



CONGRESO
por una educación
DE CALIDAD



PONENCIA

“LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN”

I Congreso Iberoamericano y IV Nacional por una Educación de Calidad

III Encuentro de Docentes Iberoamericanos

AUTORES:

STEFANY GARCÍA ÁLVAREZ

JAN CARLOS MARTÍNEZ

DIANA LETICIA SALAS M.

UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

BARRANQUILLA - ATLÁNTICO

AÑO 2011

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

RESUMEN

Comprender los alcances del término calidad de la educación, implica una mirada integral a todo el sistema educativo y nos enfrenta al hecho de que la calidad es un compromiso inexcusable para enfrentar los retos de este siglo. Por esta razón los estados deben adquirir la responsabilidad de hacer accesible y en condiciones de equidad la enseñanza en todos los niveles de educación. Este esfuerzo de mejoramiento debe estar orientado a la búsqueda de un aprendizaje que garantice la adquisición de conocimientos significativos y el desarrollo de capacidades que permitan a los educandos comprender la realidad social de la que es parte activa y frente a la cual desempeña un rol como ciudadano. Las políticas de educación se deben definir en el marco de un proceso que asocie los conceptos de calidad, equidad, relevancia y pertinencia. La calidad teniendo un espectro más amplio que tenga una noción de eficacia y eficiencia como caracterología de la acción pública que nos proporciona las herramientas para distinguir en qué medida se logran los objetivos y se hace un uso racional y adecuado de los recursos destinados a este propósito.

En los últimos años la educación en Colombia ha progresado significativamente en aspectos como la cobertura e infraestructura, sin embargo, los propósitos de garantizar una mayor calidad se convierten en un objetivo necesario de alcanzar, puesto que las metas logradas en el acceso a la educación han estado disociadas de factores relevantes que integren la dimensión entre calidad y equidad.

A partir de las diversas pruebas nacionales e internacionales se perciben resultados desfavorables que nos presentan un panorama desalentador de la calidad; teniendo en cuenta que estas prueban estandarizadas son un referente y que no determinan el concepto de calidad de manera integral, ya que no incluye algunas variables cualitativas como el interés de los educandos por el conocimiento, la reflexión crítica, los valores de la solidaridad y la libertad, la autonomía, la participación ciudadana, entre otros. A pesar de esto, se consideran unas competencias básicas que evalúan el desempeño de los estudiantes en lectoescritura y Matemáticas y su capacidad lógica, de argumentación y proposición en las diferentes áreas que nos proporcionan elementos para establecer un diagnóstico de la situación que atraviesa la educación en Colombia.

Las reformas económicas estructurales instauradas en la última década del siglo xx, han repercutido ampliamente las políticas educativas. Estas reformas se establecieron en el marco de la negociación entre países de la región y los organismos multilaterales de crédito que lograron definir políticas de apertura y desregulación a cambio del acceso a préstamos. La profundidad y efectos de estas medidas fueron heterogéneos, algunos países lograron adaptarse a este proceso, mientras países como Colombia cambiaron gradualmente. Al gobierno se le exigió mayor eficiencia del gasto público, sobre todo el gasto en sectores sociales, salud y educación. De modo que se determinaron reformas sociales estrictamente vinculadas a la concepción utilizada en las reformas económicas, los países tomaron la decisión de realizar transformaciones en la financiación y gestión del gasto social y en la orientación de las políticas sociales. Los elementos esenciales que se formularon en estas políticas fue la privatización total o parcial de la provisión de servicios y reducir la responsabilidad del estado como proveedor de bienestar.

Por consiguiente se hace indispensable un rol más activo del Estado, que garantice la educación de calidad para todos y todas, con programas que prioricen la población más vulnerable del país, y esta se constituya como derecho humano fundamental.

Esta ponencia está basada en una evaluación del estado de la calidad de la educación Colombiana, el escenario educativo y sus antecedentes, la concepción de la educación como derecho humano fundamental y se finaliza con un conjunto de estrategias y opciones de políticas para el logro de la calidad educativa.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Los avances en la calidad de la educación son trascendentales para el crecimiento económico y el bienestar social de nuestra nación y son un determinante imprescindible para el bienestar económico y social individual. Los resultados positivos de un nivel de escolaridad mayor no solo aportan fortalezas académicas, sino que contribuye a objetivos económicos y tiene gran incidencia en las metas de crecimiento y en la productividad.

