

## ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA Y SU IMPACTO EN LA COBERTURA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN NORTE DE SANTANDER EN EL PERIODO 2008-2011

### RESUMEN

El Estado es una forma de organización social y política de un conglomerado de personas asentadas sobre un territorio y sometida a una autoridad que cumple la función de regular la vida nacional. El modelo general de Estado es un Estado de Bienestar, en el cual se deben proveer ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país. Jiménez y Ramírez (2008), conciben al Estado de bienestar como un Estado que asume la responsabilidad de proveer asistencia y apoyo para suavizar las fallas del mercado, y además, promueve y garantiza los derechos de los ciudadanos. En este contexto, se fundamenta la consolidación de las políticas públicas, las cuales reflejan las necesidades de la sociedad y determinan la evolución del desarrollo de una población, ya que su efectividad y eficiencia se traducen en mejoras de bienestar para la sociedad.

**Palabras Claves:** Política pública, calidad, cobertura, bienestar, evolución del desarrollo.

### ABSTRACT

The state is a form of social and political organization of a cluster of people settled on a territory and subject to an authority which serves to regulate national life. The general model of state is a welfare state, which should provide certain services and social guarantees to all inhabitants of a country. Jimenez and Ramirez (2008), conceived the welfare state as a state that is responsible for providing assistance and support to ease market failures, and also promotes and guarantees the rights of citizens. In this context, consolidation is based public policies, which reflect the needs of society and determine the course of development of a population, because their effectiveness and efficiency translate into welfare gains for society.

**Key Words:** Public policy, quality, coverage, welfare, developmental evolution.

## INTRODUCCIÓN

Recepción: Julio de 2012  
Revisión: Diciembre de 2012  
Aceptación: Diciembre de 2012

La educación de la población es un factor de gran relevancia en el progreso y bienestar de una sociedad, incidiendo en la construcción de la identidad nacional, cohesión social y en las mayores oportunidades de inclusión, movilidad y equidad social; además, es de resaltar su contribución sobre la productividad y el crecimiento económico del país. Es importante analizar la articulación entre el Estado y el sector educativo, el cual a través de políticas públicas debe mejorar las condiciones de acceso, continuidad y calidad de la educación. Por tanto, existe una relación directa entre la eficiencia de las políticas educativas y las mejoras en cobertura y calidad de la educación.

Este ensayo se enmarca en la etapa de evaluación en el ciclo de las políticas públicas, la cual permite analizar el desempeño de un gobierno y reformular y depurar dicha política, para que los efectos alcanzados logren su máximo de bienestar. Es decir, la evaluación de las políticas públicas es una herramienta a la hora de tomar nuevas decisiones, ya que evidencia los aciertos y fallas de anteriores políticas, facilitando la creación de futuras estrategias verdaderamente efectivas.

De allí, la importancia de realizar esta investigación, la cual propone evaluar la eficiencia de las políticas públicas educativas a través de su incidencia en indicadores de cobertura y calidad de la educación en el departamento Norte de Santander en el periodo 2008-2011. Para elaborar este escrito se realizó como primera medida esta introducción que proporciona las bases para adentrarse en el objeto de investigación. En la segunda parte se realizará un diagnóstico del sector educativo en la última década, identificando el comportamiento de la cobertura y calidad de la educación, así como también, las políticas públicas implementadas en el último periodo de gobierno.

En la tercera parte se evaluará la eficiencia de las políticas públicas implementadas, teniendo en cuenta la asignación de recursos realizada al sector educativo y su incidencia en los indicadores de cobertura y calidad de la educación. Para finalizar, se establecerán cuales han sido las posibles causas de los resultados en la implementación de las políticas educativas, lo cual será un punto de referencia a la hora de formular nuevas políticas.

Para cumplir con el objetivo de la investigación se realizará una evaluación *ex post*<sup>1</sup> de las políticas públicas educativas implementadas en Norte de Santander en el periodo 2008-2011, observando las estrategias planteadas y las metas alcanzadas, para lo cual se

---

<sup>1</sup> La evaluación *ex post* hace referencia a la evaluación después de implementada la decisión, enfoca en indagar el nivel de cumplimiento de los objetivos.

hará uso de una metodología de investigación mixta<sup>2</sup>, como primera medida se utilizará la metodología cualitativa, por medio del análisis de contenido, especialmente del análisis de texto, realizando una revisión detallada de cada una de las políticas y estrategias consignadas en el plan de desarrollo del Departamento de dicho periodo.

También se hará uso de la metodología cuantitativa de carácter descriptivo, utilizando información secundaria, del Departamento Nacional de Estadística (DANE), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de educación, la Secretaría de Educación de Norte de Santander y la Gobernación de Norte de Santander, para lograr identificar el comportamiento del sector educativo de la población de Norte de Santander, especialmente los indicadores de cobertura (Tasa Bruta de Matriculación) y calidad (Pruebas SABER-ICFES) en la última década.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS**

Se entiende por políticas públicas “a las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen, caracterizadas porque constituyen flujos de decisión orientadas a resolver un problema, que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” Cuervo (2007, p. 82). Es decir, las políticas públicas son una respuesta a las necesidades que enfrenta una sociedad, esto hace de las políticas públicas un determinante clave en el bienestar de una sociedad.

