

POLEMICAS



COSTO ESCOLAR Y MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LA EDUCACION*

*Por Alba Paulsen de Cárdenas***

I. Acotaciones al tópico de costo escolar

Las apreciaciones en torno al costo de la educación primaria rural que se consignan en el presente documento son el resultado de un grupo de investigaciones que han recibido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y, más específicamente, del estudio de casos que se encuentra realizando la Oficina de Investigaciones Socioeconómicas y Legales (Ofisel) desde julio de 1980 con el objetivo primordial de analizar los costos unitarios efectivos de operación de la unidad escolar en esta área, el tipo y las magnitudes absolutas de costos en que incurre, al igual que las fuentes que de una u otra forma contribuyen a su sostenimiento.

El interés por indagar los costos unitarios efectivos de operación de la escuela rural se origina ante el hecho de que esta presenta aún hoy día, índices de rendimiento muy bajos; inclusive algunos indicadores inducen a pensar que su calidad es en general muy deficiente.

En las dos últimas décadas se han adelantado en el país numerosos estudios de costos de la educación en general y de la primaria en particular, con base en cuyos resultados se adoptaron decisiones que coadyuvaron a un incremento sustancial de la oferta educativa en el país.

A pesar de ello y de que por tal razón se han ampliado los niveles de escolarización y de cobertura tanto en el área urbana como en la rural, han sido hasta ahora pobres los resultados en torno a la elevación de los índices de eficiencia y al mejoramiento de la calidad del proceso de enseñanza en las áreas rurales, lo mismo que en las zonas más deprimidas de las ciudades.

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

El presente documento intenta pues, explicitar los supuestos que subyacen en el concepto tradicional de costo educativo e insinuar los cambios que sería conveniente introducir, dentro de una política orientada a mejorar la eficiencia y en especial, la calidad de la educación en el área rural, con base en la infraestructura disponible. Aunque es evidente que no puede tomarse la variable de costo como determinante único del rendimiento y de la calidad de ningún tipo de educación, es obvio que un tratamiento más adecuado a los aspectos de costos puede contribuir, junto con la introducción de reformas en otros aspectos que conforman las condiciones de operación de la unidad escolar rural,

* Presentado al Seminario sobre aspectos relevantes de la Educación Primaria Rural, organizado por el Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo en Bogotá, septiembre de 1981.

** Lic. Filosofía, Universidad Nacional; Economista, Universidad Nacional; Estudios de Filosofía Universidad de Munich. Investigadora Ofisel.

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

A partir de esta consideración el estudio de casos ha buscado identificar las relaciones que pueden darse en la unidad escolar entre el costo y el contexto en que ésta se inscribe, al igual que los factores inherentes al sistema escolar y al contexto que condicionan la eficiencia de la escuela y por ende, su costo de operación.

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

II. Costo escolar y función de la escuela

La norma constitucional establece que en el país la enseñanza primaria en las escuelas del estado es gratuita y obligatoria.

En la realidad esta norma está lejos de cumplirse en las premisas que la integran, lo mismo que en la aseveración que se hace comúnmente de que la educación primaria en el área rural es casi en su totalidad de carácter público.

Respecto al carácter de educación pública bajo el cual se cobija por lo general la escuela rural, puede decirse que son aún muchas las veredas y poblados que carecen de escuela, o donde la oferta educativa es insuficiente para cubrir la totalidad de la población en edad escolar; ante la ausencia de posibilidades para ingresar los menores al sistema oficial, muchas comunidades deciden organizar su propio sistema escolar con recursos comunitarios, sistema que no ha merecido mayor atención en las estadísticas y estudios sobre la materia.

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

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

Las tres premisas anteriores se conciben a su vez como el substrato normativo que fundamenta la existencia del sistema de educación primaria en el país; pero de hecho no puede hablarse con propiedad acerca de la existencia de un sistema único y coherente de educación primaria, entre otros, por la variedad de tipos de escuela que atiende dicho ciclo, las diferencias en la oferta de grados y en los mecanismos de administración y, lo que es más significativo aún, por la diferente función que cumple la educación primaria según el contexto en que se encuentre inserta.

Así el costo guarda relación más que con la oferta educativa, pero a través de ésta, con la función que se asigna a la escuela dentro de la constelación de intereses bien sea gubernamentales, políticos, regionales o locales, gremiales o particulares que la determinan. Es ello lo que en definitiva explica las diferencias en la oferta, en la operación, en la eficiencia e incluso en la calidad de la enseñanza y por consiguiente, en el costo de la escuela en un contexto socioeconómico dado.

Tampoco puede tomarse la escuela como una estructura cerrada y auto-suficiente, especialmente en el área rural, en la que cambios en su interior conduzcan por sí solos a la solución de sus problemas. Por el contrario, es evidente que allí la superación de las deficiencias en la calidad de la educación primaria solo puede lograrse junto con la introducción de cambios en otras esferas de la actividad comunitaria, principalmente la salubridad, la salud, la vivienda y en las relaciones sociales y técnicas de producción. Un niño subalimentado, enfermo, que habita en condiciones de hacinamiento carente de un espacio vital mínimo que le permita desarrollar sus capacidades y sometido al trabajo, diario u ocasional, doméstico o productivo, que además se mueve en un ámbito cotidiano de tensiones y presiones familiares y sociales extremas, difícilmente puede ser abordado y evaluado dentro del proceso de enseñanza con parámetros idénticos a los que se aplican a estudiantes que tienen acceso a una adecuada infraestructura de servicios y de modernos medios de comunicación.

III. Costo escolar directo

A. Estructura y componentes del costo en la unidad escolar

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

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

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

Sin la pretensión de ser exhaustivos en la exposición del tema, cabe señalar, entre otros, algunos de los costos a los que se ha otorgado poca atención y que tienen mayor relevancia en el ámbito de la escuela, sin que el orden en que se analicen indique, salvo tal vez en el caso del primero, un orden de prioridades, pues su incidencia puede diferir

considerablemente entre un contexto y otro y aún entre una escuela y otra dentro de un mismo contexto.

