



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

This is a human-readable summary of (and not a substitute for) the license. [Advertencia.](#)

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y construir a partir del material

La licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciente.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.



CompartirIgual — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

El Derecho a la Educación en Colombia: Un Análisis de la Calidad del Sistema Educativo Establecido en la Constitución de 1991

The Law to Education in Colombia: An Analysis of the Quality Educational System Established Constitution of 1991

¹Victor Albeiro Vargas Gavilán

Resumen

El artículo presenta un análisis a la calidad del sistema educativo colombiano creado a partir de la Constitución Política de 1991, teniendo en cuenta que en su artículo 67 se reconoció a la educación como un pilar fundamental dentro del proceso de formación integral de todas las personas. Y como aquella capaz de fomentar el desarrollo económico y social de un Estado. Así pues, se analizará si ha cumplido el sistema educativo actual, con los lineamientos que el constituyente estableció para garantizar a la población de estratos 1 y 2, el derecho a una educación inclusiva, participativa y de calidad; con base en este análisis, se evidenciará como a pesar de que ha habido importantes avances en torno a la calidad y accesibilidad en la educación, los sistemas de evaluación de calidad nacionales e internacionales han demostrado que aún estamos lejos de lograr cumplir con dichos preceptos. Se concluye entonces que todavía se presentan graves fallas en el actual sistema educativo, lo que nos ha imposibilitado en el proceso de llegar a impartir una verdadera educación de calidad, y que resulte ser competitiva respecto de aquella que se imparte en países como Finlandia, en donde el esquema educativo les ha permitido posicionarse en el ranking mundial según la OCDE, de los países más educados.

¹ Estudiante de décimo semestre de Derecho Universidad Católica de Colombia.

Palabras clave: Derecho a la educación, Sistema Educativo Colombiano, Constitución Política, Inclusivo, Participativo, Calidad, Sistema Educativo Finlandés.

Abstract

The article presents an analysis of the quality of the Colombian educational system created from the 1991 Political Constitution, taking into account that in its article 67 education was recognized as a fundamental pillar within the process of comprehensive training of all people. And as one capable of promoting the economic and social development of a State. Thus, it will be analyzed whether the current educational system has complied with the guidelines that the constituent established to guarantee the population of strata 1 and 2, the right to an inclusive, participatory and quality education; Based on this analysis, it will be evident that despite the fact that there have been important advances regarding quality and accessibility in education, national and international quality evaluation systems have shown that we are still far from complying with these precepts. It is concluded then that there are still serious flaws in the current educational system, which has made it impossible for us in the process of getting to impart a true quality education, and that it turns out to be competitive with that taught in countries like Finland, in where the educational scheme has allowed them to position themselves in the world ranking according to the OECD, of the most educated countries.

Keywords: Education law, Colombian Educational System, Colombia, Political constitution, Inclusive, Participatory, Quality, Finnish Educational System.

Sumario

Introducción. Metodología. 1. Antecedentes históricos del sistema educativo colombiano actual. 2. El sistema educativo creado a partir de la constitución de 1991. 2.1 Marco teórico, conceptual y normativo del sistema educativo actual. 2.1.1 Ley de competencias y recursos de 1993. 2.1.2 Ley general de la educación (Ley 115 de 1994). 2.1.3 Sistema general de participaciones (Ley 715 de 2001). 2.1.3.1 Repercusiones de la Ley 715 de 2001 en materia educativa. 2.2 Evaluación de la calidad del sistema educativo

colombiano. 2.2.1 Pruebas Saber 2.2.2 Pruebas Pisa. 3. Sistema Educativo Finlandés. Conclusiones. Referencias.

Introducción

En Colombia el sistema escolar entre los siglos XIX y XX se caracterizó por su incapacidad de cumplimiento con la misión de brindar a los ciudadanos escolaridad, bien porque no se contaba con los recursos humanos y financieros para dicho fin, o bien a causa de las guerras por las cuales debió de atravesar el país (Silva, 1989, p.62) sin embargo, con la expedición de la Constitución Política de 1991, el constituyente pretendió cambiar dicho panorama al entender que la educación resultaba ser indispensable para el progreso y desarrollo social, cultural y económico del Estado colombiano, por lo tanto, fue consagrada como un derecho y servicio público al cual los colombianos podrían acceder sin ningún tipo de limitación, especialmente aquellos pertenecientes a los sectores más vulnerables.

En consecuencia, se reglamentó el servicio educativo en todos los niveles que lo comprenden, estableciendo las bases para que el desarrollo de esta pudiera ser de calidad, imponiendo la obligación al Estado de generar a través de sus instituciones, políticas públicas eficaces y suficientes, que permitieran cumplir con dichos preceptos, pero también enmarcaran el sistema dentro de la realidad que afrontaba nuestro país.

No obstante, conforme fueron pasando los años, se hizo evidente que el sistema educativo que impera en nuestro país, no ha correspondido al esquema estructural previsto, presentando graves fallas que han imposibilitado las oportunidades de crecimiento y desarrollo del país frente a otros países, como por ejemplo Finlandia. De ahí que resulte importante desde el punto de vista jurídico y académico, realizar la presente investigación, ya que es necesario llegar a identificar todos los factores que han representado un obstáculo, para el cumplimiento de los lineamientos establecidos por la Carta Política, encaminados al fortalecimiento de la educación inclusiva, participativa y de calidad, y de cómo estas barreras han llegado a tener un fuerte impacto principalmente en la educación que se imparte a la población de los estratos 1 y 2.

Se pretende entonces que con esta investigación, se pueda llegar a brindar un aporte significativo, para el mejoramiento y desarrollo del sistema educativo colombiano.

Metodología

La metodología utilizada en la presente investigación, y desde donde se abordó el problema jurídico a resolver, fue de carácter deductivo y con enfoque analítico y crítico, a fin de analizar si cumple el sistema educativo actual con los lineamientos que el constituyente estableció para garantizar a la población de estratos 1 y 2 el derecho a una educación inclusiva, participativa y de calidad.

Así mismo se tomó como base planteamientos teóricos de diferentes autores con el objetivo de profundizar más en el tema, también, se tomaron elementos que se consideraron relevantes, indagando sobre cada uno de estos de forma separada y coordinada, con el fin de analizar de forma más concreta las principales causas del problema planteado; para ello se tomaron trabajos de investigación y ensayos relacionados con el tema.

1. Antecedentes históricos del sistema educativo colombiano actual

Desde la primera mitad del siglo XIX, la mayoría de los países de América Latina impulsados por los ideales de educación universal europeos, iniciaron procesos de reestructuración al interior de sus sistemas educativos, esta transformación dio lugar a la creación de nuevos perfiles dentro del campo educativo, constituyéndose como aquella posibilidad de inculcar principios y valores ciudadanos, en concordancia con la construcción de los Estados Nación (Herrera, 1993, p. 1). Sin embargo en Colombia aquel proceso se desarrolló de manera lenta y paulatina, llegando a ser uno de los países más atrasados del mundo en el campo educativo; esto se debió por un lado a que dentro de los ideales políticos de la mayoría de los gobernantes de turno, la educación no se encontraba incluida, ya que bajo su concepto esta no representaba una verdadera fuente de desarrollo y evolución, y por el otro a la fuerte influencia que ejercía en su momento la Iglesia Católica en la educación.

Situaciones que sumadas a diversos factores estructurales como la pobreza y la mala distribución del ingreso, las guerras civiles y los conflictos internos, la compleja geografía, la fragmentación y organización política, la precaria infraestructura de transporte, las deficientes instituciones, y la brecha de desigualdad y pobreza cada vez más fuerte, fueron conllevando a que Colombia a finales del siglo diecinueve contara no solamente con uno de los niveles educativos más bajos del continente, sino que el desarrollo económico de esta fuera realmente escaso (Ramírez & Salazar, 2007, p.8).

Dicho escenario se mantuvo durante varios años, donde a pesar de expedirse Decretos que establecieron la dirección y organización educativa a cargo del gobierno y del carácter de funcionarios públicos que llegarían a adquirir quienes se desempeñaran como docentes, aun resultaba ser la Iglesia Católica quien mantuviera el mayor control de esta, excluyendo tajantemente a quienes por su situación económica y social no pudiesen acceder a este servicio.