“Las políticas públicas son objeto de un amplio debate acerca de sus beneficios o perjuicios. En sociedades democráticas la fuente de la autoridad política es el pueblo, y por lo tanto las políticas son construidas, defendidas y debatidas, en nombre del “interés del pueblo” o interés general”. Jiménez y Ramírez (2008). Según lo anterior, las políticas públicas tienen un carácter participativo, en donde los integrantes de la sociedad intervienen estratégicamente en las etapas del ciclo de las políticas públicas: identificación del problema, formulación de alternativas, decisión, implementación, evaluación y terminación.

En Colombia, el análisis de las políticas públicas es de carácter relativamente reciente, sin embargo es un tema de creciente importancia. Según Roth (2009, p. 1) “a partir de la adopción de una nueva Constitución en el año 1991, se ha instalado en el paisaje y el lenguaje público la idea de la necesidad de evaluar los resultados e impactos de las acciones públicas.” La etapa de la evaluación en el ciclo de las políticas públicas permite conocer el desempeño de un gobierno a través de los efectos de las estrategias,

---

<sup>2</sup> La metodología de investigación mixta es la combinación en la investigación de metodologías de corte cualitativo y cuantitativo.

programas y proyectos implementados, redundando en mejoras de eficiencia y eficacia de la acción pública.

A pesar de que la evaluación de las políticas públicas en Colombia es un proceso relativamente nuevo, cuenta con marco normativo bastante amplio. Según el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, estas políticas deben estar consignadas en los planes de desarrollo a nivel nacional y subnacional, a su vez estos planes de desarrollo están regidos por la ley orgánica del plan de desarrollo (Ley 152 de 1994), en donde se estipula como principio general en materia de planeación la prioridad del gasto público social, para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población; en este gasto social se encuentran: la educación, la salud y seguridad social. Estas normas permiten formular planes de desarrollo no sólo que se adapten a una propuesta de gobierno previamente establecida, sino que además, sean una verdadera respuesta a las necesidades sentidas por la comunidad.

Dentro de las preocupaciones sociales merece la pena destacar el ámbito educativo. Según Yepes (2003, p. 44) “la educación es uno de los mejores medios para romper el círculo de la pobreza y permitir a los individuos disfrutar y participar activamente en el desarrollo, alcanzar su ciudadanía y fortalecer la democracia.” Esto hace de la educación un factor indispensable, aunque no suficiente, en el desarrollo de un país.

Por su parte, Castro (2007, p. 77), afirma que:

*“...existe un acuerdo generalizado en considerar que cuando existe una estructura social que permite la movilidad ascendente y un contexto económico favorable, la educación produce un capital humano<sup>3</sup> más rico y variado y reduce las desigualdades sociales, endémicas en los países no desarrollados. Una política educativa puede, por lo tanto, convertirse en fuerza impulsora del desarrollo económico y social cuando forma parte de una política general de desarrollo y cuando ambas son puestas en práctica en un marco nacional e internacional propicio.”*

De allí, la importancia de políticas públicas eficientes que estimulen una educación de calidad para todos. La educación en Colombia es considerada como un derecho fundamental y está reglamentada por ley general de educación (ley 115 de 1994), la cual tiene como objeto la formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Acorde con Cajiao (2004), representa un notable avance sobre las normas que rigieron la educación colombiana durante el siglo XX, pues a

---

<sup>3</sup> Se entiende capital humano como un factor de producción determinado por la calidad, grado de formación y productividad de las personas involucradas en el proceso productivo

pesar de las discrepancias surgidas en el proceso, introdujo un conjunto de reformas con enorme capacidad de hacer cambios importantes en la educación a mediano y a largo plazo. Fijó los fines del sistema educativo, estableció las modalidades de atención a poblaciones especiales y a grupos étnicos promoviendo su integración al sistema de educación regular, fortaleció la autonomía de las instituciones educativas, creó órganos de participación en todos los niveles, impuso al Ministerio de Educación Nacional la obligación de elaborar planes decenales, y creó mecanismos de participación en la formulación de políticas para la sociedad civil, como las juntas y los foros educativos.

Teniendo en cuenta la importancia de la educación en el bienestar de la población y la normatividad que gira alrededor de ella, en Norte de Santander, se elabora una política educativa para el periodo 2008-2011, la cual está consignada en el plan de desarrollo de dicho periodo; a continuación se esbozan las principales características del plan de desarrollo especialmente en lo referente a educación con el ánimo de identificar claramente las estrategias seguidas en este periodo de gobierno.

