



Agosto 2017 - ISSN: 1989-4155

CALIDAD EN LA EDUCACIÓN ESTATAL

Nancy Judith Panza Figueroa

(Contador Público, nanjuap@hotmail.com)

Luz Marina Guerra Rojas

(Contador Público, lmarinagr@gmail.com)

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Nancy Judith Panza Figueroa y Luz Marina Guerra Rojas (2017): "Calidad en la Educación Estatal", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (agosto 2017). En línea:

<http://www.eumed.net/rev/atlante/2017/08/educacion-estatal-colombia.html>

RESUMEN

En su afán de ubicar al país entre los mejor educados del continente, el gobierno colombiano ha cambiado sus políticas públicas de atención a la educación, principalmente en sus planteles de primaria y secundaria, mediante la adopción de estrategias que apuntan a una más amplia y oportuna financiación, con el fin de corregir problemas que ancestralmente han venido arrastrando las escuelas del Estado en todo el país. El proceso incluye la habilitación de los rectores como administradores de las escuelas, convirtiéndolos así en ordenadores del gasto, todo esto bajo la lupa de los organismos de vigilancia del Estado. El proceso es de reciente adopción pero en algunas regiones comienzan a darse resultados positivos, mientras que en otras parece no surtir efecto el esfuerzo estatal. En este documento se hace un análisis desde la perspectiva educativa y operativa de las instituciones estatales, a través del cual se comprobó que la estrategia es efectiva, pero que sus efectos se verán en el mediano plazo, ya que muchos ordenadores del gasto en las escuelas incursionan por primera vez en esta actividad.

Palabras claves: Calidad de la Educación Pública, Educación Privada, Recursos para la Educación, Administración Pública, Control Estatal.

Clasificación JEL: **H52**

MSC2010: **6502**

RESUMEN

In its eagerness to place the country among the best educated on the continent, the Colombian government has changed its public policies of attention to education, mainly in its primary and secondary schools, by adopting strategies that aim at a broader and more timely Financing, in order to correct problems that have been ancestrally dragging State schools throughout the country. The process includes the empowerment of the rectors as administrators of the schools, thus making them computers of spending, all this under the magnifying glass of the state watchdog. The process is of recent adoption but in some regions positive results begin to appear, while in others it seems that the state effort does not take effect. In this document, an analysis is made from the educational and operational perspective of the state institutions, through which it was verified that the strategy is effective, but that its effects will be seen in the medium term, since many computers of the spending in the schools For the first time in this activity.

Key words: Quality of Public Education, Private Education, Resources for Education, Public Administration, State Control.

Clasificación JEL: **H52**

MSC2010:**6502**

1.0 INTRODUCCIÓN

Resulta innegable que, en Colombia, existe una gran brecha entre la calidad de la educación privada y la calidad de la educación pública. Esta no es una afirmación gratuita ni fruto de presunción excluyente, ya que los mismos docentes de las escuelas estatales escogen, para sus hijos, los planteles privados, en abierta manifestación de lo que piensan de la calidad que imparten en sus instituciones. Tampoco se trata de señalar aquí al cuerpo docente como único culpable del fenómeno señalado.

La calidad de la educación estatal es, simplemente, inferior a la que imparte la mayoría de los colegios privados, sin que tampoco se pretenda afirmar aquí que, el simple rótulo de plantel privado de educación, sea garantía de buena calidad educativa. Las estadísticas de los exámenes del estado revelan que muchos estudiantes de instituciones públicas sobrepasan en puntajes a los estudiantes de las instituciones privadas. Ciertamente y sin temor a equivocarme existen muchas instituciones de carácter público, en las que se imparte educación de primera calidad, pero no en su gran mayoría, si se parte de los resultados que arrojan las pruebas del Estado cada año, en cuyos listados aparecen, entre los primeros lugares, en minoría instituciones estatales.

El interrogante es ¿dónde radica la razón de tal diferencia de calidad? indudablemente, la institución de carácter privado cuenta con un más exhaustivo seguimiento por parte de sus directores, los cuales ven, en los resultados, la posibilidad de mantenerse competitivos en el mercado de la educación privada, cada vez más asediada, precisamente por fenómenos como el anotado en un comienzo. No se puede decir igual de las instituciones del Estado, cuyos directores ven en su gestión la simple observancia de directrices disciplinarias, en medio de la displicencia curricular que, en ocasiones se cumple y en otras no y en casos muy reducidos rectores y directores que tienen una mirada muy acertada de su gestión, pero tienen docentes y coordinadores que no acompañan el proceso, que son limitantes para procesos participativos que conlleven a logros institucionales.

Podemos señalar abiertamente y ha sido una visión durante décadas que las comunidades educativas y estudios en términos de calidad han arrojado que esta diferencia, era producto de instituciones educativas oficiales sin recursos didácticos, tecnológicos, humanos, espacios e infraestructuras deficientes, aunque no es regla general, no es mentira de la diferencia que se ha dado entre la disposición de recursos que existen en la escuelas privadas, que no se dieron durante muchos años en la escuela estatal; se evidenciaba y aún persiste en indicadores elementales como la tecnología de las comunicaciones, por ejemplo. En un plantel privado de

buena calidad, cada estudiante cuenta con un computador para su uso personal, mientras en la mayoría de las escuelas estatales, las salas de informática son insuficientes, no cuentan con tecnología avanzada y, además, en cada computador deben trabajar conjuntamente por lo menos tres o cuatro estudiantes. Sin embargo es oportuno recalcar que hay excepciones a esta regla descrita, pues en la actualidad hay muchas instituciones oficiales que poseen una riqueza en estos recursos y aún persisten en los más bajos niveles de calidad, entonces esto nos pone a pensar en el ser docente, en la actitud, en los procesos y en la gestión

