



CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA PRIMARIA EN COLOMBIA*

Adriana Vásquez**

Este artículo ofrece una aproximación al concepto de calidad educativa, sus características y los principales factores que inciden en ella. Se analiza el caso colombiano, respecto al cual se sostiene que el Ministerio de Educación Nacional carece de instrumentos confiables para el control de la educación y de una definición concreta y clara para evaluar la calidad de la educación pública en el nivel de la Educación Básica Primaria (EBP).

This paper offers an approach to the concept of educational quality, its characteristics and the main factors influencing it. The Colombian case is analyzed; thereafter the National Education Department has been seen to lack trusting instruments to control education as well as a concrete and clear definition to evaluate the quality of public education in primary basic education (grammar school).

Aproximación al concepto de calidad de la educación

Es necesario señalar que para nosotros la eficiencia educativa consiste en obtener el mayor aprendizaje al menor costo en condiciones de equidad, al igual que decimos que hay calidad en un sistema educativo o calidad en la educación (viéndolo como insumos-procesos-productos) cuando se adquieren conocimientos eficaces, eficientes y equitativos, que corresponden a las necesidades de la comunidad escolar y nacional.

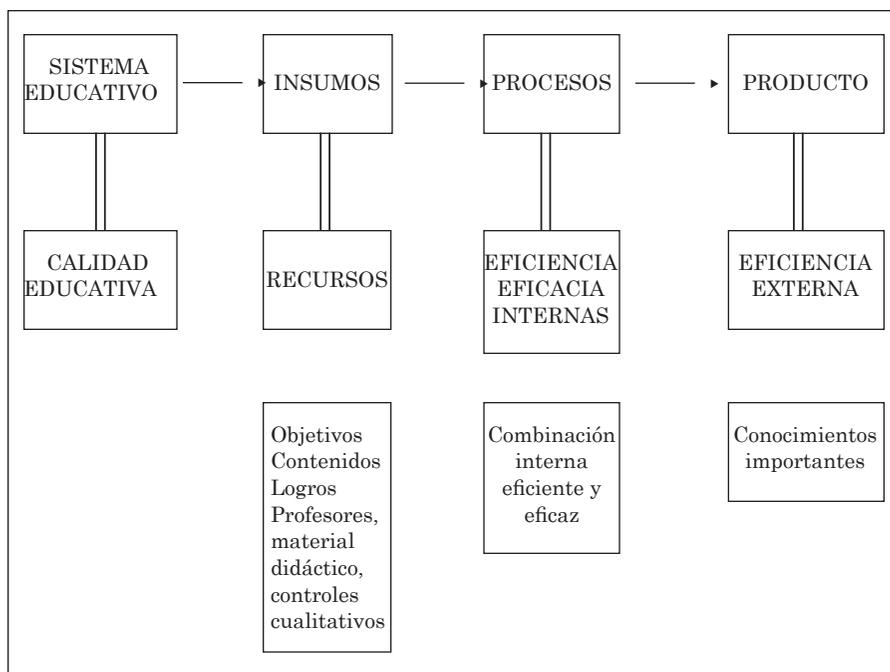
La anterior definición nos permite ver el concepto como multidimensional, funcional y sistémico. Para definir la calidad es necesario partir del hecho de que cada escuela está sumergida en el contexto de la comunidad local y nacional, que de alguna manera la benefician o afectan. Por lo tanto, la escuela planea sus objetivos partiendo de las necesidades que el medio le

* Artículo elaborado con base en la tesis titulada Calidad de la educación básica primaria, dentro del contexto de descentralización en Colombia: propuesta de política social, para optar al grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México, D. F., III Promoción 1996-1998.

** Ministerio de Educación Nacional, Colombia; Departamento de Cimentación Universitaria, Universidad Santiago de Cali.

ha planteado. Una escuela imparte conocimientos de calidad cuando éstos permiten a sus alumnos adquirir nuevos conocimientos y se satisfacen así las necesidades comunitarias (contenidos pertinentes). Para lograr esto es necesario que la escuela combine eficientemente sus recursos (insumos) con los que cuenta (=eficiencia y eficacia interna) (procesos) de tal forma, que produzca sinergia para hacer efectivo el intento de que sus alumnos, atendiendo a sus desigualdades (=equidad), aprendan eficazmente los objetivos y la misión propuestos por ella (=eficiencia externa)(producto) en relación con las necesidades externas.

CUADRO EXPLICATIVO DEL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA



La principal característica del concepto de calidad es que su naturaleza es dinámica porque está sujeta a una meta mínima propuesta por la cabeza visible, a nivel nacional, que imparte el servicio (MEN), y que debe cambiar anualmente para obtener mayores niveles de calidad. Por lo tanto su evaluación debe ser también dinámica, porque ha de ajustarse a los objetivos perseguidos, que por supuesto también tienen que ser dinámicos.

La segunda característica es la calidad relativa en el tiempo, porque quien brinda el servicio a nivel nacional (MEN) debe dar la norma o patrón que permita compararla con otras épocas, entre regiones nacionales y con parámetros internacionales.

El propósito de evaluar la calidad educativa es generar políticas de mejoramiento institucional focalizado, que lleven a adaptar todos los aspectos evaluados a las necesidades reales de la comunidad con el objetivo de que la escuela avance al ritmo de las necesidades de las comunidades tanto locales como nacionales. También, para que la escuela aproveche al máximo los recursos escasos que el entorno le ofrece, dando prioridad a los aspectos que debe cubrir en lo relacionado con las necesidades de la comunidad educativa.

Educación sin instrumentos confiables para su control

Al realizar un recorrido por la historia de la institución educativa en Colombia y sus reformas, es posible darse cuenta de que el MEN siempre ha tenido un lazo muy débil con las entidades territoriales (departamentos y municipios), lo cual se refleja en el poco control e influencia sobre la verdadera realidad de la educación que se ofrece en las escuelas.

Como afirma Hanson, el papel que el MEN ha desempeñado es asesorar a las entidades territoriales; pero éstas desconocen la legislación y las políticas nacionales (Hanson, 1989) cuando les parece conveniente. Por lo tanto el MEN termina estableciendo las políticas nacionales, pero no tiene instrumentos para hacerlas cumplir y menos aún para ejercer una real inspección sobre todo el sistema educativo.

Esta falta de control del MEN para introducir sus políticas en todo el país se expresa en la ausencia de instrumentos que le permitan diseñar, evaluar, aplicar e inspeccionar el sistema educativo, lo que implica una imposibilidad real para asesorar a los departamentos y municipios.

Algunos instrumentos de los que carece el MEN son:

En primer lugar, de un sistema adecuado de información que le permita saber qué ocurre realmente en el sistema educativo en el territorio nacional. No fue sino hasta 1991 que —gracias a los Avances del Plan de Administración de Recursos Humanos y del Censo de Maestros y Funcionarios del Sector Educativo— hubo datos relativamente confiables sobre los docentes, pero todos los datos no están desagregados por niveles educativos, de modo que el desconocimiento que existe sobre los docentes de EBP en muchos aspectos es muy grande. La información que existe sobre alumnos y escuelas no es confiable, porque no hay control de calidad sobre la información recogida ni

capacidad para el procesamiento y análisis rápido y oportuno de la información. Los esfuerzos para obtener información sobre la calidad de la educación son recientes (1993) y no han tenido continuidad. Otro factor que le ha impedido realizar un verdadero diagnóstico sobre la calidad de la educación colombiana es no haber acotado dicho concepto. No hay, entonces, una guía que le permita elaborar unos objetivos precisos sobre qué evaluar y cómo hacerlo.

