

Sistema educativo y desarrollo en Colombia¹

Introducción

En las sociedades modernas e industriales los sistemas de educación guardan una relación muy estrecha con los procesos económicos y con el dominio de los recursos productivos de la sociedad.

El Estado colombiano, en este sentido, debería entender que gran parte de la solución de sus necesidades depende de la capacidad intelectual requerida para la creación y adaptación de las tecnologías y los procesos susceptibles de promover el desarrollo económico y social. La capacitación para el manejo de tecnologías avanzadas y complejas, al igual que la adaptación del individuo a estas nuevas condiciones, exige esfuerzos progresivamente mayores por parte de los encargados de la planificación y la ejecución de la política educativa, la cual debe enfocarse hacia el logro del desarrollo económico y social. Este objetivo se constituye en el pilar donde descansan buena parte de los proyectos, los programas y las estrategias para la obtención del consenso y de la integración nacional.

Un ejemplo de esto se observa en los movimientos de educación popular, en auge paralelo a los momentos en los cuales las sociedades se ven sometidas a cambios rápidos y significativos. Durante estos periodos se manifiesta la importancia tanto de difundir las ideas que conforman el modelo de desarrollo propugnado, como de preparar individuos capacitados para desempeñar los roles impuestos por la nueva situación.

En el caso colombiano, algunos de estos periodos podrían identificarse por la intensificación de los procesos de industrialización, la puesta en marcha de proyectos fallidos de re-

forma agraria, la incorporación de los sectores populares y rurales a la vida política del país y el surgimiento de un nuevo pensamiento económico y social. La manifestación de estos grupos como fuerza social marcó otra etapa en la sociedad colombiana². En los años sesenta, por ejemplo, esta dinámica se veía obstaculizada por los desequilibrios en el comercio exterior, producto de la existencia de una economía mono-exportadora; por una escasa integración manifestada en la insuficiente participación de amplios sectores sociales en la vida económica del país y su marginación de los beneficios mínimos de la sociedad, y por la persistencia de estructuras agrarias convencionales, que incidían en un gran retraso industrial y un bajo índice educativo y tecnológico. Para superar esta realidad, se trató de implementar una política basada en una modernización del acceso a las funciones y beneficios sociales y un impulso a la organización y la participación de los sectores populares en los distintos niveles de decisión pública.

Educación y sociedad

La superación del analfabetismo y la falta de formación técnica y profesional, factores que prevalecen como fenómenos sociales de marginamiento en zonas de baja renta, pasaron a constituirse en una preocupación nacional para los gobiernos de turno; pues, al procurar su desarrollo, no sólo podían satisfacer las necesidades de un amplio grupo que no había tenido acceso a la educación formal, sino que, además, daban respuesta a la necesidad cre-

1. Artículo preparado para el seminario de Política Social del Observatorio de Política Social, Bogotá, 16 de noviembre de 2001.

2. Ocampo, José Antonio. *Historia Económica de Colombia*. (policopiado, sin fecha ni ciudad).

por Andrea del Pilar Acero

Estudiante de la Facultad de Economía - U.Central.

ciente de mano de obra calificada y, en consecuencia permitían una mayor eficiencia al trabajar con una tecnología constantemente renovada. Así mismo, permitían promover a los sectores marginados, sacándolos de una economía de subsistencia e incorporándolos a la vida económica del país y a los niveles de consumo requeridos por la constante expansión del mercado mundial.

Pero el surgimiento de los movimientos de educación popular no se derivó sólo de la necesidad de dar respuesta a los requerimientos del aparato productivo, sino que, también, fue producto de fenómenos sociales y políticos. Este tipo de educación surge sobre la base de las demandas sociales en ascenso exigidas por la democratización del sistema social y respondían, principalmente, a la necesidad de las élites locales de ganar una base de apoyo popular para el sostenimiento de su proyecto de gobierno. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para superar el analfabetismo, al dar calificación técnica a los obreros y campesinos, el país se enfrentaba a profundas limitaciones para poder llevar adelante esta tarea, como la carencia de recursos económicos y humanos.