1) Costo de Capacitación Docente:

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

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

2) Reparación y Mantenimiento de la Infraestructura Física:

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

Ante tal situación se ha descargado tácitamente en la comunidad la realización de las reparaciones necesarias junto con el mantenimiento, actividad que de todas maneras han asumido estas casi en su totalidad y que incluye el mantenimiento de la dotación disponible; tal indefinición ha redundado en el estado de casi total deterioro en que se encuentra un buen número de instalaciones y buena parte de la dotación que obliga a menudo a su desalojo o deshecho.

3) Materiales y Ayudas Educativas. Servicios Públicos. Transporte:

Son estos otros de los costos precariamente considerados dentro de los presupuestos oficiales; así, rara vez llegan a las escuelas los materiales de uso colectivo indispensables para el ejercicio de la docencia (como es el caso de tizas y libros reglamentarios); por otro

lado aunque algunas ayudas educativas llegan a buena parte de las escuelas, sobre todo a aquellas incorporadas dentro de programas especiales, ocurre a menudo que el maestro carece de los conocimientos suficientes para su manejo, dado que estas tienen cada vez un mayor nivel de complejidad y sofisticación, su calidad física es deficiente, o simplemente las condiciones de seguridad de la escuela obligan a que en general permanezcan arrumadas en lugares diferentes a ésta.

Aún más deficiente ha sido la dotación de las escuelas con servicios públicos, dentro de los cuales el agua, los sanitarios y las excretas constituyen las carencias más agudas. En materia de transporte para alumnos y maestros es evidente que los niños se han acostumbrado en el país a caminar jornadas de 1 y hasta 3 horas para llegar a los planteles y que salvo el cansancio que produce tal ejercicio en niños que en ocasiones no han tomado alimento alguno, ello es considerado como normal. Por lo menos desde la perspectiva de operación de la escuela, parece más agudo el problema de transporte del magisterio; son muchas las zonas en las que el maestro, bien sea por adolecer la escuela de vivienda, o por las condiciones de aislamiento del área, subvenciona con su salario el costo de acceder al sitio de trabajo y prácticamente en todos los casos, el de cobrar su salario; aún más, hay zonas en las que a pesar de que existen posibilidades de movilización para los maestros en vehículos del sector productivo, se ha prohibido a los conductores el traslado de maestros y hasta de alumnos, por presiones originadas en los dueños del escaso y precario transporte disponible. Los subsidios que se otorgan con tal destino en algunas zonas rurales al maestro a veces no alcanzan a cubrir ni una parte mínima del costo real. La dificultad en el acceso a la escuela por parte del maestro parece ser uno de los factores determinantes del bajo rendimiento de la escuela rural. Adicionalmente la subestimación de los costos de transporte repercute sobre el costo de la dotación y no es extraño encontrar pupitres que reposan durante meses en algún sitio de la cabecera municipal, mientras en la escuela los niños estudian en bancos, pues la comunidad no logra obtener vehículo o recursos para su traslado a la zona.

4) Estímulos a la Docencia en Área Rural:

El nuevo Estatuto Docente prevé algunas medidas para hacer más atractiva la docencia en áreas rurales que muy posiblemente tengan efecto positivo; pero ello aún parece insuficiente, si se tiene en cuenta que la aceptación a laborar en escuelas rurales o a permanecer en ellas exige tomar medidas también en aspectos relacionados con las condiciones de operación de la escuela (seguridad del local, facilidades de vivienda, alimentación y transporte), con las expectativas de mejoramiento académico del maestro y con las relaciones contexto-escuela; dentro de estas últimas se destaca la presencia aún hoy día de una fuerte ingerencia de sectores externos al educativo en el nombramiento de maestros, (en cinco de seis con-textos los maestros requirieron de recomendación política para ser designados), aunque cabe señalar que ya no se presenta con tanta frecuencia el uso de las plazas docentes con fines netamente electorales; de otra parte, a causa del descenso en el salario del maestro⁶⁴ y de que su función se ha reducido en gran medida a la de actuar como sujeto pasivo de la tecnología educativa, ha cambiado su rol y su status social para convertirse en simple agente burocrático del sistema educativo oficial, cuya mayor aspiración profesional radica en el traslado al área urbana.

⁶⁴ La evolución del salario real del magisterio ha sido analizado en detalle por Hernando Gómez Buendía y Rodrigo Losada Lora en "Organización y Conflicto en el Sector Público: El caso de la Educación Primaria", Bogotá junio, 1981. FEDESARROLLO.

B. Magnitud del costo directo en la unidad escolar**1) Costo Escolar Anual**

La magnitud del costo de la escuela primaria se ha medido siempre a partir de los gastos que realizan los organismos oficiales encargados de la ejecución de los programas respectivos.

Con base en esta forma de estimación es semejante el costo de las diferentes escuelas, a excepción de las divergencias regionales que resultan de la forma de distribución del presupuesto educativo y de la intensidad en el uso de los recursos.

Cuando por el contrario se mide el costo directo total de la operación escolar en escuelas ubicadas en contextos diferentes, se obtienen valores que no siempre se explican por la diferencia en el tipo de escuela, por la relación alumno—maestro o por los mecanismos de asignación y distribución del presupuesto.

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

CUADRO No. 1

**UNIDAD ESCOLAR RURAL
ESTRUCTURA DEL COSTO POR ALUMNO MATRICULADO**

	1 Economía Subsis	2 Peq. Y Med. Prop. Cafet.	3 Minifundio	4 Latifundio	5 Colonización	6 Agricult. Comerc.
I. Funcionamiento (%)	92.6	80.7	88.7	92.0	86.8	90.8
1. Personal	62.7	45.2	53.5	46.9	69.1	55.6
2. Materiales	25.4	32.2	29.3	39.7	14.1	31.2
3. Servicios	3.9	2.6	2.7	2.0		2.0
4. Mantenimiento	0.6	0.7	3.2	3.4	3.6	2.1
II. Inversión (%)	7.4	19.3	11.3	8.0	13.2	9.1
1. Terrenos		0.3	0.2	0.3		0.6
2. Construcción	4.7	16.4	8.6	5.9	9.2	6.6
3. Dotación y ayudas	0.7	2.6	2.5	1.8	3.9	1.6
4. Reparaciones	2.0					0.3
Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costo anual alumno matriculado \$	5.620	4.210	6.530	3.750	8.980	6.330

Fuente: Información en procesamiento de proyecto. Costos de la educación primaria rural en Colombia. Estudio de casos Ofisel 1981

2. Costo Alumno Matriculado

Al interior de los dos rubros anteriores merecen destacarse algunas de las dispersiones más significativas que se presentan dentro de los ítems correspondientes a los costos de funcionamiento y de inversión.