Para lograr una educación de calidad con mayor impacto social es pertinente un rol activo del estado que pueda garantizar las oportunidades educacionales para un conjunto amplio de la población, por lo tanto debe ser el principal agente encargado de suministrarla, financiarla y regularla con el fin de contribuir a la reducción de las brechas sociales.

Como se señaló en la conferencia mundial sobre la educación superior organizada por la UNESCO en la que afirma en su declaración final: "... la educación es uno de los pilares fundamentales de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, por lo que deberá ser accesible a todos a lo largo de toda la vida...".

Con las reformas establecidas a finales de la década de los noventa se reduce la intervención del estado en áreas sociales críticas como la educación generando efectos nocivos en cuanto a la calidad de la educación se refiere. Estas reformas se caracterizaron por su excesivo enfoque sobre la gestión administrativa y las metas cuantitativas sin tener en cuenta una visión integral del concepto de calidad que incluyera elementos cualitativos dirigidos al fortalecimiento del sistema educativo.

En un informe sobre educación y calidad para todos, la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO plantea que un sistema educativo de calidad implica elementos como "obligatoriedad y gratuidad de la educación: condiciones fundamentales para asegurar el derecho a la educación; - fortalecimiento de la escuela pública gratuita, única capaz de garantizar el derecho a la educación; - el derecho a la no discriminación y a la plena participación; - la equidad como una condición esencial de una educación de calidad, tanto en el acceso, como en los recursos y procesos educativos y los resultados"

Si bien hemos avanzado en algunos aspectos; el sistema educativo aun está afectado por serios problemas de ineficiencia, las instituciones no van a la par de los desarrollos tecnológicos y científicos generando nuevos inconvenientes que

inciden en la capacidad investigativa del país. Por otro lado, una de las inequidades más graves se debe a las diferencias que prevalecen entre la prestación del servicio educativo en las ciudades principales y las zonas rurales, situación que no es mejor a nivel regional.

Aunque la oferta educativa es suficiente; cada año se incrementa la deserción en el nivel superior principalmente porque la dificultad de financiamiento es cada vez mayor, obligando incluso a los hogares a dejar de consumir otros bienes para cubrir estos gastos. El panorama colombiano presenta grandes retos que plantea la necesidad de avanzar en estas dimensiones, revisar los modelos educativos sobre los cuales se trabaja y llegar a una mejor distribución de recursos que permita lograr nuestros propósitos aprovechando al máximo las condiciones para fomentar la calidad del sector.

El Escenario del Sector Educativo

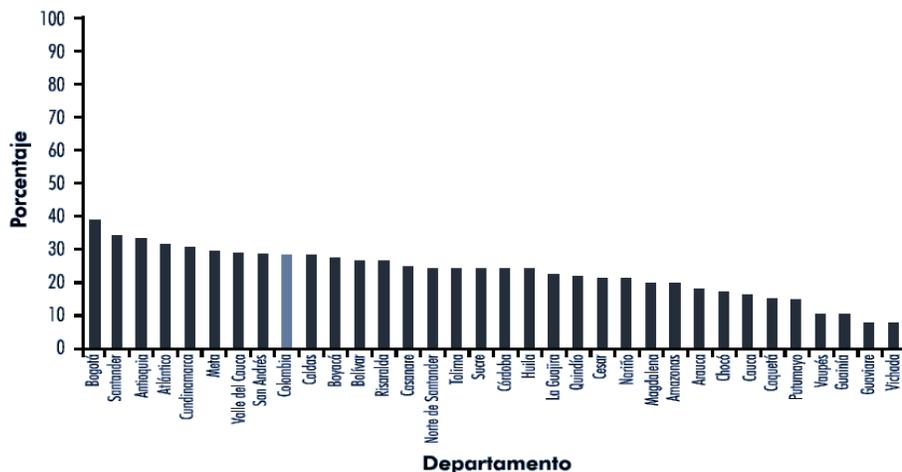
En estos últimos años la CEPAL y la UNESCO han pensado sobre la educación como una herramienta excepcional para asegurar la dinámica productiva de manera equitativa, el fortalecimiento de las democracias mediante participación de la ciudadanía, avance acelerado de la sociedad de la información y el conocimiento, con el fin de acortar las fronteras y fortalecer las relaciones entre distintas culturas y sus visiones del mundo.