Estos aspectos, en una época como la actual, en la que la tecnología marca el paso e impone condiciones exigentes en tal sentido, inciden sensiblemente en la calidad de la educación que se imparte en cada sector de la educación: negativamente en el sector público y favorablemente en el sector privado. Esta situación no es secreta y quizá a ello se deba la decisión manifiesta en la Ley 715 del 2001, en la que se fijan nuevas condiciones para la financiación de la educación estatal. Se busca, con la autonomía, dar oportunidad a los responsables de la dirección de escuelas estatales, la asignación de recursos de acuerdo a las necesidades de cada institución, buscando así acceder a condiciones que permitan impartir una formación idónea, exigente y acorde con los tiempos actuales.

¿Se cumple el ideal de esa intención estatal? Sobre ese tema trata el presente escrito, el cual no pretende, desde ningún punto de vista, hacer señalamientos predeterminados ni sesgados sino, simplemente, proyectar una imagen de la percepción que se tiene de la administración de los recursos destinados a la educación, en las escuelas estatales. Todo ello, apuntando a una mejor ubicación en las prueba internacionales de OCDE, en las que América Latina apenas logra ubicación aceptable, con países como Chile y Uruguay y en las que Colombia apenas alcanza el lugar 57 (Mundo, 2016).

2.0 EL GIRO ADMINISTRATIVO DE LAS ESCUELAS ESTATALES EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

Se entiende como educación pública aquella que es subsidiada por el Estado en su totalidad, tanto en su dotación física como en el aporte del talento humano, es decir, el cuerpo docente. De ahí que sea habitual en Colombia hablar de “escuelas públicas”, para aludir a las instituciones educativas que son propiedad del Estado y que son administradas por el mismo, a través de políticas públicas delineadas para atender la necesidad de formación de las nuevas generaciones.

Tradicionalmente la educación pública se ha visto, táctica o prácticamente, enfrentada al análisis de los entendidos, en cuanto a su calidad y cubrimiento; toman como referencia a la “educación privada” que, en contraste con la pública, es la que se presta en instituciones de carácter privado,

generalmente con pensum diferente y, sobre todo, en condiciones totalmente diferentes, tanto en contenido como en operatividad, de la educación pública.

En un país con aproximadamente 47 millones de habitantes, la educación pública absorbe un porcentaje de estudiantes mucho mayor que la educación privada y ello, por sí solo, debe bastar como referente a los gobiernos para la asignación de recursos, de manera que la educación pública logre el objetivo o el ideal de formar a las nuevas generaciones para que emprendan la tarea de cambiar al país, cambiar la vida de los colombianos, a través del ejercicio de profesiones u oficios, a partir de una indiscutible calidad de formación, recibida en esas instituciones del Estado. Con contadas excepciones, no ha sido así y la educación privada cada vez amplía la brecha que la separa de la educación pública, evidencia de lo cual se observa en los resultados de las denominadas “pruebas de Estado” que buscan determinar el grado de calidad de la educación en Colombia.

El problema no es nuevo y evidencia de ello es lo expresado por Gabriel García Márquez, en reportaje publicado por UNIVISIÓN (2014):

"...nuestra educación conformista y represiva parece concebida para que los niños se adapten por la fuerza a un país que no fue pensado para ellos. en lugar de poner el país al alcance de ellos para que lo transformen y engrandezcan. Semejante despropósito restringe la creatividad y la intuición congénitas. y contraría la imaginación. la clarividencia precoz y la sabiduría del corazón, hasta que los niños olviden lo que sin duda saben de nacimiento: que la realidad no termina donde dicen los textos, que su concepción del mundo es más acorde con la naturaleza que la de los adultos, y que **la vida sería más larga y feliz si cada quien pudiera trabajar en lo que le gusta, y sólo en eso.**"
(Resaltados en el texto original) (Univisión, 2014).

Ciertamente, el concepto del nobel de Literatura no discrepa de la realidad de la educación pública en Colombia. En el país se aplican esquemas que apenas ahora adquieren racionalidad en su contenido y diseño; en años anteriores, las gestión administrativa de la educación por parte del Estado se limitaba a la interacción con los docentes para arreglar asuntos de remuneración, porque el Estado era casi ajeno al acontecer educativo, lo que generó un deterioro creciente de la calidad de la educación. Esto se evidenciaba en las instituciones del Departamento del Atlántico, con una calidad que ni siquiera alcanzaba la media nacional en resultados. Todo esto se enmarca en lo

expresado por Arboleda (2016) en relación con los resultados obtenidos por Colombia en pruebas internacionales.

Se dirá que no era únicamente en el Departamento del Atlántico, porque la Ley es de carácter nacional y aplica en todos los rincones del país, a partir de los criterios de Certificación de los municipios. Se entiende como “certificación”, un reconocimiento que se hace a municipios para el manejo eficiente de los recursos de educación, previo cumplimiento de requisitos de la asignación racional en los presupuestos de dichos recursos y de los resultados que se evidencian en los controles que ejerce el Estado, a través de su organismo máximo de control. (Guía ministerial número 9 del Ministerio de Educación Nacional).