El peso de los diferentes ítems de cada rubro se aprecia mejor al tomar el costo anual promedio por alumno matriculado como aparece desglosado en el Cuadro No. 1, que incluye las estimaciones preliminares obtenidas en los estudios de casos, el ítem de mayor importancia es el de costos de personal docente, el cual además de mostrar en la magnitud las diferencias en la relación alumnos/maestro y el nivel de capacitación incorporado a través de su clasificación dentro del escalafón, muestra además situaciones anómalas en la vinculación de maestros con niveles salariales inferiores a los establecidos en el Estatuto Docente, debido a que son pagados por entidades diferentes al FER y aún por la misma comunidad.

Otro hecho relevante es el de que hay escuelas en las cuales los requerimientos de elementos de uso individual (textos, útiles, uniformes, entre otros) pueden llegar a constituir hasta un 40% del costo total (precisamente un ejemplo de ello lo constituye, dentro de los casos estudiados, la escuela en la que un maestro pagado por el Municipio percibe un salario básico de \$ 3.400 en octubre de 1980), en razón de las inmoderadas exigencias que hace la escuela, o de condiciones de adquisición que se establecen en una localidad o en toda una región, mientras que los materiales de uso colectivo y las ayudas no suman en conjunto el 1 %. Si se desagrega aún más el costo de elementos de

uso individual, se observa que a menudo un alto porcentaje de tal costo lo conforman el o los uniformes (de diario y de gimnasia); en las escuelas más precarias puede ocurrir que este ítem represente el 30% del costo total de operación de la unidad escolar, frente a una participación del 45% del costo de personal docente. Algunas cifras describen mejor tal situación: el gasto anual de útiles por alumno fluctúa entre \$280 y \$620 y el de textos entre \$ 10 y \$ 140, mientras que el de uniforme completo puede ascender en clima frío a \$ 1.400. En torno a este tipo de requisitos, se ha abolido en escuelas adscritas a metodologías innovadoras de docencia rural la exigencia de textos a los alumnos por razones económicas, pero tal decisión no siempre resulta adecuada, en parte porque la familia se siente excluida del proceso de aprendizaje al que contribuía a través de la lectura y observación de los textos respectivos y en parte también porque en comunidades de fuerte tradición oral el libro escolar suele ser la única vía de acceso a la cultura urbana escrita.

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

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

También en este caso las condiciones del medio circundante influyen en la configuración de los valores respectivos; ya se han señalado algunos de los factores que explican las diferencias en el costo de reparación, en razón de que no se ha delimitado el nivel de ejecución responsable de tal labor. Solo cabe añadir que la participación de los costos de dotación es en la mayoría de las escuelas notoriamente baja, (en la mayoría de ellas se acomodan 3 alumnos en cada pupitre bipersonal; en otras la dotación consiste en bancos rudimentarios que aportan los padres, sin punto de apoyo para escribir); en unas pocas, por el contrario, se encuentra que existe dotación sobrante y en buen estado, en desuso porque no era necesaria, o que un número no despreciable de muebles está fuera de uso por daños fácilmente reparables con una inversión mínima.

Se ha extendido en los últimos años el interés por dotar los planteles con ayudas educativas, pero aún es baja la participación de este rubro dentro del costo total (alrededor de 4% de los costos de inversión y solo 0.4% de los costos totales); además estas no parecen satisfacer los requerimientos reales de la escuela en cuanto a calidad física y utilidad para la docencia, pues pocas veces es posible poner en uso la totalidad de las ayudas, ya que los maestros desconocen su manejo o resultan excesivamente complejas para la docencia en el área rural. Más aún, puede ocurrir que entre estas figuren elementos eléctricos (Televisores, Proyector, etc.) que no pueden emplearse en la docencia por ausencia de energía en la escuela. No menos problemático es el costo de las bibliotecas escolares, especialmente por la obsolescencia, y aún inutilidad de los libros que las integran y por la ausencia entre maestros y alumnos de una tradición de lectura.

C. Actividades de apoyo a la enseñanza

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

Aunque la evaluación del resultado de tales programas, por su misma finalidad, debe hacerse mas en función del cumplimiento de los objetivos propuestos, pueden adelantarse algunas observaciones de carácter global a su costo, con base en el costo total de la unidad escolar.

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

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

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

A pesar de que existen varios programas de becas para alumnos de primaria (ICETEX, Auxilios de Asambleas y Concejos, Secretarías de Educación), a excepción del primero, los restantes, aún cuando originan un costo en las instancias respectivas, tienen poca aplicación en el área rural, por lo menos en lo que ha permitido estimar el análisis de casos.

D. Costos indirectos de la Unidad Escolar

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

No obstante se hicieron algunos análisis en las localidades y regiones en las que fue posible acceder a la información pertinente, dado que tales costos se programan

efectivamente a diferentes niveles del presupuesto educativo y se supone que indirectamente benefician a la unidad escolar.

Por lo anterior se señalarán aquí solo las observaciones globales producto del examen de la información obtenida, la cual, por su carácter, solo permite hacer apreciaciones de tipo general.