En segundo lugar, el MEN no tiene un sistema efectivo para supervisar las Secretarías de Educación Departamentales (SED) y demás dependencias, al igual que las Secretarías de Educación Municipal (SEM). Este mismo problema se encuentra entre las SEM, las escuelas y los directores de núcleo.¹

En tercer lugar, el MEN no tiene mecanismos para evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios. Y en cuarto lugar, el MEN carece totalmente de un sistema que permita evaluar el impacto de las políticas educativas nacionales para ajustar las políticas en ejecución, lo cual provoca que se realicen reformas sin tener en cuenta el efecto de las anteriores.

En el nivel institucional, el MEN y las secretarías departamentales han sido débiles para ejercer sus funciones:

- ◆ El MEN no cuenta con instrumentos adecuados para adelantar sus funciones de diseño de políticas, asesoría a los departamentos y municipios, e inspección y evaluación, al igual que no existen mecanismos para determinar si las secretarías y los demás organismos educativos departamentales cumplen con las normas nacionales para la administración de docentes, para controlar y evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios, ni tampoco del uso de los fondos destinados a proyectos de inversión.
- ◆ También carece de definiciones claras de responsabilidades en la administración de la educación pública en el país. Existe gran fragmentación de funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, tanto territoriales como institucionales. Esta falta de claridad en las responsabilidades genera vacíos y superposiciones conflictivas en el momento de dar respuesta a los requerimientos propios del sector, lo cual se traduce en que nadie

¹ A partir de los años ochenta comenzó la nuclearización de la educación en el nivel local, el encargado de ella es el director de núcleo, cuyo objetivo era realizar un mapa educativo. Pero no se tuvo éxito porque su instauración fue demasiado anticipada a los verdaderos movimientos descentralistas. Ella fue lanzada por el MEN como solución a la falta de estructura organizativa a nivel local para el manejo de las escuelas y al poco tiempo fue abandonada por los promotores, además tuvo que enfrentar, por un lado, la falta de apoyo y en muchos casos el sabotaje de las SED y de los supervisores departamentales; y por otro, la oposición de algunos sindicatos departamentales de maestros que veían en ella sólo una reforma más de control sobre los docentes. La nuclearización no siempre tuvo en cuenta la división municipal del territorio, lo cual condujo a posteriores conflictos con los alcaldes, que aún no han sido completamente resueltos.

responde por los resultados de la educación pública. También sucede del nivel departamental hacia abajo.

En lo relacionado con la legislación aprobada en los últimos años, Ley General de Educación (LGE) y la Ley 60, asignó un papel más importante a los establecimientos escolares públicos en la gestión educativa, pero no les dio instrumentos suficientes para ejercer estas funciones. Por ejemplo: la escuela no tiene ningún tipo de control sobre los recursos financieros, ni tampoco instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal en el nivel municipal, mucho menos en el nivel departamental o nacional. La autoridad otorgada a las escuelas por la legislación es puramente nominal. La LGE buscó fortalecer las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI),² pero no creó mecanismos formales para

² El Proyecto Educativo Institucional (PEI) está fundamentado legalmente por el principio de la descentralización y los principios de participación democrática en el artículo 1 de la Constitución Política Colombiana (CPC), que dice:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Además el párrafo segundo del artículo 67 del mismo ordenamiento lo fundamenta en la democracia. Lo anterior manifiesta la correspondencia entre el mandato constitucional, las exigencias de los cambios sociales y políticos y la educación respecto al tipo de personas que se formarán para vivir en la sociedad colombiana actual y del futuro. La LGE, en concordancia con la CPC, establece los mecanismos necesarios para llevar a cabo esta misión. El artículo 73 de la LGE establece con respecto al PEI:

Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen, 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, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos.

El Gobierno Nacional establecerá estímulos e incentivos para la investigación y las innovaciones educativas y para aquellas instituciones sin ánimo de lucro cuyo Proyecto Educativo Institucional haya sido valorado como excelente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Sistema Nacional de Evaluación. En este último caso, estos estímulos se canalizarán exclusivamente para que implanten un proyecto educativo semejante, dirigido a la atención de poblaciones en condiciones de pobreza, de acuerdo con los criterios definidos anualmente por el CONPES Social.

Parágrafo. El Proyecto Educativo Institucional debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable.

Dentro de este marco jurídico, el PEI es presentado por la LGE como uno de los medios para lograr la reorganización escolar propiciando la formación del nuevo ciudadano para el nuevo país. Por tanto, el PEI que cada comunidad educativa emprenda debe responder, en todas sus dimensiones, a las necesidades de cambio educativo, para obtener mejor educación y mejores condiciones de vida.

El Decreto 1860, en sus artículos 14 a 20, da las pautas para que las comunidades educativas apliquen, en la construcción de su PEI, todos los principios que la CPC y la LGE ordenan.

Esta construcción del PEI está establecida como obligatoria en el artículo 16 del Decreto 1860 que dice así:

Obligatoriedad del proyecto educativo institucional: Todos los establecimientos educativos de carácter estatal, privado, comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro que pretendan prestar el servicio público de educación, deberán adoptar a más tardar el 8 de febrero de 1997, y registrar en el sistema nacional de información, un proyecto educativo institucional.

El PEI se desarrolla entretejiendo las distintas dimensiones de sus componentes: conceptual, administrativo, pedagógico y de interrelación comunitaria.

que la escuela pueda acceder directamente a recursos municipales o de cofinanciamiento para financiarlos. De esta forma, tienden a convertirse en ejercicios teóricos. La legislación igualmente creó los gobiernos escolares, que no tienen ninguna autoridad real sobre los rectores, el manejo de los docentes y la administración escolar. La participación de la comunidad en los gobiernos escolares, la Junta Municipal de Educación (JUME)³ y la Junta Departamental de Educación (JUDE) es, según la legislación, un mecanismo fundamental de control y fiscalización, pero estos organismos no cuentan con instrumentos para ejercer dichas funciones y quedan, en el mejor de los casos, como entes de carácter asesor. Finalmente, los padres y demás miembros de la comunidad no cuentan con la información necesaria para ejercer control sobre la marcha académica de las escuelas.

Análisis de los resultados de la evaluación de la calidad de la educación básica primaria en Colombia

Nos permitimos citar ampliamente la definición que el MEN ha presentado con respecto al concepto de calidad de la educación, para analizar posteriormente:

La calidad de la educación puede ser definida como el conjunto de condiciones y acciones exigibles para alcanzar lo que tiene más valor para quien ofrece el servicio educativo.

Por lo tanto la calidad es el nivel de exigencia que cada programa, cada PEI, se haya propuesto alcanzar para responder a situaciones y necesidades educativas de los estudiantes y del entorno sociocultural, sea este local, regional, nacional o internacional (Cano,1997:17).

De hecho, no se trata de una verdadera definición, sino de un acercamiento a algunos factores que según esta entidad pueden ser necesarios para alcanzarla. Conforme a esta premisa la definición de la calidad del sistema educativo el MEN la ha dejado al libre arbitrio de cada PEI lo que conlleva a la relativización y limitación del concepto de calidad educativa al contexto donde se ubica la escuela. Con ello lo más probable es que las escuelas ubicadas en sectores de escasos recursos tengan más posibilidad de mostrar una calidad menor que las que están ubicadas en sectores de

³ Es importante mencionar que la "Comisión Reguladora del Sector de la Educación" tiene su máxima expresión en la Junta Nacional de Educación (JUNE). El artículo 155 de la LEG establece que la JUNE: "Funcionará como órgano científico con el carácter de consultor permanente del MEN para la planeación y diseño de las políticas educativas de Estado". A su vez en el artículo 158 de la misma Ley se establece que en los departamentos se conformará la Junta Departamental de Educación (JUDE) y el artículo 161 establece que en los municipios se formará la Junta Municipal de Educación (JUME).

mayores recursos, porque la comunidad educativa en la que está inmersa la escuela es una parte fundamental en la elaboración del PEI. Con ello se contribuiría a que las escuelas reproduzcan las desigualdades fruto del origen social que las rodea, y no pedimos escuelas teóricamente iguales para todos pero sí escuelas con la misma eficiencia y calidad para todos, lo que lleva implícito la realización de acciones complementarias para quienes llegan a la escuela con carencias producidas por el medio social.