La Ley 715 de 2001 no es sino un esfuerzo del legislador por hacer realidad el mandato constitucional, tácitamente inmerso en la Carta Magna (1991), en su artículo 1º, cuando habla de una república “descentralizada”. De hecho, la descentralización que menciona la Constitución (1991) es un proceso posterior a su entrada en vigencia porque, cuando se adoptó esta carta de navegación nacional, Colombia era (y aún lo es, en altísimo porcentaje) una nación que se regía por las decisiones centralizadas. Quizá los gobernantes y legisladores de décadas anteriores no tuvieron en cuenta que el sueño de Bolívar, la Gran Colombia, tuvo entre sus causas de disolución precisamente la visión a distancia que, desde Bogotá, se hacía de otros países que formaban parte de la Gran Colombia.

En efecto, los legisladores y gobernantes colombianos se empeñaron en mantener un régimen exageradamente centralista, en el sentido que las decisiones que afectaban al país se tomaban desde la capital, a partir de informaciones fragmentarias y generalmente sesgadas de las necesidades de lo que se insiste en llamar “provincia”, acepción que, en el vocablo bogotano, es de carácter peyorativo. Ser “provinciano” significa sencillamente no ser de la capital, lo que equivale a estar a nivel bajo en la jerarquización elitista que aplica en Bogotá.

Las provincias en sus contextos muy particulares y diferenciales, vivían con sus necesidades, con sus problemas, con sus obstáculos en el proceso de crecimiento. Las asignaciones que desde la capital se les hacía, eran investidas del carácter poco menos que de “dádiva” y no eran pocos los elogios que reclamaban y obtenían por ello los gobernantes, sin detenerse a analizar que los recursos nacionales provenían (y siguen proviniendo) en su mayor parte, de los sectores (distritos y ciudades) diferentes del entorno capitalino.

Siendo así las cosas, cuando se habló de descentralizar la educación la reacción fue positiva en todo el país; se creyó que, a partir de tal decisión, por fin se tendría la oportunidad de contar con escuelas estatales capaces de competir en calidad de educación con las instituciones privadas; se

pensó que acabaría la mendicidad característica de las regiones, cuando solicitaban recursos para la educación, incluyendo el pago de docentes, que cobraban sus sueldos con retardos en la generalidad de los meses. Muchos de esos problemas, realmente, han disminuido sensiblemente, todo hay que decirlo. Los docentes de hoy no se ven enfrentados a la lucha contra el Estado para que les paguen sus mesadas, como ocurría en décadas anteriores.

Fue en aquella época cuando un puñado de docentes costeños, hastiados de la discriminación de la capital hacia la “provincia”, se armaron de valor y caminaron hasta Bogotá, a reclamar que les pagaran sus salarios y que se asignaran presupuestos decentes para la educación (Ocampo, 2000). Todo es historia. Aunque quizá sería mejor decir que casi todo es historia, porque, en la actualidad subsisten, no obstante la disponibilidad de recursos (no generosa, pero si suficiente) muchos de los problemas que anteriormente eran parte del argumento para justificar la baja calidad de la educación pública, en Colombia.

El Ministerio de Educación Nacional –MEN- mediante Circular No. 5, “recuerda a todos los Alcaldes la obligatoriedad de transferir los recursos de calidad y gratuidad a los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción y reportar la información sobre los giros efectuados a la Secretaría de Educación del Departamento, Distrito o Municipio certificado correspondiente, con copia a la Dirección de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional” (MEN, 2009).

La búsqueda de transparencia del MEN es evidente, cuando establece que el giro debe efectuarse inmediatamente, con los beneficios financieros que corresponda y sin que ello implique descartar la posibilidad de acciones disciplinarias, en los casos en los que no se haya procedido con arreglo a las disposiciones legales. Es este afán de transparencia al que se hace alusión como eje principal de este artículo. Unas intenciones que se evidencian en la discriminación de los recursos, de manera que quede clara la proveniencia de los mismos, en un tácito afán de mostrar a los rectores de los planteles educativos, la necesidad de proceder de manera clara y precisa, sujeta a la ley, para evitar conflictos de cualquier naturaleza, por omisión del procedimiento legal establecido.

. No obstante la buena intención gubernamental, cuando se observan algunos hechos que son evidentes pero cuya demostración es sumamente compleja, surgen interrogantes sobre el procedimiento aplicado. ¿Es consciente el gobierno nacional de que algunos rectores de planteles educativos estatales carecen de una formación idónea, que les permita asumir la responsabilidad del manejo transparente de los recursos que colocan a su disposición?

Seguramente se hablará de la presunción de la buena fe. Y para efectos de la vigilancia de la Contraloría, la misma debe centrarse en la verificación de que los requisitos fueron llenados en forma adecuada; verifica los contratos, los egresos, los beneficiarios de los mismos, comprobando que no exista posibilidad de que los mismos hayan sido desviados o de que los contratos se concedan a dedo, a familiares de los rectores; en el caso de las donaciones en especie, lo viable es verificar la existencia de los elementos en el número citado en los documentos de donación. Aun así, todo esto es susceptible de variaciones dirigidas a ocultar manejos inadecuados, asignación de contratos a familiares de los rectores, pero que aparecen firmados por personas distintas, con lo cual el elemento fundamental de la prueba queda eliminado, ya que, teóricamente, se cumplieron los requisitos de ley.

Son estos los tecnicismos a que se hizo referencia anteriormente. Al momento de verificar el estado de cuentas, las mismas muestran un manejo claro y legal de los recursos y ello elimina la posibilidad de una intervención dirigida a neutralizar la realización de ciertas prácticas, que sirven para encubrir y de paso blindar a los actores frente la posibilidad de una acción disciplinaria o, incluso, de carácter penal. Se hizo alusión desde un comienzo a que esta conducta no es atribuible a todos los ordenadores de gastos de las instituciones estatales.