No obstante, años después el gobierno de la época encabezado por Bolívar, expidió normas que permitieran acceder a mayor cantidad de personas a la educación, en este sentido se crearon decretos mediante los cuales se ordenaba la formación de nuevas instituciones educativas de carácter público y escuelas normales, donde se tomó como referente el modelo de instrucción gratuita a niños sin las condiciones económicas suficientes, para costear sus estudios en una escuela convencional.

Posteriormente durante el mandato de Santander, el desarrollo del Sistema Educativo Público tuvo un pequeño avance con relación a su acceso, a las cátedras de instrucción impartida en los centros de enseñanza y a la ampliación de la cobertura educativa; como consecuencia de lo anterior, fueron creadas las primeras Universidades en las principales ciudades de la Nueva Granada, y la población escolar tuvo un incremento bastante significativo.

Ya a finales del siglo XIX gracias a las gestiones de José Hilario López, Mariano Ospina Pérez y Tomás Cipriano de Mosquera se estableció el que sería el Ministerio de Educación Nacional, como el ente encargado de realizar inspección, vigilancia y control, dejando en claro que sería el Gobierno Nacional quien tomaría el control de la educación (teóricamente hablando).

También fue reforzada la educación básica; a su vez fueron creados jardines infantiles y talleres educativos, sin embargo, el hecho de mayor relevancia fue la creación de la Universidad Nacional de Colombia en el año de 1867 la cual fue constituida como la primera Universidad Pública del país, garantizando una enseñanza gratuita y de calidad para aquellos quienes quisieran prepararse desde el campo de las diferentes disciplinas académicas entre ellas Medicina, filosofía y jurisprudencia.

Para el siglo XX la educación tuvo un fuerte impacto como consecuencia de la violencia política de los años 1936 a 1950, y el conflicto armado generado por los grupos al margen de la ley (González, 2016, p.65). Por consiguiente, el sistema educativo del

siglo XX salvo algunas pocas décadas reformistas liberales en la primera mitad del siglo – puede resumirse en el desinterés del Estado por asumir la educación y la descarga de su responsabilidad inicialmente en la iglesia católica y posteriormente en agentes privados (Helg, 1987, p.22).

Todo esto dio como resultado un retraso de casi un siglo en infraestructura, por ende, las demandas de la población y de los organismos internacionales para incrementar la cobertura no fueron resueltas con la construcción de nuevos centros educativos

sino con una política de doble y, poco después, la triple jornada (Decreto 150 de 1967, decreto y política que siguen vigentes hoy); de esta forma en las mismas instalaciones funcionaban en realidad tres colegios en diferentes momentos del día (de 6 a 12, de 12 a 6, y de 6 a 10) (Miñana, 2010, p. 3).

Fue entonces cuando surgió la Constitución de 1991, la cual incluyó como principales cambios, la creación del Estado Social de Derecho y la consagración de derechos fundamentales que la Constitución de 1886 no incluía, entre ellos el derecho fundamental a la educación. Situación que originó una fuerte tensión con aquellas políticas tradicionales de privatización del sistema educativo convencional, que hasta ese momento habían imperado; ya que fue a partir de esta Carta Política, que se establecieron los lineamientos principales para que los niños y niñas hasta los 14 años pudieran disfrutar plenamente (teóricamente) de este derecho. Dichos lineamientos fueron materializados principalmente a través de la Ley de competencias y recursos de 1993, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación), el Decreto 804 de 1995 y la Ley 715 de 2001.

Dicho esquema en teoría debería fomentar la inclusión, participación y calidad en el sistema educativo, brindando todas las herramientas necesarias para que Colombia pudiera llegar a situarse dentro de los países con mejor educación del mundo.

No obstante, como se analizará a lo largo de la presente investigación, la realidad nos muestra que aún a pesar de los esfuerzos realizados, el país no ha podido llegar a superar las barreras que por años se han mantenido latentes en materia educativa, conllevando a que hoy día aun nos encontremos experimentando un lento proceso de crecimiento social, económico y científico, respecto de otros países que sea han caracterizado por su fuerte desarrollo educativo y científico, lo que se ha visto traducido en un evidente crecimiento de su riqueza.

2. El sistema educativo creado a partir de la constitución de 1991

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se pretendió fijar de forma concreta el rumbo que debía seguir la educación colombiana. transformando con ello el concepto que hasta la época se había acuñado desde la Constitución de 1886, por lo tanto, la educación se consagró como un derecho y servicio público al cual tienen derecho todos los colombianos sin distinción de raza, género, nivel socioeconómico o de sexo.

Además se reglamentó el servicio educativo en todos los niveles que lo comprenden, y se fijaron las bases para que el desarrollo de esta pudiera ser inclusivo y de coordinada participación, imponiéndole la mayor obligación al Estado, quien debía implementar a través de sus instituciones, políticas públicas coherentes y proporcionales al contexto político, social, económico y cultural del país. De tal forma que se cumplieran dichos preceptos y que la educación estuviera enmarcada y de acuerdo a la realidad del pueblo colombiano, sin embargo, para que ello fuere posible se hizo necesario que este proceso se realizara en el marco de la situación real que el país vivía para la época. En este sentido y de

acuerdo con las necesidades de la Nación y con los tratados, pactos y convenios internacionales firmados, la Constitución de 1991 reconoció en su Artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio; además, acorde con la Declaración universal de los derechos humanos, indicó que su enfoque debía ser el respeto a los derechos humanos y la paz, entre otros; sin dejar de lado otros elementos que caracterizan el deber ser de la educación colombiana, su función social, su gratuidad, su relación con la ciencia y el rol del Estado en los procesos educativos, en concordancia con el Preámbulo mismo que señala que el Estado debe “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz” (Cárdenas, 2017, p.109).

Así mismo con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 y con la creación del Estado Social de Derecho, se afianzaron aún más los principios de democracia y descentralización que desde la década anterior habían comenzado a institucionalizarse, brindando mayor legitimidad a las actuaciones de los gobiernos respecto del pueblo colombiano. Conllevando a que las necesidades de esta al interior de los municipios, ciudades y departamentos pudiesen ser atendidas de forma aún más eficiente y coordinada, fomentando con ello el crecimiento de las diferentes regiones del país con relación al derecho a la educación.

Y por consiguiente se brindaran mayores garantías de acceso, calidad y cobertura para todos los ciudadanos que desearan acceder a esta. Cabe mencionar que dicha percepción

social de la educación, materializada en el texto constitucional, fue influida en gran parte por el contexto internacional específicamente con la Convención sobre los Derechos del niño adoptada por la ONU en cuyas disposiciones se incluye de forma clara la educación como un derecho de los niños. (Cajiao, 2004, p.39)

Entonces, podríamos afirmar que fue a partir de la Constitución de 1991 Colombia realizó un intento de promoción y transformación de la educación, buscando y fomentando distintos canales de comunicación entre el Gobierno Nacional y los ciudadanos, para generar escenarios de mayor participación, con el objetivo de crear políticas públicas coherentes y en concordancia con la situación real de los colombianos, reconociendo que la educación resulta ser el único medio a través del cual el país podría llegar a crecer, evolucionar y posicionarse como uno de los países vanguardia en la región.

Partiendo de este propósito la Carta dispuso en sus artículos 16, 27, 44 y 67, por un lado, el reconocimiento que debe darse a la educación como base fundamental para alcanzar otros derechos fundamentales, así como las garantías que el Estado debe ofrecer para asegurar una adecuada educación (Manrique, 2009, p 19). Por el otro la inclusión de esta en el catálogo de derechos fundamentales, el carácter de servicio público que adquiere y el acceso gratuito de esta en las instituciones oficiales (Dec 4807, 2011, P. 1-2).