### **POLÍTICAS DE EDUCACION PLANTEADAS EN EL PLAN DE DESARROLLO DE NORTE DE SANTANDER 2008 – 2011. “UN NORTE PARA TODOS”**

El plan de desarrollo planteado por el periodo administrativo 2008-2011, se enfatizó en el propósito de que sus ciudadanos avanzarán seguros hacia un Norte definido y con sentido propio, haciendo del Departamento un Norte para Todos. Para lo cual se estructura el plan en cuatro ejes: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo territorial y plataforma administrativa eficiente y transparente.

Teniendo en cuenta que el objeto de análisis es la educación, se estudia el eje de desarrollo social, el cual consta de siete programas que buscan mejorar las condiciones de vida de los Nortesantandereanos, analizando específicamente el programa “un norte con formación integral, más competitivo y democrático”, el cual tiene como objetivo superar las actuales condiciones de deficiencia en la prestación de servicio educativo que se expresa en los aspectos de cobertura, calidad y eficiencia en la educación, indispensables para el desarrollo humano, garantizando la equidad de género y el equilibrio regional.

Para cumplir con el objetivo planteado por el programa, se estructura la labor del gobierno en tres subprogramas, que enfrentan los problemas de cobertura eficiencia y calidad de la educación. Seguidamente se evaluará si las estrategias planteadas en cada uno de estos subprogramas se han hecho realmente efectivas, redundando en mejores condiciones de educación, para lo cual se realizará una comparación entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos en materia educativa.

## COTEJO DE OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Para realizar este análisis comparativo, se tendrá en cuenta los objetivos planteados en cada subprograma educativo y los resultados evaluados por las diferentes instituciones públicas. Los subprogramas son: educación para todos, eficiencia educativa y educación con calidad y pertenecía.

### EDUCACION PARA TODOS

Este subprograma se enfoca en mejorar la cobertura en educación, la cual muestra la capacidad del sistema educativo para proporcionarle a la sociedad educación continua, los avances o retroceso en este ámbito son evidenciados por el comportamiento de la cantidad de matriculados en cada ciclo escolar. Uno de los propósitos en la administración 2008-2011, fue la ampliación de cobertura en educación en Norte de Santander, para lo cual planteó un programa llamado “educación para todos”, destinando una presupuesto de \$ 237.687’376.000 pesos.

Comparación de cobertura de la educación, entre objetivos del gobierno y resultado obtenidos del MEN												
Fuente: Plan de desarrollo para Norte de Santander 2008-2011. MEN. DANE, Elaboración propia.												
COBERTURA	OBJETIVOS				Datos del MEN				Datos del DANE <sup>4</sup>			
	2007	2011	Var.	%	2007	2009	Var.	%	2007	2009	Var.	%
Preescolar	12051	16051	4000	33,20%	31970	27427	-4543	-14,20%	32592	31218	-1374	-4,20%
Primaria	79996	81.000	1004	1,30%	178631	156756	-21875	-12,20%	162210	153116	-9094	-5,60%
Secundaria	39.269	42.269	3000	7,60%	98021	112482	14461	14,80%				
Media	10.471	13.471	3000	28,7%	32416	41143	8727	26,9%	121502	125321	3819	3,10%

El propósito general del subprograma se divide en cuatro objetivos, los cuales buscan incorporar a la mayoría de la población en edad escolar al sistema educativo. Los objetivos son:

1. Incrementar la matrícula de preescolar de 12.051 estudiantes (2007) a 16.051 (2011).
2. Incrementar la matrícula de básica secundaria de 39.269 estudiantes (2007) a 42.269 (2011).
3. Incrementar la matrícula de media de 10.471 estudiantes (2007) a 13.471 (2011)

4. Sostener la matrícula de básica primaria de 79.996 estudiantes (2007) a 81.000 (2011). Al observar los objetivos propuestos en el plan de desarrollo de Norte de Santander a comienzos de la actual administración, es evidente que el esfuerzo por incrementar la cobertura tendría como principal punto de acción la educación preescolar y media.

Sin embargo al contrastar los objetivos, con los datos obtenidos del Ministerio de Educación Nacional (MEN), las cifras son bastante contradictorias; debido a que los datos que maneja el plan de desarrollo son muy diferentes a los hallados por el MEN y además los resultados no han sido los esperados, exceptuando la educación secundaria básica y media. En primaria se superó el objetivo, ya que proponía una crecimiento del 7.6% y se logró aumentar la cobertura en 14.8%. Para la educación media, aunque no se logró el objetivo, pero se da un gran avance, incrementando la cobertura en 26.9%.

La insuficiencia de esta política educativa plasmada en el Plan de Desarrollo 2008-2011, se encuentra en educación preescolar y primaria, en donde existe un considerable deterioro de la cobertura. En educación preescolar hay una disminución de 4.543 matriculados, lo cual representa una reducción del 14.2% de la cobertura en educación preescolar en comparación con el año 2009. En educación primaria hay una reducción de 21.875 matriculados, representado en una disminución del 12.2% en la cobertura de educación primaria comparado con el año 2009.