De hecho, muchas de esas instituciones han evidenciado un cambio diametral con el manejo directo de sus recursos; pero esto, precisamente, es lo que lleva a la pregunta de por qué no se observan esos mismos cambios en todas las instituciones educativas, algunas de las cuales, incluso, muestran la misma o peor situación, en relación con la que enfrentaban antes de que se diera a los rectores la calidad de ordenadores del gasto.

La gratuidad es una política pública de reciente adopción. Con ello se busca, en parte, aplicar el mandato constitucional en cuanto tiene que ver con la Educación como derecho (Constitución Política, 1991), así como la disposición en el sentido que el Estado es el responsable del desarrollo armónico de las nuevas generaciones y en cuanto a que la Educación es un servicio público. A partir de estos criterios se empezó a gestar la gratuidad como política pública, con fundamento en los ingresos del Estado, en el Sistema General de Participaciones y en normas concordantes, específicas, en cuanto tiene que ver con la educación.

Esta decisión estatal abrió paso a la nueva figura de la administración educativa o, para ser más precisos, a la nueva concepción de la administración en Educación. Y ello partió de la percepción del legislador en el sentido de que es necesario descentralizar la administración del gasto, con miras a dinamizar la administración, mediante el suministro oportuno de los recursos que permitan la toma de decisiones con oportunidad y eficiencia.

Lo anterior no riñe en ningún momento con la necesidad de transparencia en el manejo de los recursos por parte de quienes administran instituciones educativas. En primer lugar, se debe tener en cuenta que esa modalidad aplica en municipios que han sido certificados financiera y administrativamente; esa certificación permite suponer que los directivos distritales y municipales están en condiciones de acceder al recurso con pleno conocimiento de la aplicación que deben darle, a través de las decisiones administrativas que apunten al cumplimiento de un plan de inversiones y gastos, manifiesto en el presupuesto establecido en cada institución.

Es entendido que los directores de planteles educativos del Estado elaboran un presupuesto de inversiones y gastos, en el cual no se incluye el pago de nóminas, ya que el mismo corresponde a otro rubro de gastos que está en manos de la administración. Es decir, el presupuesto debe ceñirse estrictamente a gastos de funcionamiento, a inversiones con miras a la mejora de las instituciones y de la prestación de un servicio educativo acorde con el ideal nacional de elevar la calidad de la educación, hasta hacerla competitiva, como paso inicial para que la misma sea aceptada, en su contenido y metodología, en otros países.

Los recursos de la educación ameritan, desde tal paradigma, el manejo adecuado y ello permite que los rectores, en su condición de administradores, dispongan de esos recursos, para su aplicación racional y ordenada, de acuerdo con el ideal administrativo de la cosa pública. Los cambios se evidencian en muchas instituciones educativas, como se ha dicho anteriormente, en las que se observan mejoras locativas, adopción de sistemas de aire acondicionado en las salas de clases y demás dependencias de la institución; también se han remozado partes de la edificación que requería mano de obra para su mejora y mantenimiento, así como la construcción y puesta en funcionamiento de dependencias como bibliotecas, salas de informática y salón de audiovisuales, que elevan la calidad de vida de la comunidad educativa.

Obviamente, la construcción de comedores y la administración de los mismos forman parte de las reformas introducidas. Estas reformas se ven complementadas, en el caso del Departamento del Atlántico, con servicio de transporte gratuito para estudiantes de escasos recursos y que viven a determinada distancia del centro educativo, con lo cual se evita el esfuerzo que tal gasto generaría para el bolsillo de padres y madres de familia, cuyos ingresos no les permitirían cubrir estos rubros, fundamentales en la formación académica de sus hijos (Alcaldía Distrital, 2015).

Este esfuerzo del gobierno nacional y de los entes territoriales, exige a manera de contraprestación la diafanidad en la aplicación de los recursos que se asignan a la institución y, en ello, juega papel fundamental el presupuesto de gastos, debidamente elaborado y ajustado a las reales necesidades y proyecciones de cada plantel. En ello juegan papel importante las asociaciones de padres de familia, las cuales deben constituirse en ente de apoyo y vigilancia de la

aplicación presupuestal de cada institución. En tal sentido, es de esperar que sean conocedoras de los programas de inversión anual.

El Plan de Desarrollo del nivel nacional y de los niveles territoriales, se constituye en un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y de índole económica, que cada gobierno proyecta desarrollar, en armonía con el plan de gobierno que forma parte, a su vez, del compromiso programático adquirido durante la época electoral. Este Plan incluye objetivos de índole general y específica para el mediano y largo plazo, al igual que las metas generales en lo cuantitativo, lo cualitativo, así como los mecanismos para su alcance; incluye igualmente las estrategias y políticas en lo económico, lo social, lo financiero, administrativo y ambiental. A partir de este instrumento, se hace viable la construcción del presupuesto anual.

El marco regulatorio para la educación preescolar, básica y media en Colombia, ha generado una institucionalidad que impacta sobre el fenómeno de la deserción escolar. Por una parte, la búsqueda de la eficiencia fiscal y de asignación establecida en la Ley 715 ha llevado a incrementos significativos en la cobertura de matrícula en el sector oficial contrastado con una dramática disminución de la misma del sector no oficial, tanto a nivel agregado, como en la mayoría de las entidades territoriales del país.

