

Mayo 6 de 2024

Sobre la propuesta de Ley Estatutaria de Educación¹

Preparado para la audiencia pública en Senado de la República

Darío Maldonado

Profesor Asociado, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Universidad de los

Andes dmaldonadoc@uniandes.edu.co

La propuesta de ley estatutaria tiene tres elementos positivos: la obligatoriedad de tres grados para la educación inicial (Art. 15), la obligatoriedad de la educación media (Art. 17) y el régimen especial para las Escuelas Normales Superiores (Art. 18 y 41). Si la política pública hace esto contemplando la calidad de la educación, va a contribuir a reducir brechas en el derecho a la educación. En muchos otros aspectos es necesario hacer ajustes, de forma que se garantice dicho derecho (que es el objetivo de las leyes estatutarias). La propuesta actual tiene elementos que, incluso, serían contraproducentes para la materialización del derecho a la educación, aún si en el papel parecen estar en línea con este.

Es urgente asegurar que la ley cumpla su propósito. Con este fin tiene que garantizar las condiciones para que todos los niños, niñas y adolescentes aprendan lo que es justo; también tiene que asegurar condiciones para el acceso a una educación que amplíe las oportunidades de todas las personas que transitan por el sistema educativo. La evidencia de que esto no se cumple actualmente en Colombia es contundente. Todos los resultados sobre los niveles y desigualdades de aprendizaje en el país van al mismo lugar, así que basta con un ejemplo. Un estudio reciente del Banco Mundial² muestra que en Colombia la pobreza de aprendizaje, definida como “la proporción de estudiantes de 10 años que no están en capacidad de leer y entender un documento adecuado para su edad” es sustancial. En Colombia, en el año 2023, la pobreza de aprendizaje era del 51% y era incluso dos puntos superior a lo que se observó en 2013. Si esto no cambia, vamos a seguir teniendo niños, niñas y adolescentes sin herramientas para enfrentar el mundo adulto y se mantendrán las dificultades de acceso a educación en niveles educativos superiores³.

¹ Agradezco los comentarios de Natalia Ariza, Raquel Bernal, Eduardo Escallón, Sandra García, Carolina Maldonado, Silvia Rivera y Andrés Vélez.

Versiones previas de este texto aparecieron en:

<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-educacion/la-ley-estatutaria-de-educacion-mas-sombras-que-luces/>

<https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-la-educacion/al-proyecto-de-educacion-como-derecho-fundamental-le-falta-la-plata-expertos/>

² Demombynes, G. (2023). Learning Poverty at the Local Level in Colombia. World Bank.

³ Forero, D., Saavedra, V., & Fernández, C. (2021). El futuro de la educación en Colombia (No. 19949). Fedesarrollo.

Propongo tres elementos de la ley que, de no ser corregidos, ponen en riesgo la posibilidad de que la ley ofrezca garantías para la satisfacción del derecho a la educación:

i. La propuesta de ley requiere una definición de calidad de la educación, coherente con la naturaleza del proceso educativo, que permita orientar la política pública educativa hacia mejoras continuas en la calidad; sin calidad la educación no va a ser un derecho.

ii. La propuesta de ley introduce disposiciones que van en contra de asegurar la calidad de la educación, y en esa medida, en contra de la garantía del derecho a la educación. En particular en lo que tiene que ver con la reglamentación sobre los requisitos para ser docente del magisterio. Estas disposiciones se deben eliminar de la ley porque son contraproducentes para el propósito de la misma (además son disposiciones que no corresponden dentro de una ley estatutaria).

iii. La propuesta de ley no tiene en cuenta todo el sistema educativo colombiano; en particular no considera la idea de un sistema de educación terciaria al excluir la educación técnica y la técnica laboral en la garantía del derecho a la educación. También ignora otros aspectos relacionados con el funcionamiento de la educación terciaria en Colombia; específicamente su carácter mixto. No corresponde a una ley estatutaria definir la estructura del sistema educativo, pero sí es necesario asegurar la coherencia de una ley de este tipo con su funcionamiento real; solo así se puede conseguir una regulación que efectivamente ayude a la garantía de derechos educativos.