De otro lado en el artículo 68 se señaló

los requisitos que deben cumplir las personas que se dedican a la práctica docente (idoneidad ética y pedagógica) el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos, la obligación especial que tiene el Estado de erradicar el analfabetismo y atender la educación de personas con limitaciones físicas o mentales o con capacidades excepcionales, y el derecho que tienen los particulares para fundar establecimientos educativos, acto seguido en el artículo 69 se establece la principal garantía para que la práctica académica cumpla con la función social que se le otorga a la educación, junto con la autonomía universitaria y académica. (Manrique, 2009, p.19 y 20)

Derecho del cual gozan las instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, brindando con ello la garantía de que la educación no estaría sujeta a ningún tipo de corriente política ni religiosa y en consecuencia, nadie sería penalizado por expresar sus ideas o pensamiento, lógicamente en concordancia con las normas constitucionales y legales, así la educación se convirtió a la luz de la nueva Constitución, como un pilar fundamental del avance de la ciencia y el conocimiento (Manrique, 2009, p. 19).

Finalmente “se estableció que la educación formaría al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz, y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural científico, tecnológico y para la protección del ambiente”. (ACNUR, 2001, p. 18) Dejando como principales responsables de la educación al Estado, la sociedad y la familia, la cual sería obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprendería como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica; imponiendo una obligación adicional al Estado, al ser el encargado de

regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizando el adecuado cubrimiento del servicio y asegurando a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (C.P comentada por la CCJ, 1991, p. 298). En concordancia con el principio de equidad constitucionalmente reconocido (Rojas, 2018, p.62) (León, 2017, p.38).

Siguiendo cada uno de los preceptos establecidos en la Carta Superior, la Corte Constitucional Colombiana ha establecido que la educación es derecho fundamental porque primero es de la esencia del ser humano, ya que realza su dignidad y porque está expresamente reconocido por la Carta Política y los Tratados Internacionales suscritos por Colombia (Sentencia C 539, 1992). Y segundo porque la educación es muy relevante en los primeros años de vida del ser humano, ya que se trata de la etapa de formación del individuo, de su acercamiento a la sociedad y a sí mismo como ser esencialmente racional; por ello, su ejercicio debe ser plenamente garantizado (Sentencia T 202, 2002). En consecuencia, fue a partir de la Constitución de 1991, que se inició un proceso de discusión y

participación de la ciudadanía en la discusión y concertación de políticas públicas de educación, tal como lo han hecho otros países de América Latina. Las experiencias aún no han sido del todo decantadas, pero vale la pena reseñar lo que significaron dos de las más recientes y las perspectivas que existen sobre el tema (Cajiao, 2014,p.33).

De ahí que la Constitución Política de 1991 haya sido considerada como aquel instrumento jurídico que con miras a garantizar una completa formación de todos los colombianos, otorgó un nuevo estatus a la educación colombiana, generando un cambio importante en el esquema educativo convencional.

2.1 Marco teórico, conceptual y normativo del sistema educativo actual

2.1.1 Ley de competencias y recursos de 1993

Siguiendo los preceptos establecidos por la Constitución del 1991, el 12 de agosto de 1993 fue expedida la Ley de Competencias y Recursos, la cual tuvo como principal objetivo la regulación clara y específica de aquellos lineamientos generales que la Carta Política había determinado, con relación a la manera en la cual se realizaría la distribución de todos los ingresos corrientes que el Estado llegara a percibir, de tal manera que se tuvieran en cuenta las situaciones específicas de cada departamento y municipio, y en consecuencia, se pudiera garantizar la correcta prestación de los servicios educativos; este sería el comienzo de una reestructuración profunda al sistema de transferencias y regalías de municipios, ciudades y departamentos.

En este sentido la Ley de Competencias y Recursos estableció un nuevo sistema de participación de las Entidades Territoriales respecto de los ingresos activos estatales, el cual partía de tres nuevos mecanismos a saber la distribución de los recursos, la cual se aplicaría sobre la base del total de los ingresos corrientes que el Estado llegara a percibir, excluyendo los recursos del Fondo de Regalías y otros ingresos considerados como exclusivos de la Nación, dicha distribución se realizaría de forma equitativa y proporcional a la población, sus necesidades y a la eficiencia administrativa alcanzada; la cesión a los municipios, con el fin de asegurar que los recursos llegaran a las comunidades con mayor grado de pobreza, y el Fondo Nacional de Regalías (Sánchez y Gutiérrez, p.104,106)

Determinando que todos los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, deberían beneficiar a toda la nación y no solo a los municipios productores como anteriormente se hacía.

No obstante, la descentralización fiscal que propuso dicha norma, en la práctica no resulto cumplir con los fines perseguidos, toda vez que la gran mayoría de los corregimientos, municipios y departamentos no lograban acceder a la cobertura necesaria, para la correcta prestación de la educación básica, aunado a esto, los ingresos que se percibían por parte del Fondo Nacional de Regalías resultaron ser bastante precarios, en razón a que los territorios generadores de esos recursos, retenían gran parte de estos, conllevando a que los recursos repartidos entre los demás municipios, resultaran ser del todo insuficientes para cubrir el gasto que representaba el garantizar una amplia cobertura de servicios de educación; de otro lado la incompetencia en la gestión de las instituciones administradoras, la evidencia constante de la corrupción y fraudes en la captura de los recursos, y la ejecución de proyectos y políticas públicas educativas, con el paso del tiempo se hicieron aún más agudas, trayendo consecuencias funestas para la evolución

del sistema educativo, sin que existieran órganos de control realmente eficientes que investigaran y sancionaran a los responsables.

2.1.2 Ley general de la educación (ley 115 de 1994)

Por otro lado, la Ley 115 de 1994, más conocida como Ley General de Educación, se encargó de establecer un nuevo marco institucional educativo, dejando al Ministerio de Educación Nacional como aquel ente encargado de la

definición de los grandes lineamientos de política del sector, y de la inspección y vigilancia del mismo; a nivel territorial esta norma impuso nuevos deberes a los departamentos, distritos y municipios, en el sentido de que comenzaron a ser responsables de la prestación directa del servicio educativo que fuera prestado en el área de su jurisdicción, con plena observancia de las leyes y la Constitución y siempre teniendo en cuenta las necesidades de la población (Ministerio de Educación, 2008, p.13).

Así mismo la Ley 115 planteo nuevos objetivos en materia educativa, los cuales se situaron en torno a la garantía y respeto por los derechos a la vida, libertad de conciencia y el libre desarrollo de la personalidad. Lógicamente con sujeción a las leyes y a los principios democráticos de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, a su vez el proceso de formación sería orientado por un lado, para facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que afectarían a la Nación y por el otro al desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que permitiera fortalecer y promover el avance científico y tecnológico nacional, direccionado hacia la prioridad del mejoramiento cultural y de la calidad de vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso económico del país (Cárdenas, 2017, p.112).

Para esto, otorgó autonomía a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos a la hora de la ejecución de proyectos y políticas públicas que impulsaran y fomentaran la participación de la comunidad en el sistema educativo, por ende,

se les dio facultades para elaborar su Proyecto Educativo Institucional – PEI, así como para definir el plan de estudios, los métodos pedagógicos y la manera de organizar su trabajo. También se constituyó el gobierno escolar, que funciona a través de diferentes organismos en los que están representados todos los integrantes de la comunidad educativa, lo que garantiza la participación democrática en las decisiones institucionales (Ministerio de Educación, 2008, p.14).

A su vez, la norma reestructuró y estableció por un lado la llamada educación formal, la cual debía impartirse dentro del marco de ciclos regulares denominados “*años o periodos lectivos*” por instituciones públicas y privadas, las cuales estarían sometidas a inspección y vigilancia de las entidades públicas encargadas; por el otro la educación no formal, que resultaría ser un complemento de la primera, sin que existiera de por medio un sistema de grados, ni se diera lugar a la entrega de títulos, este tipo de educación se encontraría a cargo de instituciones privadas, previa autorización estatal, y del Servicio Nacional de Aprendizaje

su objetivo se situó en brindar oportunidades para complementar, actualizar, perfeccionar, renovar o profundizar conocimientos, habilidades, técnicas y prácticas. Haciendo parte aquellos cursos que tuviesen una duración inferior a ciento sesenta (160) horas, sin que se requiera registro por parte de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada (Ministerio de Educación, 2016).

Adicionalmente, la educación formal estaría dividida en 5 niveles, los cuales se encontrarían divididos en:

educación preescolar (1 año como mínimo) comprende los grados donde los niños se encuentran en edades de 3 a 5 años, educación básica, compuesta por básica primaria (de 1 a 5 grado) y básica secundaria (de 6 a 9 grado) educación media comprendida en grados décimo y once de bachillerato, y finalmente la educación superior, constituida como el nivel posterior a la educación media, teniendo como objetivo primordial la obtención de un título profesional o de postgrado.

