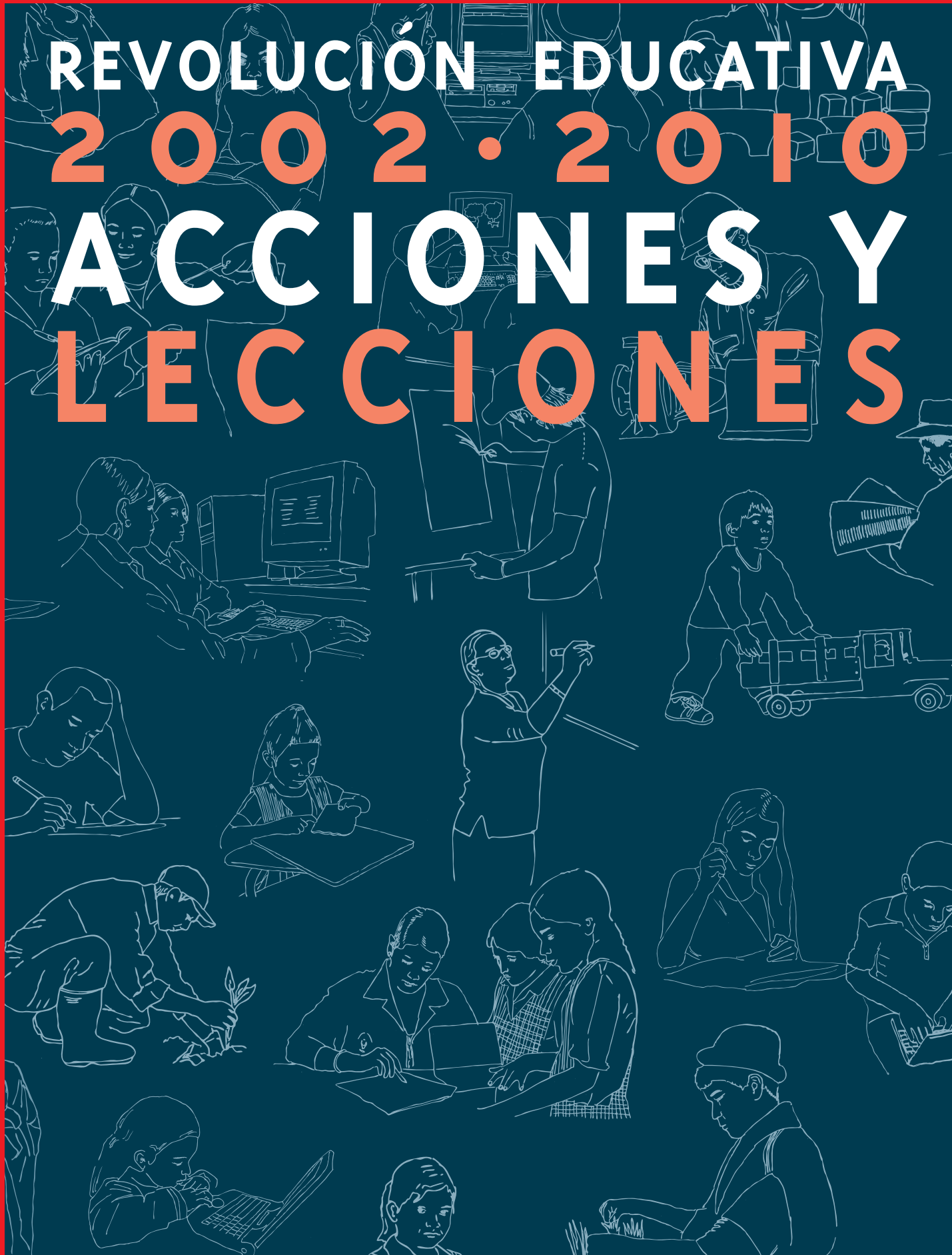


REVOLUCIÓN EDUCATIVA

2002 • 2010

ACCIONES Y

LECCIONES



**ACCIONES Y
LECCIONES
REVOLUCIÓN EDUCATIVA
2002 • 2010**

ÁLVARO URIBE VÉLEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE
MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

ISABEL SEGOVIA OSPINA
VICEMINISTRA DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA
JUANA INÉS DÍAZ TAFUR (19 de mar. de 2004 a 24 de feb. de 2008)
HIMELDA MARTÍNEZ ZULETA (1 de sep. de 2003 a 17 de mar. de 2004)

GABRIEL BURGOS MANTILLA
VICEMINISTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
JAVIER BOTERO ÁLVAREZ (3 de sep. de 2002 a 14 de feb. de 2007)

NOHEMY ARIAS OTERO
SECRETARIA GENERAL

JORGE ALBERTO BOHÓRQUEZ CASTRO
JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA

CAROL ANGÉLICA RAMÍREZ ESPEJO
JEFE OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES

JAVIER ORLANDO TORRES PÁEZ
JEFE OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN,
FINANZAS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN

HENRY ALFONSO DE LA OSSA SIERRA
JEFE OFICINA DE INNOVACIÓN EDUCATIVA CON USO
DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

GERMÁN SARMIENTO APARICIO
JEFE OFICINA DE COOPERACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES

JUDITH ALEJANDRA VARGAS LÓPEZ
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

ADRIANA ALDANA OSPINA
SECRETARIA PRIVADA DE LA MINISTRA

VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

MÓNICA LÓPEZ CASTRO
DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR,
BÁSICA Y MEDIA

HEUBLYN CASTRO VALDERRAMA
SUBDIRECTORA DE REFERENTES Y EVALUACIÓN DE
LA CALIDAD EDUCATIVA

MARÍA CLARA ORTÍZ KARAM
SUBDIRECTORA DE FOMENTO DE COMPETENCIAS

GLORIA MERCEDES ÁLVAREZ NÚÑEZ
DIRECTORA DE FORTALECIMIENTO A LA GESTIÓN TERRITORIAL

YANETH SARMIENTO FORERO
SUBDIRECTORA DE MONITOREO Y CONTROL

MIGUEL FRANCISCO GODOY CARO
SUBDIRECTOR DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

MARÍA CRISTINA GARCÍA PARRA
SUBDIRECTORA DE RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR EDUCATIVO

PATRICIA CAMACHO ÁLVAREZ
DIRECTORA DE COBERTURA Y EQUIDAD

LEÓN DARÍO CARDONA YEPES
SUBDIRECTOR DE ACCESO

MARA BRIGITTE BRAVO OSORIO
SUBDIRECTORA DE PERMANENCIA

MARÍA MERCEDES LIÉVANO ALZATE
DIRECTORA DE PRIMERA INFANCIA

MANUEL RICARDO TORO VELÁSQUEZ
SUBDIRECTOR DE COBERTURA DE PRIMERA INFANCIA

CLAUDIA MILENA GÓMEZ DÍAZ
SUBDIRECTORA DE CALIDAD DE PRIMERA INFANCIA

VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

EVA JANETH PRADA GRANDA
DIRECTORA DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ANA MARÍA BOTERO PATIÑO
SUBDIRECTORA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD PARA
LA EDUCACIÓN SUPERIOR

CAROLINA TORRES JIMÉNEZ
SUBDIRECTORA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

MARÍA VICTORIA ANGULO GONZÁLEZ
DIRECTORA DE FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

REMBERTO JESÚS DE LA HOZ REYES
SUBDIRECTOR DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES
DE EDUCACIÓN SUPERIOR

CAROLINA GUZMÁN RUIZ
SUBDIRECTORA DE DESARROLLO SECTORIAL DE LA EDUCACIÓN
SUPERIOR

SECRETARÍA GENERAL

LUZ MARINA AGUDELO VIEDA
SUBDIRECTORA DE GESTIÓN FINANCIERA

PIEDAD RUBÍ NIETO PABÓN
SUBDIRECTORA DE CONTRATACIÓN

MARTÍN EMILIO SEPÚLVEDA CELIS
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y OPERACIONES

ÁLVARO FERNANDO GUZMÁN LUCERO
SUBDIRECTOR DE TALENTO HUMANO

JACQUELINE TRIANA ROA
SUBDIRECTORA DE DESARROLLO ORGANIZACIONAL

JULIA INÉS BOCANEGRA ALDANA
JEFE UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Y LOS 568 FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO

ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS

MARGARITA PEÑA BORRERO
DIRECTORA DEL INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN
DE LA EDUCACIÓN, ICFES
JOSÉ DANIEL BOGOYA MALDONADO (21 de ago. de 2002
a 7 de jun. de 2006)

MARTA LUCÍA VILLEGAS BOTERO
DIRECTORA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO
Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR, ICETEX

RUBIELA ÁLVAREZ CASTAÑO
INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS, INSOR

MARY LUCÍA HURTADO MARTÍNEZ
INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS, INCI

ASESORES DEL MINISTERIO:

ADRIANA GONZÁLEZ RIVERA
ALINA GÓMEZ FLÓREZ
BERTHA ISABEL QUINTERO MEDINA
CATALINA LONDOÑO AMAYA
CARLOS DUQUE
CLAUDIA MARÍA ZEA RESTREPO
ELIANA IANNI BOTERO
ELCY PATRICIA PEÑALOZA
EDUARDO VILLAR CONCHA
JAVIER BOTERO ÁLVAREZ
JESÚS MEJÍA PERALTA
JUAN CAMILO JARAMILLO
JUAN PABLO FERRO CASAS
JULIA MARÍA RUBIANO DE LA CRUZ
LAURA BARRAGÁN MONTAÑA
LUISA FERNANDA PRADO HERDOIZA
MARÍA TERESA PEÑA
MARTHA CEDIEL DE PEÑA
MARTHA LUCÍA FRANCO GAITÁN
OLGA MARÍA MARÍN ARANGO
STELLA VILLAMIZAR YANEZ
WILLIAM CRUZ SUÁREZ
YIRAMA CASTAÑO GÜIZA

PERSONAS QUE TRABAJARON EN EL EQUIPO DIRECTIVO MINISTERIO

ADRIANA MOLINA MANTILLA
ADRIANA PATRICIA GAVIRIA DUQUE
ÁLVARO LEURO AVILA (q.e.p.d)
ANA MARÍA RODRÍGUEZ CHACÓN
BLANCA LILIA CARO ACERO
CAMILA RIVERA CAICEDO
CARMEN EMILIA PÉREZ CASTAÑO
CLARA INÉS PÁEZ JAIMES
DANIEL EDUARDO MORA CASTAÑEDA
DANIEL EDUARDO RIVERA BONELL
ERNESTO BARRERA MORA
FEDERICO ARTURO PATIÑO GALINDO
FRANCISCO PÉREZ CALLE
FRANK HERNÁN PAIPILLA MONROY
INGRID VANEGAS SÁNCHEZ
IVÁN FRANCISCO PACHECO ARRIETA
JOSÉ DANIEL BOGOYA MALDONADO
JOSÉ RICARDO PUYANA VALDIVIOSO

JUAN CARLOS MARTÍNEZ MARTÍN
JUAN MARTÍN FIERRO VÁSQUEZ
JUANITA LLERAS ACOSTA
MARÍA ISABEL ARANGO CALA
MARÍA ISABEL FERNÁNDES CRISTOVOAO
MARITZA RONDÓN RANGEL
MARTHA SOFÍA SERRANO CORREDOR
MAURICIO CASTILLO VARELA
MIGUEL LEONARDO CALDERÓN MARIN
OSCAR RAMIRO PRADO GONZÁLEZ
PAULA JACQUELINE CUELLAR ROJAS
RICARDO ALFONSO CORREDOR CURE
SONIA CRISTINA PRIETO ZARTA
TATIANA OLARTE BARRERA
GIOVANNI CÓRTEZ SERRANO
JULIÁN ANDRÉS CARDONA VALLEJO
YOLIMA IVONNE BELTRÁN VILLAMIZAR

NUESTROS COEQUIPEROS

ENTIDADES DEL GOBIERNO

ACCIÓN SOCIAL
COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA TECNOLOGÍA
E INNOVACIÓN, COLCIENCIAS
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF
MINISTERIO DE CULTURA
MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
Y LAS COMUNICACIONES

ORGANISMOS INTERNACIONALES

AGENCIA DE LA ONU PARA LOS REFUGIADOS, ACNUR
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID
BANCO MUNDIAL
CENTRO REGIONAL PARA EL FOMENTO DEL LIBRO EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE, CERLALC
BRITISH COUNCIL
CONVENIO ANDRÉS BELLO, CAB
FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, UNICEF
FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, UNFPA
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA
EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, OEI
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN,
LA CIENCIA Y LA CULTURA, UNESCO
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM

TRABAJAMOS TAMBIÉN CON LOS GOBIERNOS DE ALEMANIA,
ARGENTINA, AUSTRALIA, CHILE, ESPAÑA, FRANCIA, HOLANDA,
REPÚBLICA DE COREA, ESTADOS UNIDOS, MÉXICO, PARAGUAY, RUSIA,
JAPÓN Y REINO UNIDO.

OTROS

ARQ. S.A.
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FACULTADES DE EDUCACIÓN, ASCOFAD
ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES, ASCUN
ASOCIACIÓN COLOMBIANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIAS, ACAC
CONFEDERACIÓN NACIONAL CATÓLICA DE EDUCACIÓN, CONACED
DIVIDIENDO POR COLOMBIA
ECONOMETRÍA S.A.
EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN
FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO, FONADE
FUNDACIÓN EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS
POSTOBÓN
RED LATINOAMERICANA DE PORTALES EDUCATIVOS, RELPE

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
LA EDUCACIÓN: UNA PREOCUPACIÓN BICENTENARIA	23
La euforia de la expansión y la transformación social	24
La Constitución de 1991: el punto de quiebre	25
Un marco normativo para la educación básica y media	27
Descentralización y asignación de recursos	27
Reorganización educativa	31
La carrera docente	31
Secretaría de Educación de Bogotá: hacer, planear y ejecutar es posible	32
Marco normativo para la educación superior	34
A las puertas de la Revolución Educativa	37
TRANSFORMACIONES CRUCIALES	43
Una clara visión	43
La reorganización administrativa del ministerio	48
Los cambios en la estructura administrativa	50
La reestructuración administrativa de 2003 y sus modificaciones	51
• Transformación organizacional y búsqueda de transparencia en la gestión	53

<ul style="list-style-type: none"> • La organización del espacio físico • La renovación institucional: entidades adscritas y vinculadas 	55 55
Sistemas de Información: confiabilidad, claridad y oportunidad	57
Sistemas de información para la gestión de la educación superior	59
Sistemas de apoyo a la gestión de la educación básica y media	60
Sistemas para la gestión del Ministerio	62
Los sistemas de información y su base tecnológica	63
Modernización de las secretarías de educación	63
Seguimiento a la gestión de las instituciones públicas de educación superior	66
El nuevo estatuto y el fortalecimiento a la carrera docente	69
La comunicación: herramienta fundamental de la política educativa	73
La comunicación con el sector educativo	74
Los foros de discusión	75
La relación con el sindicato de docentes de la educación básica	75
La relación con la sociedad a través de los medios de comunicación	77
La relación con la sociedad a través de la elaboración y seguimiento del Plan Nacional Decenal de Educación	79
La relación con los sectores empresariales	81
EDUCACIÓN PARA TODOS	87
Aumento de la cobertura en educación básica y media	89
Estrategias para aumentar la cobertura en básica y media	94
Gestión e información, base de la ampliación de cobertura	97
• La organización de la matrícula	97
• Contratación con privados	97
Espacio para más estudiantes y ambientes adecuados para su aprendizaje	100
La adaptación del sistema para la atención a poblaciones vulnerables	103
• Atención pertinente y flexible para la población rural	103
• Atención a población en situación de desplazamiento	104
• Población con necesidades especiales	104
Estrategias de permanencia educativa	105
Otros grupos integrados a la educación	108
El aumento de la cobertura de educación superior	110

Estrategias de ampliación de cobertura en educación superior	114
El ICETEX y el crédito educativo	114
Desconcentración y flexibilización de la oferta	116
• Creación de los centros regionales de educación superior CERES	116
• Expansión de la formación técnica y tecnológica	118
• Educación virtual e-learning	119
• ¿Buscando Carrera?	120
• Apoyo y atención a poblaciones en condiciones especiales	121
Financiación de infraestructura	121
Fomento a la permanencia y graduación	122
Atención integral para la primera infancia	125
Los municipios y la atención de la primera infancia	130
La educación para el trabajo y el desarrollo humano	131
EDUCACIÓN PERTINENTE Y DE CALIDAD	137
El ciclo de la calidad	137
Referentes de calidad: los marcos conceptuales y estratégicos	141
El desarrollo de competencias	141
Competencias genéricas para educación superior	142
Cultura de evaluación y uso de resultados	144
Evaluaciones nacionales	144
• El sistema de evaluación nacional	144
• Los resultados de las pruebas nacionales	146
• Evaluación en el grado transición	148
Evaluaciones internacionales	149
• Mediciones en las que ha participado el país	149
• Los resultados de las evaluaciones internacionales	150
Sistema institucional de evaluación de los estudiantes	152
Evaluación de docentes y directivos docentes: una carrera docente fundamentada en el mérito	153
Estrategias para el mejoramiento	156
El fortalecimiento de las instituciones educativas oficiales	156
• Los planes de mejoramiento institucional de preescolar, básica y media	156
• Los planes de apoyo al mejoramiento (PAM)	159
• Acompañamiento a los establecimientos con bajos resultados	160
• El tiempo escolar: respetar el tiempo de los estudiantes	160
• Integración de sedes y niveles	161
Los modelos para atender poblaciones vulnerables	161
• Modelos Educativos Flexibles	161
• Los proyectos etnoeducativos	163

La gestión en las instituciones educativas privadas	165
Formación profesional de docentes y directivos docentes	167
Formación de educadores para la primera infancia	170
Programas para el fortalecimiento de las competencias	170
• Competencias ciudadanas	173
• Programas transversales para el fortalecimiento de competencias	174
• Foro Educativo Nacional: aprendiendo de los mejores	177
La calidad en la educación superior	178
Aseguramiento de la calidad	178
• Condiciones de calidad	181
• Consolidación de una cultura de acreditación de calidad y de autoevaluación	182
• Fomento a la investigación	183
• Profesionalización de docentes de educación superior	186
Pertinencia educativa y competitividad	187
Programa nacional de uso de medios y nuevas tecnologías de la información y la comunicación	187
Programa nacional de bilingüismo	193
Articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano	195
• Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica: la educación por ciclos	196
• Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica mediante programas acordes con los retos productivos del país	198
• El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo	206
• Universidad — Empresa — Estado: una interlocución necesaria	207
Seguimiento a la pertinencia	209
• Observatorio Laboral para la Educación	209
LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN	217
El gasto en educación y el PIB	217
Recursos públicos para la educación	221
Evolución del gasto del Ministerio de Educación Nacional	223
El nuevo modelo de financiación de la educación básica y media	226
El gran cambio: la forma de distribución de los recursos	227
• Metodología única y criterios objetivos	229
• Complemento de planta	230
• Educación gratuita para los más pobres y otras poblaciones vulnerables	231

Saneamiento de deudas	232
Financiación del sistema público de educación superior	233
Las transferencias a las universidades públicas	233
• La necesidad de la reforma de la Ley 30	235
Recursos de fomento a la educación superior	239
Créditos y subsidios: ICETEX	240
Comparación del gasto en educación superior con otros países	242
BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	247
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	256
CONTENIDO DEL CD DE ANEXOS	262









PRESENTACIÓN

Estas memorias son el resultado de un trabajo colectivo de reflexión acerca de lo que pasó en la educación en Colombia durante los últimos ocho años. Tenía que ser así: durante este período trabajamos como un equipo y la única manera de reconstruir este esfuerzo era con los recuerdos y el aporte de todos y no sólo de la Ministra. Una parte muy importante del grupo se mantuvo durante todo este tiempo, pero muchos de los que ya no están se vincularon y ayudaron a reconstruir y revisar lo que hicimos.

Ésta es la primera vez en la historia del país en la que un equipo de trabajo gubernamental tiene la oportunidad de aplicar una política coherente durante ocho años, que para muchos de nosotros se añadían a cuatro años y medio, dentro de las mismas perspectivas, en la Secretaría de Educación de Bogotá. La educación es un proceso complejo en el que es imposible lograr resultados inmediatos. Éstos se dan en el mediano y el largo plazo y cualquier cambio necesita años y hasta décadas para tener efecto, para poder evaluarse, para ajustarse a partir de lo que se está haciendo y saber si funciona.

Terminamos esta administración con la tranquilidad del deber cumplido. En 2002, el presidente Álvaro Uribe nos invitó a hacer una tarea inmensa, a llevar a cabo una revolución educativa. Estamos convencidos de haberla hecho realidad. Fue una revolución sin estridencias, con pocos cambios legales y muchos cambios reales. La Constitución de 1991 había sentado las bases para una nueva visión de

la gestión del sector educativo, descentralizada, con autonomía para las regiones y para las instituciones y en la que el Gobierno nacional dejara de ser ejecutor y asumiera con firmeza la función de orientar la educación, ponerla de acuerdo con las necesidades del país, organizar su financiación y establecer los mecanismos para garantizar a la sociedad una educación de calidad para todos. Las normas que la reglamentaron, y en especial las expedidas entre 2000 y 2002 ofrecían las bases para el cambio¹, pero lo que faltaba era la decisión de volver hechos lo que ya muchos expertos, directivos y educadores, habían concebido.

Lo que quedaba por hacer era enfrentar tradiciones, intereses locales o gremiales, hábitos inveterados, con decisión y firmeza, y con objetivos claros. Y sobre todo, con una voluntad muy grande de discusión: ésta fue una revolución conversada, modificada una y otra vez sobre la marcha, sin abandonar los propósitos centrales, pero aprendiendo de las experiencias, haciendo ejercicios pilotos, ensayos, ajustes y modificaciones, descubriendo al aplicar una línea de trabajo que hacía falta modificar otras para mantener la coherencia y para hacerla efectiva. Los diagnósticos se ajustaron varias veces, y muchas cosas que no habíamos pensado que hubiera que cambiar o que ni soñábamos que se pudieran cambiar, sufrieron transformaciones importantes.

Éste es un sector muy discursivo, en el que las cosas a veces no cambian, pero sí los nombres que se les ponen. El diálogo continuo con directivos, educadores, autoridades regionales y padres de familia, nos permitió ir más allá de los cambios en el discurso, de las transformaciones nominales, para lograr, moviéndonos por aproximaciones sucesivas, cambios profundos.

Estas memorias describen los avances del sector en términos de resultados, los cambios fundamentales que los propiciaron y el modelo institucional que queda en marcha. Y lo que queda en pie es un sistema vigoroso, con capacidad para perfeccionar lo que se ha logrado y aplicar un modelo de mejoramiento continuo, que hay que mantener para alcanzar los estándares que se requieren en un país desarrollado, equitativo y pacífico. Estas memorias, esperamos, pueden dar a quienes nos sucedan los materiales básicos para construir sobre lo construido.

A partir de los planes de desarrollo del Gobierno nacional, los dos planes del sector (2002 y 2006) definieron claramente los objetivos y metas de la acción, y dieron coherencia a toda la labor en torno a tres ejes centrales: cobertura, calidad, y eficiencia. El primer plan hizo énfasis en la educación como parte de la política

1 El marco legal estable también ayudó a consolidar los cambios, pues antes muchas leyes se derogaban sin ponerse en práctica y sin analizar su impacto. Esto llevaba a una proliferación de normas no siempre coherentes, lo que había hecho muy difícil la interpretación de la legislación educativa. Por eso hicimos un gran esfuerzo por aclarar y ordenar esa legislación.

social del Gobierno, en especial de la búsqueda de equidad, de la mano de la recuperación de la seguridad; el segundo integró la visión de la educación como pilar fundamental de la competitividad del país.

Para avanzar en los tres ejes, se definieron los proyectos, los presupuestos y los indicadores que daban cuenta de ellos, además de los que se reportaban para el seguimiento de la acción de Gobierno. El sector pasó de medir muy pocas cosas a medirlo todo; en el 2007 tuvimos que hacer un alto en el camino y repensar la planeación enfatizando el pensamiento estratégico, para evitar que el cumplimiento de metas cuantitativas y la concentración en nuestra propia gestión nos hiciera perder de vista los objetivos centrales del sistema, su función en la sociedad. Esto nos permitió aclarar los distintos subsistemas sobre los que actúa el Ministerio: educación inicial, educación básica y media, educación superior y educación para el trabajo. Era necesario tener en cuenta sus características propias y la lógica de su acción y definir la manera de desarrollar las acciones transversales que considerábamos fundamentales de esta revolución. Advertimos también que era indispensable incluir en el seguimiento no sólo la ejecución de los proyectos y los presupuestos, sino también el impacto de los cambios institucionales y las transformaciones legales.

En estos años concebimos un sistema más integrado. El Ministerio, que había puesto tradicionalmente el foco de su atención en la educación básica y media (la primaria y el bachillerato, en el lenguaje convencional), asumió directamente la orientación de la educación inicial (de 0 a 5 años) formulando una política integral que articula protección, nutrición y educación. Además, retomó la gestión directa de la política de educación superior que hasta 2003 se encontraba en el ICFES. En los últimos años se integró al Ministerio la orientación y regulación de la educación para el trabajo. Cada uno de estos subsistemas, con sus diferentes formas de operar, ha contribuido a la redefinición de las estrategias que guían el sector.

La ampliación de la oferta educativa se dio en todo el sistema. La estrategia se centró en el análisis de los estudiantes reales y potenciales, buscando identificar individualmente a los usuarios con sistemas de información². Hoy es posible ubicar las presiones de la demanda que se generan del paso de un nivel a otro. Esto permitió buscar las articulaciones entre los distintos niveles: entre la inicial y la básica y entre la media y la superior o la educación para el trabajo. También es posible hacer un seguimiento preciso a los problemas de deserción, a los sitios con dificultades concretas, al tamaño de las aulas o a la disponibilidad de los maestros.

² Los subsistemas tienen niveles muy diferentes de evolución. Por ejemplo en educación para el trabajo, solo en el último año se inició el proceso de identificación de la matrícula.

Existe la información para usar los recursos en la forma más eficiente y lograr la mayor cobertura que ellos permitan.

Hoy el país tiene mayores coberturas en todos los niveles y especialmente para los grupos vulnerables. El mandato constitucional que hace obligatoria la educación entre los 5 y los 14 años se está cumpliendo en lo fundamental. Aunque todavía hay niños de menos de 15 años que deberían ir a la escuela y no van, esto ya no se debe a la falta de cupos sino a otros factores: hoy hay cupos para todos y el problema es cómo hacer que los niños no abandonen los estudios por razones sociales o económicas. En la búsqueda de ampliar la oferta, cada subsistema ha empleado estrategias acordes con sus características (descentralización, contratación con la privada, ampliación de la oferta pública, créditos, subsidios) pero con el objetivo común de integrar a los más vulnerables.

La estrategia para mejorar la calidad empezó por lograr un consenso en torno a lo que se entendía como tal, sobre lo que se buscaba con el paso de las personas por el sistema. Partiendo de la investigación internacional sobre lo que se requería de la educación en el siglo XXI, propusimos el enfoque de desarrollo de competencias, que fue validado en la discusión del Plan decenal 2006-2016. Este enfoque permite la integración en torno a los resultados de la acción educativa. Con mayor o menor dificultad, todos los subsistemas se han orientado al desarrollo de competencias, con diferencias marcadas en los enfoques que van desde las muy específicas que desarrolla la educación para el trabajo hasta las muy generales que se han definido en educación superior³. Los estándares de competencias, que comenzaron a definirse en 2002, nos han permitido fortalecer un único sistema de evaluación que realiza pruebas censales periódicas, en primaria, secundaria y superior. A partir de estos elementos se diseñó el ciclo del mejoramiento⁴, que, partiendo de los estándares, pasa por la evaluación, y a partir de los problemas que ésta permite ver, plantea planes institucionales para superarlos. Los resultados de los planes, a su vez, se pueden seguir a través de las sucesivas evaluaciones. Las secretarías y el Ministerio acompañan a las instituciones, especialmente las que han tenido resultados menos satisfactorios en las pruebas. También se alinearon las acciones de muchas organizaciones públicas y privadas que apoyan a los colegios con programas de mejoramiento.

3 En la educación superior, todavía es necesario llegar a un consenso sobre el tema, pues hay que establecer un acuerdo entre la concepción de que la universidad debe desarrollar conocimientos específicos y la que le exige formar a los estudiantes en competencias básicas y comunes a todo el nivel. Esta discusión es la misma que se viene dando en Europa con respecto al acuerdo de Bolonia.

4 Este ciclo está bien implantado en básica y formulado en superior, pero es necesario su diseño en educación inicial y para el trabajo. Aquí requerirá modificaciones importantes, pues la ausencia de evaluaciones y la dificultad para su aplicación, complica bastante su implementación.

Tuvimos que estar atentos a lo que ocurría en el mundo real, en la sociedad y la economía: las modificaciones en la demanda de calificaciones para el trabajo, el interés de los empresarios por la educación y el aporte de entidades privadas, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro comprometidas con la educación.

Ya empezamos a ver asomos de mejoramiento en la calidad de básica y media. Hay un avance en los promedios en las pruebas internacionales en las cuales tenemos puntos de comparación en el tiempo⁵, las que muestran además un repunte en los resultados de los sectores más rezagados⁶. En las pruebas nacionales, las comparaciones dan ya algunas señales positivas. En el examen de la salida de la primaria y el bachillerato, vemos una leve tendencia al mejoramiento de los promedios. Esto es importante en un sistema que ha logrado incorporar cada vez más estudiantes de grupos vulnerables.

Entre las competencias que definimos como básicas, aparece una que poco se compara internacionalmente: la competencia ciudadana. Si bien se han empezado a hacer evaluaciones internacionales de “comportamiento cívico”⁷, éstas son menos generalizadas. En el país, por la necesidad de acompañar las políticas de seguridad y convivencia democrática con acciones de educación que las refuercen en el largo plazo, formulamos los estándares para su desarrollo y ensayamos las evaluaciones, pero sobre todo implementamos múltiples programas de acompañamiento, en un área en la que somos pioneros en el mundo.

Las competencias básicas nos llevaron a valorar la importancia de contextualizar cada vez más la educación, puesto que sólo si ésta se conecta con el entorno del estudiante se obtienen los resultados deseables. Para ser competitivos, además de contar con capacidades que nos permitan la integración a las corrientes del conocimiento y al desarrollo global, debemos ser creativos e innovadores. Por esto en educación básica dimos importancia a los Planes de Mejoramiento, que permiten, en el marco del Proyecto Educativo Institucional de cada establecimiento, desarrollar énfasis particulares en los contenidos curriculares. Pusimos en práctica metodologías flexibles que integran las características de las poblaciones que atienden (especialmente en el caso de las rurales) e impulsamos programas etnoeducativos ajustados a las culturas de los pueblos indígenas.

Buscando la conexión con el mundo del trabajo, establecimos el observatorio de los egresados de la educación superior⁸, con el fin de recibir las señales del mercado en la orientación de la oferta de las instituciones educativas y dar

5 TIMSS y SERCE.

6 Esto puede verificarse en TIMSS.

7 Colombia ha participado en las dos versiones del Estudio Internacional de Cívica, en 1995 y 2009.

8 Estamos incluyendo en este observatorio los egresados de la media y después se debe integrar la educación para el trabajo mediante la ampliación del observatorio de egresados que ya tiene el SENA.

elementos a los estudiantes en la elección de sus carreras. Para establecer ofertas pertinentes, desarrollamos alianzas entre el sector productivo, las instituciones de educación superior, el SENA y las administraciones locales. Estas alianzas han diseñado y puesto en marcha programas técnicos y tecnológicos que responden a las perspectivas de desarrollo regional.

Todo esto se apoyó en un cambio institucional que nos hace sentir muy orgullosos de las entidades que entregamos. El Ministerio, el ICETEX y el ICFES desarrollaron programas de modernización de vanguardia en la administración pública. Manejan sistemas de información sofisticados, confiables, con datos actualizados y procedimientos en línea abiertos a la comunidad. Se ha desarrollado un sistema en el que todos los funcionarios de cualquier nivel son escogidos por mérito después de presentar exámenes de ingreso. Hemos trabajado duro para que estas instituciones sean modelos de transparencia, porque estamos convencidos de que el sector que educa a los colombianos tiene que dar ejemplo de manejo ético en sus asuntos.

Avances similares se han dado en todo el sector. Con el apoyo del Ministerio, las secretarías de educación que administran el servicio (hoy 94) han reorganizado su funcionamiento a partir de sistemas eficientes de información, se han volcado a apoyar a sus instituciones y han mejorado la atención a los maestros. Las universidades también empiezan a modernizar su gestión, con mejores y más sólidos sistemas de información y planeación.

El sector educativo tiene hoy en día instituciones más sólidas, más eficaces y más modernas, más abiertas a la innovación y a la acción creadora y libre de las personas y con una visión clara sobre las metas, con mayor capacidad de gestión y logro de resultados⁹. Por lo tanto, un legado extraordinario de la presente administración es la fortaleza de las instituciones educativas, de la que los colombianos nos beneficiaremos inmensamente en los años venideros.

Al hacer estas memorias, hicimos una especie de catarsis colectiva que nos permitió aclarar percepciones, contrastarlas con los demás y, sobre todo, encontrar la forma de comunicarlas. La realidad es tan compleja que resulta difícil describirla de manera sencilla y clara. Un equipo que se mantiene unido tanto tiempo acaba entendiéndose fácilmente, reconociendo las siglas y el sentido especial que da a los términos, pero los que no hacen parte de él pueden encontrar difícil seguir estas explicaciones.

⁹ Como lo ha subrayado el premio Nobel de Economía Amartya Sen, las instituciones son determinantes para el desarrollo, pues conforman el marco en el que los individuos pueden lograr lo que se proponen en sus vidas, afirmando y desarrollando sus capacidades y actuando con autonomía y libertad.

Hemos hecho lo posible por hacer este relato comprensible e interesante, y esperamos que sea útil para los que piensan que nada es hoy más urgente que consolidar estos esfuerzos y lograr que la educación, de calidad y para todos, sea la gran herramienta para crear una sociedad equitativa y llena de oportunidades.

Este relato comienza con una reseña histórica, desde la perspectiva de la revolución educativa, buscando los antecedentes de lo que hicimos. En seguida resumimos las transformaciones fundamentales que hicieron posibles los resultados, con énfasis en los cambios de las instituciones. Los dos capítulos siguientes describen los resultados, tanto en la expansión de la oferta en todos los niveles, como en los procesos de calidad de la educación. En el capítulo final presenta los recursos financieros con que contamos y la forma como se establecieron incentivos a través de su distribución¹⁰.

Entregamos una revolución en marcha que se debe profundizar cada vez más para lograr que, mediante una educación de calidad y para todos, el maravilloso capital humano que tiene el país se desarrolle y genere el progreso que merecemos, para lograr una Colombia equitativa y feliz.

Cecilia María Vélez

Julio de 2010

¹⁰ Son parte importante de estas memorias los anexos que se incluyen en el CD, donde los lectores pueden encontrar ampliaciones de los temas que les interesan.







LA EDUCACIÓN: UNA PREOCUPACIÓN BICENTENARIA

La educación ha sido un propósito central de los colombianos desde cuando, hace 200 años, se estableció por primera vez un gobierno independiente. La ciudadanía se concibió entonces como relacionada con la educación del pueblo. Las primeras constituciones, cuando más del 90% de la población era analfabeta, establecieron que después de unos años, en los que los gobiernos crearían oportunidades para que todos se educaran, sólo tendrían plenos derechos políticos los colombianos que supieran leer y escribir.

A pesar del optimismo de los dirigentes de la independencia, el avance de la educación fue lento. Las grandes reformas legales del sistema educativo (1843, 1851, 1870, 1880, 1886, 1903 y 1927) no lograron muchos resultados.

En realidad, el Gobierno nacional destinaba casi todos los recursos de educación al nivel superior y a unos colegios emblemáticos de secundaria, lo que favorecía a los grupos sociales altos y medios, mientras que los departamentos asumían la financiación y manejo de la primaria y una proporción creciente de la secundaria. Por su parte, aunque en 1936 se asignó al Estado “la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados”, en la práctica, sólo se aplicaba a las instituciones nacionales y, en menor medida, a las departamentales.