Por otra parte, en Colombia se establece que la asignación de los recursos para ampliación de cobertura (población por atender) se haría, a partir de 2007, con base en la diferencia de población matriculada en la vigencia actual menos la matriculada en la vigencia anterior, restándole la disminución de la matrícula en el sector no oficial. En otras palabras, el traslado de matrícula del sector no oficial al oficial, implica que la incapacidad de retención del estudiante en el sector privado afecta los recursos que las entidades territoriales deben destinar a aumento de cobertura (Decreto 2833 de 2004)

Es esto apenas un punto más a tener en cuenta en el cambio de políticas, en cuanto a la asignación y manejo de recursos para la educación. La deserción, la carencia de implementos necesarios para la educación, la falta de dotaciones físicas en las instituciones, capaces de cubrir con eficiencia las exigencias del proceso educativo, la falta de recursos para el mantenimiento de equipos, adquisición de tecnología innovadora, ampliación de infraestructura, la carencia de comedores escolares, la falta de transporte para estudiantes provenientes de familias de escasos recursos y otro aspecto aunque no claramente medido es la falta de actitud positiva frente a los procesos que padecen muchos de nuestros docentes y directivos docentes, constituyen parte de la problemática que ha venido afectando tradicionalmente a la educación y que la han llevado a ocupar un lugar poco edificante en el concierto de la educación en los países latinoamericanos.

No obstante, el esfuerzo no es compromiso únicamente del gobierno nacional y de los gobiernos territoriales; en el logro de una mejor calidad de educación están comprometidos todos los entes de la comunidad educativa, principalmente la directiva docente, la cual, al contar con recursos que antes le eran ajenos, tiene la posibilidad de dar cabida a nuevos paradigmas administrativos, liderados por el afán de sujeción a las normas presupuestales, por la aplicación adecuada de los recursos, en razón de las necesidades de cada institución,

Necesidades que también en muchas instituciones educativas, no son tenidas en cuenta a la hora de ejecutar los recursos, no hay priorización de necesidades y en muchas ocasiones los administradores de establecimientos, se han perfilado a temas de infraestructura y ambiente escolar, los cuales aunque mejorados no se convierten en el camino hacia la calidad, porque no cuenta con un personal docentes y directivos comprometidos, con sentido de pertenencia, prestos a aportar a la construcción de la unidad educativa.

Con la decisión de descentralización de las instituciones educativas en materia de disposición de recursos para su sostenimiento, no se ha resuelto el problema en su totalidad, ya que persisten o pueden persistir prácticas que no consultan ese interés estatal y que, por el contrario, pueden frustrar el intento de dar a la educación el impulso necesario para que rinda los frutos apetecidos, manifiestos, sobre todo, en una excelente calidad de educación para los estudiantes provenientes de familias de estratos socioeconómicos menos favorecidos en el país.

Si se analizan los resultados de las pruebas estatales en el tiempo reciente, se llegará a la conclusión de que, en el tiempo transcurrido desde la implantación del nuevo modelo, los resultados no parecen consistentes con la disponibilidad de recursos; los resultados obtenidos muestran que la calidad de la educación nacional (educación estatal generalizada, claro está) no hacen honor al esfuerzo estatal y que, al parecer, el problema no era de recursos, sino que anidaba y sigue anidando en otros factores, muy cercanos al concepto de talento humano.

Analizando algunos aspectos que se reconocen como incidentes en el problema objeto de discusión. Se alega que el modelo centralizado y el descentralizado tienen efectos diferentes en el proceso de educación. Se dice que, en un régimen totalmente centralizado, las decisiones son efectivas y contundentes y que, en un régimen descentralizado, si bien los entes territoriales tienen a su alcance la toma de decisiones oportunas, las mismas se diluyen en el convencionalismo de que se tiene “la última palabra” y que las decisiones son incontrovertibles, lo cual sería efectivo, si se tomaran desde una perspectiva producto del análisis desapasionado y específico del problema y no desde la óptica autoritarista, cerrada, que no se da en el nivel central, en el cual no existen las consideraciones parceladamente domésticas; es decir que, la cercanía, en el caso objeto de

estudio, puede resultar más nocivo por razones de compadrazgo que la indiferencia centralista producto de la lejanía y el desconocimiento del entorno.

Posiblemente así sea. No hay elementos de juicio que permitan hacer una afirmación en esa dirección de conceptos pero, de hecho, en las escuelas públicas se observa con frecuencia la división entre el cuerpo docente y administrativo. Existen “corrientes” a favor o en contra del rector o rectora; existe una “oposición” que minimiza el impacto de ciertas decisiones y que procura, en otros casos, hacer más evidentes los errores de quien detenta el mando en la institución. Distanciamientos que terminan siendo cruciales a la hora de la toma de decisiones en conjunto, e imposibilitan un recorrido armónico en el camino a la búsqueda de procesos de calidad.

Esto no es gratuito. Juega papel importante el manejo del recurso. Se observa cómo en ciertas instituciones existe la convicción de que la contratación de obras y la adquisición de bienes, se hace sesgadamente, buscando favorecer a terceros, que generalmente resultan ser familiares o allegados al ordenador del gasto. También se afirma que las tiendas escolares se convirtieron en un “negocio familiar” para ciertos rectores, los cuales ubican como arrendatario a un tercero que, en realidad, no es sino un administrador, colocado ahí por el rector o la rectora.

Pero tampoco es cierto que la inversión efectiva del recurso asegure procesos de calidad, hay un tema de conciencia y un tema del ser que tiene muchas deficiencias en nuestros docentes y directivos, hay un tema de diferencias de decretos y de tipos de nombramientos y temas de evaluación de talento humano que en sus mismas diferencias profundizan problemáticas como la falta de compromiso, el favorecimiento a unos más que a otros, la desigualdad en los procesos salariales de docentes hace que el trabajo de los mismos no apunte a la idoneidad sino al cumplimiento simple de una tarea, al hacer a medidas, a la ausencia de sentido de pertenencia.

¿Qué hace la Contraloría?