1. Supervisión escolar

Esta actividad ha sido concebida como mecanismo de control administrativo y de evaluación académica de la labor docente; su incidencia en el costo de la escuela no es alta pues la actividad es compartida por un número variable de planteles, de acuerdo a la disponibilidad de recursos de la región y a su situación demográfica y geográfica. En la operación de la escuela su ejecución es casi nula pues aunque se causa el costo de la supervisión, no se programan las sumas adecuadas para el transporte y viáticos en el área rural, por lo cual el supervisor llega a la escuela solo cada 2 o 3 o hasta 5 años; en tales condiciones no cumple realmente con su función y debido a que desconoce la dinámica propia de la interacción escuela-comunidad en los ámbitos rurales, su acción se reduce a un simple control de reglamentos formales.

2. Administración educativa

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

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

Al interior de estos últimos además el orden de magnitud de los gastos en administración presenta una dispersión tal que mientras un FER destina el 1.5% de sus recursos a la administración, otro asigna el 15% de su presupuesto con tal fin. Resalta aquí el hecho de que el sobre costo aparente en este rubro se ocasiona precisamente en las regiones donde los servicios educativos son más precarios, en especial en los territorios nacionales.

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

3. Información e investigación educativas

En tomo a estos dos aspectos se destaca que su tratamiento ha sido hasta ahora básicamente función del nivel central del sector educativo. Su expansión en la unidad escolar se da, el primero, a través de los formularios que deben llenar las diferentes instancias locales y regionales sobre aspectos de índole más que todo cuantitativa y estadística, donde es notoria la ausencia del canal inverso de flujo de información del nivel

central hacia la escuela. En especial resulta insólita la ausencia total de mecanismos de comunicación y de medios de información hacia el maestro, el cual de por sí se encuentra en el área rural totalmente aislado, situación que puede inclusive tener peso en algunos de los frecuentes conflictos gremiales.

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

Por la dispersión y por el desconocimiento inter e intra-sectorial sobre el resultado de tales esfuerzos investigativos e informativos, es escaso su aporte a la docencia, a pesar de la contribución que podría lograrse a partir de estos como soporte de los programas de formación y capacitación docente. En cuanto a las actividades privadas, se hace además necesario el replanteamiento de algunos de los supuestos que se han abierto paso en los últimos años, tales como el de la obsolescencia de los textos dos o tres años después de su edición o la conveniencia de introducir ejercicios para ser respondidos en los textos y en forma más general, sobre la correspondencia entre su estructura y contenidos y las necesidades de la docencia rural⁶⁵.

E. Costo—Eficiencia en la unidad escolar

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

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

Uno de los principales indicadores de la eficiencia escolar es la retención de los alumnos. Al respecto se señala que como factor determinante de la retención surgen, en el análisis de casos, la formación y capacitación del maestro, junto con su grado de motivación frente a la docencia rural. Así la mayor deserción se presenta cuando el

⁶⁵ Las referencias al tema de información son en gran medida producto del Memorando elaborado por el Dr. Bernardo Toro, como aporte al tópico de costos del Estudio sobre "Diseminación de Investigación Educativa entre Maestros" que bajo su coordinación adelanta la Asociación de Educación Hoy con apoyo del CIID.

maestro resulta incompetente para intermediar en la relación escuela-contexto y se produce la ruptura entre las dos instancias.

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

El indicador de promoción parece tener menos relación directa con el aspecto de costos, en tanto que la ineficiencia por reprobación es inherente a la concepción del sistema educativo, cuya función es la de medir el rendimiento estudiantil bajo las categorías de éxito o fracaso; la escuela nueva intenta superar la connotación de fracaso con la introducción de la promoción flexible, pero desde la perspectiva del niño y de los padres el retraso en el aprendizaje aún parece tener este sentido⁶⁶.

A nivel de costos no puede considerarse como ajeno a la alta incidencia de la reprobación y la consiguiente repitencia al maestro, en tanto que una deficiente formación docente y la ausencia de capacitación en ejercicio, refuerzan su actitud frente a los patrones tradicionales por los cuales se ha regido la educación primaria.

La reprobación es además a menudo causa de la deserción, no solo cuando el alumno pierde el año, sino también cuando la familia decide su retiro durante el período de clases en vista de su bajo rendimiento.

La graduación, o sea la culminación por parte de los alumnos del ciclo completo de primaria, es uno de los factores de eficiencia que en el área rural muestra menor cumplimiento, pues no ha sido posible superar el promedio del 15% de graduación; el primer factor que contribuye a tal situación es la baja disponibilidad de escuelas completas en este nivel y la dificultad física dentro de las condiciones geográficas para pasar a escuelas graduadas en el área de influencia. A ello se suman la escasez de recursos de los padres para costear la permanencia de los menores en sitio diferente al de residencia, la carencia en muchas zonas de transporte regular (interveredal o con la cabecera) y también algunas actitudes culturales que subyacen frente a la educación, no obstante la alta valoración que se otorga a ésta, como son la interpretación del objetivo de la escuela restringido al aprendizaje de la lecto-escritura y a nociones de aritmética, o al momento en que el niño recibe la primera comunión; en otros casos, el retiro se explica porque los jóvenes conforman hogar propio en edad temprana. Pero es obvio que el elemento determinante es en la mayoría de las comunidades la necesidad imperativa de incorporar los jóvenes a la fuerza de trabajo alrededor de los 12 años, edad en la que aún no han terminado la primaria, por ingreso tardío, suspensión temporal del estudio o por la reprobación de uno o más años.

⁶⁶ Los problemas relativos a la eficiencia desde la perspectiva de la relación aula—comunidad, recibieron aporte fundamental del Proyecto que sobre el tema realiza el CIUP bajo la coordinación de la Dra. Araceli de Tezanos de Mañana.

CUADRO No. 2

UNIDAD Y COSTO ESCOLAR
RENDIMIENTO Y COSTO ESCOLAR

	1 Economía Subsistec.	2 Peq. y med. Prop. Cafet.	3 Minifundio	4 Latifundio	5 Colonización	6 Agricul. Comerc.
1. Deserción (%) durante el año escolar	5.6	38.3	8.3	15.2	21.6	5.5
2. Reprobación	29.5	15.8	25.5	33.0		14.3
1. Costo alumno matriculado (\$)	5.620	4.210	6.530	3.750	8.980	6.330
2. Costo alumno aprobado (\$)	8.440	8.150	9.500	6.580	11.460	7.750
3. Ineficacia (%)	50.2	93.6	45.5	75.5	27.6	22.4
1. Inasistencia maestro (%)	20.5	18.2	14.1	↑	↑	12.4
2. Inasistencia Alumno (%)	8.8	22.5	5.3	↑	↑	4.2

¹ No fue posible obtener la información pertinente ya que no se lleva registro sistemático de la asistencia.

