



RETOS DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN COLOMBIA

Alexander Javier Montes Miranda
amontes20@gmail.com

La presente ponencia hace parte del Proyecto de investigación ***Política de calidad de la educación básica primaria en Colombia (1994-2013)***, De manera que la propuesta aborda el fenómeno de calidad desde dos aspectos, concepciones de calidad presentes en la política educativa en este campo y evaluación de los aprendizajes. De este modo, en primer lugar, se presenta un análisis de los principales enfoques de la categoría teórica de calidad visible en las investigaciones recientes en este campo, además de lo que estos mismos estudios ponen en evidencia de la calidad de este nivel educativo en el caso Colombiano, haciendo un énfasis especial en los referentes más importantes desde los cuales se conciben las políticas recientes.

Palabras clave

Calidad educativa, Educación Básica, Currículo y Evaluación

Planteamiento del problema

La educación primaria, hace parte de la educación básica, un ciclo educativo que se entiende como el fundamento del proceso educacional, la consolidación de las bases en la formación integral de la persona. En este sentido, se comprende el concepto de educación básica, a la luz de Escribano (1992), como una educación con la finalidad de asegurar las bases, los fundamentos.



En Colombia, según lo establecido en artículo 11 de la ley 115 de 1994 la educación formal, está organizada en tres niveles, así: el preescolar que comprende mínimo un grado obligatorio, la educación básica, considerada obligatoria en el artículo 19 de la misma ley, con una duración de nueve grados que se desarrolla en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco grados y la educación básica secundaria de cuatro grados; y la educación media con una duración de dos grados.

Lo anterior indica que para el estado colombiano la enseñanza obligatoria comprende diez años en los cuales está integrada la educación primaria. No obstante este ciclo educativo, en Colombia, tiene marcados problemas en cuanto a su calidad, lo que motiva un análisis de las políticas educativas que se están construyendo al respecto.

Justificación

La calidad de la educación primaria en Colombia ha tenido fuertes cuestionamientos especialmente por los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales, estamos hablando de posiciones marginales frente a otros países de Latinoamérica y del mundo.

Entendiendo lo anterior puede deducirse un problema educativo vertebral de todo el sistema, toda vez que este nivel es el encargado de consolidar las bases de los aprendizajes esperados en todo el proceso escolar de una persona, de manera que puede comprenderse, por ello, los bajos resultados de la educación básica secundaria y media, así como también los que se tienen en los niveles superiores. Por consiguiente, resulta ser inaplazable que la política educativa focalice este

Ley 115 de 1994 por la cual se expide la Ley General de Educación, que organiza el sistema educativo Colombiano



nivel para construir acciones jurídicas y formativas que lo fortalezcan, pero que además los sistemas académicos e investigativos vuelvan a las bases del sistema para pensar, desde el comienzo, la resignificación del sistema educativo colombiano.

Fundamentación teórica

Tendencias de la calidad de la educación

En lo que atañe a la categoría de calidad de la educación, existen tres tendencias, en el marco de este análisis desde las cuales se comprende el concepto de calidad de la educación, descritas a continuación:

El primero de ellos, está asociado a las dinámicas de mercado, en relación con la satisfacción del cliente, esta tendencia sostiene que los procesos de calidad adoptados en el sector industrial son perfectamente aplicables al educativo, por ello sobresalen indicadores de eficiencia, cobertura, análisis económicos de efectividad entre otros procesos relacionados con las dinámicas de oferta y demanda. Dentro de este modelo se encuentran los sistemas de acreditación de la calidad de las escuelas, muy comunes en Colombia y Latinoamérica.

Desde Juárez y Comboni (2007) este enfoque ve la calidad como perfección o mérito respondiendo a los requisitos exigidos por la sociedad, para que sus resultados sean cada vez mejor evaluados de acuerdo con criterios de control de calidad, proponiendo un enfoque de la calidad en términos de adecuación a propósitos, centrado en los resultados, por lo cual se da prioridad a los específicamente cognitivos y al servicio en sí mismo, desconociéndose propósitos más amplios de la educación para englobar el aprendizaje afectivo, social, estético y moral. Esta tendencia teórica sobre el concepto de calidad de la educación, también es evidente en: Barrios (2011) y Mucio (2000).



El segundo enfoque, muy relacionado con el anterior, está ligado a la estrecha relación entre los factores políticos y económicos, a lo que Clark (1983), citado por De Miguel (1997), denomina el triángulo de la tensión entre la autoridad estatal, la oligarquía académica y las leyes del mercado. Propuesta evidente, a la luz de Beresaluce (2008), en la década de los 80 con la preocupación de los estados por la contribución de la educación y de la formación en los resultados de las economías nacionales.

