

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

La Calidad en la Educación

Mirada desde una entidad
certificada

Camilo Andrés Monsegny Sánchez

10/08/2015

Análisis del papel que puede desempeñar una entidad territorial certificada frente a la construcción de la política pública de educación y el mejoramiento de la calidad educativa en su territorio, visto desde el contexto de la administración pública.

Tabla de contenido

Contenido

Calidad en la Educación: Una mirada desde lo local	8
Introducción	8
CAPITULO 1	20
1 Manejo histórico de la política educativa en Colombia	20
Capitulo 2.....	31
2 La calidad como esfuerzo institucional	31
2.1 Docentes, estudiantes y la Calidad.....	49
2.1.1 Docentes	50
2.1.2 Los Estudiantes	53
2.1.3 Implicaciones de las pruebas estandarizadas	60
CAPITULO 3.....	63
3 Estudio de Caso	63
3.1 La Metodología MAF en la implementación de la política de calidad.....	71
3.2 Resultados de los datos recabados:.....	74
3.3 Significado de la calidad en el Municipio de Soacha	84
3.4 Lineamientos nacionales y el trabajo local	87
Capitulo 4.....	91
4. Conclusiones	91
Bibliografía.....	100

Índice de tablas

Tabla 1 Factores que determinan la calidad de la educación en Soacha	65
Tabla 2 Datos ODM por indicador	75
Tabla 3 Matricula Oficial Vs. Privada.....	77
Tabla 4 Matricula Por Género	78
Tabla 5 Población Estudiantil De I.E.O. Por Género Y Por Estrato Socio- Económico.....	79
Tabla 6 Repitencia 2011/2012 Meta Para El 2015	80
Tabla 7 Repitencia	82

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1 MAF en la implementación de la política de Calidad.....	74
---	----

La Calidad en la Educación mirada desde una entidad certificada

Introducción

En el presente siglo y con la profundización del paradigma de la globalización, la ampliación del sistema de mercado y de la democracia, el movimiento de los Estados hacia la formulación de las políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos viene acompañada del mejoramiento de los sistemas educativos orientados a la idea de la competitividad, haciendo que dicha formulación de las políticas lleven a la preparación de los futuros ciudadanos para afrontar este nuevo escenario en el cual el conocimiento y la formación para el trabajo juegan un papel fundamental, haciendo que el Estado tenga que configurar el camino para que las generaciones venideras tengan un mínimo de saberes que les permita entrar de manera integral a un mundo más complejo y dinámico.

Desde el surgimiento del Estado moderno sobre todo desde el inicio del siglo XX, en las distintas sociedades el papel del Estado en la educación de los ciudadanos ha sido clave, su intervención define el tipo de sociedad que desea tener en el largo plazo. De esta forma los cambios que se presentan en la sociedad con el tiempo modifican también el tipo de educación que se ofrece, frente a esta circunstancia el Estado debe estar preparado y actuar de manera precisa y permanente para que la educación satisfaga las necesidades de dichas sociedades, es un intercambio constante en el que sus efectos son recíprocos, la educación cambia por que la sociedad cambia, la sociedad cambia en la medida en que la educación cambia.

El Estado en general formula las políticas educativas buscando que la sociedad en la que éste se configura mejore de manera permanente, esto lo realiza interviniendo en los diferentes ciclos y niveles que el sistema educativo tiene, desde el nivel más básico hasta lo superior; de esta forma la formulación y la implementación de políticas públicas en la educación ha venido creciendo de la mano de la sanción de variadas normas, cuyo propósito es regular la prestación del servicio educativo en aras de la mejora de su calidad y de cómo ésta mejoría tiene un impacto en la sociedad.

Colombia no es ajena a esta situación y cada vez el Estado colombiano se preocupa más por brindar una educación no solo con los mínimos básicos para el aprendizaje de los ciudadanos, sino que va más allá tratando de responder a las necesidades de la sociedad e intentando enrolarse en un mundo cada vez más interdependiente y complejo que requiere de conocimientos más especializados. De esta forma la educación en el país enfrenta retos importantes en el mejoramiento de la calidad. Entender que la sociedad colombiana, también hay que reconocerlo, ha tenido importantes cambios que han venido presentándose con el fenómeno de la globalización, el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, y la profundización del sistema de mercado; haciendo que el acceso a la información sea mucho más amplio que hace 25 años, invadiendo todas las esferas de la vida social que se han visto permeadas por esta influencia y la educación no ha sido la excepción.

En este sentido el Estado colombiano durante los últimos años ha venido gestionando una serie de cambios en su sistema educativo conducentes a buscar una mejor cualificación de los estudiantes en los diferentes niveles del proceso

educativo, sobretodo y de manera más específica, en el nivel de la educación básica y media, los cuales han motivado la participación activa de los distintos estamentos que lo componen, lo que ha conllevado una serie de transformaciones que buscan mejorar la calidad de vida de la sociedad colombiana, sobre todo a partir del cambio de constitución en el año de 1991.

Durante el siglo XX en Colombia, y con la creación del Ministerio de Educación Nacional en el año de 1927, se han realizados esfuerzos orientados a brindar una educación al alcance de las y los ciudadanos, la nueva institución invitó a importantes pedagogos como Ovidio Decroly, Henrí Pierón y Luís de Zuleta para que ayudaran en la transformación del sistema educativo colombiano; y a su vez diferentes pedagogos colombianos se vincularon a dicho proceso, tal es el caso de Rafael Bernal Jiménez, Agustín Nieto Caballero o Gabriel Anzola, que entraron en contacto con la teorías pedagógicas de la década de 1930 que traían estos expertos extranjeros, terminaron por conformar movimientos pedagógicos que tuvieron un importante impacto en la formulación de la política educativa del país, así por ejemplo se amplió la cobertura educativa llegando a diferentes municipios en distintas regiones del país buscando atender las necesidades de poblaciones a donde no llegaba el servicio educativo (Herrera, 2004).

Durante un siglo completo la educación había sido tratada como un problema más orientado a la cobertura, que desde luego se ha apoyado por tendencias pedagógicas, ampliación de la cobertura y de la matrícula, sin que en la práctica se atendiera el problema de la calidad como un factor decisivo en el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos.

Así podríamos decir que el tratamiento de la educación en Colombia fue uno hasta finales de la década de los 80, un ejemplo de los esfuerzos y compromisos del Estado colombiano con la educación antes de 1991 fue el del gobierno de Belisario Betancur el cual por reducir al máximo el analfabetismo condujeron a tener mejores niveles de educación; pese a ello la educación no había sido tratada como un tema de desarrollo a largo plazo de la sociedad, a pesar de existir leyes y entidades que ayudaron a regular el tema de la educación, ésta no era un tema central en el desarrollo de la política pública del Estado o de mejorar las condiciones de desigualdad de la sociedad.

Con la Constitución de 1991 y la Ley 115 de 1994 la educación se volvió un tema clave en el desarrollo de la sociedad, se empezó a desarrollar un interés más marcado en la educación, así ya no solo se ocupó por llegar a todos los espacios de la vida cotidiana de los colombianos, también se hizo un esfuerzo por terminar abarcar el máximo de cobertura y dar inicio a un proceso de cualificación de la educación en los aspectos tales como contenidos, herramientas y personal docente.

El proceso de globalización trajo consigo nuevos retos que implicaron la necesidad de transformar profundamente el sistema educativo, ahora no solo se hace necesario brindar conocimientos a los estudiantes, lo que se hace central en la educación son las competencias, es decir, no solo aplicar los conocimientos adquiridos en su proceso educativo sino que las capacidades de los niños y las niñas en aplicar los conocimientos a la vida social y traer esos conocimientos de su cotidianidad y entremezclarlos con su proceso educativo.

Con los diferentes Planes de Desarrollo de los gobiernos a partir de la Constitución como la Revolución Pacífica del gobierno de César Gaviria (1990 – 1994); el Salto Social de Ernesto Samper (1994 – 1998); Cambio Para Construir la Paz de Andrés Pastrana (1998 – 2002); Hacia un Estado Comunitario Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006, 2006– 2010); Prosperidad Para Todos Juan Manuel Santos (2010 – 2014; 2014 – 2018), así como en los diferentes planes de desarrollo departamentales y municipales se empezó a difundir la necesidad de dar mayor participación a la educación como política de Estado, la tendencia a la descentralización y la desconcentración del poder administrativo que se dio en la Constitución permitió que los entes territoriales pudiesen intervenir de manera más directa en la formulación de la política educativa.

De esta forma se cambió la concepción de la prueba llamada ICFES que buscaba medir los conocimientos de los estudiantes de nivel 11 por una prueba con el propósito de evaluar la calidad de la educación pero sin dejar su propuesta original, ahora se combinan conocimientos con competencias, además se extendió esta evaluación a los grados 3, 5 y 9 de la educación básica dándosele el nombre de Pruebas Saber. Adicionalmente, a partir de la primera década del siglo se incluyó a el país en las pruebas PISA¹ que realizan los países de la OCDE y otros como el que no están vinculados a esta organización; se cambió el sistema de evaluación de los estudiantes en las instituciones educa-

¹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm> (OCDE, 2011)

tivas, se instituyeron los Proyectos Educativos Institucionales, PEI², con la idea del mejoramiento continuo desde el interior las mismas instituciones; también se modificó la manera en cómo se selecciona el personal docente para las instituciones educativas públicas, se comenzó a realizar monitoreo y evaluación de la educación más intensivo desde las Secretarías de Educación, se comenzó a realizar seguimiento a los procesos educativos de los estudiantes entre mucho de los cambios que se dieron. La calidad empezó a adquirir relevancia dentro de la política educativa de Colombia.

Los bajos resultados recientes de las pruebas PISA, de las Pruebas SABER cómo prueba de competencias y no tanto de conocimientos, el recientemente debatido examen de ascenso en el escalafón docente, como otro tipo de seguimientos que se realizan al sistema educativo dan cuenta del esfuerzo institucional y estatal por hacer que la calidad de la educación mejore en el país. Conscientes de esta situación dichos exámenes y las comparaciones que se realizan con otros países indican la necesidad de ocuparse de la calidad de la educación de manera más interesada, efectiva y eficaz en la formación de los ciudadanos del país. Todos estos cambios están orientados al mejoramiento de la calidad de la educación básica y media, sin embargo, lo que se entiende por *calidad* en la educación básica y media en Colombia varía entre cada uno de los actores que participan del proceso educativo.

² El Proyecto Educativo Institucional (PEI), Es la carta de navegación de las escuelas y colegios, en donde se especifican entre otros aspectos los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, surge a partir de 1994 dentro del decreto de 1860 del mismo año pretendiendo dar una autonomía para el mejoramiento de la calidad de la administración de las Instituciones Educativas que propone la participación de todos los estamento relacionados con el sector educativo en los mismos colegios. (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

Así el Estado se apropia del proceso educativo de los y las estudiantes en la educación básica y media, pero no sólo éste interviene de un modo más marcado en el tema de la calidad, los docentes también aportan en la construcción de un nuevo orden del sistema educativo, bien sea siguiendo las directrices emanadas del Ministerio de Educación Nacional, o por la participación de la representación sindical en la discusión sobre la formulación de las políticas públicas educativas. Los padres de familia también participan dentro de los esquemas educativos y reclaman del Estado una acción más contundente para lograr no solo acceso sino condiciones de calidad. Los estudiantes no se quedan atrás, organizaciones estudiantiles como las redes de personeros escolares o, asociaciones de estudiantes escolares apoyados por grupos universitarios de estudiantes, empiezan a participar activamente en el tema de la calidad.

Este trabajo se pretende identificar la existencia de un consenso entre los actores que intervienen en la educación local sobre el significado de *la calidad*, que si bien desde el gobierno nacional se plantean unos lineamientos concretos para el mejoramiento de la calidad, bien valdría la pena indagar si hay coherencia entre tales lineamientos y las políticas educativas propuestas por las Secretarías de Educación frente al ejercicio educativo y su impacto en la formación de los sujetos de la educación, específicamente cómo interviene una entidad territorial autorizada por la Constitución, las leyes y normas para orientar y articular las políticas educativas dirigidas al mejoramiento de la calidad en la educación. Cómo desde el gobierno local se coordina la participación de los actores que intervienen en las distintas instancias de la educación, se implementa y se formula la política educativa a nivel local.

Por lo tanto este trabajo se plantea en el sentido de que la coherencia del significado de la calidad en la educación que manejan las entidades a nivel nacional y los ejecutores locales de las políticas educativas varía, se podría encontrar que las acciones realizadas por las entidades territoriales no logran unificarse con el propósito de una educación de calidad vista desde el ámbito de lo nacional.

Así las cosas la pregunta de investigación es qué hace una entidad territorial certificada³ como lo es el municipio de Soacha para mejorar la calidad de la educación en el nivel básico y medio de la enseñanza.

En una primera instancia a partir de los conceptos existentes se acoge una idea generalizada de lo que implica y significa el término para intentar dar una definición que se ajuste a un marco más amplio y que pueda dar luces sobre lo que implica la calidad. Además se trata de recoger algunas de las miradas que hay desde diversos espacios sobre lo que implica la calidad en la educación. Se reúnen los diferentes significados que existen para analizar qué tan conectadas están esas miradas, en qué difieren y qué impacto tienen sobre los educandos.

Para analizar si existe un consenso sobre lo que significa la calidad en la educación básica y media se mostrará un estudio de caso en el cual podremos en-

³Según la Constitución política de Colombia de 1991, en sus artículos 286 y 287, las entidades territoriales son los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas que tienen autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la constitución y de la ley. De acuerdo con la ley 715 de 2001, son entidades territoriales certificadas en educación los departamentos, los distritos y los municipios con más de 100.000 habitantes. También podrán certificarse aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes, que cumplan con los requisitos que señale el reglamento en materia de capacidad técnica, administrativa y financiera. En la actualidad el sector educativo se encuentra descentralizado en 94 entidades territoriales certificadas: 32 departamentos, 4 distritos y 58 municipios certificados. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) (Congreso de la República, 1994) (Congreso de la República, 2001)

<http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/glosario.html>

contrar la validez de las afirmaciones expuestas en el presente trabajo. Se requiere realizar un abordaje a partir de entrevistas y encuestas a los actores involucrados, para lo cual a través de unos de los grupos de investigación vinculados al CIPS (Centro de Investigaciones Pedagógicas de Soacha), específicamente el grupo de calidad, con el cual se busca abordar cuales son los principales problemas que existen para tener una educación de calidad en el municipio de Soacha

El trabajo que se realiza con el grupo de investigación ayuda a mostrar cómo se configura una política de educación desde lo local. Se pretende a través del estudio de caso, mostrar cómo se participa en la configuración de la política educativa desde el contexto de lo local dirigida desde la Secretaría de Educación de Soacha. En este sentido lo que se recoge con el grupo de calidad son las experiencias de los distintos actores que intervienen en la conformación de la política educativa en una entidad certificada.

Adicional al trabajo de campo realizado con el grupo de calidad del CIPS, la información recabada para realizar este trabajo se obtuvo con base en diversos documentos sobre calidad educativa, los análisis, investigaciones y conclusiones previas existentes sobre calidad, por lo que no se consideró necesario construir nuevos estudios con más datos cuantitativos, ya que los que se han hecho, de manera numerosa por parte de personas y entidades dan cuenta de una suficiente información disponible al respecto en su mayoría de nivel nacional.

Por otro lado, se abordan algunas de las conclusiones que estas investigaciones y análisis han propuesto sobre el tema de la calidad educativa; trabajos que a la fecha han aportado importantísimos resultados sobre el problema planteado, pero que desde la formulación de políticas públicas han traspuesto una limitación ya que, los campos disciplinares desde donde se abordan tales estudios no recogen por sí solos la acción de las entidades territoriales certificadas, y el estudio de la formulación de políticas educativas ha sido principalmente en las ciudades capitales o departamentos, pero no se han visto los casos de aquellas ciudades intermedias donde la política pública se siente de manera más directa.

También es importante anotar que las miradas que se han hecho sobre la calidad en la educación tienen fuertes componentes desde campos disciplinarios específicos como la economía y la pedagogía entre los más puntuales. Cuando hablamos de políticas públicas y en el caso del componente de las políticas educativas locales no se ha abordado desde la perspectiva de quienes administran la educación como ya se ha dicho. Sin embargo, el estudio de caso nos da algunas ideas de lo que se pretende al abordar: la calidad de la educación desde la perspectiva de los formuladores de la política; esto implica que lo propuesto observa cómo es que se construye la política pública de educación desde allí, y cómo participan los diversos actores desde lo local para la construcción de dicha política pública coordinados por las Secretarías de Educación, es por esto que se hace importante levantar algunos referentes cuantitativos que den cuenta del esfuerzo desde lo local de la construcción de la política pública de educación a nivel municipal.

En una primera instancia la propuesta investigativa busca procurar un concepto que pueda dar cuenta del acercamiento a lo que podría significar Calidad desde la secretaría de educación con relación a los demás actores que participan en dicha política. No obstante se cree importante analizar si existe alguna conexión entre lo que podríamos suponer todos es calidad en la educación, es decir, es importante analizar desde una mirada transversal *la calidad* desde los distintos actores que interviene directamente en la formulación y ejecución de la política pública educativa municipal como la entienden, si se comparte entre los actores concepciones comunes o si sus esfuerzos recorren el mismo camino.

Esto relaciona temas en un multinivel si se quiere, dado que recoge no solo los resultados de pruebas a estudiantes y docentes, sino que además busca, mediante un análisis intuitivo y perceptivo identificar cuáles son los elementos que determinan una educación de calidad visto desde la acción local. Desde lo intuitivo bajo la idea de que al no existir conformidad con la acción del Estado a nivel local se plantean una serie de problemas que hacen necesario preguntarse qué se puede hacer desde éste nivel para mejorar la calidad de la educación. Desde lo perceptivo como producto de lo que se espera se la acción del gobierno local que permita mejorar las condiciones en las que se accede, se permanece y se ofrece la educación, por lo cual a partir del dialogo con los diferentes actores que intervienen en los procesos educativos se puede percibir que es lo esperado por parte de las autoridades locales para el mejoramiento de la calidad. Se plantea una matriz de la participación de los diferentes actores en la construcción de la política pública de educación desde lo local.