En el caso colombiano estas consideraciones difieren por la dificultad de nuestra nación para lograr avanzar en aspectos de equidad, eficacia y calidad de los sistemas educativos. El progreso educativo en lo referente a educación y bienestar ha mejorado pero aun no se ha logrado la universalización educativa teniendo en cuenta que se requieren entre 11 y 12 años de educación formal para contar con buenas posibilidades de salir de la pobreza o no caer en ella mediante el acceso a empleos con suficientes o mejores ingresos. La menor cobertura en el sector educativo se presenta en la educación media.

Para el periodo 2000-2005 se experimentaron variaciones positivas en el nivel de matrículas, esta se incrementó en más de 33 mil; logrando cubrir casi un millón de estudiantes, sin embargo, 7 de cada 10 jóvenes en edad de cursar la media no estaba estudiando.

Del total de estudiantes que asisten a 10^o y 11^o grado más de la tercera parte tienen por lo menos tres años por encima de la edad pronosticada para este nivel. Es evidente que la cobertura aumento en todos los departamentos pero siguen profundizándose las disparidades entre ellos. El grafico 1 muestra el nivel de cobertura en educación media en los departamentos de Colombia.

Grafico 1: Tasa neta de cobertura en educación media por departamento, 2004

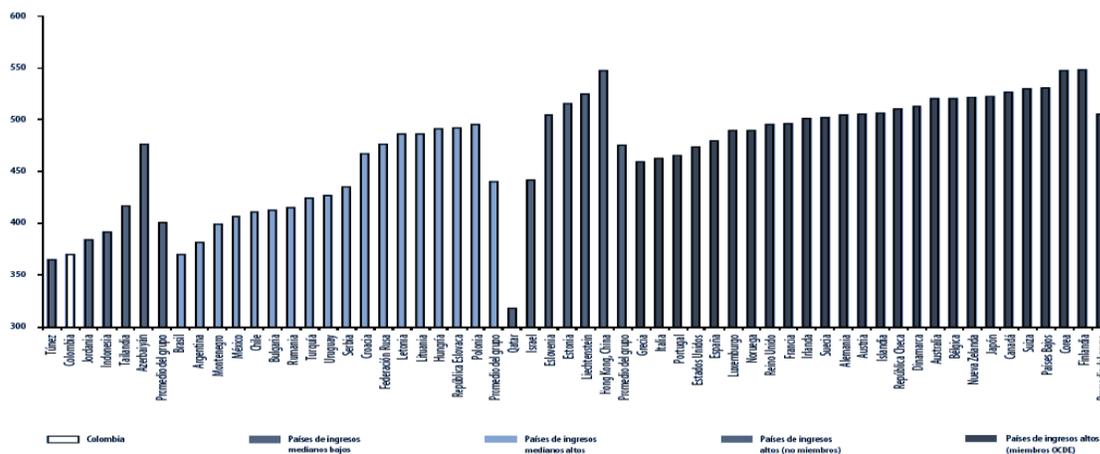


FUENTE: MEN, con base en Resolución 166 de 2003.

Los esfuerzos por aumentar la cobertura van de la mano con las acciones orientadas a lograr que más estudiantes sean promovidos grado a grado y disminuya la deserción. Pero estos intentos son inútiles si los jóvenes no reciben una educación de calidad que les permita adquirir los conocimientos y competencias necesarias para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida.

En el país existen deficientes estándares de calidad que se reflejan en los niveles de aprendizaje. Es indiscutible el rezago que tenemos en comparación con otros países y esto se refleja en las evaluaciones realizadas nacional e internacionalmente. (Grafico 2)

Grafico 2: puntuaciones de matemáticas, todos los países



FUENTE: elaborado por La Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano Oficina Regional de América Latina y el Caribe con base en los resultados de PISA, 2006.