Fuente: Información en procesamiento del proyecto. Costos de la educación primaria rural en Colombia. Estudio de casos Ofisel 1981.

La extraedad, como indicador de ineficiencia tiene de una parte connotaciones derivadas de factores culturales, por ejemplo, entre comunidades que consideran como inmaduro al niño de 7 años para ingresar al sistema educativo; o institucionales, cuando se retrasa el ingreso en espera de cupo; pero la reprobación y la deserción temporal, junto con las causas que las producen, son en muchas regiones los determinantes directos de la extraedad.

El ausentismo es probablemente hoy día el mayor factor de ineficiencia de la escuela rural. El ausentismo del maestro tiene en alto grado causas derivadas de factores económicos como son, la dificultad de obtener transporte de bajo costo para acceder a la escuela, la carencia de vivienda en la escuela o su mal estado, la suspensión de clases durante 2, 3 y más días para cobro de salario o para obtener los servicios de salud, para asistir a cursos, o simplemente para acudir a las instancias administrativas en búsqueda de solución a problemas de la escuela. Es frecuente también que por traslado o retiro del maestro y por la lentitud administrativa del sistema, una escuela permanezca durante 2 o 3 meses sin el reemplazo correspondiente.

Los paros gremiales contribuyeron durante 1980 a elevar considerablemente el ausentismo docente, fenómeno que en algunas regiones conllevó la suspensión de clases durante 3 meses por incumplimiento de los FER en la asimilación al nuevo estatuto y por el deterioro de los servicios de salud para los docentes.

El ausentismo de los alumnos tiene causas más variadas; así, puede ocurrir que por factores climáticos la familia tema enviar al menor a una escuela mal protegida de los trastornos naturales (como pudo comprobarse en uno de los casos); que la exigencia de vestido y calzado sea tan rigurosa, o la comunidad misma actúe bajo criterios

discriminatorios al punto de que no asista el niño a la escuela mientras no disponga de todos los elementos en estado impecable; por atención temporal de tareas domésticas, productivas o de mercadeo y aún por suspensión del alumno como sanción del maestro. También aquí pueden surgir factores culturales como los casos de participación generalizada de los niños en actividades sociales nocturnas de la comunidad (velorios, fiestas, discoteca) que determina en forma recurrente la ausencia por un día de un grupo de niños; y aunque menos frecuente, también se dan situaciones familiares de pobreza tal que por falta de los recursos mínimos para la alimentación, el niño no puede acudir a clase.

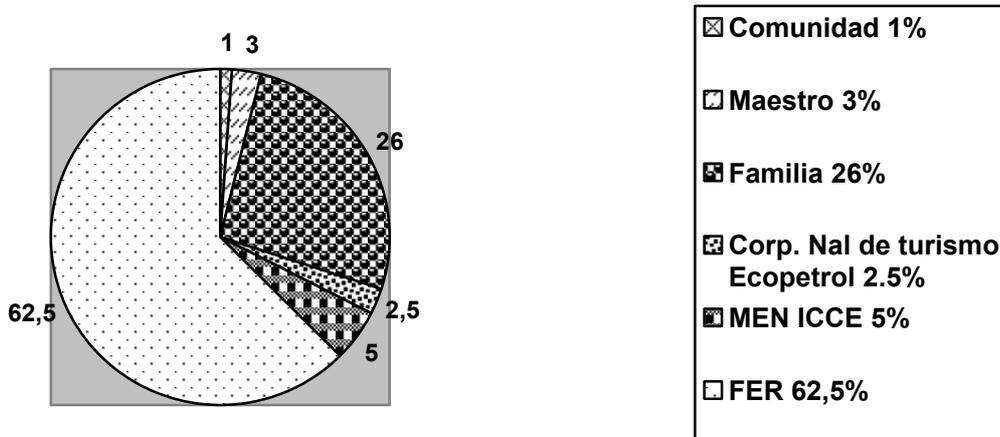
Algunas cifras expresadas en el Cuadro No. 2, sirven para ilustrar la forma en que las ineficiencias señaladas se reflejan en el costo/alumno.

La diferencia en costo por alumno matriculado y alumno aprobado puede ser de un orden tal que el costo final sea más del doble del costo inicial, con tasas de deserción del 50% y de reprobación de otro 50%~ de los alumnos que permanecen en la escuela; es decir, que de cien niños que ingresan a un grado, sólo 25 lo culminan con éxito. Ello tiene el agravante de que el costo de las ineficiencias corre en buena parte a cargo de la familia, debido a que su aporte es en general en costos de consumos que se agotan durante el año escolar, sobretodo cuando se producen cambios frecuentes de textos y uniformes.