Al efectuar la comparación con los cifras manejadas por el DANE, se obtiene un comportamiento similar al presentado por el MEN; se observa un deterioro en cobertura de educación preescolar y primaria y mejoras de cobertura en educación secundaria y media. El número de matriculados en los periodos 2007-2009 tiene variaciones menos significativas. Esto ocasiona que al contrastar los objetivos propuestas por el plan de desarrollo con los datos hallados por el DANE ninguna de los objetivos se cumpla, ya que, aunque existan mejoras en educación secundaria y media, están por debajo de las proyectadas por el gobierno.

## EFICIENCIA EDUCATIVA

Un sistema educativo eficiente no incluye solamente la ampliación de la cobertura, sino también su capacidad de retener los estudiantes de manera que cumplan los ciclos escolares completamente. En busca de un sistema educativo con estas características la administración 2008-2011 en Norte de Santander propone el programa “eficiencia educativa” para lo cual se destinó un presupuesto de \$ 569, 742, 600,000 pesos.

	OBJETIVOS				Datos de la SED DPTAL <sup>5</sup>			
	2007	2011	Var.	% Var.	2007	2009	Var.	% Var.
Relación alumno/docente	20,6	27	6,4	31,10%	22,27	21,96	-0,31	-1,40%
Deserción escolar	5%	3%	-0,02	-40,00%	6,83%	6,14%	-0,69	-10,10%
Tasa de deserción 1º a 5º	49,8%	60%	10,2	20,48%	6,82%	5,82%	-1	-14,66%
Tasa de deserción 6º a 11º	45,9%	60%	14,1	30,72%	7,22%	6,94%	-0,28	-3,88%

Fuente: Plan de desarrollo para Norte de Santander 2008-2011. SED departamentales. Elaboración propia.

El programa eficiencia educativa, consta de cuatro objetivos:

1. Mejorar la relación técnica alumno-docente de 20.6 (2007) a 27 (2011)
2. Disminuir la tasa de deserción escolar de 5% (2007) a 3% (2011)
3. Mejorar en la tasa de deserción escolar (nueva cohorte) de 49.8% (2007) a 60% (2011) de 1° a 5° grado
4. Mejorar en la tasa de deserción escolar (nueva cohorte) de 45.9% (2007) a 60% (2011) de 6° a 11° grado.

Es preciso aclarar que la evaluación de eficiencia de la educación realizada por la secretaria de educación, maneja cifras diferentes a las planteadas por el gobierno a la hora de presentar el plan de desarrollo, pese a esto, se puede argumentar, “con alegría”, que muchas de las metas no se cumplieron.

Es curioso observar, que las metas planteadas para la tasa de deserción escolar de 1° a 5° y de 6° a 11°, son crecientes; es decir, el gobierno departamental espera que para el año 2011 exista una 20.5 % más de niños que abandonen el ciclo escolar de primaria y 30.7% más de jóvenes abandonando el ciclo escolar de secundaria, unas metas que se oponen a la concepción de un Estado de Bienestar.

Sin embargo, es reconfortante observar que estos resultados no se dieron y que por el contrario las tasas de deserción escolar tuvieron una tendencia decreciente, pasó de 6.8 % en 2007 a 6.1% en el 2009, reflejando mejoras en la capacidad del sistema educativo para lograr ciclos escolares completos. Se debe tener en cuenta que el esfuerzo por disminuir las tasas de deserción escolar debe ser continuo, especialmente en educación secundaria que es donde se presentan las tasas más altas y con un ritmo de decrecimiento menor, pasó de 7.2 % en 2007 a 6.9% en el 2009 es decir sólo decreció en 3.8 %.

Lo mismo ocurre con la meta referente de la relación estudiante–docente, esta relación muestra la cantidad promedio de estudiantes que están matriculados por cada docente; según el objetivo debe pasar de 20,6 a 27 entre 2007 y 2011, lo cual empeora el clima pedagógico, ya que el seguimiento y monitoreo de los procesos de aprendizaje que el docente hace al estudiante se verían menguados. Sin embargo los resultados muestran que dicho comportamiento no se dio y por el contrario la relación estudiante-docente disminuyó en un 1,4%, pasó de 22.2 en 2007 a 21.9 en el 2009.

## **EDUCACIÓN CON CALIDAD Y PERTENENCIA**



El acceso a educación de calidad determina las futuras posibilidades de las personas, afectando la probabilidad de acceder a la educación superior e incidiendo sobre el rendimiento académico posterior y sobre el desempeño en el mercado laboral. Es decir la calidad de la educación es un factor clave en el logro socioeconómico que afecta la distribución de las oportunidades y la movilidad social. Para tratar de suplir esta necesidad, el gobierno plantea el subprograma “educación con calidad y pertinencia” destinando un presupuesto de \$ 30, 676, 400,000 pesos.