No solo se ha considerado allegor las opiniones de quienes hacen la labor de aula, las directivas y los administradores *in situ* de la educación, los padres de familia y los estudiantes, es clave recoger el trabajo realizado por la Secretaría de Educación en el tema de la calidad, por lo que se denota la importancia del trabajo realizado por los docentes del grupo de calidad con quienes se recogió importante material que ayudan a la construcción del tema de investigación. De esta manera el esfuerzo del presente documento es proporcionar elementos que aporten a la discusión sobre lo que significa la calidad en la educación básica y media, pero señalando la importancia de generar un mínimo común sobre lo que significa la calidad, y como se construye el concepto desde lo micro.

Como ya se ha dicho para realizar el estudio de la calidad en la educación básica y media colombiana, se orientará la investigación principalmente sobre la mirada que desde las entidades territoriales certificadas se tiene sobre dicha calidad, interesándose en el quehacer de éstas frente al tema propuesto, que pueden aportar a la discusión y la formulación de políticas públicas.

En resumen podemos decir que no existe un único enfoque sobre la calidad en la educación básica y media; el aporte que se puede realizar desde la administración pública de la educación y la formulación de la política educativa desde lo local a dicha mirada pueden dar algunas luces sobre cómo es que se puede continuar en un proceso de mejoramiento del sistema educativo colombiano, en el que la coordinación de las secretarías de educación es fundamental en la articulación de acciones encaminadas a brindar herramientas y acciones que permitan formar ciudadanos mejor capacitados para afrontar los retos que la sociedad actual presenta.

CAPITULO 1

1 Manejo histórico de la política educativa en Colombia

Para conocer un poco sobre lo que ha implicado el manejo del tema educativo se hace necesario hacer una mirada desde la perspectiva histórica. En éste capítulo se hace una revisión sobre la manera en la cual la educación se ha ido constituyendo en un tema fundamental para el desarrollo del país, y uno de los ejes de la transformación de la sociedad colombiana.

El desarrollo del sistema educativo ha sido progresivo en los distintos países, el acceso a la educación así comenzó a extenderse a nuevos sectores de la sociedad que no estaban incluidos en los procesos educativos, así por ejemplo, la reforma de Martín Lutero transformó las prácticas educativas de la misma manera que lo que hizo la contrarreforma en el mundo católico con la participación decidida de la compañía de Jesús (Sánchez, 2010). Los países del mundo occidental han buscado proporcionar herramientas de acceso a la educación que garanticen la formación y el avance de sus sociedades, buscando como eje central ofrecer cuales son los contenidos más adecuados y como debe ofrecerse la educación.

Desde el siglo XVI en la civilización occidental la educación pasó a ser considerada una necesidad importante en el desarrollo de la sociedad y desde el siglo XVIII un aspecto central para la consolidación de unas instituciones fuertes apoyadas por los ciudadanos o la base de los cambios sociales fundamentales, idea que ha sido un eje central en el conjunto de los países del mundo occiden-

tal, esta idea fue mucho más fuerte en los Estados nacionales y se afianzo con la revolución francesa, la cual se irrigo por toda Europa y el mundo occidental desde aquel entonces.

Autores desde la izquierda ideológica han señalado que la “escuela” se convierte en uno de los aparatos que reproducen los sistemas sociales y los Estados, por esta razón hacen gasto de presupuesto y generan diversas dinámicas en torno al desarrollo de su aparato educativo, así por ejemplo finalizada la guerra fría las naciones se ocuparon en desarrollar modelos educativos que permitieran el avance de sus sociedades, definiendo cuanto se invertiría en sus sistemas educativos, orientando el tipo de ciudadano deseado, formando la masa trabajadora hacia el objetivo que cada Estado se ha propuesto (Poulantzas, 1979).

En este sentido Europa logro consolidar su influencia en el sistema educativo a través de políticas destinadas a fortalecer y garantizar la educación de sus ciudadanos durante el siglo XIX, se convirtió ésta en un patrimonio que incluso después de la segunda guerra mundial se mantendría.

En América latina durante la colonia la educación marcaba las diferencias sociales entre los distintos sectores de la población, por lo que aquellos que tenían los recursos económicos accedían a la educación, ésta era una cuestión de diferenciamiento social, pocos eran quienes accedían al sistema educativo, esta situación no varía mucho durante la primera parte de etapa republicana en la jóvenes naciones latinoamericanas, muchas de las cuales todavía eran inestables política y socialmente, muchos de los cambios en los sistemas educati-

vos de la región inician con el siglo en las postrimerías del siglo XIX cuando sus condiciones políticas sociales y económicas tienden a estabilizarse.

Pero no solo desde los Estados centrales se han puesto en práctica decisiones en materia de educación, también encontramos que existen intelectuales, movimientos pedagógicos y corrientes del pensamiento que coinciden en presentar ideas y propuestas que apunten a la calidad de la educación. La participación de estos otros actores ha permitido obtener algunos elementos que han aportado al desarrollo del tema de la calidad.

La educación hace parte de un proyecto de nación, por esto los Estados se ocupan de preparar y organizar sus sistemas educativos para que sean coherentes con las necesidades de su sociedad; sin embargo, esto no ha llegado a todas las naciones con la misma intensidad, en ese sentido América latina no ha sido proclive al desarrollo de dicho proyecto, por lo que sus sistemas educativos están llenos de dificultades y obstáculos para lograr un óptimo desarrollo de su sociedad, y para el caso particular colombiano esto es mucho más evidente.

En todo este proceso histórico el país no ha estado exento de la influencia que corrientes pedagógicas y tendencias ideológicas le han apostado al tema educativo; sin embargo puede decirse que ha existido rezago en las políticas educativas colombianas desde que las primeras misiones sobre educación llegaron al país, y que mientras en los países del centro la educación era un tema central, en el país sin ser tratado en un segundo plano, durante mucho tiempo el tema de la calidad no había sido el centro del problema en el sistema educativo

colombiano, se dedicó más atención a quién debería ser encargado de ofrecer el servicio educativo, a la cuestión de la cobertura y de los currículos, la calidad no era un referente para el desarrollo de la política educativa del país.

Como mencionábamos anteriormente la ausencia de un proyecto nacional ha influenciado enormemente un proyecto de sistema educativo que convoque a la sociedad. Para muchos autores el desarrollo de la educación en Colombia ha sufrido de lo mismo que ha adolecido la nación: la ausencia de un “proyecto nacional”. El Estado a pesar de que ha formulado políticas educativas no ha enfocado sus esfuerzos, recursos y tareas a la formación de ciudadanos competentes, más allá de realizar quehaceres y labores en espacios laborales formales, sin embargo hay que resaltar algunos de los esfuerzos que de alguna manera coinciden con lo que implica la calidad, sin que realmente se avance de manera significativa en ésta.

En la descripción de este plano histórico se puede señalar que Colombia ha pasado durante el siglo XX por 4 etapas “históricas” de la educación descritas en un estudio realizado por Felipe Barrera y Camilo Domínguez, en el cual señalan que el país ha venido teniendo un proceso de transformación de su sistema educativo en diferentes fases, la primera correspondiente a un bajo nivel de educación la preocupación es la cobertura en primaria, desde luego no existe cobertura en secundaria o es muy baja; la segunda etapa cuando la educación primaria crece rápidamente y se extiende a las zonas rurales, mientras que en las áreas urbanas se empieza a presionar la secundaria, aquí la prioridad ya no es la construcción de colegios sino la repitencia y la retención de los estudiantes, la inversión empieza a ganar espacio en la agenda de gobierno;

en la tercera etapa se ha alcanzado un nivel de cobertura alto en primaria y secundaria, la preocupación se concentra en los extremos del ciclo, atrapar los más chicos, graduar los bachilleres, y se evidencia que llegar al ciclo de la educación superior por parte de clases menos pudientes es importante resolverlo; la cuarta etapa en la que el interés desborda el tema de infraestructura y se comienza a concentrar en la calidad de la educación, el problema aquí es la retención y culminación del proceso educativo de los estudiantes (Barrera & Domínguez, 2006).

Desde 1886 la educación se convierte en un tema importante dentro de la “agenda” del gobierno, producto de las guerras civiles de la república liberal, el acceso a la educación era muy limitado, con la constitución de 1886 la iglesia asumió el tema de la educación de acuerdo con lo que desde el gobierno se acordó, pero el Estado nacional aún no tomaba las riendas de la educación y seguía existiendo bajísimos niveles de educación tanto en las ciudades como en el campo. Desde luego se amplió la educación a sectores sociales más pobres, aun así la educación solamente llegaba a pocas personas⁴.

La década de 1920 llegó a Colombia con una serie de transformaciones en todos sus ámbitos, La misión Kemmerer vino con el propósito era la de modernizar las naciones latinoamericanas esencialmente en el tema monetario y económico, con ella se creó el Banco de la República y se unificó la moneda nacional, pero esta misión aconsejó otras directrices como la de la modernización

⁴ El concordato entre la República de Colombia y la santa sede permitió que la iglesia católica asumiera el control de la educación en Colombia, firmado entre el gobierno de Rafael Núñez y el Vaticano en el año de 1887.

de la educación, recomendando el acceso amplio al sistema educativo, ya que sería necesario con la transformación del Estado que más personas supieran leer y escribir para asumir cargos tanto en el sector público como privado.

Con la Ley 56 de 1927 se dio creación al Ministerio de Educación dando unas instrucciones más concretas frente al tema educativo: se legisló sobre la educación secundaria y se condicionándose por ejemplo la expedición de títulos a la aprobación oficial, se empezó a ofrecer la posibilidad de la formación de nuevos docentes como política nacional, llegando así la educación a los sectores rurales que prácticamente estaban por fuera del sistema educativo, comenzó la edición de textos sobre educación que se formularía desde el ministerio de educación (Congreso de la República, 1927). Uno de los mecanismos que se tuvo en cuenta para el mejoramiento de la educación fue por ejemplo el de la inspección que se proponía vigilar y orientar las directrices que en materia de educación se impartían desde el ministerio. Este mecanismo se extendió por mucho tiempo en el país.

A partir de 1927 con una misión alemana contratada a partir de la Ley 57 de 1927, recomienda cambios en el sistema educativo, el país se ha involucrado más con la educación como elemento clave en el desarrollo, en éste sentido la educación adquirió una nueva dimensión dentro del Estado colombiano, se empezó a definir de manera más rigurosa el gasto en el sector, se determinó que había que llegar a zonas donde el sistema educativo no había llegado aún, los municipio pequeños, las áreas rurales, y en las ciudades las zonas más deprimidas.

Durante la República Liberal entre 1930 y 1946 se consolidó el Estado como cabeza de la política de educación, se amplió más el papel del Ministerio sobre el tema de la educación, se entró en una etapa de formulación de la política educativa en donde se apropió el modelo europeo de la *escuela activa*. Se estableció por ejemplo la unificación de los currículos rurales y urbanos, se crearon las instituciones de formación pedagógica con el fin de mejorar la calidad de los docentes (Herrera, 2004). Se siguió con el programa de ampliación de la cobertura y por primera vez se trató el tema del analfabetismo como un tema de importancia dentro de la sociedad.

Hasta aquí podemos señalar que se ha cumplido parte de la primera etapa, aunque la década del 50 se considera perdida en términos del avance de la educación, desde mediados de la segunda mitad de la década del 60 se entra en una segunda etapa de desarrollo de la educación. A pesar del retroceso de la educación durante la década del 50 cuando se perdió el interés en el desarrollo de la educación básica, ya entrada la década del 60 y durante la década del 70 se revigorizó el tema educativo, apareciendo las instituciones técnicas y comerciales, diversificando la oferta educativa existente y dando a los graduados formación adicional a la impartida en las aulas, orientando la formación de mano de obra en sectores nuevos de la economía (Barrera & Domínguez, 2006).

La década del ochenta y hasta 1993 se buscó ampliar la educación básica y media y además alcanzar poblaciones que no había llegado a la educación como adultos analfabetas, utilizando medios como la radio y la televisión. Durante este largo periodo la educación básica y media de manera lenta se con-

centró en alcanzar una cobertura mayor, aunque solo hasta la década de los 90 se alcanzó la educación pública gratuita⁵.

Con la reorganización del nuevo orden mundial posguerra fría, las prioridades de muchos Estados en materia de política pública educativa adquirieron un inusitado interés enfocado en la calidad de la educación, enfocada principalmente en el desarrollo económico de la sociedad, el desarrollo tecnológico, y el fortalecimiento de la democracia entre otros.

Con la Constitución de 1991 se abrió la posibilidad de desarrollar de manera mucho más amplia la reforma al sistema educativo comenzando a concentrarse en la calidad como prioridad, la formulación de nuevas leyes en dicha materia permitió establecer un marco de trabajo que desarrollara los modelos de evaluación del sistema educativo y la idea de elaborar indicadores mucho más completos que dieran cuenta de la necesidad de abrir el Estado hacia la competitividad y la productividad.

A partir de 1994 la educación dio un viraje importante, la ley 115 acogiendo los lineamientos formulados por la constitución política de 1991⁶ se comienza a dar un vuelco interesante en la educación ya que se empieza a transformar el sis-

⁵ Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

⁶ *Ibíd.* 3

tema de evaluación de los estudiantes mirando más los aspectos relacionados con el logro o buen desempeño en las áreas del conocimiento, dando más valor al proceso de conocimiento que a la obtención de un resultado. Esto sucede porque entramos en un periodo nuevo de la historia a nivel mundial, la finalización de la guerra fría y la desaparición de la Unión soviética, la globalización y el libre comercio, la aparición de internet como medio de comunicación determinaron entre otros la necesidad de reorganizar el sistema educativo; adicionalmente se empezaron a construir las pruebas internacionales que midieron la calidad de la educación, se desenfocó el conocimiento académico y se prefirió la competencia para desenvolverse en el rol social.

Con este cambio lo que se quiso fue ahondar más en la preparación del estudiante, reconocer su proceso individual de aprendizaje, obtener mayor información sobre sus habilidades para aprehender, analizar y aplicar conocimientos. También se transformó la prueba de Estado de grado 11º para analizar cuál era la condición de aprendizaje de los estudiantes al final de su proceso educativo y se empezó a abonar el terreno para realizar más pruebas y obtener mayor cantidad de información sobre el proceso educativo (Barrera & Domínguez, 2006).

De tal manera que para la primera década del presente siglo se disponía de una información suficiente para hacer una serie de cambios estructurales al sistema educativo, a la vez que por primera vez no solo en el papel se habla y se pone en práctica la educación gratuita para todos en la básica y media, se empezaron a implementar de manera gradual pruebas en distintos grados, con una periodicidad cada vez más corta y se avanza en la elaboración de datos

con mayor confianza. Se empieza construir una base más sólida de información sobre la calidad de la educación impartida en las instituciones educativas y a generar indicadores concretos de la gestión de la educación.

En retrospectiva desde el siglo XVIII y hasta el siglo actual la universalización de la educación no solo en los países más desarrollados, sino también en los países en vías de desarrollo, ésta se convierte en un derecho fundamental que no solo tiene carácter individual sino que se encuentra determinado como un derecho colectivo en la medida en que se reconoce que la educación es la herramienta transformadora de las sociedades. (Fernández, 2010).

Así entonces que en el siglo XXI el Estado colombiano comprende la importancia de no solo intervenir sino que además consolidar todos aquellos procesos educativos en los aspectos relacionados con el sector. De esta manera empieza a verse necesario tratar de manera separada pero a su vez interrelacionada aspectos claves que involucran la educación tales como cobertura, acceso, calidad, inversión, administración, entre otros.

En síntesis se puede decir que Colombia ha estado rezagada con relación a los procesos mundiales de desarrollo de la educación pero a la vez se puede decir que con mayor velocidad el país se ha venido integrando a las dinámicas internacionales de mejoramiento de la calidad de la educación, la vinculación a las pruebas estandarizadas internacionales, el cambio en la evaluación del sistema educativo desde lo nacional, el ingreso de docentes al sector educativo por medio de concurso de méritos, la evaluación periódica dentro de las instituciones educativas, las rendiciones de cuentas en el sector educativo, entre los

más sobresalientes son temas que indiscutiblemente optan por el tratamiento de la calidad de la educación, sin embargo todavía se está lejos de lograr un sistema educativo de calidad, lo cual es fuente hoy en día de una fuerte discusión entre los distintos sectores que integran la educación en Colombia.

La calidad de la educación durante un largo tiempo no ha sido tratada como parte fundamental de la política educativa o como uno de los factores claves del sistema educativo o tal vez un hecho inherente a las políticas educativas; sin embargo y como se mencionó en el inicio de este trabajo, ha sido objeto durante los últimos años de tratamiento privilegiado, por lo que el siguiente aparte revisará de manera detenida el tema de la calidad de la educación.

Capítulo 2

2 La calidad como esfuerzo institucional

En principio se puede decir que todo esfuerzo que se hace en mejorar la educación y llevar ésta a la todas y todos los ciudadanos es un trabajo por brindar calidad de vida en general; pero en dónde empieza el trabajo por mejorar la educación suele ser un lugar relativo, puede ser desde construir aulas hasta realizar seguimientos a procesos educativo y mantener procesos permanentes de capacitación de docentes o introducir herramientas tecnológicas que permitan ampliar y facilitar los procesos educativos, la calidad es un terreno ambiguo desde lo conceptual, sin embargo si las condiciones de vida de los ciudadanos no mejoran con el paso del tiempo y en cambio se ve que existen retrocesos sociales puede decirse que la educación, como parte de un gran compendio de políticas públicas que ejecuta el Estado dentro de la sociedad, tiene problemas de calidad.

Entonces de qué se habla cuando se habla de calidad en educación, que es lo que se quiere con la utilización indiscriminada del término *calidad*, y hasta dónde se quiere llegar con éste, porque cuando se habla de calidad en la educación pueden plantearse varios niveles de interés, varios ejercicios de aplicación de prácticas pedagógicas o de políticas públicas, entonces estamos ante un tema bastante amplio, sin embargo al hablar de calidad en la educación de fondo se puede decir cómo transformar las prácticas pedagógicas que conduzcan a tener ciudadanos exitosos y sociedades ordenadas.

Por tal razón los países actualmente insertan dentro de sus quehacer político y administrativo la construcción de indicadores, que identifiquen las problemáticas del sector educativo, mostrando cual es la realidad de cómo los y las jóvenes aprenden, cuanto saben y como combinan estos con cimientos con su vida cotidiana.