Lo anterior conduce a reconocer a la educación como un fenómeno de tipo social que depende del medio donde se desarrolla y no como un proceso aislado y autónomo. Ello supone, a su vez, admitir que las sociedades no son una sucesión de individuos separados o un conjunto de funciones más o menos coordinadas, sino sistemas consonantes en los cuales se dan determinados tipos de relaciones entre los grupos que los componen, sobre todo marcados por influencias dominantes o hegemónicas. En el caso colombiano, la vida social y productiva de los individuos está organizada dentro de la lógica del sistema capitalista. Allí, parte del pro-

ducto del trabajo no pertenece a la mayoría que lo genera, sino a la minoría dueña de los medios de producción; situación que crea un escenario de poder y dominación. De este modo, la concentración del ingreso aparece al fundamentar una dominación política e ideológica, con consecuentes movimientos de protesta y políticos alternos, como forma de buscar otras manifestaciones sociales para un mayor equilibrio social. Es de esta manera como el sistema educativo obtiene una relación intensa con la forma como se ordena una sociedad. Regularmente, en los estratos bajos, esta relación se presenta con una baja calidad de la educación; mientras que en los estratos altos y bajo las condiciones del poder de pago, se tienen mejores competencias educativas. Así lo demuestran los resultados de un estudio realizado por el Departamento de Planeación Nacional, en el cual éstos sugieren que el desempeño académico en Colombia está en buena parte supeditado al acceso a un plantel de buena calidad y que dicho acceso está severamente restringido para los hogares menos favorecidos³. También, el acceso a una buena educación determina, en buena parte, las posibilidades que en el futuro pueda tener una persona, ya que influye en su rendimiento académico y, por ende, en el desempeño posterior en el mercado laboral. De aquí que la educación sea una de las condiciones necesarias para el alcance de logros, tanto en materia social como económica y que, por lo tanto, condicione la distribución de las oportunidades y se convierta en un mecanismo de movilidad social.

El problema entre educación y estatus (estratificación social) es el peso relativo de la escuela, como institución que estabiliza la posición de las clases sociales o promueve la movilidad social. Más puntualmente, el sistema

3. Gaviria Alejandro, Barrientos Jorge E. *Determinantes de la Calidad de la Educación en Colombia*. Archivos de Economía No. 159. DNP. Noviembre de 2001.

de educación de una sociedad puede jugar un papel al servicio del *status quo* en lugar de constituirse en un instrumento de cambio.

Los problemas del sistema educativo colombiano

Después de esta breve descripción de las implicaciones o dinámicas que cumple este subsector en el desarrollo, nos ocuparemos de un vistazo a los problemas del sistema educativo colombiano, especialmente la equidad y la eficiencia.

La equidad suele definirse con respecto a una meta propuesta de inversión, frente a la cual se evalúa el tipo de formación y lo requerido para poner en funcionamiento y cumplir con dichas metas. Para el caso colombiano, este concepto ha planteado muchos problemas por la incoherencia

entre la inversión y los fuertes problemas de sostenibilidad en el largo plazo de los proyectos educativos; sobre todo, desde la perspectiva financiera y la ampliación de programas de calidad docente y apertura de nuevas líneas de investigación, ciencia y tecnología. Uno de los objetivos tiene que ver con la escolarización total a nivel de la primaria. Los datos demuestran factores de inequidad en el sistema escolar con amplias diferencias a favor de la educación urbana y la no oficial: Por eficiencia⁴ se entiende la capacidad del sistema para cumplir con sus objetivos mediante una adecuada gestión de los recursos. El más común de todos es brindar una educación sistemática durante cinco o siete años, pero sería ineficaz si los años de retención del alumnado no llegaran siquiera a la mitad. Los indicadores

Matrícula primaria nacional. Total por sector y zona. 1985 -1997					
AÑO	Matrícula	% Matrícula por sector		Matrícula por sector	
	Total	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1985	4,000,266	83.4	16.6	3,336,062	664,204
1989	4,339,083	81.62	18.38	3,541,690	797,392
1993	4,710,198	79.9	20.1	3,763,345	946,852
1997	5,117,023	78.22	21.78	4,002,590	1,114,433
	Matrícula	% Matrícula por zona		Matrícula por zona	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1985	4,000,266	63.67	36.33	2,546,990	1,453,276
1989	4,339,083	63.91	36.09	2,773,106	1,565,976
1993	4,710,198	64.13	35.87	3,020,782	1,689,416
1997	5,117,023	64.34	35.66	3,292,252	1,824,772