Finalmente, existe una marcada tendencia, desde una perspectiva mucho más crítica, ligada a lo educativo y que comprende la calidad en relación con los fines de la educación misma, al respecto es importante la revisión de las propuestas de Beresaluce (2008), Pérez (2002), Buendía y otros (2000), De Miguel (1997), y las implícitas en Preal (2008).

La investigación de la cual hace parte esta revisión, comprende el concepto de calidad desde esta última perspectiva, dado que propone una visión más integral de la comprensión del concepto de calidad de la educación, en este sentido se asume que esta categoría la integran procesos que van desde lo curricular, pasando por lo formativo, misional o directivo, ambiental, físico e infraestructural hasta el indicador más recurrente en los estudio revisados como es el docente, en el cual se involucran aspectos como su formación, condiciones de aprendizaje, aspectos laborales, reflexión sobre sus prácticas, procesos de planeación y evaluación, didáctica y vocación para la enseñanza.

De modo que, el rol del maestro es profundamente importante en la construcción de la calidad de la educación desde este enfoque, soportado en planteamientos como los de Flores (2008), García (2011), Montero (2011), Ocampo (2012), Anaya, Suárez y Pérez (2009), Sepúlveda (2000), Anaya y Suárez



(2006; 2007) y Ontiveros (1998), vale la pena señalar que este rol, desde la teoría propone un diálogo permanente con el ejercicio práctico de la enseñanza, la práctica pedagógica, de este modo, es el escenario para discernir sobre la categoría de la calidad de la educación.

Estado del arte de las Investigaciones en materia de calidad de la Educación Básica en Colombia

Para comprender el fenómeno de la calidad de la educación básica en Colombia a la luz de las investigaciones recientes en este campo es importante resaltar el trabajo (Delgado Barrera, 2014) donde presenta un balance sobre la evolución reciente del sistema educativo colombiano en materia de cobertura y calidad en sus niveles de preescolar, básica y media, e identificar los principales retos hacia el futuro.

El primero de los aspectos analizados tiene que ver con la financiación del sistema educativo de estos niveles en Colombia, resaltando modelos de participación público-privada como la educación subsidiada y la educación por concesión. Bajo la primera modalidad, el Estado, a través de las secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que éstas presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es considerada insuficiente. (Delgado Barrera, 2014) Actualmente existen en el país 67 instituciones de este tipo que atienden a cerca de 100.000 estudiantes (Barrera, 2006; Vélez, 2013). En la modalidad por concesión, se entrega una entidad educativa pública a una institución privada de reconocida trayectoria para que la administre. Actualmente existen en el país 67 instituciones de este tipo que atienden a cerca de 100.000 estudiantes (Barrera, 2006; Vélez, 2013). Por otro lado, la tendencia al aumento sostenido en la demanda por educación oficial se atribuye en buena medida a un cambio en la actitud de los hogares que la ven cada vez más como una



opción viable, en términos de calidad, frente a la educación privada (Barrera, 2005).

En cuanto a los recursos, la participación del gasto público dentro del gasto total ha venido en aumento, pasando de 4,4 por ciento en el año 2000 a 5 por ciento en el 2012. Los recursos públicos para educación básica y media provienen del presupuesto del Ministerio de Educación y de otras entidades nacionales como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. También participan las entidades territoriales que destinan recursos provenientes de fuentes distintas a las transferencias para apoyar programas complementarios como alimentación y transporte, entre otros. Por otro lado, la principal fuente de financiación la constituyen las transferencias (Sistema General de Participaciones), las cuales, a través de las sucesivas reformas implementadas han asegurado un volumen de recursos que mantiene un crecimiento real estable, independientemente de las condiciones económicas y fiscales del país. Con estas medidas, los recursos del sector han aumentado en un 47% en términos reales, entre 2002 y 2012.

A lo anterior se le suma un problema social que es importante considerar, las condiciones de pobreza representan una importante barrera para acceder a la educación, con lo cual se genera un círculo vicioso en el que la pobreza y desigualdad tienden a reproducirse. Para promover la permanencia de los más pobres en el sistema educativo se han implementado diversas políticas, entre la creación del Programa Familias en Acción, el programa de gratuidad, los programas de alimentación escolar.(Delgado Barrera, 2014).



Entre la población urbana y rural se han acentuado con el tiempo como consecuencia, entre otros factores, del menor crecimiento relativo de la actividad agropecuaria que ha reducido los ingresos rurales y de los efectos del conflicto armado. Para disminuir estas brechas, se han creado diversas estrategias educativas: el Proyecto de Educación Rural (PER), el cual desarrolla modelos educativos flexibles para preescolar, básica y media. Del mismo modo, frente a grupos étnicos, las dificultades que enfrenan a las comunidades indígenas en materia de acceso y permanencia se relacionan con deficiencias de oferta en sus territorios y con la falta de pertinencia de la educación impartida. Se desarrolló en la Ley General de Educación una iniciativa que establecía una educación diferencial para los grupos étnicos, por lo que se han elaborado proyectos con 49 pueblos indígenas que atienden a 200.164 estudiantes (MEN, 2010; PNUD, 2012).

