

EL OBSERVADOR REGIONAL

<http://elobservador.univalle.edu.co> ISSN: 2011 - 3420



Cali, septiembre y diciembre
de 2011
No. 19 y 20

EDITOR:

Comité de Investigaciones
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle.

Esta es una publicación del
Centro de Investigaciones
y Documentación
Socioeconómica CIDSE
de la Facultad de Ciencias
Sociales y Económicas de
la Universidad del Valle
www.univalle.edu.co <http://socioeconomia.univalle.edu.co>

Participan en este número:

Harvy Vivas Pacheco Profesor
Líder del grupo de Economía
Regional y Ambiental –
GERA, Universidad del Valle.
<http://gera.univalle.edu.co>

Diana Marcela Jiménez
Restrepo
Miembro del Grupo Desarrollo
Económico, Crecimiento y
Mercado Laboral.
<http://desarrolloymercadolaboral.univalle.edu.co>



Cidse

GRAN ACUERDO NACIONAL POR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Harvy Vivas Pacheco

Introducción

Recientemente se realizó en Cartagena de Indias el I Congreso Iberoamericano y IV Nacional por una Educación de Calidad, encuentro que convocó a los sectores comprometidos con la docencia, la investigación y el diseño de políticas públicas encaminadas al mejoramiento de la calidad en la provisión de los servicios educativos.

Las 35 conferencias internacionales y 70 nacionales, así como los 200 paneles de expertos que nutrieron el evento entre el 24 y 26 de octubre dejaron reflexiones de gran relevancia para la construcción de una agenda de trabajo en el campo educativo. Como resultado, se sentaron las bases para la edificación del Gran Acuerdo Nacional por una mejor educación, promovido por el Movimiento Pedagógico y Social por una Educación de Calidad. Esta iniciativa, que demanda el concurso activo de todos los agentes comprometidos con el sector, emana del impulso inicial de las universidades, fundaciones, educadores, organizaciones estudiantiles, empresarios y agentes de intervención social comprometidos con el quehacer de la docencia, la investigación educativa y la renovación de las estructuras curriculares de las escuelas y colegios del país.

La consigna de la “educación como una tarea de todos” pone en el centro de la escena la necesidad de aumentar los estándares de calidad educativa como requisito fundamental para la construcción de una sociedad que brinde mayores oportunidades de inclusión en la vida económica y social del país. El reto de todos los actores comprometidos con el proceso consiste en contribuir al mejoramiento de la calidad educativa del país y a la disminución de su desigual distribución en las regiones.

Este es, sin lugar a duda, uno de los derroteros de mayor importancia para la ampliación de las capacidades de los individuos y para el ejercicio de su ciudadanía como agentes activos que puedan construir con responsabilidad el rumbo de su propio destino. Alcanzar la “mayoría de edad”, como lo denominara Kant y que ha sido invocado en el texto de la propuesta del Gran Acuerdo Nacional¹, debe entenderse como la ampliación de las posibilidades de nuestros jóvenes para pensar y decidir por sí mismos a través del ensanchamiento de sus capacidades para discernir, argumentar e interpretar con madurez los nuevos desafíos que nuestra sociedad impone día a día.

¹ Ver Movimiento Pedagógico y Social por una Educación de Calidad: hacia un Gran Acuerdo Nacional en <http://porunaeducaciondecalidad.org>

Como lo señala el texto preliminar de la propuesta, la educación de hoy implica nuevas exigencias en todos los niveles del sistema, desde el preescolar hasta la educación superior, y del acierto con que se aborden estas exigencias depende la trayectoria del Gran Acuerdo Nacional. Para inducir nuevos rumbos en la educación colombiana el clamor compartido se orienta a la necesidad de introducir cambios sustanciales en las estructuras curriculares y organizativas que estén a tono con una noción que no solo se centre en los propósitos de ampliación de cobertura, sino que incluya todos los demás ingredientes que conforman el concepto integral de calidad educativa.

