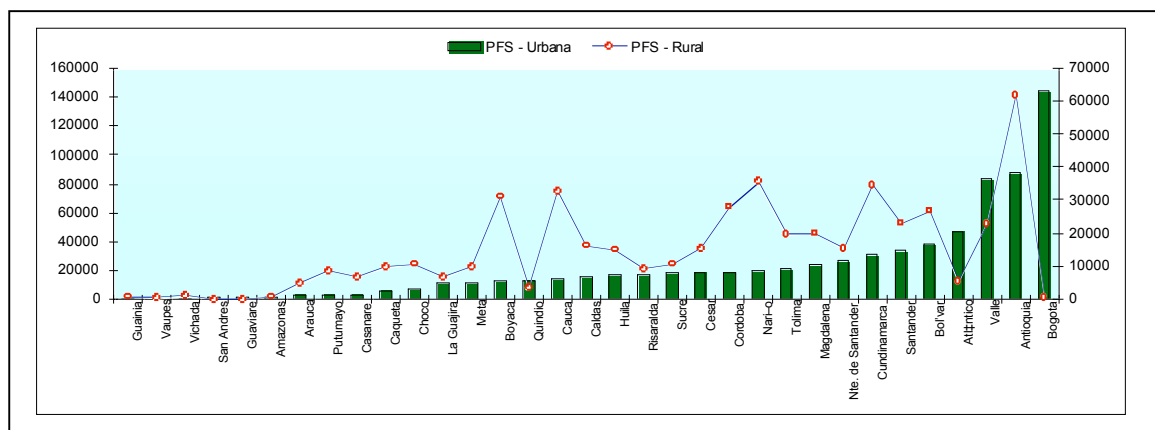


Fuente: C-600. Proyecciones de población del DANE. Cálculos de Guataquí (pág. 75)

En cuanto al comportamiento de los territorios por zona, los resultados obtenidos por el autor evidencian el mayor abandono proporcional de la juventud rural. Los territorios donde la población por fuera del sistema no es predominante en lo rural son escasos: algunos de los antiguos territorios nacionales, Atlántico, Bogotá,

Valle y Quindío. En todos los demás, en mayor o menor grado, proporcionalmente es mayor el déficit comparado de la zona rural. En zonas urbanas, la población en edad de media que se encuentra por fuera del sistema tiene una magnitud importante en casi todos los departamentos, si se considera en términos de vidas juveniles comprometidas, si bien sus volúmenes no aparecen tan elevados como para que no se pudiese atender por las regiones y la nación a su cubrimiento. La población más numerosa fuera del sistema (140,000) se encuentra, paradójicamente en Bogotá, ciudad donde se han alcanzado unos de los mejores niveles de cobertura para otros grados, pero que concentra la mayor proporción de población joven del país. Le siguen los departamentos de Antioquia y Valle con cerca de 100,000 cada uno.

Gráfica 7. Población con edad para cursar el nivel de media por fuera del sistema por departamento, 2001

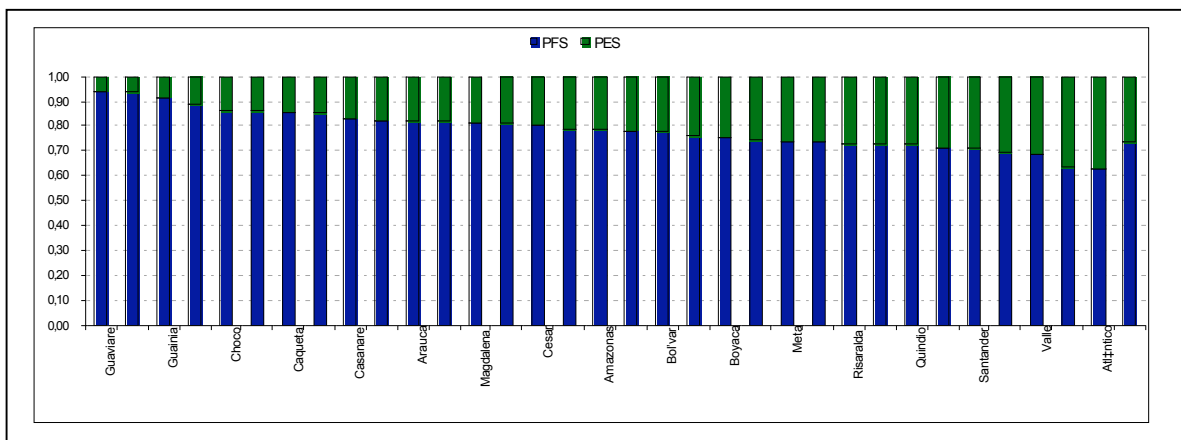


Fuente: C-600. Proyecciones de población del DANE. Cálculos de Guataquí (pág. 77)

El examen de la participación porcentual de la población en edad de media que se encuentra dentro o fuera del sistema en los diferentes departamentos (gráfica 7) permite afirmar que si bien existe un déficit a nivel nacional, las situaciones de mayor inequidad se encuentran en Guaviare, Vaupés y Guainía con más del 90%

de la población en edad por fuera del sistema, y las de mejor comportamiento son, Bogotá y Atlántico, con cerca del 65% de jóvenes en edad por fuera del sistema. Entre tanto, al hacer un examen de la cantidad de población ausente por regiones y por zonas (gráfica 8), se encuentra que numéricamente los mayores desafíos para la oferta (un mayor número de jóvenes por fuera en términos absolutos) son para Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca. En cuanto a la atención de jóvenes de la zona rural, los problemas de exclusión del sistema se presentan fundamentalmente en los departamentos de Antioquia, Nariño, Cundinamarca, Cauca y Boyacá. Para todos los territorios, con excepción de Bogotá, Valle, Atlántico y Quindío, las brechas de las exclusiones se encuentran sobre todo en las zonas rurales.

Gráfica 8. Porcentaje de la población con edad para cursar el nivel de media, fuera (PFS) y dentro del sistema (PES). 2001.

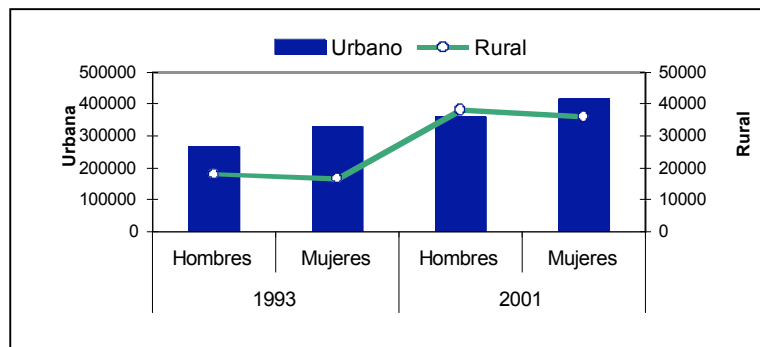


Fuente: C-600. Proyecciones de población del DANE. Cálculos de Guataquí (2003). (pág. 76)

Desde la perspectiva de género, en cambio, no se encontraron en el análisis de Guataquí diferencias significativas en la participación de hombres y mujeres en la matrícula de la educación media, si bien la participación de los primeros es ligeramente inferior. En la gráfica 9 se presentan los hallazgos a partir de los

cuales se puede concluir que las diferencias por género en el sentido de una mayor participación femenina en la matrícula solo se cumplen en la zona urbana, mientras que en la zona rural se van alcanzando participaciones relativamente paritarias, con persistencia de leves brechas.

Gráfica 9. Matrícula por género y zona – 1993, 2001.



Fuente: C-600 / DANE. Cálculos de Guataquí, (2003) (pág. 13)

Finalmente, si bien no se dispone de cálculos específicos para estimar coberturas y matrículas de la media por niveles de ingreso, de manera indirecta y con base en las tasas de inasistencia escolar es posible afirmar que los problemas de inequidad en el acceso a la media afectan más a los quintiles inferiores. Al respecto, el plan de desarrollo sectorial “La Revolución Educativa” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación, nos proporciona la siguiente información de interés, que reitera la inequidad en las relaciones entre la oferta y la demanda:

Entre 1997 y 2001, el impacto de la crisis económica afectó la asistencia escolar de niños y jóvenes, de manera particular en los estratos medios y altos. En efecto, mientras para los dos primeros quintiles de ingreso per cápita, la tasas de inasistencia disminuyeron en todos los grupos de edad, los niños y jóvenes de los quintiles de mayores ingresos, mayores de 7 años, en especial, entre 16 17 años, aumentaron sus tasas de inasistencia. No obstante, la asistencia escolar de los niños y niñas menores de 6 años y de los jóvenes de 12 a 17 años, sigue siendo un privilegio de los grupos de población de mayores ingresos (Cuadro 3). En efecto, en 2001, mientras en el quintil de mayores ingresos el 3% de los niños

entre 5 y 6 años no asistía a un centro educativo, en el quintil de menores ingresos, esa proporción era del 29%. De igual forma, mientras en el primer quintil, el 48% de los jóvenes entre 16 y 17 años no estudiaba, en el quintil más rico, ese porcentaje era del 25%.

Inasistencia escolar por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar

Quintiles de ingreso	5-6 años		7-11 años		12-15 años		16-17 años	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
1	44,9	28,8	12,7	8,8	25,9	22,9	48,0	48,2
2	31,7	18,8	8,8	5,9	17,9	16,3	44,9	42,0
3	14,9	10,9	3,9	3,1	13,9	11,1	31,3	39,5
4	8,9	7,8	1,3	2,0	7,3	7,8	25,4	33,2
5	6,0	3,2	0,4	0,9	2,7	5,3	16,0	24,9
TOTAL	26,9	19,6	7,2	5,9	16,7	16,0	35,3	40,7
Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997 y Encuesta Continua de Hogares 2001								

Mientras para el grupo de 7 a 11 años las restricciones de oferta representan casi las dos terceras partes (64%) de las causas su inasistencia escolar, para el grupo de 12 a 17 años, aunque siguen siendo importantes (36%), pierden participación por la relevancia en este grupo de la falta de interés del joven por el estudio que representa el 29% de las causas de inasistencia. Lo anterior pone de manifiesto que aunque siguen primando razones ligadas a restricciones de la oferta, la pertinencia y la calidad de la educación, en particular de la secundaria y media, es un factor relevante para atraer el interés de los jóvenes a estudiar.²¹

Otro indicador indirecto sobre las relaciones entre grupos de ingreso y educación media tienen que ver con el tipo y costo de la oferta. Si bien la matrícula en media se concentra de manera importante en el sector oficial y lo hace en forma creciente, es de anotar que incluso en este sector los costos de ingreso suelen ser significativamente más elevados para este nivel educativo. Este fenómeno, sumado a los costos de oportunidad y a los gastos de las familias durante el estudio, van a incidir en una reducción de la demanda por jóvenes provenientes de estratos bajos. Como plantean Turbay y otros (2003): “Un factor que explica esta baja cobertura, tiene que ver con el hecho de que la financiación de este nivel

²¹ DNP-MEN. Plan de desarrollo sectorial, versión preliminar octubre de 2002 (borrador de trabajo en medio magnético), p. 2 y 3.

recae básicamente en las familias, incidiendo significativamente en la escasa participación de sectores sociales de menores ingresos relativos...”²²

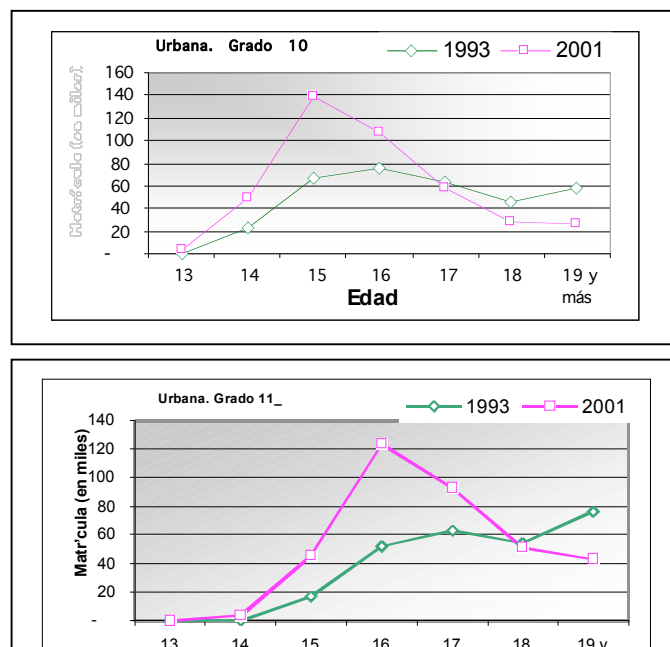
Finalmente, de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Hogares, las tasas de asistencia escolar de las poblaciones de 12 a 17 años en las zonas rurales presentan una tendencia creciente, al pasar del 53.9% al 59.7% entre 1994 y 2000. Igual sucede para las poblaciones de 18 a 25 años, que pasan de 10.9% a 12%. En las zonas urbanas para dichas edades estas tasas presentaron una tendencia irregular, ya que tuvieron incrementos en algunos años, pero terminaron con una leve disminución, al pasar en el período de 83.3% a 82.4% y de 30% a 29.5% respectivamente. La tendencia al aumento de la asistencia en las zonas rurales fue más marcada en los deciles de ingresos 1-3 y 8-10 entre los jóvenes de 12 a 17 años, mientras que en los de 18 a 25 años el incremento en las tasas fue más significativo en los deciles 4-7. En las zonas urbanas en las edades de 12 a 17 años, las reducciones se dieron en las poblaciones de los deciles 1 a 4, mientras que en los restantes deciles se mantuvieron las tasas o aumentaron; similar tendencia sucedió en el grupo de 18 a 25 años.

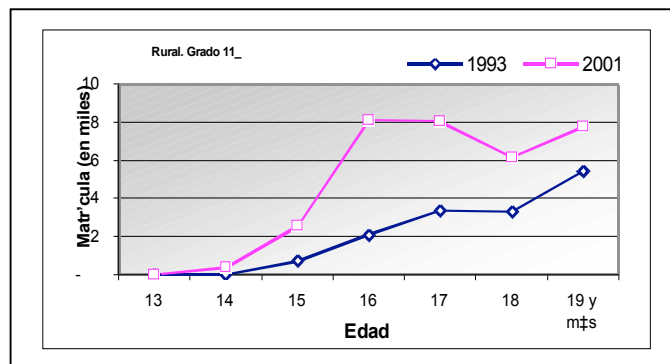
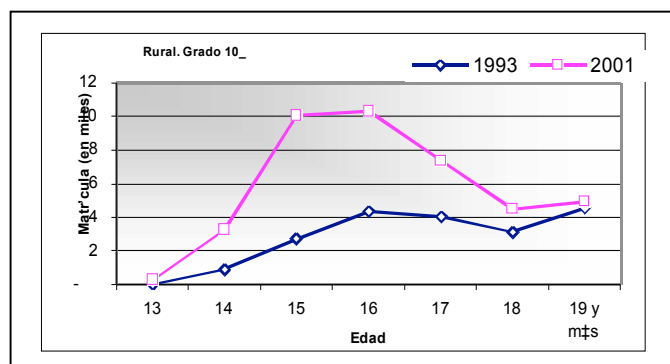
2.1.2 Dos problemas concurrentes: extraedad y edad temprana. En Colombia existen formalmente dos parámetros de referencia para establecer la edad escolar; uno, el que dicta el mandato constitucional en el Artículo 67 donde la obligatoriedad a partir de los 5 años, empezando con uno de preescolar, implicaría que en educación media, (grados 10 y 11) se encuentren jóvenes de 15 y 16 años. Y otro, la norma que emplea el Ministerio de Educación para calcular las coberturas en este nivel: el rango entre los 15 y los 17 años de edad. Sin

²² TURBAY, Catalina; ACUÑA, Elvia M. y, GÓMEZ, Víctor M. Bases para una Propuesta de Política para la Educación Media en Colombia. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional-Proyecto Educación Rural- Componente Educación Media Técnica Rural. 2003, p. 7.

embargo, fenómenos de diversa índole (ingreso tardío, repitencia, deserción-reinserción, ritmos personales, entre otros), hacen que la realidad se comporte en forma diferente a lo que plantea la norma. Los cálculos efectuados por Guataquí para establecer la composición etárea de la matrícula e identificar las tasas de extraedad prevaleciente en la educación media evidencian la presencia de dos problemas que ponen en cuestión ambas regulaciones. Si bien los resultados en cuanto a la composición etárea de la matrícula por zona, grado y edad (Gráfica 10) muestran que entre 1993 y 2001 existe una tendencia a aproximarse progresivamente a la norma, persiste una participación importante de personas con edades diversas, situación que tiene un mayor peso en las zonas rurales del país. De hecho, las edades del estudiantado de la media oscilan entre los 13 y los 19 años y más, aunque las medianas estadísticas para la zona urbana se encuentran en el 2001 en 15 años para décimo grado y en 16 años para grado once (en este último se observa un claro mejoramiento dado que en 1993 se encontraba en los 19 años). Por el contrario, para la zona rural, en ninguno de los dos periodos se encuentra una edad que se destaque para ninguno de los grados, mientras que, por el contrario, la población con edades de 19 y más tiende a incrementarse.

Gráfica 10. Matrícula por zona, edad y grado de media - 1993, 2001.





Fuente: C-600 / DANE. Cálculos de Guataquí, (2003, pág. 14)

No obstante lo anterior, no se puede inferir que la población en las edades con mayor participación se encuentre fundamentalmente en educación media. De hecho, en 2001 la población de 15 años era mayor en básica secundaria que en media (286.562 frente a 196.461, respectivamente), mientras que los de 16 años si prevalecían en este último nivel educativo (248,990 frente a 149,617). Las diferencias en ritmos etéreos para ascender en la escolaridad se presentan en ambas zonas, pero son más marcadas en la zona rural, donde se encuentran indicios de mayores problemas de eficiencia interna del sistema (Guataquí, J.C., 2003).

◆ La edad temprana en la composición de la matrícula

Un primer problema que se deriva del análisis de la composición etárea de la matrícula hace referencia a la edad temprana de egreso del bachillerato por un grupo importante de adolescentes. Hay una participación importante de un grupo de adolescentes muy jóvenes, que egresan precozmente del bachillerato, sin tener la madurez necesaria para enfrentar los requerimientos de su inserción en el mundo laboral o en la educación superior. Si se examinan las modas estadísticas de los resultados es claro que en las zonas urbanas para el grado 10 están en las edades de 15 y 16 años y, para el grado 11, en 16 y 17 con una marcada superioridad numérica del primer grupo. Para la zona rural las edades predominantes son las mismas en los dos grados, radicando la diferencia con la urbana en un mayor peso del grupo de 17 años. La edad en que está culminando la escolaridad la mayor parte de jóvenes de zonas urbanas especialmente, no se compadece con las decisiones a que obliga la culminación del bachillerato en términos de ingreso a la educación del tercer ciclo o al mercado laboral. A los 15, 16 o 17 años es de suponer que en muchos casos aún no se cuenta con la madurez suficiente para desempeñarse en estos dos ámbitos. En muchos casos ni hay claridad para la toma de decisiones sobre el destino personal en lo profesional, si se piensa continuar estudios superiores, ni se cuenta con los requerimientos y calificaciones que suele demandar el mercado laboral si la opción es trabajar.

De acuerdo con análisis de Steffano Farné, el grupo poblacional más afectado por el desempleo urbano y rural en el país está constituido por los jóvenes de ambos sexos entre 15 y 24 años, siendo mayor la brecha ínter géneros en lo rural como puede observarse en el Anexo 3. En el siguiente cuadro se presentan los resultados del DANE sobre la participación y el desempleo de los y las jóvenes en

2003. Es evidente en los mismos la marcada dificultad que tienen los menores de 25 años para vincularse laboralmente, (y ello no obstante las dudas sobre subregistro que deje la definición de desempleo adoptada por la Encuesta de Hogares). Por género, el análisis intergrupos confirma la tendencia de años anteriores a que las mujeres se mantengan más en el sector educativo y la mayor presión que ejerce la socialización de los varones para que ingresen tempranamente al mercado laboral.*

Cuadro 2. Tasas de Participación y Desempleo de los y las Jóvenes en 2003.

	Tasa de Participación en Mujeres	Tasa de participación de hombres	Tasas de desempleo en mujeres	Tasa de desempleo en hombres
Menores de 15 años	3.77%	5.83%	13.96%	14.13%
15-25 años	54.88%	62.41%	35.99%	29.49%

Fuente: DANE-Encuesta Continua de Hogares 2003. Elaborada con base en: DANE-UNDP. La Perspectiva de Género. Una Aproximación desde las Estadísticas del DANE. Bogotá, 2004

Así mismo, el análisis del desempleo por niveles educativos muestra la existencia de un elevado número de bachilleres desocupados: ellos constituyen el grupo estructuralmente más importante de desempleados junto con los bachilleres incompletos, situación que tuvo ligeras modificaciones con el incremento del desempleo profesional a partir de la crisis de la segunda mitad de los noventa. En general, se observa un incremento del desempleo para bachilleres incompletos y bachilleres entre 1996 y 2000 (como muestra el cuadro elaborado por Steffano Farné, 2002, que se presenta en el anexo 4,).

* En trabajos anteriores alrededor de las brechas de género en el sistema educativo ya he hecho referencia a esta situación. A propósito se recomiendan entre otros mi trabajo sobre Brechas en Educación según Género, realizado para UNICEF y la investigación sobre Deserción Escolar que aparece en la bibliografía.

Por otro lado, son diversos los fenómenos ligados a esta inmadurez cuando los y las jóvenes ingresan a la educación del nivel terciario o superior; los desajustes de los y las jóvenes universitarios conllevan a problemas de eficiencia interna del sector y exigen al personal de las universidades asumir nuevos desafíos frente a una población que demanda tipos de atención diferentes a los que tradicionalmente estas instituciones han brindado. Esto, sin contar con lo que representa para jóvenes y familias. “En 1998 el 45.4% de inscritos al examen de estado, calendario A, tenían 16 años o menos, y el 37.2% tenía 17 años, para un total de 82.6% con 17 años o menos” (ICFES, SNP, 1998, citados por Gómez y Celiz, 2003). En el caso de la Universidad Nacional para el año 2002 el 3.5% del estudiantado tenía menos de 15 años y un 36.6% tenía entre 16 y 17 años, lo cual constituye una situación anómala del caso colombiano frente a los estándares internacionales (Gómez, Víctor; Celis, Jorge y otros, 2003).

Esta situación es común a la universidad colombiana. Jóvenes adolescentes de estas edades tienen en no pocos casos serios problemas vocacionales, la Universidad presenta elevadas deserciones y cambios de carrera. Hoy por hoy, como consecuencia de la problemática generalizada de deserción en el nivel superior, el Ministerio de Educación se ha visto abocado a diseñar un programa para abordar el fenómeno a nivel nacional y ha venido emprendiendo acciones de modo que esta problemática se ponga en el centro del debate educativo. En el marco de este proceso según informa El Tiempo de 21 de Mayo de los corrientes, la Ministra de Educación Cecilia María Vélez, ha señalado que el 50% de quienes ingresaron en 1999 a programas de educación superior en las modalidades técnica, tecnológica y universitaria desertaron. Entre las razones que aparecen como causa de este fenómenos destaca además de la falta de recursos económicos, el hecho de que *“las bases con que vienen del colegio no son suficientes para los niveles que les exigen o porque las carreras no llenan sus*

expectativas.” Como bien señala en columna de la misma página de ese diario Patricia Camacho, coordinadora del proyecto:

Retirarse definitivamente del sistema de educación superior es una decisión individual con consecuencias colectivas. Para el estudiante es un fracaso personal. Para la institución educativa significa no cumplir su objetivo de formación con calidad. Para el gobierno es una inversión sin resultado y un freno para el cumplimiento de sus metas. Para Colombia, una deserción del 50 por ciento implica una sociedad con bajos niveles de escolaridad, altos niveles de pobreza e inequidad y bajas probabilidades de desarrollo.²³

Dadas las debilidades de la educación previa, diversas instituciones de educación superior -universitaria y no- han tenido que asumir un rol remedial. Además, se tiene conocimiento de la creciente preocupación en diversas instituciones educativas del tercer ciclo por los problemas de personalidad y desadaptación social del estudiantado, elevados índices de consumo de alcohol y otras sustancias, entre otras. Por este motivo, profesionales de las mismas y en algunos casos las organizaciones de diversas entidades, han tenido que asumir nuevos papeles en el acompañamiento académico y personal de los discentes. Como señala Gómez, un factor determinante de la mayor importancia en esta problemática es:

la menor duración de la escolaridad en Colombia (11 años) respecto a estándares internacionales de 12 años de escolaridad... Esta situación le genera a la educación superior importantes problemas de inmadurez personal e intelectual, y de inestabilidad de las opciones de carreras... lo que tiene implicaciones posteriores en la deserción, repitencia e insatisfacción con la opción temprana de área de estudio... Otra importante implicación es el aumento en la educación superior de la función remedial y compensatoria de carencias cognitivas y socioafectivas del nuevo cuerpo estudiantil, lo que limita las posibilidades de una educación de nivel superior y obliga a una extensión de la duración del pregrado.²⁴

²³ CAMACHO, Patricia. Deserción, un reto de todos. En: El Tiempo, Bogotá (21 de Mayo de 2005); p. 2-10).

²⁴ GÓMEZ, Víctor Manuel. Problemas de Contextualización de la Reforma Académica de la UN. Departamento de Sociología, Bogotá: Instituto de Investigación en Educación, 2004.

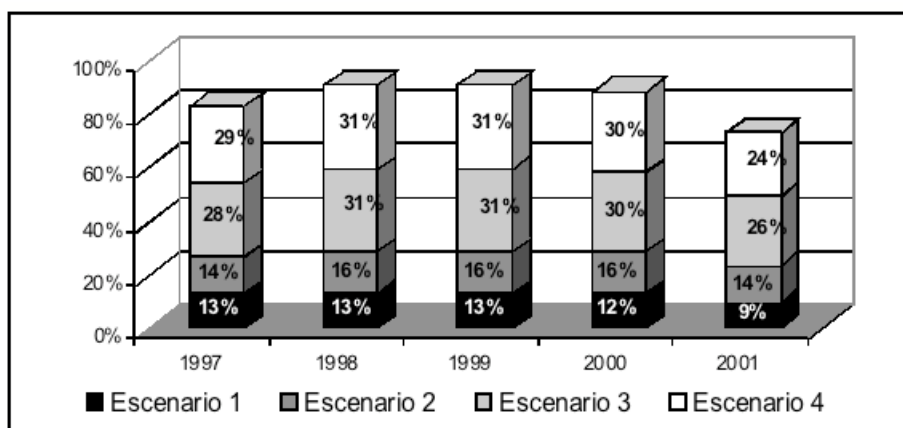
Lo anterior tiene que ver, como se dijo, con la situación anómala del caso colombiano frente a los parámetros internacionales. Las edades definidas como norma para culminar el bachillerato no corresponden con los niveles de madurez requeridos para tomar decisiones y desenvolverse en los ámbitos a los que se dirigen al dejar la escuela. Es indispensable, por tanto, revisar las implicaciones de la norma de edad, además del modelo y su duración., a fin de evitar estos desajustes. En el anexo 5 se presentan los cuadros comparativos de los sistemas educativos en América latina y otros países del mundo elaborados por Jorge Celis (2003); en los mismos se puede apreciar la anomalía señalada del caso colombiano frente a los estándares internacionales, donde en general la mayor parte de los y las jóvenes solo ingresan a la educación superior a partir de los 18 años y más.

◆ Extraedad en educación media

El análisis de la extraedad efectuado por Guataquí corrobora los planteamientos formulados en el ítem anterior a propósito de la composición etárea de la matrícula y permite afirmar que, adicionalmente, existen en este contexto de inequidades por zona y región, particularidades propias de las características de éstas que es preciso considerar para enfrentar el problema.

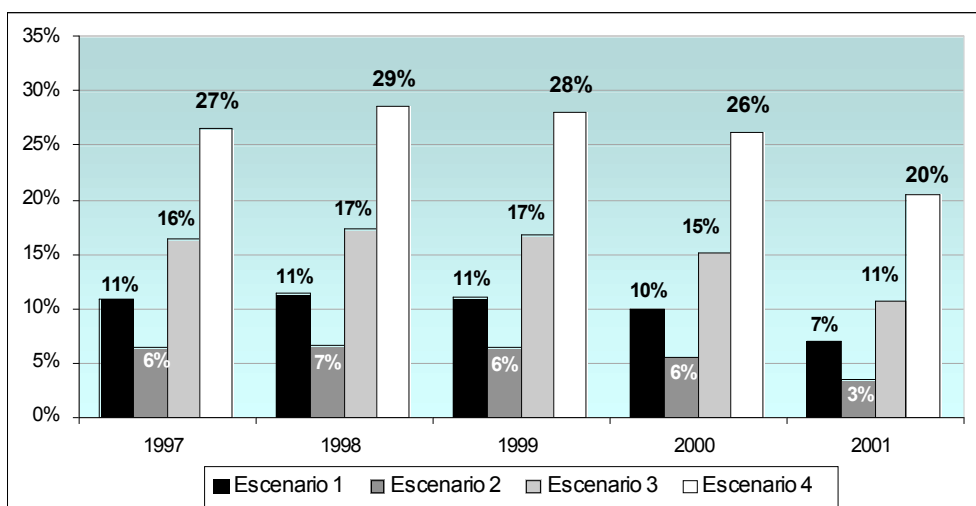
Como se observó ya al presentar la composición etárea de la matrícula, es evidente que en la educación media persisten participaciones importantes de personas con edades diferentes a la definida por las normas constitucional y ministerial tanto por debajo, como por encima de esos rangos. Los resultados que encontró Guataquí aparecen en las siguientes dos gráficas (11 y 12).