Esta descentralización de hecho, tanto administrativa como política y financiera (a mediados del siglo XX el Gobierno nacional apenas asumía el 34% del gasto en

educación) en el marco de un sistema fiscal que no permitía a los departamentos aumentar mucho sus recursos, frenó la expansión de la educación a grupos más amplios. Aunque la reforma constitucional de 1936 determinó por primera vez que la educación primaria sería gratuita y obligatoria “en el grado que determine la ley”, los avances hacia esta meta no fueron los esperados y, en los años cincuenta, los grupos con mayor capacidad económica y social recibían su educación, primaria y secundaria, sobre todo en instituciones privadas, mientras que eran limitadas las oportunidades para los que no podían pagarla.

Ya en esos años, los cambios en la economía mundial de la posguerra hacían evidente que la educación era una de las herramientas principales para el desarrollo de la productividad y la superación del subdesarrollo. En todo el mundo, se discutía el paso a una economía basada en el conocimiento, en la ciencia y la tecnología y se planteaba el objetivo de la educación universal como condición para una sociedad democrática y justa.

LA EUFORIA DE LA EXPANSIÓN Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

En medio del entusiasmo por el retorno a la democracia, la población votó, en el plebiscito de 1957, una reforma que convertía en mandato constitucional lo que la incumplida Ley 12 de 1934 había ordenado: dedicar al menos el 10% del presupuesto nacional a la educación pública. Esto expresaba la convicción, que se había hecho general, de que era esencial dar a todos los colombianos una oportunidad escolar básica, e hizo que el Gobierno nacional definiera la educación primaria como fundamental para el desarrollo del país y decidiera asumir su financiación directa.

De 1957 a 1980, el Gobierno nacionalizó y centralizó la financiación del sistema educativo. En 1960, la Ley 111 determinó que la educación primaria sería financiada por el Gobierno nacional, aunque las autoridades departamentales mantendrían la responsabilidad por el nombramiento de los docentes y el manejo de las escuelas. En 1975, se completó este proceso cuando el Gobierno central asumió el pago de los docentes de educación secundaria. De este modo, quedaba en sus manos la responsabilidad por los gastos básicos de la educación primaria y secundaria, que los limitados recursos regionales no habían podido cubrir.

El aumento de los recursos públicos y la expansión de la educación privada, que respondió a la presión de la demanda, permitieron una gran ampliación de las oportunidades educativas. En 30 años, la asistencia a la escuela creció de manera significativa: la cobertura bruta en primaria subió del 43% en 1951 al 97% en 1980, la de secundaria pasó del 4,5 al 35,5% y la de educación post secundaria, del 0,8 al 8,2%.

Este cambio constituye quizás la transformación social más importante en la historia del país, cuya población dejó de ser, en su inmensa mayoría, iletrada, para adquirir un perfil diferente, en el que amplios sectores de ella –en particular los urbanos– habían terminado la primaria, mientras que sus hijos estaban, para 1980, empezando a tener una oportunidad razonable de obtener el título de bachilleres. La tasa de alfabetización tuvo también mejoras notables, aunque, para 1980, todavía el 20% de los adultos era analfabeto.

Pero este modelo empezó a mostrar, desde mediados de la década del setenta, grandes problemas políticos, administrativos, financieros y pedagógicos, que se fueron agudizando en los veinte años siguientes. Había una contradicción básica entre las políticas del Gobierno nacional, que asumía casi la totalidad de la financiación, definía normas y objetivos generales y trataba de influir en su ejecución local a través de entidades descentralizadas y la acción de las secretarías de educación de los departamentos y municipios, que administraban y trasladaban maestros con autonomía y sin asumir responsabilidades en relación con la eficiencia y la financiación del sistema.

LA CONSTITUCIÓN DE 1991: EL PUNTO DE QUIEBRE

A comienzos de los noventa, era evidente que el sistema educativo era incapaz de atender en forma adecuada las demandas de la población, aunque el gasto público había pasado del 1% del PIB en 1951 al 3% en 1980. En el clima de descentralización de la década de 1980, que tuvo su expresión más clara en la adopción de la elección popular de alcaldes en 1986, se decidió volver a un sistema de gestión que devolviera a los municipios, al lado de la capacidad de nombrar y asignar maestros, la responsabilidad por los resultados y la eficiencia de su trabajo y el desarrollo de funciones amplias de planeación y manejo de recursos. La Ley 24 de 1988 y la Ley 29 de 1989 establecieron las bases para “municipalizar” la educación entregando muchas funciones del Ministerio a los municipios mien-

tras se mantenía el esfuerzo de tener un sistema regido por normas y políticas nacionales¹.

En la educación superior, el Decreto-Ley 80 de 1980 fijó un conjunto de normas básicas para el sector, pero no logró establecer un esquema satisfactorio de financiación para las universidades públicas, aunque el Gobierno les asignaba recursos cada vez mayores, y se produjo una expansión en la oferta privada con una proliferación de programas sin referentes de calidad apropiados y a pesar de la gestión del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), a quien se había entregado la inspección y vigilancia de la calidad en la educación superior.

La Constitución de 1991 respondió a las esperanzas de la sociedad definiendo la educación como un derecho ciudadano, un servicio público con función social, y señalando que era obligatoria desde los 5 a los 15 años, hasta la terminación de la educación básica, partiendo de la percepción general de que los cinco años de escuela primaria que se habían definido como obligatorios en 1936 eran insuficientes para preparar a los estudiantes para toda la vida. La Carta Política señaló los fines de la educación, las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia y adoptó una política general de descentralización administrativa que rompía con el centralismo de la Constitución de 1886.

En consecuencia, fijó las reglas para la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media indicando que “la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley” y estableciendo un “situado fiscal”, es decir, un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que se entregaría a las entidades territoriales para financiar la salud y la educación. El situado debía distribuirse “en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial”². A este situado se añadía una participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación dedicada a la inversión social.

1 Uno de los aspectos que se descentralizó nuevamente fue la construcción de escuelas y colegios, financiados con la participación municipal en el impuesto a las ventas (Ley 12 de 1986). En consecuencia, en 1987 se ordenó liquidar el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

2 Constitución de 1991, art. 356.

UN MARCO NORMATIVO PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

DESCENTRALIZACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Ahora bien, si los ingresos para la educación iban a provenir sobre todo del Gobierno nacional, pero se quería dar a las regiones un control más completo de la gestión respectiva, era preciso definir con claridad los mecanismos para fijar los montos de las transferencias y garantizar una gestión local ordenada y eficaz. Por ello, los años que siguieron a 1991 están marcados por el esfuerzo conjunto del Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación para poner en marcha la descentralización y el modelo de gestión de recursos que la acompañaba.

Para distribuir las competencias legales y administrativas del Gobierno nacional y los departamentales y municipales y establecer reglas claras para asignar los recursos del mismo a las entidades territoriales, se expidió la Ley 60 de 1993³, que atribuyó a municipios, departamentos y distritos la administración del sistema educativo y responsabilizó a la nación de los costos básicos del sistema mediante el situado fiscal. Éste debía cubrir los costos de personal docente y administrativo (incluyendo los aportes patronales de seguridad social) y los gastos generales de los establecimientos educativos. Aunque la Constitución había dicho que el situado se debía distribuir ante todo teniendo en cuenta el número de usuarios reales y potenciales, la ley decidió crear un “situado fiscal mínimo” para cubrir “la suma de los gastos de atención de los usuarios actuales” de la educación y restringió al sobrante, si lo había, la distribución per cápita teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal y la eficiencia administrativa. Determinó, además, que las participaciones municipales en los ingresos de la nación podían también aplicarse, en una interpretación amplia del mandato constitucional que los destinaba a “inversión social”, a gastos como el pago de las nóminas docentes, que terminaron absorbiendo, en la práctica, gran parte de estas participaciones.

De manera complementaria, se expidió la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994⁴, que reorganizó en forma completa el sector y transfirió los Fondos Educativos Regionales (FER)⁵ a los departamentos. La ley definió las distintas

3 En el disco anexo, se puede consultar el texto completo de la ley.

4 Esta ley se puede consultar en el anexo.

5 Fueron creados en los años setenta bajo la forma de contratos entre la nación y los departamentos para la gestión de los recursos nacionales destinados al pago de docentes. Éstos se habían convertido en uno de los mecanismos mediante los cuales el Gobierno nacional trataba de influir en la política educativa local.

modalidades educativas y amplió los objetivos del sistema al incluir en él expresamente la educación técnica formal y la educación de los grupos étnicos, los adultos y las poblaciones con dificultades o limitaciones. Asimismo, organizó la educación formal estableciendo que la educación preescolar abarca tres años, uno de ellos obligatorio; la primaria, cinco, la secundaria básica, cuatro y la educación media, dos. Desde el punto de vista de gestión y a partir de la convicción de que era preciso fortalecer la institución educativa, autorizó a colegios y escuelas para formular el Proyecto Educativo Institucional (PEI) en forma independiente, con una gran flexibilidad para la determinación del currículum, como parte de un esfuerzo por darles autonomía y permitirles la experimentación y la innovación.

Con base en estas normas, entre 1995 y 1998, el Ministerio avanzó en el proceso de descentralización y entregó gradualmente la educación básica a la mayoría de las entidades territoriales. Para que esta descentralización tuviera posibilidades de éxito, se creó, en 1994, por el Decreto 2886, un sistema de certificación de la capacidad de las secretarías de educación. Para 1998, todos los departamentos (32) y 4 distritos se habían certificado y administraban la educación básica.

La aplicación de estos principios, sin embargo, fue difícil. En efecto, como el punto de partida para la distribución entre las distintas entidades en 1993 había sido el gasto presupuestado para ese año y como aproximadamente el 90% de estos recursos se destinaban al financiamiento de la planta de docentes, el “situado fiscal mínimo” consumía casi todos los recursos y mantuvo un sesgo a favor de quienes tenían más altos costos⁶. Las regiones que tenían docentes de más alta calificación capturaban la mayor parte de los recursos nacionales, mientras que los municipios más pobres recibían las transferencias más bajas por alumno y se veían obligados, para ampliar la cobertura, a contratar maestros con cargo a los ingresos por participación municipal. Lo que se pagaba por el gasto de los “usuarios actuales” no era el número de estudiantes atendidos, sino lo que de hecho se había gastado para atenderlos. En la realidad, había departamentos que recibían tres y hasta cuatro veces más por alumno atendido que otros. Como lo dijo la ponencia de reforma de la Ley 60, los recursos se fueron a donde estaban los docentes y no a donde estaban los niños.

Además, durante el período de transición y mientras el Ministerio desarrollaba una capacidad real de controlar las nóminas, muchas entidades regionales siguieron aumentándolas, a veces para financiar otras actividades bajo la apariencia de que se trataba de nombramientos de docentes. Por ello, estos recursos resultaron insuficientes para financiar los crecimientos en la nómina, las alzas salariales y los ascensos en los departamentos y distritos. En esta situación, las participaciones municipales –que

⁶ Documento CONPES Social No. 57, enero 28 de 2002.

debían destinarse sobre todo a insumos para mejorar la calidad, como textos, bibliotecas y materiales educativos, o para la construcción, adecuación y mantenimiento de instalaciones— terminaron orientándose también al pago de maestros mediante órdenes de servicio.

La nación se vio forzada entonces a asumir maestros nacionales, nacionalizados, municipalizados y otras figuras que complicaron el manejo del sector. Rápidamente los costos de prestación del servicio superaron los recursos del situado y la casi totalidad de éste se destinó al pago de salarios y prestaciones. De 1996 a 1998, el déficit creciente debió atenderse creando un Fondo Educativo de Compensación (FEC); en 1999, el faltante fue cubierto con recursos directos del presupuesto nacional. La situación fiscal de la nación hizo que se presentara una gran volatilidad en las transferencias y se alternaran años en los que crecía el situado rápidamente, lo que conducía a nuevas contrataciones por parte de las autoridades regionales, las que, a su vez, elevaban las obligaciones salariales, con otros en los que crecía menos y era insuficiente para compensar los aumentos automáticos de los costos producidos por ascensos y alzas de salarios⁷ obligando al Gobierno nacional a asumir el déficit.

La evaluación de lo ocurrido en los noventa muestra que, a pesar del crecimiento de los recursos, la inversión no se tradujo ni en un crecimiento similar de la cobertura ni en una mejor calidad de la educación. En efecto, entre 1992 y 2000, el situado creció más del 30%, el número de docentes el 25% y los estudiantes un 18% sin que hubiera relación entre el crecimiento en el número de estudiantes y los sitios donde se estaba haciendo la mayor inversión. Y, para mayor frustración, en estos años, los resultados promedio de los exámenes del ICFES de los colegios públicos, único indicador aproximado de calidad disponible, bajaron un 20%⁸.

En 1998, Colombia afrontó una de las crisis económicas más duras de su historia. Los ingresos corrientes de la nación cayeron, lo que produjo una disminución inmediata del situado después de varios años en que las entidades regionales habían aumentado sus gastos en forma acelerada.

Ante la necesidad de mitigar y resolver el problema estructural de gastos del Gobierno, en el cual los de educación eran un componente central, se reformó la Constitución. El acto legislativo 01 de 2001 unificó el situado y las participaciones en los ingresos de la nación en un Sistema General de Participaciones (SGP) destinado prioritariamente a financiar la salud y la educación preescolar, básica y media; definió los indicadores que debían tenerse en cuenta para distribuirlo y desligó temporalmente el aumento en las participaciones de la evolución de los

⁷ Las negociaciones salariales hechas por el Gobierno nacional, sobre todo entre 1996 y 1998, añadieron nuevas inflexibilidades al sistema.

⁸ DNP, *Exposición de motivos para la Ley 715, 2000*, p. 5.

ingresos corrientes de la nación. Además, aclaró y aplicó al conjunto de las transferencias la regla de 1991 que no había podido ponerse en práctica: la de que los recursos debían distribuirse según “la población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad”.

En desarrollo de este acto legislativo se expidió la Ley 715 de 2001, para regular los sistemas de transferencias y precisar las responsabilidades y competencias de la nación y de las entidades territoriales. En relación con el tema educativo, la Ley 715 estableció que a la nación, a través del Ministerio de Educación, le corresponde formular las políticas y objetivos del sector, distribuir los recursos del SGP, definir anualmente la asignación por estudiante, establecer normas técnicas y curriculares, reglamentar los concursos de los docentes, definir mecanismos de evaluación, fijar parámetros para la asignación de maestros, evaluar la gestión de las entidades territoriales, prestarles asistencia técnica y orientar la inspección y vigilancia del servicio educativo.

Por su parte, a las entidades territoriales certificadas les corresponde planificar, dirigir y prestar el servicio educativo, ampliar la cobertura, administrar los recursos del SGP y los sistemas de información, administrar el personal del sector, prestar asistencia técnica a los establecimientos educativos, ejecutar planes de mejoramiento de la calidad y ejercer la inspección y vigilancia. Para poner esto en práctica, la ley ordenó que, a partir de enero de 2002, debían estar certificados todos los distritos y los municipios mayores de cien mil habitantes. Al mismo tiempo, determinó que los municipios menores de cien mil habitantes que cumplieran con las condiciones de organización también podían asumir la administración de la educación.

La ley definió el SGP, que recogió en una bolsa única los recursos del situado fiscal (aquellos transferidos directamente a departamentos y distritos), los de participaciones (recursos asignados a los municipios para proyectos de inversión social, especialmente en educación y salud), los del FEC (creado en 1995 para cubrir el faltante del situado fiscal en las entidades territoriales) y los que destinaban los departamentos al pago de la planta docente y administrativa de los planteles en el 2000 (recursos que, a partir de ese momento, podrían liberar para atender las demás obligaciones del sector).

En lo que se refiere a los criterios de asignación a las entidades territoriales, la ley reglamentó, en forma detallada, los mecanismos para aplicar la norma constitucional que ordenaba distribuir los recursos en función del número de estudiantes matriculados, con lo que estableció las bases legales para el cambio fundamental en la organización administrativa y financiera de los servicios de educación.

REORGANIZACIÓN EDUCATIVA

Para reducir los problemas de continuidad que enfrentaban los estudiantes de primaria al pasar a la secundaria, generados por la división de los colegios (algunas instituciones ofrecían sólo la primaria y otros, ubicados casi siempre en los cascos urbanos, la secundaria) y resolver problemas de los padres de familia, tales como la necesidad de conseguir un cupo en un nuevo colegio cada vez que el estudiante cambiaba de nivel, se puso en marcha, desde mediados de los noventa, un proceso de integración de los centros educativos, con el cual se les unificó de modo que los niños pudieran terminar por lo menos la educación básica, hasta noveno grado, en la misma institución.

La integración permitió eliminar el nombramiento de docentes por jornada, organizar los horarios y la asignación académica de los docentes y mejorar la administración de la planta de personal de la entidad territorial. Igualmente, se acabaron los directores de primaria y quedó un rector que administra todo el ciclo de la básica generando continuidad no sólo en términos operativos, sino pedagógicos.

La Ley 715, además, dio más funciones y responsabilidades a las instituciones educativas en cabeza del rector, quien a través de los Fondos Educativos Especiales, debe administrar los recursos para mejorar la calidad de la educación que imparte en su institución. El proceso, que contó en principio con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del programa “Nuevo Sistema Escolar”, fue orientado a mejorar la nueva organización y a fortalecer tanto las instituciones educativas como las secretarías de educación.

LA CARRERA DOCENTE

Los esfuerzos por dignificar la profesión docente han sido continuos. En 1979, se aprobó el Decreto 2277, el cual estableció reglas para el ingreso y el ascenso de los maestros y definió parámetros para su remuneración⁹.

Sin embargo, en una época marcada por un ambiente de reflexión y discusión del movimiento pedagógico nacional, se vio la necesidad de ajustar y mejorar las condiciones de los maestros. De esta forma, con base en las facultades que le dio la Ley 715 al Presidente de la República, en 2002, se expidió el Decreto 1278¹⁰, conocido como el nuevo estatuto docente, que reemplazó el de 1979. Su impor-

⁹ Este estatuto (Ley 2277 de 1979) estableció un escalafón único para todos los maestros oficiales del país unificando los regímenes preexistentes e independizó el escalafón y los salarios del nivel de enseñanza.

¹⁰ Disponible en el disco de anexos.

tancia radica en la afirmación del ingreso al magisterio por concurso –que, si bien estaba en la ley, no había sido aplicado– estableciendo el acento en el mérito y no sólo en la experiencia y en la antigüedad. El nuevo estatuto promueve el ingreso al servicio educativo de los mejores educadores y la permanencia y ascenso de quienes se preocupen por actualizarse y demuestren, a través de la evaluación de competencias, su desarrollo personal y profesional.

Adicionalmente, el estatuto abrió las puertas a aquellos que, sin ser licenciados, tienen el conocimiento y la vocación para ser maestros.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ: HACER, PLANEAR Y EJECUTAR ES POSIBLE

Con la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos, se abrieron las puertas de manera definitiva a la descentralización de la educación y su entrega a las entidades territoriales. En Bogotá, que asumió la gestión de la educación en 1995, la continuidad de varias administraciones y la consolidación de un equipo técnico produjeron un modelo de gestión educativa para las secretarías de educación y permitieron ensayar y evaluar importantes innovaciones, que después pudieron replicarse en el nivel nacional y en la organización y funcionamiento de las demás.

En este terreno, la secretaría encontró, que en Bogotá, la información necesaria para organizar en forma adecuada la oferta educativa era muy pobre y que los maestros no estaban asignados a determinadas instituciones o localidades de acuerdo con las necesidades reales de la población. En efecto, existían grandes diferencias en la relación alumno–maestro entre distintas instituciones. Esto mostraba que la distribución de maestros entre las localidades era inadecuada, fuera de que muchos estaban en comisión asumiendo tareas administrativas o de otro tipo. Una de las grandes barreras era simplemente la falta de información confiable, oportuna y completa: la secretaría no tenía los datos que le permitieran establecer exactamente la condición de los docentes y en qué se ocupaban, ni un sistema de matrícula que permitiera responder a las instituciones oportunamente, ni se contaba con un inventario completo de su infraestructura. Los procesos de matrícula cada año se iniciaban con una proyección muy precaria de cupos disponibles y no se establecían mecanismos públicos para evidenciar la demanda real.

En este contexto, se emprendieron reformas administrativas para construir un sistema de información que diera soporte a los procesos administrativos y sirviera de base para la toma de decisiones, en particular para la distribución de los docentes. Se definieron parámetros para esta distribución basados en los estu-

diantes promedio necesarios por grupo de acuerdo con el nivel educativo, teniendo en cuenta la carga académica de los maestros, definida por leyes y decretos. Esto implicó la reasignación de maestros hacia las zonas en donde se necesitaban, en este caso, hacia donde crecía la ciudad y se encontraba la demanda por educación.

El resultado de este esfuerzo hizo posible una gestión eficiente de recursos docentes y de infraestructura. Demostró que, con información y decisión, se podían distribuir los recursos atendiendo a la matrícula. De este modo, lo que se hizo entre 1998 y 2001 permitió desarrollar la propuesta de distribución per cápita que se incorporó en la Ley 715 de 2001.

La modernización institucional de la Secretaría de Bogotá se centró en el fortalecimiento de las instituciones educativas bajo el liderazgo de los rectores, quienes se apoyaban en el trabajo en equipo con los docentes; además, se estableció la comunicación permanente de la administración con los directivos con el fin de discutir las políticas y conocer sus necesidades y se realizaron concursos de docentes para su vinculación a la planta.

Asimismo, se generalizaron las evaluaciones de competencias como instrumento para valorar periódicamente los resultados de los estudiantes. Se aplicaron cinco pruebas de competencias básicas y ciudadanas a todos los estudiantes de tercero, quinto, séptimo y noveno grados. Con base en los resultados, las instituciones con bajos resultados fueron acompañadas mediante el programa “Nivelación para la excelencia”, orientado al mejoramiento de la gestión académica, emulando una experiencia chilena. Cien instituciones de bajo logro fueron acompañadas por universidades y otras organizaciones con el fin de desarrollar sus programas de mejoramiento. Se hizo un seguimiento minucioso de la evolución de éstas, que, en su mayoría, demostraron avances por encima de los promedios distritales.

A partir de un proyecto diseñado por la administración anterior, se estableció la Red P, que permitió la dotación con salas de computadores y la conexión de todos los colegios entre sí, con la secretaría y con Internet. Con esto se dio gran impulso al uso de las tecnologías en el aula, ya que se acompañó con una amplia estrategia de capacitación de docentes. Aquí empezó la estrategia de “A que te cojo ratón”, que después se volvería nacional.

Una acción innovadora, que ha servido de modelo para Colombia y otros países, fue la de colegios en concesión. Buscando llegar rápidamente con una oferta de calidad a las áreas marginales de la ciudad, el esquema entregó a fundaciones y otras entidades la administración de determinados colegios. Se estableció un pago por alumno atendido equivalente al promedio del costo por estudiante de la educación pública. La asignación se hizo mediante licitación y, en el caso de las

fundaciones, debían participar colegios privados de alto nivel con el fin de traer su experiencia a la formación de grupos vulnerables. La administración de Bogotá construyó 25 colegios con estándares de excelencia arquitectónica que adicionalmente buscaban mejorar el entorno de estas comunidades. Este esquema sirvió posteriormente para diseñar el programa nacional de atención a poblaciones desplazadas.

Para fomentar la autonomía de las instituciones, se descentralizó la decisión sobre la adquisición de textos. Con base en criterios definidos, se establecieron convenios con las empresas editoriales para realizar, cada año, una “Vitrina Pedagógica” de textos escolares, que permitió la compra, entre 1990 y 2003, de cerca de 1.200.000 volúmenes.

Como apoyo adicional a toda la política de calidad educativa, la secretaría creó la Red de Bibliotecas Públicas de la ciudad. Se diseñó un sistema de bibliotecas liderado por cuatro grandes bibliotecas públicas, de las cuales se construyeron tres (el Tunal, el Tintal y la Virgilio Barco). Se estableció un sistema de gestión que integraba 16 bibliotecas de barrio adicionales. Este esquema sirvió de modelo para la formulación del plan de bibliotecas del Ministerio de Cultura en 2002.

En todos estos aspectos, la gestión de la Secretaría de Educación de Bogotá a partir de 1995, pero sobre todo entre 1998 y 2003, fue un laboratorio de ensayo de muchas de las políticas que se aplicarían en el nivel nacional desde 2002.

MARCO NORMATIVO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En relación con la educación superior, la Carta Política de 1991 estableció un norte preciso dando a la autonomía universitaria rango constitucional, pero dejando al Estado la función de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines y la mejor formación de los educandos. De la misma manera, ordenó al Estado crear mecanismos financieros para hacer posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

El Gobierno desarrolló estos planteamientos en la Ley 30 de 1992 y organizó el servicio público de la educación superior, incluyendo la definición de las funciones del ICFES, al que siguió confiada la ejecución de la política de fomento, inspección y vigilancia de la educación superior. Para ello creó el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), al que encargó la organiza-

ción del Sistema Nacional de Acreditación y del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Además, expidió el Decreto 1444, por el cual se estableció un nuevo régimen salarial a los docentes, que daba un amplio reconocimiento a la producción intelectual de los profesores universitarios.

La Ley 30 definió las Instituciones de Educación Superior (IES) con base en los programas que podían ofrecer. Sin embargo, al clasificar las instituciones por los programas –y, por lo tanto, limitar su oferta– se les presionaba a buscar el cambio de carácter o el reconocimiento como universidad para poder ofrecer programas de nivel superior (profesional universitario). Por otro lado, al poner techos a los niveles de formación, se hacía difícil la continuidad de la formación de los estudiantes que iniciaran programas técnico-profesionales o tecnológicos. Este hecho fue superado parcialmente en la Ley 749 de 2002, que introdujo los “ciclos propedéuticos” de formación, pero sin establecer una forma clara de ponerlos en práctica.

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) comenzó su gestión en 1995 y, al año siguiente, publicó la primera versión de los “Lineamientos para la Acreditación”, complementados en 2001 con los “Lineamientos para la Acreditación Institucional”.

Aun cuando la Constitución otorga autonomía sólo a las universidades, la Ley 30 la extendió a todas las demás instituciones de educación superior con algunas limitaciones¹¹. En las instituciones públicas, la mayor diferencia entre las universidades y las no universidades está en que las primeras fueron declaradas entes universitarios autónomos –cuya autonomía incluye la presupuestal–, mientras que las últimas fueron declaradas establecimientos públicos con las limitaciones que esto supone.

La tensión entre autonomía e inspección y vigilancia se hizo sentir de inmediato. En los años siguientes a la sanción de la Ley –y sin que hubiera sido reglamentada– se produjo un aumento significativo de programas de educación superior (pasaron de aproximadamente 1.800 en 1991 a casi 3.000 en 1997). Tal incremento se atribuyó, en parte, a la falta de control y a un abuso de la autonomía conferida a las instituciones de educación superior¹², lo cual llevó al ICFES a tomar medidas fuertes de control. De la misma manera, creció el número de programas de especialización.

El mecanismo de control que utilizó el ICFES para regular la apertura de nuevos programas fue exigir su registro en su sistema de información con un

¹¹ Ley 30 de 1992, Artículo 29.

¹² *Bases para una Política de Estado en Materia de Educación Superior*, Ministerio de Educación Nacional, ICFES, 2001.

código que el instituto otorgaba a cada uno de ellos. De esta forma, no podía haber oferta de programas sin que tuvieran el código de registro del ICFES. Mediante el Decreto 272 de 1998, el cual reglamentaba el Artículo 113 de la Ley 115 de 1994, se estableció que, a partir de su vigencia, los nuevos programas de pregrado y de especialización en educación requerirían la “Acreditación Previa” otorgada por el Ministerio de Educación Nacional, previo concepto del CNA. Para el caso de maestrías y doctorados, el concepto sería dado por la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

En el año 2000, el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES organizaron la “Movilización Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior”, un esfuerzo de gestión participativa, con el fin de recoger diferentes puntos de vista y formular una política de largo plazo para la educación superior¹³. De allí surgió la idea del registro básico para los programas académicos, que se otorgaría previo cumplimiento de condiciones mínimas obligatorias de calidad. A partir de 2001, se establecieron los Estándares Mínimos de Calidad, comenzando con ingeniería, salud y derecho, y que se ampliaron después a otras áreas.

A pesar de la Ley 30 y de los avances alcanzados, el panorama de la educación superior en Colombia, para 2002, tenía todavía importantes retos que afrontar, relacionados con los niveles de cobertura, la financiación, la calidad, la pertinencia, la eficiencia y la articulación del sector. Varias universidades públicas habían entrado en graves crisis financieras y estaban buscando cómo superarlas con el apoyo del Ministerio. Los problemas creados por el Decreto 1444, que había llevado a una asignación desordenada de puntajes a los docentes, se enfrentaron con el Decreto 1279 de 2002, que reconoció los sistemas de indexación de revistas académicas. Un ejemplo claro de los problemas del sector y su relativo aislamiento se hizo evidente en el Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 1996-2005, donde apenas se mencionó la educación superior.

Existía, además, una percepción de baja calidad y la oferta de programas no respondía a las necesidades de los diferentes sectores productivos, pues, especialmente en las regiones, se centraba en programas de bajo costo (administración, contabilidad, derecho, etc.). El Ministerio, por su parte, se ocupaba poco de su funcionamiento y organización, ya que, para la fecha, las funciones de seguimiento, orientación y vigilancia de la educación superior estaban, sobre todo, en manos del ICFES.

¹³ *Ibíd.*

A LAS PUERTAS DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

Para el mes de agosto de 2002, año en que comienza la Revolución Educativa, habían transcurrido 11 años desde la expedición de la nueva Constitución Política colombiana, 9 años de la Ley de Recursos (Ley 60 de 1993) que regulaba las transferencias a salud y educación, 8 años desde la expedición de la Ley General de Educación y 6 años desde la elaboración del primer Plan Decenal de Educación. En esos once años, seis ministros de educación habían orientado el sector.

En muchos aspectos, la situación del sistema educativo nacional estaba lejos de ser satisfactoria. Aun con los rápidos avances en cobertura, las carencias eran evidentes: cerca de dos millones de niños entre 5 y 15 años seguían fuera del sistema. En educación superior, la cobertura era más baja que el promedio de América Latina. La calidad de la educación parecía haberse deteriorado, al menos donde era posible evaluarla, y la pertinencia de la formación, sobre todo para los adolescentes que terminaban la educación media y no seguían a la universidad, era muy baja. El gasto había crecido mucho, pero no había producido resultados muy claros, lo que indicaba problemas de dirección y gestión en las instituciones del sistema.

La capacidad administrativa del Ministerio y de las secretarías de educación no les permitía enfrentar con eficacia los retos inmensos que tenían y muchas de sus acciones, incluso cuando estaban bien orientadas, terminaban sin resultados. La asignación de los recursos públicos iba a sitios que tenían buenas coberturas y mejor calidad, sobre todo las áreas urbanas de los departamentos más ricos, y se orientaban, ante todo, al pago de salarios y a la contratación de docentes, sin que esto tuviera en cuenta el mejoramiento de la calidad o la ampliación de los cupos. Sin una verdadera revolución, el país podía hacer esfuerzos inmensos y avanzar muy lentamente. El gran desafío era romper con esta situación e intentar una transformación integral enfrentando, en forma coherente, los principales problemas.

La experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá permitió hacer la prueba de algunos de los instrumentos administrativos y legales necesarios para el cambio y ensayar estrategias novedosas y creativas. Entre 2000 y 2002, en especial, la gestión del Ministerio había logrado impulsar la adopción de un conjunto de normas legales que respondían a los problemas existentes. Estos avances normativos prepararon el camino para las acciones transformadoras que la Revolución Educativa puso en ejecución durante los siguientes ocho años.

La Revolución Educativa asumió a fondo las preocupaciones y objetivos que el país había formulado a lo largo de las últimas décadas y los llevó a la práctica. Transformó las entidades educativas y el Ministerio para ampliar las oportunidades de educación para todos y lograr que tuviera una alta calidad. Más que el aumento de cupos –que representa, de todos modos, un cambio cuantitativo de importantes dimensiones–, la verdadera transformación fue lograr que la capacidad de gestión y de asistencia técnica del Ministerio mejorara drásticamente con el respaldo de un sistema de información confiable y oportuno, así como consolidar un sistema de aseguramiento de la calidad, basado en instrumentos de evaluación en todos los niveles, estrechamente relacionados, que generan incentivos muy fuertes para el mejoramiento de la calidad educativa. Ésa es la historia que puede seguirse en los próximos capítulos.









TRANSFORMACIONES CRUCIALES

UNA CLARA VISIÓN

El programa de gobierno del Presidente, en 2002, planteaba una Revolución Educativa, cuyo objetivo era crear las condiciones que permitieran dar a todos los colombianos una educación de calidad que fuera un factor para el progreso y la modernización del país. Para realizar este ambicioso propósito era necesario partir de un diagnóstico adecuado de la situación existente y de una definición clara de las metas que era preciso lograr.

Existía ya un consenso básico sobre los problemas que frenaban la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la educación. Era evidente que había problemas institucionales de fondo: el sistema no disponía de información adecuada, el Ministerio y las secretarías tenían una capacidad limitada de acción, el uso de los recursos era ineficiente y los resultados no correspondían al nivel del gasto ni a los esfuerzos realizados. Sobre la base de este diagnóstico, la administración anterior había hecho esfuerzos valiosos por corregir algunas de las fallas más protuberantes y de crear las bases legales que permitieran reorganizar el sistema.

Pero hacer realidad los objetivos que estaban sobre la mesa suponía definir con claridad el norte hacia el cual era necesario avanzar para transformar a fondo la educación, tener una visión coherente e integral de lo que debía buscarse y de los instrumentos y herramientas necesarias. El núcleo de esta visión estuvo en

organizar el sector en función de sus usuarios, es decir, convertir al estudiante en el centro de todas las acciones educativas y hacerlo en forma consistente, en todos los momentos, niveles y etapas de la educación. Esto exigía tener claridad de quiénes son y cuáles son las características concretas de los estudiantes, pensar cómo atenderlos y definir qué clase de educación debía ofrecerse.

Identificar a los estudiantes, con sus rasgos individuales, requirió poner en marcha sistemas de información integrales. De los alumnos de educación básica y media conocemos su documento de identidad, su pertenencia a un grupo especial o vulnerable, la institución a la que asiste, pública o privada¹ y el grado que está cursando. La información de los estudiantes de educación superior, además de los datos básicos de los estudiantes, sirve para identificar los riesgos y factores de deserción (por ahora en superior, pero pronto en todo el sistema), los créditos o subsidios del ICETEX que han recibido, los resultados obtenidos en el examen de Estado y el seguimiento de los graduados en el mercado laboral. Esta información se ha convertido en un elemento central del esfuerzo por crear un sistema eficiente, con instituciones sólidas y capaces de lograr resultados.

Para *atenderlos a todos*, es decir ampliar y diversificar la oferta y por la tanto expandir la cobertura, era fundamental modificar el sistema de distribución de los recursos públicos. El objetivo fue poner en funcionamiento un sistema de distribución per cápita de los aportes del presupuesto nacional, como había sido definido por las normas constitucionales. Esta manera de distribuir los recursos es realmente una acción revolucionaria que, para la educación básica y media, hizo sostenible la descentralización y creó incentivos para que las entidades regionales se esforzaran por dar educación a todos mediante una distribución eficiente de los recursos. En la educación superior, el seguimiento de las asignaciones por estudiante a las universidades ha dado claridad sobre la problemática financiera de las universidades públicas y ha servido como soporte para la propuesta legal que busca convertir la distribución per cápita en el instrumento de distribución de los recursos adicionales a las universidades², e introducir mecanismos de incentivos a la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad. Adicionalmente los esquemas de crédito y subsidio a los estudiantes han resultado muy importantes a la hora de promover el aumento de la cobertura³.

Finalmente, para lograr una *educación de calidad* había que tener claro el tipo de formación que se quería dar a los estudiantes. Tradicionalmente, al pensar en la

1 La recolección de la información para el sector privado ha sido lenta. Inicialmente las instituciones estuvieron reticentes a proporcionarla por argumentos de confidencialidad. Posteriormente los superaron y se espera que a finales de 2010 toda la información se encuentre en el sistema.