Ahora bien, aunque precisamente la noción de calidad educativa está en el centro de los debates, en las reformas y en los proyectos de reforma de las leyes vigentes sobre educación, a menudo se detectan concepciones parciales o incompletas que aluden a algunos de los ingredientes que configuran una noción integral. La experiencia reciente del proyecto de reforma a la Ley 30, junto con su exposición de motivos es una muestra ejemplar de la pobre concepción de calidad en el caso particular de la educación superior. Por tal razón a continuación se intenta avanzar en algunas definiciones básicas.

¿Qué es educación de calidad? ¿Cuáles son las exigencias de un sistema educativo de calidad?

Para el Movimiento Pedagógico y Social la concepción integral de calidad educativa no puede equipararse en particular a la eficiencia en la provisión de los servicios educativos ni a la ampliación de la cobertura:

“Por “educación de calidad” entendemos una educación que forme de manera integral a las personas y que no se concentre exclusivamente en su dimensión académica; una educación que asuma fines y contenidos pertinentes a nivel social, contextual e individual; que priorice el desarrollo de los procesos para pensar, interpretar y convivir; y que contribuya a disminuir las inequidades de género, clase social y región, tan frecuentes en nuestro país.

Es cierto que una educación de calidad debe garantizar que aquello que se busca se logre, pero la eficiencia no puede equipararse a la calidad, ya que la calidad exige, además, la

presencia de integralidad, pertinencia, consolidación de los procesos de pensamiento e interpretación y la contribución a la disminución de las inequidades”. Movimiento Pedagógico y Social por una Educación de Calidad: Hacia un Gran Acuerdo Nacional, p. 5/8.

La revisión del concepto en otras fuentes permite apreciar que la calidad no sólo alude a qué y cómo aprenden los niños y jóvenes, sino también a lo que este esfuerzo logra irrigar para el individuo y la sociedad (PREAL²). De este modo, el centro de la definición recae en la relevancia y en la pertinencia de la educación. Las definiciones recientes del Banco Mundial, en cambio, enfatizan en la calidad educativa como el medio eficaz para la disminución de la brecha social entre ricos y pobres y el vehículo adecuado para atenuar las desventajas acumuladas de los grupos vulnerables. La UNESCO, por su parte, se centra en una definición de calidad educativa que destaca la equidad en la cobertura y en el acceso, la pertinencia y los logros en el rendimiento académico de los estudiantes.

En la variante de PREAL el énfasis recae en la noción de equidad:

Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje, de acuerdo con sus capacidades. Es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo aquellos que pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Desde esta perspectiva, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación³.

A pesar del riesgo de caer en definiciones ambiva-

² Programa para la Reforma Educativa en América Latina. Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe adscrito a la UNESCO.

³ Blanco, Rosa (2007). Educación de calidad para todos: Un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PREAL). Santiago de Chile: PREAL/UNESCO.

lentes, incompletas o parcializadas, cuando se habla de calidad educativa parece haber un consenso sobre los factores constitutivos que, al menos, se deben considerar cuando se alude a un constructo integral de tal dimensión. Desde la perspectiva de la Economía de la Educación estos factores se resumen en categorías como la suficiencia, la cobertura, la eficacia escolar, la eficiencia, la equidad y la eficacia duradera o el impacto esperado de largo plazo asociado a una educación de calidad.

A continuación se aborda cada uno de estos componentes con el ánimo de contribuir a una definición un poco más precisa que la utilizada corrientemente en las discusiones, debates y reformas del sector educativo.

Eficacia

Los logros del sistema educativo corrientemente se observan en su eficacia para retener, promover, garantizar el egreso oportuno y facilitar la movilidad de los estudiantes hacia niveles superiores o el mercado laboral. Mientras que la capacidad de retención o la disminución de las tasas de deserción se refieren a la eficacia interna del sistema, los logros de mediano y largo plazo, expresados en las oportunidades de inserción a la educación superior universitaria, técnica, tecnológica o post-secundaria en general, vienen a configurar la denominada eficacia externa del sistema educativo.