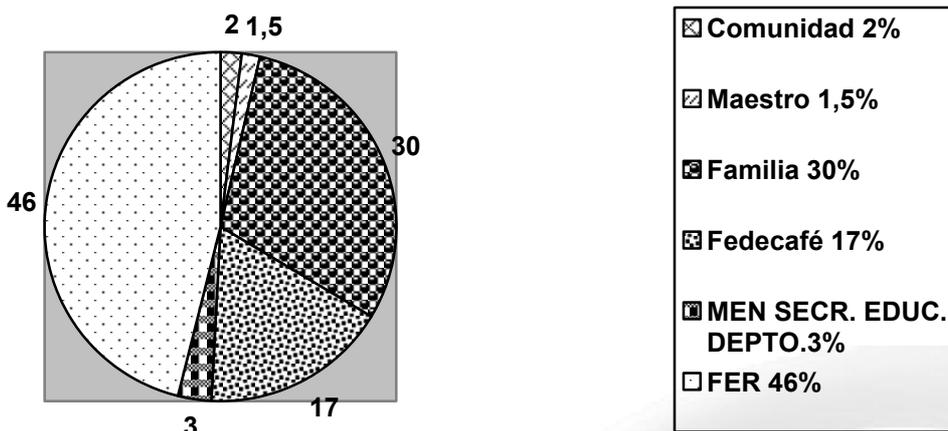


CUADRO N°3

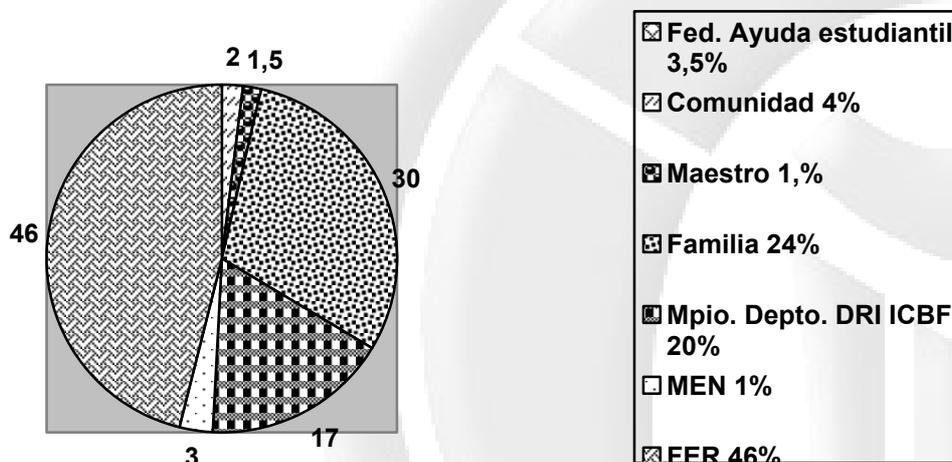
**UNIDAD ESCOLAR RURAL
ORIGEN DE LOS RECURSOS**



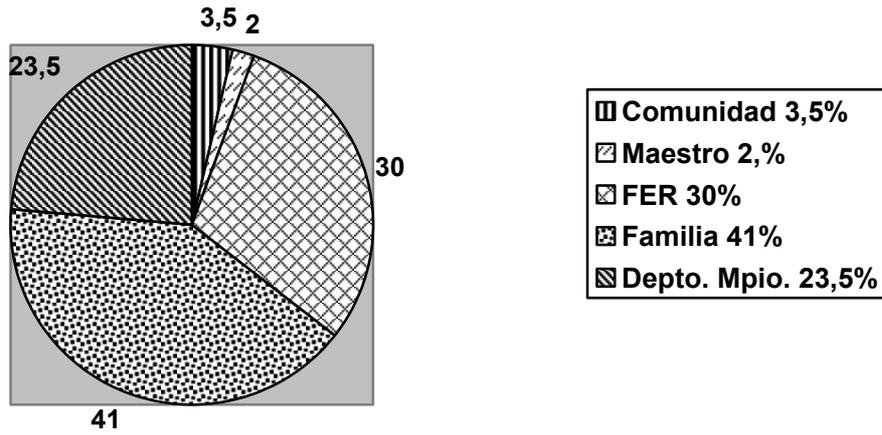
1. ECONOMIA Y SUBSISTENCIA



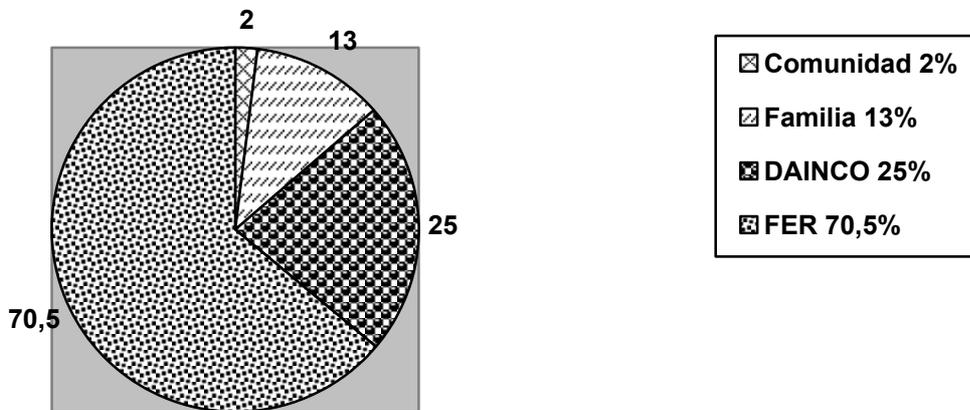
2. PEQUEÑA Y MEDIANA PROPIEDAD



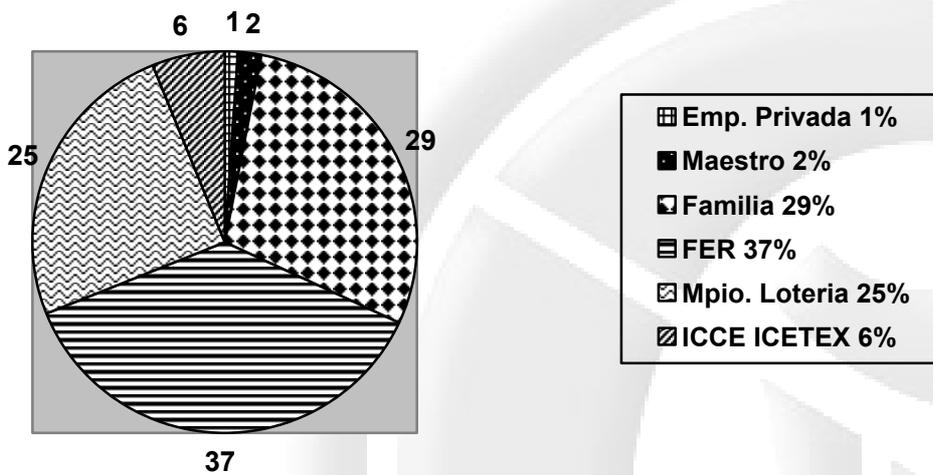
3. MINIFUNDIO



4. LATIFUNDIO



5. COLONIZACIÓN



6. AGRICULTURA COMERCIAL

A pesar de que se presenta mayor dificultad para estimar el costo del ausentismo, pues de todas maneras se considera como cursado el año escolar, no puede ser eficiente una escuela en la que el maestro deja de asistir el 35% de los días programados según el calendario escolar y adicionalmente reduce a 3 y a veces a 2 las horas efectivas diarias dictadas.