Otra apreciación importante sobre el concepto que plantea el MEN es que lo deja como resultado de un consenso social, pero para ello no brinda un apoyo técnico en el momento de llevar a cabo una definición que sea multidimensional, sistémica y concreta que permita ser evaluada. De tal manera que no es válido que entregue la responsabilidad a los PEI, pues es esquivar una obligación constitucional ante la sociedad.⁴ Por lo tanto se hace necesario que el MEN defina, así, cómo “planifica” y entrega los lineamientos generales del sistema educativo, el concepto de calidad de educación y sus características. Esto permitiría brindar una educación de calidad, ya que cada escuela se vería obligada a obtener como mínimo esos requisitos básicos, y por ende se facilitaría el proceso de evaluación de la calidad, porque en el momento de realizarla se vigilaría que cada escuela cumpliera como mínimo con los requisitos básicos.

Otro aspecto fundamental es que el MEN revise y ajuste anualmente este concepto, atendiendo a su naturaleza dinámica al igual que los PEI, las necesidades sociales y las expectativas que la comunidad tiene sobre la EBP. Esta estrategia obligaría a las escuelas a ir creando nuevos objetivos en su planeación escolar para alcanzar un mayor grado de calidad educativa. Con ello, la definición de la calidad de la educación sería un proceso de reconstrucción día a día de la realidad material educativa en términos de contar con lo que se tiene y a dónde se puede llegar, es la expresión de lo que se piensa hacer plasmado en el PEI.

Pero también es necesario analizar qué está ganando el MEN, cuando no concreta la definición de la calidad de la educación. Para esto los cuestionamientos serían los siguientes: ¿El MEN quiere que todos los colombianos recibamos una educación pública de calidad? ¿Al relativizar el concepto busca fomentar las desigualdades sociales?

El MEN en su definición habla de un entorno sociocultural, sea este local, regional, nacional o internacional, pero al evaluar la calidad de la educación no tuvo en cuenta el entorno sociocultural local porque realizó su evaluación a nivel nacional. Por consiguiente, se hace necesario tener una

⁴ Artículo 67: 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.”

definición única para toda la nación, de tal forma que todas las escuelas de EBP giren, como mínimo, en torno a ella y se puedan comparar los resultados entre regiones, entre escuelas privadas y públicas, de una escuela a otra, etc., además de que cada municipio pueda elaborar un mapa del estado de la calidad de la educación de sus escuelas.

El concepto de logro⁵ cognoscitivo

El MEN evalúa la calidad de la educación mediante el logro cognoscitivo, definido como “el camino que recorre el sujeto-alumno para llegar al objeto para construir (reproducir y eventualmente producir) el conocimiento estructurado en forma de cultura.”⁶

El análisis de este concepto debe referirse a las estructuras mentales⁷ del sujeto y recordar en primera instancia que, siendo una estructura, contiene elementos que se hallan subordinados a las leyes de composición que confieren al todo propiedades distintas a las de los elementos. Por tal motivo, tratar de evaluar el logro cognoscitivo al responder unas preguntas es casi imposible porque el camino que el estudiante traza para llegar al conocimiento no es una línea recta, ya que sus estructuras mentales son flexibles y por lo tanto cambian diariamente en la medida en que su experiencia de vida es fortalecida por el medio que lo rodea. Este camino se puede constatar durante el transcurso del año escolar.

El logro cognoscitivo permite determinar si el alumno generalizó el conocimiento pero no cómo lo construyó interiormente. Según el MEN, “el objetivo de las pruebas de logro es medir cómo se va conociendo, y la evaluación de logro la considera como una evaluación de conocimientos que responde a exigencias escolares y sociales inmediatas”.

Estas consideraciones permiten dudar de lo idóneo de esta prueba de logro para representar el papel y las acciones del sujeto en la ruta del conocer, pues el logro sumistra información que puede contribuir a entender cómo el currículo o plan de estudio está afectando al estudiante, pero no muestra aspectos extraescolares que son cruciales en el momento de adquirir el conocimiento, como por ejemplo el haber asistido al preescolar.

⁵ Los logros son los medios para constatar, estimar, valorar, autorregular y controlar los resultados con objeto del proceso educativo, con objeto de que, a partir de ellos y teniendo en cuenta las particularidades de su PEI, la institución formule y reformule los logros esperados.

⁶ Cano, F., op. cit., p. 21.

⁷ Las estructuras mentales son estructuras de acciones interiorizadas en pensamiento o exteriorizadas en movimiento: las segundas son observables, las primeras no, pero las inferimos y definimos funcionalmente mediante las acciones.

El nivel de logro en las pruebas de lenguaje y de matemática es establecido por el MEN como “El peldaño en el que se ubica un sujeto-alumno al tratar de abordar con éxito determinada actividad, para la cual necesita unos conocimientos previos que supuestamente ha adquirido con anterioridad. Es decir, llegar al peldaño C significa haber superado el peldaño A y B” (Cano, 1997:22).

Definición muy acertada porque en estas dos áreas se proponen objetivos que son prerrequisitos para alcanzar los siguientes. Pero es muy limitado, superficial y sesgado evaluar la calidad de la educación y con ello el sistema en sí mismo, solamente desde dos áreas, de lenguaje y matemática, del plan de estudios.

El estudiante y el logro cognoscitivo

El MEN evalúa la calidad de la educación, a través del logro cognoscitivo, porque en él se involucra el avance que el estudiante va alcanzando y facilita la adquisición de sus conocimientos subjetivos, en la ruta dirigida hacia el conocimiento objetivo⁸ según niveles dados de la evolución como sujeto y no sólo por el contacto con la información proveniente de la acción escolar.

De lo anterior se deduce que al evaluar el logro cognitivo el MEN de hecho está evaluando a toda la sociedad colombiana, pues la evolución como sujeto es producto de la interacción directa con el medio sociocultural que lo rodea y no sólo por el contacto con el contexto escolar. Es casi imposible observar esta situación con un solo indicador como el logro cognoscitivo, pues existen aspectos exógenos, que no dependen directamente de la política educativa, pero que sí afectan el proceso educativo como tal.

Según el MEN la evaluación del logro cognoscitivo exige una revisión de las prácticas educativas tradicionales repetitivas que impiden el desarrollo integral del estudiante, porque no alude a cuánta información retiene, comprende, o aplica del contenido que se ha constituido como materia escolar, pues lo que se evalúa son las cualidades del rendimiento con referencia al estudiante como persona (Cano,1997:15).

El logro cognoscitivo por sí solo no refleja las prácticas educativas tradicionales o actuales. Es necesario observar la pedagogía que el docente aplica en su aula, aspecto que es fundamental para el logro cognoscitivo. Sin embargo, independientemente de qué se evalúe, las prácticas educativas tradicionales se deben actualizar si se quiere que la educación desarrolle

⁸ Para este caso el término objetivo se debe entender como aquello que ocurre y se acepta como cierto con independencia del sujeto.

en el individuo la capacidad de responder adecuadamente a los desafíos del entorno tanto cultural como tecnológicamente determinado, porque las exigencias van cambiando con el entorno y el momento, en la medida en que la sociedad va reconstruyendo su imaginario normativo.

