

2018-01-01

Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad

Fredy Luis Pérez Dávila

Institución Educativa Distrital Juan Lozano y Lozano, Bogotá, fredyluisperez@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/ap>

Citación recomendada

Pérez Dávila, F. L.. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. *Actualidades Pedagógicas*, (71), 193-213. doi:<https://doi.org/10.19052/ap.4430>

This Artículo de Investigación is brought to you for free and open access by the Revistas científicas at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Actualidades Pedagógicas by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad

Fredy Luis Pérez Dávila

Institución Educativa Distrital Juan Lozano y Lozano, Bogotá, Colombia

fredyluisperez@gmail.com



Resumen: Desde la Constitución Política de 1991, la educación en Colombia se estableció como un derecho y un servicio público obligatorio; a partir de este momento se ha buscado tanto cobertura como calidad en la educación. Este artículo presenta algunas de las políticas educativas más representativas de los últimos años que tienen como fin alcanzar la calidad en la educación y dar solución a las diferentes problemáticas educativas en preescolar, básica y media, así como las de la población con alguna discapacidad. Se examinan diferentes propuestas y estrategias presentadas por el Gobierno en cuanto a cobertura y calidad y frente a la formación de los docentes y directivos en el sector oficial, de acuerdo con el cumplimiento de índices de calidad en las instituciones educativas.

Palabras clave: calidad educativa, política educativa, cobertura, programas de subsidio, formación docente.



Recibido: 19 de julio de 2017
Aceptado: 5 de septiembre de 2017

Cómo citar este artículo: Pérez Dávila, F. L. (2018). Políticas educativas en Colombia: en busca de la calidad. *Actualidades Pedagógicas*, (71), 193-213. doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ap.4430>



*Educational policies in Colombia:
In search of quality*

Abstract: The Political Constitution of 1991 established education as a right and a mandatory public service in Colombia; since then, coverage and quality have been sought in education. This article presents some of the most representative educational policies in recent years that aimed to achieve quality in education and provide solutions to different educational problems in preschool, primary, and secondary education, as well as in populations with disabilities. The study examines different proposals and strategies presented by the Government in terms of coverage and quality regarding the training of teachers and executives in the public sector, in compliance with quality indexes for educational institutions.

Keywords: educational quality, educational policy, coverage, subsidy programs, teacher training.



*Políticas educativas na Colômbia:
em busca da qualidade*

Resumo: Desde a Constituição Política de 1991, a educação na Colômbia foi estabelecida como um direito e um serviço público obrigatório; a partir deste momento procura-se tanto cobertura quanto qualidade na educação. Este artigo apresenta algumas das políticas educativas mais representativas dos últimos anos que têm como objetivo alcançar a qualidade na educação e dar solução às diferentes problemáticas educativas em pré-escolar, básica e média, assim como as da população com algum tipo de deficiência. Se examinam diferentes propostas e estratégias apresentadas pelo Governo em quanto a cobertura e qualidade e perante a formação dos docentes e diretores no setor oficial, de acordo com o cumprimento de índices de qualidade nas instituições educativas.

Palavras chave: qualidade educativa, política educativa, cobertura, programas de subsídio, formação docente.



Introducción

La intención de este artículo es presentar las diferentes estrategias y políticas educativas adoptadas por el Gobierno colombiano para solucionar la problemática educativa que existe en el país en cuanto a la calidad de sus distintos niveles: preescolar, básica y media. Así mismo, se pretende mostrar los programas gubernamentales en este campo que tienen como fin ampliar la cobertura y reducir las brechas sociales entre la población urbana y rural, así como aumentar la atención en educación a los ciudadanos con algún tipo de discapacidad.

En todo el mundo se reconoce la importancia de la educación; entidades como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) la han definido como un bien público y se ha interpretado como una prioridad a través de las agendas políticas de los Gobiernos (Poggi, 2014, p. 11): es necesario poner de manifiesto que toda persona está en capacidad de desarrollar y perfeccionar sus capacidades durante su existencia, además de entender la complejidad que conforman la educación en saberes, instituciones y sujetos.

Por lo tanto, el punto de partida es la educación como primer elemento de equidad social, pero no se puede concretar en Latinoamérica, debido a las grandes desigualdades e inequidades. En efecto, como lo confirma Ramón (2015), la prioridad que debe regir a la comunidad internacional es la lucha contra la inequidad en el plano educativo, en el que se excluye y, además, en muchas oportunidades se favorece la desigualdad, lo cual se revela en la pobreza: “una de las manifestaciones más importantes de la desigualdad y ésta no se ha reducido pese a los esfuerzos realizados por los países de la región” (Blanco y Cussato, s. f., p. 17). Lo anterior genera cuestionamientos frente a cómo lograr el acceso a una educación con calidad en Colombia que permita enfrentar las exigencias de nuestras sociedades inmersas en la globalización y la modernización.

