

EDUCACIÓN EN COLOMBIA: LA CALIDAD DOCENTE POBRE Y EL PODEROSO GOBIERNO INSTITUCIONAL

Education in Colombia: Poor teaching quality vs. powerful Institutional Government

Educação na Colômbia:
a baixa qualidade na formação docente e o poderoso Governo Institucional

Bautista Uribe, Cristian René¹

Recibido: 12 de Mayo de 2015
Aceptado: 21 de Octubre de 2015

Resumen

La cuestión que se desarrolla en este ensayo crítico es si la estructura de gobierno corporativo de las instituciones de educación superior en Colombia puede ser considerada la causa subyacente que caracteriza la baja calidad docente. El documento cuestiona el estilo “new managerialism” traído desde las organizaciones con ánimo de lucro hacia el gobierno institucional de las IES, y concluye con un llamado para establecer unos mínimos requeridos en el gobierno institucional, para crear mejores condiciones en la educación.

Palabras clave: Calidad docente, educación, gobierno institucional, nuevo gerencialismo.

Abstract

The question that is developed in this critical essay is whether the structure of corporate governance of higher education institutions in Colombia can be considered the underlying cause that characterized the low teaching quality. The paper asks about "new managerialism", inside the articulation of institutional government style. It concludes with a call to establish minimums required in

¹Msc. Ingeniero Mecánico. Docente Instituto Universitario de la Paz. E-mail:cbautista-u@hotmail.com

corporate governance paragraph to improve teaching quality in Colombia, in order to get a better conditions of education.

Key words: Teaching quality, education, institutional governance, new managerialism.

Resumo

O assunto desenvolvido neste ensaio crítico é se a estrutura do governo corporativo das instituições do ensino superior na Colômbia pode ser considerada a causa subjacente que caracteriza a baixa qualidade na formação docente. O documento questiona o estilo “new managerialism” trazido desde as organizações com fins lucrativos para o governo institucional das IES, e conclui com um chamado para estabelecer uns mínimos requerimentos no governo institucional, para criar melhores condições na educação.

Palavras chave: qualidade docente, educação, governo institucional, novo gerencialismo.

Más allá de la cobertura, la calidad en la educación ha sido siempre un reto para Colombia. Los últimos 3 Planes Nacionales de Desarrollo (PND) señalan su ambición por mejorar el capital humano a través de un avance importante en la calidad de la educación, pero los resultados de política pública en esta materia se mantienen insuficientes; el promedio obtenido en las pruebas Saber 11 para matemáticas, por ejemplo, ha oscilado entre 45 y 50 puntos sin un aumento significativo en los resultados (2005-2010), mientras en ciencias sociales se ha mantenido entre 43 y 47 puntos (2005-2010) (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, 2015). A pesar de todo, las lecciones aprendidas de los programas anteriores han permitido que el gobierno del país acoja hoy distintos ejes de transformación para lograr la excelencia docente (Formación previa al servicio, Selección, Retención y promoción, Remuneración, Formación en servicio y Evaluación para el mejoramiento continuo (Fundación Compartir, 2014)), al reconocer en este determinante la cualidad de contribuir más que cualquier otro insumo en explicar las diferencias del desempeño estudiantil (RAND Corporation, 2013). La pregunta que se desarrolla en este ensayo crítico es si la estructura de gobierno corporativo de las instituciones de educación superior en Colombia puede ser considerada la causa subyacente que caracteriza la baja calidad docente, y por lo tanto que caracteriza el incumplimiento de los objetivos de los PND en materia de educación superior. En particular el documento cuestiona la articulación del estilo de gobierno institucional “new managerialism”², con distintos estudios (como “Tras la Excelencia Docente” de la Fundación Compartir (2014)), y con los últimos Planes

²Este concepto ha sido utilizado en general para el cambio que se da en la administración de lo público, por ejemplo, en empresas dedicadas a la prestación de diferentes tipos de servicios públicos.