Comparación de calidad										
	OBJETIVOS				Datos del ICFES y la SED DPTAL					
	2007	2011	Var.	% Var.	2005 <sup>4</sup>	2007	2009	2010	Var.	% Var.
Establecimientos en categoría alto o muy superior ICFES	16,80%	30%	13,2	78,60%		16,8	20,95	-	4,15	24,70%
Establecimientos en categoría medio ICFES	32,7%	50%	17,3	52,90%		32,7	35,24	-	2,54	7,80%
Puntaje promedio ICFES	44,6	48,5	3,9	8,70%		43,9	-	44,1	0,2	0,50%
Puntaje promedio SABER 5°	55,9	60,5	4,6	8,20%	288,5	293			4,5	1,56%
Puntaje promedio SABER 9°	60,5	63,5	3	5,00%	300	300,5			0,5	0,17%

Fuente: Plan de desarrollo para Norte de Santander 2008-2011. Secretaría de educación departamental. ICFES. Elaboración propia.

El subprograma “educación con calidad y pertinencia” plantea los siguientes objetivos:

1. Aumentar de 16.8% (2007) a 30% (2011) los establecimientos ubicados en las categorías alto a muy superior en las pruebas ICFES
2. Aumentar de 32.7% (2007) a 50% (2011) los establecimientos ubicados en la categoría Medio en las pruebas del ICFES
3. Incrementar de 44.6 a 48.5 el puntaje promedio en las áreas de núcleo común en las pruebas del ICFES

<sup>4</sup> Los datos del puntaje promedio en las pruebas SABER de 5° y 9° se obtuvieron del ICFES, teniendo en cuenta que manejan los años 2002, 2005 y 2009, la investigación debió incluir el año 2005 para poder efectuar la comparación.

4. Aumentar de 55.9 (2007) a 60.5 (2011) el puntaje promedio departamental en las pruebas SABER para quinto grado
5. Aumentar de 60.5 (2007) a 63.5 (2011) el puntaje promedio departamental en las pruebas SABER para noveno grado.

La calidad de la educación en Colombia es medida a través de las pruebas saber para 5° y 9° grado y las pruebas ICFES para 11° grado, las cuales reflejan el grado de aprendizaje en áreas comunes de estudio, permitiendo evaluar no sólo al estudiante sino al establecimiento educativo, categorizándolos desde bajo hasta alto o muy superior.<sup>5</sup>

El subprograma de educación con calidad y pertinencia es uno de los más optimistas, ya que proponía un aumento del 78.6% de los establecimientos en categoría alto o muy superior según la categorización establecida por el Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior, ICFES, y un aumento del 52.9% de los establecimientos en categoría medio del ICFES, es decir para el 2011 sólo el 20% de los establecimientos podría encontrarse por debajo de la categoría media del ICFES. Es una meta bastante ambiciosa, ya que mejorar estos indicadores requiere de tiempo, porque son resultados derivados de un ciclo escolar que va más allá de un periodo de gobierno. Sin embargo, esto no indica que el objetivo sea errado, todo lo contrario, pero requiere de continuidad por parte de las futuras administraciones.

El número de establecimientos ubicados en las categorías muy superior y medio aumentó en 24,70% y 7,80% respectivamente, es decir fue un incremento menor al esperado especialmente en la categoría media.

En cuanto a los puntajes promedios del ICFES 11°, SABER 5° y SABER 9° grado se observa que se presentaron mejoras, pero no se cumplieron los objetivos. El puntaje promedio en las áreas de núcleo común en las pruebas del ICFES 11° pasó de 43.9 a 44.1 entre 2007 y 2010, y teniendo en cuenta que el objetivo planteaba un incremento de 8.7 puntos, se puede decir que de este sólo se cumplió en 5.7%<sup>6</sup>. Igual comportamiento se observa con los resultado de las pruebas SABER de 5° y 9°, en donde se proponían un crecimiento de 8.2% y 5% respectivamente y sólo se logró incrementarla en 1.56% y 0.17%.

Según Gaviria y Barrientos (2001), se debe tener en cuenta que la educación es un proceso complejo, determinado por una multiplicidad de factores entre los cuales están: el entorno en el que se desenvuelve el estudiante y las externalidades a las que está

---

<sup>5</sup> El puntaje debe interpretarse de acuerdo a los siguientes rangos: bajo entre 0 y 30 puntos, medio entre 30 y 70 puntos y alto entre 70 o más; planteando una subdivisión del rango medio en dos partes: medio bajo, que iría desde 31 hasta 45 puntos, y medio alto, que iría desde 46 hasta 70 puntos.

<sup>6</sup> El porcentaje de cumplimiento de la meta es igual al cociente entre la variación efectiva y la variación esperada. Estos resultados se encuentran en los anexos.

expuesto. Este entorno hace referencia a las características de los planteles educativos y al grado de escolaridad de los docentes lo cual influye en el desempeño estudiantil estimulando e intensificando el aprendizaje. Además de estos, hay factores externos como la tradición familiar y la educación de los padres, las cuales ejercen gran influencia en la calidad de la educación, ya que permite al estudiante acentuar sus habilidades académicas y mitigar sus debilidades. El seguimiento continuo de los padres en el desempeño escolar de sus hijos fomenta la calidad de la educación.