La Contraloría General de la República, tiene un rol definido, del cual no puede apartarse, so riesgo de incurrir en acciones contrarias a sus reglamentos internos y a la visión misma del órgano. La Contraloría tiene unas funciones específicas, concretas y está en su cultura corporativa, por así decirlo, el respeto a los derechos de los demás, incluyendo, sobre todo el derecho a la presunción de la inocencia, la buena fe, el debido proceso y otros derechos inherentes, los cuales son observados estrictamente en el análisis de control que se realiza.

Quiere decir lo anterior que no se trata simplemente de presumir o adivinar; mucho menos se trata de hacer inculpaciones sin fundamentos legales, dadas las implicaciones disciplinarias y legales que de las mismas derivarían. Entre otras cosas, porque son poquísimos, casi inexistentes, los

casos en los que las acusaciones se documentan con pruebas que permitan inferir que, quien acusa, lo hace con sentido y sujeto a la estricta verdad.

Esto no puede ser tomado como una defensa de quienes, posiblemente, incurren en acciones contra la ética y la moral, al manipular la información de tal manera, que la verdad quede oculta y de paso a una verdad no verdadera, fruto de la simulación y del amañamiento documental. Si bien la Contraloría no puede presumir el delito, tampoco se puede pensar que los funcionarios carezcan de la capacidad de análisis para “saber” que en algunos casos las cuentas no son como se muestran y que no siempre están los que son ni son los que están en la documentación soporte que entregan los administradores de los fondos de la educación.

Tampoco debe entenderse que se trata aquí de poner en tela de juicio la bondad de la descentralización educativa. Mucho menos debe pensarse que se busca sembrar la duda sobre la idoneidad y transparencia del manejo que la generalidad de los administradores educativos da a los fondos que se ubican a su disposición, para que las instituciones surjan con buenos resultados.

No se puede negar que muchas instituciones públicas cuentan hoy con aire acondicionado (una utopía hace apenas unos años); que cuentan con salas de informática adecuadas, aunque con un número de computadores inferior al que realmente necesitan. Muchas instituciones han sido remodeladas y cuentan con sistemas de mantenimiento que justifican, a simple vista, la inversión que hacen sus administradores.

Lo anterior es el antítesis de otras instituciones, en donde no se cuenta con comedor estudiantil, no hay aulas debidamente adecuadas; los mobiliarios están desechos o a punto de perderse definitivamente; no hay computadores ni salas de informática que permitan inferir que se está preparando adecuadamente a los estudiantes para hacer frente a la exigente vida que les espera en el futuro. Tampoco hay posibilidad de negar que, en muchos casos, la “oposición” de un sector de la comunidad educativa es razonable, en razón de lo que les toca vivir en el diario acontecer del hecho pedagógico.

A estas alturas, toca mirar hacia la autoridad territorial y preguntar ¿es consciente la autoridad territorial de que, posiblemente, en algunas instituciones el manejo de los recursos de la educación carezca de la transparencia y racionalidad ideales? no está en manos de la autora de este artículo asumir presunciones en uno u otro sentido. Simplemente, los hechos resultan confusos o la interpretación de los mismos puede resultar confusa, en determinados casos. Aun así, se supone que los entes territoriales, en un sistema de educación descentralizada, asumen la responsabilidad de realizar control y seguimiento a los recursos entregados a la educación en los montos fijados por la ley. (Osso y Ramos, 2000)

También es de presumir que el departamento cuenta con herramientas y personal idóneo para comprobar que los recursos de la educación no son dilapidados y que, por el contrario, se aplican en la dosis presupuestal prevista, con transparencia, con eficiencia, en la búsqueda permanente de una mejor calidad de educación. La importancia de la transparencia en el manejo de los fondos de la educación está más que definida, al menos en el Caribe colombiano, existe la necesidad de aumentar esfuerzos y resultados, de acuerdo con los datos (ver Tabla 1 y 2), proyectados y publicados por el gobierno nacional, a través del Presidente de la República y según los cuales, el Caribe en su mayoría está por debajo de las expectativas, teniendo en cuenta el número de habitantes y el rol que esa región desempeña en el desarrollo nacional:

Tabla N° 1

Metas Nacional Índice Sintético de Calidad (ISCE)

REGIÓN	ÍNDICE	META
Andina	5,3	5,4
Pacífica	4,7	5
Orinoquía	4,6	4,8
Amazonía	4,4	4,7
Caribe	4,3	4,5

Fuente: Ministerio De Educación Nacional

Tabla N° 2

Resultados Pruebas Saber Departamento del Atlántico

RESULTADOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS COMPARADOS 2015/2016		
MUNICIPIO	PROMEDIO TOTAL	
	2015	2016
CONSOLIDADO MUNICIPAL BARANOA	46,47	47,51
CONSOLIDADO MUNICIPAL CAMPO DE LA CRUZ	41,82	44,20
CONSOLIDADO MUNICIPAL CANDELARIA	39,79	41,26
CONSOLIDADO MUNICIPAL GALAPA	46,29	47,95
CONSOLIDADO MUNICIPAL JUAN DE ACOSTA	44,59	47,26
CONSOLIDADO MUNICIPAL LURUACO	42,70	44,98
CONSOLIDADO MUNICIPAL MANATI	40,15	40,79
CONSOLIDADO MUNICIPAL PALMAR DE VARELA	45,99	48,86
CONSOLIDADO MUNICIPAL PIOJO	41,89	42,50
CONSOLIDADO MUNICIPAL POLONUEVO	45,47	45,26
CONSOLIDADO MUNICIPAL PONEDERA	42,67	42,66
CONSOLIDADO MUNICIPAL PUERTO COLOMBIA	48,19	49,68
CONSOLIDADO MUNICIPAL REPELON	41,27	42,62
CONSOLIDADO MUNICIPAL SABANAGRANDE	47,39	49,68
CONSOLIDADO MUNICIPAL SABANALARGA	42,86	44,38
CONSOLIDADO MUNICIPAL SANTA LUCIA	40,74	41,70
CONSOLIDADO MUNICIPAL SANTO TOMAS	45,65	47,48
CONSOLIDADO MUNICIPAL SUAN	44,50	43,48
CONSOLIDADO MUNICIPAL TUBARA	43,26	43,62
CONSOLIDADO MUNICIPAL USIACURI	45,01	47,10
TOTAL GENERAL CONSOLIDADO	43,84	45,15