La calidad de la educación y el logro cognoscitivo

El MEN toma el logro cognoscitivo como el aspecto clave para evaluar la calidad del servicio público educativo porque.

amarra otros elementos constitutivos de la calidad de la educación, tales como los enunciados en el artículo 4 de la LGE: la formación y cualificación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la orientación, innovación e investigación educativa, la inspección y evaluación del proceso educativo. Los cuales son considerados como factores que afectan positiva o negativamente el logro cognoscitivo.

Para estudiar la calidad educativa es necesario elaborar indicadores que permitan analizar cada uno de estos aspectos y observar su nivel de influencia.

Si en Colombia cada escuela tiene su PEI, que debe ir acorde con la realidad del estudiante y se evalúa el logro cognoscitivo porque amarra otros elementos constitutivos de la calidad de la educación, para evaluarla a nivel global no se ha asumido que los hechos que afectan se dan en el contexto escolar, comunitario y cultural que de alguna manera influye en los logros cognoscitivos y que por lo tanto deben ser evaluados de manera independiente.

Factores asociados al logro cognoscitivo

En el MEN:

consideran que factor (de), en general, es todo aquello que produce un efecto (en) si puede verificarse empíricamente y que, al utilizar un modelo estadístico para identificar los factores (de), se busca una explicación de carácter probabilístico (Cano, 1997:28).

Por lo tanto, cuando el MEN busca los factores asociados al logro cognoscitivo, busca las evidencias de los factores que de alguna manera afectan positiva o negativamente los logros cognoscitivos de los estudiantes, pero esto es totalmente imposible si se toma el logro cognoscitivo como un factor total sin desagregar sus posibles componentes como pueden ser: costos,

material didáctico, maestros, etc. que permitan examinarlo y saber cómo lo afectan. Al respecto, el Instituto SER de Investigación nos da la razón cuando define como factores asociados con el logro cognoscitivo:

a los componentes que por hacer parte del sistema educativo mismo inciden de manera directa en el proceso educativo [...] y aparecen simultáneamente con el buen o el mal desempeño de los alumnos (Instituto Ser de Investigación,1996:4),⁹ sin por ello explicar necesariamente el resultado encontrado ya que se requiere de mayor investigación para poder afirmar conclusiones al respecto.

Clasificación de la información

En un informe entregado por el Instituto SER, que revisa la literatura científica, se encontraron sugerencias teóricas que le autorizaron a considerar la siguiente Clasificación de Factores de Aprendizaje Escolar (Instituto SER de Investigación, 1996:2):

Clasificación de los factores de aprendizaje escolar ligados indirectamente al desempeño escolar

Relativos al nivel de vida

- Ingresos familiares
- Acceso a servicios de acueducto, alcantarillado, luz eléctrica, agua potable
- Calidad de vivienda
- Número de personas en el hogar
- Asistencia regular a la escuela de todos los niños en edad escolar de una familia

Relativos al medio social

- Organización social de la escuela
- Condiciones climáticas
- Grado de urbanización e industrialización
- Topografía y distribución de la población
- Condicionamientos históricos: valores tradicionales, lengua, ritmo de trabajo, nivel de violencia

⁹ El Instituto SER se refiere a desempeño y a rendimiento escolar porque ajustó los resultados de logro suministrados por el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES) a una escala que permitiera la aplicación del modelo multicorrelacional que utilizó.

- Actitud de los docentes, directivos y alumnos hacia la experiencia escolar cotidiana
- Papel de la familia en el equilibrio emocional de los hijos
- Repetición de grados escolares
- La historia escolar del estudiante incluyendo preescolar
- Grado de escolaridad de los padres, especialmente de la madre
- El escolar vive con los padres o no
- Alto desarrollo educativo del distrito escolar
- Clases sociales, grupos profesionales versus ocupaciones

Factores ligados directamente al desempeño escolar

De carácter educativo

- Formación académica de los docentes
- Calidad y cantidad de los textos escolares
- Modelos pedagógicos
- Tiempos reales dedicados a la atención de los educandos
- Participación de los padres en el proceso educativo de los hijos
- Actores de la educación: Los docentes y los alumnos, el Estado en su función de vigilancia de la calidad y cumplimiento de los fines de la educación y los institutos oficiales en cuanto apoyan a los establecimientos educativos.
- Relaciones entre el alumno, el docente y el establecimiento.

Aclara el MEN:

los aspectos que se han explorado se clasifican según las fuentes de información: alumnos y sus hogares, docentes (de lenguaje y matemática), planteles y sus respectivos directores, que según los expertos permiten observar y construir elementos significativos del contexto educativo como lo son:

- Los que corresponden a los recursos físicos, organizativos, administrativos y pedagógicos
- Los que constituyen la acción pedagógica, y
- Los que corresponden a lo personal y social referentes a los actores de la educación: estudiantes, docentes, padres de familia, directivos que según su participación en el diseño, ejecución y evaluación de los PEI.

Consideramos que en el momento de investigar todo puede constituirse como fuente de información, pero lo importante es definir el fenómeno que se investiga y después elaborar los indicadores pertinentes para los objetivos de investigación. Además, estos aspectos son demasiado generales debido a

que el MEN no tiene un concepto de calidad preciso y esto le impide contar con un objetivo hacia el cual dirigirse. Es decir que se debe partir del concepto de calidad, el cual es muy difícil abordar prima facie en su totalidad. Se elaboran los objetivos con respecto a las características pertinentes, para después elaborar los indicadores y obtener información sobre ellos y el objeto general de estudio; inicialmente debe ser sobre el contexto de la célula básica del sistema educativo, es decir, la escuela, sus insumos, productos y ciertos procesos que en ella se dan. Con estos elementos podremos construir relaciones con las que llegaremos a los diagnósticos sobre la calidad de la educación.

Los instrumentos

Los instrumentos correspondientes a los factores de logro que fueron diseñados por el Instituto SER en forma de cuestionarios, se resolvieron de manera personal, con preguntas de respuestas cerradas, a partir de las cuales, según el instituto, se establecieron las variables, todas ellas dicotómicas y las menos con más de dos valores.

Los cuestionarios se dirigieron a los directores, docentes y estudiantes. Los directores brindaron información sobre sus respectivos establecimientos, en general sobre insumos, que es casualmente la más accesible, ya que puede encontrarse en archivos administrativos presentes en todas las instituciones y en las SED o SEM.

Instrumentos para directores

Según el Instituto SER, se diseñaron teniendo en cuenta las funciones que los planteles cumplen, los lineamientos del MEN en cuanto a infraestructura, administración, financiamiento, dirección y pedagogía de la institución.¹⁰

Se exploraron los siguientes aspectos:

En cuanto al plantel:

- Identificación
- Tamaño e infraestructura
- Recursos docentes y recursos recibidos del Plan de Universalización
- Organización escolar

¹⁰ La LGE ordena los lineamientos generales de los procesos curriculares del servicio educativo y que los indicadores de logros curriculares para la educación formal sean establecidos por el MEN.

La misma ley concibe el currículo como una construcción social en permanente elaboración. El Decreto 1860 desarrolla los aspectos pedagógicos y organizativos generales del servicio.

En lo que a nosotros respecta estamos seguros de que en lo referente al plantel hizo falta indagar sobre un mayor número de aspectos, como son:

- Número de escuelas de cada nivel y modalidad (Información que puede ser obtenida del DANE, DNP, Secretaría de Educación)
- Relación de las escuelas graduadas¹¹ o escuela nueva¹²
- Dotación de instalaciones
- Equipamiento de las instalaciones
- Disponibilidad de libros de texto
- Volúmenes en la biblioteca escolar

En cuanto al director(a):

- Género
- Edad
- Preparación
- Experiencia docente
- Experiencia directiva
- Escalafón y capacitación
- Dedicación
- Gestión escolar (incluida en ella la pedagogía dominante).