Para soportar lo mencionado anteriormente, los autores realizaron una investigación aplicada en la ciudad Bogotá en el año 1999 con el ánimo de establecer los determinantes de la calidad de la educación en Colombia, para medir la calidad tuvieron en cuenta los resultados de las pruebas ICFES para 11° grado, obteniendo que en promedio cada año de educación de los padres representa 2.5 puntos adicionales en las pruebas ICFES. Así, la diferencia promedio entre hijos de padres que cuentan a lo sumo con educación primaria e hijos de padres que cuentan al menos con educación universitaria es superior a los 25 puntos. Es decir existe una fuerte correlación entre los años de educación de padres y la calidad de la educación de hijos. Además se obtuvo que la influencia del plantel en la calidad de la educación es de 39.8% sobre el puntaje total en las pruebas ICFES.

Lo anterior, muestra que mejorar la calidad de la educación va mas allá del sector educativo, las desigualdades económicas están afectando los promedios de calidad, representados por las pruebas ICFES, ya que las instituciones con mejor dotación de material educativo y planta física, tendrán mejores resultados; además, la educación de los padres es un factor determinado por la política educativa de gobiernos anteriores, lo cual dificulta la tarea de avanzar en este aspecto. Mejorar la calidad de la educación no es una tarea fácil, pero tampoco irrealizable, requiere de un fuerte compromiso por parte del gobierno y una participación activa de la comunidad, en la búsqueda de una educación que contribuya al desarrollo de las competencias necesarias mejorar el bienestar social.

#### Participación de cada estrategia dentro de la política educativa

Estrategia	Costo (miles de \$)	(%) Participación
cobertura	237.687.376	28,4%
Eficiencia	569.742.600	68,0%
calidad	30.676.400	3,7%
TOTAL	838.106.376	100,0%

Fuente: Plan de desarrollo para Norte de Santander 2008-2011. Elaboración propia.

Para finalizar, se plantea la importancia que tiene cada estrategia dentro de la política educativa del Departamento, creando un indicador de participación. El cual muestra, que los esfuerzos de esta administración estuvieron encaminados principalmente en mejorar la eficiencia del sector educativo, ya que se le destinó el 68% del presupuesto

para educación. Lastimosamente fue un subprograma al que no se le pudo realizar una comparación entre metas y resultados, ya que por posibles errores de redacción los objetivos buscaban deteriorar la eficiencia del sector educativo, aumentando las tasas de deserción e incrementando la relación técnica estudiante-docente empeorando el clima pedagógico. Sin embargo, con las cifras obtenidas de la secretaria de educación se pudo analizar la evolución de la eficiencia de la educación, observando que se presentaron mejoras en estas cifras, pero fueron efímeras en comparación con el presupuesto invertido.

Realizando una revisión detallada de los proyectos que componen el subprograma “eficiencia educativa”, planteado en el plan de desarrollo del Departamento se puede señalar que en su mayoría estos proyectos no son coherentes con los objetivos planteados, ya que no están encaminados a disminuir la tasa de deserción escolar sino a mejorar los sistemas de información y gestión de calidad.

## IMPORTANCIA DEL GASTO EN EDUCACIÓN

Teniendo en cuenta el presupuesto destinado para educación, el presupuesto para inversión social y el presupuesto general especificado en el plan de desarrollo, se construyeron unos indicadores que permiten analizar el grado de participación de la educación en el gasto público total y en el gasto social total.

<b>GASTO EN EDUCACIÓN</b>			
<b>(%) Participación del gasto en educación en el gasto público total</b>			
	<b>Gasto en educación</b>	<b>Gasto total</b>	<b>(%) Participación<sup>9</sup></b>
Norte de Santander (2007-2011)	838106376	2906726791	28,8%
Nacional (2006-2010)	44276215	170776360	25,9%
Nacional (2010-2014)	71817379	336386977	21,3%
<b>(%) Participación del gasto en educación en el gasto social total</b>			
	<b>Gasto en educación</b>	<b>Gasto Social Total</b>	<b>(%) Participación</b>
Norte de Santander (2007-2011)	838106376	1589852224	52,72%
Nacional (2006-2010)	44276215	87717400	50,48%
Nacional (2010-2014)	71817379	137583994	52,20%

Fuente: Plan de desarrollo para Norte de Santander 2008-2011. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Elaboración propia.

En el departamento Norte de Santander la participación de la educación dentro del gasto público es del 28.8%, superior a lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo

2006-2010 de 25.9% y a lo que se proyectó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 de 21.35%. Lo mismo ocurre con la participación de la educación dentro del gasto público social, en Norte de Santander es de 52.72% mientras que a nivel nacional fue de 50.48 en el periodo 2006-2010 y de 52.2 en el periodo 2010-2014.