Nacionales de Desarrollo del país. El documento concluye con un llamado a establecer unos mínimos requeridos en materia de gobernanza corporativa para mejorar la calidad docente en Colombia, hacia una educación de mayor calidad.

Tal y como lo señalaron Acemoglu, D. y Robinson, J. (The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2008) es importante entender las fuerzas políticas y las instituciones que mantienen la disfuncionalidad en su lugar y la manera como su interrelación con otras instituciones se auto refuerza o se complementa. En Colombia se puede identificar una profesionalización en la administración universitaria (financiación externa, cambios en el número de estudiantes, internacionalización, delegación de responsabilidades administrativas y financieras); un incremento en el poder ejecutivo y la disminución del poder académico (los vicerrectores han tenido que ejercer como gerentes y los consejos se han convertido en juntas directivas (Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA, 2012)); también se puede identificar un creciente enfoque comercial y emprendedor de la gerencia de las IES (por ejemplo, nuevas unidades dedicadas a la interrelación con el mercado). Podría decirse incluso que el profesor académico está siendo reemplazado por el profesor emprendedor, buscando atender el enfoque de mercado que exige la nueva dinámica gerencial.

Mientras estos cambios se han venido dando en las IES del país, los PND en materia de educación no se quedan atrás, y han ejercido también acciones para que un enfoque más corporativo se venga dando en las IES. El Plan Nacional de Desarrollo PND 2002-2006 estableció la política denominada “La Revolución Educativa”, con estrategias que incluyeron la definición de estándares mínimos de calidad, la evaluación de resultados, evaluación de desempeño docente, lecciones aprendidas y evaluación de pertinencia, enfocadas todas hacia una mejora continua (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2002). El PND 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, estableció para el mismo objetivo el crecimiento por competencias³ en todo el ciclo de formación de capital humano, el aumento de las competencias gerenciales en los líderes institucionales, el seguimiento al mercado laboral y el fortalecimiento del vínculo universidad-empresa (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2006). Entre tanto el PND 2010-2014 “Prosperidad para Todos” propuso ajustar el esquema de competencias por niveles de formación⁴, consolidar el sistema de evaluación de los programas, de los docentes y de los estudiantes, así como también propuso una serie de incentivos para que las instituciones de educación superior se acojan no sólo al proceso de registro calificado, sino también al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2010).

³Competencias básicas, competencias ciudadanas, competencias laborales generales, competencias laborales específicas y competencias investigativas (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2006).

⁴Competencias básicas, competencias ciudadanas y competencias laborales (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2010)

Si bien los argumentos descritos previamente señalan al new managerialism en las IES, como mecanismo para abordar la productividad y la efectividad de los recursos invertidos en la educación, también se ha conseguido atraer las dificultades y las limitaciones de este tipo de gobierno institucional, desde las corporaciones hacia las IES, mientras el país permanece en los últimos lugares de las mediciones internacionales; Colombia ocupó el puesto 62 de 65 países entre los cuales estaban incluidos los países de desarrollo económico medio y alto y otros países similares a Colombia (Departamento Nacional de Planeación DPN, 2015).

Según José Manuel Restrepo, et ál. (Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA, 2012), los problemas presentes bajo el gobierno corporativo en empresas con ánimo de lucro se pueden sintetizar principalmente en tres:

1. El primero es el problema entre el gerente y los accionistas, el cual cuestiona si el gerente de una empresa actuará siempre a favor de los intereses de los accionistas; sustenta que cuando se separa la propiedad y la gerencia, el gerente puede tender a adoptar un comportamiento oportunista favoreciendo sus propios intereses y no los intereses de los accionistas.
2. El segundo problema que se presenta es el conflicto de interés entre los grandes accionistas y los accionistas minoritarios. Los grandes accionistas utilizan su poder influenciando las decisiones en la firma para expropiar a los accionistas minoritarios, por medio de compensaciones salariales, dilución de la participación, o precios de transferencia de activos inferiores a los precios de mercado.
3. El tercer problema se da en el conflicto de interés entre los accionistas de la empresa y otros grupos de interés, como el Estado, la comunidad, los tenedores de deuda, etc.