Dentro de dicho sistema los docentes cumplirían una función muy importante respecto de los conocimientos que se imparten al interior de las instituciones y de la propiciación de escenarios donde se incentive en los estudiantes el desarrollo de valores y principios morales, entre ellos el respeto por los Derechos Humanos.

Así, el Decreto 272 de febrero de 1998 y el Decreto 3012 de 1997 reglamentaron las disposiciones sobre formación docente que estableció la Ley 115, y se convertirían en referentes de primer orden para las nuevas propuestas de formación. Las Normales Superiores pasarían a convertirse, luego de este trance, en unidades de apoyo a la formación inicial de docentes, eliminándose así el tradicional bachillerato pedagógico. (Calvo, Bernardo & Rojas, 2004, p.4)

Por su parte el Decreto 804 de 1995 brindó reconocimiento de los derechos educativos a los grupos étnicos con su autonomía y especificidad. Sin embargo, todas estas reformas se situaron entorno a los aspectos

ideológicos, pedagógicos y organizativos de las escuelas, sin tener en cuenta las afectaciones que con ello deberían hacerse al gasto, y la inversión que tal modelo requería pues paralelamente se continuó una política de ajuste fiscal impulsada desde un organismo técnico del Estado poco visible para la mayoría de los ciudadanos el Departamento Nacional de Planeación, pero con una gran responsabilidad e influencia en el “diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas” y en el “manejo y asignación de la inversión pública” (Miñana, 2010, p.38).

Lo anterior conlleva a que en la práctica muchos municipios ubicados en zonas rurales no pudieran llegar a ejecutar dichas políticas como consecuencia de la falta de inversión pública, continuando entonces con un modelo de enseñanza precario y completamente distante respecto de aquel que se impartía en las zonas urbanas.

Situación que se vio aún más agravada cuando a partir de la gestión de ajuste estructural realizada por los gobiernos posteriores a la Ley 115

se redujo sustancialmente el gasto social, lo cual perjudicó gravemente el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la educación, en este sentido según la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) destinado para gasto social en Colombia pasó del 16,7% en 1996 al 13,4% en el 2001, afectando con ello directamente a las personas más pobres y, como se verá más adelante, impide el disfrute del derecho a la educación para muchas niñas y niños (Comisión Colombiana de Juristas, 2004, p.10).

2.1.3 Sistema general de participaciones (ley 715 de 2001)

A partir de la Ley Orgánica 715 de 2001, se pretendió por un lado regular las competencias y los recursos que eran suministrados por parte de la nación mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales y por el otro organizar la prestación de servicios de educación, salud, entre otros.

En cuanto al sector educativo, “esta buscó centrarse en el mejoramiento y la eficiencia del gasto, la gestión pública y la rendición de cuentas, con el fin de que la educación como servicio público fuese prestado de forma correcta y ante todo con calidad” (Betancourt, 2009, p.23). Para lograrlo impuso a todas las entidades territoriales la obligación de velar por el cumplimiento de tales disposiciones en todos los niveles de la educación (preescolar, básica, media y superior) y tanto en zonas rurales como urbanas.

Uno de los principales objetivos que se persiguieron con esta ley en materia educativa fue alcanzar una mayor cobertura y calidad educativa, con el fin de que hubiera fácil acceso a ella por parte de la población más desfavorecida, para lo cual se impuso al Gobierno

Nacional la obligación de formular políticas públicas objetivas con el fin de que se pudiera abrir la puerta al desarrollo del sector educativo.

Así mismo debía ser éste quien se encargara de “regular la prestación de servicios públicos educativos estatales y no estatales, establecer diferentes normas técnicas y curriculares en todos los niveles educativos, y reglamentar los recursos y la carrera de docente”. (Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012, p. 11)

En este sentido, estableció que el Sistema General de Participaciones (SGP) para el caso de la educación, contaría con la provisión de recursos según el número de estudiantes atendidos y por atender. Para esto la metodología a usar partiría del cálculo de la asignación anual por alumno, sin embargo, esta se encontraría sujeta a las determinaciones que el gobierno nacional realizará, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos con que se contara en su momento.

En consecuencia, la provisión por alumno se multiplicaría por la población matriculada del año anterior y teniendo en cuenta las características de cada ente territorial, el resultado de esta operación se denominaría participación por población atendida, y constituiría la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones para educación (Solano, 2012, p. 7).

Para la distribución de tales recursos

la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de alimentación escolar (0,5%) y para el FONPET (2,9%), por lo tanto, la participación para el sector educativo se estableció en 58,5% (Banco de la República, 2006, p. 15).

Una vez culminada esta etapa, sería el Consejo Nacional de Política Económica y Social el encargado de realizar la distribución de todos los recursos que se encontraran disponibles, con el fin de llegar a atender las necesidades que la población civil tuviese en materia educativa, sin dejar de lado que dicha división debía resultar concordante con los principios de equidad y eficiencia. Por lo que se debería tener como prioridad a aquellos departamentos, distritos y municipios que tuviesen un mayor índice de pobreza, y donde la cobertura educativa resultara ser menor que la de los demás territorios.

Por otro lado, con relación a las competencias conferidas a los entes territoriales, la norma estableció que estos tendrían participación activa, a partir de la destinación de sus recursos para la financiación de proyectos y políticas públicas dirigidos a la prestación de servicios educativos de calidad y con suficiente cobertura. Garantizando con ello un mayor acceso a los niños, niñas y adolescentes, así mismo se creó un modelo de incentivos para aquellos entes que sobresalieran en la gestión educativa y en el aumento de estudiantes, tanto en la educación formal como en la informal.

2.1.3.1 Repercusiones de la ley 715 de 2001 en materia educativa

Con todo lo anterior se erigió al sistema de reglamentación establecido por la Ley 715 como aquel sistema garantista, participativo e innovador, que permitiría ubicar a Colombia dentro de los países con mayor crecimiento educativo en la región, no obstante, después de la entrada en vigencia de dicha norma, quedaron al descubierto diversas falencias que parece ser fueron inadvertidas por el legislador al momento de redactar el texto normativo, y que con el paso de los años fueron acrecentándose cada vez más.

En este sentido, resultó evidente el problema que se originó con la reglamentación que se hizo a la política fiscal del país en este asunto, ya que debido a que la Nación no tiene un cálculo exacto de los ingresos corrientes que recibirá dentro de cada vigencia fiscal, en caso de que los ingresos sean inferiores a los calculados, se vería afectada directamente la cobertura en materia educativa por encontrarse esta sujeta a tal modelo de transferencias. Y por consiguiente los principales afectados serían los municipios que dependen de los departamentos, puesto que según esta figura a la hora de asignar los recursos solamente se tenía en cuenta a los departamentos y distritos.

Tal es el caso de Distritos y municipios que asumían el nombramiento de docentes y de rectores a cargo de recursos propios del municipio es decir bajo la base de una proyección presupuestal del 100% en sus ingresos corrientes (impuestos tributarios y no tributarios) de la vigencia fiscal siguiente sin tener en cuenta la posibilidad del no alcance de las metas fijadas y el desencadenamiento de paros debido a la falta de pago de la nómina de docentes y de deficiencia en el servicio de educación (Ferrer, 2006, p. 34).

En cuanto a las transferencias que fueron ejecutadas a partir de la ley 715, estas cayeron dramáticamente después de su entrada en vigencia, llegando a situarse en un -7%, situación que no se presentó ni siquiera durante el periodo de mayor recesión económica del país. Lo más sorprendente de este escenario resultó ser que para dicho periodo, el PIB se situó por encima del 5.2%, dejando en evidencia la falta de coordinación y

transparencia en el proceso de asignación y destinación de recursos del Sistema General de Participaciones para los servicios educativos.

Aunado a lo anterior, el sistema de incentivos pareciera no haber funcionado, puesto que aunque los entes territoriales ejecutaron en la mayoría de los casos planes y proyectos encaminados a generar mayor crecimiento en el número de matrículas, con el objetivo de recibir mayores transferencias, estas últimas no respondieron a dicho aumento, comportándose de manera inestable y reducida; generando con ello que muchas de las políticas públicas creadas, no pudiesen continuar ejecutándose por falta de recursos.