En lo relacionado con el director, no se profundizó en la forma como se lleva a cabo el proceso de administración escolar, pues es tan compleja que no se debe limitar a la gestión escolar. Por ejemplo: no se indagó sobre el director y su habilidad para constituir grupos de trabajo entre los docentes de su escuela, la frecuencia con la que lleva a cabo reuniones con los maestros y el apoyo que les da en lo relacionado con la práctica pedagógica, y la incidencia que tiene este apoyo en la adquisición de los aprendizajes de los estudiantes, el tiempo de dedicación, capacitación que ha recibido al respecto, tiempo que dedica a ella, horario de llegada a la escuela, los contactos que tiene para hacer trámites, etcétera.

Tampoco se indagó sobre estamentos que apoyan al director y los docentes como lo supervisión escolar.

El papel del director es crucial para promover el buen desempeño en las escuelas, pues son sus líderes esenciales, que siempre deben adaptarse y cambiar. Sin un líder capaz de articular una nueva misión, la escuela se limita a prolongar el surco en la misma dirección, como una criatura de hábitos. Sin un líder capaz de realizar y motivar a los otros para que apliquen una nueva

¹¹ Con la EBP completa.

¹² Escuelas donde se tienen los 5 grados de EBP, pero que sólo laboran 1 o 2 maestros. Cada uno de ellos atiende en su salón de clase dos o tres grupos al mismo tiempo.

estrategia, la escuela seguirá sus modos tradicionales de funcionamiento o se atendrá a las agendas privadas de sus miembros y empleados. Sin líderes, la escuela hará mañana exactamente lo mismo que hizo hoy. Es por eso que, para sobrevivir y progresar, toda escuela necesita líderes fuertes. El líder, en este caso el director, debe impulsar el trabajo de sus docentes para definir y describir una misión para la escuela, motivar a la comunidad para que comparta esa misión, y estimular la acción para realizarla.

Instrumentos para docentes de lenguaje y matemáticas

Según el MEN, el diseño de las pruebas partió del concepto de educador como “orientador” y acompañante que tiene la responsabilidad pedagógica del éxito académico de los estudiantes y debe reproducir ambientes que propendan al desarrollo y la madurez de los mismos.

Los cuestionarios de los docentes indagaron sobre su información personal y datos relativos a:

- Característica de su vinculación al plantel
- Contexto para dictar la clase
- Actividades pedagógicas
- Énfasis en contenidos
- Actitud hacia las habilidades
- Motivación
- Aprendizaje y género de sus alumnos
- Actitud frente a su profesión

Consideramos que la investigación no obtuvo información que permitiera ver la importancia del papel del docente como el actor fundamental en el proceso de obtención de una educación de calidad, porque de manera intuitiva sabemos que de su práctica profesional depende la enseñanza de los contenidos y el diseño de metodologías que aseguren la equidad, la eficiencia, la pertinencia y la calidad entre los conocimientos y cada estudiante. Para que haya eficiencia y equidad en los procesos de adquisición de conocimientos se debe dar un trato diferencial a cada estudiante. Piénsese entonces que el maestro necesita una preparación especializada y una actualización continua, para desarrollar una profesión tan compleja.

No se indagó sobre sus prácticas profesionales, ni sobre sus conocimientos. No hay un indicador que relacione directamente la educación del maestro con su nivel en el escalafón, ya que según el censo de maestros y funcionarios del sector educativo de 1991, los promedios se encuentran

por debajo de los niveles educativos que supone la normativa del escalafón docente. Esto da algunas pistas sobre el posible estado de formación de los docentes y pone en alerta sobre la importancia de indagar este aspecto.

Creemos que se menosprecia el papel de los docentes, porque las escuelas no se consideran una organización. Si así fuera, se tendría en cuenta que las escuelas se comportan como toda organización, su corazón es su personal. A los docentes se les asignan aulas, niños, horarios, y contenidos, en algunos casos, sin materiales didácticos. Después de un periodo especificado, se espera que los niños salgan de las aulas llevando en sus cabezas por lo menos una parte de los objetivos de cada área. Aunque este ambiente, en extremo estructurado (no necesariamente bien), resulta familiar para alumnos y maestros, no siempre logra promover la curiosidad, creatividad o la comprensión y la calidad educativa. Sobre este proceso nada se sabe y lo peor es que al respecto no se creó un espacio para recoger información que nos indique si el docente tiene aptitud para enseñar y, si no la tiene, cómo se afecta el logro cognoscitivo. Tampoco se sabe realmente qué piensan los maestros sobre sus salarios, ni cuál es la dinámica al elegir su licenciatura, ni al decidir sobre las pedagogías por aplicar en el aula de clase, situación que puede afectar el logro académico.

Instrumentos para estudiantes y sobre sus hogares

Según el Instituto SER, estos instrumentos se elaboraron a partir de la concepción del estudiante como el producto de un medio familiar y socio-cultural específico que es moldeado en parte de su desarrollo como persona por la escuela. Está involucrado con la escuela por medio de sus procesos de aprendizaje y sus relaciones con compañeros y profesores.

Los cuestionarios de los estudiantes indagaron sobre su información referente a:

- Edad
- Ubicación (urbana/rural) de su residencia habitual
- Actividades que realiza durante el tiempo no escolar
- Tiempo de dedicación a los deberes escolares o con relación a ellos
- Historia escolar en términos de preescolaridad, movilidad y repetición de grados
- Acceso a materiales educativos de uso personal
- Actitudes y percepciones hacia el lenguaje y las matemáticas, la escuela, sus docentes, sus padres, sus compañeros y frente a sí mismo
- Tipo de hogar
- Condiciones de vida relativas a la vivienda

- Nivel educativo del núcleo familiar
- Alfabetismo de los padres y condiciones de su trabajo
- Ayudas del hogar para el niño.

Este aspecto se trató de manera superficial, especialmente las relaciones escuela-padres-comunidad, pues en las prácticas escolares de educación pública, los padres son la fuerza laboral no utilizada y no se toman en cuenta desde el punto de vista de la satisfacción del cliente. La escuela pública debe venderse a los padres, tratándolos como clientes primarios, por ser los representantes legales de sus hijos, pero cómo saber sus expectativas si no se investiga al respecto.

La muestra

La muestra general del estudio se constituyó a partir del universo de planteles de calendario A y B¹³ que ofrecían en 1991-1993 el tercer grado de educación básica primaria, en cada uno de los sectores: oficial rural, oficial urbano y no oficial urbano.

Las unidades de observación son los estudiantes de tercero y quinto grado de EBP, los docentes de lenguaje y matemáticas de cada uno de los grados y el director del plantel.

La unidad de selección fue el curso, dentro de una jornada, de un establecimiento educativo.

Con la muestra se quería estimar en el ámbito de departamento por lo cual todos los municipios tenían la oportunidad de ser seleccionados. El error máximo de estimación se determinó en 5 por ciento.

El procedimiento

Según el Instituto SER, el modelo explicativo utilizado fue de tipo correlacional, para ello fue necesario:

- La transformación de los resultados de logro cognitivo (suministrados por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, en escalas de naturaleza categórica ordenada).

¹³ Cuando hablamos del calendario A y B nos referimos al calendario escolar o año lectivo, que se divide en A y B. En el calendario B, las labores escolares se desarrollan en el periodo comprendido entre septiembre y junio, y se encuentra establecido en los Departamentos (división territorial) de: Valle del Cauca, Cauca y Nariño. En el calendario A, las labores escolares se desarrollan en el periodo comprendido entre febrero y noviembre y se encuentra establecido en el resto del territorio.

CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA MUESTRA PARA EL CALENDARIO¹⁴

Materia	Grados			
	Tercero Docentes	Estudiantes	Quinto Docentes	Estudiantes
Oficial Rural (a)				
Lenguaje	706		688	
Matemáticas	694		688	
		7 652		6 759
Oficial urbano (b)				
Lenguaje	378		362	
Matemáticas	386		365	
		9 357		9 329
Privado urbano (c)				
Lenguaje	258		247	
Matemáticas	249		259	
		5 988		5 927

Fuente: Instituto SER de Investigación (1994), vol. 5.

Notas: (a) Incluye 35% de planteles nacionales, 39% de planteles departamentales y 25% municipales.

(b) Incluye planteles nacionales, departamentales, municipales; los departamentales constituyen el 38 por ciento.

(c) Incluye 260 planteles, 75% de ellos pertenecientes a comunidades religiosas o a personas naturales.

Hay predominio de docentes mujeres en el sector urbano. En el sector rural, hay aproximadamente una tercera parte de docentes hombres. La muestra cubrió 27 entidades territoriales.

- La constitución de un puntaje de logro cognitivo para representar el desempeño de cada curso de alumnos, obteniendo un puntaje promedio al cual se le denomina logro promedio.
- Seleccionar variables potenciales que permitieran disminuir el conjunto original, utilizando la técnica de análisis factorial y tomando aquellas cuyas intercorrelaciones fuesen iguales o mayores que 0.5.
- Seleccionar finalmente las variables para examinar su fuerza predictiva.

¹⁴ Comprendió 28 departamentos y el Distrito Capital (Santafé de Bogotá).

Los departamentos fueron Amazonas, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Guaviare, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, San Andrés, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada.

Muestra para la identificación de los factores de logro Calendario A y B

Nivel de análisis	Lenguaje	
	Grado 3°	Grado 5°
Cursos	1 228	1 469
Estudiantes	21 850	21 313
Matemáticas		
Cursos	1 477	1 445
Estudiantes	22 432	21 526

Fuente: MEN, Sistema Nacional de Evaluación, 1997, documento interno de trabajo.

Nota: El curso está determinado por uno o más estudiantes seleccionados en la muestra, que estudian una materia (lenguaje o matemáticas) con un profesor común, en un establecimiento educativo determinado. Hay un curso por plantel (Instituto SER de Investigación (1994), resumen ejecutivo, vol. 5, p. 10).

- Partiendo de las escogidas formular un modelo de regresión múltiple en cada una de las submuestras constituidas por tipo de plantel (oficial rural, oficial urbano, privado urbano) y con ello:
- Identificaron una variable que tuviera una relación lineal más clara con el logro promedio.
- Identificar el porcentaje de variación total de la variable logro cognitivo puede ser explicada por las variables asociadas del plantel y del director (Cano, 1997:39).

Premisas de análisis

El MEN parte del análisis de la calidad de logro cognoscitivo de dos premisas básicas:

- La calidad académica es un componente de formación integral que le permite al individuo relacionarse y desenvolverse en el medio social y laboral.
- La calidad académica es el resultado de un conjunto de interrelaciones de varios factores, ligados directa o indirectamente al proceso de aprendizaje (Cano, 1997:40).

Ante estas dos premisas de análisis, se comprueba que la calidad de la educación aún no está definida claramente por el MEN y sus investigadores, como ya se precisó en líneas anteriores, lo que para ellos es claro es

que la “calidad es el “resultado de la sinergia de “varios factores”. Por lo tanto, si se obtiene un resultado es porque existe un proceso que necesita insumos para producirlo. Pero el problema sería que los insumos dependen en gran medida de la política educativa, de la forma como dichos insumos se asignen y se distribuyan, y de cómo se vigile su funcionamiento. Por lo tanto los insumos son elementos de la calidad que resultan modificables a través del proceso de toma de decisiones en materia educativa. Sin embargo, si no desglosan los factores interrelacionados ligados directa o indirectamente al proceso de aprendizaje para analizarlos y se desconoce su nivel de correlación, entonces se desconoce la importancia de los insumos necesarios para elevar la calidad de la educación. Y en este caso la pregunta obligatoria es ¿Qué se puede modificar en un proceso de toma de decisiones si se desconoce la importancia de los insumos educativos básicos para elevar la calidad de la educación?

Los resultados

En este apartado se presentarán los análisis comparativos que hace el MEN, de los factores asociados con el logro cognoscitivo en los calendarios A y B.

La comparación entre los resultados obtenidos en los análisis de factores que explican el logro de los estudiantes de primaria en los 27 departamentos que prestan el servicio educativo en el calendario A, y cuatro departamentos y el Distrito Capital que prestan el servicio en el Calendario B, tiene las siguientes características:

Variables comunes que explican el logro promedio de un curso:

El sector oficial rural

- A medida que aumenta la educación de los docentes, aumenta el logro del curso.
- Cuando se ofrece el servicio de salud, se refleja en mayor rendimiento en el grado tercero de EBP.
- A mayor antigüedad de los docentes en el plantel, menor logro; a menor antigüedad de los docentes en el plantel, mayor logro.
- El logro empieza a descender cuando la antigüedad de los profesores en conjunto sobrepasa los 10 años.
- El factor dotación y calidad del aula se asocia positivamente con el logro en los dos grados.
- El factor énfasis que el docente da a los contenidos se asocia positivamente al logro en matemáticas de quinto grado.
- El factor frecuencia de uso de actividades en clase presenta una asociación positiva con el logro en lenguaje de ambos grados.
- A mayor frecuencia de uso de la lectura libre y composición escrita libre, mayor logro (Cano, 1997:43).

El sector oficial urbano

- La evaluación del desempeño de los docentes presentó una asociación negativa con el rendimiento en lenguaje y las matemáticas en los dos grados.
- La antigüedad promedio de los docentes en el plantel se asocia negativamente con el logro promedio de quinto grado en las dos áreas.
- El trabajo de los docentes, adicional al plantel, se asocia de manera negativa con el rendimiento en ambos grados.
- El factor disponibilidad de material y equipo de apoyo (disponibilidad de audio y material de juego) que tiene el docente para dictar su clase se asocia con un mayor logro en ambos grados.
- El factor relativo a la motivación del docente se asocia con un mayor logro en lenguaje en ambos grados.
- El factor relativo a la calidad y dotación del aula (ventilación adecuada y tablero) se asocia con un mayor logro en matemática (Cano, 1997:44).

Sector privado urbano

- El ofrecimiento de servicio de salud para los estudiantes se asocia con mayor logro en las dos áreas y grados.
- El nivel educativo promedio de los docentes de primaria se asocia con un mayor logro, en ambos grados.
- El factor dotación de la biblioteca (la biblioteca tiene enciclopedias, diccionarios y cuentos) como complemento de la dotación de material de apoyo pedagógico se asocia positivamente con un mayor logro promedio.
- El factor metodología se asocia predominante en el plantel presenta tres características importantes:
 - En los planteles de calendario B, por no tener una metodología única se asocia con un mayor logro en lenguaje.
- Utilizar metodología constructivista¹⁵ se asocia con un menor logro en matemática de tercer grado en los dos calendarios:
 - En los planteles de calendario A, al usar una metodología personalizada se asocia con un mayor logro en matemática de quinto grado.
 - El factor dotación y calidad del aula (el aula tiene estantería, biblioteca, escritorio y silla para el docente) de clase se asocia positivamente con el logro en los dos grados.
- El factor relativo a las actividades del docente se asocia con un mayor logro en matemáticas en ambos grados.
- El trabajo del docente, adicional al plantel, se asocia de manera negativa con el logro en ambos grados (Cano, 1997:44).