Ahora bien, hay que entender que la inequidad educativa es una suma de varios factores que van ligados con la pobreza, como “el lugar de residencia, el género, el idioma, la pertenencia étnica o las discapacidades, cuya

interacción agrava la situación y las posibilidades reales de los más vulnerables” (Ramón, 2015, p. 429); precisamente, hay muchos niños y jóvenes que tienen barreras para su aprendizaje, “ya sea porque están excluidos de la educación o porque reciben una de menor calidad que redundará en inferiores resultados de aprendizaje” (Blanco y Cussato, s. f., p. 1).

De acuerdo con el índice de Gini —indicador que mide la desigualdad del ingreso, que oscila entre 0 (completa igualdad) y 1 (total desigualdad)—, Colombia es uno de los países más inequitativos del mundo: “la colombiana es la segunda sociedad más desigual del hemisferio occidental y una de las más inequitativas del planeta: ocupa el noveno lugar entre 140 países del mundo, inmediatamente después de Haití y siete países africanos” (Montenegro, 2013, p. 4).

Por ello, este artículo inicia con el marco de las políticas educativas de los últimos años, la cobertura en los diferentes niveles de educación y la inclusión de la población con alguna discapacidad en las aulas normales; posteriormente, continúa con la formación docente en el país y el plan de incentivos a docentes y directivos del sector oficial, las estrategias para mejorar la calidad en la educación con la jornada única y el Día E y, por último, presenta las conclusiones.

196



Políticas educativas

En las últimas décadas, Colombia ha enmarcado sus políticas educativas en torno a la globalización y la educación; para la década de los ochenta, se presentaron “reformas de primera generación que transitaron en la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientado a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales” (Gorostiaga, 2011, citado en Munévar, 2017, p. 69). Esto se refleja en la Constitución Política de 1991, donde se establece la educación como un derecho y un servicio público obligatorio que tiene función social (artículos 67 y 68). A partir de este momento histórico, se ha buscado tanto *cantidad* —cobertura— como *calidad* en la educación; de esta manera, la nación “enfrenta el reto del desigual desarrollo de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias” (Duarte, Bos y Moreno, 2012, p. 2).

Una herramienta muy importante para poder impulsar a través de recursos económicos el derecho a la educación en todo el territorio colombiano es la establecida en la Constitución, en el artículo 357, en el cual se consagró la descentralización del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios; así mismo, con la Ley 60 de 1993 se estableció la autonomía administrativa de los municipios respecto a los servicios educativos estales de los niveles de educación preescolar, básica y media, así como la financiación de la infraestructura, la dotación educativa y su sostenimiento (Sánchez, 2006, p. 6).

En este sentido, otra política importante en el ámbito de la educación fue la proporcionada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ante la diversidad y las diferencias existentes entre las entidades territoriales certificadas (ETC):

El MEN consideró importante afinar los criterios para descentralizar las políticas educativas y enfocarlas de acuerdo a las verdaderas necesidades de cada región. Para esto decidió crear categorías de municipios de acuerdo a sus principales características basado en dos criterios. El primero es la regionalización en función del desarrollo endógeno donde se tiene en cuenta el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), analfabetismo, densidad poblacional, densidad financiera, cobertura educativa y el índice de desempeño integral del municipio entre otros. El segundo criterio es una tipificación de las ETC según énfasis de política educativa teniendo en cuenta índices de cobertura, calidad, gestión, pertinencia y primera infancia. (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012, p. 11)

De este modo, el MEN busca atender las diferencias entre las diversas regiones, de acuerdo con sus realidades económicas y sociales como base del proyecto educativo de cada institución. En este sentido, Delgado (2014) sostiene que entre la población urbana y rural existen grandes brechas económicas y sociales: existen niveles de pobreza muy marcados en el sector campesino, con un gran rezago en muchos de los indicadores sociales, entre estos el educativo, lo que se evidencia en la inferioridad de niveles de matrículas, permanencia y asistencia.

En el siglo XXI, según Munévar (2017), las políticas educativas se orientan a mantener la educación como un derecho social y señalar los estándares de calidad, con el fin de generar procesos de formación del recurso humano que garanticen una mano de obra calificada para las empresas y,

así, establecer un crecimiento económico que haga a Colombia competitivo en el mundo.

Cobertura

En términos de cobertura, Cassella (2015) sostiene que las políticas educativas públicas “se han enfocado en disminuir la matrícula privada, aumentando la pública como enfoque hacia la búsqueda de equidad de la población más vulnerable, con la estrategia de la gratuidad escalonada” (p. 10), que empezó con la básica primaria, siguió con la básica secundaria, luego con la educación media y en los últimos años con el nivel preescolar, en la población de edades entre cero y cinco años. Infortunadamente, pese a estas políticas, se presentan profundas desigualdades en cuanto a matrículas y asistencia al sistema educativo:

Mientras el 71 % de los niños del quintil de ingreso más pobre asiste a preescolar, el 88 % del quintil más rico lo hace. En la secundaria, el 77 % de los jóvenes de 13 a 17 años del quintil de ingreso más pobres asiste a la secundaria, mientras el 92 % de los jóvenes más rico lo hace. Similares inequidades se observan entre los niños y jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales. (Duarte *et al.*, 2012, p. 2)

198



Esto revela las discrepancias que se presentan entre los niños y jóvenes de acuerdo con el nivel socioeconómico y el lugar donde cohabitan, a pesar de que el Decreto 1860 de 1994, en su artículo 4, plantea que todos los habitantes en el país “sin discriminación alguna, recibirán como mínimo un año de educación preescolar y nueve años de educación básica que se podrán cursar directamente en establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo, solidario o sin ánimo de lucro”.