Situación que no se tornó más favorable al evidenciarse los múltiples vacíos normativos generados a partir de la Ley 715, y que no fueron suplidos por ninguna otra norma con relación a la reglamentación en los procesos de escolarización y crecimiento educativo al interior de los departamentos, distritos y municipios. Tampoco quedó del todo claro la totalidad de competencias y atribuciones que serían conferidas a estos, para el manejo y administración de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, ni del manejo de sus recursos.

Dejando de lado el artículo 307 de la Constitución Política, el cual estableció que sería función del legislador incluir en las Leyes orgánicas, las atribuciones, los órganos de administración, los recursos y la participación de las regiones en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Por lo que en este punto la Ley 715 resultaría estar bastante incompleta.

Siguiendo este planteamiento la Corte Constitucional mediante Sentencia C795 de 2000 explico que aun cuando en la Carta Política se puede encontrar inmerso el principio de demarcación competencial respecto de la ordenación territorial del Estado

particularmente en lo que atañe a los municipios por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial, situación que conlleva a que sea necesario completar la configuración de dicho régimen, incluyendo la distribución de competencias, y la atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales a través de Leyes Orgánicas de Ordenamiento Territorial. (Corte Constitucional, 2000)

Entonces, resulta claro que si bien es cierto que con la expedición de la Ley 715 el Sistema Educativo tuvo un avance significativo en cuanto a su financiación y cobertura, este todavía continua siendo insuficiente e incompleto, por cuanto el SGP experimentó fuertes

falencias respecto de la distribución y destinación de recursos a las regiones, especialmente a aquellas que se encuentran más distantes.

Afectando con ello el sistema de descentralización y gobernabilidad de departamentos, distritos, corregimientos y municipios, al no fomentar todas las condiciones necesarias para favorecer el buen funcionamiento educativo, y abriendo la puerta a la incertidumbre e inestabilidad al interior de dichos territorios, sobre todo al momento de la estructuración y ejecución de políticas públicas de crecimiento y desarrollo educativo. Trayendo consecuencias funestas a la calidad y cobertura implementada por las autoridades locales de cada municipio y distrito, donde la educación resultaba ser más un negocio de unos pocos que un derecho fundamental.

2.2 Evaluación de la calidad y la adecuada formación docente como pilares fundamentales en los sistemas educativos

El concepto de calidad se relaciona con los procesos y resultados de un sistema, en este sentido no es autorreferida, “califica algo... es de algo, de la educación, de sus productos, de sus actores, de las instituciones, de sus contenidos, de sus impactos, de sus procesos” (Díaz, Valencia, Muñoz, Vivas & Urrea, 2006, p. 24).

Al analizar la calidad educativa, hay que considerar la existencia de un sistema de evaluación que brinde información sobre los aprendizajes, el qué se aprende y en qué condiciones, y no únicamente sobre la proporción de asistencia a clase, determinando niveles aceptables de adquisición de conocimientos. A través de la valoración de aquello a lo que hace referencia, la calidad educativa es observable y cuantificable evaluando los resultados efectivos del aprendizaje frente a valores de referencia o normativos que se consideran válidos y significativos (Toranzos en Díaz, 2006, p.12)

En este sentido el sistema evaluativo cobra un sentido especial, en cuanto a la validación y verificación de la calidad educativa de un país o territorio, situación que ha conllevado a que hoy día la realización de todo tipo de evaluaciones estatales e internacionales siguiendo determinados estándares, se haya convertido en un pilar indispensable de la educación a la hora de conocer las distintas dinámicas y procesos que se llevan a cabo al interior de los establecimientos educativos. Y por ende resulta ser cada vez más frecuente la implementación de sistemas evaluativos regionales y nacionales.

Dicha situación se ha visto aún más latente al percibirse la educación como aquella actividad que requiere un constante proceso de valoración y medición, a partir del cual se puede llegar a conocer el resultado directo de esta, este proceso iniciaría a partir de la

valoración que realiza el docente a sus estudiantes, para determinar si estos están respondiendo positivamente a los conocimientos que están siendo impartidos, de ahí que la formación adecuada del cuerpo docente resulte trascendental para el correcto desarrollo educativo de los estudiantes.

Es por ello que es fundamental la debida capacitación de los docentes dentro de las instituciones educativas y por fuera de ellas

ya que definitivamente permitirá el desarrollo y optimización de las competencias educativas, proporcionando un sólido fundamento teórico, operativo y compromiso ético-social que sustente una educación de calidad, sumado a esto, el profesor tiene la responsabilidad de formar a los alumnos en todos sus aspectos, y si este no cuenta con los saberes necesarios no podrá transmitirles conocimientos a los educandos, ni tampoco podrá conocer más detalladamente los contenidos de enseñanza para saber lo que enseña y como enseñarlo, teniendo en cuenta que a partir de las estrategias que use, los alumnos podrán seguir o no el proceso de enseñanza-aprendizaje (Rodríguez, 2017, p.3).

Dentro de este escenario y teniendo en cuenta la constante evolución tecnológica que vienen experimentando nuestras sociedades desde finales del siglo XX, aparecen las TIC. Como aquellas herramientas indispensables para la formación inicial y continua de los docentes, en el contexto de nuevos métodos de preparación del maestro, para una posterior integración de dichos conceptos en el aula de clase, incluyendo dentro de estos la implementación de las tecnologías, generando un espacio de interés y participación de sus estudiantes (Espinosa, 2016, p.94).

Partiendo de este proceso es que podremos hablar de una correcta implementación de sistemas evaluativos desde el aula de clases, ya que si contamos con una adecuada formación de docentes, estos a su vez fomentaran el desarrollo de habilidades fundamentales para el aprendizaje en los alumnos, incidiendo directamente en los puntajes que estos puedan llegar a obtener en las evaluaciones realizadas ya sea en una institución educativa local o incluso en pruebas de carácter nacional (Saber 11, Saber Pro) e Internacional (PISA).

2.3 Sistema de evaluación en Colombia

Desde su creación en 1968, “el ICFES ha sido la institución encargada de la evaluación de la educación en Colombia”. (Ayala, 2015, p.10) Posteriormente, en la década de los 90 el Ministerio de Educación, consideró necesario implementar un nuevo Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, partiendo de esto, hubo una

importante modificación en las pruebas que el ICFES había venido realizando (examen de Estado).

Elaborando a partir de la fecha, nuevos tipos de evaluación entre los cuales destacaban las pruebas de validación y pruebas SABER, dichas pruebas estandarizadas, se realizaban a diferentes grupos de estudiantes, sin embargo, con la implementación del nuevo sistema estas fueron aplicándose a mayor cantidad de alumnos, llegándose a realizar a toda la población estudiantil que se encontrara cursando los grados 5 de primaria, 9 y 11 de bachillerato, permitiendo con ello mayor precisión en la obtención de datos respecto de la calidad de la educación impartida en los centros educativos.

En el caso de las pruebas SABER es preciso indicar que estas se basan en el enfoque de la calidad en los resultados, la cual es medible a través de la observación del grado de desarrollo de algunas competencias en los estudiantes.

Su prototipo es el de las llamadas pruebas objetivas, las cuales establecen diferencias entre los individuos a partir de un patrón único considerado válido para toda la población, la cual se supone homogénea desde el punto de vista de la capacidad que se pretende medir. (Torrado en Piñeros & Rodríguez, 1998, p.13)

Entonces, es a partir del análisis subjetivo de las competencias académicas de cada estudiante, que se puede llegar a crear un patrón general para todos al momento de medir la calidad educativa de los participantes.

Esto incluye el examen que se realiza en cada nivel, área del conocimiento, carrera profesional o incluso en cada aplicación, los resultados, que no los hace comparables entre sí. No obstante, las pruebas proveen información para comparar, dentro de cada una de ellas, a los distintos individuos o grupos, lo cual las habilita para desarrollar el objetivo de determinar cuáles son las diferencias en la calidad educativa y qué factores influyen en un mayor o menor logro (Celis, Jiménez & Jaramillo, 2012, p.69).