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

F. El financiamiento de la unidad escolar

1. Fuentes de financiación

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

El examen directo de la unidad escolar demuestra por el contrario que son múltiples y diversas las fuentes que de una u otra manera aportan al sostenimiento de la escuela, no solo en dinero sino también en trabajo y en especie, como puede constatarse a través de las primeras estimaciones hechas a partir de los casos analizados que figuran en el Cuadro No. 3. La presencia de una u otra fuente y su grado de aporte a la escuela están determinadas en buena parte por la constelación de intereses políticos, socioeconómicos y aún religiosos que se mueven al interior de un contexto específico.

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

a. Fuentes estatales del sector educativo

Como fuentes estatales del ramo educativo se toman todos los recursos para el ciclo primario que se canalizan a través de:

— Ministerio de Educación Nacional, incluyendo el ICCE y los programas especiales con apoyo de recursos externos orientados al mejoramiento de las condiciones de la escuela rural, tales como Escuela Nueva, MEN— DRI, Misión Alemana y Mapa Educativo.

—DAINCO, como entidad en la cual se han delegado funciones de coordinación de la educación en los territorios nacionales. Dentro de este organismo aparece a su vez el Programa de Huertas Escolares de UNICEF.

—FER, que engloba la totalidad de los recursos derivados hacia el sector educativo, provenientes del Situado Fiscal, normas sobre nacionalización de primaria y secundaria y aportes de los gobiernos seccionales.

—Secretarías de Educación Departamentales y Municipales, junto con algunos programas especiales de primaria que atienden algunas unidades administrativas.

—ICETEX, el cual cuenta con un programa de becas con destino a alumnos de escuela primaria.

b. Fuentes estatales no educativas

Se señalan solo las fuentes que aparecen dentro del estudio de casos con recursos para las escuelas; no obstante, un análisis más pormenorizado en torno a las fuentes de recursos para la educación puede mostrar la presencia de otros organismos del sector público.

Dentro de éstas, aparecen las siguientes instancias:

—Gobierno Departamental y Municipal, a través, por ejemplo, de las Secretarías de Salud, Obras Públicas y Hacienda; esta última incluye auxilios corporativos; se excluyen los recursos apropiados específicamente para las Secretarías de Educación.

—Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, I.C.B.F., Corporación Nacional de Turismo, Ecopetrol, Licoreras y Loterías Departamentales.

c. Fuentes para-estatales

—Federaciones de Productores.

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

d. Fuentes privadas

—La Familia. Incluye todos los costos que a título individual desembolsan los padres de los alumnos matriculados.

—Comunidad. Mide los esfuerzos que realiza la comunidad en su conjunto para garantizar la operación de la escuela en el área. Incluye los recursos que destinan las Juntas de Acción Comunal para las escuelas, a pesar de que parte de tales fondos proviene del sector oficial; pero es en últimas la Junta quien decide acerca del destino de los fondos.

—Maestro.

—Empresas privadas.

—Fundaciones sin ánimo de lucro

—Entidades Religiosas.

B. Destino de los aportes de las diferentes fuentes

1. Fuentes estatales del Sector Educativo

En general el sector educativo del nivel nacional y los FER han sido estructurados de manera tal que se establece la competencia de un determinado organismo para cubrir los costos en que se incurra en la escuela para un rubro específico, aunque no con carácter exclusivo.

Así el ICCE atiende básicamente las necesidades de construcción de aulas, de vivienda para maestros y dotación de muebles, de acuerdo a su disponibilidad de recursos y con diseños preestablecidos para el área rural.

Su participación, vista desde la perspectiva del análisis de casos, no alcanza a satisfacer las necesidades de construcción y dotación en el país y por ello las comunidades se ven obligadas a acudir a otras fuentes, cuando su capacidad de negociación no es suficiente para canalizar en su favor los recursos con que cuenta el ICCE.

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

De otra parte, a raíz de la expedición del Nuevo Estatuto Docente, con su implementación han surgido déficits para el pago de la nómina docente en varios fondos regionales, por subestimación de los nuevos costos que conllevaba su aplicación, que de no encontrar solución puede originar el incumplimiento por parte de esta fuente de los compromisos adquiridos en tomo a este costo.

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

El Programa de Capacitación Docente parece no estar llegando en forma eficiente a la escuela rural y cuando llega, es frecuente que produzca efectos contrarios a su objetivo como que el maestro busque a través de la capacitación su pronto traslado hacia el área urbana. En los pocos casos en que se encuentran maestros que se han beneficiado de cursos, su objetivo (educación física, catequesis o introducción al manejo de textos o de metodologías) tiene más el carácter de adiestramiento que de real capacitación para una docencia más calificada y acorde con el medio rural. Además su duración, que fluctúa entre 5 y 8 días, sin continuidad ni evaluaciones posteriores y a veces sin que se complemente con los elementos adicionales que configuran el área de adiestramiento, hacen que resulte, si no del todo, casi perdido el esfuerzo realizado.

Solo los cursos de escuela nueva y los seminarios de administración del sistema de mapa educativo parecen haber tenido alguna repercusión en su objetivo de capacitación, aunque no total, pues como ya se mencionó, en una región se produjo el retiro masivo de

los maestros capacitados ante el surgimiento de ofertas de trabajo más atractivas para éstos.