En este sentido, durante los últimos años en Colombia, con el objetivo de tener una mayor cobertura y una calidad significativa en la educación pública, se han creado múltiples programas a gran escala, los cuales se pueden dividir en dos grupos: programas de subsidio a la oferta y programas de subsidio a la demanda (Barrera-Osorio *et al.*, 2012, p. 16).

Una de esas estrategias importantes que se contempló en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que promueve el acceso y la permanencia de los menores en el sistema educativo, además de desarrollar en ellos

hábitos saludables de alimentación y su desarrollo integral, es el Programa de Alimentación Escolar (PAE), dirigido por el MEN a través de la Ley 1450 de 2011, la cual tiene el objetivo de alcanzar las coberturas universales y promover el desarrollo, orientación, ejecución y articulación con las entidades territoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2010). De acuerdo con Delgado (2014), “se estima que cerca del 60% de los estudiantes de entidades públicas (5 millones de estudiantes) participan actualmente de estos programas” (p. 11).

Sin embargo, Duarte *et al.* (2012) afirman que las inequidades en cuanto a cobertura están presentes en zonas urbanas y rurales, al observar “altas desigualdades según el nivel socioeconómico de los niños y el área donde residen, en particular en los primeros y últimos años de escolaridad” (p. 2).

Lo anterior ya había sido advertido por los entes encargados de la educación en el país y se han venido gestionando varias propuestas de acuerdo con las características particulares de esta población. Desde la perspectiva de Delgado (2014), el principal desafío es la atención a la población rural, ya que es imperioso desarrollar estrategias enfocadas a aumentar la terminación de la educación básica y media, así como la reincorporación social y educativa de los niños y jóvenes rurales en situación de desplazamiento o damnificados por el conflicto armado. Además, es fundamental crear estrategias que focalicen la expansión de la oferta y las mejoras en eficiencia en los niños y jóvenes de bajos ingresos, los que se ubican en el sector rural y los que hacen parte de las minorías étnicas, con el fin de cerrar las brechas sociales y poblacionales reconocidas.

Población con discapacidad

Una de las poblaciones más vulnerables y desprotegidas por el Estado colombiano a lo largo de su historia han sido las personas con discapacidad. Un gran avance que se presentó en el país respecto a la educación de estas personas fue la participación en el 2006 en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; a partir de esta se logró “avanzar en la transformación de las políticas, las prácticas y la cultura del sistema en relación con la atención educativa de las personas con discapacidad, desde un enfoque de derecho y bajo los postulados de la educación inclusiva” (MEN, 2013c), por medio de la formulación de siete documentos en los que se encuentra la fundamentación conceptual y las orientaciones pedagógicas

por tipo de discapacidad (cognitiva, motora, autismo, sordoceguera, limitación visual y limitación auditiva), como guía a las instituciones educativas del país que atienden esta población. Estos se consideran documentos en construcción que buscan la inclusión en el aula normal de personas con algún tipo de discapacidad (Colombia Aprende, 2013b); con base en estos planteamientos se proclamó la Ley 1346 de 2009, en la que se adoptaron los derechos para las personas con discapacidad establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas y se promueve, protege y aseguran todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas estas personas.

En el 2011, la Secretaría de Salud de Bogotá, mediante una sistematización de investigaciones de discapacidad y rehabilitación, confirmó la necesidad de conocimiento científico para potenciar políticas en el tema de la educación en personas con discapacidad; así mismo, Hurtado y Agudelo (2014) afirman que “en términos generales, solo de un 20% a un 30% de los docentes dicen hallarse en capacidad para educar a estudiantes con discapacidad” (p. 51), lo que puede generar mayores barreras en la inclusión por parte de la comunidad educativa.

200 ■ Alrededor del tema de la inclusión en el aula regular de estudiantes con discapacidad hay un gran debate sobre si se debe dar de manera separada o de forma inclusiva; en efecto, las políticas educativas en este sector se inclinan a la última postura, pero la realidad es que en las instituciones educativas públicas no se presentan las condiciones mínimas para la educación de esta población: se tienen dificultades en cuanto a infraestructura, tecnología, cantidad de estudiantes, personal especializado, entre otras, como para además sumarle la inclusión.