Fuente: La educación en cifras SISD. DNP. Boletín No.19

Matrícula en secundaria nacional. Total por sector y zona. 1985 -1997					
AÑO	Matrícula	% Matrícula por sector		Matrícula por sector	
	Total	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1985	2,353,400	61.29	38.71	1,442,488	910,912
1989	2,780,997	63.2	36.8	1,757,688	1,023,308
1993	3,312,382	65.15	34.85	2,158,143	1,154,239
1997	4,063,621	66.97	33.03	2,721,254	1,342,367
	Matrícula	% Matrícula por zona		Matrícula por zona	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1985	2,353,400	94.38	5.62	2,546,990	132,535
1989	2,780,997	93.61	6.39	2,773,106	177,833
1993	3,312,382	92.83	7.17	3,020,782	237,621
1997	4,063,621	92.03	7.97	3,292,252	323,681

Fuente: La educación en cifras SISD. DNP. Boletín No.19

4. José Antonio Ocampo define la eficiencia como la producción de una cantidad de bienes y servicios. En este caso, servicios y protecciones sociales, con determinadas condiciones de calidad, organizados de tal forma que los costos se minimizan y los resultados se maximizan. OCAMPO, José Antonio. La equidad y la política social en el desarrollo. En: Políticas y servicios sociales para el siglo XXI, CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, pág. 43.

nacionales de eficiencia interna, a pesar de mostrar un aumento en la promoción y una disminución de la repetición y la deserción, presentan diferencias a favor de la educación privada y urbana⁵.

Por otra parte, otro de los objetivos tiene que ver con tres aspectos especiales: el logro de la igualdad real de oportunidades de educación, una preparación adecuada para el trabajo y una educación coherente con las propias pautas culturales.

Es claro que en nuestro país la igualdad de oportunidades para participar en el trabajo son bastante limitadas, a pesar de que cada individuo cuenta con la libertad para hacerlo. Esta libertad “para participar en dicho mercado puede contribuir en gran parte por sí misma al desarrollo, sin importar si el mecanismo de mercado contribuye o no a fomentar el crecimiento o la industrialización”⁶. Adicionalmente, afirma Sen: “Las oportunidades sociales se refieren a los sistemas de educación, sanidad, etc., que tiene la sociedad y que influyen en la libertad individual para vivir mejor. Estos servicios son importantes, no sólo para la vida privada, sino también para participar más eficazmente de las actividades económicas y polí-

ticas”⁷. Lo anterior puede demostrarse en cifras. Para 1995, el ingreso laboral promedio de los trabajadores con primaria incompleta equivalía al 69% de las personas con primaria completa, y el 42% y 18% del ingreso promedio de las que terminaron la educación secundaria y universitaria, respectivamente⁸.

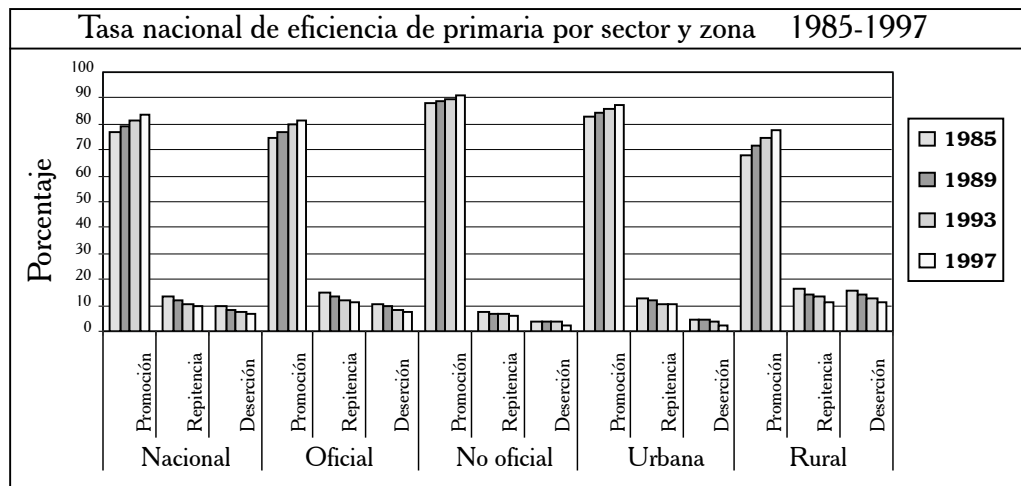
La posibilidad de ser pobre disminuye bastante con la educación. Los datos del DNP demuestran que en un 39.6% de los casos cuando el jefe de un hogar rural no tiene educación decrece al 7.9% cuando ha cursado 12 años de estudio, y del 21% al 3.9% en las áreas urbanas. El problema de la eficiencia también se evidencia en la asignación del gasto público en educación. Este gasto comprende sostenimiento y puesta en marcha de establecimientos educativos, nuevas condiciones para el personal docente, que a pesar de no ser los más relevantes, son factores que, entre otros, inciden positivamente en el nivel de educación de la población. A pesar de los aumentos que éste registra, según cifras del DNP, la cuestión relevante estriba en la falta de eficiencia en la distribución del gasto público en educación. Como lo menciona José Antonio Ocampo; “Los principios de universalidad y solida-