Gráfica 11. Tasa de extraedad total, 1997 – 2001.



Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág.20)

Gráfica 12. Tasa de extraedad tardía, 1997 – 2001.



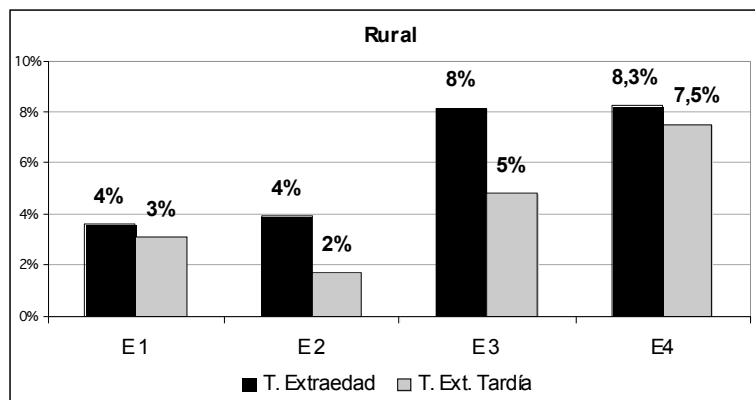
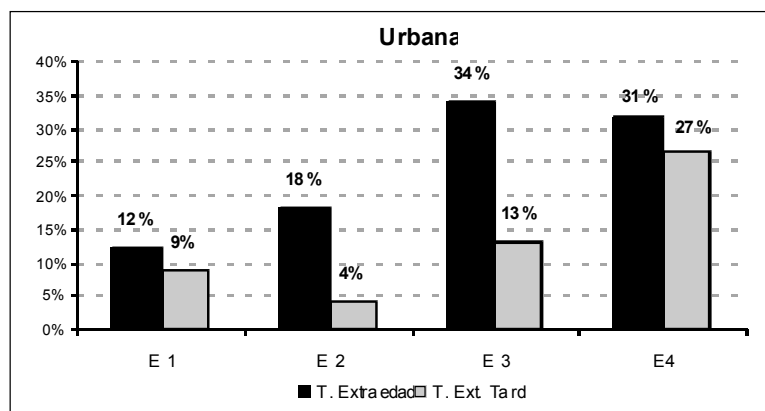
Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág. 20).

El autor llama la atención en torno a que “los escenarios dos y tres son los únicos donde la tasa de extraedad temprana supera a la tardía, lo cuál implica la alta proporción de estudiantes matriculados en media con edad de 15 años.”²⁵ Este fenómeno, reitera lo mencionado ya a propósito de la composición etérea de la matrícula. Como se planteó entonces, la elevada participación de personas de 15

²⁵ Guataquí, J. C., Op. Cit, (pág. 20).

años en los grados 10 y 11 y su graduación temprana conlleva a una serie de dificultades tanto para los individuos como para los ámbitos sociales a donde éstos se dirigen. Esta problemática es mayor en las zonas urbanas, donde las diferencias en la participación porcentual entre la extraedad total y la tardía son mayores, reflejando una mayor participación de personas jóvenes.

Gráfica 13. Tasas de extraedad por zona –2001



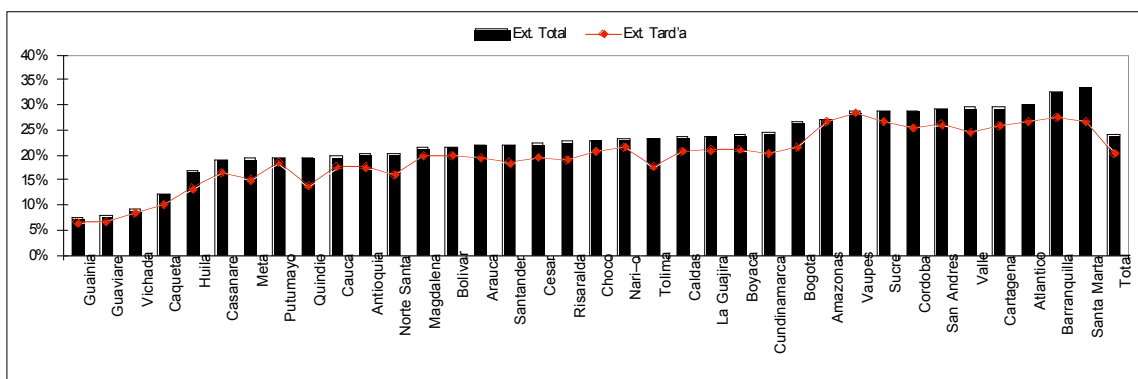
Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág. 21)

En las zonas rurales, por el contrario, es evidente que la extraedad tardía constituye el problema central como se observa en la gráfica anterior. Esto evidencia la necesidad de tomar medidas de flexibilización escolar que permitan la participación en la media de personas con distintas edades y de establecer

procedimientos que permitan acreditar diferentes tipos de saberes, haciendo pasarelas entre el trabajo y la educación formal. .

En cuanto al comportamiento de las regiones en materia de extraedad total y tardía (en el escenario 4, esto es, el mandado por la Constitución), los datos permiten afirmar que existe una elevada participación tanto de edades inferiores como superiores en la matrícula de todas las regiones. Las tasas más altas de extraedad total se encuentran para los distritos de Bogotá, Barranquilla y Santamarta y los departamentos de Atlántico, Valle, San Andrés, Córdoba y Amazonas. Departamentos donde la extraedad total y la tardía presentan muy escasa diferencia son Amazonas, Vaupés, Magdalena, Bolívar, Nariño, Putumayo y Chocó, lo cual permite inferir que prevalece allí la extraedad tardía. Los distritos en cambio presentan mayores diferencias entre las dos tasas, lo que permite afirmar que es probable que al examinar las concentraciones urbanas como municipios se reitere la mayor participación de los grupos de jóvenes de 15 años y menos en la composición de la extraedad.

Gráfica 14. Tasas de Extraedad Departamentales. Escenario 4



Tomado de Guataquí (2003) (pág. 79).

Estos datos indican que, de cara a lograr elevar los niveles educativos de la población juvenil colombiana y universalizar la media, es importante atender también a la demanda potencial por grupos de edades diferentes a la normalizada,

en especial a la demanda por jóvenes en extraedad tardía que requerirían cursar este nivel educativo. Más aún si se consideran los problemas de eficiencia de los grados precedentes y el carácter excluyente que ha tenido hasta ahora la educación media. Esto es así especialmente en las zonas rurales, donde la extraedad tardía juega un papel más importante en la extraedad total que el que se encuentra en la zona urbana donde la participación de personas en edades más tempranas es mayor.

En síntesis, en cualquiera de los dos escenarios de que se trate, sea el que manda la Constitución o el empleado por el Ministerio para sus cálculos, es necesario considerar que existe una población en extraedad a cubrir por la oferta de educación media, particularmente compuesta por personas con edades superiores a las establecidas, pero también por personas en edades inferiores a los 15 años. Jóvenes de otras edades requieren acceder, y, en algunos casos efectivamente acceden, a la educación media, aunque lo hagan en forma tardía, si bien muchos de los desertores escolares que se reintegran al sistema solo pueden ingresar a opciones de educación nocturna o a modelos semipresenciales y de validación, algunos de ellos de dudosa calidad, mientras que otros encuentran imposible reincorporarse*. En el último caso se encuentran principalmente aquellos a quienes las inflexibilidades del sistema excluyen por su condición social y personal, o por su necesidad de trabajar, negando la posibilidad a la existencia de diferentes trayectorias y ritmos, así como a la certificación de aprendizajes adquiridos en otros ámbitos.

2.2 CARACTERIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA, PROBLEMAS DE PERTINENCIA Y CALIDAD E INEQUIDADES DEL MODELO

* Sobre este punto, suficientemente documentado ya, llamó la atención la experta Elsa Castañeda durante la entrevista.

2.2.1 La oferta actual reflejo y testimonio de la historia nacional. La oferta actual de educación media en el país se caracteriza por la existencia de varios tipos de bachillerato, denominados modalidades, con clara prevalencia de uno: el bachillerato académico o clásico, sobre los restantes. Este conjunto, a un tiempo diverso y homogenizante, da testimonio de la historia nacional que refleja; una historia que ha estado atravesada por diversas tensiones entre, por un lado, un proyecto económico modernizador, industrializante y competitivo versus la ausencia de un compromiso claro de las políticas hegemónicas y de las elites socio-económicas con el desarrollo de un modelo económico y productivo nacional, modernizante y democrático; y, por otro lado, la tensión entre un proyecto social democratizador e integrador en educación, y un proyecto elitista que se resiste a comprometerse con propósitos de equidad, ofreciendo una educación de calidad universal e incluyente para todos.

En Colombia, desde el Congreso de Cúcuta en 1821, ha sido recurrente la preocupación por brindar una educación orientada hacia el trabajo productivo, que aporte al desarrollo económico del país, y sea alternativa a la formación clásica (Bohórquez, 1956); ya en 1826 se promulga la Ley General de Educación, en la que se resaltaba la importancia para el desarrollo del país, de la educación en ciencias y oficios. No obstante, en la práctica, su generalización se ha visto afectada tanto por la visión elitista y dicotómica, de una educación práctica para pobres, y una educación clásica, humanística, académica o general, para los grupos privilegiados (Helg, 1987), como por la ausencia de una opción por un modelo de desarrollo claramente modernizador y orientado a la industrialización del país. Desde entonces, como ha demostrado Frank Safford (1989) "...los valores de la modernidad expresados en la intención de una reducida elite de promover la educación en ciencias y oficios, no estuvieron correspondidos ni por el desarrollo de las fuerzas productivas ni por la aceptación de este tipo de educación en la mayoría de la población. Las ideas de modernización y diversificación de la oferta educativa no tenían el respaldo de la demanda del sector productivo por recursos humanos calificados, por lo que tampoco contaban con respaldo social." En este sentido, el caso colombiano no es singular; por el contrario, guarda similitudes con otros países agroexportadores del tercer mundo.²⁶

²⁶ TURBAY, Catalina. Educación Media Técnica Rural en Colombia y Desarrollo. Documento presentado al Ministerio de Educación y el Banco Mundial en el marco de la consultoría para el proyecto de Educación

No obstante las diferentes Misiones y recomendaciones que han abordado la relación entre educación secundaria, educación técnica y desarrollo, el país no ha tenido una política consistente para el fortalecimiento de éstas*; esto, sin que se pueda aseverar que ha estado de espaldas a ello, pues aunque no se ha tratado de una construcción progresiva sostenida en el tiempo (en la que de unos desarrollos se llegue a los siguientes a la manera de una espiral), sino de experiencias que se intentan para luego quedar como testimonios de políticas que entran luego en el olvido para dar paso a otras; y mientras tanto predomina siempre el bachillerato clásico o académico y, todavía como se ha visto, la media continúa siendo el privilegio de unos pocos, si bien entran ya nuevos grupos sociales a la misma. Así, de los equilibrios inestables que se han logrado en diferentes momentos de la historia de la política educativa, han emergido diferentes tipos de bachillerato (como se observa en el cuadro 3), además del académico; unos, ligados a la necesidad de separar la educación para pobres de la educación de la elites, otros fundados en una pretensión modernizante de la economía del país, otros en enfoques pedagógicos pluralistas y democráticos, y otros más, en el aprovechamiento de los vacíos reglamentarios conjugados con oportunidades de acceso a recursos financieros como la Ley 21*.

Meida Técnica Rural con base en documento elaborado para el curso de Modelos de Desarrollo con el profesor Javier Sánchez, Bogotá, 2003, p. 15-16.

* Para una mejor ilustración de la historia de la educación en Colombia y sus relaciones con los modelos de desarrollo se recomienda revisar, entre otros, los trabajos de Aline Helg, de Frank Safford, de Jaime Jaramillo, así como la colección editada por el Ministerio de Educación sobre Historia de la Planeación Educativa en Colombia y las memorias de diversas Misiones en el campo de la Educación. Las afirmaciones que aquí se plantean surgen a modo de conclusión de un trabajo de la autora sobre Educación Media y Modelos de Desarrollo antes citado, investigación documental efectuada en el marco de la especialización en Política Social y la consultoría al Ministerio de Educación sobre Educación Media Técnica Rural. En este trabajo resulta evidente la relación entre modelos de desarrollo y modelos educativos en educación secundaria y técnica a través de la historia nacional, así como la ausencia de compromiso con un derrotero claramente modernizante tanto a nivel del sector productivo como del educativo en el país. En general, se encuentra que, al tiempo con propuestas en este sentido, las fuerzas conservadoras, rentistas y elitistas han logrado una hegemonía que afecta los desarrollos de los dos sectores antedichos.

* La ley 21 de 1982 surge como un mecanismo de financiamiento para fortalecer, entre otras, a la educación técnica secundaria. Tras su expedición ha sido objeto de diversas modificaciones y, en algunos casos, la

A manera de ilustración en el cuadro que se presenta a continuación se pueden observar algunos tipos de instituciones, modalidades y programas educativos que se fueron incorporando tras las reformas educativas en los primeros años, a mediados y finales de siglo XX, tanto en las áreas urbanas como en las rurales** En la actualidad, perviven testimonios vivos de gran parte de las mismas, con transformaciones que han desdibujado sus perfiles iniciales para acomodarse a las nuevas disposiciones legales en relación a la educación técnica secundaria, y a la evaluación desde los parámetros establecidos para la educación académica: de modo que -salvo las Escuelas Vocacionales Agrícolas, Escuelas Complementarias, Escuelas Obreras y las Escuelas de Artes y Oficios- hoy día prevalecen, en general, la mayoría de programas y modalidades señalados en el cuadro, conjuntamente con los cambios producidos al amparo de la descentralización político-administrativa, la Ley General de Educación de 1994, la Ley 715 y a los efectos inesperados de la Ley 21 a que ya se hizo referencia en términos de distorsión de la educación técnica y sus cifras***.

ausencia de reglamentaciones precisas dio lugar a que planteles sin propuestas técnicas serias presentaran proyectos con el objeto de acceder a estos recursos. Esto generó adicionalmente una distorsión en los colegios presuntamente técnicos pues se trató, en no pocos casos, de "técnicos de papel". Sería necesario que el país adelantase una investigación sobre el impacto real que ha tenido esta Ley que, por lo demás, ya fue reformada de nuevo en el presente gobierno para atender necesidades de cobertura e infraestructura en el marco de las metas de la Revolución Educativa. Antes se tuvo conocimiento que en no pocos casos a través de los 20 años de expedida, esta ley fue empleada como una caja menor de políticas clientelares, muchas veces por fuera de la atención a los fines específicos para los cuales fue creada. También esto está en moras de ser objeto de investigación. Algunos avances en la consolidación de información sobre planteles beneficiarios y otras aparecen ya en el informe de Guataquí, los cuales podrían servir de punto de partida para quienes tengan interés en profundizar en esta línea, avanzando en el conocimiento de la que he denominado la caja negra de la educación media en el país.

** En los primeros años del siglo XX se ofrecía como educación secundaria; a mediados del siglo, como bachillerato superior; desde los años setenta, educación media diversificada; en los ochenta, educación media vocacional; en los noventa, de acuerdo con la Ley General de Educación, educación media académica y educación media técnica.

*** De hecho, el examen de la composición de la matrícula por modalidades arroja en la actualidad una menor hegemonía de la educación académica sobre la técnica que la que se encontraba en el pasado (inicios de la década de los noventa, inclusive). Sin embargo, quienes conocen bien la realidad que subyace a las estadísticas, tienen claro que muchos de los planteles que a partir de la conjugación de la Ley 115 y la Ley 21 aparecen como técnicos, no poseen en sentido estricto el carácter de tales o son planteles que simplemente tienen un área vocacional fuerte.

Cuadro. 3. Desarrollos de la educación secundaria en el siglo XX

ZONA	Hasta 1940	1950 – 1970	1980 – Siglo XXI
URBANA	Escuelas de Artes y Oficios, Institutos de Educación Complementaria; Escuelas Obreras	Institutos Técnicos Industriales – ITI, Institutos Técnicos Comerciales, CEMDIZOB, CEDIT, IDEMS, Institutos de Educación Media Diversificada –INEM, Centros Auxiliares de Servicios Docentes, CASD	Ley 21 de 1982, Ley General de Educación (1994) a través de PEIs, generan proliferación variada de modalidades “técnicas”, cuyo carácter real se desconoce y debería ser objeto de investigación. Igualmente se desarrollan algunas propuestas departamentales en virtud de la descentralización entre las que se destacan algunas experiencias orientadas a fortalecer la educación media y la media técnica, tanto por parte del sector educativo como a través de alianzas entre este e instituciones de Educación Superior y otras con el SENA. En la oferta rural, no se han reconocido mayores desarrollos, salvo algunas propuestas iniciales en algunos Departamentos como Bolívar con el PEPA, Boyacá con la creación del sistema CRER* algunas redes de colegios de media técnica, principalmente, así como unas pocas alianzas entre planteles de educación media e institutos técnicos superiores al igual que con el SENA. También se hallan algunas pocas innovaciones de iniciativa individual en algunas zonas del país, fruto del liderazgo de los rectores, generalmente. Tanto en lo urbano como en lo rural, la necesidad de responder a las demandas de las comunidades por una educación pertinente para la juventud ha desempeñado un papel fundamental en las medidas tomadas por los gobiernos de nivel intermedio y local.
RURAL	Escuelas Vocacionales Agrícolas, Escuela Normal Agrícola	Concentraciones de Desarrollo Rural -CDR-, Institutos Agrícolas -IA-, Institutos Técnicos Agrícolas -ITA, Institutos de Promoción Social -IPS y las Concentraciones Rurales Agrícolas –CRA, Hogares Juveniles Campesinos y las Granjas integrales Autosuficientes	

* El PEPA es el Proyecto Educativo de Producción Agroindustrial, Agropecuaria, Acuícola y Artesanal de Bolívar. El CRER es el Centro de Recursos Educativos Regionales –CRER-, el cual representa una propuesta pionera de educación media técnica por cuanto emula el modelo CASD en el medio rural, atendiendo la población escolar de tres municipios en una única planta física. Hay otras innovaciones puntuales en instituciones y propuestas incipientes o en etapa de diagnóstico en otros Departamentos.

A manera de síntesis, el cuadro 4 muestra la estructura actual prevaleciente en el sistema colombiano. Como se puede observar, de acuerdo con la ley 115 existen en modalidades, bachillerato académico ó técnico. Este carácter, en virtud del desarrollo antes referido, se concreta en la existencia en la actualidad de las modalidades de bachillerato que se presentan en el cuadro 5:

Cuadro 4
Sistema Educación Formal
Vigente en Colombia

EDUCACION SUPERIOR		
11	EM ACADEMICA	EM TECNICA
10		
9°	EDUCACION BASICA: SECUNDARIA	
8°		
7°		
6°		
5°		
4°	PRIMARIA	
3°		
2°		
1°		
0	PREESCOLAR	

Cuadro 5
EMT, Modalidades según
Instituciones Oferentes

INDUSTRIAL	ITI, INEM, CASD, CEMDIZOB, CEDID,... IDEM
COMERCIO	Institutos de Educación Comercial, INEM, CASD..
AGRICOLA	ITA, CDR, CRA, IA, IPS, algunos INEM y CASD Hogares Juveniles Campesinos
PROMOCION SOCIAL	Institutos de Promoción Social IPS, INEM
OTRAS: LGE, LEY 21	-Proliferación de instituciones con especialidades técnicas o vocacionales, constituyen una caja negra en la oferta de EMT) - Algunas propuestas departamentales: PEPA y otras

Elaboradas por Elvia Acuña y Francisco A. Galán, 2002. MEN-PER

2.2.2 El comportamiento de la matrícula en Educación Media. Escaso valor social atribuido a la educación técnica, homogenización y academicismo.

Vale la pena destacar que, no obstante las múltiples recomendaciones y propósitos que a través de la historia se han formulado en dirección a fortalecer la educación secundaria y la técnica en las zonas urbana y rural así como una formación para el trabajo, el desarrollo societal y la inclusión de las juventudes, el

examen de la matrícula evidencia una marcada prevalencia de la modalidad académica sobre las restantes. A partir de la expansión relativa de la cobertura en este nivel educativo, siempre ha primado este tipo de oferta sobre las restantes; en las ciudades, e incluso en el campo, ha imperado la tendencia histórica de conferir un escaso valor social a la educación técnica (Gómez, Turbay y otros, 1994; Turbay y otros, 2003).

La oferta de Educación Media en el país y, por ende, la matrícula, continúan siendo predominantemente académicas tanto en las ciudades como en el campo. Se trata de un modelo homogenizante, que no tiene en cuenta la heterogeneidad de la población juvenil, tanto en términos de su procedencia, como de sus intereses y posibilidades. Los cálculos efectuados por Guataquí (2003) para el examen del comportamiento de la matrícula en el marco de las disposiciones de la Ley 115 en cuanto a modalidades, (donde como se vio se establecen dos, la académica y la técnica), muestran que la matrícula nacional en educación media académica pasó de representar el 85% en 1985 al 66% en 2001; sin embargo, como se ha planteado ya, es preciso leer cuidadosamente estos resultados por cuanto algunas de las disposiciones de política –entre ellas de manera preponderante la Ley 21 con la cual se asignaban recursos a la educación técnica secundaria- han devenido en la proliferación de un sinnúmero de bachilleratos no académicos que, no por ello, puede afirmarse que sean bachilleratos técnicos en sentido estricto, pese a que la norma dicotómica obligue a clasificarlos como tales.

En los últimos años se observa un ligero crecimiento de los planteles que ofrecen educación media y de las jornadas en que se brinda la misma, como muestra el siguiente cuadro. Aparece un mayor crecimiento relativo de la educación técnica, si bien la modalidad académica continúa cuanto menos duplicando a la técnica. Sin duda dicho crecimiento ha sido el efecto tanto de la presión de la demanda

como de las medidas de política educativa nacional que han propendido por la existencia de instituciones educativas que ofrezcan desde 0 hasta 11 grados.

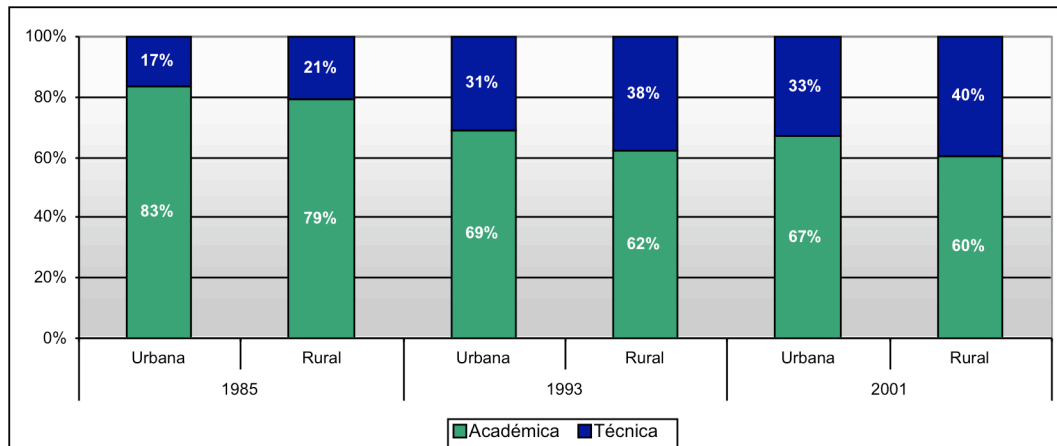
Cuadro 6. La oferta de educación media, 1997 – 2001

	Establecimientos	Jornadas	Jornadas (con modalidad)	Académica	Técnica	Ambas
1997	6018	7338	7709	4667	1874	1168
2001	7101	8212	8807	4808	2482	1517

Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (2003). (pág. 32).

En cuanto a la participación por zonas, modalidades y género, sus cálculos han arrojado resultados de interés, que se presentan en el gráfico 15 y el cuadro 7:

Gráfica 15. Matrícula por modalidades y zonas 1985-2001.



Fuente: C 600-DANE. Cálculos de Guataquí (pág. 30).

Cuadro 7. Participación de la matrícula por modalidad y género – 1993, 2001.

Modalidad	1993		2001	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Académico	47,0%	53,0%	49,8%	50,2%
Industrial	86,7%	13,3%	74,9%	25,1%

Agropecuario	62,9%	37,1%	55,6%	44,4%
Promoción Social	21,0%	79,0%	25,3%	74,7%
Comercial	23,7%	76,3%	32,3%	67,7%
Pedagógico	22,8%	77,2%	27,2%	72,8%
Otra modalidad	43,1%	56,9%	36,4%	63,6%

Fuente: C-600 / DANE, Cálculos de Guataquí (pág. 32)

Como se observa, hay un ligero crecimiento de la oferta y de matrícula especialmente en educación media técnica y no aparecen diferencias notorias por zona. En cambio, la matrícula por especialidades según géneros si presenta diferencias ligadas a los tradicionales sesgos que imprimen a la matrícula estereotipos sexistas; predominan los varones en las modalidades Industrial y Agropecuaria y las mujeres en Promoción Social, Comercio y Pedagógico.

Es claro, tanto en la composición de la matrícula como en la de la oferta, que el país ha continuado optando por una oferta homogenizante, fundamentalmente de tipo académico, orientada a preparar para el ingreso a la universidad. A esto se añade, que las disposiciones de política han favorecido que, en la práctica, gran parte de los planteles tengan que orientar su praxis educativas y sus currículos haciendo un mayor énfasis en los contenidos del núcleo común, dedicando un mayor tiempo a las materias propias de éste, y preparando al estudiantado para un examen único y homogenizante, elaborado fundamentalmente desde el modelo del bachillerato dominante.

Paralelamente, cabe afirmar que el tipo de oferta de la educación media se diferencia en poco de la educación básica, de la que se convierte en formación complementaria y remedial (Gómez, 2002). A esto se añade que las orientaciones de política curricular (Decreto 1860 de 1994, Lineamientos curriculares y estándares de competencias para las diferentes áreas de conocimiento), continúan profundizando el sesgo academicista y generalista para los grados 10 y 11; adicionalmente, en estos instrumentos de política, no aparece evidencia

alguna de que se trate de un nivel educativo con finalidades específicas; en general, las directrices para estos grados en las diferentes áreas se limitan a continuar y complementar lo propuesto para la básica secundaria. En este sentido, la realidad muestra que no se ha trabajado en pro del desarrollo de una identidad específica para la educación media y, menos aún, en dirección a una propuesta nacional de educación media que considere la diversidad y la pluralidad de sus usuarios y de los requerimientos sociales. De este modo, si bien se plantea que la educación media debe preparar para el ingreso a la educación superior y al trabajo, es claro que su reglamentación no se ha ocupado de que ello ocurra. Por el contrario, prevalece un modelo basado en la concepción de educación media orientada desde los intereses de grupos sociales minoritarios, que no se adecua a la heterogeneidad de la población que hoy atiende, y que no responde a los nuevos requerimientos en materia de ampliación de coberturas.

2.2.3 Problemas particulares que merecen destacarse en relación a la pertinencia y calidad de la educación media nacional. A la situación descrita en los ítems anteriores y en estrecha relación con ella, en particular con la homogenización academicista del modelo colombiano; y, en gran medida como consecuencia de éste; se añaden un conjunto de problemas relativos a la pertinencia y la calidad de la secundaria superior vigente en el país. A partir de la revisión del estado del arte sobre la educación media en Colombia y de las múltiples consultas y observaciones realizadas en diferentes momentos con expertos y actores de diferentes estamentos de este nivel educativo, cabe afirmar que se trata de un entramado complejo, donde solo para los propósitos del análisis cabe diferenciar y separar las dimensiones de los problemas, si bien en la realidad

operan como parte de una totalidad dinámica*. Así pues, con fines analíticos, pueden destacarse los siguientes problemas:

- ◇ Escasa pertinencia, corolario de la homogenización y el academicismo

Como se mencionó ya, la educación media se caracteriza por ofrecer una educación fundamentalmente academicista, a través de la cual se trata de manera homogenizante a un estudiantado crecientemente heterogéneo. A la educación media actual llegan jóvenes altamente diversos, como plurales son las juventudes del país no solo en cuanto a su procedencia (social, regional, de estrato socioeconómico, capital cultural, capital social) sino también en términos de su diversidad en materia de aspiraciones y oportunidades educativas, profesionales y laborales, intereses, culturas, edades, etc. A ellas y ellos, el modelo actual no les ofrece opciones para la exploración y el desarrollo de sus talentos, ni experiencias propedéuticas para su inserción en distintos ámbitos de la sociedad (Castañeda, 2004).