Programas de subsidio

El principal programa que se ocupa de este ámbito por parte del MEN es el Proyecto de Educación Rural (PER), el cual busca brindar “una atención educativa pertinente a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las zonas rurales y de difícil acceso” (MEN, 2013b). Este proyecto presenta cuatro líneas de acción:

1. Cobertura con calidad, que se ejecuta a través de la implementación de modelos pedagógicos.

2. Fortalecimiento institucional, que brinda herramientas para que los municipios y departamentos identifiquen y prioricen sus necesidades e implementen soluciones sostenibles.
3. Convivencia escolar, que busca el desarrollo de proyectos encaminados a mejorar las condiciones de convivencia, participación activa y la solución pacífica de conflictos de las instituciones y las comunidades educativas rurales.
4. Media técnica rural. (MEN, 2013b)

Así mismo, se viene dando gran importancia a la educación inicial como política para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad, como es el caso del Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI). Este tiene como objetivo la atención integral en cuidado, salud, nutrición y educación inicial de niños y niñas menores de cinco años —principalmente los de más bajos recursos económicos o quienes se encuentren entre la población desplazada—, hasta su incorporación al grado obligatorio de transición dentro del sistema educativo público.

En cuanto a los grupos étnicos del país (indígenas, afrocolombianos, negros, palenqueros y raizales), existe el Programa Nacional de Etnoeducación: una estrategia del MEN para desarrollar la política educativa de atención, la cual forma parte del plan sectorial 2006-2010 y sus metas; así, este se considera como “la guía que contiene la visión, conocimientos, expectativas y rutas de trabajo para la formación integral de los niños, niñas y jóvenes, y así lograr el reconocimiento, permanencia cultural, respeto territorial y manejo ambiental de los grupos étnicos” (MEN, 2010b).

Por otra parte, se promueve la permanencia de los más pobres en el sistema educativo mediante “la implementación de diversas políticas, entre ellas la entrega de subsidios condicionados a los hogares con niños entre 7 y 18 años pertenecientes al nivel 1 del Sisben [Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales]” (Delgado, 2014).

Entre tanto, desde el MEN se cuenta con varios programas para atender a la población analfabeta del país. El principal es el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media de Jóvenes y Adultos; este presenta modelos de enseñanza flexibles y pertinentes para la población iletrada, en especial para los adultos, así como un programa de alfabetización virtual que contiene como novedad el aprendizaje de conocimientos básicos en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de

jóvenes y adultos. Para el caso de la población vulnerable, tanto en adultos como en jóvenes se ha implementado desde el 2005 la estrategia de alfabetización Escuelas de Perdón y Reconciliación (ESPERE), desarrollado por la Fundación para la Reconciliación, con la que se ha beneficiado alrededor de 20.000 personas en los departamentos de Sucre, Chocó, La Guajira y Cauca (MEN, 2010a).

Ante la gran población que debe cubrir el sistema educativo público y la escasa infraestructura de esta en casi todas las regiones del país, se utilizan recursos públicos para financiar la modalidad de participación público-privada, como la educación subsidiada y la educación por concesión. “Bajo la primera modalidad el Estado, a través de las secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que éstas presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es considerada insuficiente” (Delgado, 2014, p. 4).

Los anteriores programas e iniciativas políticas, aunque presentan avances en la democratización cuantitativa y cualitativa, enlazados con los procesos de escolarización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, necesitan estar ligados al diálogo entre los que piensan las reformas y quienes las ejecutan, además de mejorar los procesos de gestión y organización en todo nivel, desde los dirigentes encargados de la educación hasta las mismas instituciones educativas, con el fin de alcanzar un verdadero impacto en la mejora de la calidad educativa y, así, subsanar las falencias presentes en la educación del país.

Formación docente

En el 2007 se construyó un documento preliminar denominado *Hacia un Sistema Nacional de Formación de Docentes*,

[...] desarrollado por los investigadores nacionales: Carlos Eduardo Vasco, Alberto Martínez Boom, Eloisa Vasco y Heublyn Castro, estructurado en cuatro grandes apartes: (i) “Políticas públicas hoy”, (ii) “Recorrido histórico en la configuración de la figura del maestro”, (iii) “Propuesta” y (iv) “Aportes para un sistema de formación”. (Colombia Aprende, 2013a)

A partir de este valioso aporte, en el 2010 el MEN constituyó el documento *Política de formación de docentes y Sistema Colombiano de Formación*

de Educadores, en el que se parte del contexto internacional en cuanto a formación docente, continúa con una reflexión nacional y termina con una propuesta en este campo para aplicar en el país. En el 2012, el MEN formuló el documento *Política y Sistema Colombiano de Formación y Desarrollo Profesional de Educadores*, en el que se diseña este sistema junto con sus políticas. Desde estos lineamientos, en el 2013 se publicó el documento final, *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*, el cual:

[...] se estructura en dos ejes: a) definición y descripción del Sistema Colombiano de Formación de Educadores y sus subsistemas correspondientes y b) formulación de los lineamientos de la política de formación de educadores. Este documento además consta de cuatro capítulos a saber: (i) contextualización internacional y nacional sobre la formación de educadores; (ii) Sistema Colombiano de Formación de Educadores; (iii) subsistemas de formación inicial, en servicio y avanzada; (iv) lineamientos de política de formación de educadores. (MEN, s. f.a)