Si se trasladan estas características propias de las corporaciones con ánimo de lucro a las instituciones de educación superior en Colombia, las cuales han adoptado el estilo new managerialism en su sistema de gestión, se encontrará que los líderes de las IES, sin una estructura de gobierno adecuada, pueden verse inclinados a favorecer la contraparte con mayor poder e influencia en las políticas organizacionales, mientras se espera que en vez de eso la alta dirección realice el mayor esfuerzo y dirija sus acciones al cumplimiento de la razón de la institución, y favorezca equitativamente a los diferentes grupos de interés.

En Colombia los cambios de gobierno periódicos en muchas universidades demandan resultados de corto plazo en la agenda electoral para una reelección, que a nivel presupuestal significan, por ejemplo, que la infraestructura y la cobertura tienen ventaja como rubros que compiten al presupuesto en educación de calidad. Además, a la educación los medios no le dedican mucho espacio, y los electores (incluso por ejemplo la misma comunidad estudiantil) son indiferentes a las

propuestas que haya en ese sentido (La Silla Vacía , 2014). Otro reflejo de esta situación puede verse cuando la alta dirección no plantea un plan estratégico o no se preocupa por hacer seguimiento al mismo, cuando no se reinvierte dinero en mantener y mejorar la infraestructura, o cuando se contratan académicos y administrativos que no cuentan con las hojas de vida más competitivas para el ejercicio de sus cargos.

Por otro lado, en municipios donde existe una mayor desigualdad, también existen élites con capacidad de capturar el control político económico, y con capacidad de generar limitaciones a la acción colectiva, donde por ejemplo proyectos de educación de calidad para todos, pueden ser impedidos por aquellos que deben pagar los mayores costos económicos proporcionalmente a los beneficios que reciben (los miembros de las élites), pues son ellos mismos (quienes pueden costearse la educación privada), los que carecen de incentivos para promover dichos proyectos. Existe una relación negativa entre la desigualdad y la acumulación de capital humano, pues donde hay mayor desigualdad la provisión de educación tiende a ser más escasa y más privilegiada, de manera tal que los más pobres difícilmente pueden acceder a ella (Buitrago, 2008).

Como en muchos casos, lo que se necesita se sabe. A nivel de las Instituciones de Educación Superior, enfrentar las bajas competencias académicas de los estudiantes que ingresan con menor calidad, pero que son beneficiados por el aumento de cobertura, requiere de un esfuerzo conjunto de las instituciones y de los docentes. Se deben identificar los vacíos de competencias académicas e instaurar desde el comienzo programas de tutoría y de nivelación (Sánchez, F. y Márquez, J. , 2012). Asimismo, la cercanía o la distancia entre los alumnos y su profesor puede determinar la claridad con la que el mensaje emitido por éste último es asimilada por los estudiantes, por lo cual disminuir el número de estudiantes por profesor contribuiría a una mayor interiorización de los conceptos tratados. Se sabe además que tener profesores con alta calidad (por ejemplo con título de maestría y doctorado⁵), incide más notable y positivamente en la calidad de la educación que otros determinantes.