2 En los anexos se puede consultar la propuesta legal.

3 En el capítulo sobre financiación se describe en detalle cómo se aplicó la financiación per cápita.

calidad lo usual era atender los factores que la determinan: los docentes, la infraestructura, las dotaciones escolares, las metodologías pedagógicas, etc. Lo que hizo la revolución educativa fue adoptar con firmeza la idea de que era preciso transformar los objetivos de la educación, de manera que esta se centrara en el desarrollo de las competencias de los estudiantes. Para ello era preciso definir los referentes de calidad, establecer los estándares de competencias que debían lograr los estudiantes en los diversos niveles, hacer evaluaciones periódicas externas y comparables de las competencias alcanzadas por los estudiantes, entregando esta información a las instituciones, para que ellas asuman, mediante planes de mejoramiento, el esfuerzo por lograr una calidad siempre mayor. De este modo, se orientan, organizan y evalúan todas las acciones para modificar los factores que inciden en la calidad.

Así pues, poner al estudiante en el centro permitió definir los ejes de la Revolución Educativa: la *ampliación de la cobertura* para los colombianos de todas las edades y niveles de formación, con base en el nuevo modelo de asignación de recursos, el *mejoramiento de la calidad* de la educación a partir de una nueva definición de los referentes de calidad y del establecimiento de un sistema integral y coherente de pruebas y evaluaciones, que sirviera para el mejoramiento de las instituciones, y *la eficiencia del sector*, su fortalecimiento institucional, su apoyo en sistemas de información sólidos y oportunos, para que los cambios tuvieran lugar y fueran sostenibles. Cobertura, calidad y eficiencia se tomaron entonces como los objetivos o ejes de la acción del Ministerio.

Estas grandes líneas de política fueron el punto de partida para el Plan Sectorial 2002-2006, que fue el resultado de un trabajo de todo el equipo del Ministerio⁴. Para su elaboración, en vez de recurrir a consultores externos, o a perspectivas teóricas o académicas, se usó la experiencia y el conocimiento de los funcionarios del Ministerio, quienes al mismo tiempo que aportaban su comprensión de los problemas del sector se apropiaban de los objetivos de la Revolución Educativa.

El plan se desplegó y operacionalizó en un conjunto de proyectos sobre cobertura, calidad y eficiencia, con metas, actividades, recursos y tiempo de ejecución claramente señalados. Los avances del plan se revisaban dos veces al año con el equipo directivo en reuniones de por lo menos dos días. En estas reuniones, además de hacer el seguimiento del avance de los proyectos y la revisión de las políticas, se fortalecían las capacidades de los directivos para el liderazgo y el trabajo en equipo. Al mismo tiempo, todo el personal del Ministerio se acostumbró a pensar en términos de planeación estratégica, lo que fue un factor importante en la trans-

4 El Plan Sectorial 2002-2006 y el Plan Sectorial 2006-2010 pueden revisarse en el anexo.

formación de la cultura de trabajo de la institución y acompañó la redefinición de la estructura que se hizo para alinear la organización interna con los planes y proyectos. Además, la perspectiva de planeación a largo plazo se convirtió en parte de la conversación cotidiana del Ministerio y elemento central en su relación permanente con el sector y fue determinante en los logros del período.

El plan sectorial inicial fue actualizado y reformulado con el Plan Sectorial 2006-2010, que tuvo en cuenta el Plan Decenal de Educación 2006-2010 y es el que ha guiado el trabajo del Ministerio hasta hoy.

Posteriormente, como consecuencia de la visión estratégica elaborada, que incluía un complejo sistema de interrelaciones entre los diferentes aspectos, objetivos, programas y agentes del sistema, se advirtió que era preciso encontrar un enfoque que permitiera ofrecer una explicación más integral de lo que se estaba haciendo.

Este enfoque ha sido el de las *cinco acciones transformadoras*⁵. Dos de ellas definen lo que se espera lograr: *educación para todos durante toda la vida* y *educación para la innovación, la competitividad y la paz*. Corresponden en gran parte a los ejes de cobertura y calidad. Las otras tres se enfocan en los procesos de gestión y administración orientados a apoyar el logro de las dos grandes metas; son el *fortalecimiento de la institución educativa*, la *modernización permanente del sector* y la *participación de la comunidad en la formulación y gestión de las políticas*. Estas acciones concretan los caminos para el logro de la eficiencia, pero en forma que integra mejor la convicción de que calidad, cobertura y eficiencia, son procesos relacionados que no pueden separarse ni contraponerse: la calidad del sistema educativo está definida también por su capacidad de dar educación a todos o de definir sus objetivos mediante la participación de la comunidad, la cobertura es al mismo tiempo el resultado de mejor gestión de recursos y del diseño de proyectos de calidad que respondan a las condiciones propias de diversas poblaciones, etc.

La idea de *educación para todos durante toda la vida* señala el objetivo de ofrecer oportunidades educativas a todos los colombianos y especialmente a quienes se han visto marginados del acceso a ésta. Incluye por ello no solamente a los estudiantes cuya educación es obligatoria según la Constitución, sino a la primera infancia (0 a 5 años), a los adolescentes que aspiran a continuar sus estudios hasta el bachillerato o la formación técnica y a los jóvenes adultos en edad de recibir educación superior. Además, subraya la necesidad de dar educación, comenzando por la alfabetización, a quienes nunca entraron al sistema formal y busca ofrecer educación a quienes la abandonaron, sea mediante calificación para el trabajo o a

⁵ En el disco anexo se puede ver el video sobre las cinco acciones que están transformando la educación en Colombia.

través otras formas de actualización de sus conocimientos y habilidades. También define una formación que hace énfasis en el desarrollo de competencias que permiten al ciudadano seguir aprendiendo a lo largo de toda su vida.

La *educación para la innovación, la competitividad y la paz* hace énfasis en que la formación de las personas no se conciba como la adquisición de conocimientos específicos y habilidades profesionales delimitadas, sino ante todo, como el desarrollo de capacidades para adquirir nuevos conocimientos a lo largo de toda la vida, para que además de aprender, puedan crear e innovar más allá de lo aprendido. Finalmente, subraya la necesidad de una formación para la convivencia, la participación en los procesos democráticos y el fortalecimiento de la capacidad crítica que les sirva para ser ciudadanos activos en una sociedad abierta, de modo que éstos elementos los capaciten para convivir en paz con los demás.

Con *el fortalecimiento de la institución educativa*, cambiaron los criterios fundamentales en la gestión del sistema. La Constitución de 1991 y las leyes que la desarrollaron establecieron la importancia de la institución educativa en el sistema, como la Ley 115, que estableció que cada institución de básica y media fijaría su propio Plan Educativo Institucional. Anteriormente el gobierno nacional definía los contenidos de la educación, mediante programas detallados y guías curriculares que eran aplicados por los maestros con una visión que limitaba su propia autonomía y creatividad y convertía a la escuela en transmisor de unos mismos programas para todos los colombianos. La Revolución Educativa consideró esencial consolidar la orientación constitucional y afirmar la autonomía académica de las instituciones y su capacidad para convertir la comunidad educativa en un equipo que, bajo la orientación del rector y con la participación creativa e innovadora de los maestros y el contacto con los padres de familia y otros miembros de la sociedad, define sus proyectos educativos y las líneas de acción pedagógica y de trabajo en el aula, atendiendo la diversidad de los estudiantes. La educación superior ya venía ejerciendo la autonomía y se trataba de fortalecer la política para lograr una acción coordinada con las universidades.

La *modernización del sector*, que incluye las entidades administrativas, como el Ministerio, los institutos públicos de apoyo y las secretarías de educación, entre otras, era requisito para hacer real y sostenible la descentralización y la autonomía de las instituciones. La oportunidad, exactitud y transparencia de los procesos de recopilación de información y gestión de recursos se hacían necesarias para tener resultados y medirlos en forma adecuada. Esto implicó, por una parte, hacer eficiente el sistema de asignación de recursos para no generar incentivos perversos y, por la otra, estimular a las diversas instituciones para buscar simultáneamente los dos grandes objetivos de ofrecer educación para todos y en condiciones de calidad.

Y *la gestión participativa* partió del convencimiento de que, para desarrollar la Revolución Educativa, era indispensable lograr un consenso básico y buscar el apoyo de grupos amplios de la sociedad. Por eso el constante debate de las políticas y la participación de la comunidad han sido un soporte muy importante para cumplir con los objetivos de esta administración. Tanto en la formulación de las políticas como en su puesta en marcha, se ha contado con la participación cada vez más amplia de la comunidad educativa y de todos los sectores de la sociedad.

LA REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MINISTERIO

El primer paso para cumplir con los objetivos y garantizar la perdurabilidad de los resultados fue modernizar la estructura del sector y convertirla en una herramienta que facilitara los procesos administrativos y la distribución eficiente de los recursos.

La primera institución que debía adecuarse para responder a los retos propuestos era el mismo Ministerio de Educación, pues era necesario que tuviera la capacidad de fijar y lograr sus objetivos, así como de estructurar su funcionamiento para establecer una relación más ágil y efectiva con los ciudadanos. Aunque, en la década anterior, se hicieron varias reestructuraciones de la planta de personal y los funcionarios del Ministerio tenían una larga experiencia en la descentralización de la educación básica y un buen conocimiento de los asuntos educativos, hacía falta una transformación más profunda de la estructura y los procedimientos, aparte de la necesidad de integrar la gestión de la educación superior.

En efecto, desde el punto de vista administrativo y de gestión, eran evidentes los siguientes problemas:

- La falta de una visión integral y de largo plazo en materia educativa, que se advertía en la dispersión de los proyectos, la poca continuidad en los programas y la inconsistencia entre los objetivos propuestos y las estrategias, incentivos y formas de organización adoptadas para su logro.
- La ausencia de una estructura que permitiera desarrollar las políticas, verificar su impacto y evaluarlas en forma integral.
- La pobreza de los sistemas de información. En efecto, el Ministerio recibía información sobre el sistema educativo procesada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que sólo estaba dispo-

nible al menos dos años después de los hechos, de modo que tenía un interés ante todo histórico y no podía usarse para la gestión de recursos y la toma de decisiones.

- Los bajos niveles de comunicación entre las diferentes oficinas del Ministerio y sus funcionarios y entre las entidades e instituciones pertenecientes al sector, así como entre el Ministerio y la sociedad.
- La debilidad de las políticas de recursos humanos.
- Una atención al público inadecuada, desordenada, inoportuna e ineficaz.

Para convertir al Ministerio en una organización eficiente con objetivos claros y una estructura adecuada para el logro de sus metas, se hizo un ejercicio de planeación estratégica que permitió definir objetivos de corto, mediano y largo plazo, integrarlos en una visión unificada y plantear la transformación de las estructuras internas para adecuarlas a los objetivos definidos.

Los aspectos más notables del cambio organizativo fueron:

Cambios en la estructura interna centrados en la reorganización basada en los diferentes niveles educativos y en los ejes de política, la definición clara de objetivos, metas y procedimientos para evaluar resultados, el desarrollo de una estructura jerarquizada con responsabilidades bien definidas que garantizaran el seguimiento y cumplimiento de las tareas, el cambio de la cultura laboral, los criterios de evaluación interna y los procedimientos de selección de personal, la organización de un modelo de servicio al ciudadano centralizado y apoyado en sistemas eficientes, la adaptación de la planta física a las tareas y funciones del Ministerio, la reestructuración de las entidades adscritas y el mejoramiento de la coordinación del Ministerio con otras entidades del sector educativo, con los otros ministerios, con el Estado y la sociedad.

La valoración de la información como elemento de la gestión. La prioridad fue crear sistemas eficientes de información apoyados en los procesos administrativos mismos. Ya había comenzado a funcionar el SNIES, establecido por la Ley 30 de 1992, que se reorganizó para que pudiera gestionarse en línea y a partir de los procedimientos de las universidades. En educación básica, dada la importancia que tenía para la asignación de recursos según las normas de la Ley 715 de 2001, se partió del desarrollo de un sistema de información confiable sobre matrícula que se diseñó para ser alimentado desde la institución educativa y que tenía como condición la modernización de las secretarías de educación.

La permanente comunicación interna para coordinar las actividades, asegurar que todos los funcionarios del Ministerio conocieran y compartieran las políticas de la institución y hacer seguimiento de las metas. Se establecieron comités

directivos semanales presididos por la Ministra. En el del primer lunes del mes, se revisaba y coordinaba el plan de actividades mensuales con la participación del primer nivel directivo: viceministros, secretaria general y las cabezas de dos de las entidades adscritas con mayor responsabilidad misional: El ICFES y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). El segundo lunes se revisaba la ejecución presupuestal con participación del primero y segundo nivel directivo del Ministerio, es decir, integrando a los directores. En el tercer lunes, se planteaban y se revisaban proyectos, y se incluía a los subdirectores. El cuarto lunes se hacía un conversatorio al que se invitaba a todos los funcionarios del Ministerio, cuya asistencia promedio fue de 200 empleados. En este diálogo, cuya agenda se establecía a partir de las propuestas de los funcionarios, se trataban temas de personal y de política del Ministerio y, en los últimos años, se realizaron talleres sobre el desarrollo de los proyectos con el fin de recoger la opinión de los funcionarios. Asimismo, se convirtió en tarea diaria la publicación de información pertinente para los funcionarios a través de la red mediante diferentes tipos de boletines que recogen las actividades del Ministerio.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

El Ministerio estaba dividido por áreas, cada una autónoma y con organización propia. Por una parte, partía de una visión general de los problemas educativos, que se atendían a través del sistema administrativo encargado fundamentalmente de ejecutar el presupuesto de funcionamiento del Ministerio mediante procedimientos homogéneos que no tenían en cuenta las necesidades educativas específicas de los diferentes niveles escolares y de los distintos grupos de la sociedad. Por otra, para lograr los objetivos de política, en general ligados al presupuesto de inversión o de cooperación, la acción del Ministerio se apoyaba en el desarrollo de proyectos relativamente aislados, orientados por asesores externos en su mayoría y sin una evaluación coordinada de los logros y resultados objetivos. Muchos de los proyectos de mayor interés para el Ministerio tenían financiación externa y los funcionarios encargados de orientarlos no eran de planta, sino que estaban vinculados con los organismos de cooperación. De esta manera, se creaba una separación artificial entre la estructura de base, que quedaba relegada a las tareas rutinarias, y unos sectores que desarrollaban los proyectos atractivos y los programas financiados por la banca multilateral, en forma independiente y sin coordinación con el resto del trabajo. Además, estos proyectos, que eran marginales en cuanto a sus presupuestos, eran las actividades más atractivas y novedosas

y las que se destacaban con frecuencia por los ministros y su equipo como la tarea central del Ministerio.

La estructura se redefinió de acuerdo a los niveles educativos atendidos: dos viceministerios, uno de educación básica y media y otro de educación superior⁶. Asimismo, se definieron, en cada área, los ejes fundamentales de política (cobertura, calidad y eficiencia), que se reflejaron en la definición de la tarea de las direcciones. Las subdirecciones, directamente encargadas de la ejecución, reflejan las características del manejo de los distintos niveles atendidos. Las tareas de apoyo para todas las áreas se concentraron en la Secretaría General⁷ y las oficinas asesoras se redefinieron como áreas de servicio interno y no sólo externo, como venían funcionando⁸.

Otra medida novedosa fue la contratación con terceros de algunas funciones de apoyo, como atención al ciudadano, control interno y evaluación de candidatos para la provisión de cargos, correspondencia, archivo y logística de eventos, entre otras, buscando mayor eficiencia y especialización por parte de los operadores.

LA REESTRUCTURACIÓN ADMINISTRATIVA DE 2003 Y SUS MODIFICACIONES

Los diagnósticos iniciales mostraron que el Ministerio poco se ocupaba de la educación superior. El ICFES, con cierto grado de autonomía, no coordinaba su acción con él, lo que dificultaba la formulación y ejecución de políticas para todo el sector y alejaba la educación superior del Ministerio y del Gobierno en general, con el efecto de que no se vinculaba con la educación básica y media ni se tenía una visión integral del sistema educativo. Las universidades se relacionaban casi exclusivamente con el ICFES y no existía una política universitaria amplia y unificada: cada entidad definía sus metas sin tener en cuenta a las demás y la relación con el Gobierno se limitaba a la gestión de los recursos y aportes que éste entregaba y al cumplimiento de procesos de evaluación más o menos formales.

A ello se sumaba la falta de coordinación entre los órganos asesores. El CESU, creado en 1992, se había vuelto un ente sin funciones precisas, la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados aprobaba los programas respectivos, la Comisión Consultiva de la Educación Superior aprobaba las nuevas instituciones

6 En los anexos se puede ver el organigrama del año 2002 y el de 2010.

7 Anteriormente muchos de los proyectos o áreas tenían sus propios grupos para atender funciones como el manejo presupuestal y contable o la gestión de logística.

8 Por ejemplo, Planeación reportaba al DNP o al Ministerio de Hacienda teniendo a las áreas en cuenta básicamente para el suministro de información. Cooperación Internacional gestionaba proyectos autónomamente y manejaba la relación con los organismos multilaterales con mucha autonomía.

y su reconocimiento como universidades y el CNA, creado para la acreditación de alta calidad, había asumido la acreditación previa de los programas de educación y el registro de los programas de las áreas de salud y de ingeniería.

El ICFES, por su parte, había asumido directamente –sin apoyo de pares externos y con base en la sola documentación– el registro de los demás programas, mientras una recién creada Dirección de Educación Superior en el Ministerio, con funciones sobrepuestas a las del ICFES y sin presupuesto adecuado, intentaba, sin mayor conocimiento y experiencia, atender los asuntos del sector. Los representantes del Presidente y del Ministerio en los consejos superiores y directivos de las instituciones públicas actuaban a título personal sin ninguna línea de política ni vinculación real con el sector.

Por otra parte, las instituciones de educación superior tenían relaciones muy remotas con las de educación media, que sólo se mencionaban para expresar su preocupación por la mala preparación de los bachilleres que ingresaban a las universidades.

El ejercicio de la función de supervisión, vigilancia y aseguramiento de la calidad de la educación superior no había respondido a una política coherente, integral y de largo plazo. Los indicadores de productividad académica mostraban que, en general, las universidades públicas no eran muy eficientes. Una excesiva proporción de sus gastos iba al pago de servicios personales y pensiones y los costos administrativos eran muy elevados en detrimento de la inversión y de una adecuada operación. Esto se reflejaba en grandes distorsiones en los aportes del Gobierno nacional y en la dispersión de los costos promedio por estudiante, sin que existiera una relación entre el esfuerzo financiero y los resultados en términos de cobertura y calidad.

Ante esta situación, se decidió crear *el Viceministerio de Educación Superior*, con la responsabilidad de definir y ejecutar las políticas relativas a este sector y que asumió las funciones de fomento, inspección y vigilancia que había desempeñado hasta entonces el ICFES, al que se dejaron las funciones relacionadas con la ejecución de las pruebas en todos los niveles de la educación.

Se fortaleció, al mismo tiempo, el *Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media*. Las funciones de cada viceministerio se definieron con precisión y en cada uno de ellos se crearon áreas que corresponden a los ejes de la política educativa: calidad, cobertura y eficiencia. De esta manera, la educación superior y la educación básica y media se definían como áreas misionales del Ministerio, que determinaban la política, estrategia y puesta en marcha de planes y programas.

Para complementar la atención de los diferentes niveles educativos, se crearon, en 2008, la Dirección de Primera Infancia, dentro del Viceministerio de Educa-

ción Básica y Media, y la Unidad de formación para el trabajo y desarrollo humano, en el de Educación Superior, que se dirigen a otros grupos de población.

TRANSFORMACIÓN ORGANIZACIONAL Y BÚSQUEDA DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN

En el mismo año de 2003, se puso en marcha una reingeniería integral del Ministerio. Con base en ella, se diseñó un modelo de gestión por procesos y servicios que se apoya en forma integral en sistemas avanzados de información y en la sistematización de todas las operaciones administrativas, como correspondencia, atención al ciudadano, información, gestión operativa y financiera, recursos humanos y asistencia técnica, entre otras. Para consolidar esto, el Ministerio de Educación se certificó en 2006 en la norma de calidad NTCGP-1000 para todos los procesos y en la ISO-9001 para sus servicios. En 2009, ambas certificaciones fueron ratificadas. En forma complementaria, se pusieron en práctica mecanismos de gestión ambiental que llevaron a que, en febrero de 2010, recibiera la certificación ambiental otorgada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación (ICONTEC). En julio de 2010 el MEN recibió el Premio Nacional a la Excelencia y la Innovación en Gestión, otorgado por La Corporación Calidad, galardón que reconoce la excelencia en la gestión de la organización, la obtención de excelentes resultados y el grado de competitividad de la institución, que le permite estar al nivel de organizaciones de talla mundial.

Un elemento central de la transformación administrativa fue la nueva estructura de la planta directiva y un modelo de administración de personal por competencias, en el que todos los cargos se llenan por mérito, un sistema de estímulos e incentivos al desempeño individual y de grupo que estimula el trabajo de los funcionarios y un plan de capacitación específico para cada puesto de trabajo, así como programas de reinducción para la totalidad de los funcionarios y contratistas, que se desarrollan cada dos años, con temas orientados al mejoramiento y transformación institucional por medio del desarrollo de habilidades y competencias de los servidores, especialmente en nuevas tecnologías y manejo informático.

En 2009, se hizo una nueva reestructuración legal de planta, que formalizaba los cambios que se habían venido realizando y que creó los cargos que el diseño por procesos y el crecimiento del Ministerio de Educación Nacional (MEN) había identificado como necesarios para la sostenibilidad. Es de anotar que, en el 2002, aproximadamente el 50% de los funcionarios del Ministerio eran contratados, tanto con cargo al presupuesto de funcionamiento como por proyectos de inversión. Una de las primeras tareas fue hacer el inventario de estos funcionarios.

En la reestructuración del 2009, se crearon 218 nuevos cargos, que permitieron definir una planta real, creando los puestos de trabajo para las tareas que se venían realizando con funcionarios contratados. Esto llevó la planta aprobada a 568 funcionarios. La provisión de estos cargos, en forma transitoria, se hizo siguiendo procesos de evaluación de competencias y se dejaron en marcha los concursos para su nombramiento definitivo.

La transformación incluyó el esfuerzo por ofrecer atención oportuna y eficiente a los usuarios y ciudadanos en general. Desde 2003, la entidad asumió la legalización de documentos de educación superior y la convalidación de títulos obtenidos en el exterior. La gran demanda de solicitudes saturó la infraestructura que existía desbordando los horarios de atención y produciendo una congestión que generó malestar entre los usuarios. Al analizar este problema se advirtió que debía resolverse mirando al mismo tiempo la necesidad de enfocar la administración al servicio de los usuarios, la organización de los procesos administrativos y la actitud del personal y adecuando la infraestructura física con un diseño moderno que incluyese “front office” y “back office”⁹.

Se creó entonces el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), en el primer piso, con entrada directa para el público, en el que se obtiene información usando, las tecnologías apropiadas, acerca de todos los trámites de interés para los ciudadanos. Dado el buen resultado del modelo, que está registrado en el banco de éxitos de la función pública, 77 secretarías lo han puesto en práctica y, en los últimos cinco años, se han registrado más de 700.000 solicitudes, muchas de ellas usando las facilidades en línea. El programa “Gobierno en Línea”, del Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicaciones, ha decidido adoptar este modelo en otras entidades del Estado.

La organización del SAC, además de mejorar el servicio, ha permitido a la entidad y a las secretarías volver más transparente su gestión y prevenir la corrupción. Separar la atención directa al cliente de la gestión dificulta los posibles cobros de los funcionarios por el trámite. Y la clara definición de encargados de los procesos permite seguir los procedimientos y detectar a los responsables si se presentan demoras o irregularidades.

Todo este reordenamiento administrativo, la gestión cuidadosa de los procesos, su sistematización y la respuesta oportuna crearon condiciones para una operación con muy bajo riesgo de corrupción, lo que fue reconocido en 2009 cuando el Ministerio de Educación obtuvo el tercer lugar, entre 158 entidades del Estado

⁹ Para ello, se contaba con la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá, donde una situación similar se había resuelto en forma ágil y exitosa.

evaluadas, en el índice de transparencia y control de riesgos de corrupción que otorga la Corporación Transparencia por Colombia¹⁰.

LA ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO

En consonancia con esta estructura organizacional, el Ministerio adaptó el edificio basándose en un diseño arquitectónico con las mejores condiciones ambientales y tecnológicas posibles que facilitarían el trabajo en equipo, mejorarían la prestación del servicio y propiciarían bienestar a los empleados.

En 2002, existía un aislamiento físico entre los jefes y sus funcionarios, lo que agudizaba la lejanía entre quienes llegaban a imponer políticas y los funcionarios que, en muchos casos, las ejecutaban. En el quinto piso, estaban el despacho del ministro y del viceministro y algunas oficinas asesoras. Además, era un edificio en función de las necesidades de los empleados y no de los usuarios. Una reja lo rodeaba y todo el que llegaba a solicitar un servicio debía entrar por el parqueadero exclusivo para funcionarios. La mayoría de quienes visitaban la entidad venían a pie y en general, llegaban desde la Avenida 26. Por esto, además de suprimir la reja, se ubicó la oficina de atención al usuario en un lugar de fácil acceso. El Ministerio intentó lo mismo en la organización del espacio público del Centro Administrativo Nacional (CAN) adelantando, con las entidades que lo conforman, un proyecto de reordenamiento, pero, por las dificultades de una labor de esta envergadura, quedó en estudio.

En el edificio, desde la fachada hasta las oficinas, en cada uno de los pisos, se estableció una estructura funcional que favorece la productividad laboral. De esta manera, en el primer piso se habilitaron salas modulares de reuniones, un área de proyectos transitorios, las áreas de contratación y gestión administrativa y la unidad de atención al ciudadano; entre el segundo y el quinto se ubicaron las áreas de gestión propias del Ministerio y en el sexto, las zonas de bienestar para los funcionarios. Cada sección operativa se rediseñó de tal manera que los jefes estuvieran en contacto permanente con los subalternos, lo que mejora el seguimiento de su trabajo y hace más eficaces los mecanismos de comunicación y evaluación.

LA RENOVACIÓN INSTITUCIONAL: ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS

Para 2002, el Ministerio contaba con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos en diferentes municipios y departamentos. Muchas estaban en el Ministerio por razones históricas sin que tuvieran que ver con sus actividades misionales. Algunas de ellas atendían estudiantes de básica y

¹⁰ En el 2002, el MEN ocupó el penúltimo lugar en la misma evaluación.

media y había un amplio grupo de instituciones de formación técnica y tecnológica e incluso de educación básica; otras atendían grupos de interés sin relación directa con la misión del Ministerio y sin una integración real con sus políticas.

Por ello, desde 2003, se buscó definir cuáles eran indispensables y, en ese caso, someterlas a un proceso de modernización coherente con el que estaba teniendo el Ministerio. Las demás debían adscribirse al ente territorial donde prestaban el servicio o al sector más pertinente o, en algunos casos, liquidarse.

Hoy siguen haciendo parte del MEN y contribuyen en forma directa a sus objetivos centrales el ICETEX –que se transformó, mediante la Ley 1002 de 2005, en una entidad financiera de naturaleza especial– y el ICFES, transformado, por la Ley 1324 de 2009, en una entidad pública descentralizada del orden nacional especializada en servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles y en apoyar al Ministerio en la realización de los exámenes de Estado, la investigación y la generación de información pertinente y oportuna sobre los factores que inciden en la calidad educativa y en su mejoramiento.

Se mantienen también en el Ministerio el Instituto Nacional para Ciegos (INCI), encargado de las políticas de rehabilitación e integración de los limitados visuales y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR), que asesora la regulación de servicios educativos para limitados auditivos, supervisa instituciones y ejecuta programas para mejorar la calidad y la cobertura en esa área.

Tomando en consideración la congruencia de sus objetivos y funciones con otras instituciones del Estado, la Biblioteca Pública Piloto de Medellín pasó al municipio de Medellín, el Instituto Colombiano para el Deporte (Coldeportes) y el Instituto Caro y Cuervo al Ministerio de Cultura, la Junta Central de Contadores al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Centro de Educación en Administración de Salud (CEADS) al Ministerio de Protección Social.

En forma similar, el Ministerio descentralizó y reorganizó las entidades educativas. Así, en el nivel de preescolar, básica y media, el Colegio de Boyacá pasó a Tunja (2005) y el Instituto Técnico Industrial Pascual Bravo, a Medellín (2007). En educación superior, se trasladaron al respectivo ente territorial el Instituto Tecnológico del Putumayo, la Escuela Nacional del Deporte, el Colegio Mayor de Antioquia, el Instituto Técnico Agrícola de Buga, el Colegio Mayor del Cauca, el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de Ciénaga, el Colegio Integrado Oriente de Caldas, el Colegio Mayor de Bolívar, el Instituto Tecnológico Soledad Atlántico (ITSA), el Instituto de Educación Técnica Profesional (INTEP) de Roldanillo y el Instituto Superior de Educación Rural (ISER) de Pamplona. Por otra parte, en 2006, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) se transformó en ente autónomo universitario.

Después de buscar alternativas y de un análisis de su función, se liquidaron las Residencias Femeninas (2003), el Instituto Colombiano para la Participación Jorge Eliécer Gaitán (2004), cuyo museo y patrimonio pasó a la Universidad Nacional, y el Instituto para la Democracia Luis Carlos Galán (2004). En este último caso, de acuerdo con una propuesta del sector privado, el Ministerio participó en la creación de la Corporación Escuela Galán, entidad de naturaleza mixta en la cual tiene asiento en la junta directiva y la asamblea general de socios.

En junio de 2010, sólo faltan por descentralizar el Instituto Técnico Central de Bogotá, los Institutos Nacionales de Formación Técnica Profesional (INFOTEP) de San Juan del Cesar y de San Andrés, el Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez (INTENALCO) de Cali y el Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional (ITFIP).

SISTEMAS DE INFORMACIÓN: CONFIABILIDAD, CLARIDAD Y OPORTUNIDAD

Como ya se mencionó, desarrollar un sistema de asignación de recursos eficiente para la educación básica y media requería tener un registro inmediato y confiable de los estudiantes a través de las matrículas. Para esto, era necesario que esta información fuera generada en el mismo proceso administrativo. Antes la información era recogida por el DANE a partir de formularios en papel que los colegios llenaban después de hechas las matrículas y que se digitaban posteriormente. El proceso era poco confiable, puesto que muchas entidades no llenaban la información requerida, los errores en la transcripción de datos eran frecuentes y finalmente podían pasar hasta tres años y medio antes de tener disponible la información consolidada. Al consolidar los datos, aparecían problemas de información y se solucionaban mediante procedimientos estadísticos que daban consistencia a los datos¹¹.

Así pues, para aplicar la Ley 715 de 2001, que ordenaba asignar los recursos del SGP según los alumnos atendidos, era preciso desarrollar un sistema eficiente de información en línea en relación con la educación básica y media. Del mismo modo, esa información era necesaria para que cada secretaría, que iba a recibir los recursos de acuerdo con la matrícula, pudiera, a su vez, distribuirlos a sus insti-

¹¹ Las series de matrícula que resultaban del procesamiento eran completamente inconsistentes y de un año a otro se presentaban saltos completamente inverosímiles.

tuciones sin crear distorsiones graves. El punto de partida era, pues, siguiendo el ejemplo de Bogotá¹², establecer un sistema de información que fuera administrado por las instituciones regionales, pero que produjera resultados compatibles y confiables en el orden nacional¹³. El Decreto 1526 de 2002 definió lo que debía incluir ese sistema, en especial la población matriculada, estudiante por estudiante y aula por aula, y la planta docente, maestro por maestro, así como el registro de los establecimientos educativos, oficiales y no oficiales, información financiera y algunos aspectos de calidad. Así, de una información agregada por grado y jornada, se pasó a una información detallada recogida en línea, útil para el análisis oportuno de la situación del sector, para la toma de decisiones y el mejoramiento de su gestión y, sobre todo, para la asignación de recursos en función de las necesidades reales de la población. Esta información tuvo un efecto muy grande en la organización de las secretarías, que lograron hacer inventarios confiables de la planta docente, las instituciones, la localización de todos los recursos, etc.

Por su parte, el SNIES, que había sido desarrollado y era administrado por el ICFES, fue asumido directamente por el Ministerio, después de un completo rediseño.

El desarrollo de esta estructura de información se hizo a partir de una concepción integral para hacer posible el desarrollo gradual de un sistema único en el que los datos estuvieran debidamente estandarizados y fueran compatibles en todos los niveles educativos. La información puede ser utilizada por diferentes módulos del sistema integrado, que puede recoger datos de todos los subsistemas del Ministerio. Los diferentes elementos de esta compleja arquitectura pueden agruparse a partir del subsistema al que se refieren y, en su desarrollo, se buscó, además, la compatibilidad con los sistemas de información de otras entidades, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el SENA y Acción Social.

12 La Secretaría de Educación de Bogotá había puesto en marcha un sistema de matrícula que apoyaba la proyección de cupos y el registro en las instituciones. Con base en esta información, se distribuían los maestros y los recursos físicos y pedagógicos. Esta experiencia demostró que era posible asignar también los recursos en dinero en la misma forma siempre que existiera información completa y confiable sobre la matrícula y los docentes.

13 Una parte de las transferencias, que es cercana a un billón de pesos, se distribuye en relación con el cumplimiento de las condiciones técnicas de las secretarías y reconoce costos adicionales de la nómina, que se justifican con base en la información, lo que ha operado como un incentivo adicional para que las secretarías mejoren su información y gestión.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para mantener y divulgar información actualizada del sector y orientar a los usuarios en forma completa, oportuna y confiable sobre las instituciones, su oferta académica y sus características, el Ministerio, a partir de 2004, además de fortalecer el SNIES, desarrolló tres sistemas especializados. El Sistema de Información de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES), el Sistema para la Prevención a la Deserción en Educación Superior (SPADIES) y el Observatorio Laboral para la Educación, que, en conjunto con el SNIES, han contribuido a fortalecer la gestión del sector con información clave para la toma de decisiones.

- A. El SNIES, en su nueva versión, da información sobre instituciones de educación superior, oferta de programas académicos, directorio de rectores y directivos, matrícula, estudiantes nuevos, egresados, docentes y recursos físicos, tecnológicos y financieros.

La nueva estructura del SNIES entró en operación en 2007¹⁴ e incluyó un sistema central que mantiene información agregada, utilizando 55 núcleos básicos de conocimiento, para agrupar la información sobre los programas académicos y cuenta con sistemas gerenciales que se implementaron en el 100% de las instituciones del país¹⁵.

Para garantizar la solidez e integridad de la información del SNIES, que se recoge a medida que se genera, el Ministerio reglamentó el proceso en el Decreto 4968 de 2009 y en la Resolución 1780 de 2009. En 2009, el 73% de las instituciones, que tenían el 85% de la matrícula total, reportaron información al SNIES en forma automatizada.

Esto fue, en buena medida, resultado del apoyo que el mismo Ministerio dio a las instituciones para modernizar sus sistemas de información mediante créditos subsidiados para mejorar su infraestructura y sus sistemas.

A partir de 2010, comenzará a consolidarse la información sobre internacionalización de la educación superior, bienestar y extensión universitaria. También, junto con el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia

14 En 2001 se contrató una revisión del sistema que ponía énfasis en el procesamiento en línea, y en 2003, el ICFES inició el proceso de rediseño conceptual del SNIES. Ver: "Hacia un sistema nacional de información de la educación superior", Bogotá. Universidad del Rosario. 2006.

15 A partir de 2007, se publicaron las estadísticas consolidadas desde el año 2000 en el sitio www.mineducacion.gov.co/snies.

y la Tecnología (Colciencias) y el Observatorio de Ciencia y Tecnología, se diseñó el subsistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, que unirá, en un solo sitio, los datos sobre producción científica en el país, formación de recurso humano altamente calificado y fuentes de financiamiento e inversión en este campo relativos a la educación superior.

- B. El SACES permite la solicitud de registro calificado y su proceso en línea desde cualquier parte del país, desde que las instituciones hacen la solicitud y dan la información inicial hasta que la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) recomienda el registro. También apoya los trámites en red para el reconocimiento de personería jurídica, la aprobación de estudios de factibilidad para instituciones públicas, el cambio de carácter y el reconocimiento como universidad, entre otros.
- C. El SPADIES ofrece un diagnóstico completo sobre deserción a nivel nacional y permite medir este fenómeno en cada una de las instituciones y programas teniendo en cuenta sus causas.
- D. El Observatorio Laboral de Educación es un sistema que permite analizar la pertinencia de la educación a partir del seguimiento a los graduados y su empleabilidad en el mercado laboral. El Observatorio Laboral da estadísticas sobre los graduados de educación superior, los que cotizan a seguridad social y los salarios promedio que reciben, el tiempo que les toma conseguir empleo a los recién graduados, las ciudades en las que trabajan y los programas académicos que tienen mayor y menor salida laboral¹⁶.