Estos factores que constituyen piezas fundamentales de una noción integral de calidad, sin embargo, requieren de componentes asociados a los aprendizajes y a las dinámicas propias del salón de clase que regularmente no se incluyen en las variables de resultado utilizadas en la medición. Por tal razón, un derrotero de calidad educativa debe encaminarse hacia la ampliación de la capacidad de los planteles educativos para alcanzar las metas independientemente del origen social de los estudiantes, su estratificación o entorno familiar.

Suficiencia

La suficiencia alude a la disponibilidad de recursos para que los planteles educativos y el sistema en su conjunto cuenten con un presupuesto que garantice una provisión adecuada de recurso humano, dotación e infraestructura en educación preescolar, primaria y bachillerato, así como para la investigación y el desa-

rollo de la ciencia y la tecnología en los planteles de educación superior.

Es preciso recalcar aquí que la asignación actual de recursos para todo el sistema educativo colombiano no alcanza a representar un porcentaje que supere el costo de la guerra —que va un poco más allá del 5% del PIB— y las asignaciones para investigación y desarrollo representan un porcentaje minúsculo del PIB, en relación con otros países de la región. El discurso recurrente de la educación para la “nueva sociedad del conocimiento” debe estar respaldado en un flujo real de recursos de financiación que sea consistente con las metas de calidad establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes Decenales. Solamente bajo estas condiciones de mayores recursos y menos retórica a nombre de la “nueva sociedad del conocimiento” se podría efectivamente llevar al país por una senda sostenida con educación de calidad.

Eficiencia

Hasta este punto es preciso ampliar el horizonte de una concepción integral de calidad que además de la suficiencia de recursos cuente con un respaldo de eficiencia en la utilización de los recursos destinados al financiamiento del sistema en todos sus niveles. El concepto de lo público no debe excluir, por supuesto, la responsabilidad en el manejo de los recursos, por el contrario, este concepto integral debe imponer estándares elevados de eficiencia en la utilización y gestión de los recursos. La rendición de cuentas, enunciada corrientemente desde perspectivas económicas y administrativas, exige que los recursos disponibles para los planteles se utilicen con acierto en niveles de escala óptima (eficiencia técnica) y con una combinación de insumos que no implique el despilfarro de recursos o la utilización inadecuada en la provisión de servicios educativos de calidad (eficiencia asignativa).

No obstante, en este punto cabe anotar que la eficiencia, en educación superior por ejemplo, implica la consideración de elementos adicionales que ponderen los rasgos particulares que la caracterizan. Tal y como lo señalé en un texto anterior⁴, la aplicación directa de los criterios de rentabilidad de las actividades de mercado y el galimatías que se desprende de la imposición de criterios eficientistas puros —que confunde

⁴ Vivas, Harvy (2009). “Algunas reflexiones sobre la noción de eficiencia en educación superior”. En Posiciones, Revista de la Universidad del Valle, No. 3, abril, pp. 66-79.

la producción de bienes industriales en serie con la apropiación, producción y difusión de conocimientos— puede llevar a errores crasos en la consecución de objetivos. La función de producción de los servicios educativos que ofrecen las universidades públicas tiene una naturaleza de multiproducción en la que la docencia y la investigación son interdependientes y cualquier proceso de ajuste puede inducir efectos de *trade-off* que lleve a resultados indeseables.

Cobertura

La cobertura se refiere a la capacidad del sistema para brindar el acceso al mayor número de estudiantes y como se anotó en la introducción de este texto es una pieza más en una concepción amplia de calidad educativa. En este factor el país muestra importantes progresos en las últimas dos décadas y se esperan nuevas conquistas en educación básica para los próximos años. Sin embargo, en algunas regiones todavía persisten impedimentos estructurales en los niveles básicos que imposibilitan que los niños y jóvenes accedan al sistema escolar, particularmente en las zonas rurales y en las áreas deprimidas de las cabeceras urbanas.