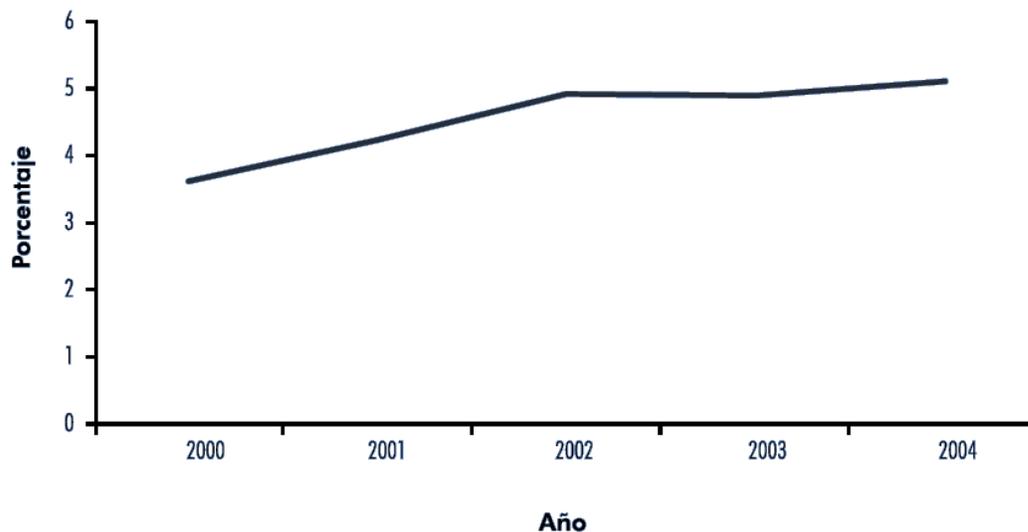
Al observar el gráfico encontramos que los estudiantes Colombianos obtuvieron calificaciones más bajas en matemáticas que la mayoría de los países en la evaluación PISA de 2006. Pero la situación en materias como lectura y ciencias no fue mejor.

Revertir esta brecha es tanto más difícil si se piensa que los países industrializados —que reúnen el 25% de los alumnos del mundo— gastan seis veces más per cápita en formación de capital humano que los países en desarrollo, donde vive el 75% restante de los alumnos.¹

El monto de la inversión es entonces bastante proporcional con relación al aprendizaje, pues una mayor inversión en educación es importante para optimizar la prestación del servicio de manera integral.

En cuanto al esfuerzo financiero en el sector educativo los recursos aumentaron de manera importante entre 2000 y 2004: pasaron de representar el 3,6% del Producto Interno Bruto del país, al 5,1% (Gráfico 3).

Gráfico 3: Gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto – PIB, 2000 - 2004



FUENTE: Departamento Nacional de Planeación – DDS.

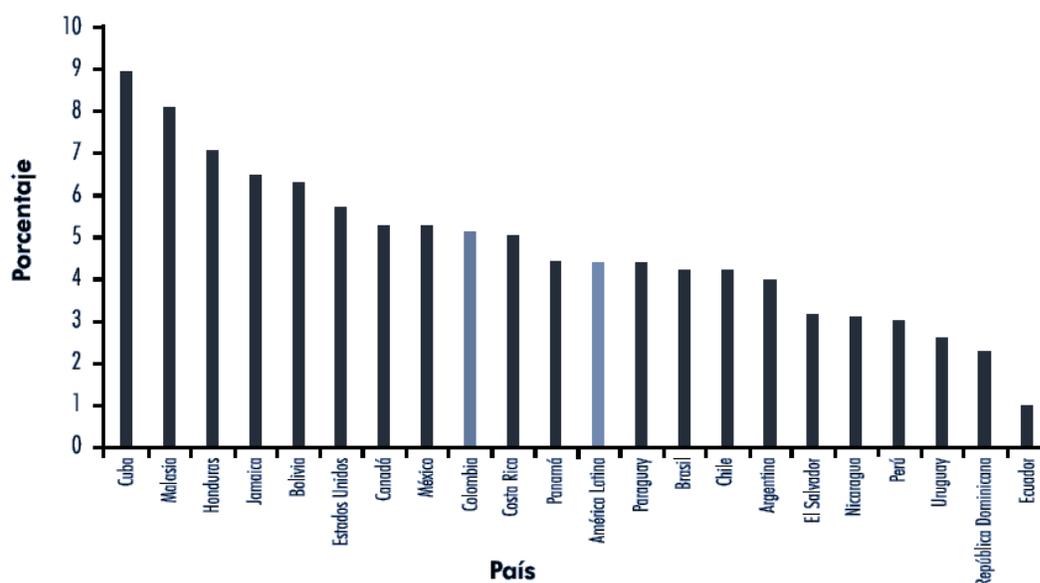
Nota: estos porcentajes incluyen transferencias (situado fiscal, participaciones municipales, FEC, pensiones, contribuciones a la educación, bienes y servicios para el sector, y transferencias para las universidades públicas).