Variables comunes en los dos calendarios y en los dos grados que explican el logro individual:

¹⁵ Es una corriente de la Psicología de la Educación, donde se considera que el conocimiento no es una simple copia de la realidad, sino una elaboración del ser humano, y que los instrumentos que permitan tal elaboración son los esquemas que la persona ya posee, aquello construido en su relación con el medio que lo rodea. Resulta entonces de fundamental importancia que los maestros conozcan no sólo las representaciones que poseen los alumnos sobre lo que se les va a enseñar, sino también analizar el proceso de interacción entre el conocimiento nuevo y el que ya poseen, asumiendo que no es tan importante la producción final que emite el estudiante como el proceso que le lleva a dar una determinada respuesta.

- La autopercepción del estudiante se relaciona positivamente con el logro cuando él siente que tiene facilidad para el aprendizaje y viceversa.
- Los aspectos que puedan afectar negativamente al logro es la inasistencia por contingencias no estrictamente personales.
- Entre los estudiantes del sector privado, el factor relacionado con la metodología predominante en el plantel interviene así:
 - Si no hay una metodología específica predominante se da un mayor logro en lenguaje de tercero de EBP.
 - Si se usa la metodología activa se da un mayor logro en matemática de quinto grado de EBP.
- Si se usa el método constructivista el logro disminuye en matemáticas de tercer grado de EBP (Cano, 1997:46).

Aunque analizar la educación privada no es materia de estudio, es necesario incluir el informe sobre su calidad, que más adelante me será de gran utilidad.

Reflexiones del Ministerio de Educación Nacional sobre los resultados

Las reflexiones que presentó el Ministerio de Educación Nacional sobre el estudio que se realizó sobre la calidad de la educación fueron las siguientes:

El estudiante y su hogar

- 34% de estudiantes del grado quinto y más de 60% de los estudiantes del grado tercero ocupan el tiempo en casa en oficios domésticos todos los días. En el análisis se dijo que este factor no se mostró ligado al logro de los estudiantes en lenguaje y en matemáticas. Esto significa que los niños que dedican su tiempo en casa a este tipo de oficios alcanzan niveles de logro semejantes o muy próximos a los que no lo hacen.

Analizaron cuando el niño trabaja fuera de casa y sin mostrar directamente asociación negativa con el logro, pero sí con la inasistencia a la escuela. Por ello sostienen que el trabajo del niño fuera de la casa es una variable intermedia entre la inasistencia y el logro ya que, para el niño ausente, la socialización del conocimiento que ocurre en la clase no puede ser recuperada con el sólo hecho de ponerse al día en su cuaderno y recibir explicaciones por parte de un adulto ajeno al proceso educativo que se desarrolla en una clase.

- Independientemente del sector (urbano y rural) y tipo de establecimiento educativo (oficial o privado), 50% de los niños de tercer grado expresó su deseo de seguir estudiando, al igual que 90% de

los estudiantes de 5º grado. Frente a este hallazgo el análisis no dio respuestas, planteó preguntas todavía sin respuestas como:

¿La intención no marca la posibilidad de éxito?, ¿Marca precisamente la alta posibilidad de continuar los estudios, pero no que el acto de estudiar o el propósito de hacerlo sean la génesis del conocimiento del lenguaje del conocimiento del lenguaje, o de las matemáticas como objetos? ¿Si las respuestas a la pregunta no tienen para nosotros un significado que nos diga cómo el niño conoce, tendrá el descriptor del contexto un valor pedagógico educativo? ¿En una investigación de factores de logro cognitivo, tiene sentido interpretar las preguntas y respuestas sin tener una hipótesis sobre cómo el niño conoce? (Instituto SER de Investigación, 1994:13).

En cuanto al análisis que sostiene que los niños que trabajan dentro o fuera del hogar obtienen logros similares a los que no lo hacen, hay que dudar seriamente, pues la cantidad de tiempo efectivo dedicado al aprendizaje se relaciona de manera sistemática con el rendimiento. Así, cuando existe una mayor dedicación de tiempo a las áreas del plan de estudios, hay un mayor aprendizaje (Stevenson, 1991:1). También se puede pensar de manera intuitiva que, si el niño trabaja, no tiene tiempo para desarrollar las tareas que se le dejan para el hogar, lo que es una manera de aumentar el tiempo de aprendizaje.

También podemos constatar de acuerdo con la pregunta que se plantea al final, que realizaron la investigación sin hipótesis. Ello supone un derroche de tiempo y recursos y vuelve débiles los resultados obtenidos. Naturalmente no existió una planeación rigurosa y por lo tanto se pone en entredicho toda la investigación.

El plantel y el director

Los investigadores centraron su atención en aspectos relativos al director y su gestión:

Un evento curioso porque aparece tanto en 5º como en 3º es que, si como actividad de la gestión escolar el plantel tiene mecanismos de evaluación del desempeño docente, el logro de los estudiantes se afectaría negativamente en las dos áreas [matemáticas y lenguaje] y en planteles del sector oficial urbano (sic) (Cano, 1997:52).

Al respecto no se da respuesta alguna pero observan que en el sector urbano aparecen asociaciones inexistentes con indicadores de gestión como la participación docente en decisiones pedagógicas y de disciplina, evaluación administrativa y evaluación de logro del estudiante, premia-

ciones, etc., que sí aparecen en el sector rural oficial y favorecen el logro. Reflexionan si los directores necesitan mayor capacitación sobre aspectos de recursos humanos.

Analizan también la incidencia positiva que el mayor nivel educativo del docente tiene sobre el logro de los estudiantes en las áreas de lenguaje y matemática, y opinan que, para lograr un mayor nivel, haría falta que la formación estuviera vinculada al ejercicio docente y a la carga laboral parcial para dedicarse a la actualización académica e investigación educativa.

También analizaron el tiempo de ejercicio laboral como un factor de logro de efecto negativo: cuando es mayor de 10 años (sic) (Cano, 1997:53).

El promedio de los docentes que tienen la condición de más de 10 años de experiencia es 70% del sector oficial urbano y aproximadamente 45% de los docentes del sector rural.

También hacen notar que, cuando los docentes tienen un promedio de experiencia menor de 10 años, sólo marca asociación positiva en el sector rural en el grado tercero en el calendario B y en el área de lenguaje.

Este problema se acentúa en el sector urbano oficial, pero en el quinto grado en ambos calendarios y áreas.

Para ellos es importante aclarar que la experiencia en términos de años de ejercicio laboral acumulado no es lo mismo que la experiencia en términos de destreza profesional acumulada. Esto se ve reflejado en el porcentaje de los docentes que tienen sólo título pedagógico de educación normalista. Continúan diciendo que, para aclarar este punto, no se cuenta con la información que permita ver de manera más comprensiva lo que pueda explicar este hecho aislado. Porque en general ha sido que a mayor número de años de experiencia promedio, sobre los 10 años, se origina un efecto negativo.

Es paradójico que no se halla dado un espacio para obtener información profunda sobre el aspecto de liderazgo del director que es tan necesario para las escuelas, pues el director es la cabeza visible de ellas, y de su desempeño como líder depende la promoción del cambio. O por el contrario no se indagó si se está logrando el liderazgo del director con respecto a los maestros.

Se percibe una ausencia de esfuerzos sistemáticos de los sistemas educativos por encontrar y promover a líderes de alta capacidad y calidad. Lo que sigue es preguntarse, si el MEN considera a los directores importantes en las escuelas, entonces cuál es el procedimiento para elegirlos. Los líderes de las escuelas públicas se eligen más con base en títulos y educación, que por la aptitud y el desempeño demostrado. Con pocas vías para el avance, muchos maestros ambiciosos aspiran a ser directores, pero cómo saber si ese aspirante está entrenado para obtener el más alto desempeño de maestros y alumnos.