En cuanto al primer elemento, el punto de partida debe ser un marco para definir la calidad de la educación que sea acorde con la naturaleza del proceso educativo. En la propuesta de ley, la calidad de la educación está enmarcada en la idea de la aceptabilidad de la educación y lo que está escrito no es coherente con la naturaleza misma del proceso educativo (Art. 5.d. y Art. 17). En dicho texto pareciera que la calidad no fuera el elemento central del derecho a la educación; esto se debe corregir, porque solo con educación de calidad es posible materializar dicho derecho. La calidad de la educación es condición necesaria para que se pueda cumplir un derecho a la educación por dos razones que se originan en la naturaleza del proceso educativo⁴:

a. La educación es un proceso gradual y dinámico. Los estudiantes van adquiriendo y mejorando sus habilidades de forma progresiva a medida que avanzan entre grados o niveles educativos;

b. La matrícula, o el acceso a un grado o nivel educativo, no garantiza aprendizajes. Estos se garantizan con una serie de condiciones y una de estas depende de los aprendizajes que los estudiantes han adquirido en niveles o grados previos. En educación los aprendizajes contribuyen a generar nuevos y mejores aprendizajes.

Se puede establecer una definición del derecho a la educación en un nivel o grado que depende de cinco elementos⁵:

1. Los aportes del sistema educativo (incluye contribuciones del Estado, las instituciones, los profesores etc.).

⁴ Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

⁵ Bronfenbrenner, U. (1994). Ecological models of human development. *International encyclopedia of education*, 3(2), 37-43.

2. Los aportes del contexto del estudiante (incluye distintos niveles de la ecología social en que se desarrollan los estudiantes – el país, lo local, el barrio, la familia etc.).
3. Los aportes de cada estudiante (que se resumen en sus esfuerzos, intereses y aprendizajes previos).
4. Las interrelaciones entre cada uno de los distintos tipos de actores que intervienen en los procesos educativos y que son las que garantizan los aprendizajes de los estudiantes en el sistema educativo.
5. En cada nivel educativo los aprendizajes previos son determinantes fundamentales para que los estudiantes tengan nuevos aprendizajes que van a permitir otros aprendizajes en los niveles siguientes.

Esto implica que, para garantizar el derecho a la educación, es indispensable tener en cuenta los aportes del sistema, los contextos, los procesos y las condiciones para que se den los aportes de los mismos estudiantes. También es necesario tener en cuenta los aprendizajes que se esperan en cada nivel (o grado) educativo. La claridad sobre estos aspectos, permite a todos los actores del sistema planificar las actividades educativas para conseguir esos aprendizajes. Además, esto le permite al Estado orientar la política pública en materia de calidad educativa y lograr que se materialice el derecho a la educación. Los vacíos de la propuesta de ley son claros cuando se ven de esta forma, en particular, es claro que en ella no se reconoce esa naturaleza dinámica de la educación (Art. 9).

Una razón adicional para establecer los aprendizajes que se deben dar en cada nivel educativo es que también corresponde al sistema educativo establecer condiciones remediales para los casos en que esos prerrequisitos no se han cumplido (como sucede en casos de estudiantes rezagados o a quienes la violencia les ha impedido avanzar en el sistema educativo de forma acorde con su edad). También corresponde establecer las formas de atender casos especiales en que esos prerrequisitos no se podrían cumplir o aquellos en los que se requieren condiciones particulares para su cumplimiento (como sucede con personas que tienen distintas discapacidades). Estas dos funciones del sistema solo se pueden dar de forma adecuada si se tiene claridad sobre los aprendizajes que se esperan en cada nivel o grado.

No se trata de que la Ley Estatutaria defina cada uno de estos elementos para cada uno de los niveles educativos, eso está por fuera del objetivo de una ley estatutaria. Se trata de señalar cuáles son los elementos que debe tener cualquier definición de la calidad de la educación para que en otros lugares de la reglamentación se aborden definiciones específicas para cada nivel educativo. En este sentido la ley, en su artículo sobre la aceptabilidad de la educación (Art. 9), debe reconocer que cada nivel educativo tiene particularidades que requieren definiciones específicas de la calidad educativa teniendo en cuenta una definición general de la misma.

La definición general de la calidad de la educación debe incluir:

- a. la calidad de condiciones físicas, de dotación y del recurso humano,
- b. la calidad de los procesos y,
- c. los resultados educativos que los estudiantes deben alcanzar al finalizar cada nivel.

La calidad de las condiciones físicas, de dotación y del recurso humano se refiere a todos aquellos aspectos que pueden regularse como, por ejemplo, el número de adultos en el aula, la cualificación del talento humano y la disponibilidad de recursos. La calidad de los procesos incluye las interacciones con adultos, compañeros y materiales que los niños encuentran en el aula. La ley debe definir estándares sobre estas formas de calidad. El tercer elemento está asociado con los resultados que los estudiantes deben alcanzar en cada nivel educativo; se debe definir cuáles son las competencias y aprendizajes que se esperan al finalizar cada nivel escolar, de forma que se garantice el derecho al acceso y permanencia en niveles educativos siguientes.