En efecto, el modelo dominante de bachillerato intelectualista orienta la enseñanza primordialmente hacia el ingreso a la educación superior y, como si esto no fuese ya un desfase suficiente, en la medida en que gran parte de los y las jóvenes no podrán acceder a la misma, los suele orientar principalmente a profesiones tradicionales, desde la valoración que por la *doctoritis* se encuentra en el país como símbolo de status. Así, se desconocen tanto las áreas técnicas y tecnológicas, como la necesidad de ofrecer salidas de formación para la vinculación al trabajo a aquellos jóvenes que no pueden o no quieren continuar inmediatamente en niveles educativos postsecundarios (Gómez, 1995, 2002 y

* Totalidad a la que es preciso atender de cara a construir una oferta de calidad y pertinente para la educación media, al igual que una sociedad más equitativa e incluyente, respondiendo a las necesidades de las juventudes y del país.

otros; Turbay y otros, 2003). De este modo, resulta para gran parte de los y las jóvenes una falacia que la escuela se constituya en un elemento facilitador de su promoción, movilidad e inclusión social, a través de una oferta que les permita disponer de salidas intermedias que aumenten su empleabilidad y faciliten su inclusión social y el desarrollo de sus capacidades (Gaviria, A., 2002; Gómez, V.M., 2003).

En la práctica existe un desfase entre este modelo academicista y las realidades de la educación superior y el mundo del trabajo en el país; la educación media no garantiza realmente (en lo que a ella corresponde), la inclusión en ninguno de estos dos ámbitos, ni siquiera en muchos casos puede decirse que la facilita. De acuerdo con lo planteado en un trabajo anterior cabe señalar, a propósito del desfase entre el modelo dominante y la realidad de la educación superior, los siguientes aspectos:

- El paso de la media a la educación superior presenta un cuello de botella debido a que los cupos disponibles en la educación superior pública resultan escasos respecto a la elevada demanda proveniente de poblaciones con escasos recursos económicos. En 1999, las universidades públicas recibieron 252.176 solicitudes para primer curso y sólo disponían de 64.261 cupos. En este mismo año, la Universidad Nacional recibió un total de 67.681 solicitudes, disponiendo de 12.041 cupos...
- La oferta de educación superior en Colombia se concentra en los principales centros urbanos, Bogotá, Medellín y Cali, (según información sobre educación superior del ICFES). Los egresados de las zonas apartadas no disponen de facilidades para acceder a programas de educación postsecundaria. En muchos de estos sitios tampoco se encuentran oferentes de programas de formación para el trabajo en la educación no formal...
- La mayoría de los estudiantes de los estratos socioeconómicos más pobres que egresan de la educación media no disponen de los recursos económicos requeridos para ingresar a un centro de educación universitaria, aún cuando habiten en los principales centros urbanos del país. Con mayor razón los egresados(as) de regiones apartadas e hijos(as) de campesinos o de padres y madres dedicados al trabajo precario del sector informal. Por tal razón para ellos no resulta pertinente una educación media definida únicamente como nivel de paso a la educación superior...
- La oferta privada que se ha ido masificando para cubrir sectores sociales de

bajos ingresos, no dispone de condiciones para ofrecer una educación de calidad, dado que no cuenta con infraestructura apropiada para orientar prácticas significativas y adolecen de condiciones para la investigación científica y tecnológica, entre otras.

- El examen de Estado ICFES funciona como un filtro de selectividad social que ratifica el peso de las diferencias sociales para acceder a programas de educación superior a través de una alta valoración del academicismo; contribuyendo, de facto, a la homogenización de la enseñanza en la educación media, desconociendo áreas del conocimiento alternos. Mientras para el grueso del estudiantado resulta más pertinente y relevante una formación en campos técnico-profesionales que les brinden salidas laborales, así como en áreas del conocimiento acordes con sus expectativas, el ICFES no tiene en cuenta este tipo de competencias y conocimientos en la elaboración de la prueba.

- La selectividad que se realiza a través del examen de Estado es aplicada básicamente a los jóvenes de sectores socioeconómicos de bajos ingresos, para quienes la única posibilidad de ingreso a la educación superior se cifra en la oferta pública. Los jóvenes de las clases medias altas y de la elite acceden con mayor facilidad a universidades privadas de prestigio, dado que el examen de Estado valora especialmente los conocimientos académicos que éstos han recibido en los colegios de donde, además, normalmente reciben un entrenamiento para la aplicación de esta prueba (cursos, pruebas piloto, etc.).²⁷

A este desfase se añade otra realidad contundente que, en no pocos casos, constituye un efecto perverso del modelo academicista orientado a la educación superior inicialmente concebido para las elites. En muchos casos, según hallazgos de Elsa Castañeda, el profesorado –“consciente” de que los y las estudiantes no podrán acceder a dicho universo- ofrecen una educación de baja calidad a sus discípulos, pues consideran que aquellos no están en capacidad de beneficiarse de la misma por las limitantes de sus condiciones sociales y de baja educabilidad. La “Ausencia de Futuro” para los jóvenes del país de que hablara en los ochenta Parra Sandoval, se convierte en este caso en el Efecto Pígameón que condiciona en muchos casos el no futuro actual.

La segunda cara de la ausencia de pertinencia del modelo es su ineficacia para cumplir con el papel de preparar para el mundo del trabajo. Si bien el desempleo

²⁷ TURBAY, C., ACUÑA, E. Y GÓMEZ, V.M. (2003) Op. Cit., p. 10 y 11.

juvenil y el desempleo de bachilleres no pueden atribuirse en forma exclusiva a la educación media (ni siquiera a la educación en general), es clara la inadecuación de ésta para cumplir con los fines de preparar para el trabajo. Como se vio ya, el grueso de los desempleados del país está conformado por jóvenes bachilleres o bachilleres incompletos. La educación académica no forma para trabajar ni como empleado ni para el autoempleo. Si bien se afirma que hoy por hoy los empleadores valoran más una buena formación general, esto no implica que no requieran el saber y el saber hacer; quienes interpretan lo anterior como necesidad de una educación academicista se confunden en medio del falso dilema entre educación general y formación específica. Adicionalmente, en un país como el nuestro, con elevados índices de desempleo, una alta participación del sector informal de la economía en el empleo y el autoempleo, baja creación de puestos formales de trabajo, pauperización del empleo, entre otras, no solo es necesario que las y los jóvenes sepan trabajar sino que, además, deben saber generar formas alternativas de trabajo distintas al empleo.

Como se ha señalado en diversas oportunidades es necesario considerar en este contexto el papel nulo o marginal de la orientación y la formación para el egreso de la educación media, sea hacia el mundo del trabajo o hacia la educación postsecundaria. En general, la secundaria superior se caracteriza por la ausencia de oportunidades de práctica profesional o laboral orientadas, sistemáticas y reguladas, por este motivo los egresados de la educación media presentan deficiencias en términos de la formación para el trabajo. Esto es así tanto en materia de competencias básicas, como de competencias laborales y ciudadanas. Esta situación repercute para la inserción juvenil en todo el espectro del sector productivo; en un trabajo adelantado por Puig en la Universidad de Antioquia, en el cual se consultó a dirigentes del sector empresarial de punta en el país, los empleadores manifestaron la inadecuación entre las calificaciones de los bachilleres y los requerimientos del mundo empresarial. Y, en el otro extremo, el

del rebusque, se tiene conocimiento que los y las jóvenes tampoco disponen de los recursos de distinta índole que se requieren para insertarse productivamente y desarrollar sus capacidades. Como señalara en un trabajo anterior:

- La escuela generalmente se encuentra aislada del mundo del trabajo y no conoce sus requerimientos. Por tanto, sus prácticas curriculares y pedagógicas no suelen contemplar entre sus objetivos la formación para el trabajo o el desarrollo de competencias laborales.
- La educación media desconoce la evolución y los requerimientos del mercado laboral y no prepara al estudiantado para trabajar, sea como empleado o por cuenta propia, ni para aproximarse en condiciones de empleabilidad y con empoderamiento al mundo del trabajo...
- Son contadas las escuelas medias que tienen alianzas sea con el sector productivo o con instituciones de educación superior que faciliten el cumplimiento de su finalidad bivalente en términos de la socialización de los y las jóvenes.
- No existe en gran parte de las regiones una articulación de los planes educativos (Proyectos Educativos Institucionales, Municipales y Regionales) con los planes de desarrollo de las regiones.
- La educación no suele hacer parte, junto con el desarrollo tecnológico, de las estrategias de competitividad y desarrollo de las regiones, salvo en algunos departamentos.²⁸

◆ Ausencia e ineficacia de la orientación

Si bien la educación media tiene una función propedéutica y debe orientar a los y las discentes hacia el mundo del trabajo o hacia el de la educación superior, no se encuentran en la actualidad desarrollos fuertes de este papel orientador. De hecho, el examen del estado del arte no arroja mayores evidencias de que se esté realizando una labor sistemática en esta dirección. A partir de las realidades conocidas se puede afirmar que hay una oferta escasa de oportunidades dentro y fuera de la escuela para la exploración y la profundización de vocaciones, de conformidad con intereses y posibilidades de los y las jóvenes.

²⁸ Ibid, p. 11 y 12.

A lo anterior se añade que, por un lado, el modelo unívoco de oferta y la rigidez en la concepción de trayectorias educativas no permite la exploración; menos aún si se considera que la escuela se encuentra aislada de la realidad de los sectores educativo, de formación profesional y productivo. Por otro lado, a pesar de las falencias que pudiera tener en el pasado la función de orientación, el que en la práctica la figura de los psico orientadores esté desapareciendo progresivamente de la contratación en el sector oficial, es una evidencia más del escaso valor que se atribuye en la práctica a esta labor.

Los problemas de deserción en la educación superior a que ya se hizo referencia, junto con los desajustes de personalidad y demás conductas que inciden en la problemática social de la juventud colombiana, son una muestra más de los vacíos que existen en materia de orientación en la educación media, problema que requiere estudios que permitan una mejor documentación, así como el desarrollo de propuestas innovadoras que contribuyan a que la escuela cumpla esta misión.

- ◇ Ausencia de un papel específico definido para la media en materia de formación para la ciudadanía

Aseverar que la problemática nacional en materia de ejercicio de la ciudadanía obedece a un factor específico sería un reduccionismo craso, dada la complejidad del fenómeno y la multiplicidad de factores que inciden en la formación y el ejercicio de aquella. La educación juega un papel fundamental en ello, pero no es ajena a la incidencia de otros elementos de la estructura societal. La formación para la ciudadanía en la escuela no consiste, ni debe consistir, en un área de formación propia de una materia o un momento en el currículo y el plan de

estudios, sino en un proceso transversal; en esto aciertan los estándares vigentes. No obstante, es preciso aclarar que tras examinar los estándares nacionales para la formación de competencias ciudadanas en general y en educación media en particular (donde se hace evidente que no existe una atribución especial a este nivel educativo, en un momento crítico de la vida próximo a la adultez y al ejercicio formal de los derechos políticos) se consultó al equipo de la Universidad de los Andes que participó en su diseño sobre la especificidad de la educación media, encabezado por el Dr. Enrique Chauz. Con toda honradez, el equipo aceptó no haber tenido en cuenta esta especificidad ni haber recibido orientaciones políticas del Ministerio en este sentido; ni siquiera se planteaba la media como un nivel específico, los grados 10 y 11 son continuación de la básica secundaria, simplemente. La media carece, una vez más, de desarrollos que den cuenta de los fines que se le asignan y, sin duda, debería ocuparse de preparar a los futuros ciudadanos para el ejercicio pleno y empoderado de la ciudadanía. Y también, como señalara Juan Carlos Tedesco recientemente, de formar a las elites para la solidaridad.

No obstante no poder aseverar rigurosamente nada en términos de la incidencia particular de la problemática de la educación media sobre la problemática nacional de la juventud en relación al ejercicio de la ciudadanía, si cabe llamar aquí la atención sobre la forma como los fenómenos que se han señalado en materia de equidad, exclusión e impertinencia, pueden contribuir al deterioro de la democracia y la seguridad nacional. Desde la teoría, cabe llamar la atención sobre la incidencia que la falta efectiva de reconocimiento y oportunidades para la juventud tiene en el comportamiento social de ésta. Recientemente, el profesor Wilhelm Heitmeyer presentó en un evento organizado por el Instituto Pensar de la Universidad Javeriana un modelo para abordar cómo la falta de reconocimiento incide en la violencia juvenil. En la tesis que sostiene el autor se encuentra una relación estrecha entre la integración, el reconocimiento y la conducta social de los

y las jóvenes. En el anexo 6 se presenta un cuadro síntesis del modelo que propone.* En el mismo, se hace evidente el papel de las oportunidades y el reconocimiento en la inserción adaptativa a la sociedad y las consecuencias nefastas de su negación.

◆ Rigidez de la oferta, otra forma de exclusión

La oferta presenta estructuras rígidas en materia de requisitos de edades, falta de reconocimiento a diferentes trayectorias, trazado de trayectorias unívocas, ausencia de pasarelas y formas de acreditación de saberes adquiridos por fuera de la institucionalidad formal de la escuela. Todas estas son fuentes de exclusión social de los y las jóvenes. No existen sistemas de equivalencias para los que habiendo salido desean retornar a la educación formal, procedentes de la educación no formal o del mundo del trabajo. Quienes finalmente hacen esta elección, generalmente deben conformarse con ingresar a opciones de segunda clase (Turbay, C., 1994; Castañeda, E., 2002). Así mismo, no existen formas para homologar o acreditar aprendizajes adquiridos en otros ámbitos ni formas para certificarlos.

Tampoco se encuentran propuestas curriculares flexibles que permitan al estudiantado optar por diferentes tipos de trayectorias, según sus intereses y posibilidades, obligando a optar entre acomodarse a lo establecido, así no resulte de interés para las personas o aparezca inútil, y desertar. Igualmente, solo se valoran ciertos saberes, dando la espalda a quienes tienen claras preferencias por la elección de otros caminos y talentos para ello; es el caso de las artes, la literatura, el teatro, el deporte y otros campos, generalmente subvalorados por la escuela.

* Agradezco especialmente a Felipe Rojas, a la facultad de Psicología y al Instituto Pensar haberme facilitado este material, antes de su publicación, para incluirlo en esta tesis.

- ◇ Calidad deficiente: Deficiencias de los modelos pedagógicos y didácticos con impactos negativos sobre los aprendizajes

Esta problemática no es potestad exclusiva de la educación media. Sin embargo, cabe destacar aquí que los modelos pedagógicos prevalecientes en este nivel educativo a escala nacional, inciden negativamente sobre los aprendizajes y obran en detrimento generalmente de aquellos que poseen un menor capital cultural. La educación media se caracteriza, como se dijo, por ofrecer una educación enciclopedista, que privilegia el cumplimiento de la norma y la preparación para el examen de estado sobre el proceso de construcción teórico-práctica del conocimiento y dificulta que los estudiantes se apropien de los saberes y vean su aplicabilidad para la vida social, profesional o laboral, aparte que no les facilita explorar y explorarse. Este tipo de prácticas viene incidiendo negativamente en la deserción educativa y en los bajos resultados nacionales en materia de calidad de la educación. A esto se añade que se atribuye poco valor a la experimentación, la creatividad y no se favorece la exploración de diferentes campos, el arte, la cultura y lo práctico en el mundo de la producción y del cuidado social reproductivo.

Para muchos jóvenes, el currículo y el plan de estudios resultan irrelevantes, impertinentes e inoportunos. Esto se agrava por la falta de propuestas pedagógicas y didácticas innovadoras que faciliten la apropiación de los saberes por los y las jóvenes, provoquen su conocimiento de sí mismos y fomenten su interés y el desarrollo de sus intereses. Las prácticas verticales y memorísticas en el aula no favorecen una actitud activa frente al proceso de conocimiento ni sirven a la orientación para la inserción social. Esto incide discriminando negativamente a los jóvenes provenientes de grupos sociales que por su capital cultural no cuentan con las mejores condiciones ni con los recursos externos para aprehender, comprender y aplicar conceptos con elevados niveles de abstracción desde

pedagogías tradicionales, convirtiéndose en una fuente más de fracaso escolar y exclusión.

Problemas del profesorado, de su capacitación y actualización, así como de recursos educativos disponibles en la escuela son elementos sobre los cuales es preciso indagar más a fin de intervenir en la calidad de los aprendizajes. Así mismo, resulta necesario vincular más la educación a la realidad circundante y conectarla con el contexto global, pues es evidente que en muchas regiones –y no solo en las más apartadas (aunque existe una problemática importante de abandono de estas últimas)-, en no pocos casos se encuentran de espaldas a los desarrollos del país y del mundo. Allí los cambios no llegan; no están informadas, y nadie se ocupa de que lo estén.

Finalmente, es preciso referirse aquí a los bajos logros en los exámenes de estado como indicador de calidad, independientemente de los cuestionamientos que puedan hacerse a las pruebas y la claridad de que la calidad va más allá de lo que miden éstas, como se ha dicho ya. Si bien el examen de estado no evalúa solamente a la educación media, es la única prueba disponible sobre el bachillerato y los bachilleres del país y sus logros de aprendizaje. En general, los bachilleres de Colombia vienen teniendo resultados insatisfactorios, de pobre calidad, en las pruebas de logros y competencias*. A la problemática de calidad en general que reflejan las pruebas se agrega el problema de equidad en el logro en la misma. Quienes obtienen los peores resultados suelen ser los mismos excluidos sociales por otros factores: l@s pobres, l@s jóvenes de zonas rurales y l@s usuarios de la educación privada para pobres, especialmente. Los mejores resultados los tienen algunos colegios de elite, colegios oficiales de punta y

* Para una visión más amplia se recomienda ver los resultados en los portales del Icfes y el Ministerio de Educación. No se incluyen aquí por cuanto éstas no son, como se dijo, específicas de la media, sino que miden parte de lo aprendido a través de toda la escolarización de los y las futur@s bachilleres.

algunos bachilleratos industriales, generalmente.

◊ Debilitamiento de la Educación Media Técnica

Si bien la Ley General de Educación (1994) reconoce a la educación media técnica como una oferta educativa importante, en la práctica se ha asistido a su debilitamiento, a partir de los noventa especialmente. Del examen de esta problemática se destacan en los diferentes estudios adelantados principalmente por Víctor Manuel Gómez y por otros, los aspectos que se presentan a continuación:

- La ausencia de procesos gubernamentales de apoyo a su fortalecimiento y la expedición de medidas generales que desconocen el carácter particular de ésta, obligándola a ajustarse a los parámetros concebidos para la educación académica
- Empobrecimiento de las instituciones de educación media técnica que venían siendo reconocidas por ofrecer una formación de alta calidad, como consecuencia de la asfixia presupuestal que le implica adecuarse a parámetros construidos para un modelo educativo diferente. A esto se añade el efecto de la ausencia de políticas de fomento y desde éstas, de recursos específicos para el carácter de los planteles. Muchas no disponen de medios para organizar prácticas educativas relevantes y en procesos productivos modernos; su equipamiento es obsoleto.
- Desarticulación entre las instituciones educativas de Educación Media Técnica y el sector productivo moderno, empresas, centros de investigación e instituciones de educación superior. En virtud de ello, gran parte de estas instituciones educativas se encuentran rezagadas respecto a las tecnologías más actualizadas; centran la formación en oficios puntuales que cierran las vías propedéuticas y los ciclos sucesivos de las áreas tecnológicas, técnicas o profesionales. Este aislamiento redundando además en una ausencia de circulación de saberes en torno

a nuevos desarrollos tecnológicos, de formas de producción y en que vivan en no pocos casos de espaldas a las realidades del mercado nacional y de la globalización.

- La mayoría de instituciones de educación media técnica rural se han quedado ofreciendo una formación obsoleta, centrada en la producción y la cosecha, sin explorar procesos de programación de cultivos; actividades de postcosecha; procesamiento, conservación y transporte de alimentos, etc., en los cuales el saber científico-tecnológico resulta vital para la generación de valor agregado a los productos agropecuarios. Por el contrario, muchas de ellas repiten las prácticas y conocimientos que los jóvenes campesinos han aprendido, quizá mejor, en la parcela familiar y en las faenas diarias de la finca. Esto les resulta desmotivante, dado que esperan una formación que les permita vivenciar la modernidad dentro de la vida rural misma, para no repetir las condiciones precarias de sus padres. Muchos aspiran a una formación técnica diferente a la agropecuaria, que es la que comúnmente se les ofrece bajo el criterio arbitrario de “arraigarlos al campo”; por lo que esperan explorar una formación más diversificada en opciones.

- Las instituciones que se atreven a innovar suelen hacerlo en el aislamiento, de modo que cada cual tiene que recorrer el mismo camino en forma individual, en lugar de estar potenciando esfuerzos al integrarse en redes.

- Si bien a través de la historia en Colombia distintas Misiones nacionales e internacionales han señalado la importancia de fortalecer una cultura técnica, lo que hoy se tiene en educación media aparece como una colcha de testigos vivos de esfuerzos abandonados en virtud de una cultura dicotómica que desprecia la práctica como algo de segunda, una oferta para pobres, a lo que se añade que la educación media técnica hoy se desestima tanto por sus costos, que podrían en parte ser subsanados con modalidades alternas de gestión educativa, como por la confusión prevaleciente en el entorno entre educación general y enciclopedismo académico.

- Desvinculación de las instituciones educativas, ausencia de redes escolares y de nexos con otras modalidades de formación para la inserción en el mercado laboral.

- El impacto de la Ley 715 cuando desconoce las particularidades de la media y aplica la misma norma para instituciones que deben propender por la diversidad, sea al interior como a través de centros de recursos educativos tipo CASD o CRER.²⁹

²⁹ TURBAY, C., ACUÑA, E. Y, GÓMEZ, V., 2003, Op. Cit. p. 14 y 15.

En resumen, a los problemas de inequidad en las posibilidades de acceso se añaden las dificultades derivadas de la inadecuación del modelo a las necesidades de las juventudes y la sociedad. Como se ha evidenciado, la educación media adolece de un conjunto de carencias que comienzan por la ausencia de una definición específica de este nivel educativo, por lo que el mismo carece, *de facto*, de identidad propia. El modelo prevaleciente en la media, no reconoce la heterogeneidad de las poblaciones a que se dirige ni los múltiples requerimientos de la sociedad contemporánea, por lo cual no resulta pertinente ni para las poblaciones juveniles que acuden a la misma ni para los requerimientos del desarrollo del país. Así mismo, existen falencias en los procesos de formación y orientación, que obran de modo particular en contra de los sectores menos favorecidos, que son quienes de manera mayoritaria acuden a planteles de calidad baja o media, y que no disponen ni de recursos ni del capital cultural para suplir las carencias de formación de la escuela.

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA DE EDUCACIÓN MEDIA EN COLOMBIA

El examen de la situación de la educación media en Colombia presentado en el capítulo anterior permite identificar un conjunto de desafíos y elementos críticos en torno a los cuales resulta preciso adelantar acciones desde los gobiernos educativos a nivel nacional, departamental, municipal y escolar. Es necesario responder a problemas de inequidad en materia de cobertura, pertinencia y calidad. Ante las dimensiones de la crisis actual de la educación media, considero que estas acciones, más que limitarse a una propuesta de cambio o mejoramiento escolar, deberán emprenderse como un proceso de reforma, en el sentido en que plantean Carol Campbell y Javier Murillo (2005), ya que el cambio de la institución escolar aislada no necesariamente produce mejoramientos sistémicos. Por supuesto esto no implica desconocer el valor de las innovaciones y experiencias significativas como sustento de una ‘reforma’, o política, o el valor de los cambios incrementales en la construcción efectiva de las mismas. Para Murillo (2005), la reforma se diferencia de otros tipos de cambio y del mejoramiento escolar, en que apunta a un cambio estructural profundo en el sistema educativo, como resultado de una política que tiende a perdurar, mientras que el cambio y el mejoramiento hacen parte de transformaciones en contextos más restringidos, siendo el primero más espontáneo y el segundo fruto de un proceso sistemático. Así pues, se considera que, para el caso de la media en Colombia, lo que se requiere es, justamente, de una reforma que responda a los desafíos que la situación crítica de la misma plantea.

Con miras a que la reforma contribuya a los fines sociales de construir una sociedad más equitativa, la misma debe atender a las dos dimensiones constitutivas de la equidad, a saber: igualdad y diversidad. Quiere decir que la

reforma deberá propender porque se garanticen tanto la igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro en el sistema educativo, como el reconocimiento al derecho a la diversidad, dada la progresiva heterogeneidad social de la población sujeto de la misma, a cuya inclusión social debe contribuir. Se trata pues de implementar una reforma que no solo garantice la igualdad requerida sino también que incluya y valore la diferencia, de modo que existan diversidad de modelos, alternativas y trayectorias consideradas como socialmente legítimas por el sistema educativo, por las que los y las jóvenes puedan optar, según sus condiciones y preferencias, y a las que puedan apostar las instituciones según sus contextos y perfiles; se espera que de este modo se faciliten los procesos de inclusión social y se contribuya al desarrollo del país tanto a nivel económico como social y político.

Antes de profundizar en los lineamientos centrales de política que se proponen para la educación media en el país, es necesario señalar la importancia que para su éxito representa disponer de un acuerdo político que garantice el apoyo decidido a la reforma: la incorporación de ésta en la agenda de los partidos políticos y gobernantes de los diferentes niveles territoriales corresponsables de adelantarla, las corporaciones gremiales y la comunidad educativa, de modo que este proceso tenga continuidad y sostenibilidad en el tiempo. Con el fin de formalizar el acuerdo a que se llegue mediante un proceso de transacción y concertación política, sería conveniente, aunque no indispensable, contar con un marco institucional de la Reforma, que sirva de sustento garantista para que el derecho a la educación media de calidad sea exigible y se convierta en horizonte de las políticas públicas. En este contexto, sería recomendable modificar la Carta Constitucional, ampliando las definiciones sobre educación mínima obligatoria y gratuidad al bachillerato completo, en lugar de que continúe reducida a la educación básica secundaria.

Ante la nueva realidad del Estado contemporáneo y la crisis del Estado nación se requiere de una nueva concepción de estado-red como plantea Manuel Castells (1998), que pueda responder tanto a los requerimientos de lo global como a los de lo local desde las interacciones de diferentes agentes ubicados en distintos escenarios en un tiempo, donde interactúen los gobiernos nacional (cuyo papel continúa siendo vital a efectos de la construcción de equidad, la integración nacional y la inserción en el contexto global y que deberá encargarse de la conducción de la política y de los dispositivos generales para implementarla) y los de niveles inferiores. En contextos de descentralización y desconcentración educativa, el papel de los niveles intermedios de gobierno (departamentos, distritos y municipios certificados en el caso colombiano) es crucial, entre otras, como fuente de innovaciones concretas, de soluciones a problemas, de modelos demostrativos de lo que debería o podría lograrse. Las presiones de las comunidades sobre estos niveles de gobierno son mayores en tanto el papel del estado-nación se ha transformado (Lechner, N., 1999; Castells, M., 1998) y éstos han devenido en un mediador de las demandas globales, nacionales y locales, lo cual trae aparejada la necesidad de un papel más protagónico de los gobiernos locales para responder a los requerimientos de las comunidades.* Estos tienen un papel central, entre otras, para liderar los procesos, proveer infraestructuras, monitorear y regular la provisión del servicio educativo, garantizar la equidad y la participación de la comunidad educativa, dinamizar la atención integral al estudiantado por parte de diferentes agencias de la sociedad y la atención a las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables, brindar asistencia técnica para el mejoramiento de las instituciones educativas e informar y alimentar las decisiones del gobierno nacional.

* De hecho, en la actualidad y frente a las demandas relacionadas con la educación media, gobiernos de instituciones educativas y gobiernos territoriales de nivel intermedio han tenido que asumir, en diversas zonas del país, planes, programas y proyectos que se ocupen de los requerimientos sociales para este nivel educativo.

El análisis de situación presentado en el capítulo anterior lleva a proponer una Reforma que responda integralmente en el tiempo a sus desafíos. En este orden de ideas, estimo necesario adelantar acciones en torno a dos grandes líneas de política, a saber:

- La expansión progresiva de la cobertura de la educación media hasta alcanzar su universalización y,
- La Reforma de la educación media, de manera que partiendo de sus desarrollos actuales, se oriente una transformación curricular y pedagógica que recupere la identidad específica de este nivel educativo, e implemente un nuevo modelo más equitativo, pertinente y de calidad para los y las jóvenes, que a la vez esté acorde con los requerimientos del desarrollo de la sociedad.

A continuación presento para cada una de las dos grandes líneas políticas de la reforma algunas propuestas que pueden constituir marcos generales para los programas a adelantar, avanzando desde la comprensión de la complejidad de los problemas, en la formulación de las alternativas para responder a los desafíos. Dado que en ambos casos se requieren programas de desarrollo, cada una de las dos grandes líneas de política es tratada en un subcapítulo que, a su vez, se estructura en varios componentes.