Bajo esta visión los Estados han actuado para brindar los niveles óptimos de educación a sus ciudadanos. Observando los problemas que existen en las aulas escolares varios investigadores de desde distintas disciplinas han abordado el tema de la calidad de la educación con mirar a plantear soluciones que ayuden de manera sensible a mejorar los procesos y sistemas educativos.

La UNESCO define la calidad bajo dos principios que caracterizan los intento por definir lo que significa una educación de calidad: el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando (Risopatrón, 1991)

Por otra parte se indica que la calidad puede ser en general un proyecto de futuro, como Muñoz (2004) indica "que la educación es de calidad cuando está dirigida a satisfacer las aspiraciones del conjunto de los sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida; si, al hacerlo, se alcanzan efectivamente las

metas que en cada caso se persiguen; si es generada mediante procesos culturalmente pertinentes, aprovechando óptimamente los recursos necesarios para impartirla y asegurando que las oportunidades de recibirla –y los beneficios sociales y económicos derivados de la misma– se distribuyan en forma equitativa entre los diversos sectores integrantes de la sociedad a la que está dirigida." Se refiere específicamente a los resultados deseados en el largo plazo que produce un proceso educativo.

Pero también puede inferirse que la calidad se define enteramente en cumplir con los requisitos, es decir que cuando se plantean un grupo de condiciones estas se llenan de manera completa, se puede plantear también entonces que la calidad es un conjunto de procesos que desarrollados paso a paso conducen a resultados positivos que se revierten en una sociedad mejor, esto quiere decir que calidad representa medición, comparación y evaluación permanente de resultados.

Un sistema educativo que hace especial énfasis en la calidad tiene por defecto que cumplir con ciertas normas implícitas como por ejemplo: accesibilidad para todos los sujetos que se involucran; tener todos los recursos humanos, administrativos y logísticos que requieran los educandos para que hacia futuro puedan acceder con igualdad de oportunidades a promover su desarrollo personal y colectivo; que las practicas sean multidisciplinarias y que los conocimientos adquiridos puedan ser compartidos por los estudiantes, y que para el caso de los docentes pueda ser compartido y construido de manera interdisciplinar de manera tal que los conocimientos en cada una de las área abordadas sean aprovechados en otras; debe ser además participativo, esto es que los estu-

diantes puedan participar activamente de su proceso de formación, que construya valores colectivos que puedan ser aprovechados por la sociedad.

Como se puede ver existen numerosos estudios sobre la calidad de la educación, muchos de ellos como ya hemos mencionado tienen insertos importantísimos datos cuantitativos y cualitativos que se han enfocado principalmente en las estadísticas que aunque necesarias y muy ilustrativas sobre la calidad educativa, no acogen de manera concreta el quehacer de la formulación de las mismas, de cómo participan los actores relacionados con la educación, y como sus concepciones de calidad afectan la formulación.

La formulación de las políticas educativas deben tener en cuenta factores que incidan en el mejoramiento de las condiciones en las que se ofrece el servicio educativo mejorando así las condiciones de vida de las y los ciudadanos. En la construcción de la idea de calidad se han señalado diversos factores en los cuales se puede determinar un ejercicio de construcción de política pública de calidad de la educación; la idea es que existen al menos 10 factores que determinan la calidad de la educación, estos son (Bravlski, 2004):

1. El foco en la pertinencia personal y social.
2. La convicción, la estima y la autoestima de los involucrados.
3. La fortaleza ética y profesional de los maestros y profesores.
4. La capacidad de conducción de los directivos docentes y la administración local.
5. El trabajo en equipo dentro de la escuela y los sistemas educativos.
6. Las alianzas entre las escuelas y los otros agentes educativos.
7. El currículo en todos sus niveles.

8. La cantidad, calidad y disponibilidad de materiales educativos.
9. La pluralidad y calidad de las didácticas.
10. Los mínimos materiales y los incentivos socioeconómicos y culturales.

A nivel colombiano diversos autores e investigadores han abordado el tema de la calidad en la educación con diferentes perspectivas, tanto los movimientos pedagógicos, las organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales entre otros, más allá de los resultados obtenidos en sus estudios, el concepto de la calidad sigue siendo problemático en la medida en que han propuesto desde sus visiones respectivas conceptos de calidad que varían dependiendo de su posición o relación con el tema educativo.

En la práctica no existe una definición acabada de lo que significa calidad; pero recogiendo los diferentes significados de calidad en la educación, se puede decir que ésta se puede referir, por una parte, al papel que el Estado juega mediante la formulación de políticas educativas formula en un momento determinado estableciendo las condiciones en las que se ofrece el servicio educativo; por otra se refiere a la calidad como una condición a futuro o una expectativa de mejoría con relación a una situación precedente.

La definición de calidad en todo caso no ha podido concentrarse en una y única definición, pueden identificarse dos miradas sobre la calidad en la educación, por un lado señalan la *Calidad en* la educación para hablar del carácter eficaz del servicio educativo, y *Calidad de* la educación para referirse a objetivos y metas en el proyecto educativo.

En todo caso se puede decir que no es fácil identificar lo que significa la calidad, las investigaciones de diversos autores han coincidido en señalar como menciona García (1998) "... la existencia de una indefinición, ambigüedad o desdibujamiento del significado de la *calidad*, que hace que cada quien interprete de manera personal el mismo vocablo". Se puede decir que en torno a la calidad educativa también existe la misma dificultad ya que el término en educación "...es relativo, subjetivo, multidimensional, disperso" y que para la formulación de la política educativa puede indicar diferentes cosas a la vez, por lo cual se requiere ser riguroso a la hora de representar por medio de dichas políticas los planes y programas con los que se quiere mejorar las condiciones del servicio educativo.

En Colombia la calidad se ha convertido en el objetivo central en la educación y de la formulación de las políticas educativas, como en la mayoría de países que buscan mejorarla, sin importar que ideología política esté involucrada, la necesidad de tener resultados sensiblemente mejores en los estudiantes determina las decisiones estatales en materia de educación. Al respecto algunos investigadores han coincidido en decir:

"La importancia de la educación genera consenso. Desde distintas esferas de la sociedad y desde distintos enfoques académicos se ha argumentado que aumentar los niveles de educación y la calidad de la misma es fundamental para lograr objetivos sociales muy diversos. Se sabe que la educación es importante para reducir los niveles de pobreza, generar mayores niveles de crecimiento, mejorar los salarios, la salud de los niños, las tasas de fertilidad y las tasas de innovación en diversos sectores entre otros. La educación además

permite una participación activa en la sociedad y garantiza el acceso a bienes públicos” (Barrera-Osorio, Maldonado, & Rodríguez, 2012).

Se puede encontrar que sobre la calidad en la educación colombiana existe una gran cantidad de informes, estudios e investigaciones que dan cuenta de una realidad existente en el sistema educativo, los cuales aportan elementos de análisis y de formulación de políticas educativas desde distintas disciplinas, sin embargo no existe una conexión entre los grandes análisis sobre educación existentes, la formulación local de políticas educativas con excepción de algunas ciudades y grandes entidades territoriales, y quienes desarrollan la práctica pedagógica en los planteles educativos. De esta manera se podría decir que la probabilidad de no encontrar una conexión del significado de la calidad en la educación desde el gobierno nacional y quienes se dedican al ejercicio de la educación es bastante grande.

En términos generales podría decirse que la calidad en la educación hace referencia a los efectos que son valorados positivamente por la sociedad con relación al proceso de formación que llevan a cabo las personas en su conjunto social. El Ministerio de Educación Nacional (2006) considera generalmente cinco dimensiones de donde emana la idea de calidad a saber: relevancia, eficacia, pertinencia, equidad, eficiencia.

La relevancia implica que si los conocimientos que se imparten en el aula son aquellos que sirven o son útiles para los estudiantes en su vida cotidiana, la relevancia permite saber que tan cerca está de su experiencia cotidiana el aprendizaje en el aula. La eficacia concentra la idea de que la calidad tiene un

objetivo más allá de la definición en sí, o dicho de otra manera, calidad puede entenderse como la posibilidad de dar objetivo al esfuerzo por mejorar la vida de los ciudadanos, la definición de calidad está asociada a condiciones mejores de la sociedad; la pertinencia indica la relevancia de los conocimientos adquiridos, es decir si son necesarios o no para desempeñarse en el rol social; equidad por su parte es el reconocimiento de la diferencia, del disenso dentro del consenso, en otras palabras reconoce que existen diferencias entre los individuos que componen el proceso educativo e intenta construir un discurso incluyente frente a quienes participan del proceso educativo; y la eficiencia que se refiere al uso de las herramientas existentes para el desarrollo del proceso educativo que aunque limitadas en ocasiones sirve para que se logre un proceso educativo óptimo.

El Ministerio acoge otros elementos claves en el desarrollo de un sistema educativo de calidad, principalmente lo que la UNICEF ha planteado en términos de lo que puede ayudar significativamente a mejorar la calidad de la educación, estos giran en torno a 5 aspectos importantes que permiten un mejor desarrollo del educando (UNICEF-MEN, s.f.), estos son:

1. Que los estudiantes estén saludables, bien alimentados y listos para participar y aprender en clase con el apoyo de su comunidad y familia.
2. Ambientes saludables, seguros y con recursos e infraestructura adecuada.
3. Contenido curricular relevante y material educativo pertinente para que los estudiantes puedan adquirir las habilidades básicas, haciendo énfasis en el desarrollo de las habilidades en matemáticas, lenguaje y ciudadanía y convivencia.

4. Procesos en el que docentes calificados utilicen prácticas en el aula centradas en el estudiante para facilitar el aprendizaje, brindar apoyo oportuno y reducir las inequidades.
5. Resultados que acompañen conocimientos, habilidades, aptitudes, y que están ligados a los objetivos del país en términos de educación y de participación ciudadana.

Desde estos puntos se trata de articular un andamiaje lo suficientemente amplio como para asegurar que los estudiantes tengan un adecuado desarrollo cognitivo y social, unos recursos físicos que brinden una capacidad de atención, unas herramientas óptimas para el desarrollo de su aprendizaje con unos docentes capacitados y listos para enseñar. Es decir que también en la formulación de la política educativa no solo se recogen factores interno y operativo sino que además existen externalidades que afectan la construcción de una calidad educativa, como es el caso de las familias o el acceso a servicios básicos, o también la alimentación suficiente y necesaria para que los estudiantes llegue con disposición a la clase, lo cual constituye que algunas acciones del MEN estén acompañadas por otras instituciones como el Ministerio de Salud o el ICBF.

En si al formular su política de educación el MEN pide a las entidades e instituciones educativas que están bajo su tutela que cumplan con una serie de propósitos entre los cuales están la adquisición y apropiación de conocimientos y el desarrollo de competencias; el desarrollo personal de los y las estudiantes, y el desarrollo de habilidades para la convivencia dentro de las instituciones educativas y fuera de ellas, así como habilidades para el futuro, además plantea la

participación de los otros actores que hacen parte del proceso educativo, particularmente a los padres de familia para que se vinculen al proceso educativo.

Con relación al proceso educativo se espera que en la construcción de una educación de calidad haya la convergencia de otros actores como los padres familia y los estudiantes y que el resultado de dicho proceso se inserte en la vida social de cada uno de los integrantes del estamento educativo; con relación a los docentes se facilite el proceso de formación y capacitación, la mejora de las condiciones laborales en las que ofrece sus conocimientos, y en general que pueda acceder a las herramientas y didácticas que le permitan desarrollar una práctica adecuada de su rol. En este contexto la calidad de la educación en Colombia tiene retos grandes por realizar.

Bajo este contexto el papel que juegan las entidades territoriales certificadas en el mejoramiento de la calidad en la educación es clave, aunque también plantea un enorme reto, ya que las entidades territoriales pueden realizar acciones positivas en favor del desarrollo de una educación de calidad, no solo administrando los recursos provenientes del sector nacional desde los recursos provenientes del sistema general de participaciones, sino que además puede elaborar una serie de planes y programas que permitan interactuar a distintas entidades en el desarrollo del proceso educativo aportando recursos económicos o materiales que pueden salir de los recursos propios de las entidades territoriales, así las entidades territoriales pueden orientar políticas educativas locales conducentes a dicho mejoramiento en consonancia con el plan sectorial y los lineamientos en materia educativa que el MEN ordena.

La certificación de las entidades les permite tomar decisiones autónomas en materia de política educativa, siempre y cuando estén acordes con las políticas nacionales. Se puede mencionar que en una primera instancia las entidades no certificadas pueden también intervenir en la calidad de la educación de sus respectivos territorios, esto es a través de planes y políticas orientadas a la juventud, pero no dentro del terreno propiamente de la educación en la escuela, para poder hacer esta intervención debe cumplir unos requisitos específicos como ser departamento, o para los municipios tener una población de más de 100.000 habitantes o si tiene menos de esta población cumplir con ciertos requisitos técnicos humanos y financieros que le permitan de manera autónoma manejar sus propias políticas de educación.

Así los municipios certificados y los departamentos pueden establecer criterios y acciones adicionales a los que los planes de desarrollo nacional y los planes nacionales de educación de los diferentes gobiernos, y los mandatos que las normas y leyes y la misma constitución política ordenan en materia de educación. Dicho esto podemos abordar de manera más concreta el tema que nos interesa.

Dada la ambigüedad del término intentar definir *calidad* es entrar en un terreno polivalente y ambiguo para muchas entidades territoriales variando entre ellas de acuerdo a lo que se propongan en materia de política educativa, ya que desde diversas miradas se tienen una idea generalizada sobre a lo que apunta, es decir que lo que se quiere es mejorar una situación que está en una condición inferior, pero los caminos y estrategias así como políticas, planes sectoriales y decisiones de los administradores del sistema educativo tienen para sí un

diverso significado dependiendo de los actores involucrados en el desarrollo de la política educativa⁷, tales como los docentes, los cuerpos directivos, la secretaría de educación, los padres de familia o los estudiantes.

Pero también puede asociarse a *esfuerzo* de diversos actores que participan del tema educativo por dar a los educandos los conocimientos suficientes para desenvolverse en el medio social, brindar herramientas e insumos tanto físicos como académicos para acceder a condiciones socioeconómicas adecuadas, dicho de una mejor forma a un óptimo nivel de vida.

En la práctica la calidad se ha analizado a partir de mediciones específicas, no solo a partir de las pruebas que se realizan a nivel nacional e internacional como las pruebas SABER, las pruebas PISA o las TIMSS⁸, los exámenes de inscripción y ascenso en el escalafón docente, las evaluaciones y planes de mejoramiento de las instituciones educativas y las evaluaciones periódicas del sector arrojan datos que sirven para orientar los procesos de formulación de la política educativa y que pueden ser utilizados a nivel local por las entidades territoriales para poder plantear desde lo local políticas que permitan el mejoramiento de la calidad.

⁷ La calidad según UNESCO debe considerar 4 dimensiones (UNESCO, 2007). Aprender a conocer (aprender a aprender para poder aprovechar las posibilidades que ofrece la educación a lo largo de la vida), Aprender a hacer (adquirir competencias que capaciten al individuo en el marco de las distintas experiencias sociales o laborales), Aprender a vivir juntos (desarrollando la comprensión del otro) y Aprender a ser (para que florezca mejor la propia personalidad). Declaración de la UNESCO: EDUCACIÓN PARA TODOS. (UNESCO, 1990)

⁸ TIMSS es la sigla que significa "Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias". Esta evaluación es desarrollada por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA). TIMSS es un estudio de carácter curricular, de los conocimientos de matemática y ciencia de los estudiantes de cuarto y octavo grado. Los objetivos de la prueba y los temas que cubre se explicitan en marcos de referencia que están en concordancia con la mayor parte de los currículos vigentes en los países participantes. <http://ww2.educarchile.cl/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=217419> (Educar Chile, 2013)

Con calidad en educación lo que se propende es por el continuo esfuerzo de diversos actores involucrados en el proceso educativo por potenciar al máximo las capacidades de los ciudadanos que integran la sociedad, a través de aprendizajes socialmente relevantes, es decir aquellos aprendizajes que permitan a los futuros ciudadanos desenvolverse en su rol social, que permitan el adecuado desarrollo buscando en los educandos entregar una experiencia educativa con contenidos conectados con la realidad que los rodea y maximizando su capacidad. En tal sentido es importante señalar que para identificar la mejora de la calidad – o su desmejora – se requiere de la construcción aspectos a evaluar y de indicadores que den cuenta de cuanto cambian dichos aspectos evaluados.

Bien, no se trata de decir aquí que la calidad son los indicadores por sí mismos, los indicadores ofrecen los datos que útiles para establecer comparaciones, lo más común es que los indicadores ya vengán diseñados por entidades multilaterales como es el caso de la OCDE, pero otros son elaborados localmente aunque utilizan referentes que se han abordado desde lo académico, pero que son de utilidad para encontrar nuevos elementos de análisis.

Esto plantea la cuestión de cómo interpretar la calidad, y aquí surgen caminos diferentes, por una parte la calidad se puede mirar como un problema de contenidos curriculares; por otra se puede mirar desde el problema de la inversión en la educación; de estrategias pedagógicas de aula o de incorporación de modelos pedagógicos, también se trata de didácticas desde las instituciones educativas, y así pueden surgir múltiples interpretaciones de la misma, sin embargo no se ha concretado una única respuesta al problema de la calidad, aun-

que si se reconoce que se requiere una mirada integradora de la misma en tanto todas las interpretaciones convergen en un solo punto: brindar una educación que maximice las capacidades de los estudiantes y brinde oportunidades de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Así la calidad en la educación se convierte en un eje transversal del sistema educativo, su objetivo recae sobre los estudiantes, lo que le da sentido a la calidad, pero está enmarcado en temas como la formación de los docentes, la accesibilidad, pertinencia de los currículos, la adecuada infraestructura, la correcta administración del sistema educativo, las condiciones socioeconómicas de los educandos, y otros.

De esta manera el país ha venido acogiendo las prácticas que a nivel global se han propuesto para el mejoramiento de la calidad, se vinculó a las pruebas internacionales que realizan mediciones de la ésta, ha apropiado los estándares de medición que a nivel global se utilizan para tener referentes comparativos y aplicar desde lo nacional políticas destinadas a mejorar el servicio educativo. De la misma manera se han integrado equipos de investigación que han proveído documentación importante sobre la calidad de la educación colombiana.