El Sistema Colombiano de Formación de Educadores está organizado por tres unidades internas vinculadas entre sí por múltiples vías: 1) el subsistema de formación inicial, el cual incluye los procesos y los momentos de la formación de los sujetos interesados en ser educadores en los distintos niveles, áreas, campos del conocimiento y grupos poblacionales específicos; 2) el subsistema de formación en servicio, que contempla la formación de los educadores vinculados laboralmente al ejercicio de la profesión docente, y 3) el subsistema de formación avanzada, el cual se refiere a la formación posgradual, de acuerdo con la Ley 30 de 1992, representada en las especializaciones, maestrías, estudios doctorales y posdoctorales de los educadores (MEN, 2013b). Igualmente, el Sistema Colombiano de Formación de Educadores contempla cinco estrategias como derroteros para su implementación:

1. Revisión de antecedentes y documentación.
2. Construcción de documentos base sobre política de formación docente.
3. Realización de encuentros de discusión entre el Ministerio de Educación, Ascofade [Asociación Colombiana de Facultades de Educación], Asonen [Asociación Nacional de Escuelas Normales de Colombia], Sala de Educación y Sala Anexa de ENS [escuelas normales superiores] de Conaces [Comisión

Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad], Secretarías de Educación, agremiaciones de educadores, investigadores y docentes.

4. Consolidación de aportes al sistema de formación, con base en la participación y los aportes realizados por los actores en los encuentros de discusión regional y nacional.
5. Movilización, consolidación y publicación del documento final. (Colombia Aprende, 2013a)

Lo anterior demuestra que desde el Gobierno nacional se le está dando importancia a la consolidación de un diálogo entre las comunidades educativas y científicas del país, de acuerdo con las necesidades reales del contexto social, cultural y tecnológico, en el que las propuestas, además de presentar una formación profesional, involucran la formación personal y social del futuro docente que necesita el país, así como la de los que ya forman parte del colegiado docente.

Conjuntamente con las normas y el documento *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*, el Gobierno nacional promueve la formación docente a partir de lo concebido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Plan Sectorial de Educación y el Plan Nacional de Formación Docente (PNFD):

[...] el Programa de Formación Profesional de Docentes y Directivos Docentes se encarga de definir, gestionar e implementar acciones y proyectos que permitan fortalecer los procesos formativos de los docentes y directivos docentes, para mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media. Promueve desde los subprocesos de formación inicial y continua la calidad y pertinencia de la formación complementaria, de pregrado y postgrado de docentes en las Facultades de Educación y en las Escuelas Normales Superiores, con el fin de garantizar la articulación de éstas con los planes y políticas del Ministerio de Educación Nacional y el desarrollo de programas de formación, capacitación, actualización y perfeccionamiento de docentes en servicio, de acuerdo con las áreas prioritarias identificadas, haciendo seguimiento a las estrategias implementadas. (Colombia Aprende, 2013a)

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2014) se incluye por primera vez a la educación como base fundamental en la construcción de una Colombia en paz y con

equidad, bandera del presidente Juan Manuel Santos. Aunque desde estas políticas es una prioridad la formación docente como estrategia para alcanzar la calidad educativa, se necesita llevarlas a la práctica de forma organizada y articulada con los diferentes actores de la comunidad educativa, con el propósito de consolidar un sistema educativo de calidad.

Plan de incentivos

Siguiendo con las políticas que buscan mejorar la permanencia de los menores en las instituciones educativas y mejorar la calidad en la educación, el MEN promulgó el Decreto 1055 de 2011, el cual en su artículo 6 instituye que “los rectores cuyas instituciones educativas cumplan con un indicador de permanencia y calidad recibirán un reconocimiento adicional equivalente a la última asignación básica mensual que devengó el año lectivo”. Sin embargo, aunque se busca aumentar y mantener la cantidad de estudiantes en el sector educativo, no se evidencia la mejora en la calidad; como lo manifiestan Barrera-Osorio *et al.* (2012), “la cantidad de educación no es la única variable relevante para la reducción de pobreza y movilidad social” (p. 7).

A partir de esto, desde el 2012 el MEN (s. f.b) tiene como objetivo consolidar e implementar un plan de incentivos para docentes y directivos docentes del sector oficial, cuya dedicación y compromiso se traduzca en mejores aprendizajes en los estudiantes, con miras al mejoramiento de la calidad de la educación del país. Efectivamente, la normatividad educativa vigente pone de relieve este factor y señala la necesidad de motivar la cualificación del ejercicio docente, así como el reconocimiento a prácticas educativas innovadoras y exitosas.