¹ Brunner, 1999

El nivel de gasto público dirigido a la educación en Colombia es mayor a la gran parte de los países latinoamericanos, pero es inferior al de países como Cuba, Malasia y Estados Unidos (grafico 4). Sin embargo, este aumento no alcanza a reducir la brecha en la inversión educativa por alumno entre países lo que es un problema de financiamiento que implica ineficiencia e inequidad.

Por otro lado se identifica una distribución desigual en los diferentes niveles educativos; en donde la mayor parte de los recursos del sector se asigna a la educación básica, puesto que más de las dos terceras partes se invierte en los niveles de primaria y secundaria. Esto es una clara muestra de que se la ha dado la prioridad a la educación obligatoria, caso diferente es el de otros países que destinan un mayor porcentaje de recursos a la educación superior.

Grafico 4: Gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto - PIB en un grupo de países, 2002



FUENTE: Banco Mundial. Base de datos en línea, Edstats.

Por esto es importante que el país trabaje en pro del mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos del sector educativo, gastar más en educación es necesario pero no suficiente; la forma de gastarlo es igual de importante, además es trascendental determinar en qué medida se utilizan los mecanismos para alcanzar los objetivos propuestos. De esta forma se requiere generar estrategias para que las entidades territoriales incrementen sus recursos para el sector, pues en la actualidad éstas cubren solo entre el 5% y el 10% de la inversión destinada a

la atención de la educación básica y media, y adicionalmente se logren definir elementos de regulación para que el uso de esos recursos sea adecuado.

La educación como derecho humano fundamental

“La educación es un derecho humano fundamental, y como tal es un elemento clave del desarrollo sostenible y de la paz y estabilidad en cada país y entre las naciones, y, por consiguiente, un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI, afectados por una rápida mundialización. Ya no se debería posponer más el logro de los objetivos de la Educación para Todos. Se puede y debe atender con toda urgencia a las necesidades básicas de aprendizaje.”²

Nuestra nación debe adquirir el compromiso de una educación para todos y de calidad que atienda las necesidades del país y que dé prioridad a la población vulnerable para que haya un acceso equitativo sin discriminación para que todos los jóvenes y adultos tengan la oportunidad de asimilar el saber, aplicar los conocimientos y se formen con actitudes y capacidades prácticas para afrontar, confrontar y superar los desafíos y les facilite la participación plena en la sociedad, puedan orientar su vida y tener un mejoramiento continuo y actualización de su aprendizaje.

“La calidad constituye el centro de la educación y lo que tiene lugar en el aula y otros entornos de aprendizaje es de importancia fundamental para el bienestar de los niños, jóvenes y adultos en el futuro. Una educación de calidad ha de atender a las necesidades básicas de aprendizaje y enriquecer la existencia del educando y su experiencia general de la vida.”³

Un país no puede convertirse en una economía moderna y desarrollada si la fuerza de trabajo no posee la cualificación que requiere para un mejor desempeño en el mercado laboral y es peor aun si una gran proporción de esa fuerza de trabajo no tiene más de 12 años de escolaridad. Por consiguiente la calidad implica transmitir las aptitudes útiles para la vida laboral. Por tal razón es esencial la responsabilidad del estado en el mejoramiento continuo del sector educativo.

Como lo señala la corte constitucional: “...el papel del Estado como ente administrador de la colectividad debe asumirse como una tarea con propósitos económicos y políticos concretos que se enmarcan dentro de los fines esenciales del Estado Social de Derecho⁴, es decir, la construcción de un sistema

² UNESCO: Foro Mundial sobre la Educación Dakar, Senegal, 26-28 de abril de 2000

³ Ibíd.