Actualmente, las pruebas SABER se continúan realizando en los grados 5 de primaria, 9 y 11 de bachillerato, y como requisito para optar a cualquier título profesional. Así mismo estas son aplicadas teniendo en cuenta el nivel en el cual se encuentre el estudiante, a saber, un nivel básico, donde se califica la capacidad que tiene el alumno de conocer y apropiarse de los contenidos y elementos relacionados con una determinada área, un nivel intermedio, en el cual se valora la capacidad de tomar diferentes inferencias lógicas y

llegar a una correcta conclusión de estas, y por último el nivel avanzado, donde el estudiante será evaluado siguiendo la capacidad de análisis que este haya alcanzado.

Conllevando a que pueda estar facultado para resolver diferentes tipos de conflictos, a partir de un pensamiento crítico y lógico, relacionando todos los conceptos aprendidos durante su ciclo escolar.

Sin embargo, los resultados de las pruebas SABER han permitido determinar mucho más a fondo todas las características asociadas al plantel educativo

que inciden de manera significativa en el rendimiento académico de los estudiantes, y en la medida en que las variables socioeconómicas también resultan ser trascendentales en el proceso educativo; sin desconocer que el nivel de educación de los padres juega un papel fundamental en el desempeño. Adicionalmente, reiteran la existencia de una brecha pronunciada entre los resultados para instituciones oficiales y privadas, siendo estas últimas las que alcanzan mayores logros en las pruebas (Chica, Galvis & Ramírez, 2011, p.4).

Sin embargo, pese a que con la implementación de las pruebas SABER se logró tener mayor precisión a la hora de la verificación de la calidad de la educación impartida en los centros educativos. También se hizo más evidente la grave situación que se presentaba, con el paso de los años quedó en evidencia que la realización de este tipo de evaluaciones dentro del nuevo Sistema Nacional de Evaluación, se encontraba asociada más a factores económicos y sociales, que paradójicamente, resultaban ser diferentes para todos los niveles educativos, y así mismo se encontraban sujetos al tipo de educación impartida (pública o privada). Dejando entre ver que quienes tienen la posibilidad de acceder a una educación de carácter privado, desarrollaban mejores estrategias de aprendizaje, encontrándose por encima de aquellos niños y jóvenes que se encontraban vinculados a instituciones educativas públicas.

Lo que resultaría ser una de las principales razones por las cuales, existe una mayor proporción de egresados de colegios privados dentro de los inscritos y admitidos en las universidades públicas y privadas, resaltando con ello la relación existente entre el nivel socioeconómico de los alumnos, y la incidencia del plantel en el logro educativo (Sarmiento, Becerra & González, 2000, p. 55).

Toda esta situación deja al descubierto por un lado la incapacidad del Estado colombiano para la implementación de herramientas y proyectos que permitan el desarrollo coordinado, participativo y con altos índices de calidad en la educación pública, y por el

otro la enorme brecha de desigualdad que existe en nuestro país. Y es que para nadie resulta desconocido la fuerte desigualdad que existe en Colombia en materia educativa, donde únicamente quienes tienen los suficientes recursos económicos pueden llegar a acceder a una verdadera educación de calidad.

En este sentido, es evidente que la educación para la población perteneciente a los estratos 1 y 2, resulta ser más una educación privatista y restrictiva que una educación inclusiva, participativa y de calidad, teniendo en cuenta que sus posibilidades de acceso a la educación se encuentran casi que limitadas a las instituciones educativas de carácter público, las cuales no cuentan ni con la capacidad estructural, ni con los recursos para poder brindar acogida a la demanda total de estudiantes.

Tampoco realizan controles constantes a las actividades y procesos de aprendizaje que se llevan al interior de sus instalaciones, y ni siquiera se realiza un proceso de evaluación constante al cuerpo de profesores y directivos, para medir su nivel de preparación y de pedagogía que implementan en la enseñanza impartida a los estudiantes. Acrecentando con ello los niveles de corrupción y desinterés por dar cumplimiento a las funciones dadas dentro del esquema educativo planteado por la Constitución Política de 1991.

Y es a partir de este escenario donde se hace más latente la diferencia en la calidad de la educación impartida dentro de instituciones oficiales, respecto de aquella que se imparte en instituciones de carácter privado, pues al existir mayores limitaciones en la educación pública los estudiantes encuentran mayores obstáculos para acceder y permanecer a la educación superior, impactando en gran medida en su desempeño dentro del mercado laboral y por consiguiente en su proyecto de vida; ocasionando con ello brechas en la calidad de vida de la población, en las posibilidades de acceso a bienes y servicios, y en los ingresos (Sarmiento, Becerra & González en Duarte, Boss & Moreno, 2009).

2.1.2 Pruebas internacionales (PISA)

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

Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias) (OECD, 2018).

Si bien la participación de los países en este tipo de pruebas, no resulta obligatoria, debido a la importancia que representan los resultados de estas pruebas, para aquellos países que se encuentran dentro del proceso de ingreso a la OCDE, Colombia como uno de los candidatos, viene participando desde el año 2006, sin embargo, pareciera que el modelo de evaluación de competencias no estuviera funcionando, pues, la calidad de la educación en Colombia, se encuentra dentro de las más bajas a nivel mundial.

Pero no solo preocupa el bajo desempeño de los estudiantes. Colombia fue el país con la mayor brecha entre el resultado académico de niños y niñas. La diferencia entre el puntaje que obtuvieron los niños y aquel registrado por las niñas fue de 25 puntos en favor de los primeros. Una brecha importante, sobre todo si se tiene en cuenta que una diferencia de 41 puntos en la prueba PISA equivale a un año escolar (OECD, 2014, citado por Ayala, 2015, p. 21).

De tal suerte que si revisamos las cifras reveladas en los resultados de las pruebas PISA para Colombia, tendríamos que

el 67% de los niños no alcanzó el nivel mínimo de competencias básicas, mientras que para las niñas fue del 80%. Más preocupante aún, el 47% de las niñas no alcanzaron el nivel más bajo de competencias establecido por PISA (nivel 1, de seis en total), mientras que, para los niños, los que no alcanzaron ni siquiera el primer nivel fueron el 35%, (Ayala, 2015, p.6). (...) a su vez, de acuerdo con PISA, el 74% de los estudiantes colombianos (67% de los niños y 80% de las niñas) no son capaces de interpretar y reconocer situaciones que requieren únicamente inferencia directa, así como de extraer información de una fuente simple, hacer uso de modos simples de representación ni de hacer interpretación literal de los resultados (OECD, 2014, citado por Ayala, 2015, p. 21).

Las cifras anteriores revelan que las políticas públicas que se han desplegado a partir de la Ley General de Educación, así como aquellas relacionadas con la distribución de recursos en materia educativa para los entes territoriales con el Sistema General de

Participaciones no están cumpliendo con sus objetivos. Pues por un lado, tal y como se analizó previamente, los recursos obtenidos a partir de dicho sistema no fueron distribuidos de forma equitativa en todos los departamentos tal y como se estableció en el texto normativo, ocasionando que las instituciones ubicadas en las zonas rurales e incluso en algunas zonas urbanas de estratos 1 y 2 no contaran con los recursos suficientes para desarrollar el modelo educativo planteado con la Ley 115 de 1994.

Por el otro, la falta de coordinación entre las instituciones estatales a la hora de planear y ejecutar políticas uniformes y concordantes para todos los planteles educativos, ha ocasionado que en el afán de cumplir con las exigencias establecidas para ellos, los colegios y escuelas públicas introduzcan formas de enseñanza completamente distantes unas de otras, sumado a la falta de formación de muchos docentes que dificultan e incluso entorpecen el proceso de aprendizaje de muchos estudiantes, nos lleva a que en pruebas de medición y evaluación de competencias como las PISA tengamos un resultado muy por debajo del esperado para Colombia.