5. Datos obtenidos a partir de las cifras de La educación en cifras, SISD. DNP. Boletín No.19

6. Sen, Amartya, Desarrollo y libertad. Planeta, Bogotá, 2000, pág. 23

7. Sen, Op. Cit., pág. 58

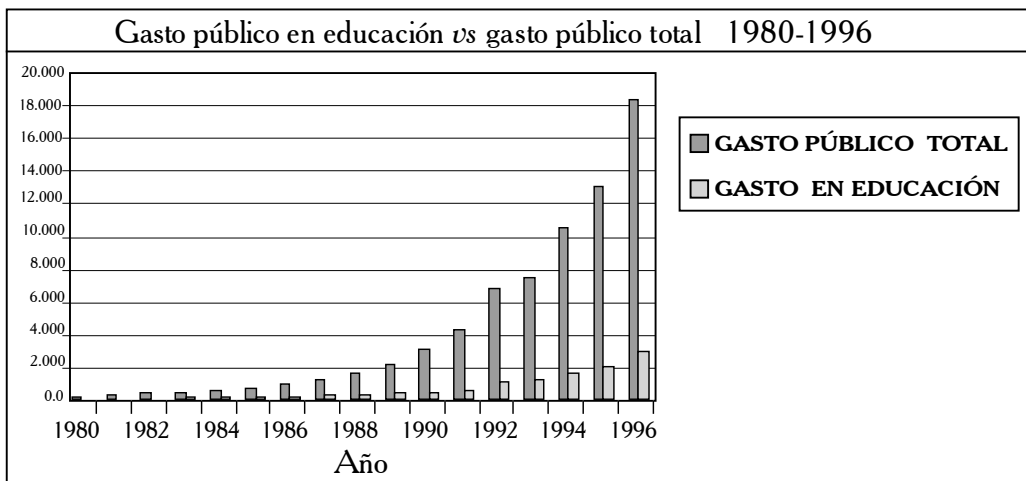
8. Núñez M, Jairo, Sánchez T., Fabio. Educación y salarios relativos en Colombia. Determinates, evolución e implicaciones para el ingreso. Archivo de Economía No. 74. DNP, Enero de 1998.



ridad deben armonizarse con el de eficiencia que es también intrínseco a la equidad. El uso de los recursos públicos, particularmente en los servicios y protecciones sociales, a través de los cuales se expresa explícitamente la equidad para que ésta sea mayor y sustantiva, debe ser realizado de forma eficiente para su mayor logro”. Para que los sistemas sean eficientes, los criterios de transparencia y equivalencia deben conjugarse con los de organización institucional y regulación. Es claro que en Colombia la corrupción y la falta de un adecuado control a la destinación de los recursos, han conducido, en numerosas ocasiones, a que dichos recursos no lleguen en su totalidad a sus destinatarios finales, lo cual acarrea problemas de inequidad, con consecuencias onerosas para el crecimiento y el desarrollo del país.

educación. Por lo tanto se debe abordar el problema de la escolarización como el logro de un grado suficiente de flexibilidad y de

GASTO PÚBLICO ⁹		
AÑO	TOTAL	GASTO EN EDUCACIÓN
1980	202.9	37.9
1981	277.1	52.6
1982	353.7	68.6
1983	429.2	86.5
1984	565.9	118.9
1985	697.9	135.7
1986	901.4	175.5
1987	1,174.5	217.9
1988	1,593.5	274.1
1989	2,187.8	367.7
1990	3,045.9	470.2
1991	4,290.4	585.3
1992	6,830.8	1,107.6
1993	7,430.2	1,232.7
1994	10,497.7	1,638.2
1995	12,988.7	1,970.6
1996	18,250.7	2,950.3