En educación universitaria, técnica y tecnológica la cobertura es aún baja y queda todavía un camino largo por recorrer. El Plan Nacional de Desarrollo y los estudios previos otorgan una importancia decisiva al componente de cobertura en educación post-secundaria, pero con algunas fisuras en el modelo de financiación propuesto y en el acopio de recursos para los planteles públicos en los próximos años. El amplio debate alrededor del Proyecto de Reforma a la Ley 30 mostró que la meta de cobertura del 75% de los municipios y el incremento de 646.000 nuevos cupos hubiese resultado inviable con la provisión de recursos proyectados hasta el 2022. Vale la pena resaltar que las universidades públicas colombianas hicieron esfuerzos importantes en los últimos 15 años para aumentar la cobertura con un presupuesto indexado que sólo recibió recursos frescos en el 2009 y que de plano resultaron insuficientes para retribuir los retrasos en calidad que implicó tal esfuerzo de ampliación de cupos.

Por tales razones, el aumento de la cobertura no puede verse como un objetivo aislado. Cuando los aumentos de cobertura no cuentan con contrapartidas destinadas a mantener o mejorar los niveles de eficacia escolar, la función de producción de servicios

educativos en todos los niveles trae consigo efectos perjudiciales desde la perspectiva de una noción integral de calidad. La imposición de restricciones severas por el lado de la insuficiencia de recursos a esta función de producción lleva, de manera indefectible, a la segmentación del mercado educativo y a la agudización de la brecha entre colegios de alto y bajo rendimiento, lo que se evidencia en las pruebas de competencias nacionales e internacionales.

En esta dirección, la propuesta del Gran Acuerdo Nacional por una Educación de Calidad intenta comprometer al gobierno para que fije una meta de ampliación de recursos para el sistema educativo que llegue al 7% del PIB.

Equidad

Tal y como se pudo apreciar en las concepciones recientes del Banco Mundial y PREAL, la educación de calidad es un medio eficaz para atenuar la brecha social y ampliar el espacio potencial de realizaciones de los grupos vulnerables de la sociedad. El valor agregado de un sistema educativo que obedezca a criterios de equidad se asocia a su eficacia interna y externa, así como a los logros efectivos de las generaciones contemporáneas (equidad intra-generacional) y a las posibilidades de los jóvenes para una mejor movilidad social con igualdad de oportunidades que luego se transmiten a las nuevas generaciones (equidad inter-generacional).

En este aspecto el país presenta retrasos de enorme dimensión por regiones. Así mismo, los logros en los indicadores de rendimiento académico en las pruebas de competencias nacionales e internacionales de ciencias, matemáticas y lecto-escritura aportan evidencia de la brecha que todavía persiste entre estudiantes de diferentes orígenes sociales. La persistencia de esta brecha reproduce un modelo elitista en el que la educación de calidad, en lugar de potenciar su carácter público, tiende a convertirse en un “bien de club”⁵,

⁵ Los “bienes de club” o de “peaje” como se suele denominar en la literatura económica, hacen parte de los “bienes comunes” conjuntamente con los “bienes públicos”. Los bienes de club se caracterizan porque son excluyentes en el consumo y, en la mayoría de casos, exigen pagos onerosos para acceder a su adquisición. En nuestro medio, el acceso a la educación de calidad se asocia a la pertenencia a determinados clubes de élite que exigen para su ingreso importes elevados o “donaciones voluntarias” que promueven la segregación en el sistema escolar. Un tratamiento amplio de este aspecto en Vivas, Harvy (2007). Educación, Background familiar y Calidad de los entornos locales en Colombia. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

que excluye del consumo a determinados grupos sociales. La precariedad de recursos en la dotación de infraestructura y equipos, así como en la cualificación docente en los niveles básicos, profundiza estas desigualdades y afecta las realizaciones potenciales de los individuos en su vida laboral.

No sobra enfatizar que una de las características del sistema educativo colombiano radica en su alta segregación en los niveles básicos, lo cual se puede apreciar en los niveles de dispersión de las pruebas SABER o en los resultados de lecto-escritura que aportan las pruebas internacionales. Los resultados que se desprenden de SABER 11 (con una muestra de 69.740 estudiantes), cuando realizamos un ejercicio de descomposición de varianza mediante técnicas multinivel, muestra que el 27.3% de la variabilidad en los puntajes se explica por la diferencia entre colegios⁶. Cuando el modelo estadístico se amplía, incluyendo un indicador socioeconómico de colegio, esta variabilidad cae al 11.6%, mostrando así el perfil altamente segregado de las escuelas y colegios del país.