Sería de esperarse el sector educativo en Norte de Santander en términos relativos estuviera mejor posicionado, sin embargo el comportamiento de la cobertura (Tasas brutas de matriculación) y la calidad (Puntaje promedio ICFES) está por debajo de la media nacional. En el año 2009 la tasa bruta de matriculación a nivel nacional estaba en 104.65% mientras que en el departamento Norte de Santander estaba en 101.03%. En cuanto a los resultados de las pruebas ICFES el promedio nacional para el 2009 fue de 44.35 y en Norte de Santander fue de 44.07.

Este comportamiento muestra que el incremento de recursos no se traduce necesariamente en mayores logros educativos, mientras brillan por su ausencia las instituciones y políticas adecuadas, los recursos asignados para la educación posiblemente no redundaran en mejoras de cobertura y calidad de la educación

En síntesis, la educación es un factor de suma relevancia en el mejoramiento de las condiciones sociales y en el proceso de movilidad social, de allí que los esfuerzos del gobierno a nivel Nacional y Subnacional por mejorar los índices de cobertura y calidad. Los ejes o subprogramas que especifica la política pública educativa planteada en el plan de desarrollo de Norte de Santander en el periodo 2008-2011, son los principales campos de acción en la consolidación de un sector educativo fuerte con capacidad de brindar a toda la población una educación de calidad.

Son notables los resultados en ampliación de cobertura del ciclo escolar secundaria básica y media, sin embargo, estos se ven opacados por el deterioro de las tasas de matriculación preescolar y primaria, los cuales a pesar de contar con proyectos como “fomento de la educación preescolar en el marco de la política de la primera infancia”, tuvieron tasas de matriculación decrecientes, una situación bastante preocupante, porque es en los primeros años de estudio que se adquieren las destrezas instrumentales y conocimientos básicos. Por tal motivo se requiere de nuevas estrategias que incentiven la ampliación de la cobertura en educación preescolar y primaria, además de un control exhaustivo en la implementación de los proyectos, vigilando la transparencia y efectividad de los mismos.

También, debe tenerse en cuenta que no es suficiente ampliar la cobertura en educación, ya que sólo serán “leves destellos de luz”, sino se acompaña de mejoras de calidad, que sumerjan al Departamento en un círculo virtuoso del Desarrollo, en donde mejoras de cobertura y calidad, se ven reflejadas en mayor bienestar social, lo cual a su vez refuerza los progresos del sector educativo. Para ello será necesaria una educación

equitativa que proporcione a toda la población educación de calidad, ya que según lo planteado por Gaviria y Barrientos (2001), las instituciones mejor dotadas son las que presentan mayores índices de calidad, por lo general estas instituciones son de carácter privado y se necesita de una alta capacidad adquisitiva para acceder a ellas, esto incrementa las desigualdades económicas y sociales rompiendo cualquier esperanza de entrar en un círculo virtuoso, dado que un número reducido de niños y jóvenes tendrían acceso a ella debido al nivel de ingresos percibidos por sus padres.

De igual manera, es importante resaltar que los logros actuales en cobertura serán determinantes a futuro de la calidad de la educación, ya que los estudiantes de hoy serán los padres del mañana, y a medida que aumenta el grado de escolaridad de los padres aumenta la calidad de la educación de los hijos.

Aunque no se hayan cumplido a cabalidad con los objetivos planteados en la política educativa, se deben rescatar los esfuerzos de este gobierno por mejorar las condiciones del sector educativo, especialmente con proyectos como “Apoyo a proyectos para el aseguramiento de la matrícula y la permanencia escolar (SIMAT, transporte escolar, mobiliario escolar, restaurantes escolares, uniformes, útiles escolares)”, fomentando no sólo el acceso a la educación sino a demás a la terminación del ciclo. De igual forma el proyecto “Articulación de la educación media con la educación superior (UFPS, Universidad de Pamplona, ISER, SENA, ESAP)” el cual busca elevar los niveles de educación pero acoplados a los requerimientos productivos de la sociedad. Estos son proyectos que deben tener continuidad, ya que sus resultados son más favorables cuando ha sido aplicado en un periodo de tiempo considerable.

A pesar de que existen proyectos interesantes y que las metas fueron bastante optimistas, los resultados positivos en materia educativa fueron bastante minúsculos e incluso en algunos indicadores se presentaron retrocesos, esta es una situación que debe despertar la preocupación de todos los actores que intervienen en la educación: estudiantes, docentes, instituciones educativas, padres de familia, gobierno, y demás, ya que la ausencia de avances notables en educación genera que los problemas de baja productividad laboral, bajo crecimiento, elevadas desigualdades sociales, poca movilidad y exclusión social sigan haciendo parte de la cotidianidad de los y las Nortesantandereanas.