Una de estas líneas de acción es la *excelencia docente*, en la cual el MEN ofrece un programa de becas para maestros menores de 45 años; allí, uno de los requisitos principales es ser un docente de básica primaria al cual le estén asignadas todas las áreas o ser un “docente de básica secundaria y/o media al cual les estén asignadas cualquiera de las siguientes áreas: matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales, o filosofía” (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior [ICETEX], 2017). Esta beca financia el 100% de la matrícula para programas de maestrías en universidades acreditadas con alta calidad: “en 2015 beneficiaron a 3000 profesores y en 2016 serán 4667” (MEN, 2016). No obstante, desde la perspectiva de esta investigación, dicha estrategia es

excluyente, ya que no cubre a los docentes de más de 45 años, ni a los de todas las áreas, como quienes pertenecen a educación física y artes; tampoco se tienen en cuenta los otros niveles de estudios de posgrado.

Jornada única

Teniendo en cuenta que en Colombia predomina el sistema de doble jornada (mañana y tarde), con un máximo de seis horas de permanencia, y que lograr aumentar este tiempo de permanencia en las instituciones educativas contribuiría a la búsqueda de la equidad y la protección social de los menores, se presenta como una de las líneas de acción del MEN en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, en su artículo 53, la *jornada única*, que es una jornada escolar de 7 horas para preescolar, 8 horas para primaria y 9 horas para secundaria y media. Su implementación se hará de forma gradual, en un plazo que no supere el año 2030 (Colombia Aprende, s. f.); para lograr este objetivo se necesita superar el déficit de 50.000 aulas, mediante la creación de 500 colegios nuevos. Así mismo, se proyecta que, al finalizar el 2018, el 30% de la matrícula oficial (2.291.371 estudiantes) esté dentro del proyecto (MEN, 2016). La inversión para llevar a cabo esta propuesta es de \$4,5 billones, lo cual se propuso mediante un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), con vigencia hasta el año 2023 (López, 2015, p. 199).

Aunque hay voluntad política para mejorar la educación en Colombia, desde la perspectiva de Zubiría (2014), “esta propuesta incidirá relativamente poco en la calidad, pues no interviene los factores esenciales que causan la baja calidad en la educación del país”. Al respecto, Ramón (2015) sostiene que “la confluencia, junto a la pobreza, de factores tales como el lugar de residencia, el género, el idioma, la pertenencia étnica o las discapacidades, cuya interacción agrava la situación y las posibilidades reales de los más vulnerables” (p. 429). Desafortunadamente, en Colombia el nivel socioeconómico de los menores y el lugar de ubicación de las instituciones educativas presentan una distribución inequitativa de los fondos estatales para la educación, lo que se evidencia en los bajos resultados de las pruebas tanto internas como externas para medir la calidad educativa (Duarte *et al.*, 2012, p. 47).

Sin embargo, no se pueden desconocer las ventajas que tiene la jornada única: además de ofrecer mayor tiempo en la institución educativa,

“tiene efectos positivos sobre otros aspectos, como la deserción escolar, la delincuencia juvenil y los embarazos adolescentes, problemas altamente relevantes” (Bonilla, 2011, p. 36).

Así, antes de pensar si se implementa o no la jornada única en el territorio nacional, se debe precisar que hay una necesidad imperiosa por mejorar la infraestructura de las instituciones educativas públicas existentes, tanto en zonas rurales como urbanas, ya que, en muchos casos, tienen graves falencias en el estado de las aulas escolares y servicios públicos deficientes o inexistentes.

Día E

Al plantear la educación como un servicio, desde el Gobierno nacional se propone una serie de programas para convertir a Colombia en el 2025 en el país más educado de América Latina; de esta manera, el MEN institucionalizó en un día cada año, desde el 25 de marzo de 2015, el llamado Día E: el día de la excelencia educativa, en el que cada institución planea sus acciones para mejorar su calidad educativa. Este se desarrollará por medio del “Índice Sintético de la Calidad Educativa (ISCE): este índice es una herramienta para las instituciones educativas que tiene como fin medir el progreso, eficiencia, desempeño y ambiente escolar” (Herrera y Builes, 2015, p. 295), a través de la suma de:

Progreso: mide mejoría del colegio en relación con el año inmediatamente anterior.

Eficiencia: busca balancear el puntaje obtenido en desempeño. Mide que todos los estudiantes alcancen los logros propuestos en el grado escolar. La calificación será según el número de estudiantes que son aptos para aprobar los grados del ciclo evaluado.

Desempeño: incentiva a aquellos con los mejores resultados en las pruebas Saber.

Ambiente escolar: revisa en qué contexto se están desarrollando las clases que están recibiendo todos los estudiantes. (MEN, 2015)

Este índice se calcula en una escala del 1 al 10, de acuerdo con los cuatro componentes anteriores, y se establece de manera anual en cada uno de los ciclos educativos: básica primaria, básica secundaria y media. A través de este se determina la mejora de “los resultados en relación con el año

anterior, cómo están los resultados de las pruebas con relación al resto del país, cuántos estudiantes aprueban el año escolar y cómo es el ambiente escolar en las aulas de clase” (Ruiz, 2016, p. 10) en cada institución.