⁴ art. 2º C.P.

político humanista que permita el pleno ejercicio de los derechos del individuo, con las necesarias restricciones que impone el interés general sobre el interés particular, y que obedezca a una interpretación finalística al ser humano...⁵

ESTRATEGIAS DE POLÍTICA PARA EL LOGRO DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Una política pública orientada hacia las metas de calidad debe prestar una atención prioritaria a las oportunidades educativas de la población vulnerable. Que todas las personas tengan la posibilidad de formación durante toda la vida. En consecuencia, el Estado debe ser el responsable principal e indelegable en la provisión de educación con criterios de equidad y calidad, evitando la consolidación de un sistema educativo segmentado, que profundiza las desigualdades sociales y económicas, con instituciones de carácter público y privado con circuitos para ricos y para pobres. Por eso se hace necesario un acuerdo nacional por una educación de calidad que garantice beneficios para todos y todas.

La realización de los derechos de todos y todas a la educación de calidad es un propósito que requiere procesos en distintos niveles:

- A nivel legislativo: Promulgar la ley de financiamiento educativo que busque un mayor compromiso del Estado, que consigne un crecimiento del 7% del presupuesto educativo con respecto del PIB. Considerando la tendencia del ritmo inflacionario proyectado.
Esta ley debe contemplar los mecanismos de financiamiento en cada entidad territorial como también la evaluación del esfuerzo financiero en cada distrito, departamento y municipio. Para la efectiva asignación de los recursos se constituye un consejo municipal para el fomento de la educación de calidad con la participación de diversos actores en la toma de decisiones acertadas teniendo en cuenta la información sobre desempeño, el contexto y los ingresos que percibe esa entidad territorial para que se puedan liberar recursos malgastados y se utilicen con el impacto esperado. Adicionalmente el contenido de esta ley debe presentar un articulado claro que acompañe la declaración de la educación como derecho humano fundamental y las autoridades responsables hagan rendición de cuentas de sus acciones ejecutadas para suministrar una educación con pertinencia social.
- Conformar el fondo para el logro de la calidad educativa (FONCAE), con objetivos específicos dirigidos al apoyo a las familias pobres, para reducir la

⁵ corte Constitucional en Sentencia T-1101 de 2000

repetición y deserción temprana, promoviendo la equidad y un contexto escolar apropiado para el desarrollo de habilidades de alumnas y alumnos. Otro objetivo sería la mejora salarial docente propiciando unas mejores condiciones de trabajo a los maestros.

La estructura de financiamiento de este fondo se basaría en un porcentaje de los impuestos y un complemento otorgado por el gobierno nacional, se asignaría impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas para integrar la dimensión de equidad con la de calidad en todo el sistema educativo. Los gravámenes podrían ser a la circulación de mercancía y servicios de transporte, impuestos sobre la propiedad de vehículos automotores, impuesto sobre la propiedad territorial rural, un porcentaje sobre los productos industrializados, agregado también un fondo de participación de los departamentos y municipios entre otras cargas impositivas que generen otras fuentes de obtención de dinero.

La distribución del fondo debe basarse en criterios equitativos que garantice la igualdad de oportunidades y esté encaminado a propender la inclusión social. Seguidamente se propone la creación de una comisión intergubernamental compuesta por secretarios de educación para la ejecución de los planes que se pretendan con la utilización del fondo y se realicen deliberaciones públicas.

El fondo para el logro de la calidad educativa tendrá un órgano que se encargue del acompañamiento y control social que haga seguimiento y auditoria a la cuenta del fondo para la gestión y asignación eficiente y eficaz de los recursos.

- Constituir la superintendencia de educación que vigile los procesos de financiamiento y gestión de los entes territoriales para impedir el despilfarro de los recursos en asuntos indebidos.
- Realizar cambios en las carreras de pedagogía, enfatizando en una formación actualizada y pertinente. Las instituciones de educación superior deben asumir una responsabilidad social fundamental en la formación de formadores basada en una autoevaluación permanente y pueda transmitir los conocimientos al sistema educacional, lo que en efecto requiere fortalecer los procesos y desarrollo de investigaciones para aplicar los conocimientos.
- Coordinar los programas dirigidos a mejorar los logros educacionales con otros ministerios haciendo confluencia con políticas de salud, nutrición para los niños en riesgo de exclusión social, acompañamiento a las familias con nivel socio-económico bajo para facilitar un ambiente familiar apropiado para el desarrollo de las habilidades cognitivas de los niños e incentivar a

los padres a educarse, a enviar a sus hijos a las escuelas y que permanezcan en ellas.