La Fundación Compartir realizó en 2014, a través de un estudio de casos de éxito en países como Singapur, Finlandia, Corea del Sur y Canadá (Ontario), una apuesta tras la excelencia docente, la cual coincide en demostrar una correlación positiva entre la proporción de docentes con más de cuatro años de formación educativa y el desempeño académico de sus estudiantes (Fundación Compartir, 2014). Algunos otros autores señalan que se deben identificar las características que afectan positiva y significativamente el desempeño (Zambrano, 2012), para establecer incentivos a aquellos maestros y rectores que abordan exitosamente dichos

⁵ Este reconocimiento de profesor magister, sugiere que los conceptos que expone están claros en la mente del educador, quien al haber pasado un mayor tiempo académico, empíricamente ha adquirido asimismo un cierto nivel de experiencia en la docencia (Gaviria, A., Páez, G. y Toro, R., 2013)).

determinantes. Si bien mejores salarios hacen más atractiva la docencia, por lo cual más y mejores profesionales estarán interesados en ser maestros, no se ha encontrado en algunos estudios evidencia significativa de una mejora en la calidad de la educación impartida por los profesores, debida directamente al incremento en los salarios y la inversión en educación por estudiante (Ballou, D., y Podgursky, M., 1997). ¿Por qué se ha llegado a afirmar incluso que políticas focalizadas en aumentar la inversión en los planteles educativos no son suficientes para mejorar el desempeño de los educandos? (Hanushek, E., Machin, S. y Woessmann, L., 2011)⁶. Zambrano (2012) dijo que los incentivos sobre los maestros deben ser tal que estos perciban que se pueden identificar los buenos y malos educadores, y dicho reconocimiento puede ser efectivo en términos de mejora tanto en sus niveles de condiciones laborales como salariales, mas no en un aumento de ingreso a la totalidad de profesores o rectores independientemente de su rendimiento⁷. Otras organizaciones han señalado que debe existir un desplazamiento del interés en los insumos y procesos para concentrarse en los resultados (OCDE, 2011). En este sentido se debe buscar mayor legitimidad en la rendición de cuentas por parte de los gobiernos institucionales, la cual debe ir más allá de la noción de rendición de cuentas basada en pruebas, hacia una más directa, en relación con el desempeño y el grado de esfuerzo realizado por los docentes. ¿Por qué si se tiene un estado del arte tan amplio sobre lo que demanda la educación las acciones concretas no parecen materializadas?

Dicen que Colombia debe prestar más atención al desempeño y características de sus sistemas educativos en comparación al de otros países, por lo cual es necesario transformar la educación en una agenda de instancia internacional (Deubel, R., Andre-Noel, 2002). ¿Por qué esto no se logra?

Señalan que se debe reforzar la legitimidad y el uso de instrumentos internacionales como, entre otros, PISA⁸ y la Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (OCDE, 2011).

Pero, ¿No será que existe una razón más cercana a la estructura de gobierno institucional la que hace que la calidad de la docente en la educación sea precaria?

Estimado Lector, creo que hacer o imponer reformas institucionales específicas

⁶ En contraste existe otro grupo de estudios que encuentran resultados con respecto a la implementación de incentivos docentes. En Kenia, por ejemplo, se ha encontrado que estos llevan efectivamente a una mejoría en los resultados, pero al ser retirado el programa el desempeño de los estudiantes vuelve a caer, por lo cual los maestros se estarían enfocando únicamente en el desempeño de las pruebas que evaluaba su rendimiento para el pago de su bonificación (Glewwe, P., Ilias, N., y Kremee, M., 2004).

⁷ Se ha encontrado evidencia de que los reconocimientos no pecuniarios tienen un efecto mayores que los pecuniarios sobre el esfuerzo de los maestros en lograr un buen desempeño de los estudiantes (Zambrano, 2012).

⁸ Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA).

hacia la calidad docente pueden tener poco impacto en la estructura general de la educación en Colombia si deja intacto el equilibrio de gobierno que la subyace.