Fuente: Secretaria de Educación Departamento Atlántico.

La región, en efecto, junto con la Amazonía, tienen los puntajes más bajos y no hay ningún municipio ni departamento de ambas regiones con un puntaje superior a 5.0, incluso varios están por debajo de 4.0. Las Secretarías de Educación, cuyos índices están por debajo de 4.0 y se enfrentan a los mayores retos de mejoramiento son: Sucre (3.95), Magdalena (3.94), Bolívar (3.89), Ciénaga (3.87), Lórica (3.80) y Uribe (3.59) (CVNE, 2016).

3.0 CONCLUSIONES

La calidad de la educación en instituciones del Departamento del Atlántico no ha evidenciado mejoras sensibles desde la adopción del nuevo modelo de administración educativa. Por el contrario, en los registros nacionales el departamento y el Distrito figuran en puestos poco elogiados, lo cual es muestra de que, si se ha dado cambios, no han sido precisamente en la dirección buscada con el modelo de administración descentralizada de la educación.

Los recursos de la educación se ubican en búsqueda de la gratuidad educativa, la cual debe ir de la mano con una buena calidad de educación, que ponga a los estudiantes del departamento en grado de competitividad con los estudiantes de todo el país. Esto evidencia que se vienen dando falencias en cuanto al modelo aplicado en la administración o, en su defecto, en la metodología de aplicación del modelo, pero lo cierto y comprobable es que no se ha mejorado en términos generales, aunque algunas instituciones, precisamente en las que las bondades del nuevo modelo son evidentes, la mejora en la clasificación nacional es visible, ocupando puestos del escalafón mucho más altos que los que ocuparon en años anteriores.

El problema no radica en el modelo descentralizado, obviamente. El problema radica, al parecer, en la forma *sui generis* en que algunos administradores aplican los recursos del presupuesto, tornando los esfuerzos institucionales en poco menos que inútiles, al no alcanzar las metas que se fija el gobierno.

Ahora bien, puestos en este punto de referencia, toca preguntarse por qué el Departamento no presta especial atención a las instituciones que parecen inamovibles en los últimos puestos de clasificación, a pesar de contar hoy con recursos mucho más significativos y con un acceso en tiempo real a los mismos, que les permite mayor diligencia y eficiencia administrativa.

La eficiencia es susceptible de ser medida a partir de los criterios de costos y de producción. En tal sentido, al departamento le sobran razones para requerir de las instituciones unos resultados

acordes con los recursos que se asignan a cada una, con chequeos estrictos sobre la ejecución del presupuesto de cada institución, el Plan de Mejoramiento Institucional y otros aspectos que se manejan anualmente y que constituyen un compromiso de los directivos docentes, con la administración y con la comunidad educativa.

Desde luego, se entiende que la gratuidad no está cubierta en un 100% por los aportes que da el Departamento y que provienen de fondos de la Nación. Por ello, el departamento permite que, en determinados casos, los padres “aprueben” aportes que son solicitados por los administradores, para ciertos rubros que revisten especial importancia para la comunidad educativa y para el proceso educativo en sí. Esta situación, más que permitida, debe ser vigilada para comprobar que realmente los recursos del Estado y los de los padres de familia aplican a la rigurosidad y transparencia que se espera de quienes tienen en sus manos decisiones que afectan un rubro tan importante como la educación.

Un país competitivo se construye a partir de una buena educación; una buena educación es, a su vez, el producto del esfuerzo mancomunado de todos los segmentos de la comunidad educativa, para obtener resultados que sean coherentes con el ideal de educación de calidad a que aspiran y tienen derecho a aspirar los niños colombianos, independientemente de su estrato socioeconómico.

La educación exige recursos y la aplicación transparente de los mismos. En tal sentido, se estima que las autoridades del departamento deben ejercer un control exhaustivo en cada institución, deslindando criterios políticos de criterios administrativos, para que en todos los planteles del departamento se obtengan resultados excelentes o que, por lo menos, muestren avances en relación con resultados de años anteriores.

La condición de ordenador del gasto debe ser interpretada en su real magnitud y no malinterpretada como libre albedrío para disponer de los recursos de manera arbitraria; mucho menos puede usarse la condición de ordenador del gasto para hacer con los fondos de la educación lo que a criterio personal se desee, dejando de lado aspectos que son altamente significativos en el logro de una buena calidad de educación.(Casassús, 1998).

Desde la Contraloría es posible aportar información a los departamentos y municipios “certificados”, para que las autoridades de los mismos asuman el rol de centinelas de la transparencia que es de esperar de un modelo que dejó de ser mendigo para convertirse en un modelo que, si bien no dispone de recursos ilimitados, sí cuenta con lo necesario para surtir una diligencia educativa que beneficie a los niños de las escuelas estatales, los cuales, por su

condición económica, son los que ven, en la educación, la única salida a su difícil situación individual y familiar.