De esta forma se empieza a gestar desde los años ochenta modelos de evaluación de los sistemas educativos tanto desde estudios internos como comparaciones a nivel internacional; desde luego antes del final de la guerra fría ya se hacía indicadores de la calidad de la educación en distintos países, solo después del final de este periodo de la historia se visibilizan los modelos de evaluación de los sistemas educativos en cada país y a nivel internacional, es el

caso de las pruebas PISA⁹ que desde 1997 viene realizando evaluaciones comparativas entre los diferentes países que integran la OCDE y a la cual se han venido vinculando países fuera de esta organización entre ellos Colombia, tratando de buscar mejoras en la calidad de la educación.

Con todo esto podemos preguntarnos para qué se establecen indicadores de calidad en diferentes países, qué diferencia la calidad de la educación entre unos y otros, qué es la calidad educativa, dónde se ve la existencia de calidad educativa al comparar diferentes sistemas educativos, son preguntas que fácilmente pueden caer en lugares comunes, muchas de las respuestas se ven en algunos datos importantes como por ejemplo inversión en el sistema educativo, la formación del personal destinado a la enseñanza, reglas claras de juego que procuren estabilidad a largo plazo del sistema educativo, entre otras; más sin embargo revisados en profundidad estos lugares comunes o estas respuestas elementales, la acción de los diferentes Estados frente al manejo de la educación se concentra en hacer un ejercicio armónico y coherente entre tres elementos: los recursos destinados a proveer la educación, calidad de la instrucción de los docentes y la formulación de políticas educativas destinadas al provecho de las capacidades de los estudiantes, todas estas variables están íntimamente interrelacionadas, enmarcadas dentro de un contexto de uso racional y prioritario del gasto de las naciones.

⁹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países.

Se debe hacer conciencia de que por sí solo las pruebas hechas a los estudiantes así como los exámenes de ingreso a la carrera docente como los de ascenso y reubicación salarial, que permiten establecer indicadores sobre calidad, pueden quedar mal enfocadas o no presentar un panorama completo de la realidad en el tema de la situación de la educación, se requiere de otros elementos que permitan mostrar cual es el situación de la educación tales como la inversión, el acceso o la permanencia, incluso si se trata de países que insertan dentro de sus prácticas administrativas la elaboración de indicadores de la gestión de la calidad de la educación y es probable que estos terminen mirando de alguna forma y de modo sesgado el problema de la calidad en la educación, o por otro lado se puede hacer necesario establecer un más allá de un tipo específico de prueba, es decir un sistema de evaluación general del sistema educativo que mida el impacto de las decisiones en materia de política educativa para que se le entregue una mayor información a la que se pregunta en un prueba específica sobre conocimiento y competencias.

Para construir indicadores adecuados se deben tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de quienes presentan estas evaluaciones, entender el contexto en el que se vive y planear de la misma manera sobre los resultados obtenidos las políticas que ataquen las debilidades del sistema educativo sin que se haga hincapié en un solo de los temas que engloba la calidad educativa en particular, sino que debe entenderse como una integralidad o un todo que funcione de manera articulada.

De esta manera entendemos que cuando hablamos de calidad, también hablamos de integralidad de la política pública de educación, hablamos también

de ejercer una enorme influencia en la manera como el Estado impone su modelo de educación y construye la sociedad que necesita para seguir “subsistiendo” si se pudiese mencionar de esa forma.

Las pruebas realizadas a los estudiantes así como las pruebas y evaluaciones periódicas a docentes buscan dar claridad a cómo es que los estudiantes aprenden, qué aprenden y como utilizan esos aprendizajes, para así determinar qué acciones se deben tomar para mejorar el nivel educativo. Estas herramientas de evaluación buscan identificar si los aprendizajes son o no aprehendidos por los estudiantes, los exámenes estándar cuentan con las mismas preguntas para todos los alumnos, quienes tienen que escoger entre múltiples opciones siendo sólo una la respuesta correcta.

En el caso de la evaluación de desempeño docente, las evaluaciones de ascenso y reubicación salarial de escalafón de los docentes del decreto 1278, apunta en una sola dirección, mejoramiento de la calidad de la educación por medio de la selección más rigurosa del personal destinado a la enseñanza; la combinación de éstas son factores claves en el análisis y el mejoramiento de la calidad del servicio educativo porque brindan herramientas y datos necesarios para describir la realidad de las situación del sistema educativo.

Aun así cabe preguntarse cómo las pruebas estandarizadas realizadas a estudiantes y docentes determinan hacia donde debe dirigirse la educación y qué información brindan sobre cuál es el tipo de ciudadano que se está formando en el país. Estos datos se pueden usar a nivel local en las entidades certificadas, las estadísticas que estas arrojan dan información valiosa pero no descri-

ben el camino que hay que seguir, siendo este el punto de partida que pueden usar las secretarías de educación para formular la política educativa y apuntar aquellos ítems en donde no se ha avanzado en el mejoramiento de la calidad.

En muchos casos se ha cuestionado la eficacia y pertinencia de las pruebas estandarizadas (Popham), estas se han transformado en un tema de debate en el ámbito educativo no solo por los propósitos que tiene para la calidad, sino que se le han mezclado aspectos que tienen que ver con el desempeño de los docentes y temas salariales entre los más importantes, por ejemplo el decreto 1278 se convierte también en medidor de la calidad de la enseñanza ofrecida en las instituciones educativas y lo relativo al ingreso y ascenso en el escalafón, profundizando aún más el debate sobre este tipo de pruebas.

En resumen podemos decir que al definir la calidad en la educación estamos tratando de asegurar a todos los jóvenes la adquisición de los conocimientos, capacidades destrezas y actitudes necesarias para equipararles para la vida adulta, no necesariamente implica un aquí y ahora, sino más bien un punto de partida, hacia donde en el futuro y en su vida cotidiana la adquisición de dichos conocimientos sea lo expresamente relevante para desenvolverse adecuadamente en el rol social. Esto en el largo plazo significa que haya una tendencia de movilidad social hacia arriba, es decir que las condiciones en las que se recibe la educación permita a futuro tener una sociedad menos inequitativa, con condiciones de vida digna y que generen condiciones de crecimiento económico al conjunto de la sociedad.

Vale la pena hacer una revisión sobre las implicaciones la aplicación de pruebas en docentes y estudiantes en la calidad, desde la formulación de los decretos que establecen la realización de estas por eso a continuación abordaremos cuál es la situación de éstos dentro del proceso educativo, qué papel juegan al mejoramiento de la calidad y cuáles son los retos que tienen que afrontar para lograr un mejoramiento de la calidad en la educación en el actual contexto.

2.1 Docentes, estudiantes y la Calidad

Hacer una mirada de la Calidad en docentes y estudiantes es necesario pues en cada uno de ellos se aplican normas y sistemas de evaluación que desde lo administrativo tienen un sentido particular.

En el caso de los docentes desde la formación profesional y desde su desempeño laboral se analiza cómo se construye sistemas de monitoreo de su desempeño con relación a sus conocimientos, su trabajo en el aula y su relación con los demás estamentos involucrados en el proceso educativo.

En los estudiantes se analiza como las distintas formas de evaluación se aplican en ellos, los efectos de los cambios en la normatividad para aprobar un grado juegan un papel importante en el desarrollo del interés por aprender y construir conocimiento. Para comprender a nivel local lo que significa la calidad debemos dar un breve repaso a lo que se implementado como estrategia de mejoramiento de la calidad por medio de las pruebas estandarizadas, bien sea las Pruebas SABER para los y las estudiantes así como las pruebas de ingreso y ascenso en el escalafón docente, ya que son algunos de los criterios que se

tienen en cuenta para la identificar los factores más sensibles en donde se puede intervenir para el mejoramiento de la calidad educativa.

2.1.1 Docentes

Unos de los aspectos claves de la calidad en la educación tienen que ver con la formación de sus docentes, este aspecto se considerado como uno de los más relevantes y de una importancia permanente en la discusión sobre calidad, diversas organizaciones como la OCDE, el Banco mundial y Unesco han considerado el impacto que tiene la formación de los docentes en la calidad de la educación es decisivo en la formación de los educandos y en la construcción de la sociedad.

El informe de la OCDE de 2007 (McKinsey, 2007) señala que uno de los principales factores que benefician una educación de calidad es que los sistemas educativos se ocupan en cooptar a los graduandos de cada año con los mejores niveles académicos de las instituciones donde realizaron sus estudios escolares, ofreciendo diversidad de incentivos para que se postulen o preparen para ser docentes, se les exige alto nivel de calidad durante el proceso de formación para ser educador y se establecen filtros de selección bastante altos, consiguiendo de por si un mejor desempeño en su rol profesional; este mismo resultado se analizó en los países con más bajo desempeño encontrando exactamente el lugar opuesto, el Estado no se preocupa por establecer los filtros de selección de los docentes con las cualidades para ejercer el oficio educativo, las instituciones que capacitan a los futuros docentes no lo hacen con un alto nivel de exigencia, y la profesión docente muchas veces no es considerada como una carrera profesional.

Los sistemas educativos que son exitosos en las pruebas estandarizadas internacionales tienen otro factor sumamente importante junto al de la formación de calidad, es el que tiene que ver con el ingreso, según el informe de la OCDE (McKinsey) los sistemas educativos con mayor éxito son aquellos que luego de preparar y seleccionar a sus docentes, aquellos seleccionados ingresan con un nivel de asignación salarial alto frente al promedio de los demás trabajadores con una formación similar, y aunque durante su periodo de vida laboral al frente de la educación su ingreso no sube sensiblemente, arrancan con un buen posicionamiento salarial lo que garantiza una mayor dedicación a la enseñanza; de la misma forma este informe indica que en los sistemas educativos menos exitosos los sueldos de los docentes se encuentran por debajo de la media de sueldo de los demás trabajadores, Esto implica que el esfuerzo de los docentes no se concentra específicamente en su quehacer docente sino que debe complementarse con otras actividades para mejorar su ingreso.

Recientemente la Fundación Compartir (2014) publicó un estudio sobre la calidad de los docentes en el cual se destaca que uno de los principales problemas de la educación en Colombia se halla en la calidad de sus docentes. Esto supone que uno de los esfuerzos en los que se debe concentrar el Estado es en la consolidación de la carrera docente en donde éste reciba de parte del Estado los insumos y herramientas necesarias así como que goce de unas condiciones económicas óptimas para que el ejercicio de su labor sea más comprometido con la causa educativa, en función de esto las entidades territoriales como parte del Estado pueden hacer aportes de política pública nacional de educación para el mejoramiento de la calidad de los docentes que imparten

en las aulas que administran, facilitando los tiempos para que éstos puedan acceder a la formación y capacitación, líneas de crédito blandas para el pago de estudios superiores u otras alternativas.

En éste relaciona el uso de las herramientas pedagógicas y didácticas disponibles para los docentes y los estudiantes, las instituciones educativas que tienen mejor acceso a recursos técnicos y tecnológicos, herramientas de enseñanza y lugares adecuados para ofrecer el servicio educativo, tanto en el informe de la OCDE a nivel internacional como el de la fundación compartir en Colombia comparten esta idea, aduciendo que estos elementos producen una mayor calidad en la educación, la inversión en estos aspectos están muy relacionados con un mejor desempeño de los estudiantes no solo en las pruebas sino que además producen mejores resultados a la hora de enfrentarse a la preparación profesional.

El informe de calidad de los docentes de *la tras la excelencia docente* (Fundación Compartir, pág. 30) insiste en que para transformar la calidad de la educación en Colombia debe primero cualificarse la profesión docente, esto se hace alrededor de 5 ejes: la formación previa al servicio, remuneración y reconocimiento, selección, formación en servicio, mejoramiento continuo de la calidad. Al hacer la revisión comparativa de estos elementos con los países de alto desempeño se encuentra que a estos cinco ítems se les pone el máximo de atención ya que de ellos depende la formación de los futuros ciudadanos, la formación de la mejor mano de obra, y porque garantiza que las condiciones socioeconómicas de la sociedad sean las mejores posibles.

Las secretarías de educación tienen entonces un enorme reto dado que de los 5 ejes puede asumir acciones en dos de ellos, en los cuales pueden ejercer una influencia particular, el primero establecer criterios adicionales a las pruebas de ingreso a la carrera y equipos de selección del cuerpo docente que sepan entender las necesidades de la entidad territorial. Con relación al mejoramiento continuo planeando con recursos propios y adicionales a los del sistema general de participaciones acciones tendientes al mejoramiento de la calidad, facilitando entre otras los estudios de posgrado y fomentando las iniciativas de los docentes que quieren mejorar su trabajo en aula para beneficio de los estudiantes.

En resumen los dos informes señalados que recogen una investigación mucho más amplia desde varios autores, análisis de datos estadísticos, investigación de campo y otras actividades, coinciden en que la clave de una educación de calidad está en cómo se prepara y se selecciona al cuerpo docente, espacio que también compete a las secretarías de educación, por otro lado comprende que las condiciones socioeconómicas de los docentes juegan un papel importante en el desarrollo de una educación de calidad. Aún falta ver como se aborda la calidad a partir del papel de los estudiantes.

2.1.2 Los Estudiantes

Ya sea des del nivel nacional o el nivel local el tema de los estudiantes se aborda desde la mirada de las pruebas estandarizadas, los decretos que reglamentan la promoción de grado y las acciones emprendidas desde el gobierno para formular la política educativa de calidad que se basa específicamente en la evaluación permanente que se ha venido ampliando a más niveles

y que busca no solo establecer comparativos con otros países, sino reformular y replantear los parámetros con los se formula la política de educación a nivel nacional y desde luego a nivel local.

Los cambios realizados al sistema educativo colombiano durante los últimos 20 años han puesto de manifiesto la necesidad modernizar el sistema educativo ya que se viene apropiando una serie de pruebas que establecen mediciones y comparativos a escala global, en este ámbito la formulación de un plan decenal de educación en todos los niveles territoriales, el ingreso a las evaluaciones estandarizadas de la OCDE y diversos tipos de pruebas internacionales, la modificación de las políticas públicas en educación básica y media mediante decretos y leyes, la selección y ascenso de personal docente mediante concurso de méritos, la utilización y establecimiento de pruebas de Estado no solo a nivel de grado undécimo, también en los grados tercero, quinto y noveno son algunos de los modos en el que el Estado Colombiano ha orientado su política educativa para tener datos más precisos sobre la calidad de sus educandos y de cómo estos terminado el ciclo de educación obligatoria se insertan en el mercado con unos conocimientos óptimos para desempeñarse en el rol social.

De esta manera el país ha venido transformando el sistema educativo hacia un modelo en donde se prepare para hacer competente al ciudadano frente a las nuevas tendencias laborales, económicas, tecnológicas y culturales, nuevos ordenes sociales, y la marcada tendencia del desarrollo dirigido a concentrar en las ciudades grandes núcleos poblacionales, hace que hoy se requieran personas competentes para trabajar en distintos espacios con diversos niveles de

conocimiento y a su vez especializados que requieren diversos tipos de preparación técnica e intelectual.

Podríamos sugerir que los cambios en el sistema educativo colombiano están enfocados prioritariamente en los niños y las niñas de la educación básica y media, y orientados al mejoramiento de la calidad educativa, por lo tanto las reformas en materia de evaluación desde finales de la última década del siglo XX apuntaron principalmente a redefinir los modelos que se venían desarrollando desde los setenta en donde principalmente la calidad de la educación se miraba desde los modelos y enfoques pedagógicos, mientras la evaluación del estudiantado se corría en un plano únicamente de aprobación de los grados sin que las notas obtenidas estuviesen ligadas a las pedagogías, conduciendo aparentemente a un paulatino desmejoramiento de la calidad académica de los estudiantes, la evaluación era un resultado del proceso educativo, no se usó para establecer guías para mejorar los procesos educativos ni para establecer indicadores concretos sobre la calidad, el enfoque evaluativo estaba orientado a los resultados y no al mejoramiento de los procesos.

Desde entonces se propone una serie de cambios que empiezan a determinar la entrada de Colombia en la tendencia globalizada de medir los resultados de los sistemas educativos en diversos países, esta tendencia se sitúa en la realización a la realización de pruebas internas y comparación con las pruebas internacionales. Los primeros resultados arrojan un mal posicionamiento del país en dichas pruebas, las siguientes participaciones no muestran mejoría en los distintos aspectos analizados.

Así las cosas cabe preguntarse por qué Colombia presenta tan bajos rendimientos en las pruebas PISA cuando se compara con otros que tienen un mejor desempeño educativo, cuáles son las condiciones para que los países más desarrollados tengan mejores resultados de sus estudiantes en las aulas y que estos resultados reflejen la habilidad para que los conocimientos aprendidos por ellos se aplique en la vida cotidiana y en Colombia esto no presente óptimos resultados, estas preguntas requieren un alto nivel de intervención y un amplio dominio del tema de resultados de las pruebas internacionales así como de las nacionales en las pruebas saber, siendo que ameritaría un trabajo amplio y de largo aliento. ¿Los resultados obtenidos eran de esperarse o fácilmente predecibles? o ¿los analistas de resultados y el mismo ministerio de educación nacional creían que los resultados sería mucho mejores?

Aunque ya en la década de los ochentas se hablaba de orientar la evaluación para lograr mejores resultados en la educación, únicamente desde mediados de la década de los noventa se empezó a atender el tema de la evaluación como parte integral del desarrollo del educando y como referente de la mejoría en la calidad de la educación, la introducción de los logros y las competencias como enfoque pedagógico evaluativo pretendió impulsar la participación de los padres de familia en los procesos educativos inherentes a la calidad, hacer parte del tema de la educación a los acudientes de los y las estudiantes, poner en terreno despejado lo que significa calidad de manera clara y consistente a los padres de familia significaría una mayor comprensión de la situación académica de los niños y las niñas.

El Decreto 230 de 2002¹⁰ representa un esfuerzo por impulsar la calidad en el cual se esperaba fortalecer el sistema educativo a través del sistema de logros, que además introduciría de manera fuerte la construcción de estudiantes competentes que se transformasen en ciudadanos calificados. El fracaso de este sistema y los bajos resultados que se obtuvieron en las pruebas SABER y las pruebas PISA obligaron a reacomodar el sistema de evaluación y la manera como se aprobaba el año por parte de los estudiantes, esto llevó a replantear el sistema de evaluación por logros y competencias marcando un aparente “retroceso” en el modelo implementado para aprobar y reprobar estudiantes y de la misma forma.