SISTEMAS DE APOYO A LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Los sistemas de información nacional no pueden funcionar, como se ha dicho ya, sin un desarrollo concomitante de la gestión local. Para ello, las secretarías de educación han puesto en marcha mecanismos de información que apoyan sus procesos administrativos y que son complementarios de los sistemas nacionales, con los cuales intercambian sus datos. Los principales son:

- A. El *Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)*, principal recurso de apoyo en cobertura. Recoge los datos de inscripción, matrícula, promoción, traslados,

¹⁶ Esta información puede ser consultada en www.graduadoscolombia.edu.co.

retiros y graduación. A la fecha, es utilizado por 90 de las 94 secretarías de educación y las cuatro con sistema propio reportan a él. En él, se registran uno por uno más del 80% de los estudiantes. Se está consolidando a partir del 2009 la información faltante relativa a colegios privados. A partir de 2008, en Colombia, todas las secretarías de educación gestionan sus matrículas en línea.

- B.** El *Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB)* incluye el Directorio Único de Establecimientos Educativos, la planta administrativa y docente en las instituciones, los recursos financieros y la infraestructura educativa, la matrícula en todos los establecimientos públicos y privados y datos sobre calidad, como los resultados de las pruebas y evaluaciones comparativas.
- C.** El *Sistema Integrado de Recursos Humanos (HUMANO)* permite una gestión integral de la nómina, salud ocupacional y seguridad social, así como de la planta administrativa y docente, las hojas de vida, la selección de personal, la administración de carrera y desarrollo de personal. Con él se liquidan las nóminas de 295.000 docentes y es utilizado por 84 secretarías. Actualmente es el sistema para proceso de nómina más grande del país y ha permitido controlar la exactitud de los pagos a maestros y directivos mejorando la eficiencia en la gestión financiera y la calidad del servicio al empleado. Deja un registro claro de todos los eventos en la vida laboral de los maestros, lo que disminuirá los problemas y litigios que enfrenta el sector por falta de información.
- D.** El *Sistema de Atención al Ciudadano (SAC)* canaliza toda la atención a los usuarios de manera oportuna y veraz. Sirve para administrar los trámites, quejas, reclamos y solicitudes de manera automatizada, lo que permite dar seguimiento a las solicitudes con el objetivo de cumplir con los tiempos de respuesta. Actualmente 77 de las 88 secretarías atienden a sus usuarios con este sistema.
- E.** El *Sistema de Gestión Financiera* permite el análisis, la planeación y la evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos de la entidad territorial para sus gastos e inversiones. Más que un sistema de administración, es un sistema gerencial en operación en 77 secretarías.

- F. El *Sistema de Gestión de la Calidad Educativa* apoya los procesos de mejoramiento de la calidad en la institución, en la secretaría y en la nación, y gestiona planes de mejoramiento institucional, evaluaciones, recursos, medios, proyectos educativos institucionales y estándares. Está funcionando en 80 secretarías y en 1.200 establecimientos educativos.
- G. Sistemas nacionales de seguimiento a la gestión: la planeación estratégica del sector educativo y la gestión de procesos se apoyan también en varios sistemas de información, como el Banco Nacional de Proyectos de Inversión (BPIN) y el Sistema de Información de Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos (SSP), los cuales se integran con los Sistemas Nacionales de Proyectos de Inversión (SPI), el Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas (SUIFP) y el Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno (SIGOB), administrados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Presidencia de la República, respectivamente.

SISTEMAS PARA LA GESTIÓN DEL MINISTERIO

El modelo de gestión por procesos y servicios que adoptó la entidad y que le ha permitido obtener la certificación de calidad tiene como soporte sistemas integrales de información. Para apoyar la gestión, se pusieron en funcionamiento sistemas de información administrativa y financiera, de gestión de correspondencia, de comisiones y de asistencia técnica, entre otros. Esto representó un cambio esencial en la manera en la que las áreas del Ministerio pasaron a manejar, de forma eficiente y sistemática, la información diaria. Con esta información, se monitorean las actividades desarrolladas, se les hace seguimiento y se tiene la información necesaria para informar a los usuarios.

Sistema de Información Jurídica. Con el propósito de facilitar la gestión a cargo de la Oficina Asesora Jurídica y de tener información oportuna sobre la legislación relacionada con el sector educativo, se diseñó un conjunto de herramientas que apoyan cada uno de los procesos a cargo de la oficina: el primero es un aplicativo para el control de estado de los procesos judiciales en los que el Ministerio es parte, activa o pasiva, individual o conjuntamente con otro u otros organismos del Estado; el segundo es de uso interno para la verificación de vigencia de las normas sectoriales y finalmente está la herramienta para el registro, seguimiento y control de trámites relacionados con la emisión de conceptos jurídicos de interés sectorial (en construcción).

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SU BASE TECNOLÓGICA

Un sistema tan complejo sólo era posible en la medida en que la administración pudiera ofrecer una base tecnológica apropiada. Los volúmenes de información y la necesidad de que los sistemas se alimentaran en forma descentralizada por diferentes entidades y de que fueran accesibles desde todo el territorio nacional en cualquier momento hacían indispensable emplear equipos modernos y de alta capacidad. Este sistema de información sólo podía funcionar apoyado en redes de Internet de banda ancha que operaran programas concebidos de manera que se garantizara, al mismo tiempo, la facilidad de uso, la capacidad de crecimiento y la seguridad de la información.

Lograr esto requirió coordinar los aportes de proveedores de equipos, firmas de ingeniería de software, prestadores de servicios de conectividad y operadores de centros de datos mediante una planeación cuidadosa y bien estructurada. Para ello, se pusieron en marcha concursos públicos y licitaciones que buscaban garantizar los mejores oferentes. Y se exigió que respondieran a cuestiones de base, como el grado de centralismo y descentralización del modelo, la definición de lo que se haría internamente y lo que se contrataría externamente tanto en el diseño como en la gestión y la planeación de un proceso que se apoyara en la experiencia real para establecer una ruta de desarrollo gradual.

En líneas generales, se optó por un modelo basado en Internet con centralización del procesamiento y el servicio, apoyado con equipos, tecnología y asesoría permanente a todo el sector. Se promovió el uso de software libre dando prioridad al desarrollo externo, pero dejando suficiente capacidad local para atender proyectos especiales.

Esta exitosa experiencia ha permitido integrar el manejo de información del sistema educativo y ha servido para que todo el sector considere la información como un elemento central de la gestión, administración y planeación del sector¹⁷.

MODERNIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN

A partir de la idea de que, para descentralizar, era necesario fortalecer la capacidad de las entidades territoriales en el manejo de los recursos y la prestación

¹⁷ Una descripción detallada del proceso y de su estructura puede verse en: Ministerio de Educación Nacional, *Políticas y lineamientos de los sistemas de información en el sector educativo*, Bogotá, 2009 (disponible en los anexos).

del servicio educativo, el Ministerio puso en marcha un proyecto para impulsar la modernización de las secretarías certificadas para administrar el servicio, fortalecer sus procesos administrativos y de gestión y poner en marcha herramientas tecnológicas y sistemas de información ajustados a los procesos aplicados. Además de lograr eficiencia en las actividades que venían desarrollando, se trataba de que pudieran asumir las tareas adicionales que las leyes y los planes locales les exigían para mejorar el servicio educativo, tales como fortalecer el sector en sus regiones y acompañar a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento.

Iniciado el proceso, se realizó un diagnóstico que identificó los grandes problemas de las secretarías: falta de conectividad a Internet, ausencia de equipos de cómputo y herramientas tecnológicas para apoyar los procesos y muy poco conocimiento por parte de los funcionarios en la utilización de dichas herramientas.

Asimismo, se analizaron los procedimientos de las secretarías de educación, lo que dejó ver que no todas las entidades tenían claros sus objetivos estratégicos, por lo cual sus procesos no se encontraban debidamente definidos ni se ajustaban a lo que debía ser una secretaría de educación. Esta situación hacía que cada secretaría enfocara sus esfuerzos a lo que cada administración consideraba estratégico y no a lo que, de manera estructurada, debía manejar.

Para llevar a cabo estos cambios se reorientó el objeto de un crédito que el BID¹⁸ había otorgado al Gobierno para fortalecer la gestión del sector y se firmaron convenios administrativos con las secretarías para la ejecución del proyecto, en los que el Ministerio aportó el 60% de los recursos y los entes territoriales el 40%. Entre 2002 y 2010, 67 secretarías de educación adoptaron los convenios, aportaron los recursos que les correspondían y se comprometieron con la modernización.

Esta modernización se basó en cuatro componentes fundamentales que buscan eficiencia y calidad en el servicio: el primero es el diseño de procesos, el segundo se refiere a tecnología y sistemas de información, el tercero a gente y cultura y finalmente el referido a actividades complementarias.

El diseño de procesos partió del análisis de todas las secretarías de educación, para identificar las diferencias que resultaban de sus tamaños y características geográficas. Con este diagnóstico, se inició la planeación estratégica, que hizo la definición estándar de una secretaría de educación, su misión, su visión, sus objetivos estratégicos y su cadena de valor. Después se siguió con la reinge-

18 El proyecto aprobado por el BID se llamó el “Nuevo Sistema Escolar” y estaba dirigido a mejorar la gestión de las instituciones. A 31 de diciembre del 2002 su ejecución era del 13%. El Banco permitió cambiar la orientación del crédito y autorizó que fuera ejecutado directamente por el Ministerio.

nería de procesos y se efectuó el diseño, documentación e implementación de los macroprocesos, de los procedimientos detallados, el levantamiento de listas de actividades y la definición de las estructuras organizacionales con sus respectivos manuales de funciones y perfiles.

Una de las debilidades más notables que se encontró fue que el personal de las secretarías estaba conformado en su mayoría por contratistas, lo que producía un alto nivel de rotación y poca continuidad en las actividades. Además, los esfuerzos de capacitación se perdían una vez el contratista era reemplazado. Para solucionar esto, se diseñó una planta básica de funcionarios que, con el personal idóneo, podría cumplir con las necesidades de las secretarías y se autorizó su pago con un porcentaje de la transferencia.

Para controlar y seguir los procesos aplicados, se fijaron indicadores de gestión y de servicio adoptando los lineamientos del Ministerio, pero respetando la autonomía local. Hasta la fecha, 83 de las 93 secretarías de educación certificadas participan en este esfuerzo.

El componente de tecnología y sistemas de información se centró en el diseño de programas que pudieran usarse a través de la red facilitando su instalación, uso y actualización teniendo en cuenta que la administración de los mismos se encuentra centralizada. Esto disminuyó los costos para las secretarías, ya que no tuvieron que hacer grandes inversiones en infraestructura tecnológica ni contratar expertos en las diferentes plataformas. El beneficio para el sector ha sido notable, puesto que la adopción de sistemas estandarizados ha permitido homogeneizar la información, recibirla oportunamente y usarla como herramienta para los planes de desarrollo de las secretarías y como criterio para la asignación de recursos.

Tal como se pudo ver en las páginas anteriores, las secretarías cuentan actualmente con sistemas que garantizan que todos sus procesos queden debidamente documentados y que la información generada pueda ser usada como elemento de análisis y gestión.

El componente gente y cultura buscó desarrollar habilidades de gestión y promover una actitud de servicio en los funcionarios de las secretarías y fortalecer una cultura organizacional basada en la eficiencia, el mejoramiento continuo y la transparencia. Se formó a los empleados en temas del trabajo, conocimientos técnicos, comunicaciones y habilidades para la gestión. Durante el periodo 2002-2010, se capacitaron 1.234 funcionarios en 67 secretarías de educación en ofimática, se hicieron encuentros para dar a conocer el avance de la modernización de las secretarías y se creó un sitio en Internet con información sobre el tema¹⁹. Entre los años

¹⁹ www.modernizacionsecretarias.gov.co

2008 y 2010, se ejecutó el Programa de Desarrollo de Habilidades para la Gestión para fomentar la apropiación de procesos y sistemas de información y el desarrollo de competencias diversas en los funcionarios de las secretarías de educación.

Finalmente, el componente de actividades complementarias está orientado a la organización de la información necesaria para poner en práctica el proyecto de modernización. Para ello, se garantizó que los funcionarios contaran con herramientas para adelantar su labor y asegurar los procesos de información y gestión y se apoyaron la organización de las historias laborales²⁰, la dotación de computadores para las secretarías, el licenciamiento de software, la conexión a Internet y el uso de correo electrónico por los funcionarios²¹.

Al concluir el ejercicio, se identificaron los principales riesgos y factores que pueden entorpecer lo que se había realizado. Los cambios de administración²² y la no utilización de las herramientas tecnológicas pueden afectar el correcto funcionamiento de las secretarías. Para garantizar el buen desempeño, se propuso la certificación en gestión de calidad otorgada por el ICONTEC para los procesos centrales: matrícula, gestión del recurso humano y atención al usuario. Esta certificación, que ya han alcanzado 20 de ellas y otras tantas están en proceso de obtener, estuvo acompañada de la documentación de los procesos que relacionan la gestión territorial con el nivel nacional. Inicialmente la idea era lograr las certificaciones de las secretarías, pero, a causa de la rotación de secretarios, era muy difícil de lograr y mantener y, por esto, se prefirió la certificación de los procesos para que el Ministerio pudiera hacer seguimiento a las entidades y enfrentar los problemas que se presentaran.

SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Una de las estrategias para fortalecer la gestión de las instituciones fue el desarrollo de herramientas para identificar buenas prácticas y, al aplicar los planes de

20 En 44 secretarías, se finalizó la organización de archivos de historias laborales con la implementación de un modelo único para gestionar alrededor de 250.000 expedientes de personal activo.

21 Se dotó de canales de Internet a 80 secretarías, se entregaron 986 estaciones de trabajo y 1.274 licencias de Windows y ofimática y se hizo la capacitación correspondiente.

22 En 2004-2007, la duración promedio de un secretario de educación en el cargo fue de 21 meses; entre 2008 y abril 30 de 2010, bajó a 17 meses.

mejoramiento, fortalecer las líneas de acción concertadas con otras entidades del sector.

El Sistema Universitario Estatal (SUE), que agrupa a las 32 universidades públicas, funcionó como sitio de diálogo que permitió aplicar la iniciativa del Ministerio de asignar recursos con base en indicadores del desempeño de las universidades.

El primer esfuerzo en este sentido se hizo para dar cumplimiento al artículo 84 de la Ley 812 de 2003 (Ley del Plan de Desarrollo 2002-2006), el cual indicaba que hasta el 12% de los aportes de la nación podrían ser distribuidos por indicadores de gestión, definidos entre el MEN y el SUE. Aunque dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C926 de 2005, tanto el MEN como el SUE siguieron fortaleciendo el modelo de indicadores que luego, en el 2004, fue aprobado por el CESU para distribuir los recursos relacionados con el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, que establece la distribución de recursos adicionales de la nación para mejoramiento de calidad en las universidades públicas.

El objetivo del Modelo de Indicadores de Gestión es estimular el progreso de las universidades públicas mediante el uso de los resultados de la evaluación del desempeño en un proceso de mejoramiento continuo. El Modelo de Indicadores de Gestión brinda información sobre la capacidad de cada universidad, así como de sus resultados en formación, investigación, extensión y bienestar universitario. Durante 2009, se utilizaron 44 indicadores, incluyendo 15 nuevos asociados a infraestructura tecnológica e internacionalización de la educación. Para medir los resultados, el Modelo de Indicadores construye índices asociados a la capacidad de la institución y a los resultados respecto a sus funciones misionales, los cuales se comparan con una frontera de producción dada por el grado de complejidad de la institución. Dicha comparación indica qué tan alejada está la institución del máximo posible y del promedio de eficiencia de las universidades con grados similares de complejidad, dando así referentes importantes de eficiencia y productividad. La información proviene en lo fundamental del SNIES, pero incluye aspectos que deben procesarse manualmente, lo que hace que todavía pueda, en ocasiones, incluir información errónea.

La comparación entre instituciones ha llevado a que se interioricen los indicadores y las variables del modelo, lo que lo convierte en un parámetro de autoevaluación para cada institución y en un patrón de evaluación para el SUE. Sin embargo, su aplicación en las diversas instituciones ha sido muy variada. Algunas lo usan con convicción, mientras que una minoría lo ve todavía con reserva.

La necesidad de información para alimentar el modelo ha llevado a una mayor sistematización de la información y de los procesos de las universidades, lo que ha mejorado el nivel de conocimiento de cada institución sobre su propio comportamiento y ha permitido formalizar los datos preexistentes. Esto, a su vez, hace el modelo cada vez más preciso y exigente.

Otra iniciativa del Ministerio y las universidades públicas fue la creación del “Fondo de Ampliación de Cobertura”, que busca crear nuevos cupos en las universidades públicas atendiendo criterios de regionalización y equidad como mecanismo para asignar los \$70.000 millones de pesos adicionales incluidos en el presupuesto del año 2010 para las universidades públicas. La metodología para asignar estos recursos en 2010 se concertó con las universidades públicas y se basa en la definición de tres grupos de costos promedio definidos según la complejidad de las universidades. Éstas, a su vez, hacen las solicitudes respectivas al Ministerio según su capacidad de aumentar la oferta.

El MEN ha impulsado el desarrollo de estudios sobre el sector que sirvan para la definición de políticas, como el modelo para medir el impacto del Decreto 1279 del 2002²³ y el diseño de una metodología para estimar los costos por programa de la educación superior.

El modelo para calcular los costos por programa se aplicó en 2009 y permite estimar los costos directos e indirectos asociados a un programa teniendo en cuenta las funciones de las instituciones (docencia, investigación y extensión). Al finalizar el 2009, se obtuvieron resultados para los programas presenciales de 8 universidades públicas y 1 privada. Para el año 2010, se espera contar con el cálculo para 21 universidades públicas y con datos agregados por áreas del conocimiento, niveles de formación y núcleos básicos de conocimiento.

Estos trabajos han puesto en evidencia la ausencia de una contabilidad por costos y las debilidades en los procesos de información financiera y contable del sector. Por esta razón el Ministerio diseñó una propuesta para modificar el catálogo de cuentas del Plan Único de Cuentas (PUC), buscando unificar la información contable de las instituciones de educación superior, y presentó a la Contaduría General de la Nación una propuesta en este sentido, la cual está en evaluación.

23 El estudio analizó la productividad académica de los docentes de las 32 universidades públicas y el impacto económico de la aplicación de la norma.

EL NUEVO ESTATUTO Y EL FORTALECIMIENTO A LA CARRERA DOCENTE

Dada la importancia central de los maestros en el proceso educativo, la preocupación central de los últimos años en Colombia ha sido cómo mejorar su desempeño, lo que está relacionado con su formación, el reconocimiento social, las expectativas profesionales y de servicio, las condiciones salariales, los servicios de salud y bienestar social, el ambiente de trabajo y la gestión institucional y las evaluaciones, entre otras cosas.

Uno de los primeros retos que asumió el Ministerio de Educación fue la puesta en práctica del Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, expedido por el Decreto-Ley 1278 de 2002, uno de cuyos objetivos es atraer y retener a profesionales de alta calidad en la educación pública. El nuevo estatuto, que desarrolla el mandato de la Ley 115 de ingreso por concurso de méritos al servicio educativo oficial, regula el ingreso al servicio educativo y a la carrera docente, establece un período de prueba de un año y evaluaciones de desempeño y competencias específicas para permanecer, ascender y ser retirado del escalafón.

En congruencia con este postulado y con el modelo de financiación de la educación y la distribución de recursos, establecido en la Ley 715, la primera tarea fue la organización de las plantas de cargos en función de la población atendida y los parámetros establecidos para ello (asignación de docentes por grupo, nivel de enseñanza, áreas urbana y rural). El proceso, que exigió un trabajo con las secretarías de educación y un apoyo para organizar la información, tropezó, en primer lugar, con la existencia de más de 30.000 docentes contratados mediante órdenes de prestación de servicios quienes esperaban ser vinculados a las plantas de cargos que se definieran y, en segundo lugar, con problemas de la confiabilidad de la información de matrícula, base para el cálculo de cargos requeridos.

Así las cosas, en diciembre de 2003, con base en los estudios presentados por las entidades territoriales y revisados por el Ministerio –cuando expiraba el período de transición dispuesto por la Ley 715 para la adecuación de la estructura institucional de las entidades territoriales–, se aprobaron las plantas de cargos de las 78 entidades territoriales certificadas para la época, que serían financiadas con los recursos del SGP.

Una vez definidas las plantas, el paso siguiente era poner en marcha el concurso de méritos para el ingreso al servicio docente oficial que, entre otras disposiciones,

exige a los aspirantes tener, como mínimo, un título profesional o ser normalista superior. Esta exigencia provocó la reacción de los docentes con nombramiento provisional, quienes consideraban que la permanencia por varios años bajo esa modalidad les otorgaba derecho a ser nombrados en propiedad y, por tanto, les liberaba del proceso de selección por concurso, así como la de los docentes bachilleres pedagógicos que prestaban sus servicios principalmente en zonas rurales apartadas, los cuales no aceptaban que el Estatuto no contemplara sus perfiles para el desempeño de la labor docente. Con el objeto de aclarar el alcance de la norma en estos casos específicos, el Ministerio solicitó los respectivos conceptos jurídicos al Consejo de Estado, el cual manifestó que, para designar en provisionalidad docentes y directivos docentes, la Ley exige que se acredite el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo; de ser éstos reunidos, los habilitan para concursar. Igualmente expresó que el cumplimiento de tales requisitos es condición indispensable para acceder a la función pública y, de no cumplirse con los mismos, la administración estudiará, en cada caso, la procedencia de la revocatoria del nombramiento. En conclusión, para el ejercicio en propiedad de cargos docentes y directivos docentes, es necesario el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto-Ley 1278 de 2002, entre los que se encuentra haber sido nombrado mediante concurso.

Entre 2004 y 2005, se evaluaron 274.815 aspirantes y se realizaron 44.660 nombramientos en período de prueba en 67 entidades territoriales. También en el 2005 el Ministerio de Educación Nacional convocó el primer concurso docente para etno-educadores de población afrocolombiana y raizal para proveer 6.121 vacantes en 29 entidades territoriales. Las dos últimas convocatorias, realizadas en los años 2006 y 2009, estuvieron a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil. En conjunto, se abrieron 39.971 vacantes y se presentaron 338.482 aspirantes. A la fecha, son cerca de 70.000²⁴ los docentes y directivos docentes activos en carrera regida bajo el mandato del Decreto-Ley 1278 de 2002, equivalentes al 22% del total de la planta de personal docente y directiva docente aprobada.

En el anterior estatuto, que cobija aún a los maestros que entraron antes del 2002, los ascensos se daban de manera automática por antigüedad y asistencia a cursos, lo que no estimulaba el mejoramiento del desempeño. En el nuevo, para obtener mejores niveles salariales, se requiere la evaluación de competencias. El nuevo estatuto cambia, en forma substancial, el sistema de ascensos al estimular el crecimiento profesional y valorar el desarrollo de competencias y el buen desempeño. Y, en 2010, se llevó a cabo el primer proceso de evaluación de compe-

²⁴ Se estima que, con la aplicación de la lista de elegibles que resultan del concurso realizado en el 2009, la planta docente tenga esta cifra de docentes vinculados por el nuevo estatuto.

tencias para ascenso en el escalafón, en el cual participaron 33.490 profesores y directivos docentes inscritos en el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, quienes presentaron las pruebas de manera voluntaria en todas las regiones del país. Obtuvieron su ascenso 8.891 maestros y directivos.

La selección mediante concurso de méritos asegura un sistema de ingreso con igualdad de oportunidades, garantiza transparencia y sustrae el proceso del tráfico de influencias que, durante muchos años, afectó los nombramientos de docentes. Por su parte, las evaluaciones de desempeño y competencias han producido un cambio fundamental en el sistema público y en el comportamiento de los docentes, muchos de los cuales se oponían, por razones gremiales, a participar en procesos de evaluación que permitieran reconocer, mediante incentivos salariales, el buen desempeño y el desarrollo de nuevas competencias.

Si bien las normas vigentes permiten el nombramiento provisional como una forma de proveer cargos vacantes en forma transitoria mientras se realiza un concurso de méritos –cuando no haya candidatos en listas de elegibles–, este tipo de nombramientos ha disminuido significativamente. Para el futuro, debe lograrse que todas las vacantes aparezcan en las convocatorias, que se usen las listas de elegibles²⁵ en su totalidad y que, en lo posible, no haya nombramientos provisionales mientras estén vigentes dichas listas.

Otra de las acciones adelantadas por la Revolución Educativa fue la definición de una escala salarial para el nuevo estatuto. En 2002, se había recibido una tabla salarial para el nuevo escalafón muy similar a la vigente en el antiguo. En 2008 y 2009, se hizo un ajuste del 8% promedio real en cada año y en 2010 de entre el 4,5% y el 8% real para alcanzar los promedios de las remuneraciones de enganche para los profesionales de las ciencias sociales²⁶, criterio tomado como referente para el aumento. Se buscó, además, que los ascensos llevaran a cambios importantes de salario más tempranos en la carrera docente con el fin de asegurar aumentos desde el comienzo de la carrera y no concentrar los beneficios al final, como sucedía en el estatuto anterior.

Dada la descentralización de la administración de la gestión de recursos humanos, inicialmente no se consideró necesario establecer una instancia en el Ministerio para su manejo. Sin embargo, las funciones de rector de la carrera y de coordinador del concurso²⁷, así como la necesidad de ejecutar políticas de gestión y ponerlas en práctica, hicieron que, en 2009, se decidiera crear la Subdirección de

25 Con base en los resultados del concurso y con quienes hayan aprobado el mismo se conforma una lista de elegibles en estricto orden de mérito.

26 Se usó como fuente de información el Observatorio Laboral de la Educación.

27 Desde el 2008, el concurso docente lo realiza la Comisión del Servicio Civil, creada por la Ley 909 de 2004.

Recursos Humanos, dependiente de la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial. Para ir más allá del esquema tradicional de atención a los maestros, la Revolución Educativa formuló una política de desarrollo profesional y de bienestar integral que incluye “Portafolio Maestro”, un sitio de Internet de atención especializado con enlace a las páginas de las secretarías de educación que permite consultar todo lo relacionado con salarios y prestaciones, servicios de bienestar, formación y capacitación y carrera docente.

Con las 73 secretarías de educación y con la cooperación de las 38 cajas de compensación que afilian a los docentes, se han realizado talleres de inducción y reinducción con 37 mil maestros; éstos han permitido acercar a los docentes que ingresan a la carrera al funcionamiento del sector, informarlos sobre el alcance del nuevo estatuto, generar su compromiso con las políticas educativas y motivar su liderazgo en los retos del sistema para el siglo XXI.

En otro frente, se puso en marcha un plan de acción para fortalecer la seguridad social y el bienestar del magisterio. Desde 2003 y ante las cifras poco alentadoras sobre viabilidad financiera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, se ajustaron los aportes de los maestros a salud y pensiones del 5% –cifra determinada por la Ley 91 de 1989, la que creó este fondo– al 12% actual, igualándolos con los de todos los colombianos. Con esta Ley, aprobada con apoyo de FECODE y con la afiliación obligatoria de todos los docentes, se mejoraron las finanzas del fondo, que, en el 2002 era insostenible, y se abrieron perspectivas para su equilibrio futuro.

Antes de 2003, los docentes provisionales eran contratados por las entidades territoriales sin prestaciones sociales, debiendo pagar cada una en su totalidad el aporte a salud. Como resultado de la aplicación del nuevo estatuto docente de 2002 y como lo precisó el Decreto 3752 de diciembre de 2003, todo docente que trabaje en un establecimiento público debe estar afiliado al fondo del magisterio y goza de todas las prestaciones y garantías, incluyendo cobertura en salud para su familia.

Por otra parte y en respuesta a las quejas de los docentes y a las necesidades planteadas por los maestros usuarios del servicio de salud del magisterio, así como a las auditorías regionales adelantadas durante el 2003 por Fiduciaria La Previsora –administradora del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio–, se hicieron cambios para mejorar la calidad del servicio de salud que se prestaba a los maestros y a sus familias en todo el país. El nuevo modelo mantiene todas las excepciones del régimen actual, es decir, no tiene períodos mínimos de cotización, cuotas moderadoras ni copagos, pero introduce la igualdad de servicios para todas las regiones y todos los docentes. Además, se eliminó el prestador único de servi-

cios de salud ampliando la oferta de entidades con las que se contrata y dejando a los docentes elegir libremente la prestadora de salud según sus necesidades y expectativas. En la realidad, sin embargo, en pocas regiones, hicieron oferta varios operadores y en sólo dos de ellas se logró que el servicio lo prestara más de una entidad. Las mejoras hechas al sistema de salud del magisterio ponen el énfasis en la prevención, así como en identificar las enfermedades profesionales de los docentes y establecer programas de salud ocupacional, inexistentes en el modelo previo.

El esfuerzo de pagar a tiempo el salario y las prestaciones de los maestros ha redundando en paz laboral y más tiempo en el colegio para los estudiantes. Con el Ministerio de Hacienda, se hicieron compromisos legales para distribuir las transferencias en los primeros días del mes con el fin de que los Gobiernos locales pudieran pagar a tiempo. Para solucionar el retraso en el pago de cesantías parciales –que, para el 2002, llegaba en algunos casos a 7 años–, entre 2002 y 2009, se asignaron cerca de tres billones de pesos, lo que ha permitido atender las solicitudes y acercarse a los tiempos definidos en las normas. Adicionalmente, como se verá más adelante, se hicieron ingentes esfuerzos para poner al día el pago de las deudas del sector con los maestros, así como para solucionar conflictos jurídicos que se generan tanto por lo intrincada legislación laboral del magisterio como por la ausencia de organización de la información sobre el recurso humano.

LA COMUNICACIÓN: HERRAMIENTA FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Si la educación son los saberes que una generación transmite a la que la sucede, la sociedad debe participar activamente en su orientación. En consecuencia, es crucial la comunicación de las políticas y acciones del sector educativo, así como de los resultados del proceso, a toda la comunidad vinculada con la educación. Los resultados del proceso educativo no dependen solamente de la escuela y, por esto, la participación de la sociedad en su conjunto es un elemento determinante en ellos.

Por estas razones, en 2003, se transformó la Oficina de Prensa, cuya tarea incluía la producción de comunicados informativos, el seguimiento de la agenda y la imagen del ministro y un incipiente monitoreo a los medios nacionales, en una Oficina Asesora de Comunicaciones encargada de lograr una comunicación

amplia en el sector y con la sociedad en general. Se convirtió en un centro de información y comunicación del sector educativo asumiendo la tarea de generar contenidos de calidad sobre las políticas educativas y sus avances para la comunidad educativa, los medios de comunicación y la sociedad en general, administrar los medios institucionales y crear nuevos canales, ser fuente receptora y emisora de las estrategias y resultados regionales e institucionales en todos los niveles educativos, propiciar espacios de encuentro con entidades públicas y privadas relacionadas con el sector y constituir un observatorio de medios a fin de hacer el análisis de la información publicada en los medios sobre educación.

Pero la comunicación no fue sólo tarea de la oficina de comunicaciones. Todo el Ministerio asumió cada vez más el papel de comunicador como parte de las acciones de los proyectos que se emprendían. Se constituyó un comité de comunicaciones que se reúne una vez a la semana encabezado por la ministra y coordinado por la oficina. En este comité, al que asiste el primer nivel de dirección y se invita a quienes estén involucrados en los temas del orden del día, se planean las acciones comunicativas, se evalúan las propuestas y se hace seguimiento de medios para evaluar la forma como se ve reflejada en ellos la labor del Ministerio.

LA COMUNICACIÓN CON EL SECTOR EDUCATIVO

El desarrollo de las políticas educativas es imposible sin una estrecha y fluida comunicación con todos los miembros de la comunidad educativa, que son los que las ponen en práctica. Esto no es fácil por la dimensión del sector y también por su beligerancia. A este reto se respondió estableciendo canales permanentes, desarrollando foros de discusión y utilizando todas las instancias establecidas en la ley para garantizar la conexión permanente entre el sector y el Ministerio.

En cuanto a *los medios institucionales*, el Ministerio publica dos periódicos impresos, el primero de los cuales es *Revolución Educativa, Al Tablero*, dirigido a las instituciones de preescolar, básica y media, así como a autoridades regionales. Este medio informa sobre las políticas educativas, abre espacio para el debate de las mismas y presenta experiencias significativas y exitosas de los docentes y las instituciones en toda Colombia. *Revolución Educativa, Al Tablero* tiene un tiraje de 125.000 ejemplares y 118.000 lectores y suscriptores electrónicos y, desde agosto de 2002 se publicaron 36 números. El segundo impreso es el *Boletín de Educación Superior* –con un tiraje de 25.000 ejemplares–, orientado a los rectores, directivos y cuerpo docente y administrativo de las instituciones de educación superior, que incluye las orientaciones de política, las opiniones

de los expertos y las experiencias y novedades del sector; durante el periodo, se editaron 15 números²⁸.

En complemento, se distribuyen siete boletines electrónicos (para públicos específicos) y se administra la página web institucional, que se ha consolidado como medio de difusión principal a nivel institucional y herramienta fundamental de participación ciudadana con información sobre contratación pública y rendición de cuentas. La estructura y navegación, que se revisan y actualizan continuamente²⁹, ha permitido que, a mayo de 2010, la página web registre un promedio mensual de 440.619 visitas (más de 14.000 diarias).

La demanda de información sobre el sector llevó al Ministerio a establecer, en alianza con la Red de Radio Universitaria, el programa *Reconectados con la Educación Superior*, que, desde 2007, se transmite semanalmente por 30 emisoras universitarias.

LOS FOROS DE DISCUSIÓN

La comunicación directa se desarrolló mediante foros. Además de los foros anuales establecidos por la ley para el sector y que se describen en el capítulo de calidad, se realizaron múltiples foros temáticos tanto en educación superior como en educación básica. Muchos de éstos tuvieron presencia internacional y sirvieron para comparar las políticas nacionales con las de otros países. En los últimos años, los foros fueron acompañados de estrategias de participación virtual, lo que permitía ampliar la participación integrando personas y regiones.

LA RELACIÓN CON EL SINDICATO DE DOCENTES DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

De acuerdo con la política del Ministerio de Educación de tener un contacto permanente con los actores del sistema para discutir asuntos educativos, se ha mantenido el espacio para la conversación, la discusión y el análisis con la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), que por 50 años ha representado los intereses gremiales de los maestros colombianos.

En el pasado, las relaciones con los sindicatos se desarrollaban como un permanente enfrentamiento del gremio con el Ministerio por la presión ejercida con marchas, movilizaciones y cese de actividades. Los maestros respondían a los llamados de FECODE porque, con mucha frecuencia, se presentaban situaciones

²⁸ En los anexos, está la lista completa de los números editados.

²⁹ www.mineduccion.gov.co

objetivas como el no pago a tiempo de su salario o el incumplimiento de beneficios prometidos. Hoy se han minimizado estas razones y se han vuelto escasas las interrupciones del servicio educativo por estas causas. Este hecho fue muy importante para el cambio de percepción de la ciudadanía sobre los maestros. Sin proponérselo, el sindicato que buscaba mayor reconocimiento social generaba, con sus actividades, lo contrario en las representaciones colectivas y el conflicto permanente hacía que gran parte de la sociedad considerara a los maestros como los causantes de todos los males del sector. Hoy esta visión se ha transformado y, si lo evaluamos por el seguimiento de los medios, las menciones que reconocen sus méritos son hoy mucho más frecuentes.

Se determinó que las discusiones sobre la legislación educativa serían realizadas en el Congreso de la República teniendo en cuenta que es el representante legítimo de la sociedad y que allí encuentran espacio apropiado las posiciones del Gobierno y de los sindicatos, pero también de los demás sectores de la sociedad. Se modificó, en este sentido, la costumbre que convertía al ministro en vocero en el Congreso de acuerdos con el gremio y no de todos los participantes en el sector.