## **CONCLUSIONES**

Uno de los mayores problemas a la hora de llevar a cabo la evaluación de la política pública educativa, es la desconexión entre los datos manejados por Planeación Departamental, y los que maneja el DANE, el MEN y la Secretaría de Educación departamental, ya que las cifras son diferentes para cada entidad, entorpeciendo la labor

no sólo de la academia sino de la sociedad en general que busca hacerse partícipe del proceso de construcción, implementación y evaluación de la políticas públicas. Por tal motivo es aconsejable realizar una unificación de datos que permita el fácil acceso y comprensión de las políticas planteadas.

Esta unificación también involucra la construcción de los indicadores, de manera que puedan ser comparados a través del tiempo, este problema lo presentan especialmente los indicadores de calidad, ya que las prueba ICFES, cambian para cada año, así como las ponderaciones de los componentes a evaluar, por tanto es recomendable llegar a una concertación sobre la construcción de estos índices, de manera que permitan observar la verdadera evolución de la calidad de la educación en Norte de Santander.

En cuanto a los bajos porcentajes de cumplimiento de las metas, se observó que una posible causa de este comportamiento es la falta de coherencia entre proyectos y objetivos de cada subprograma que conforma la política educativa, lo cual se hace bastante notorio en el subprograma de “eficiencia educativa”, ya que en su mayoría los proyectos están enfocados en mejorar los sistemas de información y gestión de calidad mientras los objetivos buscan disminuir las tasas de deserción. Es necesario que exista esta coherencia, porque son los proyectos los que explican cómo se van a lograr los objetivos propuestos, si esto no se cumple, serán sólo objetivos soñados sin ningún soporte.

Adicionalmente, se deben desarrollar políticas educativas integrales que tengan en cuenta varios aspectos. Primero, que contemple la atención a la niñez y la juventud no sólo como una aumento de matriculados sino también que tenga en cuenta la nutrición, la adquisición de material de estudio y la movilidad de la institución educativa al hogar. Si esta integralidad no se promueve, la ampliación de cobertura será opacada por altas tasa de deserción y reprobación escolar. Segundo, no se debe dejar de lado los factores del entorno como la condición de la familia y del plantel educativo, dado que un buen ambiente escolar acompañado de buenas condiciones económicas y sociales de la familia son elementos indispensables para el buen desempeño escolar. Además, es importante promover estrategias que aseguren la formación integral de docentes competentes y motivados en las aulas de clases, ya que estos son los encargados directos de fomentar el conocimiento y adecuado aprendizaje.

Por otra parte, los problemas sociales como la carencia de una educación de calidad, son problemas heterogéneos y complejos, que requieren de un análisis específico que identifique las características propias del entorno en el cual se desenvuelve, por lo tanto, los más indicados para identificar una necesidad son los actores implicados; esto muestra que las políticas públicas no deben ser formuladas por un único actor racional, por el contrario deben representar el interés de la sociedad en general. Esta ha sido una de las grandes fallas en la formulación, aplicación y evaluación de políticas educativas,

ya que no se presenta una participación “activa” por parte de la comunidad educativa, la academia, los entes públicos interesados, organizaciones sociales y sociedad civil en general. Por ende, se debe buscar la sinergia entre todos los actores; la responsabilidad de un sector educativo bien consolidado recae sobre los ciudadanos y ciudadanas, sobre las familias, la sociedad y el Estado.

Es importante que este tipo de evaluaciones y análisis se sigan presentando, no sólo en el ámbito educativo, sino en las políticas públicas en general, porque son un instrumento potente de cambio en la administración y gestión pública, ya que reavivan la preocupación por los problemas reales de la sociedad, llevándolos a la incorporación de estos en la agenda pública, lo cual significa que no se darán simples soluciones momentáneas sino que se buscará un cambio estructural que suavice y ralentice los diferentes problemas sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cajiao, Francisco. (2004, Enero). La concertación de la educación en Colombia. *Revista iberoamericana de educación*, (Nº. 34). Recuperado el 6 de mayo de 2011, de <http://www.rieoei.org/rie34a02.htm>
- Castro, Ulises. (2007). Educación, cultura y desarrollo. En C. Barrios (Comp.), *La relación global – local sus implicancias prácticas para el diseño de estrategias de desarrollo*. (p. 75-84). Recuperado el 9 de mayo de 2011, de <http://www.eumed.net/libros/2007a/259/56.htm>
- Cuervo, Jorge Iván. (2007). Las políticas públicas, entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. En J. Jolly & J. Cuervo (Eds), *Ensayos sobre políticas públicas*. (p. 65-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gaviria, Alejandro & Barrientos, Jorge Hugo. (2001). *Determinantes de la calidad de la educación en Colombia*. Colombia: Archivos de economía- Dirección de estudios económicos.
- Jiménez, William & Ramírez, Cesar. (2008). *Gobierno y políticas públicas*. Bogotá: Escuela superior de administración pública.
- Roth, André-Noël. (2009, Octubre). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (No. 45). Recuperado el 27 de abril del 2011, de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/045-octubre2-2009/roth>
- Yepes, Alberto. (2003). El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste. *El embrujo autoritario*. (p. 49-54). Bogotá. Antropos.