La ausencia de una buena definición de la calidad de la educación limita la capacidad del Estado para vigilar la calidad de la educación. Es dramático que una ley estatutaria no le preste atención a este tema. Por ejemplo, con lo que está escrito en la propuesta de ley actual, un profesor podría usar metodologías de enseñanza de lectoescritura que no aseguran que los estudiantes aprendan a leer y a escribir. Esto se debe a que, no solo la ley no establece la necesidad de definir resultados específicos en ningún área, sino que además su énfasis en la libertad de cátedra (que es necesaria en la ley) haría imposible decirle al docente (la institución educativa o colegio) que no está cumpliendo con su deber. Es importante aclarar que, definir la calidad con los tres elementos propuestos anteriormente, no afecta la libertad de cátedra porque el docente queda en libertad de establecer la forma en que se puede llegar a los resultados de aprendizaje que la reglamentación proponga.

En cuanto a las disposiciones de la propuesta de ley que son contrarias a la materialización del derecho a la educación, son dos las que preocupan. Por un lado, la propuesta introduce una concepción de la evaluación docente que la haría completamente inefectiva (Artículo 38). Por otro lado, dificulta el ingreso a la docencia en el sector público a graduados de programas distintos a las licenciaturas exigiéndoles tener una maestría en educación para entrar (artículo “nuevo”). En esto la propuesta nos devuelve al Siglo XX deshaciendo lo establecido en el Decreto Ley de 1278 de 2002, que introdujo la evaluación y permitió que graduados de programas distintos a las licenciaturas sean profesores del magisterio en igualdad de condiciones salariales. No hay ninguna razón para estos dos cambios. La evaluación que tenemos hoy no es ideal, pero el camino es trabajar en una buena evaluación y la propuesta de ley estatutaria es contraria a esto. En cuanto a las restricciones para la entrada al magisterio, relacionadas con tener pregrado o posgrado en educación, no hay ninguna razón para pensar que en esos programas se enseña a sus estudiantes a hacer la labor docente con calidad. Hay que abordar el tema de la calidad de la formación docente, pero eso se hace en un lugar diferente a la ley estatutaria. Hoy tenemos claridad de que esos cambios, introducidos por el Decreto Ley 1278 de 2002, eran necesarios y han tenido un impacto positivo en los aprendizajes de los estudiantes⁶.

⁶ Brutti, Z., & Torres, F. S. (2022). Turning around Teacher Quality in Latin America: Renewed Confidence and Lessons from Colombia. *Economic Analysis and Policy*, 73, 62-93.

García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez & J. E. Saavedra (2014). *Tras la excelencia docente - Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Fundación Compartir, Punto Aparte, 2014.

García, S., D. Maldonado & S. Muñoz-Cadena (2020). Análisis de política pública en el sector de la educación en Colombia, En: P. Sanabria & N. Rubaii (eds.), *El análisis de las políticas públicas en Colombia*, Ediciones Uniandes, 2022.

Finalmente, en cuanto a las omisiones de la ley, el problema es que no reconoce la realidad del Sistema Educativo Colombiano. Son varias cosas las que preocupan. Por un lado, no reconoce que la educación en Colombia es mixta. Además, una gran omisión de la ley es que casi todas sus disposiciones se refieren exclusivamente a los niveles de educación preescolar básica, media y superior dejando por fuera la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano y al subsistema de Formación para el Trabajo. La ley sí menciona a la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano como parte del sistema educativo (Art. 4), pero no incluye a esta oferta en la garantía del derecho a la educación (Art. 18). Sabemos que tenemos un problema regulatorio en el sistema educativo en Colombia porque el SENA, y toda la formación técnica, se queda por fuera de los ojos del Ministerio de Educación; al mismo tiempo la educación técnica profesional, tecnológica y universitaria se queda por fuera de los ojos del Ministerio de Trabajo.⁷ También sabemos que hay un conflicto entre el SENA y el Ministerio de Educación que impide una regulación coherente sobre la calidad de esos programas. La propuesta de ley, al no incluir la educación técnica en el derecho a la educación, profundiza en estos problemas que han sido reconocidos en el sector por muchos años. Pero, además, crea un desbalance aún mayor entre lo que se espera de las distintas formas en que se puede garantizar dicho derecho. Es necesario que la Ley Estatutaria reconozca que la educación terciaria hace parte del derecho a la educación, de forma que el Estado pueda tener al SENA y a otras instituciones que ofrecen esos programas como aliadas para el cumplimiento del derecho a la educación.

⁷ J. C. Chaparro & D. Maldonado (2022). Ampliando las opciones en el mercado laboral: el presente y el futuro de la educación vocacional y técnica en Colombia. Misión de Empleo, Colombia. Documentos de Trabajo Economía y Finanzas, Universidad EAFIT, 22-01