Los logros en las pruebas internacionales de lecto-escritura muestran resultados aún más preocupantes. El retraso comparativo del país y sus desigualdades en lenguaje y matemáticas (medidas a través de las pruebas TIMSS, PISA y PIRLS) aportan evidencia adicional sobre la persistencia de profundas disparidades en los niveles de desempeño y proporcionan nuevos datos sobre la presencia de iniquidades de género.

Impacto de largo plazo

En el caso particular de las competencias en lecto-escritura, Linver, Sidel y Bruks-Gunn⁷ señalan que las dificultades observadas en la proficiencia lingüística en los primeros años es un excelente predictor del grado de alfabetismo o analfabetismo funcional de los sujetos en la adolescencia o en la vida laboral y constituye, a su vez, un predictor de la fluidez con la que los individuos actuarán en su vida adulta y de la seguridad con la que trazarán metas y emprenderán sus proyectos.

En tal sentido, el impacto esperado o la también denominada eficacia externa de largo plazo, como uno de los componentes esenciales de una educación

de calidad, se traduce en logros duraderos que conducen a comportamientos sociales adecuados y que generan efectos fructíferos para el individuo y la sociedad. En este componente se incluyen, además de las capacidades en lecto-escritura, la formación integral de ciudadanos preparados para el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La consolidación de la educación cívica aparece así como un factor transversal esencial para una educación de calidad que incorpore elementos cognitivos y conceptuales que coadyuven a la interpretación de información política, a la comprensión de las fortalezas y debilidades de las instituciones democráticas, la interiorización del papel de los ciudadanos, el enriquecimiento de las actitudes hacia las organizaciones políticas y la participación y las expectativas de inserción en las actividades cívicas.

En un trabajo reciente⁸ señalamos que las competencias de los jóvenes para su desempeño como ciudadanos activos que participen en espacios cívicos dentro y fuera de la escuela, así como en las instituciones democráticas, constituyen un objetivo nuclear para una educación de calidad, tanto para los países avanzados como para aquellos que todavía se encuentran en vía de desarrollo.

Esta preocupación se evidencia en el renovado interés de los estudios nacionales e internacionales sobre el conocimiento en cívica y la formación de valores para la ciudadanía. Estos estudios muestran que los valores adquiridos para el ejercicio de la ciudadanía y la práctica de la vida democrática recibe el influjo de la familia, la vecindad, los partidos políticos, las instituciones del Estado y los medios de comunicación, entre otros agentes de socialización, pero es fundamentalmente la escuela la institución que juega un papel preponderante en este proceso y, por tal razón, es necesario fortalecerla a través de una concepción integral de calidad educativa.

El Gran Acuerdo Nacional por una Educación de Calidad no es ajeno a estas realidades y, por el contrario, defiende una educación que aporte elementos de juicio para comprender el sentido de la reconciliación y que enriquezca el espíritu de los colombianos.

⁶ Medido a través de un índice de correlación intra-clase (ρ) como proxy de un índice de segregación educativa.

⁷ Linver, Miriam R., Sidle, A. y Brooks-Gunn, Jeanne (2004). How do parents matter? En Albright y Conley (Eds)(2006). After the Bell – Family Background, Public Policy, and Educational Success, Routledge advances in Sociology, Cap. I.

⁸ Vivas, Harvy y Valencia, Angélica (2011). “Logros académicos, experiencia y prácticas pedagógicas de los docentes en educación para la ciudadanía”. Ponencia presentada en el I Congreso Iberoamericano / IV Nacional por una Educación de Calidad y III Encuentro de Docentes Iberoamericanos, octubre 24, 25 y 26 de 2011, Cartagena de Indias. <http://porunaeducaciondecalidad.org/>