En el marco de un diálogo abierto, de análisis crítico y de elaboración participativa de una política orientada al bienestar de los docentes, las discusiones con FECODE se centraron en garantizar los derechos de aquéllos y asegurar la prestación del servicio educativo. Como se sabe, los empleados públicos no pueden negociar pliegos de peticiones, pero pueden hacer solicitudes respetuosas que la administración debe discutir.

Uno de los procesos de discusión más importantes en este sentido fue el de la concertación en el marco del Decreto 535 de 2009; el Ministerio fue la primera entidad pública que dio cumplimiento a la concertación laboral para empleados públicos. Gracias a este diálogo, se puso en marcha un sistema nacional de traslados, se definieron criterios para conformar zonas de difícil acceso y se establecieron procedimientos para proteger la vida y la integridad de los docentes.

Durante 8 años y en el marco de una primera reglamentación para docentes amenazados, se impulsó, con FECODE, un proceso de acompañamiento y reubicación de los maestros objeto de amenaza, con lo que se dieron traslados a otras entidades territoriales y se redujo el número de amenazados de manera significativa. Asimismo, fueron importantes la reducción de homicidios de maestros y las investigaciones judiciales que llevaron a esclarecer y judicializar los mismos.

Estas nuevas reglas del juego permitieron una relación diferente con el sindicato, mucho más respetuosa. No puede decirse que se llegó a una relación de colaboración total, por cuanto la radicalización política del gremio, que hoy es parte

fundamental del Polo Democrático, un partido de oposición, lo hizo marginarse de muchas de las discusiones del sector.

LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios son esenciales en la tarea de desarrollar la educación. Fuera de comunicar lo que hace (o no hace) el sector, informan sobre lo que la sociedad espera. Además, son, en sí mismos, elementos de educación (o lo contrario). Esto explica que se diera tanta importancia tanto al trabajo de comunicación a través de ellos como a la revisión y análisis de lo que decían para responder o reorientar la acción. El objetivo era que la educación se convirtiera en un tema de primer orden en las agendas informativas nacional y regionales.

El Ministerio creó el Centro Virtual de Noticias Educativas (CVN), que hace seguimiento de las noticias sobre educación en los principales medios nacionales y regionales, produce contenidos y publica información de las secretarías de educación, las instituciones de educación superior, las entidades adscritas y vinculadas, organismos internacionales y demás organizaciones públicas o privadas relacionadas con el tema educativo. A partir de 2006, este servicio está en la página de Internet del Ministerio. Actualmente son socios del CVN 73 secretarías de educación, 108 instituciones de educación superior y 81 organismos nacionales e internacionales que aportan información.

En convenio con la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano, el Ministerio de Educación formuló, en 2006, el programa “Medios, Periodismo y Comunicación” con el objeto de mejorar la información sobre educación en los medios de comunicación, formar a los periodistas y comunicadores institucionales y establecer puentes efectivos entre éstos y los generadores de contenidos, es decir, los jefes de las oficinas de prensa y los comunicadores de las gobernaciones, alcaldías, secretarías, universidades y demás entidades del sector.

En desarrollo de sus objetivos, se realizaron cinco encuentros regionales que culminaron con el Seminario Internacional “La Educación: Tema Estratégico en la Agenda de los Medios de Comunicación”. El proyecto impulsó la elaboración del manual “Cómo informar y ser informado sobre educación”, distribuido en forma amplia y que sirvió de base para la realización de seis talleres regionales de formación dirigidos a periodistas (2007) y a jefes de comunicación de las secretarías de educación y las universidades (2008).

El creciente papel de los medios en el análisis de las políticas públicas y la reflexión sobre los desafíos cada vez mayores de las sociedades en materia de

educación impulsaron la expansión del programa a los medios de comunicación iberoamericanos y el intercambio activo de experiencias de cubrimiento y calidad de la información con medios de comunicación de todo el mundo. Entidades como la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Oficina Regional de UNESCO, la UNICEF y la Fundación Educación Compromiso de Todos colaboraron con este proyecto.

En 2009 y 2010, se llevaron a cabo dos encuentros internacionales con presencia de expertos, periodistas, editores y comunicadores del continente. El primero, con el apoyo del Centro de Estudios en Políticas Públicas de Argentina, se llamó “¿Cómo construir un relato colectivo de la educación?”; el segundo se realizó con miras a constituir la Red Iberoamericana de Periodistas por la Educación. Un indicador del cada vez mayor interés de los medios por la educación es la creación, a partir de 2008, de un premio para las publicaciones sobre temas educativos como parte del Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar.

Para reconocer y evaluar el aporte del periodismo y los medios de comunicación, producir contenidos informativos de calidad y estimular la producción periodística sobre educación en Colombia, el Ministerio de Educación impulsó el monitoreo y análisis continuo de las publicaciones sobre educación en los medios del país. Para ello, en 2006, encargó a un grupo privado el estudio de un conjunto de piezas de radio, prensa y televisión reunidos desde 2004 por la Oficina Asesora de Comunicaciones. Se buscaba conocer la agenda informativa sobre educación, los temas y tipos de narración adoptados y otros aspectos pertinentes, lo que permitió definir algunas tareas para realizar con los medios, sus editores y sus reporteros. A partir de esta experiencia, en 2007, se organizó el Observatorio de Medios sobre Educación, que busca promover la reflexión sobre el cubrimiento periodístico en educación con medios, directivas, reporteros, fuentes informativas y sectores de la opinión pública internacional, nacional y regional.

El Observatorio de Medios es una fuente permanente de información sobre el estado de la producción periodística. Parte de un sofisticado sistema de monitoreo continuo de más de 80 medios de comunicación de radio, prensa, televisión e Internet de cobertura nacional, regional y local. Después, esta información es sistematizada por un equipo de editores que siguen un sistema de codificación ajustado constantemente a las nuevas necesidades de investigación³⁰, analizada por expertos contratados y discutida públicamente con periodistas y otros expertos en seminarios coordinados por la Oficina a través del Programa Medios, Periodismo

30 El instrumento está integrado completamente a una plataforma tecnológica denominada Newtonberg, que permite que la información allí alojada pueda hacer parte de otros sistemas de información para el ciudadano, con los que cuentan tanto el MEN como el CVN.

y Educación. Al comienzo, se sistematizó y analizó sólo la prensa escrita, pero, desde 2009, se incluyen las piezas de radio y, en el segundo semestre de 2010, empezará la sistematización de televisión. La idea es que este esfuerzo ayude a transformar la calidad de los contenidos en los medios colombianos y a refinar los elementos que recibe la opinión pública para valorar la educación.

LA RELACIÓN CON LA SOCIEDAD A TRAVÉS DE LA ELABORACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DECENAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación de 1994, en su artículo 72, ordenó que “el Ministerio de Educación, en coordinación con las entidades regionales” estableciera periódicamente un plan decenal indicativo en el que se fijaran las grandes líneas de desarrollo de la educación. Desde entonces, se han formulado dos planes: 1996-2005 y 2006-2016.

Aunque el Gobierno convocó, en 1995, “la participación de toda la comunidad educativa, las fuerzas sociales y productivas del país y la sociedad civil en general”, en la realidad, sólo tuvieron una actuación amplia los miembros de la comunidad educativa. Por ello, el PNDE 2006-2016, cuyo texto completo se puede consultar en el anexo, marcó un hito por la ampliación de la base participativa, en la que había representantes de entidades públicas y privadas y organizaciones comunitarias relacionadas con el sector, padres y madres de familia, medios de comunicación y ciudadanía en general.

En este caso, la Revolución Educativa planteó un diálogo nacional apoyado en las nuevas tecnologías que permitió elaborar una visión de país y unos lineamientos estratégicos relativos al papel de la educación en el desarrollo de la nación colombiana y que se desarrolló en cuatro fases. En la primera, se hizo el balance del PNDE 1996-2005 “La Educación un Compromiso de Todos” y se hicieron reuniones de difusión en diferentes lugares del país. En la segunda, se partió, para definir los temas de debate, de la agenda propuesta por un grupo de personalidades³¹ y se propuso una consulta en línea en la que esta agenda se puso en consideración del país. Del 20 de diciembre de 2006 al 20 de enero de 2007, participaron 1.632 representantes de instituciones de todos los departamentos, quienes expusieron sus argumentos y propusieron nuevos temas. Este trabajo llevó a seleccionar 10 grandes temas:

31 Antanas Mockus Sivickas, Carlos Eduardo Vasco Uribe, Vicky Colbert de Arboleda, Abadio Green Stocel, Jairo Clopatofsky Ghisays, Eduardo García Vega, Víctor Raúl Castro Neira, Jaime Abello Banfi, Francisco Piedrahita Plata, Vera Grabe Loewenherz y Rafael Serrano Sarmiento.

1. Ciencia y tecnología integradas a la educación.
2. Renovación pedagógica y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación.
3. Profesionalización, dignificación y formación de los docentes.
4. Más y mejor inversión en educación.
5. Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía.
6. Equidad: acceso, permanencia y calidad.
7. La educación más allá del sistema educativo.
8. Desarrollo infantil y educación inicial.
9. Liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo.
10. Fines y calidad de la educación en el siglo XXI (globalización y autonomía).

En la tercera fase, de debate público, hubo mesas de trabajo presenciales orientadas a instituciones, consultas virtuales mediante foros de especialistas y diálogo con la población a través de Internet. La organización “Viva la Ciudadanía” promovió reuniones con padres, estudiantes, líderes comunales y otros miembros de la sociedad civil. Este proceso, en el que participaron más de 20.000 personas, tuvo lugar del 20 de enero al 30 de mayo de 2007.

En la fase final, de concertación, 1.744 delegados de las mesas de trabajo, los foros virtuales, los grupos de conversación ciudadanos y las secretarías de educación de los municipios y departamentos certificados, además de entidades gubernamentales como ICETEX, ICFES, SENA, Colciencias, Minhacienda, Mincultura, ICBF, DNP y MEN se dieron cita en la Asamblea Nacional por la Educación, que se realizó del 3 al 7 de agosto de 2007.

Después de amplios debates y de la definición de los puntos de acuerdo y desacuerdo, la asamblea nombró una comisión redactora, la cual elaboró el documento final del plan³². Todas las discusiones hacen parte constitutiva del plan y están en la red.

El carácter participativo del PNDE no se agotó con su formulación, dado que su ejecución corresponde a todos los agentes educativos del país y no solamente al Ministerio de Educación Nacional. El PNDE definió responsabilidades en su ejecución a por lo menos 20 grupos de interés tanto del sector público como del privado y de la sociedad civil.

Como respuesta a la permanente movilización social para llevar a la práctica las orientaciones del PNDE, el MEN ha mantenido activa su gestión mediante la

³² Ver texto completo en los anexos.

gerencia del plan, que ha estado en permanente relación con la Comisión Nacional de Seguimiento al PNDE. Igualmente se conformaron comisiones territoriales de seguimiento al plan en cada una de las secretarías de educación. De igual manera, se mantuvo activa la plataforma virtual del PNDE, mediante la cual se informa sobre los avances en la aplicación del plan y se mantiene un ámbito de consulta permanente sobre su desarrollo³³. Desde 2007 hasta 2010, se ha tenido la participación virtual de 5.641 colombianos a través de esta plataforma, un promedio de más de 5 consultas por día.

El impacto del plan sobre la marcha de la educación ha sido substancial. Su formulación dejó un horizonte común de desarrollo compartido por los educadores del país y por otros sectores de la comunidad educativa; orientó la elaboración de 80 planes de desarrollo territorial y 12 planes decenales regionales, sirvió de base para la formulación del Plan Sectorial 2006-2010 y respaldó a la gestión del MEN en temas como educación integral inicial, gratuidad, cobertura, permanencia, calidad, bilingüismo, competencias, modernización y medios y tecnologías de la comunicación, entre otros. El plan definió los temas de los dos últimos foros educativos nacionales (evaluación y pertinencia) y creó una amplia base social de apoyo a su ejecución.

LA RELACIÓN CON LOS SECTORES EMPRESARIALES

Una experiencia muy productiva ha sido la del trabajo con los grupos empresariales. La Secretaría de Educación de Bogotá había recibido desde 1995 el apoyo del Foro de Presidentes de la Cámara de Bogotá en sus procesos de modernización de gestión. Muchos de los empresarios que participaron en ese proyecto ayudaron en 2002 a formar la fundación Empresarios por la Educación³⁴, una organización sin ánimo de lucro creada para apoyar las transformaciones del sector educativo. Los dirigentes empresariales y el equipo del Ministerio se reúnen mensualmente para discutir temas de política educativa y en especial aquellos en los que la experiencia de los empresarios es más relevante, como los relacionados con las transformaciones institucionales, la gestión del talento humano y el análisis de esquemas de financiación del sector. A partir de estas discusiones se han realizado algunos proyectos específicos de apoyo, que llevaron a mejorar los indicadores

33 Esta plataforma recibió de la OEA el premio latinoamericano de Gobierno en Línea, EXCELGov2007, en la categoría de participación.

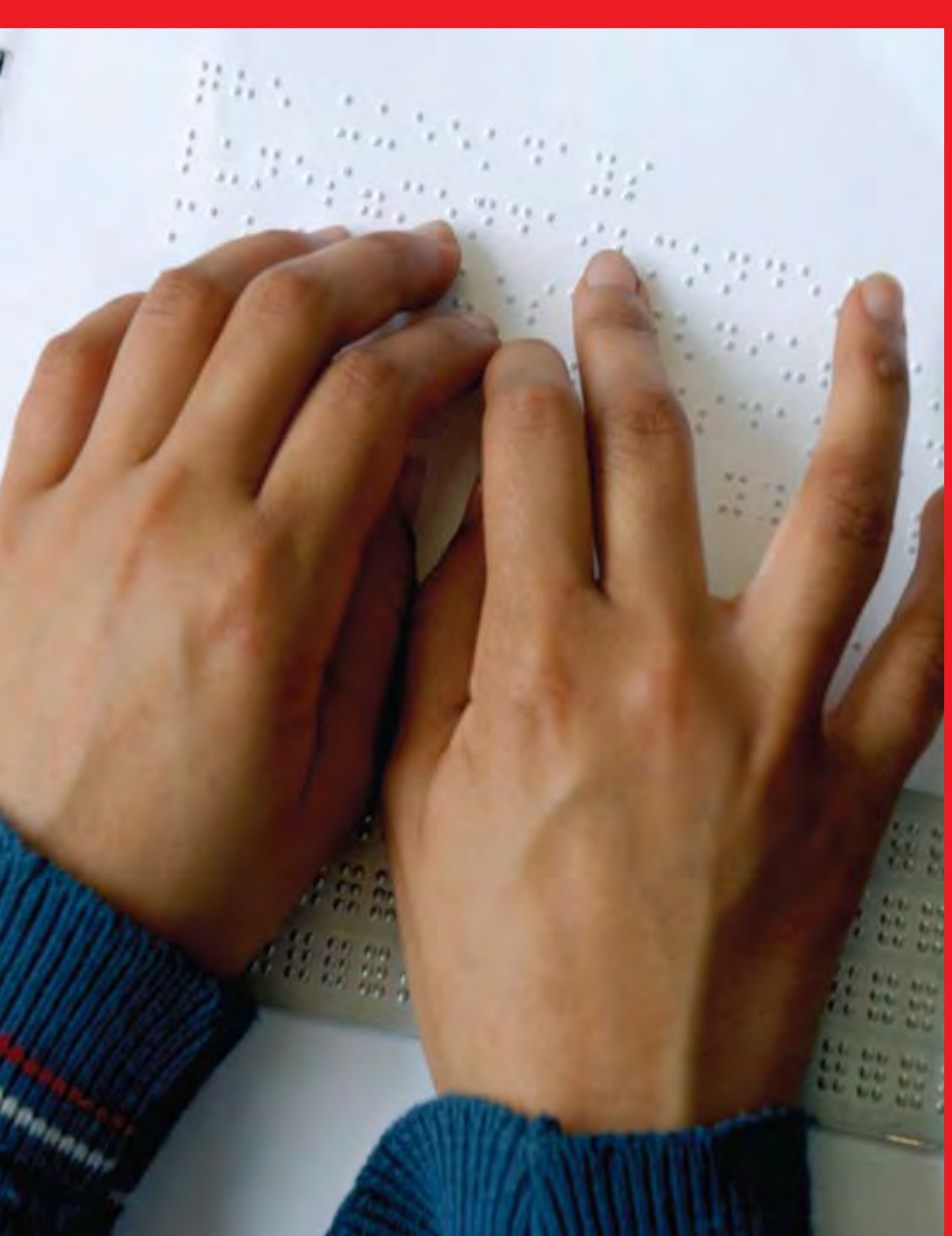
34 En el CD anexo, se encuentra un texto de Empresarios por la Educación que describe cómo ha sido la relación con el Ministerio y el sector.

para el seguimiento del plan de desarrollo del Ministerio y a profundizar el redireccionamiento estratégico en 2009.

La transformación de las secretarías de educación ha estado también acompañada por Empresarios por la Educación, al menos en ocho regiones. Los comités de empresarios asesoran y apoyan a las entidades regionales en sus procesos de modernización y sus planes de desarrollo. Entre los resultados de esta colaboración están la definición del perfil de los secretarios, la gestión para aumentar recursos locales y promover alianzas entre las organizaciones productivas y las instituciones educativas y el desarrollo de programas para el manejo de inventarios y de infraestructura escolar³⁵.

Además los empresarios han participado en forma muy activa en diversos proyectos de educación para el trabajo o de diversificación de la oferta en educación superior, como se describe en los capítulos correspondientes. En todos estos casos el aporte de los empresarios, que han hecho parte de alianzas educativas diversas, ha sido fundamental para desarrollar programas más pertinentes, que respondan mejor a las necesidades regionales o a las condiciones del mercado laboral.

³⁵ Este software, desarrollado por Empresarios para la Educación, está en proceso de adopción por todas las entidades territoriales









EDUCACIÓN PARA TODOS

Una de las cinco acciones centrales de la Revolución Educativa ha sido ofrecer a los colombianos educación durante toda la vida, desde la primera infancia, dando oportunidades a los estudiantes de cualquier origen y situación social, económica y cultural.

Para cumplir con el mandato de la Constitución de 1991, que hizo obligatoria la educación básica¹, y ofrecer además opciones amplias en las edades en que la educación no es obligatoria, el Ministerio de Educación se dedicó a crear las condiciones para que todos los niños y jóvenes puedan educarse.

Los resultados de estos ocho años son notables. En transición, básica y media, el número total de estudiantes matriculados creció de 9.611.660 estudiantes en 2002 a 11.097.245 en 2010². El aumento porcentual fue del 15,5%, para un total de cupos nuevos de 1.485.585. Este crecimiento es aún más grande en el sector oficial, pues entre 2002 y 2009 el número de cupos creados fue de 1.799.417, con

1 Son obligatorios un año de preescolar (transición) y la educación básica de nueve grados, que se divide en dos ciclos: la básica primaria, de cinco grados, y la básica secundaria, de cuatro grados. Se considera que los niños deben entrar a transición a los 5 años, que entre los 6 y los 10 años es la edad de la educación primaria y que la secundaria corresponde a la edad de 11 a 14. No son obligatorios, pero están en los objetivos del sistema de educación, la atención integral a la primera infancia, de menos de cinco años, y la educación media, con dos grados, en los que se espera a los jóvenes de 15 y 16 años.

2 El dato de matrícula no incluye los estudiantes reportados en grados pre jardín y jardín. La matrícula total en educación preescolar, básica y media, incluyendo los grados pre jardín y jardín, fue de 9.994.404 estudiantes en 2002 y de 11.324.874 en 2010, con un aumento total de 1.430.570 personas.

un incremento del 24.5%, lo que indica que se reemplazó matrícula privada por oficial³.

Estos resultados provienen de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, de los esfuerzos por atender a poblaciones vulnerables y de mecanismos de contratación para situaciones especiales. Buena parte de la atención a grupos vulnerables se hizo mediante modelos educativos flexibles, diseñados para poder llegar mejor a estos grupos. En 2009, aproximadamente 940.000 personas fueron atendidas mediante modelos educativos flexibles. Entre los grupos vulnerables el énfasis estuvo en ampliar la cobertura de los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos y ROM), y de los niños de familias en situación de desplazamiento. En 2009, se atendía a más de 640.000 personas en esta situación, la mayoría en el sector escolar normal, y un grupo significativo mediante modelos flexibles, diseñados para llegar mejor a esta población.

En educación superior⁴, la matrícula total pasó de 1.000.148 en 2002 a 1.570.447 en 2009, un aumento de 570.299 cupos. La tasa de crecimiento fue del 57% en siete años, para un aumento anual promedio de 6,66%. Como ocurre en la educación básica y media, la mayor oferta de cupos nuevos corresponde al sector público. En efecto, éstos pasaron de 416.722 a 878.558, con un aumento absoluto de 461.836 puestos, o sea que la oferta del sector oficial se multiplicó por 2,2 durante estos años. Las universidades públicas tuvieron un crecimiento de 173.762 nuevos cupos.

Gran parte de la ampliación correspondió a la creación de cupos de educación técnica y tecnológica, con un aporte importante del SENA, que transformó gran parte de su oferta de educación para el trabajo en educación conducente a título y entre 2002 y 2010 aumentó el número de estudiantes en estos niveles en 243.765.

Adicionalmente, se puso en marcha un modelo de atención integral a la primera infancia para niños de menos de cinco años, que incluye la educación inicial. En 2010, 678.429 niños están cubiertos por este modelo, de los cuales el Ministerio cofinancia 405.000.

El crecimiento de la educación para el trabajo no está valorado aún por la precariedad de los sistemas de información. Sin embargo, la oferta pública del

3 Según las proyección de 2010, el aumento de cupos en el sector oficial, de transición a undécimo, es de 1.845.547, lo que representa un aumento de 24,1%.

4 La educación superior está conformada por el pregrado, que tiene tres niveles de formación (técnico profesional, tecnológico y profesional universitario), y por el posgrado, que incluye especializaciones, maestrías y doctorados. Las universidades pueden ofrecer todos los niveles, mientras que las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas no pueden ofrecer el doctorado. Los institutos técnicos ofrecen sólo formación en técnico profesional y las especializaciones relacionadas y los tecnológicos pueden ofrecer los niveles técnico y tecnológico y sus especializaciones. En la educación por ciclos, los estudiantes pueden comenzar estudios técnicos o tecnológicos mientras están en educación media, pero deben obtener el bachillerato para poder recibir el título de educación superior. El dato para 2010 es una proyección provisional.

SENA llegó a todo el país, pasando de atender en 953 municipios a 1.098. Esta institución, que recibía 1.142.798 asistentes a cursos cortos en 2002, multiplicó por siete su oferta y llegó a 7.920.273 en 2010.

En resumen, durante la Revolución Educativa, el sistema escolar formal creó al menos 2.400.000 cupos nuevos. Casi todos, en términos netos, fueron ofrecidos por el sector público, pues los crecimientos en cupos privados en educación superior apenas compensan los cupos que se redujeron en este sector en la educación básica y media. En total, los estudiantes matriculados en instituciones de educación básica, media y superior pasaron de 10,6 millones de personas a 12,9 millones y de 25,7% de la población al 28,3%.

AUMENTO DE LA COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

Como ya se indicó, en educación básica y media se registró un incremento entre 2002 y 2010 de 1.485.585 cupos. Las tablas siguientes permiten precisar, para el período 2002 a 2009, en cuáles niveles se dio esta ampliación y los cambios en las respectivas tasas de cobertura, así como evaluar el papel del sector público en estos aumentos de las oportunidades educativas de la población.

TABLA No. 1

COBERTURA EN TRANSICIÓN Y BÁSICA

	2002	2009	CAMBIOS ABSOLUTOS	PORCENTAJE
TOTAL POBLACIÓN 5 - 14	8.955.942	8.795.650	-160.292	-1,79%
TOTAL MATRÍCULA NIÑOS DE 5 A 14	8.015.042	8.232.360	217.318	2,71%
POBLACIÓN 5 A 14 AÑOS FUERA DEL SISTEMA	940.900	563.290	-377.610	-40,13%
TASA DE ASISTENCIA DE 5 A 14 AÑOS	89,49%	93,60%		
MATRÍCULA EN TRANSICIÓN Y BÁSICA	8.660.464	9.719.775	1.059.311	12,23%
MATRÍCULA DE MENORES DE 5 AÑOS Y MAYORES DE 14 AÑOS	645.422	1.487.415	841.993	130,46%
TASA DE COBERTURA BRUTA EN TRANSICIÓN Y BÁSICA. POBLACIÓN DE 5 A 14	96,70%	110,51%		
MATRÍCULA OFICIAL EN TRANSICIÓN Y BÁSICA	6.980.089	8.356.881	1.376.792	19,72%
MATRÍCULA PRIVADA EN TRANSICIÓN Y BÁSICA	1.680.375	1.362.894	-317.481	-18,89%
PORCENTAJE DE MATRÍCULA OFICIAL EN TRANSICIÓN Y BÁSICA	80,60%	85,98%		

Fuente: Matrícula MEN (SINEB).

Como puede verse, en 2002 se tenía una población de 5 a 14 años de 8.955.942 y se atendían en el sistema escolar 8.660.464 estudiantes en transición y básica, lo que quiere decir que la cobertura bruta⁵ para este nivel era del 96,7%. Para ese mismo año, se calculaba que 940.900 niños y jóvenes de 5 a 14 años no asistían a la escuela.

Para 2009, el número de estudiantes matriculados en este nivel, que es el que la Constitución define como obligatorio, subió a 9.719.775, con lo que se alcanzó una tasa de cobertura bruta del 110,5%, mientras que la cantidad de niños y jóvenes de 5 a 14 años por fuera del sistema disminuyó en un 40,1%. Por otro lado, la participación oficial en la matrícula en transición y básica subió del 80,60% al 85,98%.

Vale la pena subrayar que el crecimiento se concentró en la educación básica secundaria. En efecto, de 1.059.311 cupos nuevos en el sistema, 866.872 representan la ampliación en este nivel, que pasó de tener una cobertura del 79,45% al 102,02% en 2009.

TABLA No. 2

LA COBERTURA EN EDUCACIÓN MEDIA

	2002	2009	CAMBIOS ABSOLUTOS	PORCENTAJE
TOTAL POBLACIÓN 15 - 16	1.656.191	1.781.836	125.645	7,59%
TOTAL MATRÍCULA 15 - 16	996.619	1.318.069	321.450	32,25%
POBLACIÓN 15 A 16 AÑOS FUERA DEL SISTEMA	659.572	463.767	-195.805	-29,69%
TASA DE ASISTENCIA 15 A 16 AÑOS	60,18%	73,97%		
MATRÍCULA EN MEDIA	951.196	1.349.941	398.745	41,92%
TASA DE COBERTURA BRUTA EN MEDIA (15-16)	57,43%	75,76%		
MATRÍCULA OFICIAL EN MEDIA	671.610	1.094.235	422.625	62,93%
MATRÍCULA PRIVADA EN MEDIA	279.586	255.706	-23.880	-8,54%
PORCENTAJE DE MATRÍCULA OFICIAL EN MEDIA	70,61%	81,06%		

⁵ La tasa de cobertura bruta es la razón entre el total de alumnos matriculados en un nivel determinado, independientemente de la edad que éstos tengan, y la población en el rango de edad teórico para cursar dicho nivel. Como los alumnos pueden ser de cualquier edad, la matrícula incluye usualmente estudiantes mayores de los que, en principio, deberían estar en un nivel determinado. Esto explica las tasas superiores al 100%, que se dan sobre todo en primaria. Como la tasa de cobertura es una medida de la capacidad de atención del sistema, una tasa de más del 100% indica que hay cupos suficientes para atender toda la población que debería estar en la escuela. La tasa de asistencia mide el porcentaje de niños de una edad determinada que están matriculados en cualquier nivel de estudios, es decir quiénes están recibiendo educación y, por exclusión, quiénes están por fuera del sistema.

En relación con la educación media, en 2002 se tenía una población de 15 a 16 años de 1.656.191 y eran atendidos en el sistema escolar 951.196 estudiantes en educación media, lo que quiere decir que la cobertura bruta en este nivel era del 57,4%. Así mismo se calculaba que 659.572 jóvenes de 15 a 16 años se encontraban por fuera del sistema educativo. Para 2009, el número de estudiantes matriculados aumentó a 1.349.941, la tasa bruta de cobertura fue del 75,8% y la cantidad de jóvenes de 15 a 16 años por fuera del sistema disminuyó en un 29,7%. Por otra parte, la participación oficial en la matrícula de educación media subió del 70,6% al 81,1%. Este crecimiento continuó en 2010, cuando la matrícula alcanzó 1.411.624 y una cobertura bruta del 79,4%. Éste era un nivel en el que la oferta pública era más limitada y su ampliación generó el desplazamiento de estudiantes que eran atendidos en el sector privado al sector oficial. Finalmente, se generalizaron mecanismos alternativos y flexibles para alcanzar el bachillerato.

Como resultado, entre 2002 y 2009, la cantidad de bachilleres aumentó en 66,9% (277.428 estudiantes), tal como se evidencia en la siguiente tabla.

TABLA No. 3

NÚMERO DE BACHILLERES POR VIGENCIA

	BACHILLERES	ESTUDIANTES EN PRIMER AÑO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
2002	414.424	259.900
2003	471.245	290.407
2004	509.566	322.092
2005	546.823	335.401
2006	591.417	347.850
2007	638.077	419.058
2008	647.797	435.175
2009	691.852	

El total de bachilleres incluye un cálculo del número de estudiantes que siguen formas de bachillerato flexible.

Fuente: MEN.

En 2002, se tenía un total de población de 5 a 16 años de 10.612.133 y eran atendidos en el sistema escolar 9.611.660 estudiantes, lo que quiere decir que la cobertura bruta total era del 90,6%. Así mismo, se calculaba que 1.600.472 niños de 5 a 16 años se encontraban por fuera del sistema educativo. Para 2009, el número de estudiantes matriculados aumentó a 11.069.716, la tasa bruta de cobertura fue del 104,7% y la cantidad de niños y jóvenes de 5 a 16 años por fuera del sistema disminuyó en un 35,8%. Por otra parte, la participación oficial en la matrícula de educación preescolar, básica y media subió del 79,6% al 85,4%.

Otros indicadores confirman los avances realizados: el número de años promedio de educación de la población de más de 15 años aumentó, según la encuesta de hogares del DANE, de 7,5 a 8,1 entre 2002 y 2008; en el grupo de 15 a 24 años, que refleja en forma más directa los cambios recientes, el aumento fue de 8,5 años en promedio en 2002 a 9,2 en 2008.

TABLA No. 4

LA EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

	2002	2009	CAMBIOS ABSOLUTOS	PORCENTAJE
TOTAL POBLACIÓN 5 - 16	10.612.133	10.577.486	-34.647	-0,33%
TOTAL MATRÍCULA 5 - 16	9.011.661	9.550.429	538.768	5,98%
POBLACIÓN 5 A 16 AÑOS FUERA DEL SISTEMA	1.600.472	1.027.057	-573.415	-35,83%
TASA DE ASISTENCIA 5 A 16 AÑOS	84,92%	90,29%		
MATRÍCULA EN TRANSICIÓN, BÁSICA Y MEDIA	9.611.660	11.069.716	1.458.056	15,17%
MATRÍCULA DE MENORES DE 5 AÑOS Y MAYORES DE 16 AÑOS	599.999	1.519.287	919.288	153,21%
TASA DE COBERTURA BRUTA EN TRANSICIÓN, BÁSICA Y MEDIA	90,57%	104,65%		
MATRÍCULA OFICIAL EN TRANSICIÓN, BÁSICA Y MEDIA	7.651.699	9.451.116	1.799.417	23,52%
MATRÍCULA PRIVADA EN TRANSICIÓN, BÁSICA Y MEDIA	1.959.961	1.618.600	-341.361	-17,42%
PORCENTAJE DE MATRÍCULA OFICIAL EN TRANSICIÓN, BÁSICA Y MEDIA	79,61%	85,38%		

La cobertura en 2002, era muy diferente según el nivel educativo, el departamento, la zona de residencia (urbana o rural), el estrato socioeconómico o la pertenencia a grupos vulnerables. Así, por ejemplo, mientras que en la escuela primaria la tasa bruta era del 114,1%, en secundaria era del 79,5% y en media del 57,4%. Por otra parte, la tasa de cobertura bruta por zona de residencia era del 80,83% en las áreas rurales y del 95,08% en las zonas urbanas. Sabemos que, en algunos grupos, como los indígenas, era mayor la proporción de su población por fuera del sistema escolar que en el promedio del país.

Al comparar la situación entre 2002 y 2009, se puede ver que casi todos los departamentos aumentaron su cobertura, con excepción de San Andrés y Arauca, casos en los cuales se presentan problemas en el cálculo de población en edad escolar.

AVANCE EN LA COBERTURA BRUTA POR DEPARTAMENTO 2002 - 2009

DEPARTAMENTO	COBERTURA 2002	COBERTURA 2009	AVANCE
AMAZONÍA	71,00%	85,91%	14,91%
ANTIOQUIA	94,51%	107,14%	12,63%
ARAUCA	88,08%	83,85%	-4,23%
ATLÁNTICO	86,25%	102,76%	16,51%
BOGOTÁ D.C.	96,62%	100,09%	3,47%
BOLÍVAR	92,42%	113,14%	20,71%
BOYACÁ	94,23%	105,85%	11,62%
CALDAS	91,68%	98,99%	7,31%
CAQUETÁ	81,80%	101,70%	19,90%
CASANARE	84,17%	107,45%	23,27%
CAUCA	85,35%	105,95%	20,60%
CESAR	87,22%	112,30%	25,08%
CHOCÓ	85,31%	104,51%	19,20%
CÓRDOBA	100,02%	116,24%	16,22%
CUNDINAMARCA	91,50%	100,73%	9,23%
HUILA	91,13%	99,72%	8,58%
LA GUAJIRA	78,50%	98,49%	20,00%
MAGDALENA	90,80%	119,91%	29,11%
META	88,38%	105,24%	16,86%
NARIÑO	84,78%	101,08%	16,30%
NORTE DE SANTANDER	91,24%	101,03%	9,79%
PUTUMAYO	76,29%	99,09%	22,79%
QUINDÍO	95,30%	102,78%	7,48%
RISARALDA	93,26%	107,07%	13,81%
SAN ANDRÉS	81,20%	74,67%	-6,53%
SANTANDER	88,03%	98,66%	10,63%
SUCRE	99,77%	125,97%	26,21%
TOLIMA	88,33%	106,03%	17,69%
VALLE DEL CAUCA	83,47%	102,86%	19,39%
TOTAL COLOMBIA	90,57%	104,65%	14,08%

El siguiente cuadro permite resumir los grandes avances que se han hecho para ofrecer a los niños en edad de ir al colegio la oportunidad de hacerlo. Muestra que, en 2002, el grupo de edad de 6 a 10 años estaba asistiendo casi en su totalidad a la escuela, pero se retiraba en la secundaria y particularmente al pasar a la media. En 2009, el número de jóvenes de 11 a 14 años que no iba a la escuela se redujo a menos de la mitad, muy cerca de una asistencia total. La población

de 15 a 16 años en la escuela aumentó en más de 320.000 estudiantes, mientras se redujo en casi 200.000 el número de quienes estaban por fuera. En todo caso, estas cifras muestran qué tan rápidamente está aumentando la oferta de cupos para secundaria y media.

TABLA No. 6

CAMBIOS EN POBLACIÓN DE 5 A 16 AÑOS ESTUDIANDO Y POR FUERA DEL SISTEMA 2002-2009

		5 AÑOS	6 A 10	11 A 14	15 A 16	TOTAL 5 A 16
2002	POBLACIÓN	907.427	4.555.397	3.493.118	1.656.191	10.612.133
	ESTUDIANDO	696.020	4.337.749	2.981.273	996.619	9.011.661
	POR FUERA	211.407	217.648	511.845	659.572	1.600.472
	% ASISTENCIA	76,7%	95,2%	85,3%	60,2%	84,9%
2009	POBLACIÓN	857.560	4.368.101	3.569.989	1.781.836	10.577.486
	ESTUDIANDO	689.653	4.212.419	3.330.288	1.318.069	9.550.429
	POR FUERA	167.907	155.682	239.701	463.767	1.027.057
	% ASISTENCIA	80,4%	96,4%	93,3%	74,0%	90,3%
	VARIACIÓN EN ESTUDIANTES ATENDIDOS	-6.367	-125.330	349.015	321.450	538.768

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA EN BÁSICA Y MEDIA

El aumento de la cobertura fue producto de una estrategia integral que enfrentó varios aspectos, en forma coherente y simultánea, basándose en un diagnóstico de los problemas presentados en los años anteriores y apoyándose en las herramientas legales y administrativas existentes. Esta estrategia combinó la reorganización del sistema, el mejoramiento de la gestión de las secretarías, la ampliación y mejoramiento de infraestructura, el aumento de las oportunidades de acceso a las poblaciones vulnerables, la atención especial a la primera infancia y los programas para apoyar la permanencia y reducir la deserción estudiantil.