El espíritu del Decreto 230 era principalmente lograr reducir los altos índices de deserción existentes en la comunidad estudiantil, principalmente en los estratos bajos, donde este problema es bastante común. Problema que se encontraba ligado a unas condiciones de difícil acceso al sistema educativo de los niños y las niñas que forzosamente trabajaban para sostener a las familias de las cuales hacían parte, además el desestimulo al cual se veían abocados dichos estudiantes por su bajo rendimiento daba como resultado un aumento en la deserción escolar, con tal fin el Decreto 230 al promover la inmensa mayoría de los estudiantes esperaba estimular el ingreso a la educación básica y media, dado que flexibilizaba las posibilidades de aprobar los grados año tras año, delegaba en varios docentes el análisis de los estudiantes que debían ser repro-

¹⁰ Decreto 230 de 2002 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-162264.html>, (Ministerio de Educación Nacional, 2008)

bados y ampliaba esta decisión al concurso de los padres y hasta de los mismo estudiantes.

Sin embargo esta norma trajo consigo efectos perversos, por ejemplo estudiantes con resultados apenas por encima de calificaciones que coinciden con un rendimiento bajo, desentendimiento de los padres de familia frente a los procesos educativos de sus hijos, disminución del interés por el estudio como forma de desarrollo personal y alta estigmatización de la producción intelectual de los estudiantes destacados, y otros efectos nocivos de mediano y largo plazo y de la misma manera los bajos resultados de las pruebas de Estado en los diferentes niveles y las pruebas internacionales.

Como respuesta a la situación que sucedía con el Decreto 230, se formuló el decreto 1290 de 2009¹¹ cambiando relativamente el propósito del decreto anterior, ahora se trata de evitar la promoción automática de los estudiantes de bajo rendimiento académico, éste decreto es una norma que observada a primera vista, a juicio de los docentes, marca un retroceso en el modelo de evaluación en las instituciones educativas, ya que significó devolverse al viejo sistema de notas en el cual el estudiante era sujeto de la calificación.

La abolición del Decreto 230 representó eliminar la promoción automática de los estudiantes que presentaban un bajo rendimiento académico, las universidades se resintieron en cuanto a que los estudiantes promovidos por éste decreto no reunían las calidades para un óptimo desempeño académico en la

¹¹ Decreto 1290 de 2009 cambia aparentemente cambia el sistema de evaluación permitiendo que se pudiera evitar que solo un 5% perdiera el año, como consecuencia lo que trae es una baja en la calidad de la preparación de los estudiantes. (Ministerio de Educación Nacional, 2009)

educación superior, en los colegios los rectores entraron a exigir bajos niveles de pérdida del año de estudiantes a los docentes, y la discusión se concentró en cómo establecer estrategias no pedagógicas que permitan reducir la cantidad de pérdidas de año, entre estas están por ejemplo modificación en las plantillas de notas del docente, o en las de las oficinas de notas y sistemas donde se imprimen los boletines, o en las comisiones de evaluación y promoción escoger los estudiantes que debían perder o ganar el año.

El Decreto 1290 no significó un avance sustantivo en el proceso académico de los estudiantes, pues mientras el Decreto 230 exigía que solo el 5% de los estudiantes de una institución educativa podía perder el año, el Decreto 1290 llevó a los rectores a obligar a los maestros a aprobar estudiantes con el pretexto de aumentar los ingresos que reciben las instituciones educativas de parte de las secretarías de educación u obtener una mejora o bonificación por retener estudiantes o aumentar la cobertura abriendo nuevos cupos y aulas.

Para resumir esta parte la expedición de los Decretos 230 y 1290 no han aportado al mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los estudiantes, trajo consigo el desarrollo del desinterés por el esfuerzo y la aprobación académica por parte del estudiantado, ya que aprobar se convertía en algo muy fácil de realizar y que no requería un mayor esfuerzo. Esto se evidenció cuando se empezaron a realizar varios años después de manera regular y en más grados las pruebas estandarizadas ahora llamadas SABER y se empezó a aplicar las pruebas PISA evidenciando las profundas debilidades del sistema educativo colombiano, a continuación analizaremos este tema.

2.1.3 Implicaciones de las pruebas estandarizadas

Con la calidad como objetivo del sistema educativo colombiano se comenzó a aplicar una serie de pruebas tanto a docentes como estudiantes, el propósito de estas está en medir competencias y brindar datos que ayuden a mejorar los bajos indicadores de calidad del servicio educativo colombiano. Las pruebas estandarizadas se aplican tanto a estudiantes como a docentes, para éstos últimos tienen varios propósitos, por un lado detectar la calidad de los docentes en cuanto a su formación y la idoneidad y pertinencia de los conocimientos que imparte, por otro, establecer criterios para brindar opciones de ascenso en el escalafón docente y de mejora en el ingreso.

Desde diversos sectores se ha analizado el papel de las pruebas estandarizadas con diversas y a veces opuestas conclusiones al respecto, para el gobierno nacional la aplicación de estas pruebas tiene algunas ventajas, entre ellas las siguientes:

- La obtención de una gran cantidad de información estadística
- Históricamente han servido para diseñar políticas educacionales

El universo a medir puede ser mayor, ya que es posible abarcar a un gran número de la población estudiantil. Hoy en Colombia se evalúa a la gran mayoría población (estudiantes y nivel en los grados 3º, 5º, 9º y 11º) al mismo tiempo en todo el país, de la misma manera que a los docentes se les evalúa con estas pruebas para determinar su posibilidad de ascender en el escalafón docente como revisar si éstos tienen los conocimientos, aptitudes y competencias para permanecer vinculado al magisterio.

En principio el desarrollo de las preguntas en las pruebas internas da instrumentos validados que representan lo que se quiere medir, otorgándole validez y confiabilidad al proceso y sus resultados. De esta forma se ha construido un sistema de evaluación con base en datos producidos de las evaluaciones internas y externas, sin embargo para los docentes, el sindicato de educadores y algunos grupos de interés, las pruebas estandarizadas tienen algunas desventajas que no permiten tener una vista completa de lo que sucede dentro del sistema educativo y no dan cuenta de la realidad de lo que sucede dentro del sistema educativo. Entre las desventajas que se han señalado se encuentran las siguientes (SITEAL, 2014):

- Evalúa solo en rendimiento, es decir el estándar alcanzado por la población de estudiantes o la calidad de los aprendizajes.
- Homogeniza a la población de estudiantes, sin respetar la diversidad de capacidades ni respetar los ritmos de aprendizaje.
- No respeta los diferentes contextos educativos, evaluando por igual a los estudiantes con todas las posibilidades de ingresar a instituciones de calidad y alto costo con aquellos que apenas pueden asistir a una institución educativa dadas sus condiciones de pobreza o marginalidad.
- Su organización en formato de opción múltiple no permite medir la capacidad del estudiante para comunicar ideas o formular una conclusión después de un proceso de pensamiento deductivo, en otras palabras no se reconoce la posibilidad de que el estudiante plantee abiertamente ideas.

Las pruebas estandarizadas han sido señaladas como un instrumento que pretende evaluar los aprendizajes de los alumnos y no cumple con este objetivo al limitarse a determinar el éxito o fracaso un estudiante o grupo de estudiantes a través de un solo formato de evaluación. El problema es que las herramientas de evaluación entre más complejas se vuelven más costosas y difíciles de aplicar.

Es de resaltar que los estudios que vienen siendo asociados a pruebas de conocimientos y la creación de indicadores que se suman a estos ahora tienen una mayor injerencia en la toma de decisión por parte del Estado en la definición de la política educativa. Con los indicadores los estudios en Colombia sobre el tema de calidad se volvieron extensos y minuciosos, y en todos coincidieron dos cosas cruciales: para la calidad de la educación las características del hogar son fundamentales, y dentro de los insumos de educación la calidad de los profesores es también una variable crítica (Barrera & Domínguez, 2006).

CAPITULO 3

3 Estudio de Caso

Una vez abordado lo que implica y significa la calidad en la educación por medio de la política educativa, se buscan los referentes de una política de educación en la cual se considere alguna forma de concebir la calidad desde la formulación de planes y programas a nivel local. Se trata de establecer cuál es la conexión de las políticas educativas nacionales y las locales, ya sabemos que la Ley 115 de 1994 otorga mayores niveles de autonomía a las instituciones educativas en materia de formulación de su Proyecto Educativo Institucional (PEI), sabemos también que la Ley 715 otorga autonomía económica a algunas entidades territoriales con unas características específicas, varios de los decretos que reglamentan y hacen parte de la Ley General de Educación otorgan también principios de autonomía a las entidades certificadas.

Ahora, lo que se quiere saber es como a partir de dicha autonomía entre instituciones educativas y secretarías de educación se aprovecha la posibilidad de formular políticas educativas de manera autónoma desde la Secretaría de Educación de Soacha (SEM)¹², cómo interpretan la ley para formular planes y programas tendientes a mejorar la calidad, qué es lo que se entiende en la práctica por mejoramiento de la calidad en la educación básica y media, qué se hace desde la administración local para mejorar la calidad, cómo entiende la admi-

¹² Secretaría de Educación Municipal de Soacha, las sigla SEM se usara en adelante para referirse a la misma secretaria de Educación de Soacha.

nistración municipal la calidad y cuáles son las implicaciones de tomar un concepto u otro a fin de atender las necesidades de la población educativa.

Tabla 1
Indicadores de gestión

Indicador	Objetivo	Meta 2016	Resultado
Acceso de los estudiantes a la oferta educativa	Tener cobertura del 100% de los cupos demandados	Se esperan construir 4 plantas nuevas para atender un déficit del 15% de la demanda faltante	Solamente se amplió a una nueva institución con capacidad para 1500 nuevos estudiantes
Acceso a herramientas y materiales que le permitan mejorar sus competencias.	Brindar la herramientas didácticas y materiales al 100% de las instituciones	Mantener dotadas de manera permanente 100% de las instituciones con materiales de trabajo	Se brindan herramientas y apoyos básicos de trabajo a las instituciones de acuerdo a las necesidades presentadas por las I.E., no hay números.
Oportunidades en igualdad de condiciones a los estudiantes para mejorar su rendimiento académico	Garantizar las condiciones materiales que permitan mejorar los aprendizajes de los estudiantes	Dotar de comedores escolares y a las I.E. atendiendo la totalidad de la población estudiantil	Se atiende a los estudiantes hasta grado 6° en los colegios en los comedores.
Oportunidades desde las IE para los docentes de capacitarse para mejorar la calidad de las enseñanzas que imparten	Brindar las condiciones de capacitación al 100% de los docentes del municipio.	30% de los docentes se encuentran realizando estudios de posgrado apoyados por la SEM	5% de los docentes se encuentran estudiando un posgrado apoyados por la SEM
Participación de otros miembros de la comunidad escolar en la formulación de los planes municipales de educación.	Presentar convocatorias de la SEM y las I.E. para vincular a los padres de familia en la formulación de los planes y programas del sector educativo	Los padres de familia de todas las I.E. participan en las mesas programáticas de formulación de planes y programas del sector educativo	Solamente en 6 de las 21 instituciones educativas participaron en la implementación de la política de calidad.
Recursos pedagógicos y didácticos para los docentes necesarios	Brindar las herramientas didácticas y materiales al 100% de los docentes en aula.	Mantener dotadas de manera permanente 100% de las instituciones con materiales de trabajo	Se brindan herramientas y apoyos básicos de trabajo a las instituciones de acuerdo a las necesidades presentadas por las I.E., no hay números.
Vinculación de otras entidades a los procesos de mejoramiento de la cali-	Convocar entidades que se ocupan	Crear una red institucional que brinde	Se presta acompañamiento por parte

dad de la educación diferente de los gobiernos locales y las comunidades educativas	del tema de la niñez y la adolescencia para formular acciones que mejoren la calidad de la educación	la información sobre los aspectos que influyen en el mejoramiento de la calidad de la educación.	del MEN y del ICBF para atender algunas de las necesidades del sector.
---	--	--	--

Fuente (Secretaría de educación y Cultura de Soacha, 2013 - 2014)

Para analizar dentro del estudio de caso se propusieron algunos indicadores que permitiesen (tabla 1 más atrás) comprender como se pudo intentar definir la calidad desde la SEM. Estos indicadores nos podrían dar una idea de cómo el municipio puede actuar en el desarrollo de una educación de la calidad a partir de la formulación de políticas destinadas a su mejoramiento con base en la participación de los estamentos que intervienen en el sector educativo del municipio:

Con estos indicadores se esperaba por lo menos dar una aproximación de cómo desde la Secretaría de Educación Municipal se intentaría construir una política de educación orientada al mejoramiento de la calidad.

Uno de los hallazgos importantes con relación a la calidad es que en los planes de desarrollo municipales de los últimos 15 años no se encuentra una política concreta en torno al mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida en el municipio, existe un afán por diagnosticar el sector educativo concentrándose en los cupos escolares y la cobertura, solamente en los últimos gobiernos se presentó la alternativa de concesionar dos nuevas instituciones educativas pero los asuntos curriculares y la contratación de docentes eran asumidos por la institución concesionadora.

La implementación de la política de calidad no surge como una estrategia del gobierno local formulada desde el Plan de Desarrollo Municipal (Alcaldía Municipal de Soacha, 2012), aparece por decirlo de alguna manera, a partir de la participación de PNUD y el desarrollo de los Objetivos Del Milenio (ODM) particularmente el objetivo dos lograr una enseñanza primaria universal, la cual tiene línea meta para el 2015. Colombia como compromisario de dicho acuerdo en Jomtiem, acoge cada una de los ocho Objetivos del Milenio, desde el ODM-2 o segundo objetivo reinterpreta la enseñanza aplicando la enseñanza primaria universal a los niveles de la básica y media.

Esto representó el tema fundamental del trabajo de investigación, ya que como se planteaba desde el comienzo del documento, enfocar la atención en el quehacer de las Secretarías de Educación da luces acerca del papel de las entidades territoriales en la formulación de políticas educativas y presenta de manera anticipada un hecho importante: la calidad dentro del contexto de la política pública hasta ahora se convierte en una referencia clave en el desarrollo local de algunos municipios.

Como se enmarcó, la formulación de la política de calidad no hizo parte del Plan de Desarrollo de la actual administración en los términos en los que se ha tratado en el trabajo de investigación. Dentro del Plan se habló nuevamente de los déficits en la cobertura, pero no se tuvo en cuenta temas como la formación y la capacitación de los docentes, se trató el tema del mejoramiento de las instalaciones educativas dirigidas específicamente a la atención de la demanda de cupos educativos. En este sentido los reclamos de la subdirectiva sindical de disminuir la cantidad de estudiantes por aula no han sido atendidos en rigor

a pesar de los compromisos existentes en la materia afectando tanto a alumnos como a docentes.

Contrastando con la falta de liderazgo de las administraciones anteriores en la formulación de políticas de calidad, el surgimiento de ésta se da a partir del trabajo de los docentes que de manera independiente y aislada venían realizando como producto de sus trabajos de investigación en posgrados realizados por varios de ellos así como de las iniciativas personales de los educadores que buscaban incentivar a los estudiantes actitudes académicas e investigativas, de la misma forma que motivar en el estudiante el interés en las materias que se imparten en las instituciones educativas. Esto condujo a crear grupos de investigación en diferentes temas de interés sugeridos por docentes, estudiante y unos pocos padres de familia que vieron la necesidad de que se articularan por medio de una institución que orientara los procesos investigativos y a la vez ayudarán a mejorar las condiciones en que los estudiantes aprenden, de aquí surge la propuesta de la creación del CIPS.

El esfuerzo de la Dirección de Calidad de la Secretaría de Educación encabezada por la Licenciada Ana Otilia Rodríguez permitió acercar por primera vez a entidades como el PNUD, que con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos y acuerdos pactados en los ODM-2 se propuso un plan para acelerar este proceso en el Municipio, mediante la metodología para este caso como es el modelo MAF del cual se hablará más adelante. De la misma forma que las instituciones educativas públicas y algunas entidades privadas como es el caso de la Fundación Aprender Jugando, la Fundación Social y la Fundación Pies Descalzos, entre otros.

Tabla 1

Factores que determinan la calidad de la educación en Soacha

FACTORES	DESCRIPTORES
Metodologías y procesos pedagógicos	Pertinencia de los planes de estudio
	Significación del aprendizaje para el estudiante
	Procesos de enseñanza aprendizaje
	Desarrollo de competencias básicas
	Desarrollo de competencias para la toma de decisiones
	Educación para actividad y productividad
	Formación de competencias ciudadanas
Condiciones institucionales	Clima escolar y convivencia
	Sentimiento de comunidad en la escuela
	Entornos de aprendizaje
	Disminución de la violencia escolar
	Disponibilidad de material didáctico
	Infraestructura física
	Entorno social de orden y seguridad
Continuidad y logros académicos	Continuidad y culminación
	Logros académicos
	Acceso a la educación post secundaria
	Articulación entre niveles educativos
	Alternativas de financiación
	Alianzas interinstitucionales
Docentes	Condiciones de entorno docente
	Formación
	Relación de estudiantes por docentes
Gestión institucional	Autonomía institucional
	Evaluación y autoevaluación
	Registro automático de estudiantes atendidos
	Fortalecimiento institucional (SEM – IE)
	Control de recursos financieros y humanos
	Liderazgo
Condiciones de acceso al sistema educativo	Salud integral
	Nutrición
	Transporte
	Protección del menor
Cobertura e inclusión	Atención a desplazados
	Alfabetización jóvenes y adultos
	Primera infancia
	Enseñanza primaria universal
	Equidad de género
	Inclusión por etnia, lengua inmigración y otros
	Atención a la diversidad
	Cobertura
	Inclusión – Embarazo a temprana edad
	Inclusión Estudiantes con ETS y SIDA
Tecnología, investigación e innovación.	MTIC
	Investigación
	Mejoramiento y sostenibilidad del medio ambiente
Aspectos externos que inciden en la calidad educativa	Adicciones
	Delincuencia escolar
	Violencia intrafamiliar
	Influencia de los medios
	Influencia del entorno social

(PNUD - SEM - CIPS, 2015)

De acuerdo con los talleres realizados entre docentes, directivas, el equipo PNUD y la SEM se lograron establecer los factores que determinan una buena calidad de la educación en el municipio y junto a estos los descriptores que ayudan a entender cómo se empezará a realizar la intervención de la política de calidad, esta tarea se realizó con el propósito de empezar a allanar el camino de la implementación de la política pública de calidad en la educación en la SEM, como se indica en la tabla anterior.