El problema que surge de esta forma de verificar la calidad de las instituciones educativas es la prioridad que se le da a la medición y no a la evaluación: no se comprende que la primera hace parte integral de la segunda y, así, se vuelve a la visión mercantilista de la calidad. No obstante, estas mediciones tienen gran importancia para establecer políticas educativas, ya que se fundan “en información basada en hechos, más que en suposiciones u opiniones sobre lo que podría ser un determinado asunto” (Biesta, 2014, p. 48).

Por otra parte, Casanova (2012) afirma frente al concepto de la medición de la calidad en la educación que esta “se debería utilizar como una información más, que se añade a las que tenemos obtenidas por nosotros, y que puede resultar útil para contrastar resultados, corroborar nuestro trabajo personal y proponer nuevas rutas para seguir adelante” (p. 20). Por lo tanto, es necesario determinar los conceptos, además de los contextos que rodea día a día la experiencia docente y directiva, para optar por esa calidad y establecer los recursos para lograr ponerla en práctica.

208



A manera de conclusión

Como se observa, desde la Constitución Política de 1991 el Gobierno colombiano ha diseñado e implementado una serie de estrategias, enmarcadas en políticas públicas, que tienen el propósito de mejorar la calidad educativa y reducir las brechas en cuanto a equidad y desigualdad en el sistema educativo. Como lo afirma Blanco y Cusato (s. f.), “que el acceso a una educación de calidad y el logro de resultados de aprendizaje dependen del país en que crezca el niño o la niña, del lugar geográfico donde viva y del nivel socioeconómico y cultural del cual provenga” (p. 15).

Sin embargo, subsisten obstáculos tanto en cobertura como en calidad, primordialmente en los hogares de más bajos recursos económicos; de acuerdo con el MEN (2013b), esto también se presenta en “algunas regiones geográficas, a la población rural y a las minorías étnicas. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en la zona rural, 48 culminan la educación media, mientras que en las áreas urbanas lo hacen

82 estudiantes”. Además, los escolares de las zonas rurales tienen más bajo desempeño que los de las zonas urbanas; lo mismo ocurre con los de estratos sociales y económicos más bajos, comparados con los de estratos altos (Barrera-Osorio *et al.*, 2012, p. 8).

En cuanto a la cobertura de la población estudiantil con algún tipo de discapacidad, estos se incluyen en el aula regular mediante políticas que tienen en cuenta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del 2006, pero faltan los recursos para proveer a las instituciones educativas públicas con la infraestructura y la tecnología necesaria; igualmente, es necesaria la preparación de los docentes y la presencia de educadores especializados en el tema, con el fin de implementar de forma adecuada un sistema educativo incluyente en el país.

Por otra parte, en las políticas educativas de Colombia no se considera a los padres como parte fundamental en la educación de los niños y niñas; como lo sostienen Barrera-Osorio *et al.* (2012), “la participación de los padres en la toma de decisiones es bastante baja” (p. 38). Esto no permite un control, ni mucho menos una participación de la familia en el mejoramiento de la calidad en la institución educativa; así mismo, no hay un aporte de propuestas por su parte, ni ideas que colaboren a la gestión y a la mejor educación de sus hijos, que surjan de las necesidades propias de su entorno, en las cuales deben estar las soluciones.

Respecto a las políticas de formación docente de los últimos años, es necesario que trasciendan de la publicación de documentos, que originen el análisis y el debate de los lineamientos de dichas políticas para las instituciones formadoras de docentes y que se piensen sus repercusiones en los diferentes ámbitos, tanto en el académico como en el administrativo, jurídico y financiero; esto se debe dar desde las universidades y sus facultades de educación, las escuelas normales superiores, los colegios y escuelas, las secretarías de educación, los docentes y los directivos. De igual manera, estas políticas deben mejorar la imagen profesional del docente a nivel social y económico, para que sea más atractiva la carrera docente en el país. Infortunadamente, como lo afirma Soto (2012, citado en Herrera y Builes, 2015):

La calidad educativa en estos momentos está supeditado al relleno de requisitos en formatos, queda claro que la escuela está viviendo una “era de papel”, en la cual las instituciones educativas se han convertido en cumplidoras de tareas, que

instrumentalizan los procesos y en donde algunos de estos instrumentos carecen de sentido. (p. 302)

Esto tiene como resultado en el país una gran discrepancia relacionada con el discurso político en la educación y lo que se vive en las instituciones educativas.