El punto central del esfuerzo estuvo en la reorganización del sistema, que buscaba un mejor uso de los recursos fiscales, humanos y de infraestructura, para llevar a los maestros y a la financiación donde están los niños. Para ello, se aplicó con decisión la norma constitucional de 2001 sobre la forma de distribuir las transferencias del SGP, asignándolas según el número de estudiantes atendidos (teniendo en cuenta los esfuerzos de aumentar las coberturas) y por atender

(incentivando la escolarización de los niños ausentes de la escuela)⁶. Se definieron tipologías que reconocen las particularidades de las entidades territoriales (para corregir inequidad regional en la distribución de las transferencias) y las necesidades y costos de la planta de personal (definida siguiendo parámetros técnicos según el número de alumnos atendidos).

Esto quiere decir que se puso en marcha un esquema de financiación que estimula y paga los aumentos de cobertura y que promueve una asignación de docentes orientada por el afán de dar atención a todos los niños, niñas y jóvenes, como se describe con detalle en el capítulo relativo a la financiación. Esta reorganización estuvo acompañada, pues era indispensable para ponerla en práctica, por una mejora substancial en la capacidad de gestión de las secretarías de educación y las instituciones educativas.

El mejoramiento de la capacidad de gestión de las secretarías tuvo como aspecto central la optimización en la calidad de la información, en especial sobre los estudiantes y los docentes, y el desarrollo de estructuras que les permitieran actuar con independencia de presiones locales, políticas y gremiales, en particular en relación con el manejo de la planta docente y la contratación de servicios educativos. La definición de una planta docente ajustada a la matrícula y el movimiento de los maestros para llevarlos a donde están los estudiantes, haciendo el mejor uso de la infraestructura, tropezaban, en algunas regiones, con la politización de los traslados y, en otras, con problemas de orden público. A esto se añadía la resistencia al traslado desde las ciudades más desarrolladas y con mejores condiciones de vida a zonas apartadas y de difícil acceso, todo lo cual resultaba en ineficiencias en la administración de recursos. En estos casos, el MEN acompañó con decisión los procesos para reforzar los mecanismos de seguimiento y control que permitieron fortalecer las administraciones territoriales. Ahora, a pesar de las resistencias, los recursos financieros y humanos están llegando de manera cada vez más oportuna a donde están los estudiantes, reduciendo los costos adicionales y asegurando la atención a una parte cada vez mayor de la población.

El crecimiento en los cupos debía apoyarse en la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura, tanto la que creaba aulas y colegios nuevos, como la que reemplazaba instalaciones deterioradas o afectadas por actos de violencia o desastres naturales.

De otro lado, en muchos lugares del país, las poblaciones con coberturas insuficientes tienen condiciones especiales que dificultan su acceso al sistema escolar. Por eso, se buscó llegar a las poblaciones vulnerables, en especial a cinco grupos:

⁶ Ley 715 de 2001.

las poblaciones rurales, que por su dispersión resultan de difícil atención, los estudiantes que hacen parte de familias afectadas por la violencia (víctimas de minas, jóvenes reclutados por grupos organizados al margen de la ley, adultos desmovilizados, hijos de los adultos desmovilizados, niños, niñas y jóvenes desvinculados, población en situación de desplazamiento y víctimas de emergencia por conflicto o desastre ambiental), los grupos étnicos minoritarios, los niños con capacidades excepcionales o con discapacidades y la población adulta analfabeta o que requiere completar su ciclo educativo. Para promover el ingreso y permanencia de estos grupos se diseñaron modelos educativos flexibles que respondieran a sus condiciones y necesidades.

La cobertura más amplia no sólo resulta de la creación de oportunidades por medio de una oferta suficiente de cupos y de programas, sino que requiere también apoyar la permanencia de los niños en el sistema escolar. Para esto, es esencial conocer en detalle las razones que promueven el abandono o la deserción mediante sistemas apropiados de información y seguimiento.

La deserción es resultado de una combinación de factores que se generan tanto dentro del sistema escolar como en el contexto social. Los primeros tienen que ver con la escasez de los recursos educativos ofrecidos y con la no pertinencia de la educación impartida que puede conducir a la repetencia y a la desmotivación para continuar hasta terminar los estudios. Los segundos incluyen condiciones de pobreza y marginalidad, inserción laboral temprana, violencia y anomalías familiares. Con el fin de mitigar estos factores, se crearon programas como el de gratuidad, que reduce el costo de la educación para las familias pobres, o mecanismos de subsidio a la familia del estudiante condicionados a la asistencia, o el de alimentación escolar, que además de contribuir al desarrollo integral del niño y a su salud actúa como incentivo para que la familia lo mantenga en el sistema escolar. Los factores asociados a la calidad y pertinencia de la educación se analizan en el siguiente capítulo.

Finalmente, no existía un sistema ordenado de atención a la población de primera infancia. Algunos niños estaban matriculados en instituciones oficiales sin las condiciones necesarias para una atención integral y una buena proporción recibía cuidado en instituciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que sólo en pocos casos incluía un componente educativo. Para responder a esta situación, se creó el sistema de atención integral que se describe más adelante.

GESTIÓN E INFORMACIÓN, BASE DE LA AMPLIACIÓN DE COBERTURA

Como ya se señaló, para ampliar la oferta a todos los grupos de la sociedad era fundamental mejorar la gestión y la información en todos los niveles administrativos, pues era necesario identificar a la población fuera del sistema, organizar mejor la oferta, obtener información oportuna sobre los estudiantes matriculados y asegurar que una mayor cantidad de niños ingresaran en el sistema y permanecieran en él.

LA ORGANIZACIÓN DE LA MATRÍCULA

Para ello, se puso en marcha el proceso de gestión de la cobertura en las secretarías de educación con dos grandes innovaciones: la Resolución 5360 de 2006, que organiza el proceso de matrícula oficial de la educación preescolar, básica y media en las entidades territoriales certificadas, estableciendo procedimientos que llevan a una planeación que garantiza atención de los estudiantes en el sistema escolar, y el SIMAT, que permite el registro, identificación y caracterización –por población y necesidades– de los niños, uno a uno, en todas las etapas del proceso.

Esta información permite mantener actualizada la matrícula, analizar la demanda, focalizar la oferta, determinar las prioridades, diseñar y planear las estrategias de atención y hacer una asignación más eficiente de los recursos y se espera que se convierta en información anticipada cuando se transformen los hábitos culturales de utilización de la misma como insumo indispensable para la planeación de la prestación del servicio⁷.

En este proceso, se depuró mucho la información sobre la matrícula en el país. Como la información anteriormente no surgía de los procesos administrativos, sino de informes posteriores, las inconsistencias eran numerosas y se superaban con procedimientos de ajuste estadístico. Muy pocos países en el mundo cuentan con una información tan confiable y actualizada como la que hoy existe en Colombia.

CONTRATACIÓN CON PRIVADOS

Un mecanismo frecuente para resolver rápidamente problemas de cobertura ha sido la contratación de servicios con entidades privadas o religiosas, cuando la oferta de cupos en instituciones públicas es insuficiente. Esta forma de cubrir la demanda fue especialmente importante para llegar a zonas marginales de las

⁷ Antes de 2002, las instituciones hacían la matrícula durante el primer semestre del año lectivo y la reportaban al DANE al final de año. La información volvía procesada al Ministerio y a las secretarías con 3 ó 4 años de retraso.

grandes ciudades o a zonas muy dispersas del territorio nacional en donde era difícil ubicar los maestros oficiales. Además, a través de este mecanismo se contrataron modelos flexibles de aprendizaje que permitieron llegar a poblaciones vulnerables, como el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), los Círculos de Aprendizaje (que por un tiempo determinado atienden niños desplazados para facilitar su adaptación a la escuela) y Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI), para que la población mayor accediera a la educación básica y media, etc.

TABLA No. 7

MATRÍCULA POR CONTRATACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

AÑO	CONTRATACIÓN	MATRÍCULA OFICIAL TOTAL	PORCENTAJE DE CUPOS POR CONTRATO EN OFERTA PÚBLICA
2002	225.908	7.808.110	2,9%
2003	365.074	8.297.845	4,4%
2004	409.687	8.569.959	4,8%
2005	731.653	8.855.391	8,3%
2006	936.560	9.156.813	10,2%
2007	1.010.848	9.170.199	11%
2008	1.128.710	9.290.230	12,1%
2009	1.114.921	9.499.403	11,7%
2010	1.100.300	9.524.756*	11,5%

*2010: dato proyectado.

La cifra de matrícula oficial incluye la matrícula en pre jardín y jardín.

Fuente: Matrícula MEN (SINEB).

En los primeros años de aplicación de la Ley 715 de 2001, el Gobierno dispuso de recursos adicionales para esta contratación, primero a través del Fondo Nacional de Regalías y, a partir de 2005⁸, también con recursos del presupuesto nacional.

En algunos casos, las presiones de grupos de interés⁹ o la resistencia de los maestros para ir a algunas zonas hicieron que se contratara la prestación del servicio, subutilizando la capacidad oficial. Por esto, en los últimos 6 años se volvió urgente mejorar la gestión regional mediante mecanismos apropiados en los sistemas de contratación, de modo que ésta se hiciera cuando fuera realmente necesaria y con criterios de calidad y eficiencia.

8 Dificultades administrativas para contratar con estos recursos hicieron necesario reemplazar esta fuente por fondos del presupuesto nacional y del SGP.

9 En algunas entidades territoriales, los representantes a los órganos legislativos crearon, directamente o a través de otras personas, colegios que contrataban el servicio con las administraciones legales, generando redes de corrupción.

Para ello, en 2004, el Ministerio de Educación revisó las normas vigentes en relación con la contratación –Decreto 1286 de 2001, que reguló la contratación con entidades religiosas, y Decreto 1528 de 2002, que reglamentó la contratación con otros particulares con base en la Ley 715 de 2001– y expidió el Decreto 4313, que estableció requisitos más precisos para contratar el servicio educativo y desarrolló una metodología para la selección de los contratistas que establecía lineamientos claros y equitativos para la selección de los prestadores del servicio. Se definieron criterios de evaluación de los oferentes con el fin de conformar un banco de oferentes público con instituciones que cumplieran requisitos mínimos de calidad susceptibles de participar en los procesos de contratación.

En 2009, se reemplazó el Decreto 4313 con el 2355, que ratifica la mayoría de lo allí reglamentado y prohíbe, a partir de la vigencia de 2011, contratar con colegios que estén en régimen controlado, pues presentaban problemas que requerían un control especial. Adicionalmente, esta reglamentación buscó que la contratación se utilizara realmente como opción para ampliar la cobertura educativa cuando el sector oficial es sobrepasado por la demanda de cupos, y previo estudio del Ministerio de las razones de la incapacidad que se aducen¹⁰.

TABLA No. 8

DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR NIVEL, 2005-2009

	2005	2007	2009
EDUCACIÓN INICIAL	5.227	19.789	22.780
TRANSICIÓN	70.806	77.490	76.887
PRIMARIA	363.174	445.717	446.252
SECUNDARIA	186.347	217.722	250.549
MEDIA	41.804	52.203	66.726
ADULTOS	62.164	193.117	243.657
OTROS	2.131	4.810	8.070
TOTAL	731.653	1.010.848	1.114.921

Fuente: Matrícula MEN. El apoyo por parte del MEN con recursos adicionales se orientó a la población en edad escolar; sin embargo las entidades territoriales certificadas reportan matrícula de los grados pre-jardín y jardín como subsidiada con diferentes fuentes de recursos.

10 Estas medidas son muy importantes para lograr que las transferencias distribuidas de acuerdo con la matrícula cubran los costos. Cuando se mantiene capacidad instalada ociosa, mientras se contrata, los recursos de transferencia son insuficientes.

TABLA No. 9

DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN POR FUENTE

FUENTE DE FINANCIACIÓN	2008	2009
SGP - SISTEMA GENERAL DE PARTICIONES	847.078	999.982
FNR - FONDO NACIONAL DE REGALÍAS	39.748	8.256
RECURSOS ADICIONALES PRESUPUESTO NACIONAL MEN	94.360	62.739
OTROS RECURSOS DE LA NACIÓN	10.141	21.498
RP - RECURSOS PROPIOS	28.190	20.156
SIN INFORMACIÓN	109.193	2.281
TOTAL GENERAL	1.128.710	1.114.912

Fuente: Matrícula MEN. Otros recursos de la Nación corresponden a las Regalías Directas o créditos externos. Los 8.256 estudiantes que aparecen financiados con cargo al FNR obedecen a un mal registro por parte de la entidad territorial, pues estos recursos se destinaron a financiar obras en infraestructura educativa.

Para encontrar un modelo que permita mejorar el impacto de la contratación del servicio educativo y resolver algunos de los problemas de los mecanismos actuales, el MEN comenzó, en 2010, a experimentar el proyecto Incentivos Condicionados al Acceso y a la Retención Oportuna (ICARO) en la educación secundaria y media, en tres entidades territoriales (Buenaventura, Montería y Cúcuta).

El proyecto busca que los niños y jóvenes que aspiran a un cupo en secundaria y media y estén fuera del sistema puedan escoger su colegio entre los mejores del banco de oferentes, seleccionándolo entre aquellos con niveles de ICFES medio, superior o muy superior. Esto orienta la demanda hacia las instituciones de mejor calidad. Así mismo, y dado que la secretaría de educación no es la que elige, se eliminan presiones para contratar con un oferente específico.

El proyecto atenderá a 2.200 estudiantes con un costo de \$2.200 millones para validar un modelo que puede tener un gran impacto en el mediano plazo.

ESPACIO PARA MÁS ESTUDIANTES Y AMBIENTES ADECUADOS PARA SU APRENDIZAJE

La ampliación y el mejoramiento de infraestructura, necesarios para ofrecer más cupos en condiciones apropiadas para prestar el servicio, requería un apoyo de recursos económicos y un mejoramiento de los mecanismos de decisión, diseño y gestión. En efecto, el gasto en adecuación o ampliación de infraestructura se hacía anteriormente, en muchos casos, sin criterios apropiados, con el consiguiente desperdicio de recursos y, en otros, sirvió para contrataciones influidas por consideraciones políticas y favoritismos.

Para dar el respaldo financiero necesario, el Ministerio orientó con más precisión el uso del presupuesto, estableciendo la ampliación de cobertura como el principal criterio de inversión de la Ley 21 de 1982. Mediante las resoluciones 277 de 2003 y 3350 de 2007, se definieron criterios de inversión en infraestructura para ampliación de cobertura. También se consideraron la atención de emergencias en el caso de instituciones afectadas por acciones violentas o desastres naturales. Se determinó que los proyectos fueran presentados al Ministerio por las secretarías de educación responsables de la cobertura y que no llegaran directamente de las instituciones educativas; asimismo, se puso en manos de las entidades territoriales la ejecución de los recursos¹¹. Desde 2003, el Ministerio apoyó a más de 500 municipios, sobre todo en zonas rurales y asentamientos con baja cobertura en secundaria y media. Adicionalmente, a partir de 2008 y mediante el Plan Fronteras, se fortaleció la ampliación de cobertura en la frontera con Ecuador y, a partir de 2009, en las de Venezuela y Brasil.

Para garantizar proyectos de buen nivel, el Ministerio impulsó la definición de normas rigurosas de diseño¹², cuya aplicación es obligatoria para los que cuentan con financiación del Ministerio, así como para aquellos adelantados con créditos de Findeter, recursos del Fondo Nacional de Regalías y de las entidades territoriales. Con esta reglamentación, a partir de 2004, los diseños y estudios se contrataron por parte del Ministerio con firmas consultoras de asistencia técnica.

Entre 2003 y 2008, se invirtieron \$363.122 millones de pesos con fondos de la Ley 21 en 1.461 proyectos que contemplan la construcción de 6.514 aulas para generar una capacidad de 283.362 cupos. Sin embargo, las nuevas condiciones de calidad, la inexistencia de registros de propiedad y la poca capacidad administrativa de algunas entidades territoriales hicieron muy lento el proceso de contratación y ejecución que, en el mejor de los casos, tomaba 18 meses y se podía extender a más de dos años.

Ante la necesidad de aumentar la inversión en el sector público como respuesta a la crisis económica de 2009, el Gobierno nacional lanzó el Plan de Inversión Anticíclico. El Ministerio aprovechó esta oportunidad, que además le permitía buscar esquemas más ágiles de contratación para promover, junto con las entidades territoriales, la construcción de infraestructura¹³. En consecuencia,

11 La distribución de los recursos a las instituciones inducía presiones al Ministerio, al que se le hacía muy difícil, en algunos casos, evaluar la necesidad y prioridad real de la inversión. La ejecución por parte de las instituciones hacía casi imposible su seguimiento y dio origen a muchas obras mal realizadas e inconclusas.

12 Norma Técnica Colombiana NTC-4595.

13 Se realizaron convenios globales por entidad territorial, con organizaciones con amplia experiencia en construcción de infraestructuras como la Federación Nacional de Cafeteros (Fedecafé), Organización Internacional de Migraciones (OIM), el Fondo Financiero de Programas de Desarrollo (FONADE), y el Plan Internacional, entre otras.

se consolidaron recursos que, en el periodo 2009-2011, llegan aproximadamente a 837.000 millones de pesos provenientes de la Ley 21 de 1982, el Presupuesto General de la Nación, las regalías (directas y del FNR), créditos Findeter y dineros propios de las entidades territoriales. Se calcula que, con este plan, se construirán 6.218 aulas adicionales. En los fondos de contrapartida, para lograr financiar proyectos más integrales, se están considerando elementos adicionales, como salones múltiples y áreas administrativas, entre otros, con el fin de financiar proyectos más integrales.

Con el fin de cumplir las sentencias de la Corte Constitucional en cuanto a la atención de población en situación de desplazamiento, se diseñó el proyecto de construcción y dotación de 47 colegios para ciudades y zonas marginales que concentraban un alto porcentaje de personas que están desplazadas. Cada colegio tiene capacidad para 1.440 estudiantes, lo que permite ofrecer un total de 67.680 nuevos cupos. Se destinaron \$419.774 millones de pesos del Presupuesto General de la Nación de las vigencias 2007 a 2011. Estos colegios se han diseñado con especificaciones del más alto nivel, con la idea de que deben ser hitos urbanos por sus calidades estéticas y arquitectónicas. Para escoger los diseños, se usó el mecanismo de concurso de arquitectura, administrado por Fonade, quien coordinó también los procesos para adjudicar la ejecución de las obras buscando reducir al mínimo los tiempos de entrega. También fue muy exigente el proceso para seleccionar la dotación, que debe responder a las necesidades de un proyecto educativo moderno de calidad.

Los colegios serán administrados por contratos de concesión, otorgados a entidades educativas que tengan establecimientos de educación clasificados como de resultados superior y muy superior y universidades con programas registrados como de alta calidad. Para garantizar los recursos y la estabilidad de los contratos, se crearon formas de contratación que permiten el uso de 12 años de vigencias futuras del SGP¹⁴.

En conclusión, la inversión en infraestructura educativa, desde 2002 a 2010, ha mejorado los procedimientos, la calidad de los diseños y de los sistemas de contratación y ha sido un elemento esencial para la ampliación de cobertura. La inversión de 1,2 billones permitió crear 649.410 nuevos puestos de estudio.

¹⁴ Este modelo había sido aplicado en Bogotá en el periodo 1998-2002 y ha dado magníficos resultados en calidad. Ver Alfredo Sarmiento, Carlos Eduardo Lucio y Gustavo Duncan, *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003*. Bogotá D.C., Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos. 2005; CORPOEDUCACIÓN, *Evaluación integral proyecto de concesión educativa. Contrato No. 078 de agosto 8 de 2003*. Bogotá D.C. 2004; Leonardo Villa y Jesús Duarte, *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas o mejoramiento continuo*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo regional de política. 2002.

LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA PARA LA ATENCIÓN A POBLACIONES VULNERABLES

Como ya se señaló, además de las estrategias que buscaban la ampliación de la cobertura mediante el manejo más eficiente de recursos, tuvieron papel central las que se orientaron a atender a los sectores de población que no tenían acceso al sistema educativo por sus condiciones de vida o sus características sociales o económicas. Para estos grupos de población era necesario diseñar programas especiales que respondieran a sus condiciones.

ATENCIÓN PERTINENTE Y FLEXIBLE PARA LA POBLACIÓN RURAL

En el caso de la población rural, un problema frecuente proviene de la dispersión de la población, lo que hace difícil su asistencia a la escuela. Para superar esto, se diseñaron modelos educativos flexibles adaptados a las disponibilidades de tiempo de los estudiantes y se trabajó en la pertinencia de la oferta educativa.

En educación en el campo, se desarrolló el Proyecto de Educación Rural (PER), cuya primera fase se ejecutó entre 2000 y 2007 en 3.240 instituciones de 725 municipios. En esta fase, se capacitaron 27.000 docentes, lo que permitió que atienden a 780.000 alumnos. Este proyecto incluyó modelos educativos flexibles como preescolares escolarizados y no escolarizados, Aceleración del Aprendizaje, Escuela Nueva, Telesecundaria y Postprimaria, Educación Media Rural (SAT) y Servicio de Educación Rural (SER). Muchos de estos modelos se dirigen a poblaciones juveniles que se encuentran fuera de la escuela y que, por razones de edad, disponibilidad de tiempo, dispersión en el medio rural, condiciones sociales, desplazamiento, entre otras, no asisten a la educación regular.

Los estudiantes atendidos con modelos educativos flexibles en la zona rural se incrementaron entre 2005 y 2009 en 88.445 estudiantes, pasando de 874.127 a 942.572.

El PER tuvo una inversión de cerca de \$103.000 millones y se financió con presupuesto de la nación (29%), crédito del BIRF-Banco Mundial (47%) y fondos de entidades territoriales, junto con aportes privados (24%). La segunda fase, que se firmó con el BIRF en 2008, comenzó a ejecutarse en 2009. Para 2010, con recursos del presupuesto de la nación y crédito del Banco Mundial, se implementaron experiencias que permiten dar educación a más de 30.000 estudiantes, de los cuales 14.600 son nuevos, con una inversión aproximada de \$13.000 millones.

ATENCIÓN A POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

En el marco de la política educativa establecida en los planes sectoriales 2002-2006 y 2006-2010, se definieron líneas para la atención educativa a las poblaciones vulnerables en un marco de equidad e inclusión, mediante la ampliación de cupos en las escuelas o aplicando modelos flexibles que responden a las condiciones y necesidades de la población. En 2005, el Ministerio divulgó la política para la atención educativa a poblaciones vulnerables, incluyendo aquella en situación de desplazamiento, apoyándose en la experiencia que había acumulado desde finales de los noventa cuando, siguiendo las normas de la Ley 387 de 1997, comenzó a desarrollar mecanismos de atención de poblaciones desplazadas.

Desde 2002, además de continuar con el programa “Escuela y desplazamiento”¹⁵, se orientó a las entidades territoriales en la aplicación de criterios para la atención educativa a dicha población y se definió una política integral sobre población desplazada que da especial énfasis al uso de modelos flexibles. Para aplicarlos, se busca activamente a los estudiantes por fuera del sistema y se promueve su permanencia con atención psicoafectiva, alimentación escolar y dotación de útiles escolares.

Entre 2004 y 2010, la atención educativa a población en situación de desplazamiento pasó de 120.651 a 647.507 personas de todas las edades. Entre 2007 y 2010, para el caso particular de la población entre 5 y 17 años, se pasó de 213.726 a 563.233 niños, niñas y jóvenes en educación, 113.032 de estos, es decir el 20%, mediante modelos flexibles. En 2010, el 86,5% de la población en situación de desplazamiento en edades entre 5 y 17 años está siendo atendida.

Entre 2004 y 2007, se crearon dos modelos educativos especiales para la población afectada por la violencia: Círculos de Aprendizaje y Grupos Juveniles Creativos. Se evaluaron y aprobaron además los modelos Bachillerato Pacicultor y Bachillerato Virtual para ampliar cada vez más las opciones educativas para la población vulnerable.

POBLACIÓN CON NECESIDADES ESPECIALES

Para llegar a esta población, con discapacidad o talentos excepcionales, se optó por una estrategia de integración, es decir, por mantener a estos estudiantes dentro de las aulas regulares, como se había definido en el sistema colombiano en la Ley 115 de 1994.

Desde 2003, el Ministerio de Educación buscó el registro de estos grupos en el SINEB. Adicionalmente, con la inclusión en el censo de 2005 de preguntas específicas sobre la población con discapacidad, conocemos hoy la demanda potencial

¹⁵ Este programa comenzó en 2004.

de educación de este grupo poblacional. Inicialmente el Ministerio acompañó con asistencia técnica, capacitación y canastas educativas a las secretarías para adecuar instituciones integradoras. A partir de 2009, se estableció un porcentaje adicional de 20% en el aporte per cápita de las transferencias para garantizar los apoyos adicionales de estos estudiantes¹⁶.

El Decreto 366 de 2009 reglamentó la atención a este grupo y señaló las condiciones que debían cumplir las entidades territoriales para garantizar una oferta adecuada, las características de los docentes y las normas para financiar esto con cargo al SGP. Con estos recursos, las secretarías de educación contratan los servicios de personal de apoyo, como intérpretes de lengua de señas, hablantes nativos, los materiales didácticos y la formación de los docentes.

Para el 2009, la matrícula registrada de población con discapacidad fue de 109.457 estudiantes y la de talentos excepcionales fue de 12.067. Esto representa un aumento de 209% en la matrícula de esta población desde 2002.

ESTRATEGIAS DE PERMANENCIA EDUCATIVA

La tasa de deserción para educación preescolar, básica y media disminuyó 2,85 puntos porcentuales al pasar de 8% en 2002 a 5,15% en 2009, como resultado de estrategias de permanencia, definidas con base en información que ha permitido identificar y caracterizar a los estudiantes en riesgo de desertar y los que han abandonado la escuela.

En primer lugar, se partió de la Encuesta de Calidad de Vida-1997 y de los registros administrativos del DANE¹⁷. Posteriormente se trabajó con los datos del SIMAT. Actualmente se complementa esta información con la Encuesta Nacional de Deserción Escolar que se aplicó en establecimientos educativos y secretarías de educación y que está en proceso de aplicación a desertores y a sus padres o acudientes en sus hogares. Al mismo tiempo, se diseñó el Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE), que busca que las instituciones educativas y las entidades territoriales cuenten con una herramienta de seguimiento permanente de la deserción que apoye la identificación temprana de los niños con mayor riesgo de abandono y permita la ejecución de acciones preventivas. Dicho sistema será accesible a través de Internet para todos los establecimientos educativos del país a partir de octubre de 2010 y se implementará mediante e-learning en los colegios de todo el país y mediante talleres en las secretarías de educación.

¹⁶ Para 2009, el total del porcentaje adicional fue de \$22.482 millones de pesos.

¹⁷ Plan Sectorial de Educación 2002 – 2010, p.12. Ver anexos.

Por medio del Programa Familias en Acción¹⁸, se entregan subsidios en educación condicionados a la asistencia regular al colegio. Los beneficiarios, pertenecientes al nivel 1 del Sisbén y en situación de desplazamiento, subieron de 507.062 a 2.936.516 entre 2002 y 2010¹⁹.

En alimentación escolar, la atención con aportes del ICBF, pasó de un 29% de los niños matriculados en establecimientos oficiales en 2002 (lo que representa un total de 2.229.687 beneficiarios) al 46% en 2009 (3.923.511 de niños atendidos). Se estima que, con todas las fuentes de financiación (SGP, ICBF, inversiones de excedentes del sector solidario y recursos propios), en 2009 el programa de alimentación escolar llegó a casi un 60% de la matrícula (5.032.401 beneficiarios).

A partir de 2009, se reporta a través del SIMAT información de los beneficiarios del programa de alimentación escolar para buscar una mejor focalización²⁰ y seguimiento a la estrategia. Lo anterior apoya al ICBF en la elaboración del sistema de seguimiento al programa de alimentación escolar del país.

El Decreto 2880 de 2004 (preparado por el MEN, DANSOCIAL e ICETEX), que reglamentó la Ley 863 de 2003, estableció que las cooperativas y asociaciones mutuales inviertan en educación el 20% de sus excedentes financieros a cambio de tributación. Para promover esto, el MEN ha orientado, mediante asistencia técnica permanente, a las secretarías de educación y al sector solidario para que identifiquen conjuntamente los programas asociados a los planes sectoriales de educación que requieren financiamiento. Igualmente, el MEN puso en marcha, a partir de 2010, el Sistema de Registro de Inversión del Sector Solidario para que las cooperativas gestionen sus proyectos de inversión de manera ágil, ya que éste permite a las secretarías y al Ministerio de Educación dar respuesta oportuna a las solicitudes de vistos buenos y certificados. Desde 2005, la participación de educación preescolar básica y media en los excedentes financieros invertidos por el sector solidario en educación formal ha sido del 60% en promedio. La inversión en 2009 llegó a \$47.653.535.868²¹. Los recursos se han destinado mayoritariamente a programas como alimentación escolar, infraestructura y canasta educativa para modelos educativos flexibles.

18 Programa desarrollado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

19 Total acumulado a mayo de 2010.

20 El Ministerio orientó a las secretarías de educación para cumplir con la Ley 1176 de 2007, dando prelación a los establecimientos que atienden población desplazada, comunidades rurales e indígenas y a los que tienen la mayor proporción de población en los niveles 1 y 2 del Sisbén. Orienta también a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para la gestión de recursos de diversas fuentes que permiten financiar el programa de alimentación escolar (ICBF, departamentos y municipios, inversiones de excedentes financieros del sector solidario y aportes de organismos internacionales que participan en programas de alimentación escolar, como el Programa Mundial de Alimentos).

21 Fuente: Dirección de Cobertura y Equidad, información de 2009 con base en vistos buenos.

Dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, desde 2008 el Ministerio ha destinado recursos para gratuidad educativa con el fin de garantizar el no pago de los costos educativos por parte de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables²². Los dineros se entregan por medio de las alcaldías a las instituciones educativas. En 2008, se beneficiaron 4.598.071 estudiantes con un valor de \$137.942 millones, en 2009 cubrió a 5.230.446 con \$186.913 millones y, en 2010, se llegó a 5.326.059 beneficiarios con un costo de \$196.769 millones. Con este programa, el 70% de los estudiantes matriculados en el sector oficial de grados 0 a 11 no paga costos educativos.

Recibir el valor de la asignación para gratuidad educativa en un solo pago fortalece a las instituciones educativas, ya que les permite contar con una bolsa de recursos completa al iniciar el año, de manera que pueden fortalecer la planeación de sus acciones durante el año lectivo y contar con solvencia financiera para la implementación de las mismas.

Los esfuerzos en permanencia se apoyaron en campañas y proyectos de búsqueda activa de la población por fuera del sistema escolar, como “La escuela busca al niño”, ejecutado en Armenia, Santa Marta, Ipiales y Medellín para atraer niños y adolescentes vulnerables. Asimismo, se ha actuado en cooperación con Acción Social en la Red JUNTOS, que incluye brigadas de búsqueda de población desescolarizada en edad escolar, primera infancia, población analfabeta, y niños y adolescentes trabajadores. El programa focaliza familias pertenecientes al quintil más pobre del Sisbén 1 y población en situación de desplazamiento e incluye atención integral para la superación de la pobreza extrema.

Finalmente, desde 2005, se desarrolla la estrategia de comunicación “Ni Uno Menos”, basada en la película del mismo nombre del director Zhang Yimou, para movilizar a toda la comunidad educativa para que asuma su responsabilidad en el acceso y la permanencia de los estudiantes. “Ni Uno Menos” se relanzó en 2009 con el lema “*No hay excusa. Cada niño que no va al colegio es una oportunidad que se le niega a él y al país*”, poniendo énfasis en indígenas, personas con necesidades educativas especiales, afectados por la violencia, afrocolombianos y niñas, niños y jóvenes trabajadores. El componente de movilización social se llevó a cabo en 33 municipios e implicó actividades como talleres sobre las causas particulares de deserción escolar, actos simbólicos, búsqueda puerta a puerta de población desescolarizada y firma de acuerdos entre la comunidad educativa y las autoridades locales. A 2 de junio de 2010, en 25 de los 33 municipios (en 19 departamentos

22 Niveles 1 y 2 del Sisbén, estudiantes en situación de desplazamiento, indígenas y con discapacidad.

de Colombia), el reporte de matrícula es superior al reporte del país, y en 4 municipios es superior al del departamento.

OTROS GRUPOS INTEGRADOS A LA EDUCACIÓN

Tomando las cifras de la encuesta de hogares del DANE, en 2002 la población analfabeta equivalía al 7,6% de la población de más de 15 años y, para el 2009, disminuyó al 6,7%.

El analfabetismo se concentra en la población rural y de mayor edad. Para 2008, en las cabeceras, la tasa fue de 4,2% y, en las zonas rurales, de 15,0%. Igualmente las cifras mostraron que, mientras que la población joven, de 15 a 24 años, tenía una tasa de analfabetismo de 2,01% (y del 1,1% en las cabeceras), el 14% de la población de 35 años y más, así como el 18% de la población de 45 años y más, era analfabeta, y que el problema es mayor en la zona rural, donde la tasa para la población mayor a 45 años es de 28%. El caso más crítico es el de los indígenas mayores de 15 años que, según datos del Censo 2005, tenían una tasa de analfabetismo de 28,65%.

Los departamentos con mayor número de analfabetas son Antioquia, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar, Nariño y La Guajira. Sin embargo, los que presentan tasas superiores al 10% son: La Guajira, Chocó, Sucre, Córdoba, Magdalena, Cauca y Cesar.

TABLA No. 10

DEPARTAMENTOS CON ALTOS ÍNDICES DE ANALFABETISMO 2008 EN POBLACIÓN DE MÁS DE 15 AÑOS

DEPARTAMENTO	ANALFABETAS	TASA
LA GUAJIRA	94.177	20,1%
CHOCÓ	48.424	17,5%
SUCRE	84.994	16,0%
CÓRDOBA	147.888	14,6%
MAGDALENA	80.865	10,7%
CESAR	62.933	10,5%
CAUCA	91.096	10,5%
BOLÍVAR	129.133	9,9%
NARIÑO	103.881	9,4%
NORTE DE SANTANDER	81.307	9,4%
COLOMBIA	2.043.795	6,7%

Fuente DANE – Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008 (GEIH).

Para enfrentar el problema del analfabetismo, desde 2002 el Ministerio ejecutó el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos Ilustrados, que, además de enseñar a leer y escribir a los jóvenes y adultos, busca su escolarización. Con el modelo aplicado, se busca alfabetizar a las personas iletradas de más 15 años, lo que significa que éstas alcancen las competencias equivalentes al tercer grado escolar y que continúen en el sistema a través de los CLEI, hasta finalizar el grado 11. Además se estableció un mecanismo de financiación, el cual permite, desde 2003, que se destinen recursos del Presupuesto General de la Nación para la formación en Ciclo 1 (alfabetización) y del SGP para financiar los Ciclos 2 al 6²³.

Entre 2003 y 2010, el Ministerio destinó \$174.538 millones a este programa²⁴, que ha beneficiado a 1.208.019 personas. Es de anotar que, para lograr la disminución de la tasa de analfabetismo, hay que alfabetizar un número mayor que el que resulta de multiplicar la tasa por la población. Aunque probablemente una mejor identificación podría mejorar los resultados netos, lo cierto es que en el grupo de alfabetizados, se presentan muchas personas analfabetas funcionales que también requieren alfabetización, más aún si se planea que se integren a ciclos superiores.