Con los factores enunciados se comenzó a construir, con la participación del PNUD (ODM-2), un modelo de formulación de la política que se concentró en algunos de los factores propuestos tratando de recoger de otras entidades para alcanzar un máximo de atención al problema de la calidad en las instituciones educativas. De ese modo, empezó a configurarse los lineamientos en la medida en que se identifican cuáles son los cuellos de botella que no permitían desde lo local el desarrollo de una educación de calidad para los estudiantes de la básica y media.

La información existente sobre educación sólo arrojaba, hasta ese momento, datos sobre matrícula desde el año 2010. Datos que brindaron información sobre elementos generales pero no da claves para comprender la necesidad de analizar la situación de la calidad educativa en el municipio. Los mismo, como se puede consultar, se encontraron desagregados con relación a la matrícula real, matrícula por grados, comportamiento de la matrícula en zona rural y en el casco urbano, matrícula por género y estrato.

La escases de datos corrobora la falta de líneas base e indicadores lo cual, como se evidenció, se debía entre otras causas a que nunca se ha entendido en el municipio que existe la necesidad de establecer estudios serios sobre la educación municipal, pero también podría decirse que el tema de educación parece obedecer a intereses diferentes a los de la calidad en sí misma por lo que construir indicadores de calidad no ha sido un objetivo de las administraciones anteriores.

Cabe entonces preguntarse qué se hace con los indicadores que ofrecen las pruebas SABER en Soacha. Esta pregunta se puede dividir en tres espacios que pueden dar respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la educación, estos son a saber: la administración (Secretaría de Educación), los rectores y directivos de las instituciones educativas, y los docentes.

El trabajo que se realizó con la dirección de Calidad de la SEM, con el apoyo del PNUD, sobre la calidad de la educación en Soacha arrojó interesantes resultados sobre el estado de la educación en el municipio. Este trabajo se organizó con el propósito de dar sustento a las acciones que se desarrollarían a partir del año 2013 de las cuales la creación de un órgano de participación constituido por la SEM, representantes de los rectores de los planteles públicos, representantes de los docentes, de los estudiantes y de los exalumnos de las instituciones educativas oficiales, cuya función es la de proponer ideas y actividades en donde se plantee alternativas para remediar problemas como la intermitencia y la deserción en las instituciones educativas en general en el municipio, estos están organizados por comunas y corregimientos a los que se les llamó comités de calidad escolar.

Conviene previamente explicar en qué consiste la metodología del Marco de aceleración de los ODM, la cual se aplicó con el segundo objetivo y que permitió empezar a construir la política de calidad del municipio y que dejó bases para la formulación a futuro de acciones que permitan el mejoramiento de la calidad. Lo cual nos permite observar cuál es el concepto de calidad que surgió en el proceso y que recoge elementos importantes trabajados en el segundo capítulo, especialmente referidos a los procesos formativos de los estudiantes y la cualificación del personal docente.

3.1 La Metodología MAF en la implementación de la política de calidad

En el proceso de formulación e implementación de la política educativa del municipio se contó con el apoyo del PNUD para comenzar a realizar las actividades que permitiesen allanar el camino de construcción de la política de calidad de la educación a nivel local. El apoyo del PNUD fue fundamental para organizar las tareas e iniciar el proceso de construcción de indicadores a la fecha de la situación educativa en Soacha.

La metodología del Marco de Aceleración de los ODM, es una herramienta cuyo propósito es apoyar y ayudar adelantar los procesos de formulación de políticas que ayuden a reducir los niveles de pobreza en el mundo sirvió en la formulación de la propuesta del mejoramiento de la calidad de la educación del municipio, ayudando como su nombre lo indica, a acelerar dicho proceso solventando los principales obstáculos que se tienen para la formulación de proyectos que benefician a una comunidad, estos contienen cuatro pasos que facilitan el trabajo de los equipos que quieren trabajar en el desarrollo de acciones

que pretenden mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, estos son (PNUD, 2011):

Paso 1: Priorización de las intervenciones específicas del país.

Paso 2: Identificación y priorización de obstáculos que impiden la implementación efectiva, a escala, de las intervenciones priorizadas.

Paso 3: Selección de soluciones de aceleración factibles, que inviten la colaboración de varios socios, para superar los obstáculos priorizados.

Paso 4: Planificación y monitoreo de la implementación de las soluciones seleccionadas.

La metodología fue lo suficientemente flexible como para que se acomode a los diferentes subniveles en donde se piensa implementar el marco de aceleración de los ODM. Además fue bastante dinámica como para que los que participaran se sintieran actores involucrados en el proceso, priorizando tareas y definiendo intervenciones que permitieran la planificación de los proyectos a realizar. La metodología tiene las siguientes características (PNUD - SEM - CIPS, 2015):

- Es confiable.
- Es participativa.
- Permite generar ideas creativas.
- Facilita el trabajo en equipo.
- Facilita la unificación de criterios.
- Permite priorizar las cosas que se deben hacer.

Uno de los primeros resultados que trajo la metodología MAF es que exigió el uso de los indicadores que se han producido desde las instancias institucionales, sin ellos no se podría dar un panorama de la situación de la educación a nivel local. Este ejercicio requirió que el personal administrativo de la SEM brindara todos aquellos insumos que servirían para la construcción de los datos, para poder avanzar en el desarrollo de la metodología, más adelante ahondaremos en los indicadores, por el momento vale la pena decir que se hizo necesario construir muchos de los indicadores para empezar a accionar el trabajo conjunto de docentes, directivos, la SEM y el equipo PNUD.

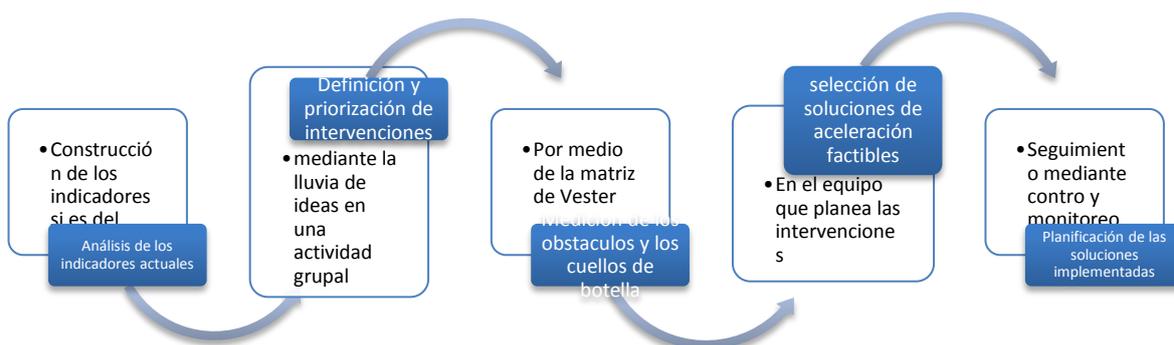
Luego se realizó la definición de la participación y la priorización de las intervenciones, actividad que se realizó durante varios días, en las que hay que tener en cuenta la iniciativa de las y los profesores en participar de dicho proceso en donde se llegaron a vincular al comienzo algo más de 70 docentes de todo el municipio de las instituciones educativas públicas, y que contó con la participación de algunas entidades de carácter privado. En esta parte se busca establecer que prioridades pueden aportar un alto impacto al mejoramiento de la calidad y a la vez se puede hacer viable desde los diferentes recursos existentes.

Posteriormente el análisis de los principales cuellos de botella y obstáculos que impiden el desarrollo de la intervención a realizar, esto se hace por medio de una matriz de Vester. Una vez realizado este análisis se buscan las soluciones de Aceleración factibles que permitan desarrollar la intervención. Finalmente se planifica y monitorea las soluciones implementadas que van a ser atendidas por la aceleración. Esta gráfica explica el proceso que se presentó para el tra-

bajo de identificación de los factores que inciden en la calidad de la educación en el municipio. La siguiente ilustración explica el proceso desarrollado por el Equipo PNUD.

1. Ilustración 1

MAF en la implementación de la política de Calidad



Fuente Equipo PNUD – SEM – CIPS

En este proceso de implementación de la política de calidad la participación se amplió a padres de familia y estudiantes, también participan los orientadores de las instituciones educativas, así como a representantes de sectores sociales y económicos de las diferentes comunas. El trabajo que se realizó permitió identificar cuatro tópicos que brindaron perspectivas de análisis interesantes, y que ayudaron al proceso de implementación de la política, estas fueron: la transformación social, el ambiente pedagógico, la producción e innovación, y la gestión institucional (PNUD - SEM - CIPS, 2015).

3.2 Resultados de los datos recabados:

Los primeros hallazgos que se encontraron fueron la alta dispersión de los datos de matrícula en las instituciones, los cuales se tuvieron que desagregar por género, comuna, nivel entre los más destacables.

Teniendo en cuenta que solamente a partir del trabajo de los docentes y del equipo de la dirección de calidad con el importante apoyo del PNUD, se empezaron a construir los indicadores del estado del arte de la educación básica y media en el municipio, tomando como referentes los indicadores del ODM-2, construyendo así los siguientes datos.

La siguiente tabla presenta los datos existentes sobre la información disponible en la SEM, en Cundinamarca y las fuentes del MEN indicando los años a partir de los cuales se dispone de tal información, la cual fue necesaria para elaborar el trabajo con la metodología MAF.

Tabla 2
Datos ODM por indicador

ODM 2	Indicador	Meta país 2015	Colombia		Cundinamarca		Soacha	
			Línea Base	Último dato	Línea Base	Último dato	Línea Base	Último dato
Lograr la enseñanza primaria universal	Tasa de cobertura bruta en educación básica	100%	83.89% (1993)	105.4% (2013)	105 (2011)	104.1%	90% (2005)	98% (2013)
	Tasa de cobertura bruta en educación media	93%	42.93% (1993)	78.2% (2013)	86.21% (2011)	83.73%	53% (2005)	77.3% (2013)
	Tasa de analfabetismo (población 15 – 24 años)	1%	3.41% (1992)	1.73 (2013)	ND	ND	5.33% (1993)	3.2% (2005)
	Años promedio de estudio (población 15 – 24)	10.63%	7.18 años (1992)	9.65 (2013)	ND	ND	7.8 (2003)	8 (2005)
	Tasa de repetición	2.30%	6.10% (1992)	2.09% (2013)	2.14% (2011)	1.9% (2013)	3.56 (2006)	1.71 (2013)

Fuente (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2013)

Los resultados obtenidos fueron extraídos de las informaciones estadísticas que se tuvieron que construir a partir del sistema de información que se había acumulado pero no organizado desde el años 2005, además de las fuentes de

los censos de 1993 y 2005, información de diagnóstico que se encontró en el POT y los balances de las gestiones de la secretaría de educación de los tres últimos gobiernos, lo cual permitió formular algunas líneas de base para poder dar inicio a un proceso más exhaustivo de formulación de la política de calidad, básicamente los datos que se han obtenido por medio del DANE y el MEN permiten obtener la mayor parte de la información utilizada.

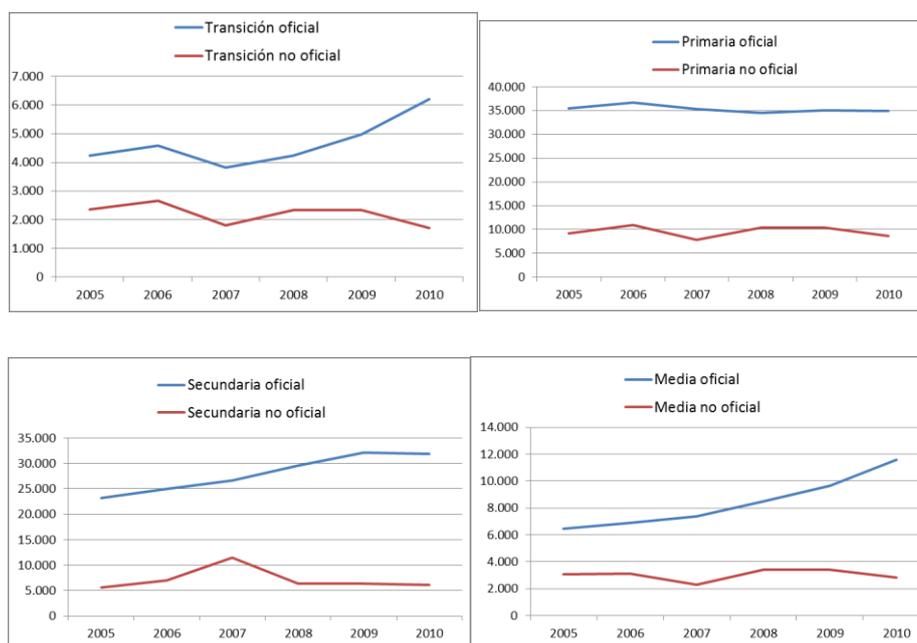
Para analizar dentro del estudio de caso se han propuesto algunos indicadores que permitan comprender como se puede definir la calidad desde la Secretaría de educación municipal.

Estos indicadores nos pueden dar una idea de cómo el municipio puede actuar en el desarrollo de una educación de la calidad a partir de la formulación de políticas destinadas a su mejoramiento con base en la participación de los estamentos que intervienen en el sector educativo del municipio. Con estos indicadores se espera por lo menos dar una aproximación de cómo desde la Secretaría de Educación Municipal se construye una política de educación orientada al mejoramiento de la calidad.

La comparación entre matriculas en el sector privado y el público arrojó los siguientes resultados:

Tabla 3

Matricula Oficial Vs. Privada



Fuente (PNUD - SEM - CIPS, 2015)

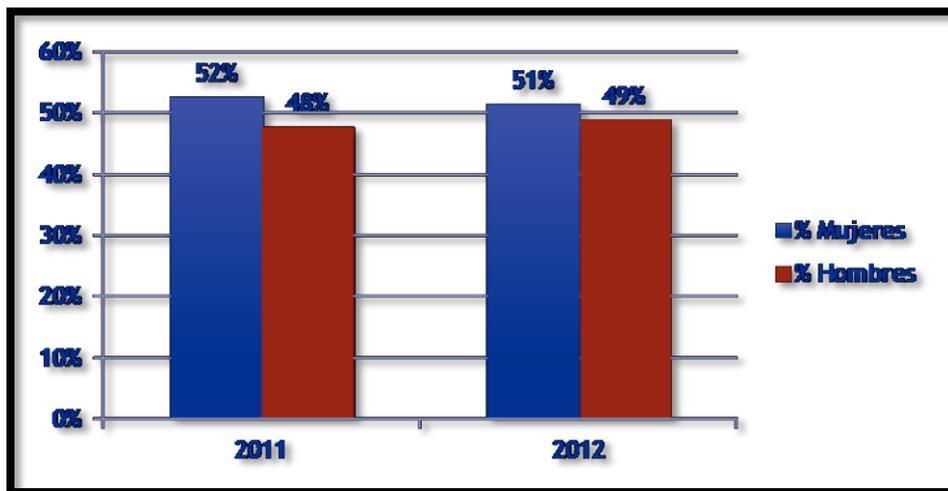
Frente a la matrícula total se estableció un comparativo entre el sector oficial y el sector privado, pero este dato no arroja resultados separados de los cupos que se han ofrecido en las concesiones y en los convenios, esta situación no permite comprender de manera autónoma cual es el papel que juegan estas dos modalidades de contratación y si deben tener en cuenta dentro del sector oficial o el sector privado.

En todos los indicadores de matrícula se refleja que existe una tendencia al alza en la matrícula en el sector oficial, menos en la primaria donde las matrículas se mantienen estables mientras que el sector privado tiende a bajar en la generalidad de los indicadores.

En este sentido no se han comparado los datos de matrícula con los obtenidos en las pruebas SABER, porque aquí podría encontrarse datos muy interesantes

sobre cómo afectan por ejemplo los cupos por convenios otorgados por la secretaría de educación a colegios privados en el municipio, la mayoría de los cuales no cuentan con las infraestructuras adecuadas para la prestación de los servicios educativos. Esto podría tener una real incidencia en la calidad de la educación del municipio, y podría determinar cómo se pueden contratar los servicios de cupos por convenio teniendo en cuenta variables como la calidad de los servicios ofrecidos por la institución que acoge el convenio y las condiciones socioeconómicas de la población receptora del cupo.

Tabla 4
Matricula Por Género



FUENTE (PNUD - SEM - CIPS, 2015)

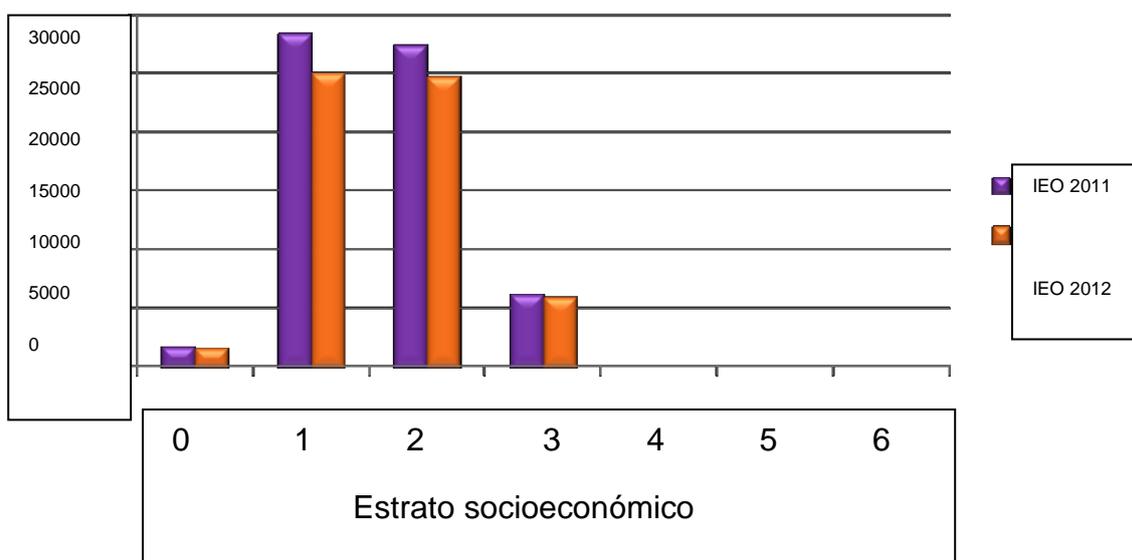
Este dato es importante porque muestra no solo cómo quienes por género acceden a la educación básica y media, sino porque además confirma una tendencia que se suscribe a nivel nacional y es que en estos niveles de educación acceden más mujeres que hombres.