Referencias

- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la Educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Biesta, G. (2014). ¿Medir lo que valoramos o valorar lo que medimos? Globalización, responsabilidad y la noción de propósito de la educación. *Pensamiento Educativo*, 51(1), 46-57. Recuperado de <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/618/public/618-1696-2-PB.pdf>
- 210 ■ Blanco, R. y Cussato, S. (s. f.). *Desigualdades educativas en América Latina: todos somos responsables*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Bonilla, L. (2011). *Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia*. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Casanova, M. (2012). El diseño curricular como factor de calidad educativa. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(4), 6-20. Recuperado de <http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol10num4/art1.pdf>
- Cassella, Z. (2015). *La calidad y la equidad de la educación pública en Colombia: hacia la búsqueda de la competitividad* (tesis doctoral). Universidad de Baja California, México. Recuperado de <http://ubc.edu.mx/wp-content/uploads/2013/05/TESIS-DOCTORAL-Zully-Casella-Urbano-OFICIAL.pdf>
- Colombia Aprende. (2013a). *Antecedentes de la construcción de la política de formación de educadores*. Recuperado de <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/productos/1685/w3-article-312302.html>
- Colombia Aprende (2013b). *La atención educativa a personas con discapacidad se enmarca en la educación inclusiva*. Recuperado de <http://colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-320688.html>
- Colombia Aprende. (s. f.). *Jornada única*. Recuperado de <http://colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/w3-article-348219.html>

- Decreto 1055 de 2011 (4 de abril), por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal. *Diario Oficial n.º 48.032*. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=42108>
- Decreto 1860 de 1994 (3 de agosto), por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. *Diario Oficial n.º 41.473*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf
- Delgado, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Conozca-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2014-2018-.aspx>
- Duarte, J., Bos, M. y Moreno, J. (2012). *Calidad, igualdad y equidad en la educación colombiana; análisis de la prueba Saber 2009*. Recuperado de <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/123456789/3380/Calidad%2c%20Igualdad%20y%20Equidad%20en%20la%20Educaci%c3%b3n%20Colombiana%20%28An%c3%a1lisis%20de%20la%20prueba%20SABER%202009%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Herrera, M. y Builes, S. (2015). Reflexiones sobre el concepto calidad aplicado a la educación. *Plumilla Educativa*, 16, 286-306. Recuperado de <http://revistasum.umanizales.edu.co/ojs/index.php/plumillaeducativa/article/view/1612/1659>
- Hurtado, L. y Agudelo, M. (2014). Inclusión educativa de las personas con discapacidad en Colombia. *CES: Movimiento y Salud*, 2(1), 45-55. Recuperado de <http://www.revistas.ces.edu.co/index.php/movimientoysalud/article>
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). (2017). *Crédito condonable para la excelencia docente*. Recuperado de <https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/es-co/créditoeducativo/posgrado/excelenciadocente.aspx>
- Ley 1346 de 2009 (31 de julio), por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. *Diario Oficial*

n.º 47.427. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37150>

López, R. (2015). Geografía de los espacios cotidianos: ¿qué espacios para la jornada única en la educación básica y media?. *Entorno Geográfico*, 11, 196-209. Recuperado de <http://www.entornogeografico.com/index.php/EntornoGeografico/article/view/114/115>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010a). *Programa Nacional de Alfabetización*. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-235119.html>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2010b). *Proyectos etnoeducativos*. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-235111.html>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013a). *Hacia la creación y consolidación de un plan de incentivos para docentes y directivos docentes del sector oficial, con miras al mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-345822_ANEXO_301.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013b). *Proyecto de Educación Rural (PER)*. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-329722.html>

212

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013c). *Sistema colombiano de formación de educadores y lineamientos de política*. Recuperado de http://www.colombiaprende.edu.co/html/productos/1685/articles-338720_documento_final.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015). *Con nuevo índice de calidad Colombia le apuesta a la excelencia educativa*. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-349894.html>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Colombia, la mejor educada en el 2025: líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-355154_foto_portada.pdf

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (s. f.a). *Matrículas y pensiones*. Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-printer-219212.html>

Ministerio de Educación Nacional (MEN). (s. f.b). *Política de formación de educadores*. Recuperado de http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-345822_ANEXO_29.pdf

Montenegro, A. (2013). Misión de equidad y movilidad social. *CEDE*, 31. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2013-31.pdf

- Munévar, D. (2017). Análisis de la política educativa colombiana desde la teoría del constructivismo estructuralista. *Diversidad, Innovación y Política Educativa*, 6(2), 67-80.
- Poggi, M. (2014). *La educación en América Latina: logros y desafíos pendientes: documento básico*. Buenos Aires: Santillana.
- Ramón, M. (2015). Inclusión y equidad: una educación que multiplica oportunidades. *Entreculturas*, 34, 428-453. Recuperado de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/131655/1/ENTRECULTURAS_Inclusion_y_equidad_Una_ed.pdf
- Ruiz, J. (2016). *Diseño en bloque para evaluar la influencia de tres modelos pedagógicos en los valores del Índice Sintético de Calidad Educativa obtenidos por algunas instituciones* (tesis de pregrado). Fundación Universitaria Los Libertadores, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11371/685>
- Sánchez, F. (2006). Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. *CEDE*, 15. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/6517028.pdf>
- Soriano, E. (2012). Planteamiento intercultural del currículum para su calidad educativa. *REICE: Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 10(4), 50-60. Recuperado de https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/661441/REICE_10_4_4.pdf?sequence=1
- Zubiría, J. (2014). La jornada única y la calidad de la educación. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/dificultades-de-la-jornada-unica/407318-3>