Para el país es urgente alfabetizar a cerca de dos millones de personas iletradas actuales que requieren una oferta educativa para mejorar su calidad de vida. Según los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” fijados en 2000 por las Naciones Unidas²⁵, la tasa de analfabetismo debe llegar a 1% para la población de 15 a 24 años en 2015. Asimismo, es necesario reforzar la continuidad de los programas orientados a que los que aprenden a leer y escribir completen la educación básica como parte de su alfabetización; esto es importante para combatir el posterior analfabetismo funcional.

23 Programas educativos estructurados en ciclos lectivos regulares o especiales integrados dentro del proyecto educativo institucional en jornada escolar nocturna o de fin de semana. Se estructura como un conjunto de procesos y acciones curriculares organizados de modo tal que integren áreas del conocimiento y proyectos pedagógicos de duración menor a la dispuesta para los ciclos regulares del servicio público educativo, que permitan alcanzar los fines y objetivos de la educación básica y media de acuerdo con las particulares condiciones de la población adulta.

24 Este valor incluye presupuesto de inversión del proyecto con recursos MEN, SGP y aportes de cooperación internacional para el Ciclo 1.

25 <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/bkgd.shtml>

EL AUMENTO DE LA COBERTURA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En educación superior, donde se pasó de una matrícula de 1.000.148 a 1.570.447, aumentó la tasa bruta de cobertura de 24,4% en 2002 a 35,3% en 2009²⁶. Para 2007, año de la última medición internacional, Colombia logró un nivel de cobertura que corresponde al promedio de la región y se ubica por encima de México y Brasil, pero por debajo de Chile y Argentina²⁷.

Este aumento es el resultado de una ampliación de 570.299 cupos adicionales, que representan 57% de crecimiento en siete años o un crecimiento anual de 6,7% durante estos años, mientras que la población de 17 a 21 años creció muy lentamente, un 1,4% anual.

En el corto plazo, la población objetivo de la educación superior está compuesta por los que obtienen el grado de bachilleres, que son los que presionan a las universidades para la ampliación de su oferta. Este grupo pasó de 414.424 personas en 2002 a 691.852 en 2009²⁸.

TABLA No. 11

MATRÍCULA Y TASA DE COBERTURA BRUTA EDUCACIÓN SUPERIOR

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	AUMENTO ABSOLUTO	CRECIMIENTO 2002 - 2009	CRECIMIENTO ANUAL 2002 - 2009
MATRÍCULA TOTAL	977.243	1.000.148	1.050.032	1.113.726	1.196.690	1.281.681	1.363.185	1.487.186	1.570.447	570.299	57,0%	6,66%
MATRÍCULA EN PREGRADO	918.918	937.889	996.688	1.063.183	1.137.772	1.219.954	1.306.520	1.424.631	1.493.525	555.636	59,24%	6,98%
POBLACIÓN 17 - 21 AÑOS	3.778.898	3.839.783	3.885.777	3.942.893	4.001.081	4.064.849	4.124.212	4.180.964	4.236.086	396.303	10,3%	1,41%
TASA DE COBERTURA BRUTA	24,32%	24,4%	25,6%	27,0%	28,4%	30,0%	31,7%	34,1%	35,3%			

Fuente: DANE y MEN – SNIES (www.mineducacion.gov.co/snies).

26 La población de referencia para calcular la cobertura bruta en educación superior es la que está entre 17 y 21 años.

27 Las cifras de la UNESCO, por razones metodológicas, son ligeramente diferentes a las presentadas aquí.

28 Esta cifra incluye todas las formas de obtención del título de bachiller.

El sector oficial aportó la mayor parte de este crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) entre 2002 y 2009, de los cuales corresponden 218.071 estudiantes a las IEAS y 243.765 estudiantes adicionales al SENA, en sus programas de educación superior²⁹. El sector privado, por su parte, ha participado con el 19% restante, que corresponde a 108.463 estudiantes. Lo anterior originó una recomposición de la matrícula que aumentó la participación del sector público de 41,7% en 2002 al 55,9% en 2009.

TABLA No. 12

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR SECTOR

SECTOR	2002	2006	2009	CRECIMIENTO 2002/2009	CRECIMIENTO ANUAL
PÚBLICA	416.722	659.228	878.558	110,83%	11,24%
IES	405.065	517.463	623.136	53,84%	6,35%
SENA	11.657	141.765	255.422	2091,15%	55,43%
PRIVADA	583.426	622.453	691.889	18,59%	2,47%
TOTAL	1.000.148	1.281.681	1.570.447	57,02%	6,66%
PARTICIPACIÓN SECTOR PÚBLICO	41,67%	51,43%	55,94%		
PARTICIPACIÓN SECTOR PRIVADO	58,33%	48,57%	44,06%		

Fuente: DANE y MEN – SNIES (www.mineducacion.gov.co/snies).

En lo referente a la matrícula por nivel de formación, los niveles técnico profesional y tecnológico fueron los que presentaron mayor incremento (299.186 estudiantes) durante el periodo 2002 – 2009, seguidos del nivel universitario (256.451 estudiantes). Como puede verse en la tabla siguiente, mientras que la educación técnica y tecnológica aumentó a una tasa anual del 14,8%, la educación universitaria lo hizo al 4,3%. La participación de la matrícula técnica profesional y tecnológica en la matrícula total pasó del 18,3% al 30,7%.

TABLA No. 13

CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA TÉCNICA PROFESIONAL, TECNOLÓGICA Y UNIVERSITARIA, 2002/2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VARIACIÓN 2002-2009	TASA ANUAL
TÉCNICA Y TECNOLÓ- GICA	183.319	215.285	263.375	295.290	347.052	394.819	462.646	482.505	299.186	14,83%
UNIVER- SITARIA	754.570	781.403	799.808	842.482	872.902	911.701	961.985	1.011.021	256.451	4,27%

29 El SENA reporta al Ministerio en forma agregada sus cifras de matrícula para programas técnico-profesionales y tecnológicos, pues el SNIES aún no está implementado en esta institución.

Los niveles de formación relacionados en forma más directa con la preparación de investigadores y docentes de educación superior (maestría y doctorado) muestran un aumento de 14.891 estudiantes entre 2002 y 2009, al pasar de 7.126 estudiantes en 2002 a 22.017 estudiantes en 2009, lo que representa un crecimiento anual de 17,5% durante estos años. El número de estudiantes de maestría creció en 200,9% y el de estudiantes de doctorado, en 366%.

TABLA No. 14

CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA DE POSGRADOS, 2002/2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	VARIACIÓN 2009-2002	TASA ANUAL
ESPECIALIZACIÓN	55.133	43.783	39.893	45.970	47.506	40.866	44.706	54.904	-229	-0,1%
MAESTRÍA	6.776	8.978	9.975	11.980	13.099	14.369	16.317	20.386	13.610	17,0%
DOCTORADO	350	583	675	968	1.122	1.430	1.532	1.631	1.281	24,6%
TOTAL	62.259	53.344	50.543	58.918	61.727	56.665	62.555	76.921	14.662	3,1%

Fuente: MEN – SNIES.

El comportamiento de la matrícula también se puede analizar por la clasificación de los programas por área de conocimiento. El mayor número de estudiantes, para 2009, se concentra en economía, administración y contaduría (33,8%), seguido de las áreas de ingenierías y arquitectura (28,0%) y ciencias sociales, derecho y ciencias políticas (14,1%). Entre 2002 y 2009, las áreas con mayor crecimiento de estudiantes fueron bellas artes (132,7%), economía, administración y contaduría (99,6%), agronomía, veterinaria y afines (56,4%) e ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (51,4%).

TABLA No. 15

MATRÍCULA POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO

ÁREA DE CONOCIMIENTO	2002	2009*	PARTICIPACIÓN 2009	CRECIMIENTO 2002 / 2009
AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES	18.683	29.215	1,9%	56,4%
BELLAS ARTES	28.075	65.326	4,2%	132,7%
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	116.562	129.551	8,2%	11,1%
CIENCIAS DE LA SALUD	92.683	118.539	7,5%	27,9%
CIENCIAS SOCIALES, DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS	158.582	221.231	14,1%	39,5%
ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES	265.524	530.054	33,8%	99,6%
INGENIERÍA, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AFINES	291.003	440.507	28,0%	51,4%
MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES	29.036	36.024	2,3%	24,1%
TOTAL	1.000.148	1.570.447	100,0%	57,0%

Fuente: MEN – SNIES.

Analizando la matrícula de acuerdo con su desagregación por metodología, se observa que para 2009, la mayor parte de los estudiantes estaba matriculada en

los programas presenciales (88,4%) y el 11,6% restante en programas ofrecidos a distancia. Entre 2002 y 2009, la matrícula de los programas a distancia creció cada año 10,7% y la de los programas presenciales, 6,2%.

TABLA No. 16

TASAS DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR, NACIONAL Y REGIONAL

DEPARTAMENTO	TASA DE COBERTURA 2002	TASA DE COBERTURA 2009
TOTAL NACIONAL	24,50%	35,30%
BOGOTÁ, D.C.	55,40%	71,70%
QUINDÍO	22,70%	49,40%
NORTE DE SANTANDER	21,90%	42,20%
ANTIOQUIA	26,60%	39,60%
SANTANDER	31,20%	38,20%
BOYACÁ	21,00%	37,40%
RISARALDA	17,60%	37,10%
CALDAS	22,40%	33,70%
ATLÁNTICO	34,00%	33,40%
VALLE	23,80%	29,70%
TOLIMA	18,10%	26,50%
CAQUETÁ	7,60%	26,10%
CASANARE	2,60%	26,10%
HUILA	11,50%	26,00%
META	13,20%	25,30%
CESAR	10,90%	25,00%
MAGDALENA	6,70%	24,60%
CAUCA	12,80%	23,20%
CHOCÓ	19,10%	22,10%
BOLÍVAR	13,20%	21,80%
CUNDINAMARCA	11,50%	21,40%
LA GUAJIRA	13,00%	20,80%
NARIÑO	10,60%	18,90%
SAN ANDRÉS	18,10%	17,30%
SUCRE	9,20%	17,20%
GUAVIARE	0,00%	14,20%
ARAUCA	1,60%	14,00%
GUAINÍA	0,00%	14,00%
AMAZONAS	1,50%	12,40%
CÓRDOBA	11,10%	10,90%
VICHADA	0,00%	10,90%

Por otra parte, en 2002, la oferta estaba concentrada en los principales centros urbanos. El 71,2% de los estudiantes estaba en Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Atlántico³⁰. Para 2009, estos departamentos concentraron el 63,6% de la matrícula. Por su parte, departamentos con una muy baja tasa de cobertura o sin oferta en 2002, como Arauca, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, tenían ya en 2009 un cubrimiento visible. Además, aumentó el número de municipios con estudiantes atendidos en programas de educación superior, que pasó de 286 municipios en 2003 a 693 en 2009.

Las mayores coberturas han venido acompañadas de una mejora en la equidad en el acceso. Mientras que en 2002, el 30% de los estudiantes que entraban a la educación superior pertenecía a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, para 2009 estos estudiantes eran el 50% de la población. Estos avances han sido acompañados por procesos de calificación de los programas académicos: el 18,5% de la matrícula de 2009 está en programas que tienen acreditación de alta calidad.

ESTRATEGIAS DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Para ampliar la cobertura en educación superior, la Revolución Educativa planteó las siguientes estrategias: financiación de la demanda a partir de créditos educativos del ICETEX y subsidios para estudiantes de menores ingresos; desconcentración y descentralización de la oferta, que incluye la creación de CERES, la promoción de la educación técnica profesional y tecnológica, la educación virtual (e-learning) y la atención y apoyo a población diversa en educación superior; recursos de apoyo al aumento de la cobertura en las IES y fomento a la permanencia y la graduación de los estudiantes.

EL ICETEX Y EL CRÉDITO EDUCATIVO

Una de las principales estrategias para lograr las metas de ampliación de cobertura es el crédito educativo y el apoyo a la financiación de los costos de matrícula y

30 Sin embargo, este indicador, considerado regionalmente, exagera la desigualdad en la medida en que muchos estudiantes de las grandes ciudades provienen de los departamentos con menos cobertura.

sostenimiento en los que incurren los estudiantes. Se busca así facilitar la permanencia de estudiantes con limitaciones económicas en la universidad pública mediante créditos de sostenimiento y otros subsidios, y sobre todo facilitar a los estudiantes que no alcanzan a pagar las matrículas correspondientes el ingreso a la universidad privada.

Entre 2002 y 2010, el ICETEX aumentó aceleradamente sus préstamos, que pasaron de 65.218 en 2002 a 259.269 en 2010, lo que representa un crecimiento del 18,9% anual. Esto quiere decir que mientras que en 2002, el 7% de los estudiantes de pregrado del país tenían préstamo, en 2010 el ICETEX atiende al menos el 14% de ellos.

TABLA No. 17

CRECIMIENTO DE PRÉSTAMOS DEL ICETEX, 2002-2009

	NÚMERO DE PRÉSTAMOS			VALOR DE LOS PRÉSTAMOS		
	RENOVADOS	NUEVOS	TOTAL	RENOVADOS	NUEVOS	TOTAL
2002	40.404	24.814	65.218	75.005	25.922	100.927
2003	50.049	23.261	73.310	86.006	37.939	123.945
2004	91.342	22.903	114.245	117.616	44.550	162.166
2005	96.882	22.559	119.441	138.681	44.012	182.693
2006	104.836	38.303	143.139	155.366	80.998	236.364
2007	139.003	55.117	194.120	260.393	133.061	393.454
2008	160.582	44.051	204.633	294.946	107.248	402.194
2009	174.358	41.552	215.910	386.104	114.934	501.038
2010	207.000	52.269	259.269	167.735	484.617	652.352
TOTAL 2003-2010	1.024.052	300.015	1.324.067	1.606.846	1.047.359	2.654.205
TOTAL CRECIMIENTO 2002-2010	412,33%	110,64%	297,54%	123,63%	1769,52%	546,36%
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 2002-2010	22,66%	9,76%	18,83%	10,58%	44,20%	26,27%

Fuente: ICETEX. Valor de los préstamos en pesos corrientes.

De los nuevos beneficiarios de crédito de 2003 a 2010 (300.055), el 97% provienen de familias de estratos 1, 2 y 3. Como las renovaciones se aplican al mismo universo, esto quiere decir que el crédito de ICETEX se concentró en forma total en los estudiantes de bajos recursos y que los beneficiarios de familias pertenecientes a estratos 4, 5 y 6 fueron solamente el 3% de ellos.

Los créditos de largo plazo ACCESS se concentraron aún más en la población pobre, pues de 183.394 créditos otorgados en el periodo 2003-2009, 138.825 fueron para los estratos 1 y 2, es decir el 75%.

Los estudiantes de bajos ingresos reciben también otros beneficios: los que pertenecen al Sisbén 1 y 2, es decir 92.831 en los últimos cinco años, reciben también un subsidio adicional de 25% del valor de la matrícula. En 2010, el número de beneficiarios del subsidio es de 24.000 que reciben 73.950 millones, es decir, un subsidio promedio de 3,1 millones.

Adicionalmente, durante estos mismos años se desembolsaron 1.762 créditos condonables a través del fondo de comunidades indígenas y 3.270 a través del fondo de comunidades afrocolombianas.

El ICETEX, que comenzó financiando estudios en el exterior, sigue apoyándolos de manera consistente. En 2003, otorgó 1.077 créditos para estudios en el exterior y, en 2009, 1.689. Además, ha seguido gestionando diversos tipos de convenios con entidades nacionales e internacionales para promover la cooperación con las universidades y su internacionalización. En desarrollo de estos convenios, se otorgaron, entre 2003 y 2010, 5.543 becas para estudios en el exterior y éstas pasaron de 704 en el primer año a 790 en 2010.

El ICETEX aumentó también rápidamente la financiación a los estudios de posgrado en el país, que pasó de 1.091 créditos en 2005 a 4.815 en 2010. En total, entre 2002 y 2009, se otorgaron 165 créditos por año para doctorado, 5.186 para maestría y 12.758 para especializaciones médicas. En 2009, el valor promedio del crédito de posgrado en el país era de 4.8 millones de pesos al año.

Los créditos de ICETEX ofrecen condiciones especiales que no existen en el crédito comercial. La tasa de interés, en 2010, es de 14,03 para los estudiantes del Sisbén (1 y 2), de 14,71 para el estrato 3 y de 16,9 para el estrato 4, 5 y 6. Los plazos son también más amplios, y las condiciones del préstamo, al no exigir garantías reales, son más simples.

Los créditos para matrícula pueden llegar hasta 11 salarios mínimos mensuales y los de sostenimiento para estudiantes de instituciones públicas o de privadas que tengan crédito de matrícula, pueden llegar a 5 salarios mínimos mensuales al semestre.

En educación técnica y tecnológica, el ICETEX financia totalmente la matrícula y adicionalmente apoya a los estudiantes con un subsidio para su sostenimiento.

DESCONCENTRACIÓN Y FLEXIBILIZACIÓN DE LA OFERTA

CREACIÓN DE LOS CENTROS REGIONALES DE EDUCACIÓN SUPERIOR - CERES

Con el propósito de ampliar la oferta a regiones no atendidas, en 2003, se crearon los (CERES)³¹ para ofrecer programas de educación superior flexibles y relacio-

³¹ Se puede encontrar información más amplia sobre los CERES en www.colombiaprende.edu.co/ceres.

nados con los intereses y necesidades de las regiones. Estos programas se apoyan en una alianza regional en la que participan instituciones de educación superior, el Gobierno, el sector productivo y, en algunos casos, el SENA. Esta alianza hace posible el uso compartido de recursos humanos, financieros, de infraestructura y conectividad, lo que permite a universidades e instituciones de educación técnica y tecnológica ofrecer programas académicos de calidad, que deben contar con el registro calificado expedido por el Ministerio, y brindar a los estudiantes alternativas de estudio acompañadas por el apoyo de créditos del ICETEX y subsidios del Gobierno nacional y local. Cada CERES es administrado por alguna de las instituciones de educación superior que hace parte de la alianza.

Con el fin de garantizar la operación y funcionamiento de los CERES, el Gobierno nacional ha invertido en su creación más de \$27.000 millones entre 2003 y 2010. Los gobiernos departamentales y municipales aportan diversos recursos y, en algunos casos, las instalaciones de las instituciones educativas públicas, que funcionan como sedes del CERES en jornadas diferentes a las escolares. El sector productivo participa poniendo a disposición laboratorios y espacios para prácticas académicas y brinda orientación a la alianza sobre las necesidades de formación de profesionales en la zona.

Hasta 2010, se han constituido 164 CERES que, en 2009, tenían 30.380 estudiantes matriculados en 31 departamentos y 535 municipios. De los 748 programas académicos, 85 son técnico profesionales, 291 tecnológicos, 358 profesionales universitarios y 14 programas de postgrado.

Hoy, en gran parte como resultado de la creación de los CERES, se pueden cursar estudios de educación superior en el 62% de los municipios, mientras que, en 2003, sólo era posible en 23%. Además, estos programas académicos son afines a las características de la economía local: el 19% está relacionado con agronomía, veterinaria y afines –lo que corresponde al carácter rural de las zonas de influencia de los CERES– y se ofrecen en su mayoría en Tolima, Cauca y Boyacá, donde los sectores azucarero, cafetero y arrocerero requieren la formación de profesionales, de técnico profesionales y de tecnólogos.

No obstante estos avances, es necesario seguir aunando esfuerzos para consolidar los CERES como una estrategia de desconcentración de la oferta en el país. Se debe mejorar la infraestructura física y tecnológica, fortalecer las líneas de financiación a través del ICETEX y fondos regionales orientados a los estudiantes de los municipios con mayores niveles de marginalidad y fomentar la articulación de la educación media con la educación superior a través de los CERES como una estrategia que permite generar continuidad y movilidad en el sistema de educación superior en las regiones del país. Adicionalmente, se debe consolidar el

modelo de operación (temas administrativos, financieros, difusión, gestión, identificación de la demanda potencial y seguimiento a los estudiantes) de los centros, garantizando unas condiciones óptimas de funcionamiento y promoviendo así una mayor participación de las instituciones de educación superior con oferta más pertinente y un mayor compromiso de los actores locales que hoy vienen trabajando en 5 redes regionales.

EXPANSIÓN DE LA FORMACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA

En el periodo 2002 y 2009, se observa una dinámica importante en la participación de la formación técnica y tecnológica dentro del total de la matrícula: no sólo se han generado nuevos cupos, sino que también hay mayor presencia regional y con una oferta más acorde con las necesidades locales.

Como puede verse en el cuadro siguiente, el número de estudiantes de programas técnicos y tecnológicos aumentó en 299.186, lo que representa el 163,2% en siete años y una tasa anual del 14,8%. Si se consideran, en forma separada, las instituciones de educación superior, aumentaron sus cupos en el área técnica y tecnológica a una tasa del 4,1% anual. Desglosando esto, la tasa de aumento anual de los cupos para tecnólogos fue del 3,6% y, en técnicos profesionales, del 5,3%. Esto estuvo acompañado de una diversificación muy grande de los programas, pues se crearon al menos 616 programas nuevos: 391 por ciclos propedéuticos y competencias y 260 en nuevas áreas como turismo, TIC, agroindustria, biocombustibles, telecomunicaciones, construcción y el sector de minas y energía.

TABLA No. 18

EL CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA EN LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	CRECIMIENTO 2002- 2009	CRECIMIENTO ANUAL
EDUCACIÓN TÉCNICA EN IES	46.468	45.890	47.097	58.149	62.830	56.321	60.821	66.766	43,68%	5,31%
EDUCACIÓN TECNOLÓGICA EN IES	125.194	121.272	123.249	139.673	142.457	141.012	152.171	160.317	28,05%	3,60%
TOTAL T Y T EN IES	171.662	167.162	170.346	197.822	205.287	197.333	212.992	227.083	32,28%	4,08%
SENA T Y T	11.657	48.123	93.029	97.468	141.765	197.486	249.654	255.422	2091,15%	55,43%
TOTAL	183.319	215.285	263.375	295.290	347.052	394.819	462.646	482.505	163,21%	14,83%

Fuente: MEN- SNIES.

Como puede verse, de los nuevos cupos en educación técnica y tecnológica, el SENA aportó 243.765 cupos nuevos. Esto muestra el papel central que ha tenido el SENA en el ofrecimiento de cupos en esta área. Esto ha sido especialmente importante en la medida en que los programas del SENA ofrecen oportunidades de articulación de la educación media con la educación superior.

Todo lo anterior fue, en parte, el resultado del Proyecto de fortalecimiento a la educación técnica y tecnológica (CONPES 3360 de 2005), por medio del cual se asume un crédito con la Corporación Andina de Fomento CAF y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) por valor de 35 millones de dólares. El proyecto buscaba generar 30.000 cupos en educación superior y articular 80.000 jóvenes de educación media con la educación superior, fomentar la creación de al menos 40 alianzas estratégicas regionales para ampliar y mejorar la calidad de la oferta de programas técnicos profesionales y tecnológicos, mejorar la calidad y pertinencia de la educación en al menos 30 CERES y apoyar el proceso de descentralización de las instituciones de educación superior que aún están adscritas al Ministerio.

A la fecha este proyecto beneficia de manera directa a 27 departamentos y, para agosto de 2010, se proyecta haber vinculado a 85.000 estudiantes de educación media a este proceso, así como haber generado 30.000 nuevos cupos en los niveles técnico profesional y tecnológico; en efecto, para 2009, la oferta en este sector había aumentado ya en 20.000 cupos tomando las IES privadas y públicas.

EDUCACIÓN VIRTUAL E-LEARNING

En 2002, la oferta de programas virtuales en el país era de seis programas académicos pertenecientes a cuatro instituciones de educación superior, de los cuales cuatro eran de pregrado y dos de posgrado. Como parte de la estrategia de desconcentración de la oferta que se inició en 2003, para garantizar mayor acceso de la educación superior, se llegó a la conclusión de que la educación virtual permitía ampliar cobertura con menor costo, al no requerir grandes infraestructuras físicas en zonas apartadas del país. Es así como, en 2003, comenzó el programa de incorporación de TIC a la educación superior que buscaba generar la capacidad instalada en infraestructura en las instituciones, la creación de contenidos, la formación docente y la definición de políticas para avanzar hacia el desarrollo de programas virtuales. Al finalizar 2006, la oferta de 13 instituciones de educación superior subió a 18 programas (12 de pregrado, 4 especializaciones y 2 maestrías), pero con poca cobertura de estudiantes.

Ante los lentos avances en cobertura, en 2008 se convocó a instituciones de educación superior para que acompañaran la transformación de 18 programas

a distancia técnicos y tecnológicos en programas virtuales, buscando ampliar la oferta de programas en los CERES y en los municipios en donde no existía presencia de instituciones de educación superior.

En 2009, nuevamente se apoya a un grupo de 17 instituciones para la creación de 28 programas de educación superior, que actualmente se encuentran en proceso de evaluación de registro calificado y en 2010, 9 instituciones están en proceso de acompañamiento para crear 18 programas nuevos.

De esta manera, actualmente 36 instituciones de educación superior tienen programas con más del 80% de virtualidad y ofrecen más de 150 programas en los niveles técnico profesional, tecnológico, profesional universitario, de especialización y maestría en diferentes áreas del conocimiento, con una matrícula de 3.540 y 4.409 estudiantes en el primero y segundo semestre de 2009, respectivamente.

Para promover la matrícula en estos programas, el MEN prepara una campaña de promoción de la educación virtual en el segundo semestre de 2010.

¿BUSCANDO CARRERA?

Para dar a los jóvenes amplia información sobre las opciones de formación en educación superior pertinentes a la economía regional, promover formas de financiación e incentivar a las instituciones oficiales y privadas para que motiven a los jóvenes de su región a trabajar en pro de su desarrollo por medio de los programas que ofrecen las instituciones de educación superior de la zona, el Ministerio de Educación puso en marcha el programa Buscando Carrera³².

En desarrollo de este programa, con el apoyo conjunto con las secretarías de educación, el ICETEX y otras entidades de financiación y crédito educativo (cajas de compensación familiar, cooperativas, bancos, fondos municipales o departamentales de financiación a la educación superior, fundaciones o asociaciones empresariales), los programas de la Presidencia de la República, Acción Social y Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), los Consejos de Juventud y las instituciones de educación superior, entre 2006 y 2009, se realizaron 202 encuentros estudiantiles que han llegado a más de 530.000 estudiantes de últimos grados de media y bachilleres de los 31 departamentos del país.

Esta estrategia ha sido una importante herramienta al acompañar los proyectos de regionalización y las estrategias que adelante el Ministerio para desconcentrar la oferta. La introducción de las TIC y el trabajo a través del portal Colombia Aprende resultaron claves al momento de acercarse a los jóvenes y acompañarlos en la toma de decisiones; no obstante, este programa requiere tener una

³² www.colombiaprende.edu.co/buscandocarrera

mayor cobertura y trabajar más de la mano de las secretarías de educación y sus programas de orientación vocacional. De esta forma, se podrá promover el acceso de los jóvenes a la educación superior llevando información pertinente a un mayor número de municipios, haciendo visible la oferta de programas, de oportunidades de financiación y opciones en el mercado laboral y, aún más que eso, el valor que agrega la educación superior a su desarrollo y el de sus familias.

APOYO Y ATENCIÓN A POBLACIONES EN CONDICIONES ESPECIALES

Desde 2006, se han desarrollado políticas para la inclusión de poblaciones con condiciones que hacen difícil el ingreso a la educación superior, como las personas con necesidades educativas especiales, grupos étnicos, personas afectadas por la violencia y habitantes de frontera. Se dio apoyo técnico y financiero para el estudio y desarrollo de propuestas de inclusión y se han respaldado acciones afirmativas desarrolladas por las instituciones educativas mismas. En desarrollo de esto, se convocaron mesas de trabajo y foros sobre educación superior para la población con discapacidad y para grupos étnicos.

Para financiar el acceso de población perteneciente a grupos étnicos, se fortaleció el “Fondo de Créditos Condonables para Comunidades Negras”, que contaba con 4.907 beneficiarios a 2009 y que, durante 2010, espera otorgar 2.000 nuevos créditos y el “Fondo de Créditos Condonables para Pueblos Indígenas Álvaro Ulcué Chocué”, creado en 1990, que, a 2009, contaba con 1.762 beneficiarios y proyecta entregar 1.500 nuevos créditos a 2010. Además, se creó un fondo de becas que financia a 21 estudiantes afrodescendientes colombianos en estudios de posgrado en el exterior. En 2010, ICETEX y la Fundación Saldarriaga Concha crearon un fondo de créditos dirigidos a estudiantes en condición de discapacidad en educación superior.

Además, el MEN está apoyando cinco proyectos para crear tecnologías dirigidas a poblaciones en discapacidad. Por otra parte, se han apoyado, entre 2009 y 2010, 20 programas de Servicio Social orientados a atender población afectada por la violencia y el desplazamiento.

FINANCIACIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Ante la demanda de las IES por recursos para financiar sus inversiones, el Ministerio creó una línea de crédito con tasa compensada a través de Findeter, con condiciones más favorables que las del mercado. Estos créditos pueden destinarse a nueva infraestructura física para aumentar la cobertura educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad. El valor de los créditos correspondió a

\$120.153 millones de pesos, de los cuales el 39% fueron para instituciones públicas y el 61% a privadas. Respecto al tipo de proyectos financiados, el 82% fueron de construcción y ampliación de infraestructura, mientras que el 12% correspondió a dotación de laboratorios y el 6% a equipamiento tecnológico y de redes.

FOMENTO A LA PERMANENCIA Y GRADUACIÓN

En la educación superior, se presentan niveles de deserción muy elevados. En 2004 se calculaba que de 100 jóvenes que entraban a las instituciones de este nivel 48,4 abandonaban sus estudios sin terminarlos. Esta tasa general resume una situación que varía bastante entre instituciones, regiones y programas académicos. Se sabe que en 2009 el abandono en instituciones públicas (45,3%) es un poco menor al que se da en instituciones privadas (52,1%). La deserción, por otra parte, es mayor en las carreras técnicas profesionales (65,1%) y tecnológicas (60,6%) que en las universitarias (44,2%).

TABLA No. 19

TASA DE DESERCIÓN POR COHORTE Y ANUAL³³

AÑO	TASA DE DESERCIÓN POR COHORTES (%)	TASA DE DESERCIÓN ANUAL (%)
2002	52,6	N.D
2003	51,6	N.D
2004	48,4	15,8
2005	48,3	13,1
2006	47,8	11,5
2007	46,4	10,7
2008	44,9	12,1
2009	45,3	12,4

Fuente: MEN – SPADIES (www.mieducacion.gov.co/spadies).

Como se ve, el problema es serio (aunque en Colombia la tasa es algo menor que el promedio de Latinoamérica y el Caribe, donde es de 50%), pues el hecho de que casi la mitad de los estudiantes que comienzan sus carreras las abandonen representa una alta pérdida social y económica. Esto es menos preocupante, aunque costoso, cuando se abandona una carrera para pasarse a otro programa, pero lo más grave es cuando el estudiante deja totalmente la formación en educación superior. Es, además, un fenómeno muy complejo, con causas y motivaciones

³³ La tasa por cohorte mide la proporción de los que entran al primer año y que se han retirado al décimo semestre, para el nivel universitario, y a los seis semestres, para el nivel tecnológico y técnico. Por su parte, la tasa de deserción anual contabiliza la proporción de estudiantes que estando matriculados dos semestres atrás, son clasificados como desertores un año después.

muy diferentes, lo que hace difícil diseñar estrategias apropiadas para superarlas. Por esto, una de las tareas a las que se dio especial importancia fue establecer un sistema que permitiera seguir este fenómeno y analizar sus causas.

Para ello se estableció SPADIES, el cual hace parte del SNIES, que integra información de las instituciones de educación superior, el ICFES y el ICETEX. El sistema, pionero en América Latina, le permite al Ministerio medir y seguir los factores determinantes del fenómeno, conocer su evolución en el tiempo y ver cómo se comportan diferentes instituciones y regiones. Igualmente, hace posible que cada institución cuente hoy con un perfil de los estudiantes y con sistemas de alertas tempranas sobre los factores que los hacen vulnerables, lo que sirve para orientar, de forma más eficiente, apoyos y políticas. A la fecha, el SPADIES está instalado en el 98% de las instituciones de educación superior y ha hecho seguimiento a más de tres millones de estudiantes matriculados entre 1998 y 2009.

La ventaja de este seguimiento y de la información integral sobre el estudiante es saber qué hace al individuo concreto vulnerable a la deserción. Es así posible intervenir a tiempo, aplicando una política preventiva que incluye mecanismos de consejería y atención psicológica y no simplemente correctiva. También permite focalizar el apoyo en los estudiantes con mayor riesgo de deserción.

Las investigaciones, así como los datos recopilados en el SPADIES, señalan como principales causas, como se sabía intuitivamente, problemas académicos, la falta de recursos financieros, la inadecuada orientación profesional y el entorno socio-familiar. El aporte real del sistema es medir el peso de los diversos factores y ordenar su importancia para cada institución. Para el país en general, el SPADIES ha permitido saber que los determinantes principales del abandono de carrera son el nivel de preparación académica previa (medido por el examen de ingreso a la educación superior del ICFES), el programa académico que se sigue y factores de la historia individual del estudiante, como el género, la edad, el nivel socioeconómico en que creció y el ingreso monetario presente de la familia, si se encuentra trabajando, la tasa de desempleo de la región, el nivel educativo de la madre, el número de hermanos y la posición entre ellos.

El análisis identificó también diferencias regionales. Así, los mayores índices de deserción se registran en Sucre y Bolívar, con una tasa que supera en diez puntos el promedio nacional, seguidos por Norte de Santander, Quindío y Valle. Departamentos como Meta, Atlántico y Tolima presentan tasas similares al promedio nacional, mientras que la menor deserción la registran los departamentos de Boyacá, Risaralda y Huila.

Para enfrentar el problema, el Ministerio está apoyando 36 proyectos regionales formulados por las instituciones de educación superior orientados a acompañar

a los estudiantes con dificultades académicas con cursos de nivelación, tutorías y monitorías, a orientar vocacionalmente a los jóvenes aspirantes a la educación superior y a mejorar sus procesos de adaptación a la vida universitaria.

Entre 2007 y 2010, el Ministerio ha aportado \$6.285 millones de pesos y las instituciones destinaron \$6.836 millones de pesos de contrapartida. Como resultado, se ha apoyado a 39.663 estudiantes mediante programas directos de acompañamiento a 25.956 beneficiarios adicionales que las instituciones venían apoyando previamente y han comenzado a formar competencias en 6.457, en procesos de articulación con la media. En cuanto a la tasa de deserción, en el primer grupo de 11 instituciones apoyadas, la tasa de deserción anual promedio disminuyó de 13,2% en 2007 a 11,5% en 2008. Para el grupo de 19 instituciones apoyadas entre 2008 y 2009, la tasa de deserción anual disminuyó en 2009 en 1,4%, pasando de 18,7% en 2008 a 17,3% en 2009. Para las instituciones no apoyadas, la deserción anual aumentó al pasar del 12,1% en 2008 al 12,4% en 2009. A comienzos de 2010, el Ministerio seleccionó 6 proyectos más, los cuales se están ejecutando a partir del primer semestre de este año.

Para disminuir la deserción por razones económicas se ha desarrollado el esquema de financiación ya descrito encabezado por el ICETEX, que apoya con créditos y subsidios a los estudiantes más pobres para entrar a cualquier universidad. Según estudios realizados por la Universidad Nacional para el ICETEX en 2006 y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de los Andes en 2008, los estudiantes apoyados por el crédito ACCES tienen una tasa de deserción cercana al 30% de los que no reciben este apoyo, tienen mejores resultados académicos, aprueban una proporción mayor de materias y se gradúan, en promedio, un semestre antes. Según la información del SPADIES, mientras que los estudiantes que han sido beneficiarios alcanzan una deserción por cohorte de 35,6%, aquellos que no reciben el apoyo llegan a una tasa del 52,1%.

Para generar la reflexión, compartir conocimientos e intercambiar experiencias, se realizaron dos foros internacionales sobre deserción y permanencia con la participación de ponentes de Australia, Chile, España, México, Estados Unidos e Inglaterra y se publicó el libro *Deserción Estudiantil en la Educación Superior Colombiana*, que contiene los principales resultados de la metodología de seguimiento y diagnóstico del fenómeno, así como las propuestas para prevenir y tratar el abandono de estudios.