Vigilar los recursos de la educación no es una afrenta contra nadie. Es, por el contrario, un compromiso con la comunidad, la misma comunidad que vio, en el nuevo modelo de financiación de la educación, la esperanza de que sus hijos accedieran a una formación consistente con las exigencias de un mundo globalizado, en el que sólo tienen cabida la eficiencia y los éxitos, producto de una buena aplicación de esfuerzos y recursos.

Queda fuera de duda la intención del legislador cuando concibió la Ley 715; el texto de la misma no deja entender otra cosa que se hizo un esfuerzo para dinamizar el proceso de educación en Colombia y, por ello, los resultados de la norma no pueden ser atribuidos (salvo el debate que dentro del Derecho tiene toda norma) a defectos de la norma sino, más bien, en su aplicación o defectos del proceder de quienes tienen a su cargo la aplicación, en los planteles educativos del país, particularmente en el Departamento del Atlántico, en cuanto toca a lo esbozado en el presente artículo.

La transparencia y la buena fe deben ser valores inherentes a la educación pública; porque, la educación, no es una simple actividad más; es el laboratorio en el que se forjan los cerebros y espíritus de quienes tendrán a su cargo la dirección de la nación en el futuro y, por consiguiente, los crímenes que se cometen contra la educación se proyectan a generaciones futuras, que recibirán los efectos de una educación bien concebida pero mal administrada, no por carencia de recursos, sino por falta de aplicación de criterios éticos que hagan, de esta actividad, la herramienta que permita visionar un futuro mucho mejor para la colectividad colombiana (López de Llergo, 2008).

Respecto a los retos por regiones, el Caribe está en deuda con la Educación. Aunque es de reconocer que en el Departamento del Atlántico la situación es mucho mejor que la regional, lo cierto es que los directivos docentes deben ajustar sus políticas y asumir el reto con decisión y probidad, administrando los recursos de manera tal que el único beneficiado sea precisamente el destinatario constitucional de los esfuerzos del Estado: el estudiante.

El tema de administración de recursos no puede desligarse de la necesidad del compromiso real, del actuar positivo y del saber hacer que deben desarrollar de manera objetiva los docentes y directivos, el compromiso con la calidad no se logra solamente teniendo infraestructuras adecuadas, aires acondicionados, computadores por estudiantes, si bien es cierto son pautas claves, no es real que un colegio bien dotado, que un rector buen administrador sean seguridad de calidad, si no cuentan con comunidades educativas comprometidas, con docentes que orienten

procesos con amor y profesionalismo, todo este recurso será dilapidado y en ocasiones y más triste aún inutilizado, como muchos recursos que el polvo y los años son los encargados de hacer uso de ellos.

Para poder entender y hacer realidad una educación de calidad, no podemos olvidar que convoca a formar mejores seres humanos y que esta formación no es solo para los estudiantes sino para todos los actores, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, y que una educación de calidad debe generar progreso y prosperidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2015). *Estímulo Social de Transporte*. Plan de Desarrollo Social 2016-2019. Barranquilla, Alcaldía Distrital. En: <http://www.barranquilla.gov.co/politica-y-planes-institucionales/programas-y-proyectos-en-ejecucion/130-secretarisa-de-gestion-social/5884-estimulo-social-de-transporte>.

Arboleda Grajales, María. (2016) *Claves para mejorar la educación en Colombia*. En: El País. Abril 17 de 2016.

Casassús i, es/calidad2/aguerrondo.htm, J. (1998). *Acerca de la práctica y la teoría de la gestión: Marcos Conceptuales para el análisis de los Cambios en la Gestión de los Sistemas Educativos*.

Centro Virtual de Noticias de la Educación. CVNE. (2016) *Presidente Santos presentó índices de calidad educativa en el país*. Bogotá.

Constitución Política (1991) *Derecho a la Educación*. Art. 67. Bogotá: CEREC. 1992.

Contraloría General de la Republica (2013). *informe sobre cumplimiento de sus funciones y de gestión al Congreso y al Presidente De La República*. Bogotá: Contraloría General de la República.

Ley 715 (2001). *Sistema General de Participaciones*. Bogotá: Secretaría del Senado de la República.

López De Llergo A. (2008) *Educación en valores educación en virtudes*. CEDSA.

Manrique Reyes, Alfredo (1992). *La Constitución de la nueva Colombia*. Bogotá: CEREC.

Ministerio de Educación (2004). Decreto 2833 de 2004. *Por el cual se reglamenta el inciso 1º del numeral 16.2 del artículo 16 de la Ley 715 de 2001*. Bogotá: MEN.

Ministerio de Educación Nacional (2009). Circular No. 5. *Orientación para manejo de los recursos del sistema general de participaciones destinados a financiar la gratuidad para los estudiantes de sisben i y i i , en situación de desplazamiento, indígenas y con necesidades educativas especiales, incluidos en los recursos de calidad*. Bogotá: MEN. 2009.

Mundo (2016). *Pruebas PISA: ¿cuáles son los países que tienen la mejor educación del mundo? ¿Y cómo se ubica América Latina?*. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-38211248>

Ocampo López, J. (2000). *Breve historia de Colombia*. Bogotá: Plaza y Janés.

Osso, M y Rubio, G. (2000). *La responsabilidad en establecimientos educativos : públicos y privados*. 1 ed. Buenos Aires.

Univisión (2014). *¿Qué pensaba Gabo de la educación?* Publicado en Abril de 2014. Disponible en: <http://www.univision.com/noticias/educacion/que-pensaba-el-gabo-de-la-educacion>.