El problema de la eficiencia, sumado al de la inequidad de un sistema educativo como el colombiano, es complejo y no puede resolverse sólo con medidas uniformes para todo el país. La problemática radica, entonces, en que los sectores menos favorecidos de la sociedad reciben una educación básica, sin mayores valores agregados, tanto en términos de oportunidades o de recursos disponibles, como de la naturaleza de la misma

complementariedad con el fin de que éstas se adapten a los requerimientos de gran parte de la población y que reduzcan las diferencias entre quienes pagan por la calidad y la responsabilidad estatal de brindar altos niveles de competencia en el sistema de educación pública.

Lo anterior implica una determinada concepción política y un proceso económico que permita la integración de sectores mar-

9. Series Históricas de Colombia. DNP. Capítulo 5

ginados de la vida productiva y social en el país. Esta concepción debe centrarse en una política social¹⁰ concentrada en lograr que el individuo obtenga las capacidades, las habilidades y las destrezas necesarias para su inserción social, política y económica. Aún así, los esfuerzos realizados en el pasado por los gobiernos para rectificar la inequidad mediante las transferencias y los subsidios, trajeron consecuencias desastrosas en materia fiscal. Parece haberse desconocido que “la política social debe ser consistente con una política macroeconómica sana y estable: sus objetivos deben presentarse en un marco macroeconómico comprensivo y consistente, debe estar sujeta a los principios de buenas prácticas fiscales, y deben ser explícitos los supuestos económicos y los parámetros básicos que la condicionan (régimen tributario y parafiscal, costos y posibilidades de provisión, etc.)”¹¹. Esto ha conducido a recomendaciones por parte de diversos organismos para implementar una política social marginal dirigida a mitigar el creciente impacto de los problemas sociales, y, al mismo tiempo, desconoce la necesidad de implementar políticas que permitan dar solución a dichos problemas y aumentar el capital humano o la capacidad humana de los miembros de la sociedad. En lo relacionado con estos dos últimos conceptos, podemos decir que se ha venido ampliando su aplicación, sobre todo el de capital humano¹², por considerar que se centra en la forma como el individuo puede llegar a aumentar las posibilidades de producción. Se ha dado una inclinación por la capacidad humana que, a su vez, se centra en la capacidad de los individuos para vivir y en las razones para valorar y aumentar las opciones reales de elección¹³. Estos dos conceptos pueden conciliarse al considerar el hecho de que al es-

timular el ahorro y la inversión en la educación, el efecto económico, como lo enuncia Sarmiento: “No se da sólo sobre la productividad económica de las empresas y los ingresos de los trabajadores educados. La educación produce un impacto grande sobre las condiciones de vida de toda la población en aspectos básicos como la salud, la nutrición y la participación política en el desarrollo”¹⁴.

Continuando, la crisis de la deuda externa acarrea el surgimiento de las políticas focalizadas como una forma de asegurar que los servicios sociales llegaran a las poblaciones más pobres y se lograra una mayor eficiencia en el uso de los recursos, pues, en esa época, Colombia llegó a tener un déficit fiscal del orden del 8% del PIB y estuvo al borde de una crisis cambiaria, razón por la cual se redujo el gasto público.

Pero los resultados no fueron ni son los esperados, en gran parte por la incapacidad de los encargados para lograr una adecuada ejecución, pues la mayor parte del aumento de los gastos en educación se desperdició en programas incompletos. No basta con implementar una política de focalización, sino que la acción pública debe ser efectiva para alcanzar los criterios de eficiencia y equidad requeridos¹⁵.

Es desde esta perspectiva, que el Estado entra a jugar un papel esencial en el logro de los objetivos propuestos en la política social. Al respecto, Sen dice: “Dado que la educación básica beneficia a toda la comunidad y esos beneficios pueden ir más allá de los que obtiene la persona educada, la educación también puede tener un componente de bien público. Las personas que reciben educación se benefician, por supuesto, de ella, pero, además, una gran expansión general de la educación y de la alfabetización en una

10. Se define como “el conjunto de objetivos, normas, sistemas y entidades por medio de las cuales la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales”. Ocampo, José Antonio. *La equidad y la política social en el desarrollo*. En: *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, pág. 40.