En el primer lineamiento de política me concentro en las propuestas relativas a la expansión de la cobertura hasta llegar a su universalización, para lo cual presento una serie de reflexiones sobre lo que dicha expansión representa en términos de abordar problemas de oferta y demanda en este nivel educativo, así como las relaciones entre ambas; en este marco, entre varias alternativas a explorar para los fines de la planeación de la reforma, hago referencia a algunas propuestas de alternativas más instrumentales para adelantar la expansión desde la gestión de los diferentes niveles de gobierno educativo y luego me aventuro como lega a

formular algunas reflexiones sobre el tema del financiamiento, que habrán de ser luego objeto de análisis por expertos en el campo de la economía y tomadores de decisiones políticas (y sin responder al cual la reforma que se requiere emprender no resulta viable). Concretamente, se desarrollan propuestas para:

a) Incrementar la oferta de educación media. Dentro de esta se avanza marcos para el trazado de metas de ampliación progresiva de la cobertura así como para el financiamiento de la reforma.

b) Implementar un programa para incentivar la demanda por educación media en la población juvenil. Al efecto se proponen un conjunto de estrategias encaminadas a enfrentar las dos causales predominantes de la deserción y el ausentismo: las de origen económico y las de origen educativo.

La segunda línea de política, Reforma de la Educación Media, consiste también en un conjunto de programas que se precisa adelantar y para los cuales se proponen derroteros generales, partiendo de las finalidades societales específicas que corresponden a éste nivel educativo de acuerdo con la Ley General de Educación y el estado del arte internacional. Las transformaciones que se plantean como desafíos para la reforma comprenden:

a) La creación del Grado Doce.

b) La reforma estructural, curricular y pedagógica de la Educación Media.

Dada la complejidad de ésta Reforma se requiere abordar diferentes componentes fundamentales, cada uno de los cuales es objeto de un tratamiento general en este trabajo. Estos son:

- La implementación de currículos y planes de estudio específicos para los fines e identidad de la educación media. Tras formular el trazado de marcos generales para el efecto, dentro de ésta, se plantea como corolario derivado la necesidad de garantizar la calidad de la educación media y su evaluación, desde el reconocimiento de la legitimidad de diferentes ofertas y trayectorias.
- La formación para el trabajo, objetivo ineludible de la reforma curricular y pedagógica de la educación media.

De este modo, se considera que se contribuye al trazado de la política integral de educación media que requiere el país para responder a los requerimientos de sus juventudes y a las demandas de las sociedades contemporáneas.

3.1 PRIMERA LÍNEA DE LA POLÍTICA: AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EN EDUCACIÓN MEDIA HASTA ALCANZAR SU UNIVERSALIZACIÓN

El primer desafío para responder a la situación de la Educación Media en Colombia a fin de enfrentar los requerimientos de equidad del sistema para con las juventudes -contribuyendo de manera simultánea a elevar la escolaridad de la población nacional- radica en la necesidad de ampliar la cobertura (bruta y neta) de este nivel educativo hasta llegar, en el mediano plazo, a su universalización. Este proceso habrá de tener como criterio fundamental para orientar el crecimiento de la matrícula en este nivel educativo, promover la equidad en el acceso y permanencia pues, como se ha visto, la cobertura de la educación media se distribuye de manera desigual entre diferentes grupos sociales. En este contexto, corresponde al Estado colombiano tomar medidas de política que se orienten a garantizar la igualdad para diferentes grupos sociales, teniendo en cuenta que la baja cobertura de la educación media afecta de manera predominante a los estratos más pobres de la población, a los y las jóvenes de zonas rurales, a juventudes de algunas regiones del país (lo que posiblemente incluye a algunos grupos étnicos, sobre lo cual no se dispone de información) y a los jóvenes varones que desertan más que las mujeres del sistema escolar.

Es preciso que el Gobierno nacional y el Ministerio de Educación se comprometan con metas más agresivas en la ampliación de la educación media, yendo más allá de la meta específica propuesta por la Revolución Educativa de crear 146,292 cupos a través de la racionalización económicamente eficiente de recursos. Esta meta debe ser superada, con el trazado de un horizonte más amplio y con el compromiso de las Secretarías de Educación y la acción decidida de las comunidades educativas en las regiones. Ahora bien, ante el tamaño del déficit y dado que no se trata de un proceso que implique simplemente voluntad, sino que requiere en lo técnico procesos de planeación, implementación y recursos para llevarse a cabo, y también incidir sobre variables de la cultura, considero que la ampliación de cobertura debe abordarse como un proceso gradual, razonable y eficaz, para el cual se podría fijar una meta de universalización progresiva a unos 10 años. En este tiempo se deberán alcanzar cuando menos los mismos niveles de cobertura de la básica secundaria y más; de ser posible, el norte debe ser llegar al nivel de cobertura neta de la primaria.

La ampliación de cobertura de la educación media implica conjugar 3 frentes estratégicos en la política: a) Incrementar la capacidad de la oferta: b) Incrementar la demanda y, c) Mitigar los factores asociados a las relaciones oferta-demanda que la hacen disfuncional (Turbay, C. y cols, 2003). De este modo, se atendería a la complejidad del problema de igualdad de oportunidades para el acceso, la permanencia y el logro en el sistema.

Adicionalmente, para garantizar una mayor equidad en la cobertura, será preciso hacerlo focalizando en aquellos grupos sociales donde se precisa atacar los problemas de equidad que arroja el análisis de situación con base en los resultados de Guataquí, y complementar este análisis con otros estudios que permitan cualificar las intervenciones a adelantar. Por lo pronto, resulta evidente la necesidad de reducir las brechas que se encuentran en los estratos más pobres de la población, las zonas rurales y algunas regiones. Así mismo, es fundamental desestimular la deserción, particularmente de jóvenes varones pero no solo de estos, en diferentes grados del sistema educativo e incentivar a la reinserción en la educación media de quienes han desertado de niveles precedentes, incluida la población de jóvenes adultos y adultos que requieran completar sus estudios de bachillerato.

Dado que como se planteó, el incremento de la cobertura implica abordar un problema complejo, se propone que para el cumplimiento de las metas propuestas el Gobierno Nacional, en coordinación con los gobiernos departamentales, distritales y municipales junto con las organizaciones e instituciones educativas, adelanten de manera simultánea dos programas cada uno de los cuales interviene sobre una de las dimensiones centrales que constituyen la baja cobertura de este nivel educativo, a saber, la capacidad de la oferta, y la demanda efectiva por este tipo de educación (incluidas en este último las fuentes de fricción en la relación entre ambas).

3.1.1 Programa 1: Incrementar la oferta en educación media. Ante la magnitud del déficit existente en materia de cobertura y el tamaño de la oferta existente, resulta indispensable incrementar de manera significativa y sostenida la oferta de educación media existente, por cuanto ésta resulta a todas luces insuficiente para atender el déficit con suficiencia. Si bien medidas de diversa índole, como el uso más eficiente de los recursos regionales y el recurso a otras modalidades educativas ayudarán a soliviantar esta carencia, sin duda será indispensable crear oferta nueva: para esto se requiere que el país se comprometa en un esfuerzo financiero, que le permita crear una oferta nueva, sostenible, en educación media y mantener la existente.

Algunas de las estrategias que se recomiendan para avanzar en esta dirección son:

- ◇ Definición de una meta política, concertada con las regiones, de ampliación de la cobertura de la educación media como prioridad nacional hasta llegar a su universalización, e implementación del programa para tal efecto.

El Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales, deberán definir metas y términos para la ampliación de cobertura. Corresponde al Ministerio trazar las metas nacionales incorporándolas a los Planes Sectoriales y Nacionales de Desarrollo, consultando la información de las regiones, liderando el proceso como rector de la política y gestionando con otros entes del nivel nacional (Departamento Nacional de Planeación, CONPES y Ministerio de Hacienda) el compromiso con las mismas. En un proceso concurrente y armónico se deberá promover desde las Secretarías de Educación Departamentales (en coordinación con las alcaldías de los municipios no certificados), en los distritos y en los municipios certificados la ampliación de la oferta y la cobertura en educación media, con énfasis en cupos para las poblaciones focalizadas en razón de las brechas de equidad identificadas. En este sentido, será fundamental a partir de la elección de los próximos gobiernos territoriales, propender porque se incorporen las metas de ampliación de cobertura de la Educación Media a los planes educativos de las localidades y las regiones, así como a los planes de desarrollo, con el fin de obligar a su cumplimiento por los gobernantes electos. Esta será tarea fundamental de los procesos de armonización en los ejercicios de planeación del sector. Sería recomendable, en este contexto, incentivar procesos de emulación entre gobiernos territoriales de diferentes niveles para promover en el mediano plazo la universalización de la educación media.

Se considera que a fin de adelantar la implementación del programa (y de la Reforma en general) en forma efectiva se asuma un proceso de gestión territorial desde un enfoque de desarrollo endógeno del sistema educativo. La gestión del programa implica que tanto el nivel nacional como las regiones realicen procesos coordinados, racionales y razonables, de planeación, monitoreo y evaluación. La idea sería que concursen los diferentes agentes y sectores, implementando mecanismos que faciliten la creación de una red educativa territorial, a la que se

incorporen los diferentes centros de servicio educativo y otros sectores cooperantes, articulándose a los planes de desarrollo territorial de modo que la educación media responda a los fines del desarrollo al tiempo que forma al estudiantado en forma pertinente y con calidad. Para la planeación territorial del sector sería recomendable en este contexto pensar en planes de ordenamiento educativo, que articulen los servicios de los territorios con información sobre lo local, lo municipal y lo departamental gestionados en red por los gobiernos intermedios superior e inferior de las entidades certificadas y con cooperación de las no certificadas.

Para ajustar prospectivamente las metas, conviene que para el trazado y la implementación del programa se adelante un proceso de planeación a partir del examen de las proyecciones sobre la demanda de la población juvenil, efectiva y potencial así como del inventario de la oferta existente, tanto en el sector oficial como en el privado y desde diferentes modelos educativos.* Desde la perspectiva de la equidad, es necesario que se tengan en cuenta los siguientes criterios para definir y priorizar las metas poblacionales, así como para la implementación posterior del programa a partir del análisis de la demanda efectiva y potencial, junto con los datos sobre la demanda de ausentes del sistema a cautivar:

a. Priorizar las poblaciones focalizadas por razones de equidad, de modo que haya una discriminación positiva de los grupos más vulnerables: zonas rurales y jóvenes urbanos de quintiles de ingreso más bajos: estratos 1 y 2. Ante la realidad que plantea la migración progresiva del estrato 3 por razones económicas y de otra índole a la educación oficial, será necesario incluir también en muchas regiones a los grupos provenientes de aquél. Igualmente, será necesario

* Es indispensable fortalecer los sistemas de información, monitoreo, seguimiento y evaluación de la educación media, para afinar el trazado de las metas de cobertura en los procesos de planeación sectorial en sus territorios y garantizar la implementación de la política y el cumplimiento de las metas de cobertura.

identificar al interior de los departamentos cuáles son las brechas de equidad entre sus municipios, y focalizar desde las secretarías departamentales en las localidades con mayores déficits en cobertura. Teniendo en cuenta estos aspectos no solo se logrará reducir las brechas educativas de equidad, sino también hacer más progresiva la distribución del gasto social. Se trata, en últimas, de aplicar el principio rawlsiano de favorecer al menos favorecido para garantizar la igualdad de oportunidades.

b. Apuntar inicialmente a romper el cuello de botella que se presenta en el tránsito del grado noveno al décimo y a impedir la deserción que se pueda presentar en los grados de educación media. Es necesario garantizar que los estudiantes de las cohortes matriculadas actualmente en la básica secundaria del sistema continúen y culminen exitosamente sus estudios de bachillerato. De hecho, es más fácil mantener al estudiantado en el sistema que reincorporarlos cuando ya hayan desertado. Para efectos de enfrentar la deserción tras la básica secundaria será fundamental asegurar la disponibilidad de oferta y adelantar acciones que reduzcan las fricciones entre la oferta y la demanda, como las que se proponen más adelante en el segundo programa a adelantar.

c. Identificar demanda potencial entre jóvenes desertores más recientes del sistema escolar a cautivar para su reincorporación al sistema y ponderar la población más susceptible de hacerlo y bajo qué modalidades y condiciones.

Un segundo proceso fundamental para el trazado e implementación del programa ha de consistir en inventariar la oferta y cotejarla con la demanda para identificar necesidades de ampliación a través de diferentes alternativas posibles. Esta tarea compete más a los municipios, aunque para efectos de la atención a la demanda también deberán examinarse alternativas regionales. Existen diferentes alternativas de ampliación de oferta que deben ser examinadas, a fin de adelantar

un proceso racional y razonable de expansión de coberturas, algunas de las cuales se vienen implementando ya en diferentes zonas del país promovidas tanto por los gobiernos locales como por el Ministerio de Educación. Todas estas alternativas deben hacer parte de los inventarios de oferta disponible, de modo que mediante un proceso de racionalización de recursos se haga un uso óptimo, eficiente desde una perspectiva costo-objetivo de éstos y no solo desde el énfasis en la eficiencia productiva (costo-beneficio economicista) de los recursos (ILPES-CEPAL-Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones, 1998). Un modelo de análisis costo-objetivo de las propuestas permite atender para la toma de decisiones que se requiere no solo a los costos y a la racionalidad costo beneficio, sino también al nivel de logro de los objetivos del programa teniendo en cuenta tanto el número de beneficiarios como los objetivos educativos y sociales, haciendo más razonables las decisiones para los intereses societales.

Las decisiones sobre la oferta, (de modo que se haga un uso eficiente de los recursos que se destinen a la expansión), deberán emprenderse en dos direcciones: la racionalización razonable* de la capacidad instalada y el incremento de la capacidad existente. Para el efecto, se deben contemplar diferentes alternativas o modalidades de oferta pública, usando la capacidad instalada tanto del sector oficial como la del privado. Por ejemplo en Bogotá, la zona de mayor concentración de población estudiantil del país, existen las modalidades de oferta directa por el sector oficial, la contratación con el sector privado a través de subsidios a la demanda, los colegios en concesión y en

* Este carácter razonable para la construcción de los social, como complemento del interés racional, más individualista, egoísta o utilitarista, es reconocido tanto por teóricos clásicos de la economía liberal como Schmidt cuando habla de la simpatía, así como por filósofos como John Rawls al tratar de lo racional y lo razonable en la cooperación social. El máximo beneficio no se obtiene solo desde la lógica economicista reduciendo a un problema de recursos un problema complejo. Es preciso en este caso atender a lo razonable, tanto en beneficio de los actores para la cooperación, como, sobre todo, a los fines sociales que se pretenden en materia de equidad, pertinencia y calidad de la educación.

comodato, la educación privada y otras modalidades educativas, tales como la educación nocturna, los bachilleratos semestralizados y los modelos educativos que viene promoviendo el MEN para la atención de poblaciones especiales. Muchas regiones disponen de recursos de este tipo y deberán examinar para todos los casos tanto las alternativas de racionalización como las de creación de oferta nueva en ambos sectores, a fin de incrementar la cobertura y garantizar su expansión.

La racionalización razonable de recursos que se propone, si bien parte de reconocer la importancia de optimizar el uso de recursos y hacerlos eficientes en la perspectiva costo-beneficio, no se limita a proponer medidas para hacerlo que puedan ir en detrimento de la calidad, masificando los cursos o desconociendo la necesidad de que los tiempos de los docentes deben incluir espacios para cualificar su labor pedagógica; tampoco se parte del supuesto de que cualquier alternativa de oferta por la educación privada merece ser considerada para incluirla en el portafolio a diseñar para efectos de la ampliación, aunque reconoce que el carácter público de la educación y su financiamiento oficial se pueden mantener cooperando con este sector como asociado. Se trata si, de identificar las Instituciones Educativas de Calidad que tendrían disponibilidad para ofrecer cupos al nuevo estudiantado de la educación media, por tener subutilizada su capacidad instalada, y que pueden hacerlo manteniendo un buen servicio... En este sentido, es de destacar que recientemente el MEN, quien ha promovido la contratación con el sector privado, esté impulsando la constitución de una base de datos de oferentes y se llegue a la aplicación de criterios de selección de instituciones que garanticen el derecho a una educación de calidad y gratuita.

Se trataría de hacer un uso óptimo de la capacidad de la oferta existente y de los recursos, integrando un sistema territorial de educación media (lo mismo cabe para otros niveles...) en el cual todas las Instituciones Educativas formales y de

otro tipo se articulen en red para cooperar en beneficio de la sociedad y bajo términos equitativos para los distintos oferentes. Para ello es recomendable emplear sistemas de información territoriales donde se puedan georeferenciar los diferentes oferentes, la modalidad de oferta y la capacidad instalada en uso y disponible. Estas bases de información servirán para cruzarlas con las necesidades de la demanda y procurar que los y las jóvenes puedan asistir a aquellas que les resulten más oportunas y pertinentes. Si bien el ideal es que la matrícula se haga cerca del hogar, se propone que los sistemas se construyan desde unidades territoriales más amplias, de modo que los y las jóvenes que se encuentran en zonas con una oferta insuficiente de educación media y donde las proyecciones de crecimiento inmediato no sean suficientes, puedan ser apoyados para asistir a programas en otros lugares cercanos. En este sistema reticular, además de gestionar la oferta institucional*, se podrían integrar también los recursos docentes y didácticos, para la atención a través de modalidades más flexibles con calidad de modo que los y las estudiantes puedan desplazarse hacia planteles donde hay por ejemplo mejores talleres y laboratorios y los docentes desplazarse a otros planteles para trabajar con estudiantes de diversas instituciones donde no haya el recurso calificado, las áreas de su especialidad o recibirles en su sede básica.

Para usar de manera óptima la oferta privada se definirán criterios para la contratación, vía subsidios, con aquellas instituciones con sobre oferta de media que cumplan con requerimientos de elevada pertinencia y calidad que se habrán de definir, al tiempo que se velará porque las mismas no obliguen a incurrir al estudiantado y las familias en costos que superen los de la oferta oficial. Igualmente, se privilegiarán para la contratación alternativas flexibles de educación para jóvenes que no estén dispuestos por diferentes razones a adecuarse a los

* La gestión local deberá también propender por la adecuación y mejoramiento de la infraestructura oficial instalada.

requerimientos de la educación tradicional. Para esto se recomienda, además, que los gobiernos educativos locales hagan una regulación efectiva de las entidades de educación alternativas y no formales, en educación media (bachilleratos semestralizados, centros de validación, modelos innovadores) y de la educación nocturna y programas de educación permanente y de adultos, para que se constituyan en alternativas de calidad y participen en la ampliación de cobertura. En un modelo territorial de educación permanente se deberá promover la adopción de modelos educativos y pedagógicos de calidad, flexibles y diversos, para atender a aquellas poblaciones que no pueden, o no quieren, asistir a la educación regular.

Finalmente, a fin de dinamizar la implementación de la política por este sistema en red, se deberán implementar proyectos de estímulos e incentivos para que los planteles se comprometan con las metas de cobertura que se definan para la región así como para que los gobiernos locales gestionen efectiva y eficientemente la red de educación media.

Adicional a la racionalización razonable de la capacidad de la oferta instalada es de prever que la expansión de la oferta en educación media en el país requerirá, en el caso de aquellas regiones con mayores déficits para atender a la población en edad escolar, no solo la ampliación de cupos sino también la creación de nuevas infraestructuras. Difícilmente, sin prever esta opción, podrán alcanzarse las metas que se proponen ante la magnitud del déficit de cobertura. Se debe facilitar entonces la creación de nuevos planteles, sedes y/o cursos de grados 10 y 11 (y doce) en planteles con oferta solo hasta el grado 9 y en los cuales la oferta de la Institución educativa completa resulte insuficiente para atender a los egresados y egresadas de noveno. Igualmente se pensará en reorientar los grados en planteles oferentes según el volumen de la demanda por diferentes grupos étnicos. Se estudiará, de acuerdo con las condiciones particulares de los

municipios y el volumen de sus demandas efectiva y proyectada por este nivel educativo, si resulta más adecuado para ellos ampliar aulas y grados en planteles existentes o si es deseable crear instituciones especializadas en educación media*

Para efectos de la implementación general de la reforma se encuentra deseable tener como criterio que los planteles, instalaciones o sedes nuevas se construyan privilegiando aquellas propuestas donde no solo se contemple la dimensión de infraestructuras sino que las mismas vayan de la mano con propuestas educativas innovadoras que sirvan a los fines de la educación media, al igual que propuestas flexibles, que operen en un marco de educación permanente que facilite a la población discente optar por diversas trayectorias.

◆ Financiamiento de la Expansión y Reforma

La expansión progresiva de la cobertura de la educación media bajo una y otra opción de ampliación de la oferta (la racionalización razonable de la capacidad instalada y la creación de nuevas infraestructuras donde sea necesario), requerirán del financiamiento de nuevos cupos en el sistema de capitación adoptado por el país. Así mismo, la segunda alternativa implica nuevos recursos para construir infraestructuras y, posiblemente ambas, para efectos de calidad y pertinencia, requerirán tanto de nuevos docentes como de otros recursos educativos. Todo esto implica pensar, necesariamente, en el tema del financiamiento, el cual no es desdeñable frente al volumen del déficit y el desafío de garantizar para la población joven del país una escolarización mínima de doce años. Esto cobra aún mayor importancia si se considera que los recursos

* Al respecto, valdrá la pena hacer seguimiento a la experiencia que ha iniciado Bogotá, de conformar planteles especializados en educación media, lo cual podría tener otros beneficios en términos de los modelos de enseñanza aprendizaje específicos par este nivel educativo, al constituirse la oferta desde la especificidad de la media.

nacionales destinados para educación secundaria* son menores que los que se destinan para primaria y superior, como muestran los hallazgos de Sarmiento, González y otros (2003): para 2001, el gasto en millones de pesos corrientes invertido en primaria era de \$1.838.024, en secundaria de \$1.281.172 y en superior de \$1,281.172, a lo que se añade, según el análisis del gasto efectuado por los autores, que “El hecho más significativo es el detrimento relativo, durante la segunda mitad de los noventa, del gasto en educación secundaria..., el gasto que más se reduce es el de secundaria.”³⁰

De otro lado, a los problemas de baja y decreciente inversión en educación secundaria, se añaden los problemas de inequidad en la distribución de los subsidios. De acuerdo con Sarmiento, González y otros (2003), ha aumentado la ineficiencia redistributiva del gasto en este nivel educativo, lo cual sin duda contribuye a profundizar la inequidad ya descrita y nos pone ante un escenario donde difícilmente será posible hacerle el quiebre al círculo de la pobreza y la concentración del ingreso nacional. Según sus cálculos el comportamiento de los subsidios en educación secundaria para los distintos quintiles de ingreso entre 1992 y 2000 fue regresivo, como muestra el siguiente cuadro:

* Se trata de un panorama común a otros países latinoamericanos donde la secundaria fue un nivel que recibió menor atención durante algún tiempo, como han mostrado diferentes hallazgos del PREAL y destaca también De Ibarrolla (2004). Por este motivo, quienes han emprendido la expansión de la educación media recientemente, como Chile, se han visto en la necesidad de destinar nuevos fondos para cumplir las metas propuestas. Igualmente, por ejemplo, investigaciones en Argentina en el marco de promover la educación media para todos, han destinado esfuerzos serios a estimar los costos que implica su expansión (Morduchowicz, A., 2003).

³⁰ SARMIENTO, Alfredo; GONZÁLEZ, Jorge Iván; DELGADO, Liliana; MARTÍNEZ, Rafael y, PUENTES, Julio. Finanzas Públicas, Niñez y Juventud. Bogotá: UNICEF, Fundación Antonio Restrepo Barco, CINDE, Save de Children-Reino Unido, 2003, p. 34.

Cuadro 8. Distribución de los subsidios en secundaria por quintiles de ingreso (1992 y 2000)

Quintiles	2000	1992
1	19.99	20.6
2	23.48	26.8
3	23.38	25.30
4	21.75	17.70
5	11.40	9.60
Total	100.00	100.00
Coeficiente de concentración	-0.057	-0.124

Elaborada por la autora con base en Cálculos del PDH a partir de Encuesta de Hogares (marzo 2000) y del DANE, tomados de Sarmiento y cols (2003)

En este contexto se requerirá no solo mayor inversión sino criterios redistributivos que garanticen la eficiencia progresiva del gasto social en educación y su mayor concentración en quienes por razones de equidad deben ser atendidos con cargo a éste de manera preferente. Como plantea Ignacio Llamas (2003):

Al analizar una política es posible considerar, además de la asignación socialmente eficiente de los recursos, el efecto sobre la equidad... El principio de equidad debe conciliarse con el de eficiencia si los responsables de la política se preocupan por el resultado de la misma en la distribución del ingreso o en las oportunidades educativas. En este caso, el analista estima los costos y los beneficios de la política propuesta, así como el efecto de estos en los grupos particulares que constituyen la población objetivo. Una estimación de la distribución regional de los beneficios y costos de una política que está destinada a influir en las condiciones de vida de un determinado grupo de población puede resultar distinta de la estimación que se realiza a nivel nacional. Pero sin duda

será distinta en ambos niveles si se toman en cuenta sus consecuencias en la equidad.³¹

En materia del financiamiento de la expansión requerida en Colombia, existen dos instrumentos que pueden contribuir de manera significativa, aunque no suficiente, a viabilizarla. Estos son El Sistema General de Participaciones (regulado en la actualidad por la Ley 715 de 2002) y la Ley 21 en la versión reglamentada por la Ministra de Educación mediante la Resolución 277 de 2003. En estos dos dispositivos de política los gobiernos territoriales podrán apoyarse para financiar de manera parcial la expansión de la cobertura, tanto en materia de cupos como de infraestructura. Sin embargo, y ante las limitaciones que tienen estos fondos por el monto de los mismos y las disposiciones que restringen en el Acto Legislativo 1 de 2001 el crecimiento del gasto social por encima de los márgenes establecidos con cargo al sistema general de participaciones y los parámetros que establece la Ley 715 para el crecimiento de coberturas y, en especial, de plantas docentes, serán necesarios otros recursos que contribuyan a adelantar el programa de ampliación de la oferta que se propone.

Se habrán de estudiar diferentes alternativas para el financiamiento, con aportes de la Nación (fundamentalmente) y de las regiones, exigiendo a éstas según sus posibilidades y capacidades, contrapartidas a la inversión nacional. Regiones con mayores recursos habrán de recibir menos y responder en mayor manera con recursos propios a algunos de los requerimientos del crecimiento de la oferta, en especial cuando se trate de gastos distintos a los que garantiza la capitación de la demanda. No obstante, es preciso tener en cuenta que una amplia mayoría de los municipios del país no posee suficientes recursos propios, por lo que el financiamiento habrá de ser en gran medida responsabilidad del gobierno nacional

³¹ LLAMAS, Ignacio. Equidad en la Asignación de Recursos en Educación. En: MORDUCHOWICZ, Alejandro (organizador). Equidad y Financiamiento de la Educación en América Latina. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, 2003, p. 81.

y parte de su compromiso político con la construcción de una sociedad más equitativa a través del gasto social como instrumento redistributivo por excelencia.

Existen múltiples alternativas que el país deberá estudiar a fin de avanzar en el financiamiento de la educación media. Entre las mismas propone contemplar:

- Financiamiento a través de recursos ordinarios de la nación, ampliando la base del Sistema General de Participaciones con recursos de destinación específica para la educación media.

- Creación de un impuesto ligado al impuesto a la renta o al impuesto predial, con destinación específica para la universalización del bachillerato.

- Conformación de un Fondo de Solidaridad educativa, análogo al que existe en salud, para gravar a la educación privada de modo que contribuya en forma solidaria con un porcentaje bajo del ingreso por concepto de matrículas a la universalización del bachillerato en el país.

- Negociación de un préstamo adaptable para programas de desarrollo (APL) con los organismos financieros de cooperación internacional.

- Articulación de los fondos para Educación y Formación para el trabajo (SENA) en un solo fondo para la formación del recurso humano en el país. (Experiencias como la de Corea, son de la mayor importancia en este sentido. Allí se ha conformado un organismo único de recurso humano que abarca los dos sistemas, el educativo y el de formación).

- Redistribución del presupuesto nacional, asignando un mayor porcentaje del PIB a educación. Como señala Luis Jorge Garay (2002): “Si se buscara dar

cumplimiento a la Carta Constitucional e implantar un pacto social de inclusión a través de la educación, el Estado debería dedicar recursos del orden del 1,4 por ciento de PIB para educar debidamente a los 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen sin atender a las aulas".³²

- Negociar con la banca multilateral canje de deuda pública por el mejoramiento de los indicadores de cobertura en este nivel educativo.*

Economistas expertos como Sarmiento y González (2003) recomiendan entre otros, los siguientes considerandos para el financiamiento de la educación en el país y, en general, concuerdan con otros autores en la inconveniencia de incrementar la deuda. Entre sus propuestas –algunas de las cuales convergen con las que ya se presentaron- se destacan los siguientes enunciados:

- Es bastante claro que la política macroeconómica debe ampliar la base de recursos menos sensibles al ciclo económico para desarrollar políticas de protección que no agraven el endeudamiento. Estos podrían ser: i) impuestos a la propiedad de la tierra especialmente el predial rural efectivo que está en 2 por mil, podría aumentarse a cerca al 10 por mil; ii) redistribución equitativa de los subsidios; iii) garantizar límites automáticos de gasto social que deben respetarse por encima de la obligación de pago de la deuda...
- Es necesario sensibilizar y movilizar a la sociedad colombiana por los niños y jóvenes a fin de hacer prácticamente viable un esfuerzo contracíclico similar al logrado para aumentar el gasto en defensa.
- ...sería conveniente realizar operaciones *swap* de cambio de deuda por programas de niñez...
- ...es fundamental mejorar la equidad del gasto social...En lo posible la información sobre coberturas e impactos de los programas debe presentarse desagregada para mostrar el efecto diferencial sobre los grupos de ingreso, zonas, sexo y regiones. Es importante fortalecer la rendición de cuentas y el control social, a fin de vigilar la composición y asignación del gasto a favor de las familias y las regiones más desfavorecidas.