De otra parte, el trato que se ha otorgado a la capacitación docente dentro del presupuesto oficial como gasto de inversión, debe ser replanteado, pues es sabido que la distribución de los recursos de inversión está más sujeta a las disponibilidades relativas de recursos y a las negociaciones intrainstitucionales a nivel gubernamental, que la de los recursos para funcionamiento.

Respecto a las Secretarías de Educación Departamentales y Municipales se requiere un análisis más a profundidad acerca de su operación, en especial cuando el volumen de recursos que reciben no justifica la persistencia de organismos paralelos.

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

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

2. Fuentes Estatales No Educativas

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

De otro lado, cuando intervienen para subsanar costos de inversión en construcciones, dotación o ayudas educativas es frecuente que la calidad de los aportes no corresponda a las necesidades de la escuela, pues a este nivel no existen los recursos técnicos que requieren inversiones de este tipo (así en una escuela donde se construyeron simultáneamente aulas, 2 por el ICCE y 2 por una empresa del Estado, de estas últimas había una en desuso por total deterioro de muros y techos, lo cual solo puede explicarse por mala calidad de materiales o por fallas técnicas en la construcción).

Igual afirmación puede hacerse en torno a parte de los aportes provenientes de institutos descentralizados (principalmente Licorerías y Loterías) cuya inserción en el sector obedece a intereses bien sea de índole institucional, por ejemplo, necesidad de reforzar la presencia de un organismo de gobierno para motivar la comunidad en su favor, o simplemente a coyunturas electorales; sobre todo en este último caso puede ocurrir que el aporte sea de escasa o nula utilidad pues no consulta las necesidades escolares.

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

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

3. Fuentes Paraestatales

Los Comités de Cafeteros han orientado su contribución al sistema educativo formal casi que exclusivamente hacia la construcción de escuelas con excelentes especificaciones y algo de dotación; aunque en ocasiones parece haberse llegado en algunas zonas a sobrepasar las necesidades reales de aulas por lo cual resulta capacidad instalada ociosa, no se explica la razón por la que los Comités no han intervenido con sus recursos para apoyar otros rubros del costo escolar.

4. Fuentes Privadas

Es frecuente encontrar en las escuelas implementos y aún máquinas provenientes de esfuerzos de empresas privadas, organizaciones religiosas o de otra índole, en desuso por incapacidad del maestro para incorporar actividades de este tipo a la docencia. Tal situación de aparente despilfarro, aunque de poca importancia al interior del costo de una escuela, tiene el efecto de generar frustraciones frente a las expectativas que se crean en la comunidad en torno al aprendizaje que se espera obtener.

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

En casi todas las escuelas rurales corren hoy día a cargo de los padres los costos de mantenimiento y en muchas los de reparación y servicios públicos, cuando existen. Además, durante el transcurso del año es hoy día común en las escuelas, solicitar en

forma continua, dinero o materiales de todo tipo: para clases o aseo, para el botiquín, para verbenas, rifas y paseos; aún subsiste, y no solo en la Costa sino en otras regiones también, la solicitud a los padres de enviar a los niños a diario con sus bancos a la escuela, donde por falta de pupitres, escriben en el regazo o terminan sentados en el suelo usando el banco como apoyo para la escritura. Padres y alumnos acarrean en algunos lugares a diario agua para la limpieza y puede ocurrir que los alumnos sean empleados por los maestros para cargar materiales hasta la escuela en horas de clase, que luego se emplean en otras construcciones; o que un niño sea responsabilizado de trasladarse diariamente a pie hacia el área urbana, que queda a una distancia apreciable, para traer el periódico que supuestamente se usa en clase; tampoco es raro encontrar niños que en horas de clase adelantan las labores domésticas de la maestra, cocinan y cuidan sus hijos.

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

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

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

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

costos pertinentes y aún, como ocurrió en una escuela, el costo del salario para el reemplazo durante el período de incapacidad médica, por la negativa del FER y de la Caja respectiva al reconocimiento de dicho riesgo.

V. Algunas conclusiones en torno al costo escolar

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

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

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

3. Un nuevo enfoque del costo escolar ha de tener a la vez en cuenta las diferencias regionales en los costos, al igual que los diversos tipos de escuela y programas especiales que funcionan para el área rural.

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

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

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

7. Al interior de los costos de funcionamiento, la atención deberá centrarse en el rubro de personal docente desde varias perspectivas:

- a) La vinculación al magisterio de personas con la formación que exige la responsabilidad de tal labor. Ello supone la evaluación de la formación normalista.
- b) La nivelación de los salarios docentes, independientemente de la fuente que financia su costo y la elevación de estos para hacer atractiva la docencia a personas con la calificación esperada.
- c) El mejoramiento de los estímulos a la docencia rural y de las condiciones específicas de su labor, teniendo en cuenta el alto costo que implica para el maestro el ejercicio de su función en dicha área.

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

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

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

10. Es importante establecer con precisión el nivel de responsabilidad de las diferentes instancias oficiales en el financiamiento de cada uno de los elementos que conforman el costo escolar y la magnitud de los recursos con que se espera contribuyan, incluyendo el Municipio y los diferentes organismos estatales del orden central o descentralizado que hoy día destinan recursos para la educación.

11. Igualmente es imperativo definir la contribución que se espera de la comunidad y los padres de familia al sostenimiento de la unidad escolar, participación que ha de mantenerse dentro de niveles acordes con su capacidad de aporte, en cuanto a cantidad de recursos y tipo de costo al que han de contribuir.

12. Puede resultar conveniente examinar la posibilidad de involucrar con mayor nivel de compromiso a organismos privados y gremiales del sector productivo que han apoyado la educación primaria e inclusive inducir su interés hacia el mejoramiento cualitativo de la escuela.

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

14. Aún dentro de la complejidad actual del sistema educativo, el replanteamiento de la estructura y magnitud del costo debe partir del objeto de posibilitar el acceso y la graduación dentro del ciclo primario a toda la población en edad escolar, por lo cual se requieren aún esfuerzos en aspectos cuantitativos de infraestructura, como complemento de los propósitos de elevación de la calidad de la educación que se ofrece en las áreas cubiertas.