En vista de estos resultados, si se pretende mejorar la calidad de la educación, un aspecto importante es la correcta medición de la misma. Al parecer, en Colombia se está sobreestimando el logro académico de los estudiantes con niveles de competencias menos exigentes, situación bajo la cual sería muy difícil alcanzar los estándares de los países pertenecientes a la OECD a través de la evaluación y del mejoramiento continuo. De modo que la evidencia existente sugiere que los planes de mejoramiento no están reflejando una mejoría en la calidad educativa nacional. (Ayala, 2015, p.29)

3. Sistema Educativo Finlandés.

En contraposición al escenario colombiano, Finlandia se ha destacado por contar con un sistema educativo incluyente, participativo y de calidad, el cual a partir de 1997 fue sometido a una serie de reformas, entre las cuales se destacaba la educación gratuita de principio a fin y la política de inclusión de la mayor cantidad de población estudiantil, teniendo en cuenta las necesidades reales que habían dentro del país. Por lo tanto, fueron creadas nuevas instituciones estatales, que por un lado implementaron políticas innovadoras y competitivas de fortalecimiento y desarrollo educativo, y por el otro ejercían un control minucioso a las actividades escolares que se realizaban al interior de los centros educativos.

También se establecieron programas de ayudas para los sectores de la población menos favorecida, esto con el fin de disminuir las tasas de deserción escolar; políticas que con el paso de los años

fueron implementadas en la totalidad de Escuelas y Universidades del país, llegando a posicionarse como uno de los más educados y competitivos a nivel mundial (García, 2014).

Actualmente, en Finlandia la educación continua siendo uno de los principales objetivos, es por ello que su política educativa se sigue basando en un modelo inclusivo y participativo, en este sentido, se mantiene la educación gratuita de principio a fin, no se obliga a los estudiantes a que sigan un ritmo académico y las jornadas académicas son mucho más cortas; quienes tienen alguna clase de deficiencia con relación a la atención, se les brinda mucha más ayuda, y no se les separa del resto del grupo. No se permite discriminación alguna dentro de los centros educativos y se realiza un constante apoyo a los estudiantes desde los primeros grados, por lo que ningún niño repite año, la educación pública se ha ido fortaleciendo a tal punto que hoy por hoy en Finlandia el 88% de las instituciones educativas son públicas, y no existen escuelas de elite para niños genio.

La calidad de los docentes también resulta ser un pilar fundamental dentro de su esquema educativo, partiendo de esto, aquellos que desean convertirse en maestros, deben de cumplir ciertos requisitos y los cuales van desde el nivel educativo que se exige deban tener, hasta la realización de pruebas de conocimientos.

También resulta interesante la metodología que se maneja dentro de las escuelas, ya que es bastante abierta lo que permite que haya mucha más innovación, sumado a esto

el plan de estudios es bastante pequeño, permitiendo que cada institución establezca uno complementario, enfatizado en la tecnología, idiomas y arte, donde la igualdad en el acceso a los servicios educativos se encuentra dentro de los objetivos de cada centro de enseñanza (Ministry of Education and culture, 2013, p. 5).

Para cumplir este objetivo, disponen de herramientas como la orientación educativa, la cual se imparte de forma integrada, en la enseñanza de los primeros 6 años; posteriormente

en la educación básica y media, se incluyen lecciones específicas de orientación; los resultados han sido bastante positivos, ya que los estudiantes han conseguido un mejor rendimiento académico, y tienen mayor capacidad para tomar mejores decisiones, con respecto a las opciones alternativas de su educación a futuro (Finish National Board of Education, 2013, p. 4).

A su vez, la calidad educativa se encuentra sometida a constante evaluación y control. Para ello se creó el Consejo de Evaluación para la Educación y Capacitación, al cual se le confirió la responsabilidad de la planificación y coordinación de los sistemas evaluativos, tanto en la educación básica como en la superior, donde realiza constante

vigilancia a las actividades que se realizan dentro de los centros educativos, sin dejar de lado el papel que cumplen los docentes quienes en todo momento se empeñan en desarrollar de forma satisfactoria todos los objetivos propuestos en los currículos (Ministry of Education, 2008, p. 12).

Sin embargo, todas y cada una de estas políticas no serían posibles sin los recursos suficientes, situación que ha sido debidamente advertida por el Estado Finlandés, para eso se creó un sistema de financiación especial, el cual está a cargo en su mayor medida de los municipios, y la parte restante es financiada por el estado directamente; lo que ha conllevado a que casi el 98% de las instituciones de educación básica y el 70% de las escuelas de educación secundaria, sean financiadas por el sector público. Por otro lado, las instituciones privadas también se encuentran sujetas a la supervisión del estado, y deben seguir las pautas dadas por la Dirección Nacional Finlandesa de Educación, reciben el mismo porcentaje de financiación que las instituciones públicas (Embajada de Finlandia, 2016).

Finalmente conviene precisar que los niveles educativos en Finlandia son iguales a los que se imparten en Colombia, no obstante, presentan diferencias respecto de las edades que los comprenden y a los años lectivos de cada una, en este sentido, en la educación preescolar (comprendida entre las edades de 0 a 6 años) los niños pueden asistir a jardines y guarderías, el costo de la educación que reciben los niños a esta edad, está cuantificado en valores razonables y relacionados directamente con los ingresos que reciben los padres de los infantes. A partir de los 6 años todos los niños sin distinción, tienen derecho a acceder a la educación de forma gratuita (Gripenberg, 2012, p. 4).

A su vez la educación básica comprende las edades entre 7 y 16 años, y la duración del año escolar comprende 190 días, comenzando desde el mes de agosto y finalizando en el mes de junio, es la misma en todo el país. Las instituciones educativas se encuentran en funcionamiento solo 5 días a la semana, en la enseñanza que se imparte semanalmente, se deben proporcionar como mínimo 19 lecciones, dependiendo del nivel académico y el número de asignaturas que tengan los estudiantes. Cada escuela tiene autonomía para establecer la duración de las vacaciones extraordinarias. Cada profesor tiene la libertad de escoger su método de enseñanza, dentro del aula de clase, así mismo los docentes evalúan cada asignatura, basándose en procesos objetivos ya establecidos por el currículo. (CIMO, 2013, p. 8)

En la educación secundaria ya la selección que se realiza dentro de las instituciones educativas, se basa en las calificaciones de los estudiantes, mientras que la selección que

se hace en las instituciones de formación profesional, incluye además la experiencia práctica, y pruebas de admisiones y aptitudes del estudiante.

La enseñanza continúa siendo gratuita, pero se deben pagar los materiales que se requieran a lo largo de este nivel educativo. Cerca del 90% de los estudiantes continúa inmediatamente después de culminar sus estudios de educación básica, con la enseñanza de educación secundaria general, o de formación profesional. Al culminar la educación secundaria, les es permitido acceder a la educación superior (Salberg, 2006, p.4-5).

Resulta entonces evidente que contrario a lo que ocurre en Colombia, el estado finlandés ha logrado comprender que para que la educación que se imparte dentro de las instituciones educativas sea inclusiva, participativa y de calidad,

debe ser diseñada a la medida de todos los niños y jóvenes en grupos homogéneos de edad, con una diversidad de necesidades, habilidades y niveles de competencias, proporcionando el apoyo necesario dentro de un aula ordinaria para atender a cada persona como ésta precisa, entendiendo que todos los estudiantes pueden ser parecidos pero no idénticos unos a otros y, con ello, sus necesidades deben ser consideradas desde una perspectiva plural y diversa; implicando que todos los jóvenes y adultos de una determinada comunidad aprendan juntos, independientemente de su origen, sus condiciones personales, sociales o culturales, incluidos aquellos que presentan cualquier problema de aprendizaje o discapacidad (Unesco, 2000, p.23).

Es allí donde el Sistema Educativo finlandés puede llegar a ser un claro ejemplo para Colombia, en su camino por garantizar a toda la población, especialmente aquella perteneciente a los estratos 1 y 2, el acceso a una educación inclusiva, participativa y de calidad. Es necesario entonces que en el país se comience a pensar en la reestructuración del actual sistema educativo, iniciando por la correcta distribución de los recursos, atendiendo a los principios de equidad, participación, descentralización y autonomía de los municipios y departamentos; pasando por la promoción de comunidades educativas basadas en los principios de humanización, libertad y democracia, el fomento de la flexibilidad en los currículos, evaluaciones, promociones y organizaciones de las instituciones educativas, la inclusión y participación de los padres de familia y de la comunidad dentro del proceso educativos de los estudiantes.