En lo que atañe a la calidad de la educación, los resultados de las pruebas tanto nacionales como internacionales que miden los logros educativos de los estudiantes muestran que durante la última década la calidad de la educación en Colombia ha avanzado en algunos aspectos pero mantiene rezagos importantes en otros. Los resultados educativos no sólo son deficientes en general, sino que están distribuidos desigualmente entre la población. Los estudiantes de los colegios públicos, de los niveles socioeconómicos bajos y los de las zonas rurales tienen peor desempeño con respecto a los colegios privados, los de niveles de ingreso altos y los que habitan en zonas urbanas. Asimismo, existen diferencias en calidad entre regiones. Por otra parte, la autora de este informe muestra los factores que inciden en la calidad de la educación.



Frente a este tema, la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social de la Contraloría General de la República en el informe titulado **Política Educativa y Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia** señala dos hechos esenciales sobremanera críticos en esta materia: en primer lugar, los indicadores internacionales de aprendizaje muestran que los estudiantes colombianos tienen, en promedio, niveles de aprendizaje comparativamente menores que los de países de nivel de desarrollo semejante (para no hablar de la comparación con los países de más altos ingresos); en segundo lugar, los indicadores nacionales y las comparaciones con otros países de América Latina revelan que existen importantes desigualdades en la calidad de la educación en el país (Barrera *et al.*, 2012, p. 4).

Los resultados de los estudios internacionales sobre las tendencias en matemáticas y ciencias (TIMSS) de 1995 y 2007 y los de los estudios del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) de 2006 y 2009, indican que el desempeño de los estudiantes colombianos, a pesar de ser comparativamente muy bajo, conoció entre esos años una mejora general relativa. Sin embargo, en el PISA 2012 el país experimentó un notable descenso con respecto al PISA 2009.

Delgado (2014) señala estudios que se han realizado sobre el tema de calidad de la educación básica en Colombia, donde se destacan los siguientes factores como claves para el mejoramiento de la calidad en este nivel educativo: calidad de los docentes, La capacidad institucional y de gestión de la entidad educativa y los recursos a los que tiene acceso, incluyendo la infraestructura física y la jornada escolar.

De otro lado Vásquez (2001) señala varios aspectos que deben considerarse para efectos del mejoramiento de la calidad de la educación en la básica primaria. El primero de ellos es el



control de la Educación, se puede evidenciar un lazo muy débil entre el MEN y las entidades territoriales, lo cual refleja el poco control e influencia sobre la verdadera realidad de la educación que se ofrece en las escuelas; algunos de los instrumentos carentes son: 1) un sistema adecuado de información que le permita saber qué ocurre realmente en el territorio nacional. La información que existe sobre alumnos y escuelas no es confiable porque no hay control sobre la información recogida ni capacidad para su procesamiento y análisis. 2) No hay un sistema efectivo para la supervisión de las secretarías departamentales y municipales y de estas últimas con las escuelas y directores de núcleo. 3) No hay mecanismos para evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los municipios y departamentos. 4) Carencia total de un sistema de evaluación de impacto de políticas educativas y su seguimiento. (Vasquez, 2001)

Objetivos

- Analizar los aportes realizados por las investigaciones recientes a la comprensión del estado de la calidad de la educación básica en Colombia.

- Proponer un modelo teórico de la categoría de calidad de la educación, desde la cual analizar enfoques de la política en este campo

Metodología

Este análisis se construye desde un enfoque cualitativo, descriptivo mediante el empleo de la metodología del análisis de contenido, transitando las siguientes fases: Definición de un Esquema Teórico, referido a la construcción teórica que se utiliza como referencia para los análisis. Tipo de Muestra, que consiste en la definición de los documentos y personas que serán la fuente de los datos para el análisis; y, Sistema de Códigos o categorías, se construye luego de la revisión teórica



y se realiza con el fin de poder sintetizar el análisis en aspectos claves para el cumplimiento de los objetivos de la investigación.

Resultados

- Los principales resultados a los que cerca el análisis se pueden resumir del siguiente modo:
- Los resultados en materia de evaluaciones nacionales e internacionales demuestran un problema crítico de los niveles de aprendizaje de los estudiantes Colombianos
- Existen brechas importantes en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes entre el campo y la ciudad, la educación pública y privada y la que reciben las minorías.
- Existe una notable desarticulación entre las políticas educativas definidas por el MEN y las prácticas de los maestros. Especialmente en materia curricular.