Ninguna otra organización de la sociedad escoge a sus líderes de este modo. Los títulos y la educación pueden ser importantes, sobre todo en

las organizaciones de orientación técnica, pero los líderes se eligen por sus aptitudes y habilidades con las personas y los procesos, y no sólo por su curriculum vitae.

En un escenario de organización, el liderazgo se define a veces como la capacidad para motivar a los miembros de un grupo a seguir un curso de acción, por lo general sin coacciones. Los directores deben ser capaces de: idear y articular tanto la visión como la misión de la institución, establecer estrategias para hacerla realidad, crear una red de personas que estén de acuerdo con ellas y puedan ayudar a realizarlas, y motivar a esas personas (y otras ajenas a la escuela) para que trabajen con empeño en la realización de esa visión y misión.

Por lo general las escuelas no tiene directores con estas características. En lugar de ello, el liderazgo suele ser desalentado por los sistemas escolares. Es necesario cambiar el sistema de selección de los directores para encontrar y recompensar a personas con gran energía y alto desempeño. Más que promover a quienes se han limitado a tomar los cursos requeridos en las universidades, o pasado por los años estipulados en el aula, deben buscar personas de adentro y de afuera del sistema que hayan demostrado capacidad para ser líderes y saber dirigir a los seres humanos.

En las burocracias escolares hay poco espacio para que surjan líderes. Rodeadas de las especificaciones en cuanto a los libros reglamentarios, de requerimientos con respecto a qué y cuánto enseñar, y de reglas y normas que gobiernan prácticamente las actividades de todo tipo, las escuelas están atrapadas en trámites burocráticos.

Hay mucho por hacer, pero antes de ello es necesario obtener información para diagnosticar y poder darle mayores funciones de importancia a los directores así como mecanismos para cumplirlas.

El docente y el espacio pedagógico

- El 50% de los profesores del sector oficial urbano dijo haber recibido capacitación para el ejercicio docente, pero según los resultados esto no tiene efecto alguno en el sector. Según el Instituto SER de Investigación es el sector más deficitario en este aspecto. Sólo opinan que alguna parte de la solución está en los PEI, pues con la información contenida en ellos, en el ámbito central y regional, se pueden planear investigaciones. Sin embargo, el planteamiento anterior queda sin responderse.

Terminemos estas consideraciones sobre los resultados de los factores de logro, aproximándonos a los que nos parece más evidente: el mayor número de factores

de logro del estudiante se registra, y no sólo, estadísticamente hablando, en el “estudiante y su hogar” y, ¿cómo no iba a serlo? (sic) (Cano, 1997:56).

Existe un desconocimiento total sobre el personal docente de EBP en muchos aspectos, especialmente en temas como su desempeño cotidiano en la práctica profesional y el tiempo real que invierte en ella.

Con relación al docente, quedaron muchas consideraciones por plantear, dado que es el actor fundamental del proceso de elevar la calidad de la educación. Es importante que se investigue sobre su vida, sus expectativas profesionales, distancia de su vivienda a la escuela, antecedentes familiares, condiciones de la vivienda de los maestros, entre otros. Sobre su capacitación tampoco se indagaron aspectos tales como si se siente realizado con su profesión, si necesita capacitación y sobre qué aspectos. Así el maestro ayudaría a definir las necesidades reales de capacitación.

Analizar este documento nos permite concluir que la investigación fue tan limitada que no se puede reflexionar sobre aspectos fundamentales. Como es posible observar, la práctica profesional dentro del aula quedó sicut enigmata, pues al respecto poco o casi nada se indagó. Todo se limitó a preguntar sobre el método que se utiliza como si este aspecto fuera el único y determinante para lograr que los estudiantes adquieran aprendizajes mejores y más efectivos.

Frente a todos estos análisis del MEN, nuestro planteamiento final es el siguiente: Según el MEN la “calidad es el nivel de exigencia que cada programa, cada PEI, se haya propuesto alcanzar para responder a situaciones y necesidades educativas de los estudiantes y del entorno sociocultural, sea este local, regional, nacional” (Cano, 1997:14).

¿Por qué cada escuela no evaluó la calidad de la educación que brinda si ésta es el nivel de exigencia que cada PEI se ha propuesto alcanzar para responder a realidades educativas diferenciadas?

Por supuesto que la respuesta puede ser que, a mayor autonomía, el MEN debe tener mayores elementos de control. Sin embargo, como se demostró anteriormente el MEN no ha tenido control alguno sobre los departamentos en cuanto a imponer las políticas educativas, supervisarlas y evaluarlas y menos aun sobre los municipios.

Con este tipo de información, que no está desagregada, no es posible dilucidar qué está ocurriendo en el interior de las escuelas, con los currículos que han aplicado en su PEI, ni cuál ha sido la ganancia en cuanto a calidad educativa con la reforma. Esto lleva a decir que no es posible diseñar políticas educativas diferenciadas que permitan elevar al máximo la eficiencia y la equidad atendiendo las necesidades educativas específicas que se plantea cada escuela en su PEI. Tampoco es posible realizar genera-

lizaciones para todo el territorio nacional porque cada departamento tiene características muy particulares.

De tal modo continuamos como siempre: el MEN pone en vigencia sus reglamentaciones, pero no las evalúa porque no cuenta con instrumentos confiables para hacerlo y por lo tanto no puede presentar políticas correctivas y menos aun sugerir políticas diferenciadas para cada departamento o municipio.

El MEN debe presentar de manera concreta la definición de calidad educativa, plantear los requerimientos mínimos que debe tener una escuela para llegar a ella y con base en esto elaborar los indicadores y los instrumentos pertinentes para medirlos. Asimismo, el MEN tiene que evaluar los requerimientos mínimos de calidad de la educación trazados a nivel nacional, pero que también realice esta evaluación y de manera obligatoria el municipio, como lo dice la Ley 60 de 1993 en su artículo 2: “Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales” al igual que la propia institución para que ella sepa qué rumbo está tomando la educación que está impartiendo y la ruta que le debe dar a sus PEI para elevar los indicadores de calidad propuestos por el MEN. Además, servirían de ayuda en la toma de decisiones importantes y en general para uso interno de cada escuela con propósitos de mejoramiento.

Por supuesto que el concepto de calidad de educación que presente el MEN debe renovarse periódicamente para que la escuela tenga cada año en su horizonte una nueva meta de calidad para alcanzar. Esto sería posible para el MEN reglamentando el artículo 80 de la LGE donde se otorgan facultades al gobierno nacional para que “reglamentará todo lo relacionado con este artículo”.

recibido en junio de 2000
aceptado en agosto de 2000

Bibliografía

- Banco Mundial, 1994, “Colombia: Poverty Assessment Report”, en Report No. 12673CO, Washington D.C., abril.
- , 1996, El desarrollo en la práctica, prioridades y estrategias para la educación, examen del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial.
- Cano, Foralba, 1997, Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes. Grados 3° y 5°, 1993-1994, Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.

Constitucion Politica de Colombia, 1991, Bogotá, editada por el Gobierno del Valle del Cauca.

De Landesheere, G., 1994, *Le pilotage des systèmes d'éducation*, Bruselas, De Boeck.

Hanson, E.M., 1989, *Descentralisation and Regionalisation in Educational Administration: Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain*, en *Comparative Education*, vol. 25, s. l. i., núm. 1.

Instituto SER de Investigación, 1994, *Informe Ejecutivo*, vol. 5, Colombia.

Ley General de Educación. Decretos reglamentarios 1994-1996, Plan Decenal de Educación, Colombia, Editorial Alfa & Omega.

Stevenson, D. L., y D. P. Becker, 1991, *State Control of the Curriculum and Classroom Instruction*, *Sociology of Education*, vol. 64, s. l. i., pp. 1-10.