La debilidad de este indicador es que no genera preguntas importantes sobre qué hacer ante éste dato, y además plantea la pregunta de si todos los jóvenes

en edad de estudiar en la escuela están realmente asistiendo por un lado, por otros nos pregunta si dentro de los que están por fuera del sistema educativo son mayoritariamente hombres y el dato no se compara con la totalidad censal de personal en edad de asistir a instituciones educativas, y no existe un dato completo de cuantos de los jóvenes están estudiando fuera del municipio. Ante estas preguntas es importante reelaborar el indicador para obtener número más claros sobre la ocupación de los niños y niñas que se encuentran en edad escolar para encontrar razones por la cuales éstos no se encuentran dentro del sistema educativo municipal. El carácter socioeconómico de la composición estudiantil es tal vez el dato más importante porque puede servir como indicador para la implementación de las políticas educativas a nivel municipal, este dato aparece así:

Tabla 5

Población Estudiantil De I.E.O. Por Género Y Por Estrato Socio-Económico

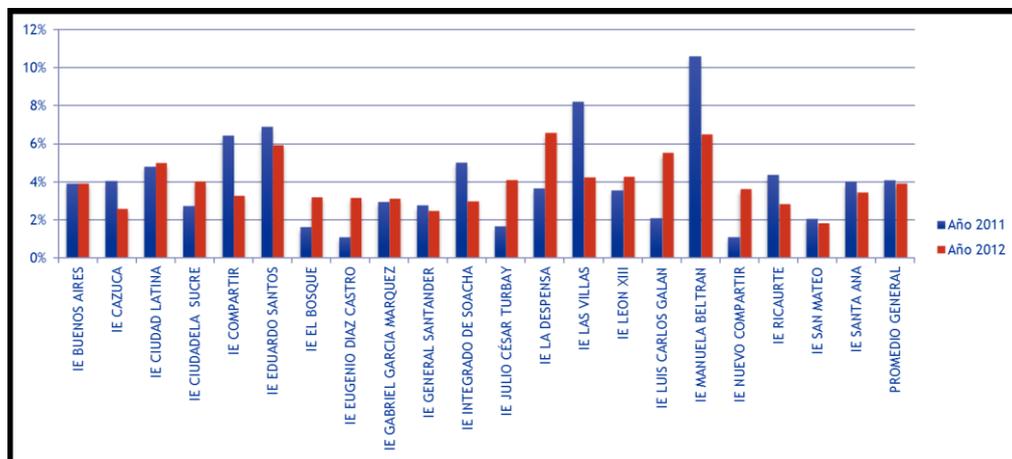


FUENTE (PNUD - SEM - CIPS, 2015)

Esto refleja la condición socioeconómica del municipio, como está compuesta la población del municipio, el dato apoya las cifras del último censo poblacional realizado en el cual de la misma forma está distribuida la población del municipio, de acuerdo con esto no existen estratos superiores al tres, así se entiende que se debe atender a población con necesidades básicas insatisfechas, y entre estas la educación es una parte importante.

Frente a la repitencia se obtuvieron datos de dos años, los cuales se reflejan en que se está por encima de la media nacional, los datos recogidos por institución fueron los siguientes:

Tabla 6
Repitencia 2011/2012 Meta Para EI 2015



FUENTE (PNUD - SEM - CIPS, 2015)

Frente a estas cifras la secretaría de educación se preocupó por empezar a trabajar con los docentes en el análisis de las causas de esta situación, una de las conclusiones a las que se llegó fue que el decreto 230 de 2002 perjudico el

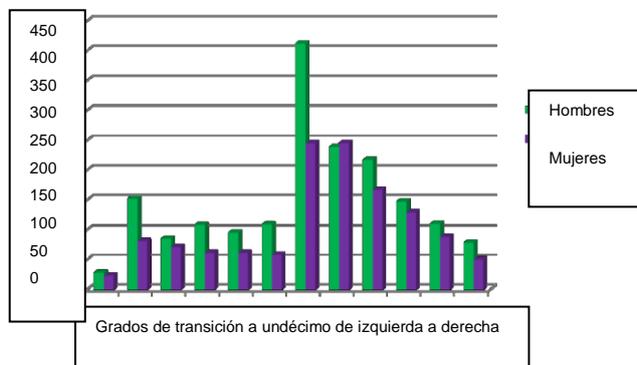
rendimiento de los estudiantes al entender que el no hacer un esfuerzo en su educación no implicaría la pérdida del año, sin embargo con el cambio al decreto 1290 se encontró que los estudiantes difícilmente se reacomodarían a las nuevas condiciones, para los docentes significó volver al sistema anterior al decreto 230 sin que en éste decreto se hubiese mejorado de manera sensible los resultados del desempeño educativo de los estudiantes.

Con estas cifras se implementó en la SEM en conjunto con los docentes, los padres de familia, exalumnos y estudiantes los comités de calidad educativa donde se analizaron las razones por las cuales existe un bajo rendimiento académico por parte de los estudiantes, de la cual se concluyó entre otros que el uso del tiempo libre en actividades académicas, deportivas, lúdicas y culturales entre otras, la falta de articulación entre los programas de las instituciones educativas con los programas de educación técnica y tecnológica, y las condiciones socioeconómicas son factores determinantes en la repitencia.

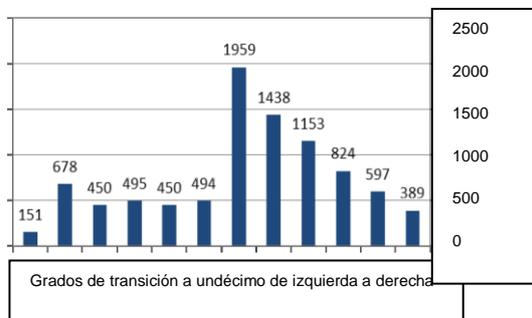
De estos se desprendieron propuestas para implementar actividades que ocupar el tiempo libre y compromisos por parte de las instituciones educativas por incentivar la academia, la investigación y la participación de los estudiantes en los procesos educativos. Cuando se profundizó en este tema se hicieron hallazgos importantes que se reflejan en las siguientes cifras:

Tabla 7 Repitencia

Repitencia por género



Repitencia por grado



Estos resultados son importantes para la secretaría de educación porque develan los grados donde se tienen las mayores dificultades y plantean de entrada que sucede cuando un estudiante pasa de la básica a la media y que la incidencia es mayor en la población masculina, por eso la necesidad de establecer que hacen los estudiantes en sus tiempos libres o contrajornadas escolares por que a juicio de la secretaria de educación y los docentes esto tiene un impacto alto en el rendimiento escolar, y además sugieren que amerita un esfuerzo conjunto con los padres de familia para que indaguen que es lo que hacen sus hijos en estos tiempos en vez de aprovecharlo para estudiar.

En este sentido nace la necesidad de indagar no solo las causas de la repitencia, la deserción o la intermitencia de los estudiantes en el sistema educativo, por lo cual recogiendo un trabajo de investigación de un pequeño grupo de docentes interesados en desarrollar una propuesta de educación basada en el uso de las TIC, la secretaría toma la iniciativa de convocar a los docentes que se encuentran realizando trabajo curriculares y extracurriculares con estudian-

tes, docentes investigadores que están ocupados en asuntos de la educación en el municipio y directivos docentes para crear el Centro Para la Innovación e Investigación Pedagógica de Soacha CIPS, con el propósito de generar propuestas en materia de investigación e innovación que pongan delante el interés por mejorar la calidad de la educación en el municipio.

El trabajo realizado por el CIPS, que nace de la iniciativa original de unos docentes en la Institución Educativa San Mateo que tenía el nombre de EduSoa¹³, idea que se replicó a un grupo más amplio de docentes que venían desarrollando actividades independientes de investigación desde sus estudios posgraduales e iniciativas de pequeños grupos de docentes e individuales realizadas con estudiantes.

Es de manifestar que para el presente gobierno municipal, y particularmente la dirección de calidad de la SEM, se han ocupado en llenar este vacío, con el apoyo de PNUD y avanzando en los objetivos del milenio, la secretaría de educación se ha puesto a la tarea de impulsar una política de educación orientada hacia la calidad; desde luego hasta ahora se viene impulsando este proceso por lo que esto implicó recolectar datos que den cuenta de la situación actual de la educación, a continuación se presentan algunos datos recabados por el CIPS y la SEM con el apoyo de PNUD.

¹³ El grupo de docentes de San Mateo interesado en abrir un nuevo espacio académico desde la investigación, pretende partir de la reflexión y discusión de los principales retos de la educación contemporánea en los distintos niveles; que lleven intencionalmente a aportar en la comprensión, adecuación y transformación de los entornos educativos de Soacha, procurando el bienestar individual y por ende el colectivo, esta iniciativa se gestó durante el año 2010 y durante tres años se dedicó a implementar este proceso cuyos resultados se mostraron en el primer foro municipal sobre informática educativa.

El estudio de caso aquí presentado recoge un documento sobre las características de la población estudiantil, el cual fue realizado por el conjunto de docentes que participan del grupo CIPS en el municipio de Soacha. Desde este aporte se abordan 2 cuestiones fundamentales (CIPS, 2014):

1. Qué significa calidad en la educación en el municipio de Soacha entre docentes y administradores educativos.
2. Como se entrelazan los lineamientos sobre calidad impartidos desde el Ministerio de Educación Nacional y el trabajo realizado desde lo local en torno a la calidad.

3.3 Significado de la calidad en el Municipio de Soacha

A partir de los datos reunidos se recogen las impresiones sobre lo que piensan los diferentes actores involucrados en la educación a nivel local, de esta manera podemos saber si existe una correlación entre los docentes los directivos docentes y la SEM sobre lo que significa la calidad, y a su vez si también existe correlación entre lo que disponen las entidades del orden nacional.

Para la Dirección de Calidad de la SEM la calidad está relacionada con la permanencia del docente dentro del aula, las horas que este dedique a la atención de los estudiantes tiene serias implicaciones en el rendimiento escolar, de ahí que la queja de la Secretaría al respecto se relacione con que los docentes se incapacitan frecuentemente por enfermedad, con menos frecuencia se relaciona con actividades extracurriculares por parte de los educadores y las marchas y movilizaciones que quitan horas de servicio educativo a los estudiantes.

Esta situación según la SEM determina gran parte de la calidad, sin embargo al preguntar que es en sí para ella la calidad, reconoce que se trata de prácticas que lleven a los estudiantes a maximizar sus capacidades, la directora de Calidad de la SEM al respecto dice que “la calidad en la educación consiste en brindar a los estudiantes las condiciones óptimas para un ejercicio del aprendizaje claro, concreto y democrático.”¹⁴ Lo que nos muestra este concepto es que deben existir unas condiciones o reglas de juego claras para el aprendizaje, debe existir de parte de los docentes un conocimiento profundo las áreas en las que se desenvuelven, pero por sobre todo debe ser compartida por todos los estudiantes. Además sostiene que “la calidad debe ser un esfuerzo mancomunado de docentes, padres de familia y la administración por dar oportunidades para la educación de los niños y las niñas del municipio” recogiendo que el compromiso de la educación es con todos, y que entre ellos debe existir una sinergia que posibilite una mejoría sensible de la calidad educativa.

Los directivos de varias instituciones educativas del municipio, señalan que la calidad en la educación tiene que ver con la existencia de mejores instalaciones educativas por una parte, por otra dicen que la calidad tiene que ver con la eficiencia del servicio educativo, esto es que se atienda en los horarios en los que se presta el servicio educativo, la atención eficaz que preste la secretaria de educación a las necesidades de las instituciones para poder atender a la población estudiantil. Las directivas de distintas instituciones educativas insisten en que la limitante de recursos económicos y herramientas son una de las

¹⁴ Entrevista realizada a la directora de calidad de la SEM *Ana Otilia Rodríguez* mayo de 2014 en la que cuenta las acciones que viene trabajando la administración para brindar educación de calidad en el municipio.

principales talanqueras sino la principal para un servicio de calidad. Que mientras las instituciones se esfuerzan por alcanzar los máximos niveles de cobertura no existen instalaciones adecuadas para impartir la educación que se necesita, en otras palabras la calidad en educación se traduce en hechos concretos como recursos, instalaciones y atención.

En contraste con estas dos posiciones cuando se planteó a varios docentes la pregunta ¿qué es la calidad en la educación? los docentes de aula señalan que el problema de la calidad en la educación se encuentra en brindar condiciones óptimas para la prestación del servicio, esto es disminuir la cantidad de estudiantes por aula para poder realizar una educación un poco más personalizada, el promedio de estudiantes por aula está en 50 estudiantes los que impide atender los casos más importantes o que requieren más atención, además que esto tiene serios efectos sobre la convivencia escolar, lo que a juicio de varios docentes merman las posibilidades de tener una educación de calidad.

Pero también señalaron que uno de los principales problemas para la prestación de un servicio de calidad se relaciona con las dificultades que tienen los docentes para ascender en el escalafón sobre todo para los docentes nuevos vinculados por el régimen del decreto 1278, y que no existe contrapartida del gobierno nacional ni municipal para estimular el ejercicio docente, por ejemplo en el caso del municipio mucho docentes que se encuentran haciendo estudios de posgrado no encuentran los permisos para poder realizar sus estudios ni aquí debido al alto costo que tienen los posgrados ni en el exterior por que implica la contratación de docentes provisionales cuando en la secretaría manifiestan que no hay los recursos para la contratación.

Para los docentes del municipio la calidad de la educación significa que se pueden impartir los contenidos en condiciones *cómodas* con aulas de no más de 35 estudiantes, en que los salarios realmente compensen los esfuerzos del docente y que se pueda dedicar más tiempo a la clase un menos a papeleos y obligaciones extracurriculares.

3.4 Lineamientos nacionales y el trabajo local

En muchos espacios institucionales de discusión se ha planteado que el municipio de Soacha está estudiado, diagnosticado y sobrediagnosticado, y que como en diversas ocasiones las campañas políticas hablaron de que era la hora de hacer no parece ser tan cierto dado que la construcción de bases de datos a nivel local era casi inexistente, se contaba específicamente con los datos ofrecidos por entidades desde el nivel nacional y algunas pequeñas investigaciones sobre la realidad del municipio, el trabajo sobre calidad está prácticamente por iniciar pero ahora se cuentan con elementos de base para poder avanzar en dicho plano.

El trabajo realizado por las SEM, los docentes y el Equipo PNUD probablemente pueda ser un arranque de ceros en cuanto a que hasta ahora se establece una sinergia entre diferentes entes preocupados por la situación de la educación en Soacha así como de la construcción de algunos datos nuevo junto los ya existentes, el compromiso de trabajar para las metas del milenio de la mano de organizaciones como PNUD, y el afán del gobierno de mostrar avances frente al tema de educación que aparentemente viene retrasado en comparación con otros países que firmaron la *metas del milenio*, la secretaría de educa-

ción que necesita mostrar resultados frente a una serie de compromisos adquiridos con el ministerio de educación nacional para mejorar las condiciones de la calidad de la educación, entre otros pueden ser los elementos más cercanos para plantear una iniciativa para activar la política educativa de calidad en el municipio.

Así que de acuerdo con el trabajo con el Equipo PNUD para afrontar el problema de la desigualdad y la pobreza frente al tema educativo, la SEM se trazó los siguientes retos (PNUD, 2012):

- Aumentar los índices de calidad educativa haciendo especial vigilancia y seguimiento a los planes de mejoramiento institucional con el fin de cumplir con los estándares establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.
- Establecer estrategias para que los egresados de educación media ingresen a programas técnicos laborales de educación para el trabajo y el desarrollo humano, ofertados en el municipio en instituciones aprobadas por la Secretaría de Educación y al tiempo ampliar la cobertura mediante la legalización de las instituciones que prestan este servicio educativo.
- Fortalecer el componente de calidad educativa mediante la capacitación a las instituciones educativas en mecanismos de gestión organizacional y financiera.
- Aumentar los porcentajes de inclusión de los niños, niñas y jóvenes con discapacidades físicas y cognitivas.
- Garantizar el acceso del 100% de niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento al sistema educativo del Municipio de Soacha.
- Caracterizar el 100% de la población escolar de Soacha con el fin de mejorar la calidad educativa del municipio y al tiempo lograr el aumento en los recursos financieros que se percibe por Sistema General de Participaciones.

- Fortalecer la estructura tecnológica al servicio de la educación del municipio con el fin de robustecer el sistema de matrícula propio de Soacha con el fin de avanzar en el control de los alumnos matriculados y aumentar el impacto en la comunidad educativa en términos de facilidad, eficiencia y transparencia en el proceso de matrícula.
- Aumentar la infraestructura educativa del municipio encaminada a la construcción de obras nuevas con los estándares exigidos por el Ministerio de Educación para la calidad educativa.
- Mejorar la infraestructura existente mediante la ampliación de espacios y reforzamiento estructural.
- Trabajar en la gestión de una estructura administrativa para la educación con el aumento de la planta de docentes de tal forma que se cuente con el número suficiente para la cubrir la demanda educativa del municipio.

Estos retos fueron tenidos en cuenta para el desarrollo del MAF, además que plantearon la necesidad de elaborar algunos indicadores, que ya han sido descritos en el aparte anterior.

La iniciación del proyecto de calidad en educación está siendo acompañado por el PNUD, quien viene orientando el proceso investigativo y de conformación de la política pública y de recolección de información adicional, acompañando a los diferentes actores que están inmersos en la formulación y ejecución del mismo, de esta manera se empieza a vislumbrar el derrotero que dirigirá la misma y concentrará los esfuerzo de los diversos actores involucrados en el mejoramiento de la calidad de la educación en el municipio de Soacha.