³² GARAY, Jorge Luis. Crisis, exclusión social y democratización en Colombia, 2002. Documento Web, p. 19.

* Esta propuesta empieza a ser promovida desde la Fundación Restrepo Barco para la educación en general, emulando lo que vienen haciendo algunas organizaciones ambientales.

- ...Es necesario revisar los subsidios implícitos que se introducen en la estructura tributaria de impuestos directos e indirectos...
- Dar prioridad a los gastos sociales de probada eficacia para romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza como son lograr el acceso universal al preescolar, la Escuela Nueva en el sector rural, el bachillerato técnico en la educación urbana, la educación de calidad hasta el grado 12 y la nutrición en los primeros años de vida...
- Es imprescindible impulsar una nueva arquitectura financiera internacional que promueva un concepto productivo orientado a la formación de empleo digno y al respeto a los derechos humanos del país receptor. Corresponde, en consecuencia, evitar que por disminuir el riesgo país, se aumente el riesgo infantil. Ninguna inversión ni su ganancia asociada justifica la postergación humana de amplios sectores del pueblo colombiano.³³

Los escenarios propuestos habrán de ser objeto de examen por los técnicos y sus implicaciones sociales y económicas sometidas a la consideración de los gobernantes para la toma de decisiones. La deuda nacional con la niñez y la juventud del país está en moratoria y parte de su pago implica atender a la necesidad de expandir la cobertura en educación media y garantizar que ésta atienda al cumplimiento eficaz de sus fines societales.

3.1.2 Programa 2: incentivar la demanda por educación media en la población juvenil. A fin de elevar las coberturas bruta y neta de la educación media no basta con aumentar la oferta de cupos en la misma. De manera concurrente, es preciso adelantar acciones orientadas a fomentar la demanda por este tipo de educación en la población juvenil, de modo que ésta se vincule y permanezca en el sistema, obteniendo logros en el mismo. Los problemas de la baja demanda, representada en la deserción y el ausentismo del sistema escolar colombiano en secundaria se originan fundamentalmente en dos tipos de causas, razones de tipo económico y razones educativas, a las cuales es preciso atender de modo que los y las jóvenes en edad escolar no permanezcan

³³ SARMIENTO, A y otros, 2003, op. cit. P. 63-65.

desescolarizados. Cada una de las causales es, a su vez, un problema complejo, al cual es preciso atender a fin de promover la demanda y reducir las fricciones entre ésta y la oferta.* A continuación se proponen algunas estrategias para incrementar la demanda interviniendo en los dos ámbitos, centrándome más en lo económico puesto que gran parte de las propuestas relativas a lo específicamente educativo se desarrollarán con mayor profundidad al abordar la segunda línea de política para la Reforma.

◆ Estrategias para enfrentar las razones económicas de la baja demanda

Es conveniente adelantar proyectos orientados a mitigar los efectos de la pobreza y su incidencia sobre la demanda en educación media. A fin de avanzar en el cumplimiento de este propósito de manera efectiva, resultan fundamentales las sinergias entre el sector educativo y otros sectores del gobierno así como la cooperación con el sector privado en los diferentes niveles territoriales. En este marco, la planeación territorial de las intervenciones resulta particularmente recomendable a fin de que los programas de diferentes entidades gubernamentales que adelantan acciones y destinan recursos en pobreza, bienestar y protección integral de los derechos de la infancia, desarrollo, salud y juventud, especialmente, coordinen esfuerzos en torno a planes sociales de intervención de modo que tengan un mayor impacto. Hoy por hoy, resulta clara la

* Según muestran los estudios sobre deserción las razones subyacentes a la baja demanda son, por un lado, de tipo económico y, por el otro, de tipo educativo; en algunos casos-por supuesto- se encuentran razones de otro tipo, pero estas dos categorías son las que prevalecen como causa de la desescolarización (Nieto, M.C., 2002; Reimers, F., 2002; Turbay, C., 1994). Las razones económicas suelen asociarse a la pobreza de las familias y comprenden, cuando menos, aspectos como la imposibilidad de asumir los costos educativos directos y asociados, el costo de oportunidad y la necesidad o el deseo de trabajar. Las educativas tienen que ver con la relación que establecen los y las jóvenes con el sistema educativo y la percepción que tienen del mismo, y comprenden desde problemas como la falta de sentido que encuentran en la escuela, dificultades para acomodarse a las rigideces de la organización escolar, insatisfacción con las experiencias educativas que se han tenido y baja valoración de la educación sea por razones de la cultura circundante o porque la encuentran poco pertinente y con baja capacidad de incidencia en su inserción y movilidad social.

necesidad de superar las visiones sectoriales y asistenciales para la intervención destinada a erradicar la pobreza, partiendo de planes territoriales donde converjan de manera corresponsable distintos actores y participen activamente las comunidades de base organizadas. Por supuesto, el sector educativo habrá de jugar un papel central en la dinamización de este proceso y adelantar algunas acciones específicas ligadas a su quehacer, sea de manera independiente o mediante la articulación de servicios con otras organizaciones.

Algunas estrategias específicas que se identifican como necesarias más ligadas a la particularidad de los requerimientos para que los y las estudiantes se vinculen y permanezcan en el sistema son, entre otras:

a. Propender por la gratuidad progresiva del acceso a la educación media, nivel que tiene los más altos costos de matrícula en el sector oficial para las familias. En este sentido vale la pena hacer seguimiento a la estrategia que ha emprendido Bogotá, distrito que ha empezado a avanzar en esta dirección reduciendo en un 50% los costos de matrícula en educación media y ha reducido para otros niveles educativos los costos para estrato 2, al tiempo que promueve la gratuidad para el estrato 1. En municipios que no disponen de recursos propios, se habrán de analizar alternativas económicas que permitan financiar la gratuidad sin desmedros de la calidad de la oferta por la reducción de los ingresos del Fondo de servicios educativos. De hecho, se tiene conocimiento de instituciones en diferentes lugares del país que han recurrido a este tipo de iniciativas a fin de garantizar la permanencia del estudiantado.

b. Implementar sistemas de subsidios complementarios a la demanda con el fin de reducir los costos directos e indirectos de la educación, atacando el papel que éstos últimos juegan en la deserción y mitigando la vinculación de los y las jóvenes al trabajo sin haber terminado su bachillerato, a través de la reducción de

los costos educativos. Un estudio reciente adelantado por Alvaro Reyes (2005) para la Fundación Restrepo Barco puso en evidencia la incapacidad que tienen las familias de los quintiles de ingreso más pobres para sufragar los gastos asociados a la asistencia a la escuela: uniformes, textos, materiales educativos, transportes, alimentos. Si bien el país ha emprendido un conjunto de iniciativas de este tipo, como son los refrigerios escolares, la provisión de transportes, los comedores escolares, los programas de Familias Educadoras y Familias en Acción, además de los seguros en salud para poblaciones subsidiadas, estos esfuerzos resultan aún insuficientes* para atender al volumen de las necesidades que representa tener más de un 50% de la población en pobreza, la mayor parte de la cual está conformada por infantes y jóvenes. Así mismo, resultan fundamentales en este ámbito las sinergias que los diferentes niveles territoriales construyan entre sectores y programas alrededor de los temas de educación y pobreza. *

De cara a la ampliación de la demanda por educación media resulta fundamental mantener y ampliar para los sectores de pobreza los subsidios a transporte y alimentación así como emprender nuevas acciones en materia de subsidios a uniformes, textos y otros materiales educativos; así mismo, para zonas apartadas

* Esto es así tanto en razón de los problemas de desarrollo como del monto invertido, el número de beneficiarios y también por las ineficiencias en el manejo de algunos de estos recursos, asignados no siempre en forma transparente, lo cual hace que no cumplan con criterios de progresividad para redistribuir el ingreso, y en algunos casos manejados mediante contrataciones que no siempre garantizan el mejor costo-beneficio en cuanto a cumplimiento de objetivos (esto es así especialmente en el caso de algunos programas nutricionales). Sin embargo, es preciso destacar el valor que han tenido estos programas, emprendidos con esfuerzos tanto del nivel nacional como de los gobiernos de diferentes niveles territoriales e, incluso, de algunas instituciones educativas. Y, de nuevo, cabe reiterar que estas acciones tendrán un mayor impacto en la medida en que se trate de herramientas de política societal (incluida la política económica y de desarrollo) y no solo de políticas sociales de asistencia.

* Existen múltiples programas de diferentes entidades gubernamentales además de los ya mencionados, en los cuales los gobiernos educativos intermedios podrían apoyarse para los propósitos de promover la retención escolar de los sectores más desfavorecidos mediante subsidios directos e indirectos a las familias. Será fundamental que los procesos de planeación territorial en cabeza de las autoridades elegidas popularmente –gobernadores y alcaldes– promuevan estas sinergias en pro del desarrollo en las zonas de su competencia.

se deberá estudiar la conveniencia de suministrar subsidios para alojamientos. En cuanto al transporte, muchos gobiernos locales ya han venido adoptando programas en este sentido, con recursos propios o con recursos del Sistema General de Participaciones, a través de la contratación de buses u otros medios, así como del suministro de dinero o de bicicletas al estudiantado. Este tipo de intervenciones deberán ser objeto de seguimiento y generalización asegurándose de proveer esos servicios a los más necesitados. Será de la mayor relevancia asegurar la calidad de estos servicios para la protección de la integridad física y la salud de los y las jóvenes. Por lo que toca a las dotaciones escolares, es preciso que el Ministerio de Educación trace una política que proteja los intereses de los sectores más desfavorecidos, garantizando la posibilidad de que éstos dispongan de textos y útiles.

Los entes territoriales habrán, por su parte de regular los aspectos relativos a los uniformes, de modo que “no tener zapatos” deje de ser una causa para no asistir a la escuela. A estos efectos podrá recurrirse al concurso del sector privado. Así mismo, se debería considerar negociar con los productores de materiales educativos, textos escolares y uniformes poniendo topes a los precios y subsidiando la adquisición de éstos por las poblaciones en extrema pobreza. Para zonas rurales y para municipios pequeños con incapacidad para atender la educación media de manera suficiente deben considerarse planes de apoyo a la vivienda cerca de las instituciones oferentes. Esto se deberá aplicar para casos minoritarios en zonas rurales donde la imposibilidad de acudir a la media por razones de la vivienda y la distancia que no se pueden resolver con subsidios al transporte y la alimentación, ni existan grupos de jóvenes en número suficiente para montar otro tipo de ofertas de calidad en condiciones costo-efectivas, se debe contemplar la necesidad de promover sistemas de subsidio al alojamiento para quienes lo requieran y merezcan.

c. Implementar estrategias para reducir el costo de oportunidad de trabajadores infanto-juveniles de modo que asistan a la escuela y desestimular la vinculación precoz al trabajo en desmedro del ejercicio del derecho a la educación. Es conveniente estudiar alternativas que permitan enfrentar los casos en que la no asistencia obedece a la necesidad que tienen los y las jóvenes y sus familias de que éstos se conviertan en aportantes al ingreso familiar. En este caso se debe realizar una labor desde programas no educativos de los gobiernos nacional y local para que los adultos de las familias dispongan de otras formas de ingreso, sea a través de programas de empleo, de subsidio u otras, liberando a la población infanto-juvenil para que asista a la escuela. Es fundamental aquí la coordinación con las oficinas del “menor” trabajador y con programas que trabajan en este campo, así como la articulación con programas que disponen de recursos para atender a esta problemática. Es conveniente crear también sistemas de incentivos económicos para los jóvenes y para las familias de bajos ingresos donde la causa para abandonar los estudios estriba en la necesidad de que los y las jóvenes aporten al sustento familiar*. En este contexto, merece seguimiento la estrategia que comienza a implementar Bogotá como experiencia piloto en dos localidades, para incentivar mediante un subsidio en dinero la permanencia en la escuela por jóvenes de estratos 1 y 2 que de otra forma se vincularían al trabajo.

◆ Estrategias para enfrentar las razones educativas de la baja demanda

* Programas tipo Familias en Acción y Familias Educadoras deberían ampliar su cobertura y abarcar también estos grados escolares, reduciendo así los costos de oportunidad. En lo posible, se trabajará en sinergia con otros actores de la política social en las localidades (gubernamentales y ONGs), de modo que se desarrollen programas integrales para las poblaciones más vulnerables (focalizar poblaciones en pobreza y otros factores de riesgo), discriminando positivamente para los programas de protección y asistencia social a las familias que vinculen a sus hijos a la educación media formal, al tiempo que estimulan a los y las jóvenes usuarios de los programas de juventud para culminar sus estudios.

En este aparte me limitaré a enunciar algunas propuestas, pues el desarrollo de varias de ellas hace parte de la segunda línea de política que se plantea. Sin embargo, no es conveniente dejar pasar por alto el hecho de que en las relaciones juventud-sistema educativo-sociedad, se encuentran algunas de las principales causas de no asistencia, a cuya transformación es preciso atender, de modo que los y las jóvenes tengan interés en continuar sus estudios.

a. Desarrollar estrategias para mejorar la calidad y pertinencia de la oferta, a fin de estimular desde la percepción de una oferta con sentido, la asistencia de los y las jóvenes a la educación media. Si bien más adelante se profundizará en este aspecto, es oportuno llamar aquí la atención en torno al mismo pues como se sabe una razón fundamental para el ausentismo escolar, la inasistencia y la deserción, estriba en la calidad y pertinencia de la oferta.

b. Flexibilizar la estructura escolar, manteniendo su calidad y acreditar distintas trayectorias de aprendizaje, dando cabida a quienes por razones de su edad, sus intereses, su relación previa con el sector educativo, sus necesidades, etc., requieran o deseen adelantar y culminar sus estudios de bachillerato, permitiendo diferentes ritmos y también la acreditación de saberes adquiridos por fuera de la escuela formal de modo que existan sistemas de pasarelas entre educación y trabajo. Así mismo, se deberán promover alternativas educativas cuyas formas organizativas se adecuen más a las necesidades de la población, vb.gr., modalidades de educación a distancia, de educación por módulos, educación semestralizada, sistemas tutoriales y de aceleración del aprendizaje, programas de educación nocturna o de fin de semana para jóvenes y adultos. Para el caso de algunas zonas rurales, se recomienda promover modelos de alternancia

educativa de modo que los y las jóvenes puedan alternar entre el aprendizaje en la escuela-internado y el trabajo educativo en el entorno familiar*.

En cualquier caso, las alternativas que se adopten deberán, como se dijo antes, estudiarse desde la perspectiva costo-objetivo y teniendo en cuenta la necesidad de crear institucionalidad educativa en el país.

c. Implementar estrategias para prevenir la deserción escolar en la básica secundaria atendiendo en especial a los grados más críticos (sexto y, para el problema que nos ocupa, el tránsito entre el grado noveno y el décimo). Las Secretarías de educación y los planteles deberán implementar acciones orientadas a incrementar la eficiencia interna de la educación secundaria a través tanto del mejoramiento de su calidad y pertinencia (de modo que los y las discentes le encuentren sentido para su vida), como del desarrollo de acciones concretas orientadas a reducir la deserción escolar desestimulando las falsas expectativas que tienen frente a un futuro mejor al abandonar la escuela. Así mismo, será necesario identificar alternativas pedagógicas que logren interesar y comprometer al estudiantado en su proceso escolar; estudios recientes de la OCDE muestra que éstos son factores de la mayor importancia para el logro y la retención escolar*; el interés, como planteaba Jean Piaget, es el motor del conocimiento y es, en esencia, de orden emocional.

* Este modelo ha mostrado sus bondades en diferentes lugares del mundo; en el país se adelanta una experiencia en Machetá y no se tiene conocimiento de si se han iniciado otras.

* Resulta pertinente en este contexto identificar y divulgar experiencias significativas en materia de prevención de la deserción escolar que se vayan adelantando por instituciones educativas y gobiernos locales. La página web del Ministerio podría alimentarse con información al respecto. Se recomienda, por ejemplo, hacer seguimiento a la experiencia que comienza a implementar el Valle de Aburrá de un sistema de alertas tempranas y prevención de la deserción, al igual que a los proyectos realizados hace pocos años en Cartagena con el Colegio del Cuerpo y el proyecto que se adelantó en Bogotá durante la administración anterior, entre otras.

d. Implementar estrategias orientadas a promover la reinserción escolar a la media. Es importante institucionalizar en la cultura escolar el seguimiento a quienes abandonan la escuela, acompañándoles en este proceso y motivándoles para retomar su escolarización. La obligación del sector educativo y de otros agentes de la política social para con la juventud y su educación no debe declararse terminada cuando desertan de los colegios, por el contrario, es preciso adelantar acciones para motivar a la reinserción, particularmente en aquellos que han abandonado la escuela de manera reciente. Lamentablemente, el país no tiene una cultura de compromiso con el estudiantado una vez este abandona la escuela.

e. Así mismo, se deberá propender por la continuación de estudios por parte de jóvenes adultos y adultos que no culminaron la educación media, ofreciendo alternativas flexibles para el efecto. Existen numerosas evidencias de la correlación positiva y directa entre niveles educativos de los progenitores y escolaridad de los hijos.

f. Implementar estrategias para la “motivación al estudiantado y las familias, así como de la oferta de una educación que les resulte pertinente, en dirección a lo cual es fundamental no solo afectar la cultura (valor atribuido a la educación por familias y jóvenes) sino también ofrecer opciones concretas para la formación de competencias laborales y la exploración vocacional.*

* A fin de afectar la cultura es recomendable adelantar proyectos y campañas en torno al derecho a la educación y su importancia. Experiencias como la adelantada por la Dirección Social de la Fundación Restrepo Barco en la Reconstrucción de la Zona 1 en Armenia, son una muestra del valor que tiene el trabajo comunitario en esta dirección para que las familias valoren el derecho a la educación y se ocupen de que el mismo se garantice.

Para concluir esta primera línea de política y a propósito de las reflexiones que puedan suscitar en los tomadores de decisiones las consideraciones en torno a los dos programas que se proponen en la misma, cabe citar dos observaciones de Françoise Caillods (2003) a propósito de la equidad y el financiamiento de la educación en América Latina:

1. La escolarización de los excluidos de las enseñanzas primaria y secundaria puede ser costosa: acaso sea necesario asignar docentes calificados ahí donde no los hay, proporcionar un apoyo regular a los docentes en su establecimiento, proporcionar los materiales de enseñanza o reducir la dimensión de las escuelas y colegios para favorecer su escolarización. Si bien es cierto que hay que tomar medidas para favorecer la escolarización de los estudiantes en los barrios desfavorecidos de las ciudades y de las zonas rurales remotas, no solo se trata de asignar más recursos sino de utilizarlos mejor. Se trata de mejorar la organización de la escolaridad, la gestión y sobre todo la interacción que se produce entre los docentes y los estudiantes. Una vez más es una cuestión de eficiencia en la utilización de recursos.

2. La plena utilización de las personas educadas, así como la lucha contra la pobreza, no es únicamente una cuestión de educación. Resulta imprescindible asociar la política educativa con una completa estrategia económica que permita garantizar la utilización de las personas educadas.³⁴

3.2 SEGUNDA LÍNEA DE LA POLÍTICA; REFORMA CURRICULAR Y PEDAGÓGICA DE LA EDUCACIÓN MEDIA

La segunda línea de política que propongo tiene por objeto responder a la necesidad de configurar un modelo de oferta equitativa, pertinente y de calidad, para lo cual es preciso adelantar una reforma integral de la educación media. Ante el tamaño de la población que es preciso atender y sobre todo, de cara a

³⁴ CAILLODS, Françoise. Comentarios a: Equidad en la asignación de recursos en educación, de Ignacio Llamas Huitrón. En: MORDUCHOWICZ, 2003, op. cit., p. 99.

responder a su enorme heterogeneidad así como a los fines sociales de la educación media, es preciso emprender un esfuerzo nacional por construir un modelo curricular y pedagógico, que de cuenta de estos requerimientos en consonancia con las exigencias del mundo contemporáneo y la realidad nacional. Hacerlo implica tener en cuenta diversos frentes, de manera simultánea, de modo que se responda a la enorme diversidad de poblaciones y a lo que las condiciones sociales imponen como requerimientos a éstas, así como a las rutas de vida resultantes de la relación entre condiciones, intereses y capacidades individuales y determinantes del contexto societal y cultural. Como plantean Carnoy, De Moura y Wolf (2000) el desafío para los países de la región (América Latina y el Caribe) radica en “la provisión de escuelas para un conjunto estudiantil cada vez más heterogéneo y la triple función de preparar a los alumnos para la educación superior, formar ciudadanos serios y responsables y ofrecer cualquier tipo de formación que puedan necesitar aquéllos que terminan su escolarización en este nivel.”³⁵ En este contexto, como plantea Fernando Reimers (2002) es necesario que la política educativa vaya más allá del “gerencialismo burocrático” -y la universalización de una oferta inequitativa y poco pertinente para efectos de la inclusión social de los y las jóvenes, ofreciendo una educación academicista orientada al ingreso a la educación superior (que, como se ha visto, por un lado, es insuficiente y excluyente y que, por el otro, no resulta deseable o posible para todos)- y se ocupe también (y en este caso sobre todo) de atender a los requerimientos de transformación de las sociedades del aprendizaje, esto es, de la esencia misma de las instituciones educativas y de sus relaciones con otros campos de lo societal desde la política pública.

Como lo ha evidenciado en numerosos estudios sobre el sistema educativo colombiano Víctor Manuel Gómez, el modelo de educación academicista

³⁵ CARNOY, DE MOURA y WOLFF, 2000, op.cit., p. 1

prevaliente no responde a las necesidades de la población juvenil ni a las del desarrollo de la sociedad. Esta constatación es reiterada por múltiples actores de diferentes niveles y estamentos del sistema educativo entrevistados* para efectos de esta tesis y antes; todos coinciden en ratificar la escasa pertinencia del modelo para la inserción social de una gran mayoría de la población de este grupo etáreo.

Abordar seriamente esta tarea supone trabajar en diversos frentes para la construcción de un modelo educativo de educación media que, idealmente, ha de inscribirse en un marco de educación permanente. Es preciso desarrollar una propuesta que responda a los fines de la media antes citados que relievan Caillods y Hutchinson (2001), y reconstruir la identidad específica de este nivel educativo. En primer lugar, esto lleva a la necesidad de adelantar una reforma curricular y pedagógica pues, como plantean Carnoy y De Moura, es preciso aclarar los objetivos de la educación secundaria, hoy por hoy caracterizados por una inmensa ambigüedad, así como destinar mayores recursos a este nivel educativo y cualificar el personal docente adscrito al mismo. En este contexto, y a efectos de cumplir a cabalidad con los propósitos de equidad, pertinencia y calidad, la reforma curricular y pedagógica implica intervenciones, cuando menos, en los siguientes frentes, para cada uno de los cuales se formula un marco general en este trabajo:

a) Ampliación de la educación media hasta el grado 12, lo que no solo permitiría cualificar la oferta y cumplir los fines de la media, sino que también aportaría al equilibrio social en otros frentes.

* Entre las personas entrevistadas al respecto durante la realización de la tesis cabe mencionar a las expertas, Elvia Acuña, Elsa Castañeda, Juan Diego García, Luis Pisani; al Gerente del CADEL de Ciudad Bolívar, Edgar Orlando Herrera; a los directores de núcleo adscritos a la Secretaría de Educación del municipio de Duitama: Juan Antonio Otálora y José Alejandro Sandoval.

b) Adelantar una reforma estructural, curricular y pedagógica de la educación media, proceso que implica, cuando menos:

- Implementar currículos y planes de estudio específicos para los fines de la educación media.

- Garantizar la calidad de la educación media y su evaluación desde el reconocimiento de la legitimidad de diferentes ofertas y trayectorias. En este marco se propone como corolario la necesidad de innovar en materia de exámenes de estado de modo que los procesos de evaluación reconozcan diferentes trayectorias.

- Promover la formación para el trabajo, objetivo ineludible de la educación media para amplios sectores de la población.

A continuación se desarrolla una propuesta, concebida a manera de marco general para la reforma en cada uno de estos aspectos.

3.2.1 Crear el grado doce. A fin de cumplir con los requerimientos de escolaridad mínima universal para luchar contra la pobreza, es necesario, como se ha visto, aumentar los niveles generales de escolaridad de la población y, en este contexto, como una de las tareas fundamentales a desarrollar en Colombia, resulta conveniente incrementar la duración de la educación media. Entre otras cosas, esta medida permitiría:

a) Remediar los problemas de inmadurez de una elevada proporción de egresados del bachillerato, poniendo a Colombia en consonancia con los estándares internacionales en materia de edad y escolarización, que se orientan a garantizar

que el proceso de socialización básica en la escuela acompañe a los y las discentes hasta alcanzar un mayor nivel de madurez para insertarse en la vida del joven adulto. Los estándares internacionales no son arbitrarios o una moda; por el contrario, obedecen a razones tanto psicológicas como sociales. Como ha mostrado de manera reiterada la Psicología, el desarrollo biopsicosocial es condición precurrente de diversos procesos de aprendizaje (que a su vez lo estimulan) y también genera distintas posibilidades de interacción con los diferentes ámbitos de lo social y la cultura. El grupo etéreo que atiende de manera predominante la población en educación media, se encuentra por lo general atravesando una etapa de desarrollo en la cual, desde el punto de vista tanto de las operaciones lógicas (inicios del pensamiento formal o hipotético-deductivo) como de las transformaciones sociales, afectivas y emocionales (además de las fisiológicas que se han iniciado con la pubertad) se vive el momento en que, por excelencia, los y las adolescentes formulan sus proyectos de vida (Piaget, 1975); al tiempo los cambios profundos que se viven durante la adolescencia suelen generarse, como todo proceso de desarrollo, fruto de conflictos que durante este periodo, en no pocos casos, se manifiestan como crisis de personalidad, y que constituyen crisis de desarrollo para llegar en mejores condiciones a la adultez*.

Las características propias de la adolescencia, inducen a reflexionar sobre la necesidad de considerar las implicaciones de esta etapa para la socialización en la escuela y la importancia de orientar y formar durante este periodo, para que previo al ingreso a los mundos más característicos de la adultez, los y las discentes alcancen la madurez necesaria a fin de participar en los mismos, en lugar de hacerlo de manera precoz, con las consecuencias que ya se han descrito que trae aparejadas la vinculación precoz a la educación superior, al trabajo y a otras áreas de la vida social. En este contexto, corresponde a las sociedades del aprendizaje

* Se recomienda de manera especial para efectos de una mayor comprensión de esta etapa del desarrollo la obra de Jean Piaget, Barcelona: Editorial Seix Barral, 1975, p. 93-104.

contribuir al proceso de este trazado, y acompañar el proceso, y es por este motivo que, en general, los sistemas educativos reconocen la importancia de que las nuevas generaciones solo egresen de la institución escolar una vez su desarrollo haya alcanzado los niveles adecuados para ello.

b) Retrasar el ingreso de la población adolescente a la Población Económicamente activa, atenuando las presiones que ésta ejerce en el mercado laboral y su ingreso al mismo en situación de desventaja, condenándolos a la reproducción del círculo vicioso de la pobreza. Alrededor de este propósito, aparecen varios tipos de argumentación que reafirman su valor social:

- Desde el punto de vista sociológico es claro, como señala Pierre Bourdieu (1990), que una de las funciones de la escolarización de las juventudes es retrasar el ingreso de éstas a competir por los puestos de trabajo con los adultos. De este modo, las sociedades se organizan para regular la competencia intergeneracional, manteniendo a los y las jóvenes al margen del mercado laboral mientras que la población adulta ejerce su derecho al trabajo. (Esto cobra aún mayor importancia social si se considera que el pleno empleo, más si se incluye cada vez a personas de menor edad, es un imposible y se tienen en cuenta los desequilibrios que produce una sociedad con elevados índices de desempleo y la actitud frente a los jóvenes por parte de algunos grupos poblacionales)*.