- Establecer sistemas de evaluación consistente y confiable de la calidad de la educación que se imparten para orientar a las políticas públicas y que posteriormente tengan impactos positivos en los resultados educacionales.
- Crear el ministerio de ciencia y tecnología e innovación productiva cuyo propósito sea vincular los sistemas académicos y productivos que se manifieste en bienestar social y mejore la competitividad del país bajo la premisa fundamental del conocimiento como eje del desarrollo. Para que se pueda impulsar y consolidar el aprovechamiento social del conocimiento. Por lo tanto, el estado debe ser responsable en generar las condiciones para la producción de los conocimientos científicos así como los tecnológicos apropiables por la sociedad colombiana.

Finalmente, el desafío es enorme para que el sistema educativo en Colombia muestre un progreso en términos de calidad y equidad, por lo que el estado deberá adquirir un mayor compromiso para que se puedan asegurar estos elementos que son valiosos para lograr un impacto positivo en el bienestar y el crecimiento económico. De modo que la nueva agenda educativa de los gobiernos debe enfatizar en el rol de la educación para alcanzar la equidad social. No se puede seguir profundizando un modelo de política educativa que permita la consolidación de un sistema segmentado, que admita la acentuación de las desigualdades y no genere resultados favorables para la pertinencia y su mejoramiento continuo. Por tal razón se hace necesario restaurar y ampliar la responsabilidad estatal.

No obstante, la concepción de toda política orientada a fortalecer el capital humano debe tener en cuenta a la educación como derecho humano fundamental y concebirla como deber social que el estado este en obligación de garantizar y considerarla como su objetivo principal en la construcción de una sociedad justa y democrática. Esta ponencia, identifica unos elementos y estrategias de política para el logro de la calidad y la reducción de las brechas educativas resaltando una pertinente inversión y gestión a través de una ley de financiamiento educativo para incrementar los recursos y que estos se destinen al propósito establecido. Además se propone conformar un fondo con objetivos específicos para brindar igualdad de oportunidades a la población de bajos ingresos. Acompañando estas disposiciones con mecanismos de seguimiento y control social. De esta manera estas y otras opciones presentadas anteriormente tienen la finalidad de mejorar la calidad de la educación y ampliar las oportunidades

educativas a la inmensa mayoría de la población. Con unas nuevas directrices hacia donde se debe focalizar la política educativa y las reformas que sean urgentes para igualar a grupos socialmente heterogéneos a través de la educación y que el gobierno nacional implemente medidas en ese sentido. De modo que el acuerdo nacional por una educación de calidad debe consagrarla como un servicio de carácter público y una función indeclinable del estado fundamentada en la obligatoriedad, gratuidad y en los valores democráticos, formando ciudadanos idóneos para la vida social y con las aptitudes requeridas para la realización de las funciones que le correspondan. Es así como el marco político debe propiciar una atmosfera que albergue instrumentos que legitimen la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

REFERENCIAS

Banco Mundial (2008), COLOMBIA. La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política. Estudios del Banco Mundial

Calderón, Ríos Rolla, y Ceccarini, Mendoza (2008), Economía de la educación. Universidad Nacional de Cuyo.

CEPAL-UNESCO (2004) Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Trigésimo período de sesiones de la CEPAL San Juan, Puerto Rico.

Zoido P (2006), El gasto público en educación en América Latina. CELAEP-OECD.

Corpoeducación, Fundación Corona, Fundación Empresarios por la Educación, PREAL, 2006, Informe de Progreso Educativo de Colombia. PREAL.

Montenegro A; Rivas R; Bogotá D.C., Taurus, 2005. Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento.

Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes; Texto aprobado por el Foro Mundial sobre la Educación; Dakar, Senegal, 26-28 de

abril de 2000 (en línea)

http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/dakfram_spa.shtml

Ministerio Nacional de educación; Plan Nacional Decenal de Educación PNDE
2066-2016 pacto social por la educación

<http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/w3-channel.html>