11. OCAMPO, José A. *La Equidad y la Política Social en el Desarrollo*. En: *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI*, CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, 1999. pág. 53.

12. En 1960 T.W. SCHULTZ, dio comienzo a la Revolución del Capital Humano. Encontró que el enigma del residuo en el crecimiento de los países desarrollados era explicado por la rápida acumulación de riqueza humana, hasta entonces excluida de las medidas convencionales y, además, que la formación de capital humano representada por la educación superior al octavo grado, poseía una vida útil mayor que la del capital físico, la práctica en el trabajo y los gastos para aumentar la eficacia de los trabajadores.

13. Sen, Op. Cit., pág. 350.

región puede facilitar un cambio social y contribuir a mejorar el progreso económico, del cual otros también se benefician. Para que estos servicios lleguen, en realidad, a todos, es necesario que el Estado o las autoridades locales cooperen y los proporcionen”¹⁶.

En general se acepta que no se puede mantener ni alcanzar un desarrollo económico sin un manejo adecuado del gasto social, especialmente en educación. Pero que, además, la cobertura y la calidad desempeñan un rol importante en este ámbito. Es preocupante que en Colombia no se pueda llegar a hablar de una cobertura cercana al 80%, pues los niveles de repitencia y deserción escolar son tan altos que aún si se dispusiera de cualquier cantidad de recursos con los niveles de calidad actual, sería imposible llegar a las metas propuestas.

Para citar un ejemplo, en Colombia, de 100 niños que entran a primaria, sólo 30 terminan todo el ciclo básico. Los otros 70 se retiran antes, y de los 100 que inician, solamente 14 logran terminar todo el ciclo sin repetir un solo año¹⁷. Lo que se encuentra, finalmente, es que el país tiene un atraso educativo bastante serio en cobertura, in-

eficiencia en la asignación de recursos y grandes problemas de calidad.

Conclusiones

En general se advierte la necesidad de replantear la distribución, el manejo y la aplicación de los recursos dirigidos hacia la educación. El estudio de las necesidades educativas de cada sector social y del grado de desarrollo en el cual se encuentran, puede ser un paso importante para el alcance de los objetivos de la política educativa y para permitir la ampliación de las libertades y las capacidades de los individuos; hecho que se manifestará como una externalidad positiva que haga factible no sólo el crecimiento económico, sino el desarrollo del país.

Al Estado deberá corresponderle el papel primordial de ofrecer educación a la población y, bajo esta premisa, el gasto público debe asignarse eficientemente, no sólo para ampliar la cobertura, sino para alcanzar una mayor calidad en la educación. Se requiere que la educación genere procesos de inclusión social, y amplíe los canales de participación que lleven a un acceso equitativo de los individuos a la vida política y económica de la sociedad.

14. Sarmiento, Alfredo. *La equidad en los servicios básicos en Colombia. En: Políticas y servicios sociales para el siglo XXI, CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, 1999. pág. 61.*

15. Véanse datos del DNP. www.dnp.gov.co

16. Sen, Op.Cit. pág. 162.

17. *Cifras de deserción, cobertura, calidad y gasto público, tomadas del Mineducación.*

Bibliografía

Datos generales del DNP. www.dnp.gov.co (01/10/2001)

Gaviria Alejandro, Barrientos Jorge E. *Determinantes de la calidad de la educación en Colombia.* Archivos de Economía No. 159. DNP. Bogotá, Noviembre de 2001.

La Educación en cifras SISD. DNP. Boletín No.19. (sin fecha)

Núñez M, Jairo, Sánchez T., Fabio. *Educación y salarios relativos en Colombia. Determinates, evolución e implicaciones para el ingreso.* Archivo de Economía No. 74. DNP, Bogotá, Enero de 1998.

Ocampo, José Antonio. *Historia económica de Colombia* (Policopiado, sin fecha ni ciudad).

Ocampo, José Antonio. *La equidad y la política social en el desarrollo.* En: *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI,* CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, 1999.

Sarmiento, Alfredo. *La equidad en los servicios básicos en Colombia.* En: *Políticas y servicios sociales para el siglo XXI,* CEJA, Universidad Javeriana, Bogotá, 1999.

Sen, Amartya. *Desarrollo y Libertad.* Ed. Planeta, Bogotá, 2000.

Series Históricas de Colombia. DNP. Bogotá, Capítulo 5 (varios años).