- Desde la perspectiva de derechos también se ha abordado el problema, poniendo de relieve las desventajas de la vinculación temprana de la población infanto-juvenil al trabajo y denunciando las repercusiones del trabajo infantil sobre la vida posterior de sus víctimas. Agencias como UNICEF y la OIT, principalmente, han construido numerosas evidencias en torno a la importancia de

* Al respecto se recomienda consultar en BOURDIEU, Pierre. Sociología y Cultura. México Editorial Grijalbo, S.A., 1990, p. 163-173.

que en esta etapa se preserve, por encima de todo, el derecho a la educación, en tanto el trabajo interfiere el proceso de desarrollo infantil y, a la vez, se constituye en una forma de reproducción del círculo vicioso de la pobreza. También, como se planteó ya, organismos como la CEPAL y FEDESARROLLO han aportado evidencias sobre la relación entre bajos niveles educativos y pobreza; otros estudios en el país han evidenciado que quienes desertan de la secundaria para vincularse al trabajo, generalmente perpetúan su condición de pobres y laboran en condiciones de explotación (Turbay, C. y cols, 1994; Flórez, C., 1995; Turbay, C. y Acuña, E., 1996, entre otros). Socialmente, entonces, y en especial en un país donde más del cincuenta por ciento de la población se encuentra sumida en la pobreza y la miseria, es fundamental prevenir su reproducción y perpetuación mediante el elevamiento de los niveles de escolaridad de las nuevas generaciones. Si bien, como muestra Alejandro Gaviria (2002) la educación ha perdido potencia como factor de movilidad y ascenso social, no tenerla es un factor de reproducción de la pobreza. Garantizando el derecho a la educación obligatoria y gratuita hasta los doce años, Colombia estaría apostando al crecimiento económico y a la democracia, a la vez que cumple con los compromisos adquiridos como signataria de la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados internacionales que reconocen como parte de la dignidad humana el derecho a la educación, por el solo hecho de ser niño, niña o adolescente.

- Un tercer argumento a favor se encuentra en el análisis del mercado laboral y sus relaciones con la seguridad. La vinculación más tardía de la población juvenil a la PEA y su dedicación exclusiva al estudio reduce la presión sobre el mercado laboral, el desempleo y, de alguna manera, contribuye a que las condiciones laborales (salariales y contractuales) que rigen la relación entre la oferta y la demanda mejoren, con lo cual mejoran las condiciones de la población trabajadora

y sus familias*. Elevar la escolarización hasta el grado 12 de toda la población en edad, reduciría, además, los riesgos que representa una población juvenil frustrada y con ambiciones legítimas, para la seguridad del país si, como es sabido, la participación juvenil en la criminalidad común, simple y organizada, tiene una proporción importante cuyas raíces en no pocos casos se encuentran en las escasas oportunidades y el bajo reconocimiento de que son objeto (Heitmeyer, 2004, en anexo 6).

c) Adelantar, en tres años de formación, una educación media que se diferencie claramente de la educación básica y cumpla cabalmente con sus fines sociales, tanto en términos de la orientación del estudiantado como de su formación para la inserción en los mundos de la educación superior, el trabajo y la ciudadanía.

La creación del grado doce que se propone debe hacerse en el contexto de esto último, pues es necesario que dicho año no constituya una mera extensión más de la educación básica secundaria; el grado 12 debe ser el año final de una educación media con identidad propia, cuya implementación ha de pasar por un proceso de diseño curricular y pedagógico acorde con su especificidad y con las finalidades sociales a que debe contribuir. Para el efecto, serán fundamentales los énfasis en la orientación y la formación a que me referiré en el siguiente punto, de modo que los objetivos de la reforma curricular y pedagógica que se propone se puedan cumplir a cabalidad en tres años lectivos.

* A nivel internacional y también en el país, entre las medidas de política pública orientadas a enfrentar los problemas de empleo e ingreso expertos como Steffano Farné (2000) del Observatorio Laboral y consultor del Gobierno Nacional y la OIT, incluyen la “Implementación de programas de retención escolar y estímulos a la educación intermedia y superior”, así como la “Implementación de programas de capacitación y empleabilidad para reempleados, especialmente para jóvenes desocupados de estratos socioeconómicos más pobres”, junto con otras estrategias más directamente dirigidas a la creación de empleo y al desarrollo empresarial.

3.2.2 Reforma curricular y pedagógica de la educación media. Todo lo expuesto anteriormente conduce a propender por la implementación de una educación media que responda a sus fines sociales, y que lo haga con pertinencia, en condiciones de equidad, para poblaciones diversas y día por día más heterogéneas individual y socialmente; esto es, responder a la necesaria articulación de la educación secundaria superior con las rutas alternas de los y las jóvenes para la ciudadanía, el trabajo y la educación de tercer ciclo. Se precisa adelantar una reforma estructural, curricular y pedagógica de la educación media. Para construir equidad no resulta suficiente garantizar la igualdad de oportunidades, es necesario simultáneamente, atender a la diversidad respondiendo a la misma con políticas educativas que reconozcan y valoren lo diverso, y que contribuyan a la inclusión social de los usuarios del nivel medio. Mantener una educación supuestamente equivalente para todos (supuestamente, solo, porque en la práctica el incremento de coberturas en los diferentes niveles educativos no ha ido acompañado de una homologación de la calidad de la oferta ni de una valoración social de las modalidades no académicas) como la que se ha pretendido con la hegemonía de la educación academicista, orientada a cursar estudios superiores, no es equitativo en tanto no reconoce lo diverso. Tampoco resulta conveniente mantener estructuras obsoletas de educación técnica secundaria, orientadas a los pobres, si éstas no se adecúan a los requerimientos del siglo XXI, pero el papel social que desempeñan algunas de mayor calidad y su tradición no pueden continuar siendo invisibilizados. Distintos grupos sociales de jóvenes con aspiraciones, intereses y oportunidades diferentes, deben poder optar por modalidades alternas de educación media, al tiempo que puedan acceder a los contenidos que se definan como mínimos culturales comunes para la integración nacional y el desempeño en el mundo global y nacional en sus diferentes ámbitos. En este sentido, resulta fundamental adelantar una reforma que se oriente a brindar una educación socialmente pertinente, tanto para los y las jóvenes como para el país, que conjugue tanto el reconocimiento a la diversidad

de nuestros adolescentes, como la necesidad de desarrollo de territorios y sectores.

Esta dinámica, a la cual debe suscribirse Colombia para enfrentar los retos de una educación para el siglo XXI, se encuentra presente ya en las reformas que han emprendido otros países, que resumen así Carnoy y De Moura:

En suma, la cambiante función de las escuelas secundarias, de una educación relativamente selecta a una educación relativamente popular, está llevando a los reformadores a reconceptualizar la estructura y el tipo de enseñanza aprendizaje en las escuelas. Tanto la escuela secundaria que prepara para la universidad como la escuela secundaria técnica, con prescindencia de que sus estudiantes en última instancia ingresen o no a la universidad, son de calidad demasiado baja para preparar a los estudiantes para la economía y la sociedad del siglo XXI. Los reformadores propugnan grandes cambios en la formación de los docentes, el proceso de enseñanza y el plan de estudios, de modo de hacer mucho más hincapié en niveles elevados, capacidades de solución de problemas y enseñanza-aprendizaje participatorios. Además, a nivel de toda la región se considera que la educación técnica y profesional (incluida la formación de maestros) tiene que hacer énfasis en planes de estudios prácticos y orientados hacia el empleo a fin de mejorar la capacidad del estudiante para solucionar problemas y dotarle de pericias de trabajo en consonancia con el siglo XXI.³⁶

Ejes de la reforma que se propone son los principios de equidad, pertinencia y calidad que habrán de atravesar las transformaciones ya enunciadas que se desarrollan a continuación, esto es:

- Implementar currículos y planes de estudio específicos para los fines e identidad de la educación media. En este sentido estimo indispensable construir o reconstruir proyectos educativos que garanticen al mismo tiempo un mínimo curricular común y la exploración de diversidad de intereses, preparando a los y

³⁶ CARNOY, Martin (Stanford University) y DE MOURA CASTRO, Claudio (BID) “¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?” Documento Web, preparatorio del seminario sobre Reforma Educativa para el BID. (pág. 36).

las discentes para la realización de sus proyectos en diferentes esferas de la vida social, para lo cual presento un marco general.

Y, como correlatos necesarios del cambio curricular para una educación más equitativa:

- Garantizar el acceso equitativo a oportunidades de calidad y transformar los sistemas de evaluación y certificación de ésta, de modo que se reconozcan (valoren socialmente) diferentes trayectorias para efectos de la evaluación.
- Propender porque la educación media se ocupe de formar para el trabajo, de modo que responda a las necesidades de un grupo importante de jóvenes y de la sociedad.

◆ Implementar currículos específicos para los fines e identidad de la media

La formulación de los proyectos educativos para la educación media implica conjugar -como insumos de su ideario ontológico y de la reforma- diversos saberes, procedentes de campos y disciplinas que permitan garantizar la pertinencia y calidad de la oferta con equidad. Cuando menos, se identifican los siguientes elementos que deben converger de manera sincrética y transdisciplinar al orientar el diseño curricular, de modo que esta sea una propuesta construida desde una perspectiva holística que responda realmente a los requerimientos individuales y sociales:

- La identidad específica de la educación media y sus fines societales.
- Las características psicosociales de los sujetos del aprendizaje, que constituyen el grueso de la población en este nivel educativo, su momento vital y sociológico.

- Las características y dinámica de las sociedades a las que egresarán y los proyectos de éstas en los diferentes ámbitos o mundos para los cuales se requiere orientar y preparar al estudiantado.
- Los saberes de las diferentes disciplinas, artes, tecnologías y ocupaciones.
- El saber educativo y pedagógico.

La educación media, por su ubicación en el tránsito entre la vida escolar y otros mundos vitales, debe ser un puente que oriente y prepare para la inserción en los mundos que esperan a los y las jóvenes que están por egresar: el trabajo, la ciudadanía, la educación postsecundaria de diferentes tipos (principalmente y sin desmedro de una formación para la vida afectiva y el cuidado de reproducción social). En tanto que quienes acuden a la media se encuentran en proceso de formular sus proyectos de vida y de optar por los caminos a que se quieren o pueden dirigir, es fundamental que en este momento educativo se haga énfasis en los procesos de orientación y exploración de un amplio espectro de posibilidades, permitiendo la profundización en intereses y el fortalecimiento de aptitudes y talentos, al tiempo que se garantice que la toma de decisiones que han de realizar los y las estudiantes se realice de manera informada. En este momento de la vida escolar, más que nunca, se requiere atender a la frase de Antón Makarenko en su “Poema Pedagógico”:

Educar a un hombre significa educar en él vías de perspectiva, por las que se distribuye su felicidad de mañana. Puede escribirse toda una metódica acerca de este importante trabajo. Consiste en la organización de nuevas perspectivas, en la utilización de las que ya existen y en el planteamiento gradual de otras más valiosas.³⁷

Mostrar y ampliar perspectivas tanto respecto a los y las discentes como en relación al mundo en sus diferentes ámbitos y formas de organización social y

³⁷ MAKARENKO, Antón. Poema Pedagógico. En tres partes. Tercera Parte. Moscú: Editorial Progreso, sin fecha, p. 172.

política, debe ser una función ineludible de la educación media; ella debe ampliar el espectro vital de los y las jóvenes, permitiéndoles tanto la exploración de sí mismos, de sus intereses y talentos, como de las posibilidades que la vida y sus condiciones les ofrecen en el mundo actual. Más que centrarse en la continuación de una formación curricular enciclopedista, que debe llenarse de contenidos a cubrir obligatoriamente con fines de ilustración rígida, la educación media debe ofrecer al estudiantado la posibilidad de formarse en el conocerse a sí mismo y conocer diferentes ámbitos de la cultura, de modo que al final de la misma, cuando egresen como bachilleres, dispongan de los elementos que les permitan insertarse socialmente y como ciudadanos, sea que continúen estudios postsecundarios o que se dirijan directamente al trabajo o combinen ambas opciones*.

En este marco, la reforma curricular de la educación media, en tanto que debe responder a fines universalistas para los propósitos de equidad y la integración nacional, habrá de definir, lo que llamo, parafraseando a Bourdieu, un **Mínimo Curricular Común**; esto es, identificar los contenidos básicos y mínimos de la cultura que (tras cursar la básica secundaria y habiendo adquirido en la misma los aprendizajes y competencias que a la escolarización previa corresponden), resulta fundamental trabajar en este nivel educativo, sin que el mismo se concentre en una función remedial de los niveles precedentes y de modo que sus lineamientos se diferencien claramente de los de los grados anteriores y apunten a sus fines de facilitar la inclusión social garantizando que cuenten con las competencias requeridas para ello. En diferentes áreas de la cultura, en torno a las cuales es indispensable que en el mundo de hoy los y las jóvenes dispongan de formación

* Como plantea Cecilia Braslavsky: "En realidad, todo lleva a pensar que hoy en día es necesario asumir otro punto de partida y elaborar marcos curriculares flexibles, pero al mismo tiempo, ricos; que faciliten la construcción de identidades institucionales y las opciones personales de los jóvenes, sin perder de vista las obligaciones respecto de la equidad formativa y del desarrollo de valores compartidos orientados hacia la cohesión social y el fortalecimiento y profundización de una democracia centrada en la promoción de los derechos humanos". BRASLAVSKY, 2001, op.cit., p. 248.

como son las ciencias, las matemáticas, el lenguaje, las humanidades, las artes y la política, se deberán definir lineamientos sobre qué es lo que todo egresado requiere conocer como mínimo, dejando la pretensión enciclopedista del modelo academicista, de modo que quienes quieran profundizar en estas áreas puedan hacerlo y quienes tengan otros intereses puedan explorarlos como parte de su formación para optar al título de bachiller.

Como bien señala Fernando Reimers, en un análisis de los desafíos que deben enfrentar los sistemas educativos de la región donde relievra la necesidad de ideas públicas que animen las reformas: “mucho de lo aprendido en la escuela es poco relevante a las demandas del mundo moderno”³⁹. De acuerdo con esto se propone un currículo que sienta bases, que todos dispongan de unos conocimientos generales*, para cuya apropiación se garanticen niveles homogéneos de calidad al conjunto del estudiantado independientemente de su procedencia, origen o adscripción. Y, a la vez, que garantizado este mínimo curricular común con carácter universal, a partir del mismo y de acuerdo con sus posibilidades y preferencias, los y las estudiantes puedan ocuparse de profundizar legítimamente

³⁹ REIMERS, Fernando. Tres Paradojas Educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas. Documento preparado para el Diálogo Regional en Educación. Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

* En el mismo sentido apunta Christian Cox (2001), en conferencia a propósito de la reforma chilena a la educación media cuando afirma: “El nuevo marco curricular y los programas de estudio que lo especifican se fundamentan en un cambio de orientación y de énfasis que puede describirse como el paso de la comunicación de la enciclopedia al desarrollo de habilidades para acceder al conocimiento como principio orientador mayor. Juntamente con el traspaso de un cúmulo de saberes (cuya selección es cada vez más difícil por la sobreabundancia de información y conocimiento, así como por la velocidad de su cambio), adquiere importancia central la formación en criterios y esquemas de comprensión, manejo de métodos y de capacidades para seleccionar y discernir, y competencias que permitan crecer y adaptarse a estas realidades de conocimientos y sociedades cambiantes.” COX, Cristian (2001). Políticas Educativas y Procesos de Cambio en la Educación Media de Chile en los Años Noventa. En: BRASLAVSKY, Cecilia, 2001, op.cit., p. 320-321. Este punto de vista es compartido también por las expertas entrevistadas en el caso colombiano, Elsa Castañeda y Elvia Acuña, quienes consideran que es preciso reformar los currículos reduciendo el énfasis enciclopedista en contenidos.

en las áreas de su interés, al tiempo que desarrollan los procesos psicológicos que requerirán para continuar el aprendizaje y la interacción social.**

Según Cecilia Braslavsky (2001), son varias las estrategias que se observan en las reformas que apuntan en esta dirección, a fin de erradicar el enciclopedismo y promover un nuevo modelo educativo para la educación media. Entre las tendencias prevalecientes en las reformas curriculares de la región se encuentran, de acuerdo con la autora; a) el recurso a las competencias y la formación de identidades como punto de partida; b) la combinación en los marcos curriculares nacionales de riqueza y flexibilidad, de modo que las instituciones y los estudiantes tengan capacidad de construir variaciones acordes con sus identidades y capacidades, para lo cual es además importante que se presenten en tales dispositivos de política los fundamentos de las elecciones curriculares adoptadas; c) el paso de un enfoque centrado en materias homogéneas a una oferta de espacios curriculares heterogéneos, reduciendo la cantidad de materias y propendiendo por una organización curricular en torno a proyectos, productos o metas; d) la reducción de la fragmentación entre las áreas y las opciones; e) la renovación de las disciplinas con presencia en la educación secundaria y, f) la

** De cara a garantizar el desarrollo de procesos en las diferentes áreas de personalidad del estudiantado, en reunión sostenida en el Ministerio de Educación con el experto Claudio De Moura, se llegó a las siguientes conclusiones en diciembre de 2002: “No se trata de acumular información para cumplir con un currículo enciclopedista, sino de seleccionar y desarrollar experiencias que potencien el aprendizaje y el desarrollo de manera teórico-práctica, empleando para ello los conocimientos socialmente definidos como fundamentales y deseables. Es así como se forman las competencias, que no son otra cosa que la capacidad de aplicar lo que se sabe, de desarrollar los procesos en los que se tiene dominio frente a los problemas que la realidad plantea a las personas en sus distintos escenarios.

Con el fin de que los procesos de aula avancen en esta dirección resulta fundamental promover estrategias pedagógicas distintas al enciclopedismo de la educación académica tradicional, donde el énfasis está en la acumulación infinita de información, en currículos que son camisas de fuerza, donde lo importante es abarcarlo todo. Una educación orientada a formar procesos en el estudiantado habrá de privilegiar algunos contenidos y emplearlos como elementos de referencia en la construcción de procesos, alimentando con el conocimiento el desarrollo de proyectos, la solución de problemas, la comprensión de la realidad”. Ministerio de Educación Nacional- Dirección de Calidad. Bases para los Lineamientos de Política Educación Media. DOCUMENTO 2. Bogotá, 2003, p. 3.

incorporación de los proyectos de investigación e intervención comunitaria y los emprendimientos productivos.

A fin de que las reformas sean sólidas y efectivas, muchas de ellas deben ser objeto de estudio, revisión y análisis en profundidad, más allá tanto de las modas imperantes como de las falsas dicotomías que se plantean entre teoría y práctica y entre educación general y especializada; estas dicotomías obran en desmedro de los procesos de aprendizaje, para los cuales -de modo que sean significativos y haya verdadera apropiación de conocimientos y desarrollen competencias para su aplicación a diferentes ámbitos-, se requiere de la integración de ambos pares antitéticos, como parte de un solo proceso de enseñanza-aprendizaje. Así mismo, se requiere de un trabajo sostenido y sólido, al que se garantice voluntad política para la seriedad de la Reforma; los vaivenes ministeriales en materia de reformas curriculares durante la última década (indicadores de logros, lineamientos, estándares de competencias, competencias laborales generales) y de intentos de reformas inconclusas, expresas y tácitas, a la educación media y media técnica, no pueden continuar. Como tampoco puede hacerlo su dar la espalda al problema o intentar resolverlo con directivas fragmentarias que no dan cuenta de la totalidad del problema y sus desafíos.

Por otra parte, con fines de equidad y pertinencia como de calidad, el currículo de educación media debe reconocer, valorar, diferentes trayectorias y ofrecer la posibilidad de profundizar en diversos campos; sea que el estudiante se especialice o no durante este recorrido en un campo del saber o del hacer, siempre y cuando este no sea restrictivo. En este aspecto, resulta fundamental la labor de orientación y acompañamiento que realice la institución educativa, y su papel como facilitadora (y como entidad que certifique los aprendizajes, sea en forma individual o conjunta). Para cumplir a cabalidad con esta misión de orientar al estudiantado y acompañarle en este proceso de ampliación de perspectivas la

escuela debe no solo seguir al joven, sino también ocuparse de abrirse al conocimiento del contexto, esto es, ampliar sus propias perspectivas, al tiempo que el sistema educativo reconozca y certifique los saberes que se adquieren en diferentes escenarios, más allá de la escuela formal. Así mismo, será preciso que se transforme la cultura escolar, de modo que ésta valore por igual diferentes campos del saber, la ciencia, las humanidades, el trabajo, la tecnología y las artes, a fin de que cumpla su papel de abrir perspectivas frente a diferentes posibilidades, en lugar de concentrarse en miradas tradicionales sobre los campos de actividad y seguir fomentando solo la opción por carreras liberales.

Los y las jóvenes que cursan educación media, más que concentrarse en el aprendizaje sin sentido de un cúmulo infinito de contenidos, deben poder centrarse sobre lo fundamental y, parte de esto, es formular sus proyectos de vida y elegir los caminos para desarrollarlos. Igualmente, resulta imperativo que estas elecciones les faciliten su inserción social, para lo cual la institución educativa debe articularse a la dinámica del desarrollo tanto local, como nacional y global, lo cual redundará también en que la escuela garantice de manera más eficaz su misión societal. Existen diferentes alternativas estratégicas que pueden contribuir a esto último, que pasan por la articulación de las Instituciones Educativas de Educación Media (mediante alianzas y convenios o mesas de trabajo) con otros actores y sectores sociales e, idealmente, por la articulación de éstos en los planes de desarrollo territoriales y los planes educativos municipales y regionales.*

* De hecho, se adelantan en el país numerosas experiencias innovadoras de este tipo, fruto tanto de iniciativas nacionales como de gobiernos intermedios e instituciones educativas. Algunas experiencias conocidas deben ser objeto de seguimiento y evaluación, de modo que sus aportes a la construcción de una nueva propuesta puedan incorporarse a los currículos y que las falencias de las mismas puedan ser subsanadas. A manera de ejemplo, se encuentran algunas experiencias innovadoras promovidas por las Secretarías de Educación de Bogotá (proyectos de Educación Media y de Cultura para el Trabajo), Bolívar (proyectos de desarrollo y expansión de la media articulándola al proceso de desarrollo territorial), Risaralda (articulación de media y superior con fines de mejoramiento de la calidad); colegios técnicos como los que regenta la comunidad salesiana y la experiencia de formación agroindustrial y cooperativa de Guática, así como las de

En suma, al tiempo que se implementa un currículo de mínimos, las instituciones educativas -sea en forma individual o asociadas en una red del sistema de educación media en los diferentes territorios-, habrán de posibilitar mediante el recurso a alternativas educativas y pedagógicas innovadoras, (incluida la incorporación a los currículos y prácticas pedagógicas de nuevas tecnologías de información y comunicación, y las alianzas con otras entidades y sectores), la exploración y profundización de intereses en diferentes campos por parte de los y las jóvenes. Esto, con el fin de que al concluir sus estudios de bachillerato, los planes de vida que éstos elijan seguir, hayan sido construidos de manera interesada, reflexiva y bien documentada tanto respecto a los destinos de formación postsecundaria como frente al mundo del trabajo y la vida en general. La educación media tiene que diferenciarse claramente de la educación básica secundaria, y sus marcos curriculares así como los planes de estudio no pueden continuar siendo formulados como la mera continuación de los lineamientos y estándares señalados por el Ministerio para el conjunto del bachillerato, ni los currículos y planes de estudio de los Proyectos Educativos Institucionales, la extensión de los de la totalidad del plantel educativo.

Se propone así la construcción de un subsistema específico para la educación media, con identidad propia, para lo cual se recomienda la conformación de organizaciones y redes de educación media; esto, por considerar que las

otros colegios de bachillerato técnico que han asumido el desafío de modernizarse; el proyecto en que viene empeñado el Instituto Técnico Metropolitano de Medellín; la experiencia del Instituto Técnico Central en Bogotá; los convenios entre instituciones educativas y el SENA, para el cual ya el Ministerio de Educación y el SENA han promulgado un marco regulatorio, pero respecto del cual se tiene conocimiento tanto de aciertos como de errores; experiencias de articulación entre instituciones educativas e instituciones de educación no formal que existen en Bogotá; experiencias de articulación con el sector productivo para procesos de formación, contratos de aprendizaje, pasantías, visitas de orientación, etc. (que suelen ser menos viables por la escasa tradición existente en el país al respecto), pero que en algunos casos pueden redundar en un mejoramiento de los proyectos educativos.

instituciones habrán de especializarse en tipos de oferta, según sus fortalezas, pero las elecciones de los y las estudiantes sobre áreas de profundización no deberá estar limitada a las vocaciones de las instituciones sino obedecer a las suyas, para lo cual se les habrá de posibilitar acceder a un espectro amplio de ofertas articuladas orgánicamente. Orientar la reforma en dirección al reconocimiento de la diversidad de estudiantado e instituciones, implica el concurso de los gobiernos locales de modo que la formación humana se planee territorialmente con el compromiso de tanto del sector educativo como con el de otros sectores: el productivo, el de investigación y desarrollo tecnológico, la educación superior y los agentes de la cultura. Así mismo, los gobiernos del nivel nacional y departamental deberán promover y fortalecer estos procesos mediante la provisión de marcos institucionales que faciliten las interacciones intersectoriales, como mediante la información y capacitación a las Instituciones Educativas y los gobiernos locales.*

Como se ha dicho, la adopción de un modelo más flexible y pertinente de educación media necesariamente conduce a formular, cuando menos, dos reformas concurrentes: la primera tiene que ver con la calidad y, de manera especial, con los sistemas de evaluación de la misma y, la segunda, con la necesidad incorporar la formación para el trabajo como objetivo del subsistema de educación media.

* Esto último resulta fundamental si se considera que dada la elevada segmentación y fragmentación de la sociedad colombiana, muchas instituciones educativas ni siquiera disponen de la información que requieren para transformarse. Para esto será de vital importancia fortalecer las redes educativas con apoyo de las nuevas tecnologías de comunicación y alimentar las páginas y portales de educación con información acerca de diferentes campos de actividad de las sociedades. En este sentido, y considerando la elevada fragmentación y segmentación del país así como sus condiciones geográficas, si bien para fines de la pertinencia y calidad de los proyectos educativos se requiere del concurso fundamental de los entes de la educación en el nivel local (escuela y niveles intermedios) se requiere que el Ministerio de Educación oriente, alimente y dinamice las reformas, ocupándose del papel que le corresponde al gobierno central en la construcción de una sociedad integrada y equitativa, capaz de insertarse en forma competitiva en el mundo global mediante el avance en el proyecto de desarrollo nacional.

- ◇ Garantizar la calidad de la educación media y su evaluación desde el reconocimiento de la legitimidad social de las diferentes ofertas y trayectorias

Si bien no se pretende profundizar aquí en el problema, no es conveniente pasar por alto la necesidad que existe en el país de garantizar una calidad homogénea en las ofertas de educación media, que subsane las falencias de equidad que se encuentran en la misma, como muestran tanto los estudios cualitativos al aproximarse a las características y condiciones de planteles y docentes en el país, como los resultados de las pruebas empleadas para medir el logro o las competencias del estudiantado y los resultados en los exámenes de ingreso a las universidades. Colombia debe emprender un esfuerzo por ofrecer una calidad educativa más homogénea, (en este nivel como en los precedentes), garantizando que, independientemente de la procedencia de los y las jóvenes (en cuanto a clase social, etnia, zona, género), y pese a las diferencias de capitales cultural y de otros tipos derivados de éstas y con independencia de los tipos de planteles a que se acude-, aquellos tengan oportunidades equivalentes de obtener buenos resultados del proceso de enseñanza – aprendizaje, que se reflejen en los filtros sociales que constituyen los diferentes procesos de evaluación y selección, y también de ascender socialmente. Se requieren buenas instituciones, bien dotadas, con proyectos educativos y pedagógicos innovadores y de calidad, que cuenten con maestr@s calificados, así como expectativas democráticas de éstos frente al futuro del estudiantado (de modo que no cierren a priori oportunidades desde nefastas profecías de autocumplimiento ni aumenten la frustración de las juventudes). Hacerlo, además de ser la respuesta garantista a un derecho de la infancia proclamado constitucionalmente y en la Convención de los derechos del niño, y contribuir al desarrollo económico y democrático del país, resulta indispensable a efectos de la inclusión social equitativa, tanto en el mundo del

trabajo –donde las credenciales de los planteles no tienen todas el mismo valor– como, sobre todo, en el de la educación superior y postsecundaria en general, donde para progresar se requiere por un lado pasar los exámenes y, por el otro, disponer de las competencias generales, habilidades y destrezas requeridas para un buen desempeño.

Reducir las brechas de calidad es un imperativo ético y político en todo el sistema educativo. Las maneras de mejorar la calidad son múltiples e implican la conjugación de diferentes estrategias: medidas de discriminación positiva y acción afirmativa, mejoramiento de infraestructuras y dotación de planteles, capacitación docente en ejercicio y, ante todo, una mejor formación de éstos por las universidades, que se debe garantizar mediante un ejercicio de evaluación y desarrollo con las entidades que los preparan. Así mismo, para el caso específico de la media, será preciso hacer un uso cada vez mayor de la posibilidad que ofrece el nuevo estatuto docente, a fin de incorporar personas con otras experiencias y formaciones distintas de las licenciaturas, de modo que desde sus saberes especializados enriquezcan las propuestas educativas, tanto del mínimo currículo común, como, sobre todo, de los énfasis de profundización y especialización que se incorporen a las ofertas desde dentro y fuera de la escuela. Todo lo anterior (sumado a la generación de una normatividad adecuada que brinde condiciones organizativas y administrativas favorables al efecto) permitiría, además, la introducción de nuevas metodologías, que faciliten la apropiación de los saberes por el estudiantado y mantengan su interés (que, como señalaba Piaget, es el motor del conocimiento) al tiempo que permiten a los y las discentes profundizar en sus intereses. Una metodología transmisionista, limitada al discurso reproductor del docente, sin recursos didácticos dentro o fuera del plantel, y centrada en las materias y el papel pasivo del estudiantado, no permitirá responder a los fines de la media. Tampoco lo hará la implementación de un currículo que continúe deslindando teoría y práctica y atribuyendo valores

diferentes al aprender a conocer, a ser, a convivir y a hacer. Una propuesta pedagógica y curricular de calidad requiere romper las tradiciones dicotómicas que disocian al estudiantado y la parcelación esquizofrénica de contenidos para trabajar con personas integrales (Morin, 2001). Así mismo, deberá reconocer y valorar sus trayectorias y diferencias.