Mi crítica señala fundamentalmente la limitación en el alcance de las propuestas que a la fecha son numerosas, innovadoras y aplicables, pero que han pecado al no incluir en sus reportes hacia una mejor calidad en la educación, oportunidades fundamentales que cambiarán los incentivos de las nuevas élites y balancearán el poder en las instituciones de gobierno que son las IES:

- mejora en los perfiles para los cargos de alta dirección y para los miembros de consejos,
- capacitación a los directores o miembros de los consejos,
- responsabilidades legales y morales de los directores,
- conformación o independencia de los consejos,
- funciones y desempeños de los consejos,
- abordaje de problemas como la alta rotación versus la perpetuación en el poder,
- la planeación y control,
- el exceso de democracia en las instituciones oficiales,
- los incentivos económicos y alineación de intereses,
- concentración del poder y riesgo de extracción de rentas,
- códigos de buen gobierno y políticas relacionadas con los conflictos de interés,
- autonomía
- IES oficiales no reconocidas como universidades.

La calidad de la educación debe ser repensada a fondo, con estrategias que incidan más en la calidad docente, hacia una reestructuración de los incentivos de los tomadores de decisión. Para esto, es fundamental incluir en las reflexiones, la pertinencia de unos mínimos de gobierno corporativo para las IES en Colombia, pues aunque parezcan desarticulados, estos factores inciden sosteniblemente en la calidad del profesorado.

Bibliografía

Ballou, D., y Podgursky, M. (1997). Teacher Pay and Teacher Quality. W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

Banco de la República. (2014). Borradores de economía Núm. 808. Bogotá D.C.

Buitrago, C. F. (2008). Educación y Pobreza en Colombia: un Enfoque institucional. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Colegio de Estudios Superiores de Administración CESA. (2012). Gobierno Corporativo en las Instituciones de Educación Superior en Colombia. Bogotá D.C. : CESI.

Departamento Nacional de Planeación DPN. (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 Hacia un Estado Comunitario. Bogotá D.C., Colombia.

Departamento Nacional de Planeación DPN. (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 Estado Comunitario Desarrollo para Todos. Bogotá D.C. , Colombia.

Departamento Nacional de Planeación DPN. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 Prosperidad para Todos. Bogotá D.C. , Colombia.

Departamento Nacional de Planeación DPN. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país. Versión para el congreso.

Deubel, R., Andre-Noel. (2002). Estado y Cambio de Política pública: una aplicación del modelo Advocacy Coalitions. Bogotá D.C.: Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora.

Fundación Compartir. (2014). Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos. . Bogotá D.C. : Panamericana Formas e Impresos S.A. quien sólo actua como impresor.

Gaviria, A., Páez, G. y Toro, R. (2013). Cobertura y calidad de la educación superior en Colombia. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

Glewwe, P., Ilias, N., y Kremee, M. (2004). Teacher Incentives. . NBER Working paper. .

Hanushek, E., Machin, S. y Woessmann, L. . (2011). Handbook of the Economics of Education. . North-holland: Volume 3. .

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES. (2015). Reporteador de históricos 2005-20014. Bogotá D.C. Obtenido de <http://www.icfesinteractivo.gov.co/historicos/>

José Manuel Restrepo Abondado, M. A. (2012). Gobierno corporativo en las instituciones de educación superior en Colombia. Bogotá D.C. : CESI y Ministerio de Educación Superior en Colombia.

La Silla Vacía . (2014). Aún no es el tiempo de la educación. (H. Riveros, Ed.) Bogotá D.C. . Obtenido de <http://lasillavacia.com/historia/aun-no-es-el-tiempo-de-la-educacion-46658>

OCDE. (2011). Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos docentes: Consideraciones para México, OECD. Obtenido de <http://www.oecd.org/education/school/48599568.pdf>

RAND Corporation. (2013). Annual Report. Obtenido de http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/corporate_pubs/CP000/CP1-2013/RAND_CP1-2013.pdf

Sánchez, F. y Márquez, J. . (2012). La Deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? Bogotá D.C.: Documentos CEDE. Universidad de los Andes.

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. (2008). The Role of institutions in growth and development. (D. y. Acemoglu, Ed.) Washington D.C.

Zambrano, D. (2012). Incentivos a Maestros y Logro Académico de los Estudiantes: Evidencia Latinoamericana. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.