Conclusiones

- El concepto de calidad desde el cual se concibe la política educativa colombiano se vincula directamente con la percepción de evaluación externa estandarizada, de modo que se orienta hacia el mejoramiento de dichos resultados.
- Son necesarios cambios estructurales en la política educativa que de sentido a las prácticas de enseñanza y de los aprendizajes integrales de los niños en las diferentes etapas de su desarrollo

Referencias bibliográficas

- Barrios, N. (2011). *Calidad de las escuelas bolivarianas en Venezuela*. Tesis Doctoral. Universidad de León. España.
- Barrera, F., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Bogotá: Universidad de los Andes (CEDE).
- Barrera, F. (2006). *The impact of private provision of public education, empirical evidence from Bogota's concessions*



schools. World Bank, Policy Research Working Paper No.412, Washington.

Barrera, F., Maldonado, D. & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia. Diagnóstico y Propuestas*. Documento de Trabajo No. 126, Facultad de Economía Universidad del Rosario, Bogotá.

Barrera, F. (2005). *La Política de educación en Colombia 1957-2004*, Fedesarrollo, Bogotá.

Beresaluce, R. (2008). *La calidad como reto en las escuelas de educación infantil al inicio del siglo XXI. Las escuelas de Reggio Emilia, de Loris Malaguzzi, como modelo a seguir en la práctica educativa*. Tesis Doctoral. Universidad de Alicante. España.

Buendía, L. *et al.* (2000). *La mejora de la calidad en centros educativos*. En: Revista de Investigación Educativa. España: Universidad de Murcia. Vol. 18, Nº 2; pp. 647-651.

De la Orden, A. (1999). *Evaluación y calidad en educación*. En revista de investigación educativa 2, (Vol. 17), Pp. 571- 579.

Delgado Barrera, M. (2014). *La Educación Básica y Media en Colombia: retos en equidad y calidad*. Bogotá: Fedesarrollo

De Miguel, M. (1997). *La evaluación de los centros educativos. Una aproximación a un enfoque sistémico*. En: Revista de Investigación Educativa. España: Universidad de Murcia. Vol. 15, Nº 2; pp. 145-178.

Duarte, J., Soledad, M. & Moreno, J. (2012). *Calidad, Igualdad y Equidad en la educación colombiana. Análisis de las pruebas Saber 2009*. División de Educación, Nota 396. Washington.

Escribano, A. (1992). *Modelos de enseñanza en la educación básica*. Tesis doctoral. Universidad Complutense De Madrid. España.

Flórez, F. (2008). *Las competencias que los profesores de educación básica movilizan en su desempeño profesional*



docente. Tesis Doctoral. Universidad Complutense De Madrid. España.

García, C. (2011). *La profesión docente en momentos de cambios. ¿Qué nos dicen los estudios internacionales?*. En: revista Participación educativa. Profesorado y Calidad de la Educación. España: Consejo escolar del estado. N°16; pp. 49-68.

Juárez, J. y Comboni, S. (2007). *La calidad de la educación en el discurso Político Académico en México*. En: Revista Reencuentro. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Diciembre, N°050; pp. 60-62.

Ministerio de Educación Nacional. (2013). *Programa para la Transformación de la Calidad Educativa*, Presentación, 24 de mayo.

Ministerio de Educación Nacional (2010), *Revolución Educativa 2002-2010 Acciones y Lecciones*. Bogotá.

Montero, M. (2011). *El trabajo colaborativo del profesorado como oportunidad formativa. Participación educativa*. En: revista Participación educativa. Profesorado y Calidad de la Educación. España: Consejo escolar del estado. N°16; pp.68-88

Municio, P. (2000). *Evaluación de la calidad en educación*. Buenos Aires: Narcea- Consudec.

Ocampo, C. Y CID, B (2012). *Formación. Experiencia docente y actitudes de los profesores de infantil y primaria ante la educación escolar de hijos de personas inmigrantes en España*. En: Revista de Investigación Educativa. España. Vol. 30, N°1; pp. 111-130.

Ontiveros, M. (1998). *Calidad de la Educación: Interacción entre estudiantes, Maestros y burócratas*. En: Revista Latinoamericana de estudios educativos. México: Centro de estudios educativos. Vol. XVIII, N° 002; pp. 51 -89.



Pérez, O. (2002). *Alternativas para mejorar la calidad de la educación en el estado del Táchira*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.

PNUD. (2011). *Colombia Rural Razones para la Esperanza, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá.

Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D. y Losito, B. (2010). *ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Informe disponible en Internet.

Vasquez, A. (2001). Calidad de la Educación Básica Primaria en Colombia. *Perfiles latinoamericanos*, 96.

Vélez, C. (2013). *Los Colegios en Concesión en Colombia*. Presentación PPP Américas, Cartagena.