- *La evaluación y el reconocimiento de diferentes trayectorias: necesidad de innovar en materia de Exámenes de Estado.* Tratamiento especial merecen en este aparte la necesidad de introducir como parte de la reforma innovaciones en el proceso de evaluación, en especial en el sistema de evaluación nacional de la calidad del aprendizaje. Los exámenes de Estado y otras pruebas análogas condicionan los currículos, cerrando oportunidades a la diversidad, y acaban siendo, en la práctica, el marco curricular por excelencia, más aún cuando los resultados en el mismo deciden la suerte tanto del futuro de los y las estudiantes, como de las instituciones educativas.

Una implicación importante de lo anterior es el desestímulo a formas alternativas de educación media, como la técnica y las que integran ofertas de formación para el trabajo, debido al peso homogeneizante del modelo de educación académica del Examen de Estado, y a la presión social por obtener altos puntajes. Para muchos estudiantes de las pocas instituciones de educación media técnica que aún subsisten en el país, el aprendizaje que se valora es el que se puede medir en el Examen de Estado, lo cual implica una subvaloración del aprendizaje técnico y un desestímulo a este tipo de educación. Esto configura un contexto negativo para la educación técnica y para las prácticas pedagógicas propias de este tipo de formación, como la práctica en el taller.⁴⁰

Si bien en el imaginario el énfasis en los logros de las pruebas es una manera de garantizar a todos una buena calidad, y en efecto, puede contribuir a ello, los criterios desde los cuales se construyen las pruebas están perneados por la prevalencia de una modalidad hegemónica (la académica para las élites), sobre el

⁴⁰ TURBAY, Catalina; ACUÑA, Elvia y GÓMEZ, Víctor Manuel, 2003, Op. Cit, p. 29 y 30.

resto de alternativas y modalidades. Así, se espera que al final, todos compitan bajo un mismo parámetro, para lo cual los planteles acaban orientando sus currículos al desempeño en el examen, reducen los tiempos destinados a formar en lo diverso, y terminan destinando también al final parte de sus tiempos y recursos a preparar para el Icfes, como lo denominan coloquialmente. Al respecto, señala Víctor Manuel Gómez:

El Examen de Estado ejerce, *de facto*, como el único currículum real, oficial, que se impone a todos los estudiantes, y homogeneiza y valora aquello que debe ser aprendido, al mismo tiempo que subvalora todas aquellas dimensiones del aprendizaje que no pueden ser medidas en pruebas estandarizadas.

Es mucho más importante lo que estas pruebas no miden que lo que miden. No miden la calidad de la educación para la ciudadanía, ni la calidad de la educación científica, ni tecnológica, ni estética, ni moral, ni física, ni la capacidad expresiva y creativa de los estudiantes, ni su conciencia ambiental... Es decir, los grandes aprendizajes esperados –en toda sociedad- de la experiencia educativa, no son relevantes aquí pues no son medidos, no son objeto de mediciones estandarizadas, no otorgan puntajes comparativos entre instituciones. Además tampoco podrían ser medidos por este tipo de pruebas o tests, lo que señala la gran debilidad y limitación técnica de este tipo de pruebas y el uso abusivo y arbitrario que de ellas se hace.⁴¹

A fin de que la reforma curricular sea exitosa, se requiere flexibilizar y diversificar el Examen de Estado, de modo que el mismo de cabida a las nuevas modalidades de educación media que se propongan, valorando y midiendo las diversas áreas de profundización de la nueva educación media, las instituciones técnicas, y las nuevas formas y logros de aprendizaje generadas por las oportunidades de experimentación y aplicación que se han recomendado. Son múltiples las alternativas posibles a explorar frente a este problema. Por un lado, deberían constituirse aproximaciones alternas a la evaluación, en lugar de una única, hegemónica y oficial, dando cabida a que en el país prospere una mayor fortaleza

⁴¹ GÓMEZ, Víctor Manuel (2003), citado por: Gómez, Víctor M. Problemas de Contextualización de la Reforma Académica de la UN Bogotá: Departamento de Sociología, Instituto de Investigación en Educación, 2004, p. 5.

intelectual, académica y técnica en procesos de evaluación del aprendizaje, para lo cual se podrían constituir alianzas y proyectos transdisciplinarios entre facultades de psicología, otras carreras y centros de investigación. En cuanto a los objetos de evaluación, también se encuentran cada vez con mayor frecuencia evaluaciones centradas en competencias, aptitudes y otros tipos de procesos psicoeducativos en diferentes lugares del mundo, lo cual tiene la ventaja de reconocer los aprendizajes adquiridos en diferentes trayectorias, y no convalidar únicamente como legítimo el aprendizaje escolar. Así mismo, a fin de incentivar la emulación de las instituciones en cuanto a calidad, se detectan experiencias que contribuyen a ello sin pasar por el recurso único a la prueba homogénea como filtro de calidad: ferias escolares, ferias de la ciencia, fondos semi-concursables para el fomento de innovaciones, concursos para el estímulo a experiencias exitosas, son entre otras, alternativas para fomentar el desarrollo de la calidad y, por supuesto, un buen sistema de información pública que de cuenta de la situación de los egresados de las instituciones educativas, que permita a la sociedad ser veedora del proceso de aquellas a la vez que las retroalimenta sobre los resultados de su quehacer.

Por su parte, las instituciones educativas deberían disponer de sistemas de evaluación más flexibles tanto para el acceso como para el progreso de sus estudiantes. Es necesario, como plantea en consulta formulada por Internet a Luis Pisani (2004), -Consultor en Educación para varios proyectos del Banco Mundial:

responder a la necesidad que existe de tener en cuenta y reconocer las diferentes trayectorias y, de modo especial, de facilitar los tránsitos entre educación y trabajo haciéndolos más viables a través de un sistema más flexible (de itinerarios profesionales y módulos de aprendizaje basados en competencias laborales) . Para esto es preciso construir sistemas evaluativos y de acreditación que tengan en cuenta y certifiquen las equivalencias entre los aprendizajes en distintos escenarios, particularmente los que se hacen en los ámbitos educativo y laboral. Solo así se podrán instaurar pasarelas y mecanismos de promoción y

articulación entre los mundos educativo y del trabajo, lo cual resulta fundamental en una perspectiva de educación permanente.

[Finalmente] es preciso dar respuestas desde la evaluación a la insuficiencia de un sistema de acreditación de las instituciones que ofrecen educación media técnico profesional. Esta modalidad educativa debe ser evaluada en forma pertinente a su carácter y los aprendizajes en la misma deben obtener reconocimiento y valor social.

En este sentido, y para concluir las reflexiones sobre evaluación, sería aconsejable realizar un proceso de acreditación de la educación media técnica, como se señaló en el ítem anterior, a fin de potenciar sus bondades e incorporar la oferta de aquellas que logren acreditarse, a las redes educativas de media. Muchos de estos planteles disponen de un enorme potencial que, en la mayoría de casos, cualificándose mediante un proceso de acreditación análogo al que se hizo con las escuelas normales, pueden constituirse en formas pertinentes de formación para un número importante de estudiantes con vocaciones claras hacia el trabajo, así como en recursos educativos complementarios para otras instituciones educativas. Difícilmente hay en el sistema educativo un mejor laboratorio que un instituto técnico de calidad y muchos estudiantes continuarán prefiriendo, como se verá, ingresar a esta modalidad educativa. La flexibilidad, en este caso, corresponde al Ministerio de Educación, que requiere reconocer y acompañar a los Institutos Técnicos de calidad en su mejoramiento. Los gobiernos del nivel intermedio, por su parte, se deberán ocupar de que sean pertinentes, articulándolos a sus proyectos de desarrollo.

- ◆ La formación para el trabajo, objetivo ineludible para la reforma curricular y pedagógica de la educación media

Preparar para el trabajo es, sin duda, una de las finalidades fundamentales de la educación, que no debe oponerse ni es antitética con el derecho al disfrute de los

bienes y valores de la cultura; antes bien, por el contrario, hace parte del mismo y en muchos casos condiciona su posibilidad. El ser humano necesita trabajar; el trabajo es un derecho fundamental de hombres y mujeres adultos; sin el acceso a un trabajo digno, resulta generalmente imposible la realización de las capacidades humanas y parte de lo que la humanización del cachorro humano debe promover a través de la educación, es la realización efectiva del aporte de cada uno de los miembros de la especie a la sociedad, sea a través del trabajo productivo o del de reproducción social, debiéndose valorar ambos. Considerar que la educación no se debe orientar a formar para el trabajo es dar la espalda irresponsablemente a esta realidad, con implicaciones negativas para la juventud y la sociedad. La inclusión en el mundo del trabajo, si bien requiere de competencias laborales generales, precisa de una formación en competencias específicas para campos de actividad laboral. Cosa distinta es propender por educaciones que perpetúen la inequidad, a través de la exclusión de ciertos grupos de algunas ofertas y hacer la selección de modalidades educativas a ofertar con base en criterios de adscripción de clase, género, etnia, zona de procedencia u otra forma de discriminación. Pero seguir considerando que o se forman competencias generales para el trabajo o competencias específicas es una falsa disyuntiva, que lamentablemente ha permeado las políticas nacionales en educación media y en, especial, en educación media técnica, desde la subvaloración de la importancia capital de lo específico y lo técnico. Incluso recientemente, se continúa privilegiando la formación general aunque se empieza a reconocer la importancia de la formación para el trabajo.

Como plantea Emilio Tenti (2003):

es probable que el debate entre formación general y formación profesional o especializada sea en gran medida un debate bastante estereotipado (y a veces

academicista) y, por lo tanto, falso. En verdad cabría preguntarse en qué medida es posible formar competencias genéricas sin pasar por el desarrollo de competencias específicas y viceversa (Acevedo J., 2000). Más allá de las discusiones interesadas es preciso encontrar un punto de equilibrio, una orientación integrada y flexible entre ambos paradigmas... Como es obvio, la resolución de esta disputa no depende solo de la capacidad argumentativa que tienen los actores sociales interesados, si bien este es un factor que tiene su eficacia específica en la resolución de los conflictos. En estos, como en otros temas de política educativa, en última instancia gana quien tiene más poder y no quien “tiene razón” o es capaz de justificar mejor...⁴²

Por su parte, la realidad ofrece un panorama contundente, desde el cual se demanda a los gobiernos locales por parte de las comunidades y jóvenes otros tipos de educación. En Colombia, para la mayor parte de quienes terminan el bachillerato este es un nivel educativo terminal. La gran mayoría de los y las jóvenes colombianos no pueden acceder a la educación superior, ni siquiera a la oferta oficial, como se muestra en el siguiente cuadro, fundamentalmente en razón de su ingreso. Y esto es así por la baja cobertura* de la educación superior en el país y la prevalencia de una oferta de carreras largas que refleja la escasa valoración social que ha tenido en el país a través de la historia la educación técnica y tecnológica (Safford, F., 1989; Helg, A., 1987; Gómez, V., 1995).

⁴² TENTI Fanfani, Emilio (2003), op.cit. (pág. 19).

* De acuerdo con cálculos suministrados por Carlos Hernando Rodríguez de Planeación Nacional, la cobertura neta de la educación universitaria en el país en 2004 es del 16.5%.

Cuadro 9. Distribución porcentual de la asistencia a la educación superior por sector y quintil de ingreso, 1997

QUINTIL	DISTRIBUCIÓN POR SECTOR			DISTRIBUCIÓN POR QUINTIL		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1	4%	2%	2%	45%	55%	100%
2	8%	7%	7%	32%	68%	100%
3	20%	10%	13%	45%	55%	100%
4	28%	26%	26%	32%	68%	100%
5	40%	55%	51%	24%	76%	100%
Total	100%	100%	100%	30%	70%	100%
C	0.377	0,502	0,465			
P	-0.414	-0,539	-0,502			

FUENTE: Encuesta de Condiciones de Vida, 1997; cálculos de la Misión Social del DNP.
Tomado de: Sarmiento, A. y otros, 2001, p. 85.

Los datos anteriores - aparte de poner en evidencia la inequidad de la educación superior en Colombia y su baja cobertura (problemas ambos que es preciso superar)-, constituyen una clara evidencia de lo que se ha planteado ya en numerosas ocasiones, en el sentido de que para muchos, la educación media es, de facto, una educación terminal. Una amplia mayoría de los bachilleres no pueden o no quieren continuar estudios superiores, menos aún si se considera que, en general, el país orienta al ingreso en carreras de ciclo largo, 4 o 5 años, que en no pocos casos constituyen posibilidades privilegiadas para unos pocos, pero que para una basta proporción de los egresados son un imposible práctico, por cuanto no solo no pueden sufragar sus costos, sino que no pueden asumir el costo de oportunidad que ello representa ante la necesidad apremiante de ingresar al mundo del trabajo y aportar sea al ingreso familiar o a su propio sostenimiento. Est@s jóvenes necesitan salidas rápidas y de calidad, para una mejor inserción en el mundo laboral. Y garantizarlo debe ser un objetivo concreto de la educación media, que si bien no puede generar empleo, si debe ocuparse de

formar un estudiantado competente y en condiciones, sea de emplearse o de trabajar bajo otras modalidades de relación productiva.*

No responder a las necesidades de formación para el trabajo de un amplio grupo de jóvenes en la educación media acrecienta sus problemas de inclusión social, el desempleo, la pobreza y la proliferación de conductas socialmente desadaptativas, lo cual equivale a un deterioro del desarrollo, la seguridad y la democracia colombianas.

En este campo se proponen, fundamentalmente, dos tipos de salidas que parecen deseables (aparte de la necesidad de una educación superior más equitativa y de concebir un sistema integral de formación del recurso humano): por un lado, la preparación para el trabajo desde la educación media especializada y polivalente*,

* Si bien las autoridades educativas deben atender en lo que les compete a este fenómeno adelantando reformas educativas, es importante aclarar que otros sectores tienen que hacer lo suyo, de modo que la inserción laboral y productiva de los y las jóvenes sea efectiva, al tiempo que aporten lo que les corresponde al desarrollo de la educación y las relaciones entre educación y desarrollo se potencien. A través de la historia han sido fundamentales para el desarrollo del sector educativo las demandas del sector productivo, como lo son también los efectos perversos de sus falencias que, cuando menos, obran desalentando la educación de los y las jóvenes cuando las expectativas de movilidad social no se realizan o cuando se da un subempleo de las calificaciones educativas de la PEA y la ausencia de futuro ocupacional deviene en un desestímulo para el aprendizaje permanente y el desarrollo humano. Hoy por hoy, en un contexto de globalización y liberalización comercial que no ha cumplido sus promesas sino para pocos y que, por el contrario, ha profundizado la inequidad (Filmus, D. 2001; Carlson, B. 2002; Ibarrolla, M., 2004; Lasida, J. 2004 entre otros) resulta fundamental la articulación entre educación media y modelos de desarrollo.

* Alternativas de modelos favorables a una educación media especializada y polivalente, que prepare para un campo de actividad, sin cerrar puertas a la continuación de estudios o formar para un oficio puntual, pueden encontrarse en diferentes modelos: en primer lugar, en la educación media técnica que, como ya se ha dicho, debe someterse a un proceso de modernización y acreditación; en procesos de formación complementaria entre las instituciones educativas formales y no formales, entre las cuales se destacan algunas de las propuestas que lidera la comunidad salesiana: en la articulación entre el SENA y las instituciones educativas para la formación y acreditación de competencias laborales (de cuyas experiencias previas existen algunas exitosas y otras fallidas, que ameritarían un mayor monitoreo y evaluación de las mismas) así como la vinculación de estudiantes mediante contratos de aprendizaje; experiencias de formación en emprendimientos, emprendedurismo o proyectos productivos, tanto individuales como cooperativos; experiencias de articulación entre educación, sector productivo y centros de

como nivel que sin tener un carácter terminal, en caso de que así ocurra les permita por lo menos de manera provisional ingresar al trabajo y continuar capacitándose en el mismo o en entes de formación profesional, mediante alternativas no formales o de otro tipo; y, por el otro, la articulación de la media con modalidades de educación tecnológica o profesional por ciclos, que permitan al estudiantado disponer en corto tiempo de un primer certificado profesional, con el que puedan vincularse al trabajo, para luego si continuar avanzando en sus estudios si así lo desean y pueden**.

Independientemente de las alternativas por las cuales se opte, una reforma a la educación media requiere, a fin de articularse al mundo del trabajo y resultar pertinente para la inserción de los y las jóvenes en el mismo, abrirse a nuevas perspectivas desde el conocimiento de lo que sucede en otros ámbitos, particularmente, en este caso, en el modelo de desarrollo económico y en el mercado laboral; esto aparece indispensable en el contexto actual de relaciones

desarrollo tecnológico, como las que adelanta el país vasco, en el marco de un modelo de desarrollo territorial que evidencia un enorme potencial; la reforma de la educación media y media técnica en la Argentina, y otras más. Existen abundantes experiencias reseñadas en el estado del arte internacional, cuyas lecciones no deben ignorarse en este, que es un camino por construir y reconstruir. Para recorrerlo, será preciso emprender un serio esfuerzo de formulación conceptual y pedagógica de la educación y la formación para el trabajo que requiere el país y del papel que en este marco corresponde a la educación media y media técnica.

** En cuanto a la articulación con la educación tecnológica profesional existen también algunas experiencias incipientes, provenientes tanto de alianzas entre instituciones de educación media y superior como entre aquellas y el SENA. En general se trata de procesos que acreditan los aprendizajes de la educación media para la continuación de estudios tecnológicos, tras un proceso de construcción conjunta de propuestas curriculares. Este modelo resulta atractivo para los y las jóvenes que ven en ello la oportunidad de, en un corto plazo, acceder a formación del tercer ciclo, además que contribuye a incrementar la necesaria formación de técnicos y tecnólogos en el país. Entre las innovaciones que se vienen adelantando de manera más o menos incipiente (sobre las cuales se ha tenido algún conocimiento) vale la pena hacer seguimiento a la propuesta que adelanta el Instituto Tecnológico Metropolitano de Medellín, el proyecto de articulación de la educación media que está iniciándose en la Secretaría de Educación de Bogotá, experiencias en el Tolima, el Valle del Cauca, los desarrollos sostenidos del Instituto Técnico Central que regenta la comunidad de La Salle, etc., y las diversas experiencias de articulación entre instituciones educativas y centros de formación Superior del SENA, especialmente en zonas rurales a donde éste llega como única o mejor alternativa de formación postsecundaria y superior.

conflictivas entre los mundos de la educación y el trabajo productivo, particularmente ante los desafíos que representa responder a la crisis que ha traído aparejada la globalización en el capitalismo tardío, rompiendo los esquemas preexistentes sobre las relaciones entre educación y trabajo y formulando nuevos desafíos (Filmus, D., 2001; Carlson, B., 2002; De Ibarrolla, M., 2004; Jacinto. C., 2004). La mirada a lo que sucede en otros ámbitos ha de centrarse en las propuestas existentes en los diferentes niveles territoriales -teniendo como horizontes simultáneos lo global, lo nacional, lo local- y, paralelamente, en el conocimiento de la dinámica del mundo del trabajo, hoy por hoy, caracterizado por una elevada segmentación, donde los y las jóvenes bachilleres habrán de tener diversos destinos ocupacionales que van desde algunos que ingresarán a sectores modernos con desarrollos de punta que compiten en el mercado global, hasta una elevada proporción que tendrá que buscar salidas de supervivencia en el sector informal de la economía, (existiendo en ambos casos perspectivas en oficios tradicionales, hasta ahora valorados socialmente, y en otros oficios que aparecen novedosos) al igual que en trayectorias legítimas en campos alternativos de actividad. Si bien la naturaleza de los mundos educativo y productivo y sus dinámicas son diversas, y aún considerando también que históricamente ha resultado claro que no es posible una armonización perfecta entre los planes y resultados de los dos ámbitos (Filmus, 2001; Ibarrolla, M., 2004; Carlson, B., 2002; Lasida, J. 2004; Jacinto. C., 2004, entre otros.), es igualmente cierto que la escuela debe preparar para la inserción de los y las jóvenes en el mundo del trabajo, no obstante las incertidumbres que éste genere, y que lo que gran parte de los grupos juveniles y la sociedad esperan de la educación media es que cumpla con esta finalidad societal.

En este contexto, resulta fundamental que la reforma se articule a procesos de planeación que -sin desmedro de lo sectorial y en sinergias con diferentes sectores-, partan del desarrollo territorial; es necesario mirar más allá del campo

específico de la educación de manera que los procesos que ocurran en ésta se alimenten de la dinámica societal más amplia, fundamentalmente de una mirada sincrética al desarrollo endógeno, a lo local, lo regional, lo nacional y lo global. Solo de esta manera la educación podrá cumplir a cabalidad con su finalidad de preparar en forma pertinente para el mundo del trabajo (lo cual, valga la aclaración, no equivale únicamente a preparar para el empleo). Se propone entonces que la reforma de la educación media convoque tanto el papel promotor del Ministerio de Educación, al que corresponde tanto dinamizar el proceso como trazar horizontes para la armonización de la media con el desarrollo nacional y la economía global, como el de los entes territoriales certificados de gobierno del sector educativo*, que en el marco de sus planes educativos municipales, distritales y departamentales, habrán de emprender el proceso de trazar derroteros del desarrollo a tener en cuenta en los procesos de rediseño curricular de la educación media, articulándola a las vocaciones y encadenamientos productivos de las regiones y armonizándola a las tendencias del desarrollo económico productivo de éstas, del país y del mundo.

Como planteaba el Maestro Carlo Federici Casa (q.e.p.d.), cuyas palabras parafraseo en un sentido homenaje a sus enseñanzas:

* A su vez, estos gobiernos educativos intermedios (superiores e inferiores) tendrán que encargarse de dinamizar el proceso de reforma que se deriva como necesidad para los Proyectos Educativos Institucionales, currículos y planes de estudio de las Instituciones Educativas, así como las alianzas necesarias entre éstas y las organizaciones de otros sectores. A fin de que concurran en torno a la reforma representantes de los sectores de la producción (la industria, el comercio, los servicios, el arte, la cultura), la investigación y el desarrollo tecnológico, proyectos de desarrollo liderados por organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como con la formación para el trabajo que ofrecen diferentes entidades (siendo la principal el SENA, pero incluyendo también otras con experticia y calidad reconocida en diferentes campos), los proyectos educativos habrán de articularse a los planes de gobierno territoriales ganando para ello el respaldo de los actores políticos. El entronque con otros actores resulta fundamental, tanto para garantizar la pertinencia y calidad de la oferta de educación media para la inserción en el mundo productivo - garantizando las competencias generales que se requieren en éste- como para ampliar la red del subsistema de educación media, puesto que no toda la formación de competencias específicas para el trabajo podrá o deberá ser ofrecida desde la institución escolar, si bien ésta deberá nuclear, en todos los casos, el proceso de formación y certificar la educación de los y las bachilleres.

El ser humano es un siendo que debe resolver tres problemas básicos: el “oikos” (la cuestión de la economía, y dentro de ésta, la más importante para aquél, la microeconomía), el “eros” (el problema del amor) y el “logos” (la búsqueda del conocimiento). La negación del derecho al primero, es la explotación; la del segundo, la cosificación y, la del tercero, la alienación...

La educación media, debe contribuir a la formación de los y las jóvenes adolescentes para que construyan su siendo, alcanzando la solución de los tres y creando condiciones para que no vivan en su negación.

CONCLUSIONES

La educación media juega un papel crucial, como evidencia la revisión del estado del arte, en el desarrollo de las sociedades contemporáneas y en la inclusión social de sus juventudes. A nivel mundial existe un movimiento de reformas encaminadas a elevar los niveles educativos de la población y a garantizar que en procesos de expansión de las coberturas educativas, los modelos ofertados respondan con calidad de manera pertinente a los desafíos de la equidad y el desarrollo. Lamentablemente, como se ha evidenciado al examinar la situación de la educación media en Colombia, se ha presentado un atraso en la expansión requerida de coberturas en este nivel educativo, que abarca a menos de la tercera parte de la población en edad para estar en él, así como en la concepción de modelos alternativos que permitan responder en forma pertinente a las necesidades de un estudiantado cada vez más heterogéneo tanto por razón de sus orígenes, como de sus aspiraciones y posibilidades.

El examen de las bajas coberturas detectadas en la media muestra cómo ésta se caracteriza por una elevada inequidad, que a su vez contribuye a perpetuar la exclusión de amplios grupos de la población. El sistema discrimina negativamente a jóvenes de estratos bajos, campesinos y habitantes de lugares olvidados del país, reforzando de este modo el círculo vicioso de la pobreza, mientras que los bajos niveles de escolaridad que se derivan de ello, inciden negativamente sobre los requerimientos de desarrollo del país y devienen en una más de las causas objetivas de su falta de integración y conflictividad. Es evidente que la baja cobertura de este nivel educativo repercute negativamente sobre la sociedad como factor de desempleo y desadaptación social de los y las jóvenes. Así mismo, ella tiene efectos negativos sobre la formación de recursos humanos que requiere

el país, que con un bajo perfil de su fuerza laboral difícilmente puede superar los desafíos de la economía global o crear un desarrollo hacia adentro.

La situación examinada constituye un problema para la política educativa y la política societal que, de no atenderse, se va a incrementar en los próximos años, profundizando las brechas entre diferentes grupos sociales y distanciando al país de alcanzar niveles de desarrollo que permitan elevar la calidad de vida de su ciudadanía. En este contexto, resulta inaplazable abordar desde el Estado en sus diferentes niveles de gobierno la problemática de la educación media. Se trata de una necesidad inaplazable, pues el Estado a fin de legitimarse como representante hegemónico debe garantizar las condiciones para la inclusión social que los y las jóvenes y sus familias demandan cada vez más y que solo unos pocos pueden comprar en el sector privado. De no hacerse, resulta evidente que se estará profundizando la segregación social del país.

De hecho, en las agendas de política de las principales ciudades del país, donde se concentra la mayor parte de la población juvenil y, por ende, se ejerce una mayor presión sobre los gobernantes locales, ya aparecen los desafíos de la educación media como un problema central. Sin embargo, dado que no ha habido en las últimas décadas una política que trace derroteros y horizontes, las regiones no tienen claridad sobre lo que hay que hacer al respecto. Esto aparece claro al observar la dinámica de diferentes Secretarías de Educación e Instituciones Educativas, que abocadas a responder a las presiones de las comunidades y los requerimientos del desarrollo, no han podido resolver por sí solas en sus ámbitos de competencia, el desafío que representa expandir y reformar la educación media.

En este contexto, el presente estudio resulta de la mayor relevancia porque ofrece una comprensión del problema, de la dinámica social subyacente al mismo y las repercusiones que la inequidad, la dudosa calidad y escasa pertinencia social que

la educación media imperante tiene para los individuos y las sociedades. Pero sobre todo, porque se aventura a ir más allá, formulando desde la comprensión de la complejidad de los desafíos, propuestas de política que, sin ser exhaustivas, sustentan líneas de acción de manera meditada y apoyándose tanto en el conocimiento de la situación nacional como del estado del arte internacional y lo que plantean actores de las comunidades educativa y académica.

A fin de responder a las necesidades del país y de sus juventudes resulta indispensable comprometerse con una voluntad política por encima de intereses singulares o partidarios en un acuerdo social que de manera sostenida implemente dos grandes lineamientos de política, de manera simultánea y complementaria. Una primera línea habrá de ser la expansión progresiva de la educación media hasta alcanzar, en un plazo de diez años, su universalización. Para tal efecto, se propone realizar un esfuerzo nacional orientado a incrementar la oferta existente en educación media a través de dos estrategias: la racionalización razonable de la oferta existente y la creación de otra nueva. Así mismo, se precisa realizar esfuerzos en dirección a incrementar la demanda, para lo cual es necesario diseñar estrategias orientadas a reducir las causas fundamentales asociadas a la deserción escolar y el ausentismo del sistema: la pobreza y la escasa pertinencia y calidad de las propuestas educativas. Para cada uno de estos aspectos se han presentado en el texto alternativas que podrán contemplarse al momento de trazar la política, así como algunas recomendaciones en torno al tema del financiamiento.

La segunda línea de política habrá de ser el compromiso con la reforma de la Educación media, de manera que ésta responda a su identidad específica, permitiendo a los y las jóvenes conocerse y conocer diferentes opciones al tiempo que se garantiza para fines universalistas y de integración nacional la formación en un Mínimo Curricular Común. Piezas clave de esta reforma serán la flexibilidad

y el mejoramiento de la calidad a través de innovaciones pedagógicas, curriculares y organizativas que ofrezcan a los y las jóvenes diversas opciones de formación, permitiéndoles realizar sus búsquedas (interiores y externas), fomentando la creatividad y una actitud activa de construcción frente a sus vidas y al conocimiento de las diferentes manifestaciones de la cultura. Una pedagogía que no disocie, que integre teoría y práctica, razón y emoción, ciencia, tecnología y arte, cuerpo y mente rompiendo fronteras con los límites de la pedagogía propia de la educación memorística y bancaria. Un profesorado que, como decía el Maestro Federici, sea capaz de enamorar en la interacción docente- discente- objeto de conocimiento.