También se deben implementar programas de apoyo y seguimiento al progreso de cada estudiante, defendiendo la diversidad y heterogeneidad al interior de las aulas de clase y con la persecución de una educación de calidad teniendo en cuenta las necesidades individuales de cada uno de los estudiantes pertenecientes a dichos estratos socioeconómicos.

Conclusiones.

1. La Constitución Política de 1991 brindó un avance significativo en materia educativa al consagrar a la educación como un derecho fundamental al cual todos los colombianos tendrían acceso sin ningún tipo de limitación.
2. La Carta Política, además fijó las bases para que el desarrollo de esta pudiera ser inclusivo y de coordinada participación, a partir de la creación de instituciones y políticas públicas coherentes y proporcionales al contexto político, social, económico y cultural del país.
3. El marco normativo creado en cumplimiento de los parámetros constitucionales, pese a que presentó avances con relación a la distribución de recursos, cobertura y accesibilidad de la educación, no cumplió con los fines inicialmente perseguidos, pues aún existen territorios donde el Estado no hace presencia.
4. La inversión en materia educativa ha disminuido exponencialmente en los últimos años, conllevando a que los planes y programas de apoyo y acompañamiento de los estudiantes de estratos 1 y 2 en su mayoría tengan que sufrir recortes o en el peor de los casos deban ser eliminados por completo, acrecentando con ello la tasa de deserción escolar.
5. Resulta claro que el actual sistema educativo colombiano, no se ajusta al modelo establecido en la Constitución Política, pues no se han implementado las herramientas suficientes para garantizar el acceso a una educación de calidad por parte de la población de estratos 1 y 2.
6. Todas y cada una de las deficiencias que presenta el sistema educativo colombiano han sido reflejadas en resultados de los sistemas de evaluación (Pruebas SABER y PISA) donde ha quedado al descubierto el déficit que presenta la calidad de la educación colombiana.
7. Contrario de lo que ocurre en Colombia, Finlandia a partir del desarrollo de una acertada política educativa inclusiva, participativa y de calidad, acompañada de la correcta distribución de recursos, le han permitido situarse dentro del Ranking establecido por la OCDE como uno de los países más educados del mundo.

8. Es necesario que el actual sistema educativo sea reestructurado con base en un modelo donde se tengan en cuenta las necesidades de la población, además de una reforma sistema de distribución de recursos.
9. También, deben ser establecidos controles eficientes en la inversión de los recursos destinados a la educación, así mismo la persecución de la educación de calidad y con la cobertura suficiente debe ser un ejercicio constante y coordinado, donde sean incluida la comunidad y donde se responda correctamente a las necesidades de los estudiantes, donde se de prevalencia a aquellos sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad (población de los estratos 1 y 2).

Referencias Bibliográficas

Barrera, F. Maldonado, D Y Rodríguez C. (2012). Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnostico y Propuestas.: Trabajo de Grado. Universidad del Rosario. Facultad de Economía. Programa de Economía. Bogotá, Colombia.

Banco de la República. (2006). Algunas características del actual modelo educativo colombiano 7 (2) pp. 1-30.

Chica, S. Galvis, M y Ramírez, A. (2011). Determinantes del Rendimiento Académico en Colombia: Pruebas Icfes Saber 11, 2009. Documentos de trabajo Economía y Finanzas 11 (5) pp. 1-33.

Cajiao, F. (2004). La concertación en la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación* 34 (1) pp. 31-47.

Calvo, G. Bernardo, D y Rojas, L. (2004). Un diagnóstico de la formación docente en Colombia. *Revista Universidad Pedagógica Nacional* 47 (2) pp. 1-15.

Cárdenas, J. (2017). Educación para la paz. De la Constitución de 1991 a la catedra de la paz, *Novum Jus* 11 (1) pp. 103-127, DOI: 10.14718/NovumJus.2017.11.1.4.

Celis, T. Jiménez, O y Jaramillo J. (2016) ¿Cuál es la brecha de la calidad educativa en Colombia en la educación media y en la superior? Trabajo de grado. Universidad de Manizales. Programa de Maestría en Economía, Manizales, Colombia.

Comisión Colombiana de Juristas. (2004) El disfrute del derecho a la educación en Colombia: Informe alterno presentado a la Relatoría especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación, pp. 1-128, 2004.

Departamento Nacional de Planeación, (2016). Educación Básica media. Colombia.

Díaz, V., Valencia, G. C., Muñoz, J. Vivas, D. F., y Urrea C. (2006). Educación Superior: horizontes y valores. Relación PEI ECAES. Santiago de Cali: Editorial Bonaventuriana, USB Cali.

Dirección Nacional de educación finlandesa. (2003). Sistema Educativo de Finlandia. Helsinki.

Duarte, J. Bos, M. y Moreno, M. (2009). Inequidad en los aprendizajes escolares en América Latina. Documentos de Trabajo BID, 54 (2), pp. 22-45.

Espinosa, E. (2016). La formación docente en los procesos de mediación didáctica, Revista Praxis 2 (12) pp. 90-102. Doi: <http://dx.doi.org/10.21676/23897856.1850>

Embajada de Finlandia, (2016). Educación en Finlandia. Madrid.

Ferrer, G. (2006). Sistemas de Evaluación de aprendizajes en América Latina: Balance y Desafíos. Lima: PREAL, pp. 1-171.

González, A. (2009). La evolución del derecho a la educación en Colombia entre 1820 a 1876, como un derecho económico, social y cultural, Revista Prolegómenos – Derechos y valores 12 (24) pp. 1-14.

González, M. (2016). El problema educativo colombiano, AIBI Revista de Investigación, administración e ingeniería 4 (2) pp. 63 – 67.

Helg, A. (1987). La educación en Colombia 1918-1957, CEREC, 2 (8) pp. 1-45.

Herrera, M. (1993). Historia de la educación en Colombia la República liberal y la modernización de la educación: 1930 – 1946, Revista Universidad Pedagógica Nacional 26 (1) pp. 1-22.

León, J. (2017). Tres modelos de pedagogía jurídica: Superación del positivismo jurídico en el aula, o una enseñanza integral del Derecho: en Lógica aplicada al razonamiento del Derecho 2 edición. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Maldonado, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: Situación y perspectivas de política, FESCOL 2 (3) pp. 1-24.

Manrique, J. (2009). Protección constitucional del derecho a la educación y responsabilidad estatal por alla en el servicio de la educación.: Tesis de grado. Universidad del Rosario. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación Nacional. (2008). Guía para el mejoramiento institucional: De la autoevaluación al plan de mejoramiento, pp. 1-152.

Ministerio de Educación. (2016). Colombia aprende, la red del conocimiento. Recuperado de <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/node/92446>

Ministry of education, (2008). Educación y ciencia en Finlandia. helsinki.

Miñana, C. (2010). Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991-2010, Propuesta Educativa 34 (1) pp. 1-18.

Organización de Estados Iberoamericanos. (1996). Evaluación de la calidad de la educación. Revista Iberoamericana de Educación (10), 215-230.

OECD. (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World (Volume 1).

OECD Publishing. 32 OECD. (2011). PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I - Annex B1). OECD Publishing.

OECD. (2014). PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics. OECD Publishing.

OCDE. (2018). Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA). Recuperado de <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/programainternacionaldeevaluaciondelosalumnospisa.htm>

OECD, & CERI. (2008). *Assessment for Learning: Formative Assessment*. International Conference, *Learning in the 21st Century: Research, Innovation and Policy*, 15-16 May 2008.

Ramírez, M. y Salazar I. (2007). El surgimiento de la Educación en Colombia: ¿En qué fallamos? Artículo preparado para el Seminario Internacional sobre Historia Económica de Colombia en el Siglo XIX, organizado por el Banco de la República, realizado el 15 y 16 de agosto del 2007 en Bogotá, pp. 1-72.

Rodríguez, H. (2017). Importancia de la Formación de los docentes en las instituciones educativas, *Boletín Científico de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo*, pp. 1-6.

Rojas González, G. (2018). *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Sarmiento, A., Becerra, L., y González, J. (2000). La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico. *Coyuntura Social* 2 (4) 53-63.

Toranzos, L. (1996). Evaluación y calidad. *Revista Iberoamericana de Educación* 3 (10), 63-78.