De esta forma se puede decir que la política de educación basada en la calidad está todavía en una etapa preliminar y se está determinando cual debe ser el campo de acción al cual debe dirigirse el tema de la calidad en la educación. Pero ya arroja indicios sobre la situación de la educación en el municipio que acciones deben realizarse para generar acciones de política desde el nivel local que conduzcan al mejoramiento no solo de la calidad de la educación de los estudiantes, sino que también mejoren sus condiciones de calidad de vida.

Cabe anotar que se hace un esfuerzo por parte de los docentes por mantener el grupo CIPS, que una vez terminado el apoyo del PNUD ha seguido desarrollando la actividad académica e investigativa desarrollando actividades como Cátedra Soacha que busca estimular la identidad con el territorio, y trabajos asociados al mejoramiento de la convivencia en las I.E. de todo el municipio (4 de marzo de 2014).

Con base en los argumentos expuesto anteriormente queda claro que existe la intención desde lo local de mejorar las condiciones de calidad de la educación en nivel local, mirando otros aspectos que influyen en ella. La SEM ha procurado mantener un diálogo directo con el MEN para producir cambios eficaces en la formulación de la política educativa local, uno de los principales activos del municipio frente al tema de la calidad es que se hacen los esfuerzos y el trabajo compartido con docente y directivos, así como con padres de familia, estudiantes y exalumnos buscando mejorar la calidad del servicio educativo, en otras palabras la secretaría de educación desde dirección de calidad ha prestado los oídos para atender y entender la problemática en el municipio de Soacha.

Capítulo 4

4. Conclusiones

De acuerdo con el trabajo realizado por la SEM, el Equipo PNUD y los docentes el término *calidad* varía de manera significativa entre los diferentes establecimientos que integran la educación en Soacha aunque el trabajo realizado permitió identificar un común denominador: facilitar a través de los docentes las condiciones para que los estudiantes puedan tener una educación de mayor calidad.

Para la SEM es muy claro que existen unos lineamientos de política educativa del MEN que se han ido construyendo de acuerdo con los resultados de las pruebas estandarizadas tanto internas como externas, en el nivel local estos solo se han usado para el análisis hasta el inicio del trabajo entre la SEM, el Equipo PNUD y los docentes, aun así han sido de poca utilidad en la formulación de planes y programas de sector educativo y cuando se usan solamente son utilizados para criticar la función de los docentes en el proceso educativo.

A pesar de las intervenciones todavía no se puede concluir que existe una política de Calidad para la Educación en el municipio, lo que se puede mencionar es que existen al menos acciones de implementación cuyo propósito es brindar herramientas a futuro para el desarrollo de la política de calidad, no obstante el trabajo realizado por parte de los docentes y el equipo PNUD produjo interesantes resultados en dos temas fundamentales, crear la semilla de los proyectos investigativos de los docentes orientados a mejorar la calidad de la educación, así como la protección del docente para que pueda realizar sus estudios

de posgrado a quienes los necesite con contraprestación al mejoramiento de la calidad del servicio educativo.

Sin embargo quedan importantes iniciativas que pueden confluir hacia la construcción de una política de calidad, tales iniciativas quedan enmarcadas en la formulación de decretos como el 069 de 2014, en el cual se plantea el Fortalecimiento del CIPS como una estrategia clara en la formulación de políticas de calidad, así como brindar incentivos entre los docentes para que se promueva la investigación de los docentes en temas relacionados con el mejoramiento de las clases, de las actividades estudiantiles e incentivando la producción intelectual con base en los estudios que hacen los educadores en diferentes espacios del terreno educativo, la cual pretende convertirse en una entidad pionera en el desarrollo de la investigación del fenómeno educativo a nivel local y que no se ha puesto en marcha en ningún otro lugar del país.

De la misma forma se conformó la comisión territorial de formación docente que mediante becas a docentes, particularmente los docentes del Decreto 1278, en instituciones educativas de renombre en el cual sus trabajos de grado aporten elementos y herramientas para el mejoramiento de la calidad en la educación de Soacha, es importante anotar que este es un esfuerzo que viene siendo acompañado por universidades como los Andes, UDEC, Minuto de Dios, externado entre otras, sumado al acompañamiento del MEN.

Durante años el municipio se ocupó de la cobertura en la educación como resultado no de concienzudos análisis sobre las necesidades educativas, ni como política pública a nivel local, sino como resultado de las presiones políticas de

grupos políticos en distintas partes del municipio sin concentrarse en ofrecer lugares adecuados para la labor educativa, teniendo así que la mayoría de las infraestructuras dedicadas al servicio educacional no están diseñadas para la atención de la población estudiantil. Esto implica que muchas de las condiciones relacionadas con una educación de calidad se relacionan con la infraestructura – edificaciones – dedicada a la educación de los estudiantes, aunque se reconoce que con el aumento de la población escolar en el municipio se han tenido que ejecutar algunas obras para atender dicha población por cuenta de un mal diagnóstico del sector llevando a declarar en varios años emergencias educativas.

Nunca se habían construido y utilizado indicadores de la gestión de la educación del municipio para implementar acciones que conduzcan a la formulación de políticas de calidad en educación en Soacha, y solo hasta hace poco estos elementos se empezaron a diseñar, solamente se obtenían informaciones muy elementales nacidas del propio MEN o de entidades como el DANE proporcionando algunos datos básicos para construir bases estadísticas sobre la educación a nivel local. Se requiere por ende que se continúe el trabajo de construcción de indicadores, se prepare al personal docente y al personal administrativo de la SEM para que sepan cómo manejar e interpretar el sistema de información de las pruebas saber, generar procesos de retroalimentación del mismo y se surta de información y conclusiones relevantes sobre la importancia de las pruebas para implementarlas en los proyectos educativos institucionales así como en los sistemas de evaluación de las instituciones.

En este sentido es importante señalar que hay que recoger los datos que se producen por el tema de cobertura, y contrastarlos con los resultados de pruebas SABER para así tener una idea más clara del impacto que producen los contratos de concesión por un lado y de la entregas de cupos de convenio con instituciones privadas, ya que se tiene que un buen porcentaje de la matrícula esta camuflada entre estos que se hallan en el sector oficial pero que se ofrece en colegios privados los cuales no tienen en la mayoría de los casos instalaciones apropiadas para el servicio educativo, esto implica que a nivel público existen dos tipo de sistemas de absorción de población dispuesta a estudiar y no se encuentran diferenciados lo que dificulta identificar cuáles son los problemas poder ofrecer una educación de calidad ya que la SEM maneja información con base en estudiante atendido y no por institución educativas.

Las condiciones socioeconómicas de la población estudiantil del municipio están en su mayoría por debajo de las necesidades básicas, por lo que una educación de calidad puede fortalecer la movilidad social, mejorando la calidad de vida de sus familias, por esto es necesario que no solo la SEM concentre sus esfuerzos en disminuir las condiciones de desigualdad a través de una educación de calidad sino que además busque apoyos no solo en el gobierno central sino en organismos internacionales y multilaterales. De la misma forma se revisen otros ítems de importancia mayor que no son tenidos en cuenta por las pruebas estandarizadas como poder ser el acceso a una alimentación completa y balanceada para niños, niñas y jóvenes, ya que las condiciones de pobreza de una buena parte de los habitantes del municipio no permiten acceder a la alimentación requerida para tener un desempeño académico exitoso.

Para poder determinar verdaderos resultados de éxito o fracaso es necesario que estas pruebas incluyan la observación del maestro sobre el trabajo realizado por el niño, conteniendo diversas formas de evaluar el proceso educativo no solo por medio de las pruebas estandarizadas, también mediante el monitoreo constante de los modelos de aprendizaje, las discusiones sobre el currículo, modos para detectar el rendimiento escolar de los estudiantes para generar estímulos e incentivos, entre otros para que de esa forma todos los y las estudiantes tengan la posibilidad de demostrar las competencias desarrolladas durante su etapa escolar han tenido una mejoría sensible, donde la SEM y la Alcaldía Municipal por medio de otras Secretarías puede apoyar el proceso formativo de los estudiantes por medio de actividades lúdicas, deportivas y recreativas que tienen incidencia en el mejoramiento de la calidad de la educación local.

Para los docentes no solo la mejoría de las condiciones económicas pueden solventar la baja calidad de la educación en el municipio, el gobierno local debe implementar una serie de acciones que permitan a los docentes cualificarse para subir no solo los ingresos de los mismos, debe además mejorar las herramientas de trabajo disponibles para la labor docente, incluyendo las aulas y formulando planes de trabajo y acciones pedagógicas destinadas a la mejoría de la calidad del servicio educativo, de la misma forma que no sea mirada la evaluación de los docentes como una herramienta para cuestionar su calidad sino para establecer herramientas que ayuden a mejorar su trabajo en beneficio de los estudiantes, por esto la SEM debe facilitar los mecanismos para que el docente pueda cualificar y mejorar su desempeño académico y el trabajo en el aula.

Una situación que relaciona a estudiantes y maestros tiene que ver con las instalaciones educativas, las cuales se convierten en espacios pedagógicos reales y útiles al proceso educativo, el hacinamiento en las aulas y en los patios escolares en el municipio produce agotamiento en el docente y dificultad en el logro de un aprendizaje pertinente para los estudiantes. Aulas de 45 a 55 estudiantes imposibilitan que los estudiantes logren captar con mayor atención los contenidos impartidos, al docente le producen agotamiento físico y mental, derivando en la mayoría de las veces en enfermedades laborales que no permiten el desarrollo del trabajo continuo de los docentes. El tema de las instalaciones educativas y la cantidad de estudiantes por aula también hace parte de la incidencia en la mejoría de la calidad, al haber demasiados estudiantes en los salones de clase es más difícil por parte de los docentes tratar los casos tanto de estudiantes con bajos niveles en el desempeño académico así como de aquellos que podrían brindar mejores resultados.

Para la secretaría de educación se convierte la educación en una fuente clave para lo que llaman la *transformación social* que produce la educación, que garantice condiciones de movilidad social y de mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio. Se espera que con estas acciones institucionales lideradas por la SEM, apoyadas por el trabajo realizado por el PNUD y trabajadas en aula por los docentes, se pueda disminuir situaciones como los altos índices de violencia escolar, aumentar la participación de niños, niñas y jóvenes en el desarrollo de actividades lúdicas y deportivas, así como el desarrollo de una mentalidad investigativa e intelectual que le permita desarrollar sus competencias en el mundo de hoy.

Finalmente alrededor del debate sobre el significado de la calidad en la educación a nivel local se puede decir que no ha sido fácil encontrar un significado único que aborde todo lo que implica este concepto dentro de los actores involucrados en el proceso educativo a nivel municipal. Los esfuerzos en materia de calidad desde la SEM como política se guían aparentemente por lo que el ministerio de educación orienta a las secretarías, pero el trabajo de ésta está más orientado por su percepción de lo que significa calidad, y solo hasta el momento de del inicio del trabajo con el PNUD se empezó a comprender la dimensión del significado de la calidad para mejorar las condiciones en las que se ofrece el servicio educativo.

Como resultado del trabajo realizado como se describe en el estudio de caso, se puede decir que la educación en el municipio de Soacha se encuentra en un momento especial, ya que se han empezado a construir indicadores más completos de la educación, se han dejado las semillas para continuar los procesos investigativos por parte del CIPS que ayuden a mejorar las condiciones del servicio educativos, sin embargo todavía no se ha podido construir una política de calidad como tal, tampoco se ha trabajado la integralidad de los aspectos que implican el mejoramiento de la calidad del aprendizaje de los y las estudiantes como son el de la alimentación completa o el del uso del tiempo libre, estos elementos pueden ayudar a mejorar sensiblemente la producción académica de los estudiantes, a elevar los índices de calidad de la educación dentro del municipio, que también estarían vinculados a la reducción de los niveles de violencia y pobreza en Soacha.

La calidad de la educación no solo radica en la formación y la competencia de los docentes para transmitir conocimientos, el uso adecuado de herramientas de aprendizaje, espacios apropiados para la enseñanza y en general recursos destinados a la educación, también cuentan elementos externos como la alimentación adecuada, la formación en el hogar, el acceso y uso constante de textos y lecturas que permitan un aprendizaje adicional al ofrecido en la institución educativa, son elementos que tienen una repercusión importante en la calidad de la formación de los niños, niñas y jóvenes en Soacha.

La educación es un mecanismo importantísimo para la construcción de la sociedad, que permite la creación de proyectos de identidad nacional, el estado debe garantizar que ésta brinde más allá de los mínimos necesarios para que el conjunto social nacional tenga las condiciones óptimas de vida por encima de los niveles más básicos. En este sentido la escuela debe rendir cuentas sobre su participación de manera activa en la construcción de un orden social nuevo, sin embargo no se reconoce que en la mayoría de las veces ésta no está preparada para realizar una serie de tareas que buscan la llamada transformación social entre otras razones porque que muchas de las problemáticas que la atraviesan surgen en espacios diferentes a ella misma.

La educación en Soacha se enfrenta entonces a varios retos y desafíos, en primer lugar desde lo administrativo al tratar de brindar las herramientas a instituciones, docentes y estudiantes para mejorar la calidad de los conocimientos impartidos en el aula; el segundo el carácter pedagógico que se relaciona con el quehacer normal de la escuela, de los contenidos curriculares en donde los docentes tienen la participación central ya que de ellos depende que se aplique

y se enseñen los conocimientos necesarios para que los estudiantes a futuro se conviertan en buenos ciudadanos, el tercer reto que es de carácter social, que tiene que ver con intervenir de forma concreta en los problemas como la pobreza, la violencia o la desigualdad que afectan al municipio en el que la educación juega un papel decisivo.

Bibliografía

- Alcaldía Municipal de Soacha. (2012). *Informe Resumen metas producto*. Soacha: Sian editorial.
- Alcaldía Municipal de Soacha. (4 de marzo de 2014). *Decreto Municipal 069* . Soacha: Alcaldía Municipal de Soacha.
- Alcaldía Municipal de Soacha. (2012). *Plan de desarrollo municipal 2012 - 2015*. Soacha: Sin Editorial.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá.
- Barrera, F., & Domínguez, C. (2006). *www.cenac.org.co*. Obtenido de *www.cenac.org.co*: <http://www.cenac.org.co/coleccion-fisica.shtml?apc=l1----&x=20157607>
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bravlski, C. (2004). *Diez factores para una educación de calidad para todos*. Madrid: Fundación Santillana.
- CIPS. (2014). *Documentos de investigación*. Soacha: sin editorial.
- Congreso de la República. (1927). *Ley 56 de 1927*. Bogotá: Gaceta del Congreso.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 115*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Congreso de la República. (2001). *Ley 715 Sistema General de Participaciones*. Bogotá: Gaceta Oficial.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2013). *Informe de seguimiento ODM aparte de educación*. Bogotá: DNP.
- Educación Chile*. (2013). Recuperado el 2014, de <http://ww2.educarchile.cl/>: <http://ww2.educarchile.cl/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=217419>
- Fernández, H. G. (2010). *El plan institucional de mejoramiento de la calidad de la educación*. Bogotá: Magisterio.

- Fundación Compartir. (2014). *Tras la excelencia docente*. Bogotá: Fundación compartir.
- García, E. C. (1998). *Evaluación de la calidad educativa*. Madrid: Muralla.
- Herrera, M. C. (2004). *HISTORIA DE LA EDUCACION EN COLOMBIA*. Recuperado el 03 de 2015, de <http://www.pedagogica.edu.co/>: http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce26_06ensa.pdf
- McKinsey. (2007). *Cómo hicieron los sistemas con mejor desempeño para alcanzar su objetivo*. Nueva York: OCDE.
- Ministerio de Educación Nacional - MEN. (2006). *Plan Decenal de Educación 2006 - 2016*. Bogotá: MEN.
- Ministerio de Educación Nacional. (2008). <http://www.mineduccion.gov.co/>. Recuperado el 2014, de <http://www.mineduccion.gov.co/>: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-162264.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). <http://www.mineduccion.gov.co/>. Recuperado el 2014, de <http://www.mineduccion.gov.co/>: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-187765_archivo_pdf_decreto_1290.pdf
- Muñoz, C. (2004). *Educación y desarrollo socioeconómico en América latina*. México D.F.: Universidad Iberoamericana. Recuperado el 03 de 2015, de wikipedia: https://es.wikipedia.org/wiki/Calidad_educativa
- OCDE. (2011). <http://www.oecd.org/>. Recuperado el 2014, de <http://www.oecd.org/>: <http://www.oecd.org/pisa/pisaenepaol.htm>
- PNUD - SEM - CIPS. (2015). *Aceleración de los ODM en el Municipio de Soacha*. Soacha: PNUD - SEM.
- PNUD. (2011). <http://www.undp.org/>. Recuperado el 2014, de <http://www.undp.org/>: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/MDG%20Strategies/MAF_opnote_sp_web.pdf
- PNUD. (2012). <http://www.pnud.org.co/>. Recuperado el 2014, de <http://www.pnud.org.co/>: http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_soacha.pdf
- Popham, W. J. (Sin año). ¿Por qué las pruebas estandarizadas no miden la calidad educativa? En P. d. Reforma, *¿Por qué las pruebas estandarizadas no miden la calidad educativa?* Sin Ciudad: GRADE.

- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Paris: Siglo XXI.
- Risopatrón, V. E. (1991). *El concepto de calidad en la educación*. Santiago de Chile: UNESCO.
- Sánchez, M. A. (2010). implicaciones educativas de la Reforma y. *CAURIENSIA*, 216-236.
- Secretaría de educación y Cultura de Soacha. (2013 - 2014). *Departamentos de cobertura, planeación y calidad educativa*. Soacha: sin editorial.
- SITEAL. (julio de 2014). *www.siteal.org*. Obtenido de *www.siteal.org*:
http://www.siteal.org/sites/default/files/siteal_dialogo_scherping_villegas.pdf
- UNESCO. (1990). *DECLARACIÓN MUNDIAL SOBRE EDUCACIÓN PARA TODOS*. Jomtiem: WCFEA.
- UNESCO. (2007). *eDUCACIÓN PARA TODOS UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS*. Buenos Aires: UNESCO.
- UNICEF-MEN. (s.f.). <http://www.todosaaprender.edu.co/>. Obtenido de <http://www.todosaaprender.edu.co/>:
<http://www.todosaaprender.edu.co/w3-article-324827.html#sthash.KwhUroO8.dpbs>