Al efecto, resulta fundamental un proceso de diversificación del modelo prevaleciente de educación media, que no solo valore y de cabida a las opciones alternativas existentes, sino que abra también sus puertas a la incursión de otros saberes, ocupaciones y artes en la escuela. En apoyo a este reconocimiento y como forma de hacerlo efectivo, se deberán también explorar formas alternativas de evaluación, de modo que éstas no obren en desmedro del reconocimiento de diferentes prácticas, trayectorias y modelos. Lo anterior concierne tanto al examen de estado como a los exámenes para el ingreso y la certificación/acreditación de saberes e instituciones.

Adicionalmente, la reforma debe responder a los requerimientos de la formación para el trabajo, puesto que para un grupo importante de jóvenes la educación media constituye de facto el último nivel educativo. Al efecto se formulan dos grandes tipos de alternativas: una, la formación para el trabajo desde la educación media, en la cual juegan un papel fundamental las instituciones de media técnica, en cuya acreditación y desarrollo es necesario comprometer esfuerzos, pero también otras modalidades de formación complementaria por fuera de la escuela. Y otra, los procesos de articulación entre educación media y educación

postsecundaria y superior, de carácter técnico y tecnológico. En torno a estas últimas aparece conveniente promover y fortalecer experiencias que permitan al estudiantado de la media continuar estudios superiores de ciclo corto en un menor tiempo, mediante alianzas interinstitucionales que desde propuestas curriculares acrediten las competencias adquiridas en la media como parte de los primeros ciclos de la educación tecnológica. De este modo, disponiendo de formación para el trabajo, el estudiantado de amplios sectores de la población podrá pensar a futuro en continuar su proceso de formación educativa, teniendo cómo trabajar.

Por último, es necesario llamar la atención en torno a los desafíos que el crecimiento de la educación media representa para la educación superior. En las sociedades contemporáneas la educación media cada vez resulta más insuficiente como nivel de educación Terminal. El crecimiento de la educación media exige la ampliación de la educación postsecundaria y la diversificación de la misma, de modo que se ofrezcan posibilidades de formación corta, por ciclos y en diferentes campos de la técnica, la tecnología y otras modalidades y campos de formación. No resulta conveniente seguir orientando la ampliación de la educación superior solo desde carreras tradicionales y dejando el crecimiento de la oferta de las diferentes modalidades a criterio único del mercado; la oferta oficial debe ampliarse y las regulaciones para la privada deben obedecer a los derroteros del desarrollo nacional y global.

Para las juventudes colombianas y el desarrollo del país resulta prioritario responder mediante políticas públicas efectivas y sostenidas a los desafíos de expansión de coberturas y reforma de la educación media. La deuda con ellos no debe seguir creciendo hasta hacerse impagable o llegar al punto en que sus costos sean la inviabilidad de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, Walter et. all. Mejores Escuelas: Menos Trabajo Infantil. Trabajo Infante-Juvenil y Educación en Brasil, Colombia, Guatemala, Ecuador y Perú. Bogotá: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Bogotá, Colombia-International Child Development Center, Florencia-Italia, 1996.

APPLE, Michael. Ideología y Currículo. Madrid: Ediciones Akal, S.A. 1986.

----- Política Cultural y Educación. Madrid: Ediciones Morata, S.L. 1996.

AZEVEDO, Joaquim. Continuidades y Rupturas en la Enseñanza Secundaria en Europa. En: BRASVLASKY, Cecilia. La educación Secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos emergentes y Latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires: IIPE-UNESCO, Editorial Santillana, 2001, p. 65-111.

BARRERA OSORIO, Felipe. Pobreza, distribución y capital humano de Bogotá 2003. Evidencia empírica de la hipótesis de Juan Luis Londoño. Bogotá: Fedesarrollo. Primera versión para comentario, Marzo 30 del 2003

BARRO, Robert . Economic Growth and Convergence. A Cross- country Survey (n.d.)

BETANCUR ARANGO Horacio, PUIG FARRAS Julio, HARTZ SON, Beatrice. Informe de investigación. Competencias de empleabilidad y su desarrollo en la educación básica y media. Acuerdo entre la Universidad de Antioquia y COLCIENCIAS. Bogotá: Colciencias. Diciembre de 2003.

BOURDIEU, Pierre. Sociología y Cultura. México: Editorial Grijalbo, S.A., 1990.

----- (n.d.). The Forms of Capital. (n.d.)

BOURDIEU, Pierre y, PASSERON, Jean-Claude. La Reproducción. Elementos para una Teoría del Sistema de Enseñanza. Madrid: Editorial Popular, 2001.

BOTTOMORE, Tom. Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después. En: MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, Tom. Ciudadanía y Clase Social. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

BRASVLASKY, Cecilia. La educación secundaria en el contexto de los cambios en los sistemas educativos latinoamericanos. En: Revista Iberoamericana de Educación Número 9. OEI Biblioteca Digital, 1995, p. 91-123.

BRASVLASKY, Cecilia. Los procesos contemporáneos de Cambios de la Educación Secundaria en América del Sur. En: BRASLAVSKY, Cecilia (Org) La Educación Secundaria. ¿Cambio o Inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires: Ediciones Santillana, 2001.

BUSTAMANTE, Guillermo; ZUBIRÍA, Sergio de; BACARAT, Maria Paula; GRACIANO, Nora; MARÍN, Luis; GÓMEZ, Jairo y, SERRANO, Eduardo. El Concepto de Competencia II. Una mirada Interdisciplinar. Bogotá: Sociedad Colombiana de Pedagogía, Alejandría Libros, 2004.

BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto. Todos Entren. Propuesta para Sociedades Incluyentes. Bogotá: UNICEF-Santillana, 1998

CAILLODS, Françoise y HUTCHINSON, Francis (2001). ¿Aumentará la Participación en la Educación Secundaria en América Latina? Diversificación y Equidad. En: BRASLAVSKY, Cecilia (Org.): La educación secundaria: ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos. Buenos Aires: Ediciones Santillana, S.A., p 21-65.

CAMPBELL, Carol y MURILLO, Javier. Big Change Question. Do Local Central Authorities (LCAs) Make a Difference in School Reform?. En: Journal of Educational Change 6, Springer, 2005, p. 77-89.

CARLSON, Beverly. Educación y Mercado de Trabajo en América Latina frente a la Globalización. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. En: Revista de la CEPAL 77, 2002.

CARNOY, Martin (Stanford University) y DE MOURA CASTRO, Claudio (BID) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento web, preparatorio del seminario sobre Reforma Educativa para el BID. (pág. 36).

CASTAÑEDA BERNAL, Elsa y col. Rutas de la deserción escolar. Bogotá, Secretaría de educación de Bogotá, Fundación Restrepo Barco, 2001.

CASTAÑEDA BERNAL, Elsa y col. Educación trabajo en áreas marginadas urbanas de Colombia. Bogotá: Fundación Restrepo Barco, Colciencias, UNESCO REALC, 2004.

CASTAÑEDA BERNAL Elsa, VELILLA, Jaime, DÍAZ, Claudia Milena, ROMERO, Jennifers Marina. Educación y trabajo en áreas marginales urbanas de Colombia. Buenos Aires: IPE, agosto de 2003.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada al seminario sobre Sociedad y Reforma del Estado. BID, INDES, 1998. (Documento Web).

CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía. II Agenda social. Colombia, CEPAL Alfaomega, 2000.

CEPAL. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Visión Global. Tomo I Naciones Unidas- CEPAL-Alfaomega. Colombia, 2000.

CEPAL/ UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. Naciones Unidas, 1992.

DANE-UNDP. La Perspectiva de Género. Una Aproximación desde las Estadísticas del DANE. DANE, Bogotá, 2004.

DAZA, Ricardo. La Política nacional de Juventud. En: Revista Nómadas Número 4: Jóvenes, Cultura y Sociedad. Bogotá: DIUC, 1996.

DE IBARROLLA, María. Paradojas Recientes de la Educación Frente al Trabajo y la Inserción Social. Buenos Aires: Red ETIS-IPE-IDES, 2004.

DELORS, Jacques. La educación o la utopía necesaria. En: Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI presidida por Jacques Delors. La Educación Encierra un Tesoro. España: Santillana, Ediciones UNESCO, 1996.

DELORS, Jaques (presidente de la Comisión) y otros. La Educación encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI. España: Santillana – Ediciones UNESCO, 1996.

DE MOURA, Claudio; CARNOY, Martin y WOLF, Laurence. Las escuelas de secundaria en América Latina y el Caribe y la transición al mundo del trabajo. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DIRECCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL-SES. Desempeño del Mercado Laboral en 2000 y Perspectivas para 2001. Informe de Coyuntura a mayo de 2001. Bogotá, 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - SISD. Impacto Social de la Crisis. Diferenciales Urbano-Rural. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2001.

FARNÉ, Stefano. Revisión de las Propuestas sobre Políticas y Programas de Empleo e Ingreso en Colombia. (Informe final de consultoría). OIT, 2000.

----- Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia. BID, 2002.

FLOREZ, Carmen y otras. Niños y Jóvenes. ¿Cuántos y dónde trabajan? Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-CEDE, Uniandes, 1995.

FRASER, Nancy. Redistribución, reconocimiento y exclusión social. En: DABS-PUJ. Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democráticas. (Memorias Seminario Internacional). Bogotá, 2003.

GARAY, Jorge Luis. Crisis, exclusión social y democratización en Colombia, 2002. Documento Web.

GARCÍA, José Luís; PEDRÓ, Francesc y, VELLOSO, Agustín. La Educación en Europa. Reformas y Perspectivas de Futuro. Madrid: Editorial Cincel, S.A., 1989.

GAVIRIA, Alejandro. Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia. Bogotá: FEDESARROLLO-Alfaomega Colombiana, S.A., 2002.

GÓMEZ, Hernando (Director). Educación: La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano. Bogotá: PNUD-Tercer Mundo Editores, 1998.

GÓMEZ, Víctor. Gerencialismo y "Testing". Dos Nuevas Modalidades de Política Educativa en Colombia. En: Laguado, Arturo (comp.). La Política Social desde la Constitución de 1991. ¿Una década perdida? Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas Universidad Nacional. Colección CES, 2004.

GÓMEZ, Víctor Manuel. Problemas de Contextualización de la Reforma Académica de la UN. Bogotá: Departamento de Sociología, Instituto de Investigación en Educación, 2004.

----- Educación y Modernización Productiva. Educación Media y Formación del Ciudadano Productor. En: TURBAY, Catalina (Editora) Competitividad, Desarrollo

Tecnológico y Formación para el Trabajo. Memorias Foro nacional, Bogotá Junio 15 y 16 de 1995. Fundación FES-Consejo Gremial Nacional – COLCIENCIAS – Fundación Corona – Fundación Antonio Restrepo Barco, 1995.

----- Educación Para el Trabajo. Un Estudio de la Educación Técnica Industrial. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio. 252 p. Investigación Académica. Financió: Fundación Corona y Fundación A. Restrepo Barco, 1999.

GÓMEZ CAMPO, Víctor Manuel, TURBAY, Catalina, ACUÑA, Elvia Maria, ACOSTA Guillermo 1993. El valor social, ocupacional y formativo de la educación técnica secundaria en Colombia. Informe de investigación reseñado para la Revista Colombiana de Educación Número 27 de 1995, Pág. 97-119. Bogotá: Centro Investigaciones Universidad Pedagógica. Financió Fundación Antonio Restrepo Barco y Fundación Corona.

GÓMEZ, Víctor Manuel; CELIS, Jorge y otros. Problemas Curriculares y Pedagógicos del Pregrado en la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría Académica, Dirección Nacional de Programas Curriculares, 2003.

GÓMEZ, Víctor Manuel, LÓPEZ José David, DÍAZ Claudia Milena, ROMERO Jennifers Marina. Estudio comparativo de diversas modalidades de educación media no académica en el distrito capital. Bogotá: Agosto de 2003.

GUATAQUÍ, Juan Carlos. La Situación de la Educación Media en Colombia. Informe Final de Consultoría. Proyecto Educación Rural; Componente Educación Media Técnica Rural. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Agosto de 2003.

HELG, Aline. La Educación en Colombia 1918-1957. Una Historia Social, Económica y Política. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1987

----- La Educación en Colombia. 1946-1957. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, S.A., 1989.

----- La Educación en Colombia. 1958-1990. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, S.A., 1989.

HEITMEYER, Wilhem. Desintegración Social, Desplome del Reconocimiento y Violencia de los jóvenes. Conferencia presentada en el marco del seminario Violencias Contra los Jóvenes realizado entre el 11 y 12 de noviembre de 2004. PENSAR-Facultad de psicología, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Goethe. (Documento original)

ILPES-CEPAL-Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. Guía para la Identificación, Preparación y Evaluación de Programas Sociales. Santiago de Chile: I.C./IP/L.143., 1998.

JACINTO, Claudia (Coord). Educar para Qué Trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología-Ministerio del trabajo, Empleo y Seguridad Social- Red ETIS. Buenos Aires: La Crujía Ediciones, 2004.

JARAMILLO, Jaime. El Proceso de la Educación, del Virreinato a la Época Contemporánea. En: Manual de Historia de Colombia. Tomo III. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1980

JARAMILLO, Jaime. La Educación durante los Gobiernos Liberales. 1930-1946. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, S.A., 1989.

JARAMILLO, Miguel. Los Emprendimientos Juveniles en América Latina: ¿Una Respuesta ante las Dificultades de Empleo? Buenos Aires: Red ETIS-IIPE-IDES, 2004.

LASIDA, Javier. Estrategias para Acercar a los Jóvenes al Trabajo. Buenos Aires: Red ETIS-IIPE-IDES, 2004.

LÓPEZ, Hugo. Educación, Formación para el Trabajo y Empleo. En: TURBAY, Catalina. (Directora Editorial) Memorias. Foro: Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo. Bogotá, Fundaciones FES, Antonio Restrepo Barco y CORONA; Consejo Gremial Nacional y, COLCIENCIAS., 1995.

LÓPEZ, Hugo y otros. Empleo y Pobreza Rural. Bogotá: CIDE-CEGA-IICA. Tercer Mundo Editores, 2000.

MAKARENKO, Antón. Poema Pedagógico. En tres partes. Tercera Parte. Moscú: Editorial Progreso, sin fecha.

MATURANA, Humberto. Emociones y Lenguaje en Educación y Política. Chile: Dolmen Ediciones S.A., 1997.

MC. GINN, Noel y WELSH, Thomas. Decentralization of education: why, when, what and how? UNESCO: International Institute for Educational Planning. Paris. Documento Web tomado de <http://www.unesco.org/iiep>, 1999.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - Dirección de Calidad. Lineamientos de Política para la Educación Media. Nos. 1 y 2, Bogotá, 2002-2003.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- Dirección de Calidad. Bases para los Lineamientos de Política Educación Media. Documento 2, Bogotá, 2003.

MORIN, Edgar. Los Siete Saberes Necesarios para la Educación del Futuro. Bogotá: UNESCO-Cooperativa Editorial del Magisterio, Editorial Nomos, 2001

NASSIF, Ricardo; RAMA, Germán y, TEDESCO, Juan Carlos. El Sistema Educativo en América Latina. Buenos Aires: UNESCO-CEPAL-PNUD-Kapelusz, 1984.

NIETO, Maria Carolina. Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999. Estado del arte. En: OEA-MECYT. Proyecto Multilateral Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos, 2002, CD.

OEPE-PNUD. Monitoreo y evaluación orientados a la obtención de resultados. Manual para los Administradores de Programas. Serie de Guías. OESP, New York, 1997.

PARRA, Rodrigo. Ausencia de Futuro. La Juventud Colombiana. Bogotá, Plaza y Janés, 1991.

PÉREZ Baltodano, Andrés. Estado, Ciudadanía y Política Social: una caracterización de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina. En: PÉREZ, Andrés. Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina: Tensiones y Contradicciones. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad, 1997.

PIAGET, Jean. Biología y Conocimiento. México: Siglo XXI Editores, 1975.

----- Seis Estudios de Psicología. Barcelona: Editorial Seix Barral, 1975.

RAMA, Germán (coord.). Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Tomo 2. Buenos Aires: CEPAL-UNESCO-PNUD-Kapelusz, 1987.

RAWLS, John (1996). Sobre las Libertades. Ediciones Paidós. Barcelona-Buenos Aires- México.

REIMERS, Fernando (2002). Tres Paradojas Educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar oportunidades educativas. Documento preparado para el diálogo Regional en Educación. Banco Interamericano de Desarrollo.

----- Buscando a los que se van. Foro Internacional sobre la Deserción Escolar de los Jóvenes en el Escenario Social y Educativo actual. Bogotá. Programa Presidencial Colombia Joven, Fundación Antonio Restrepo Barco. Harvard, 2002.

----- (coord.). Distintas Escuelas, Diferentes Oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina. Madrid: Editorial La Muralla, S.A., 2002.

REYES POSADA, Alvaro. Canasta Educativa. Gastos de las Familias de Extrema Pobreza en Educación y su Incidencia sobre las Tasas de Asistencia Escolar. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco, 2004

SAFFORD, Frank. El Ideal de lo Práctico. El desafío de formar una elite técnica y empresarial en Colombia. Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional- El Ancora Editores, 1989

SALVAT, Pablo. El Porvenir de la Equidad. Aportaciones para un giro ético en la filosofía política contemporánea. Santiago de Chile: LOM Ediciones, Universidad Alberto Hurtado, 2002

SÁNCHEZ, José Marduk; GÓMEZ, Víctor; CADAVID, Gabriela y URREGO Idilia. Educación Media Técnica de Calidad: propuesta propedéutica. Serie Cuadernos de la Escuela. Medellín. Año 6, No.8 - 2004. Instituto Tecnológico Metropolitano.

----- Educación Media en Colombia: Caracterización y propuesta propedéutica para su articulación con la Educación Superior y el mundo del trabajo. Serie Cuadernos de la Escuela. Medellín. Año 6, No.9 - 2004. Instituto Tecnológico Metropolitano.

SARMIENTO, Alfredo y ARTEAGA, Leticia. Focalizar o Universalizar: un Falso Dilema. En: Universidad Nacional de Colombia. Cuadernos de Economía. Volumen XVII, Número 29, Segundo Semestre de 1998. Publicación del Departamento de Teoría y Política Económica. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional, 1998.

SARMIENTO, Alfredo y cols. Situación de la educación Básica, Media y Superior. Educación Compromiso de Todos, Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, FRB, Fundación Corona, 2002

SARMIENTO, Alfredo. Política y Equidad Educativas en Colombia. En: REIMERS, Fernando (coord.). Distintas Escuelas, Diferentes Oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina. Madrid: Editorial La Muralla, S.A., 2002, p. 327 a 382.

SARMIENTO, Alfredo; GONZÁLEZ, Jorge Iván; DELGADO, Liliana; MARTÍNEZ, Rafael y, PUENTES, Julio. Finanzas Públicas, Niñez y Juventud. Bogotá: UNICEF, Fundación Antonio Restrepo Barco, CINDE, Save de Children-Reino Unido, 2003.

SARMIENTO, Libardo. Ciudadanía y Conflicto. En: Inclusión Social y Nuevas Ciudadanías. Condiciones para la Convivencia y Seguridad Democráticas. (Seminario Internacional-Memorias). Bogotá: DABS-PUJ, 2003.

SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Bogotá: Editorial Planeta, 2001.

SILVA, Renán. La Educación en Colombia.1880-1930. En: Nueva Historia de Colombia. Tomo IV. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, S.A. 1989.

STIGLITZ, Joseph. Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 12 (Oct. 1998).

TEDESCO, Juan Carlos. Las políticas de la apropiación social y la popularización de la ciencia y la tecnología en la América latina. Foro internacional: conciencia abierta. Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo. Bogotá, CAB, Colciencias, Maloka, 2004.

TENTI, Emilio. La Educación Media en la Argentina: desafíos de la universalización. En: TENTI Fanfani, Emilio (compilador). Educación Media para Todos. Los desafíos de la democratización del acceso. UNESCO-IIPE. Argentina: Grupo Editorial Altamira, 2003.

TURBAY, Catalina. Indicadores Educativos e Ilustraciones para el Caso Colombiano. Trabajo presentado al curso de Indicadores Sociales orientado por la profesora Ana Rico de Alonso en el marco de la Maestría en Política Social. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas. Bogotá, junio de 2004.

----- Juventud y Educación en Colombia, Ministerio de Educación-Viceministerio de la Juventud. Bogotá, 1996. (CD ROM).

----- Causas de Deserción de la Educación Secundaria y Rutas Educativas, Formativas y Ocupacionales Posteriores a la Deserción, según Género. Estudio de Casos en Bogotá, Medellín y Cali. (Ponencia) En: Memorias Seminario Internacional ¿Qué Sabemos de los Jóvenes? Estado del Arte de la Investigación sobre Juventud. Bogotá: Universidad Central-DIUC; Ministerio de Educación-Viceministerio de la Juventud, 1996.

----- (Directora Editorial) Memorias: Foro Formación para el Trabajo. Relaciones entre Educación, Capacitación y Producción. Medellín, Noviembre de 1993. Bogotá: Fundaciones FES, Antonio Restrepo Barco y Corona, 1994.

----- (Directora Editorial) Memorias: Foro Formación para el Trabajo Frente al Reto de la Apertura. Cali, Noviembre de 1993. Bogotá: Fundaciones FES, Antonio Restrepo Barco y Corona, 1994.

----- Consideraciones Preliminares Para Una Política de Educación Media Técnica Rural en Colombia. Bogotá: Consultoría para el Ministerio de Educación Nacional, 2003

TURBAY, Catalina y otros. Lineamientos de Política para la educación Media. Dirección de Calidad, Ministerio de Educación Nacional, 2003. Universidad Central, DIUC. Viviendo a Toda. Jóvenes, Territorios culturales y Nuevas Sensibilidades, Santafé de Bogotá, 1998.

TURBAY, Catalina; ACUÑA, Elvia y, GÓMEZ, Víctor. Esbozo para una propuesta de Educación Media. Documento de Consultoría presentado al PER-MEN, Bogotá, 2002.

TURBAY, Catalina, ACUÑA, Elvia María, GOMEZ, Víctor Manuel. Bases Para Una Propuesta de Política Para la Educación Media En Colombia. Bogotá: Consultoría para el Ministerio de Educación Nacional, 2003.

TURBAY, Catalina y ACUÑA, Elvia. Trabajo Infanto-Juvenil y Educación Básica en Colombia. En: Alarcón, Walter y Salazar, María Cristina (Editores). Mejores Escuelas: Menos Trabajo Infantil. UNICEF-ORELAC-ICDC. Colombia: Ediciones Antropos, 1996.

TURBAY, Catalina; CALVO, Gloria y, LUQUE, Fernando. Causas de Deserción de la Educación Secundaria y Rutas Educativas, Formativas y Ocupacionales Posteriores a la Deserción según Género. Estudio de Casos en Bogotá, Medellín y Cali. Bogotá: Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia, 1994.

VARGAS, Fernando. Desempleo Juvenil, Educación y Capacitación. En: TURBAY, Catalina. (Directora Editorial). Memorias. Foro: Competitividad, Desarrollo Tecnológico y Formación para el Trabajo. Bogotá: Fundaciones FES, Antonio Restrepo Barco y Corona; Consejo Gremial Nacional y, COLCIENCIAS, 1995.

VALLES, Miguel. Técnicas Cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Madrid: Editorial Síntesis, S.A., 2000.

WILLS, Maria Emma. Las Trayectorias Femeninas y Feministas hacia lo público en Colombia (1970-2000). ¿Inclusión sin representación?. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate School of The University of Texas at Austin in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, The University of Texas at Austin, August, 2004. (Manuscrito original).

ANEXO 1. CONCEPTOS BÁSICOS QUE ATRAVIESAN EL ANÁLISIS

Concepto de Cobertura adoptado para el análisis: Se refiere a la capacidad de la oferta institucional de un sector para atender a la demanda efectiva o potencial de usuarios del mismo. En este caso específico, a la capacidad del sector educativo para atender a la población de jóvenes del país que requerirían cursar la educación media o que por sus niveles de escolaridad y edad se encuentren en el momento socialmente definido como el adecuado para hacerlo.

Concepto de Pertinencia (de las Políticas, Programas o Proyectos) adoptado para el análisis: De acuerdo con OEPE- PNUD (1997), “Por pertinencia se entiende el grado en que los objetivos de un programa o proyecto continúan siendo válidos y de interés bien en la forma inicialmente prevista o tal como se han modificado posteriormente, debido a nuevas circunstancias en el contexto inmediato y en el entorno externo de dicho programa o proyecto. En concreto, deben tener en cuenta la pertinencia de los programas y proyectos en relación con los siguientes aspectos:

- Problemas de desarrollo a nivel local, nacional, regional y/o mundial;
- Grupos destinatarios, cuyas necesidades y obstáculos deben identificarse claramente teniendo en cuenta su género, condición socioeconómica y ubicación geográfica;”¹
- Los agentes responsables de ejecutar la política, el programa o proyecto y de garantizar que se mantengan sus resultados positivos.
- Otros agentes que puedan estar involucrados en el logro de los objetivos o que tengan intereses en los mismos.

En el presente trabajo, se trata de examinar la pertinencia de las políticas de educación media y de la oferta prevaleciente para responder a los desafíos de la

socialización de las diversas juventudes del país, dando cumplimiento a las tres funciones sociales que le competen por su especificidad como nivel educativo, en el marco de los requerimientos del desarrollo y la democracia en los distintos escenarios territoriales en que se han de desenvolver los y las jóvenes.

En estrecha relación con la pertinencia se ubica el concepto de calidad adoptado. En educación existen diferentes enfoques para el examen de ésta, la mayor parte de los cuales se circunscriben al examen de los resultados del proceso educativo en términos de logro académico (nuestras evaluaciones de exámenes de estado son ejemplo de este enfoque) o de los factores asociados a este en términos generalmente de los recursos educativos (factores internos) que correlacionan con los resultados del aprendizaje o variables del contexto (factores externos). Por supuesto que la calidad depende de que se garanticen un conjunto de condiciones, unos buenos ingredientes!!! Como plantean N. Mc. Ginn y T. Welsh (1999): *“In education as in industry, deviations from adherence to the Basic principles of bureaucratic organizations result in lower efficiency and reduced quality of product. When children do not have proper schools and material, when teachers are not well trained and supervision is inadequate to correct deficiencies in training, performances suffer...”* (pág. 26-27). Si bien se reconoce la importancia de todos estos aspectos y su carácter de elementos constitutivos de la calidad, se considera que ésta es algo más complejo, que hace referencia a lo que una sociedad considera como deseable o define como educación de calidad en el marco de su proyecto histórico. La adopción de este concepto más amplio y complejo, sin embargo, no será óbice para examinar algunos de los aspectos que tradicionalmente se vienen teniendo en cuenta al referirse a la calidad.

* Concepto de Inclusión social adoptado para el análisis: Como plantea Nancy Fraser (2003), superar la exclusión social implica ubicar este concepto “...en la

intersección de dos dimensiones de la justicia social: la mala distribución y la falta de reconocimiento. Al ser una especie de injusticia bidimensional, exige una respuesta bidimensional. Por lo tanto, una política que pretenda combatir la exclusión social debe combinar una política de redistribución con una política de reconocimiento. Ninguna de las dos bastará por si sola.

...por una parte, están los impedimentos que surgen cuando las estructuras económicas de la sociedad niegan sistemáticamente a algunas categorías de actores sociales, los recursos que ellos necesitan para interactuar libremente en igualdad de condiciones con los demás. Por otra parte, existen los impedimentos culturales que surgen cuando el orden de la sociedad niega a algunas categorías de actores el estatus de socios con pleno derecho en la interacción social. En el primer caso, el problema fundamental es la mala distribución; en el segundo es la falta de reconocimiento.”¹ En el primer caso se requieren políticas redistributivas, mientras que en el segundo se precisan políticas orientadas a “...establecer una igualdad de estatus, mediante la desinstitucionalización de patrones de valores culturales que impiden la equidad participativa y su reemplazo por modelos que la fomenten.”¹

En el contexto del problema educativo que nos ocupa y dada la segmentación social de las juventudes en sociedades profundamente desiguales, no basta con ampliar la oferta. Como destaca Emilio Tenti (2003) el aprovechamiento de esta última depende en alto grado del origen socioeconómico, por lo que no basta con universalizar, sino que se requiere además “...aplicar políticas específicas orientadas a distribuir recursos de distinto tipo para ofrecer las mejores garantías de “educabilidad” se trata de ofrecer la oportunidad de tener una experiencia de aprendizaje integral, sistemática, intensiva sustantiva y, al mismo tiempo abierta al mundo de la vida...”¹, donde también haya un lugar para las culturas juveniles. En este sentido, inclusión y equidad son conceptos equivalentes si se adopta la

definición de ésta que propone Juan Carlos Tedesco, como un complejo que incluye tanto igualdad de oportunidades como reconocimiento de la diversidad.