La Revolución Educativa entiende que las políticas que fomentan la permanencia estudiantil son una prioridad en la agenda educativa y que deben ser objeto de seguimiento no sólo por el Gobierno y las autoridades regionales y locales, sino

también por directivos, docentes, investigadores, orientadores, medios de comunicación y la sociedad en general.

Hacia adelante y como parte de las estrategias que deben fortalecerse, es necesario promover la articulación entre la educación media y superior, trabajar en el fortalecimiento de las políticas de bienestar universitario, impulsar la colaboración entre las instituciones para compartir y replicar experiencias exitosas en la disminución de la deserción estudiantil y seguir gestionando recursos para que más jóvenes permanezcan en la educación superior.

Como la permanencia está ligada con la calidad, el SACES deberá integrar de forma más explícita el uso de la información del SPADIES como elemento de análisis en el proceso de evaluación del otorgamiento y renovación de registro calificado y acreditación de alta calidad.

ATENCIÓN INTEGRAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

Después de cumplir las metas fijadas en relación con la educación básica y media, la Revolución Educativa orientó su acción a la ampliación de la oferta educativa para la primera infancia. Este grupo de población³⁴ está conformado por los niños menores de 5 años, que, según el censo de 2005, son 4.280.363. A partir de la encuesta Sisbén 2008, se estima que 2.502.982, es decir el 58,48%, pertenecen a la población vulnerable, correspondiente a los niveles 1 y 2 del Sisbén.

Los reportes del ICBF, el SIMAT y el Sistema de Información de Primera Infancia (SIPI) indican que, de esos 2.5 millones, 1.591.298 niños están recibiendo algún tipo de atención. De ellos, 912.869 reciben atención no integral en programas del ICBF (hogares comunitarios³⁵, hogares del programa Familia, Mujer e Infancia, FAMI³⁶, instituciones como los jardines comunitarios, hogares felices para la paz, establecimientos de reclusión y lactantes) y de algunas enti-

34 La primera infancia incluye a los niños y niñas menores de 6 años. Sin embargo, la población atendida en el Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) es de menores de 5 años.

35 El Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, iniciado en 1987 por el ICBF, beneficia menores de 7 años en condiciones de extrema pobreza en zonas urbanas y núcleos rurales marginales en las 26 regionales del ICBF en el país. Esta modalidad de atención ofrece alimentación y cuidado.

36 Programa inspirado en el Programa de Hogares Comunitarios para integrar la acción conjunta del Estado, la comunidad y la familia. Busca mejorar las condiciones de salud, nutrición, socialización y afecto. Su población objetivo son los niños hasta los dos años, así como las madres gestantes y lactantes de las zonas urbanas y rurales deprimidas, principalmente de municipios con altos índices de pobreza. Los hogares FAMI son administrados por la madre o el padre comunitario y las Asociaciones de Hogares Comunitarios.

dades territoriales, que en esta etapa de transición y mientras adecúan sus estructuras a la nueva política de atención integral, continúan prestando el servicio a menores de cinco años en jardines públicos.

El resto de los niños, es decir, 678.429³⁷, reciben atención integral. 405.000 de ellos son atendidos por el PAIPI del Ministerio de Educación y el ICBF, en entornos de atención familiar, institucional y comunitario y con proyectos especiales con Familias en Acción³⁸, Convenio Ministerio de Educación y Corporación Día de la Niñez en ludotecas bajo la metodología Niños aprendiendo, viviendo, experimentando y socializando (NAVES)³⁹ y aquellos otros dirigidos a poblaciones indígenas y afrodescendientes. La población restante es atendida directamente por el ICBF en los programas Hogares Infantiles⁴⁰, Múltiples, Agrupados⁴¹, Empresariales y Jardines Sociales, y por entidades territoriales como Bogotá y Medellín.

Para el caso de los niños que no se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, aproximadamente 1,7 millones, se sabe que, antes de los tres años, son pocos los padres que usan servicios de atención integral, pero después de esta edad es muy frecuente que lo hagan en jardines e instituciones privadas que cuentan con niveles de calidad administrativa y pedagógica razonables, aunque probablemente muy variables, por los niveles de exigencia muy diferentes que hacen los padres de los distintos estratos.

Entre 2006 y 2010, la política del Ministerio buscó coordinar los distintos sectores que participan en la atención a los niños, como el de protección y salud, para definir con ellos, en especial con el ICBF, una política que ofrezca cuidado, salud, nutrición, apoyo familiar, protección y educación, y que se concretó en el PAIPI.

37 Fuente: Programa de Atención Integral a la Primera Infancia MEN, ICBF, Dirección de Análisis y Diseño SDIS, Programa Buen Comienzo.

38 El MEN, en alianza con el programa Familias en Acción, se ha propuesto articular el componente educativo a los subsidios de nutrición y al seguimiento a los programas de crecimiento y desarrollo para dar atención integral a los menores de 5 años, en un proyecto de formación para la promoción del desarrollo de esta población mediante el fortalecimiento de las prácticas educativas, de cuidado y crianza que tengan los cuidadores en el ámbito familiar, beneficiarios del Programa Familias en Acción, que se desarrolla en el marco de la política educativa para la Primera Infancia, por medio de metodologías virtuales y participativas.

39 Las ludotecas son espacios de juego generalmente construidos por los municipios, en bibliotecas o espacios comunitarios, para niños de todas las edades. El Ministerio de Educación está desarrollando con la Corporación Día de la Niñez modalidades de atención integral a la primera infancia con base en la metodología NAVES.

40 La modalidad Hogares Infantiles Múltiples, fue implementada por el ICBF para propiciar el desarrollo integral de menores de 5 años con la participación de la comunidad, los entes territoriales, organizaciones comunitarias, empresas privadas, cajas de compensación y el Estado colombiano en centros zonales. Las personas con discapacidad sensorial, física y cognitiva deben ser atendidas en los Hogares Infantiles. Sólo en casos de discapacidad severa el Comité de estudio y selección de usuarios y el Centro Zonal del ICBF evaluarán la remisión a otro tipo de servicios del Sistema de Bienestar Familiar.

41 Los Hogares Comunitarios de Bienestar Grupales son lugares de socialización para niños de 6 meses hasta menores de 6 años, donde se atienden en una misma planta física a los niños de 2 a 5 Hogares Comunitarios de Bienestar Familiares.

De esta manera, el Ministerio de Educación configuró un sistema para atender la primera infancia (niños de cero a cinco años), que busca apoyar el desarrollo de las competencias durante toda la vida y en consecuencia favorece la calidad en la educación básica, especialmente para los niños provenientes de hogares vulnerables, con condiciones socioeconómicas precarias y con padres con pocos años de educación. Adicionalmente, este proceso reduce las dificultades para la adaptación del niño al sistema escolar, y enfrenta la tendencia a repetir transición y el primer año, frecuentes en nuestro sistema.

Actualmente se adelanta el diseño del sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, que busca garantizar unas condiciones básicas en infraestructura, dotación de recursos educativos y de cuidado, disponibilidad de talento humano idóneo, salud y nutrición, proceso educativo, administrativo y desarrollo de planes de atención integral, de manera que la atención que reciben los niños sea de calidad, sin importar el nivel de ingreso de sus familias.

TABLA No. 20

TIPOS DE PROGRAMAS

			2009	TOTAL NACIONAL
ATENCIÓN NO INTEGRAL	ICBF	HOGARES COMUNITARIOS TRADICIONALES (ICBF)	655.741	639.293
		HOGARES FAMI (ICBF)	229.359	231.785
		OTRAS MODALIDADES ICBF (JARDINES COMUNITARIOS, H. FELICES PARA LA PAZ, ESTABLECIMIENTOS RECLUSIÓN, LACTANTES Y PREESCOLARES).	14.478	14.791
	MEN	LUDOTECAS NAVES (MEN)	21.851	-
	OTROS	JARDINES INFANTILES PÚBLICOS ¹	27.193	27.000
SUB TOTAL ATENCIÓN NO INTEGRAL			948.622	912.869
ATENCIÓN INTEGRAL	ICBF	H. INFANTILES, H. MÚLTIPLES, AGRUPADOS Y EMPRESARIALES Y JARDINES SOCIALES (ICBF).	191.203	206.429
	E. TERRITORIALES	BOGOTÁ	29.828	30.000
		MEDELLÍN	17.000	37.000
	PAIPI MEN	ENTORNOS FAMILIAR, COMUNITARIO (HCBF-MEN) E INSTITUCIONAL PAIPI (MEN - ICBF) ²	157.914	363.180
		PROYECTOS ESPECIALES (LUDOTECAS NAVES, FAMILIAS EN ACCIÓN EDUPOL, CHOCÓ E INDÍGENAS)	17.196	41.820
SUB TOTAL ATENCIÓN INTEGRAL			413.141	678.429
GRAN TOTAL			1.361.763	1.591.298

Fuente: ICBF, Programa de Atención Integral a la Primera Infancia MEN, Dirección de Análisis y Diseño SDIS, Programa Buen Comienzo.

1. No incluyen poblaciones que reciben atención en instituciones privadas que no reportan en SIMAT. Corresponde a niños de Sisbén 1 y 2. La matrícula completa es de 248.224.
2. Incluye la atención a través del Fondo ICETEX y de los Convenios de Canasta Local.

La atención integral en primera infancia se presta siguiendo varias modalidades, que se han agrupado en tres tipos principales: la atención en “entorno familiar”, “entorno comunitario” y “entorno institucional”. En el primer caso, dirigido principalmente a niños de zonas rurales o dispersas en los que no son viables los cuidados comunitarios o institucionales, el proyecto capacita y apoya, con encuentros educativos semanales y visitas a los hogares, a padres o madres para que atiendan en forma integral a sus niños –y a veces a otros niños– en el ambiente del hogar. En el entorno comunitario se brinda atención a los niños, niñas y madres comunitarias en Unidades Pedagógicas de Apoyo (UPA). Las madres comunitarias responsables de estos hogares reciben formación para garantizar un entorno saludable y adecuado que promueva el desarrollo de competencias y aprendizajes variados. En el entorno institucional los niños reciben la atención cinco días a la semana, ocho horas diarias, en instituciones especializadas dentro de modelos no escolarizados. En todas las modalidades se definió que el servicio debe darse en un espacio independiente y diferente de la escuela formal con personal idóneo y recursos adecuados.

Para lograrlo, el Ministerio estableció un marco de atención integral cuya financiación se asume en forma coordinada por el ICBF, municipios, departamentos y otras entidades. Para poder administrar en forma eficiente estos procesos se creó el SIPI, que permite tener información niño a niño y saber quiénes son los prestadores del servicio y los agentes educativos que están trabajando en el programa. Se hace así seguimiento a los niños de población vulnerable y en condición de desplazamiento, mediante cruces con las bases de datos del Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), Sisbén, Familias en Acción y Red JUNTOS. El SIPI está articulado con el SIMAT, lo que permitirá seguir la trayectoria de los beneficiarios en el tiempo y los avances en materia de atención de entidades públicas y privadas.

En el marco de lo establecido por el artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia, el MEN, en alianza con el ICBF y las entidades territoriales, se fijó la meta de atender de manera integral –en nutrición, cuidado y educación– a 400.000 niños menores de 5 años de Sisbén I y II para 2010. El Ministerio enfocó su acción en el componente educativo de la atención integral a los niños menores de 5 años que se encuentran bajo el cuidado de sus padres en las zonas rurales y urbanas y en los beneficiarios del programa de madres comunitarias del ICBF.

Hasta mediados de 2008, el PAIPI era financiado exclusivamente con presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, que apoyaba el componente pedagógico, y del ICBF. Frente a la suspensión de la financiación por el ICBF se buscó el apoyo de las entidades territoriales y, desde el segundo semestre de 2008, se

comenzaron a gestionar los convenios denominados “Bolsa Local”, que buscaban que los municipios o gobernaciones que tuvieran avances importantes en el tema y una capacidad administrativa y fiscal, apoyaran la atención integral de primera infancia conjuntamente con el Ministerio. Como ocurría con los convenios con el ICBF, el Ministerio aportaba los recursos para atender educación y las entidades territoriales la contrapartida para cuidado y nutrición. Como resultado de esta gestión, se suscribieron tres convenios para el periodo 2008-2010 con el Municipio de Medellín para la atención de 28.000 niños y niñas, con el Distrito de Bogotá para atender 25.000 niños en entorno institucional y familiar y con el Departamento de Boyacá para atención de 12.000 en el entorno familiar.

Para responder a las necesidades de los niños menores de 5 años de las poblaciones étnicas, se firmaron convenios que permitieron la atención de 5.000 niños indígenas y 40.000 niños afrocolombianos⁴², con especial relevancia en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y Vaupés.

Como la insuficiencia de espacios físicos es una de las mayores limitaciones para la atención de la primera infancia, se han invertido \$625.715 millones de pesos⁴³ en el desarrollo de 2.472 proyectos orientados a la construcción o adecuación de centros especializados para la atención integral a la primera infancia, de acuerdo con requisitos técnicos y un diseño arquitectónico establecidos previamente por el Ministerio y el ICBF, como entidades responsables de definir los parámetros para la atención a menores de 5 años. En este terreno, vale la pena mencionar la suscripción de varios convenios entre el MEN y el ICBF, a través de los cuales se apalancaron recursos de los municipios para la construcción de 62 nuevos centros especializados en 42 municipios, que serán entregados a la comunidad en 2010 y para los cuales el MEN aportó \$40.792 millones de pesos.

Estas infraestructuras pueden ser construcciones nuevas o sedes adaptadas para la atención integral; en ambos casos se busca contar con espacios amables y adecuados, estableciendo unas áreas mínimas para garantizar una atención de calidad en una planta física que no presente riesgos de accidentes ni problemas de salubridad y que tenga buenas condiciones de aire, luz y servicios apropiados.

Se definió también, en relación con el entorno familiar, el material didáctico básico para el desarrollo de lenguajes expresivos (instrumentos musicales, cuentos infantiles, títeres y material para juego de roles, juegos de construcción, movimiento y expresión corporal y cojines). Para los entornos comunitarios e institucional, se

42 Estimado en la estructura poblacional de los municipios con población afrocolombiana, negra o raizal igual o superior al 30%.

43 CONPES 115 de 2007: \$270.250 millones; CONPES 123 de 2009: \$130.725; Ministerio de Educación Nacional: \$40.792; ICBF \$31.172.

seleccionó el material didáctico de apoyo (televisor, DVD, computador, grabadora, videos y películas infantiles, cojines, colchonetas, teatrino, mesas y sillas a escala y sillas para adulto) así como materiales para el desarrollo de competencias comunicativas y de lenguaje, cognitivas, físicas y corporales, simbólicas y expresivas.

El trabajo que se ha desarrollado con el ICBF en los últimos cuatro años representa un primer intento de avance jurídico y financiero, pero es necesario contar con mayores y más estables fuentes de financiación para garantizar la continuidad y ampliación del servicio. Asimismo, es esencial seguir la oferta privada y caracterizar a los prestadores del servicio.

LOS MUNICIPIOS Y LA ATENCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

En el último trimestre de 2008, se comenzaron a hacer los trámites para gestionar las vigencias futuras del presupuesto de 2009 del Ministerio de Educación y del ICBF para garantizar la continuidad de la atención de primera infancia cubierta por el Convenio 877 de 2007 y seguir ampliando cobertura. Por limitaciones en el presupuesto del ICBF, para 2009 fue preciso buscar alternativas para la financiación de la contrapartida de cuidado y nutrición para las vigencias 2009 y 2010.

Se buscó que los recursos del SGP provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2007 se reorientaran a la cofinanciación del PAIPI. No obstante, debía crearse un esquema jurídico y administrativo que permitiera invertirlos sin generar recurrencia en el gasto.

Se constituyó entonces, a través del Convenio 929 de 2008, suscrito entre el Ministerio de Educación y el ICETEX, el fondo en administración denominado “Fomento a la Atención Integral de la Primera Infancia”, con el objeto de subsidiar la atención integral a los niños y niñas menores de cinco años hasta su ingreso al grado obligatorio de transición. En forma paralela, el Ministerio conformó el Banco de Oferentes para la Atención Integral a la Primera Infancia, el cual recogió los oferentes que habían sido habilitados en el ICBF y lo amplió para que cubriera todo el país.

Finalmente, el CONPES Social 123 de 27 de abril de 2009 aprobó la distribución de \$360.834 millones correspondientes al valor de la liquidación por crecimiento real del PIB superior al 4% durante 2007 a los distritos y municipios y a las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas para 2009 certificado por el DANE. Las actividades financiables, en orden de prioridad, fueron las siguientes:

1. Financiación del PAIPI.
2. Fortalecimiento de la Red de Frío del Programa Ampliado de Inmunizaciones.
3. Construcción de infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia.
4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia
5. Dotación de material pedagógico para los hogares comunitarios de bienestar.

En el segundo semestre de 2009, comenzó la gestión con todos los municipios del país para que se adhirieran al Fondo y cofinanciaran con el Ministerio la atención integral de los niños y niñas menores de 5 años en sus territorios. El resultado del proceso fue la adhesión de 816 municipios y cuatro gobernaciones (Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Vaupés). Los fondos distribuidos por el CONPES deben incorporarse al presupuesto de los municipios, que seleccionan la población a atender y escogen, en el banco de oferentes, los prestadores del servicio, pero siempre a partir del seguimiento y evaluación de las condiciones por parte del MEN.

LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

La educación para el trabajo y el desarrollo humano es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal. Este nivel de formación está regulado por las Leyes 115 de 1994 y 1064 de 2006 y el Decreto 4904 de 2009.

La formación para el trabajo y el desarrollo humano ofrece programas de formación laboral o académica flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de las personas, la sociedad, las demandas del mercado laboral y del sector productivo. Estos programas tienen por objeto preparar a los jóvenes y trabajadores en áreas específicas relacionadas con desempeño y referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones.

El Estado asignó al SENA la responsabilidad de liderar la constitución del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) que coordine toda la oferta del país, pública y privada, en educación media técnica y no formal (hoy

educación para el trabajo y el desarrollo humano) y que busque una formación más integrada al trabajo productivo.

El SNFT es la estructura que permite coordinar la oferta de formación para el trabajo con las necesidades de la sociedad, tomando como referente las normas de competencia laboral colombianas. Se conformó mediante el Documento CONPES 2945 de 1997 y se complementó con el CONPES 081 de 2004. Entre sus funciones están la acreditación de entidades y programas, el mejoramiento de la pertinencia, la definición de las normas de competencia laboral, la certificación de competencias laborales y el esfuerzo de ampliación de cobertura.

Dentro de la oferta de formación para el trabajo, se encuentran programas de 600 horas que conducen a títulos de técnicos laborales y otros de 160 horas orientados a la adquisición de conocimientos y habilidades en diversos temas de la ciencia, las matemáticas, la técnica, la tecnología, las humanidades, el arte, los idiomas, la recreación y el deporte, el desarrollo de actividades lúdicas y culturales, la preparación para la validación de los niveles, ciclos y grados propios de la educación formal básica y media y la preparación para impulsar procesos de auto-gestión, de participación, de formación democrática y, en general, de organización del trabajo comunitario e institucional.

En el país, la oferta de formación para el trabajo es amplia y proviene de múltiples instituciones públicas y privadas. La mayor parte de ella es la que ofrece el SENA, con 114 centros y alianzas suscritas con administraciones municipales, gremios, grupos de empresas e instituciones de educación media. El SENA atendió en 2009, en los programas de formación profesional titulada de formación laboral, que otorgan los Certificados de Aptitud Profesional (CAP), 176.164 estudiantes⁴⁴, en formación complementaria (cursos cortos), 7.160.434 estudiantes y a través del programa Colombia Certifica, ha validado la competencia laboral de 106.438 personas (Fuente SENA).

La oferta privada de formación para el trabajo la hacen 2.548 instituciones educativas con cerca de 8.300 programas, de los cuales 2.897 han renovado su registro.

Actualmente se avanza en la recolección de información en el Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET) en colaboración con las 94 secretarías de educación certificadas e instituciones educativas para que incorporen y actualicen la información de instituciones y registren la información relacionada con los estudiantes matriculados según sus áreas de desempeño.

⁴⁴ Los títulos expedidos en estos programas no son de educación superior.









EDUCACIÓN PERTINENTE Y DE CALIDAD

EL CICLO DE LA CALIDAD

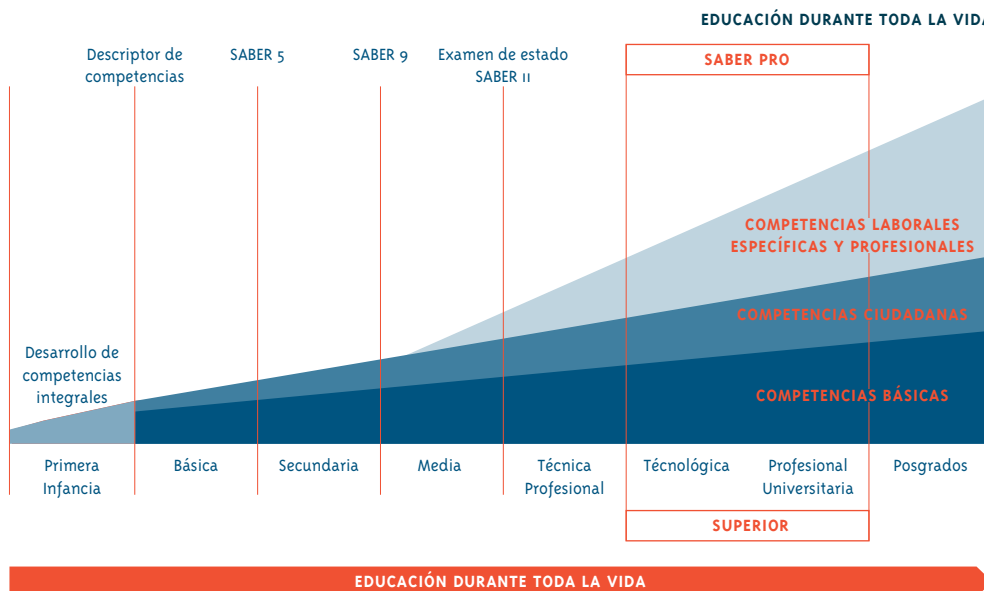
Teniendo en cuenta que una educación de calidad y que forme de manera pertinente para la competitividad, la innovación y la paz es fundamental para que la población pueda enfrentar mejor los desafíos sociales, económicos y culturales que se plantean en el siglo XXI, el Ministerio hizo énfasis en una política que permitiera, al mismo tiempo que se ampliaba el acceso de la población a la educación en todos sus niveles, lograr un mejoramiento permanente de su calidad.

Ésta depende de un conjunto amplio y variado de factores a los que se dan diferentes énfasis. Para lograr resultados continuos, sistemáticos y duraderos, era urgente tener una definición común de lo que se considera educación de calidad. Para la Revolución Educativa, la educación debe desarrollar las competencias de los estudiantes y se debe medir en términos de lo que éstos aprenden. En consecuencia, la política de calidad debe formular con claridad los referentes para el ejercicio de la acción educativa precisando las competencias¹ que deben alcanzar

1 Las competencias son “el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, socio afectivas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido de una actividad en contextos relativamente nuevos y retadores” (Ministerio de Educación Nacional, Carlos Eduardo Vasco, *Introducción a los estándares básicos de calidad para la educación*. Bogotá, MEN, Ascofade, 2006, p. 49).

los estudiantes en los diversos momentos de su desarrollo²; asimismo, debe establecer la forma de medir con precisión lo que se está logrando en cada momento y en cada nivel, lo que se concreta en un sistema eficaz de evaluación; finalmente debe establecer los programas y proyectos para que las instituciones³ mejoren su capacidad para cumplir con estas tareas⁴.

GRÁFICO No. 1



De este modo, la definición de referentes de calidad, la evaluación de resultados y el mejoramiento institucional conforman tres momentos del ciclo de mejoramiento continuo, es decir la secuencia de acciones que mejoran a los estudiantes, la institución educativa y el conjunto del sistema.

Este ciclo de mejoramiento se concreta en las instituciones educativas. Son ellas las que convierten los objetivos y políticas en acciones y las que ponen los

2 Esta conceptualización, que tiene orígenes en los grandes pensadores de la educación del siglo XVIII al XIX, comenzó en los Estados Unidos hacia 1960 y tomó fuerza dentro de las discusiones mundiales sobre pedagogía en la década de los noventa. El informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI, liderado por Jacques Delors y titulado *La educación encierra un tesoro* (1996), dio un gran impulso a la adopción de este paradigma, sobre todo en la UE y la OCDE. El desarrollo paralelo de este proceso en el mundo permite coordinar mejor la acción de los diversos sistemas educativos, comparar sus resultados y lograr que estudiantes y docentes se muevan fácilmente de un sitio a otro.

3 La Ley 115 dio pasos importantes en esta dirección. No hablaba de currículos sino de áreas obligatorias y estableció el PEI como instrumento para que las instituciones plantearan su proyecto educativo con relativa autonomía.

4 Se debe tener en cuenta que el desarrollo de los niños, las niñas y los jóvenes depende además de factores como la salud y la nutrición, la experiencia familiar, sus entornos sociales, la sociedad de la que hacen parte y los medios de comunicación social, elementos que, si bien no son el eje de la acción de un Ministerio de Educación, deben ser tenidos en cuenta en una política pública que se oriente a mejorar la calidad.

diferentes recursos tanto humanos como materiales al servicio de los procesos de formación de los estudiantes. Por ello, la Revolución Educativa ha considerado parte esencial del ciclo de calidad: 1) proponer, difundir y lograr la comprensión de los referentes normativos y conceptuales en los cuales se enmarca la política, 2) consolidar una cultura de la evaluación que se refleje en un sistema de evaluación centrado en el desarrollo de competencias y 3) plantear acciones que refuercen las competencias de los estudiantes, estimulen el avance profesional de los docentes y rectores y mejoren las instituciones que conforman el sistema educativo –las instituciones educativas y las secretarías de educación– mediante el acompañamiento en la administración escolar, el uso de herramientas de gestión como los planes de mejoramiento, el tiempo escolar, la articulación entre los diferentes niveles de las escuelas, el mejoramiento de la infraestructura y la formulación de proyectos educativos congruentes con las necesidades de los estudiantes y sus comunidades.

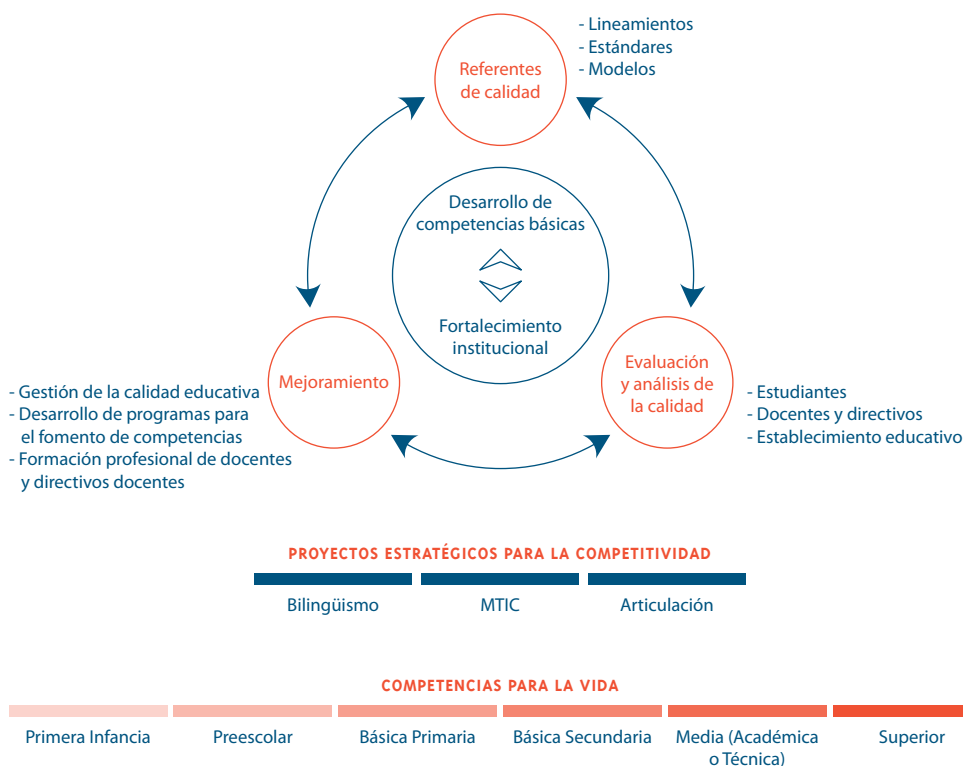
La política de calidad de la Revolución Educativa ha puesto en práctica un sistema ordenado y coordinado que supera la concepción de una educación centrada en la transmisión de conocimientos para consolidar prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de las competencias de los estudiantes. Esto representa pasar de un aprendizaje de contenidos y de una formación memorística y enciclopédica a una educación pertinente y conectada con el país y el mundo y concebir la educación como un proceso permanente que no se agota en el sistema educativo ni en el paso de los estudiantes por los centros de aprendizaje, sino que se extiende a toda la vida y se configura en interacción con el mundo de la vida y del trabajo⁵.

Para la educación básica y media, el Ministerio y las secretarías de educación se han organizado para apoyar el mejoramiento de las instituciones en diversas formas, orientando y acompañando la evaluación, perfeccionando los sistemas de información, elaborando guías de gestión, apoyando la ejecución de planes de mejoramiento, capacitando docentes y directivos y ofreciendo servicios que incluyen el fortalecimiento y el impulso a proyectos específicos para el desarrollo de competencias.

Los componentes fundamentales de este ciclo o secuencia (la formulación de estándares y orientaciones pedagógicas, la evaluación y el mejoramiento) son también aplicables al sistema de aseguramiento en educación superior. En este

⁵ Las propuestas de superar esa visión limitada tienen una larga historia, pero sólo a fines del siglo XX adquirieron fuerza ante la evidencia de que la formación profesional certificada en un título profesional o técnico perdía rápidamente su vigencia y era preciso que la educación tuviera clara la necesidad de formar para el aprendizaje permanente.

CICLO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD



nivel, las instituciones son autónomas para lograr los objetivos que ellas mismas se fijan. Por ello, el Ministerio orientó su esfuerzo a establecer el marco normativo y de apoyo que permita a la educación superior evaluarse, definir sus propias políticas y acciones de mejoramiento y ponerlas en ejecución. Para esto, se consolidó un sistema integral de evaluación, aseguramiento y acreditación de la calidad, asumiendo la responsabilidad de la inspección y vigilancia de la educación superior⁶ con el fin de garantizar un nivel apropiado de calidad en todos los programas ofrecidos en el país.

Este sistema incluye el establecimiento y verificación de las condiciones mínimas para el registro calificado, la acreditación institucional y la acreditación voluntaria y de alta calidad que otorga el MEN por recomendación del CNA.

Parte muy importante del sistema es la aplicación de los ECAES, que permiten a toda la sociedad tener los datos necesarios sobre el nivel de la formación ofrecida por las instituciones. Junto con el Observatorio del Mercado Laboral, dan información acerca del resultado final del proceso formativo en cuanto a competencias, conocimientos y pertinencia para la vida laboral. Las evaluaciones sirven, como

⁶ Esta función había sido delegada al ICFES.

en el resto del sistema, para el diseño de planes de mejoramiento que reciben apoyo financiero del Ministerio.

REFERENTES DE CALIDAD: LOS MARCOS CONCEPTUALES Y ESTRATÉGICOS

EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS

La política de calidad busca que todos los estudiantes, sin tener en cuenta su origen social, económico o cultural, tengan la misma oportunidad de adquirir conocimientos y desarrollar las capacidades, habilidades y valores necesarios que les permitan vivir, convivir, ser productivos en las condiciones del mundo actual y seguir aprendiendo durante toda su vida.

El ciclo de mejoramiento comienza con la formulación y definición de estos referentes de calidad (estándares básicos de competencias en comunicación –español e inglés–, matemáticas, ciencias, y ciudadanía), diseñados para orientar la práctica educativa de los agentes del sistema en su conjunto, con el fin de que los estudiantes, a su paso por las instituciones y en cada uno de los niveles, desarrollen un conjunto de competencias básicas y ciudadanas. Esta definición estuvo acompañada de mecanismos de divulgación y apropiación de las bases conceptuales de la educación por competencias por los docentes y, en general, por la comunidad educativa, y complementada con lineamientos curriculares, guías metodológicas y orientaciones pedagógicas en tecnología, educación artística, filosofía y educación física, recreación y deporte.

Para la educación inicial, el Ministerio de Educación, apoyado en el artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia de 2006, encabezó la formulación de la política educativa y definió un marco de referencia sobre desarrollo infantil y competencias en la primera infancia⁷. Los estándares definidos se relacionan con los que se establecieron para educación básica. Además, elaboró un instrumento de diagnóstico de competencias básicas aplicable en el momento de entrar a transición.

⁷ Ministerio de Educación Nacional, República de Colombia. *Desarrollo Infantil y Competencias en la Primera Infancia*. Documento No. 10. Bogotá, noviembre, 2009. Este documento se puede consultar en el CD de anexos.

Para la definición de los referentes en educación preescolar, básica y media, que fueron elaborados en conjunto con las facultades de educación⁸ y con maestros y expertos de la comunidad académica, se tuvieron en cuenta las características de nuestro contexto social y cultural y se analizaron los estándares de diferentes países de Europa y América.

En 2002, se formularon los estándares para las competencias básicas: matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas. En matemáticas, los estándares se orientan a mejorar el planteamiento y la resolución de problemas, el razonamiento y la comunicación matemática. En comunicación, buscan una mejor producción, comprensión e interpretación de textos orales y escritos, la exploración de la literatura, la lectura de símbolos y la aprehensión de los procesos y funciones de la comunicación. En ciencias sociales y naturales, buscan lograr que cada estudiante explore hechos y fenómenos, analice problemas, observe, recolecte, organice y evalúe críticamente información y comparta sus resultados. Y finalmente las competencias ciudadanas, en las que un elemento central es tomar la institución académica y el aula de clase como laboratorios prácticos de convivencia, están orientadas a formar personas autónomas, orgullosas de su identidad y respetuosas de la diferencias.

Para lograr la apropiación de los referentes de calidad, se hicieron 13 publicaciones de circulación nacional⁹ distribuidas en forma impresa y electrónica y se llevaron a cabo talleres de socialización a los que asistieron 141.720 docentes y directivos docentes. Adicionalmente los foros educativos nacionales sirvieron de plataforma para la discusión de una educación que desarrolla competencias.

COMPETENCIAS GENÉRICAS PARA EDUCACIÓN SUPERIOR

Definir un marco de competencias para la educación superior fue más complejo por la diversidad de la oferta educativa en este nivel y las reservas de algunos miembros de la comunidad académica hacia la inclusión de esta noción en los currículos universitarios. En efecto, la formación en educación superior ha estado tradicionalmente centrada en competencias específicas definidas generalmente en los perfiles profesionales de cada institución y, en muchos casos, en los que establecen las asociaciones de facultades o las asociaciones de profesionales. Las competencias generales se daban usualmente por supuestas, con excepción de

⁸ Con Ascofade, Asociación Colombiana de Facultades de Educación.

⁹ Estos estándares están disponibles en la serie Guías, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-35420.html>

algunos elementos comunes a varias carreras y que tenían lugar en el currículum, como el aprendizaje de un idioma extranjero, o se suponía que se desarrollaban como una consecuencia indirecta del proceso de adquisición de las competencias específicas. Por otro lado, la mayor parte de los procesos de evaluación, acreditación y similares, analizan más los procesos que los resultados y, al evaluar resultados, es casi siempre más fácil evaluar conocimientos que competencias.

Sin embargo, desde hace años, surgió la preocupación por la falta de visibilidad que se daba en la educación superior a elementos básicos en la preparación de los futuros egresados, independiente del campo de estudio o del posterior desempeño laboral. Esta preocupación se nutrió de las recomendaciones de iniciativas de política, investigación y evaluación como la Declaración de Bolonia, el proyecto Tuning, y AHELO¹⁰, que coinciden en afirmar que estas competencias, si bien se aprenden y aplican en contextos definidos, no están vinculadas a ningún campo académico o laboral particular pero son condición necesaria para un desempeño de alto nivel en cualquiera de ellos.

Con el apoyo del ICFES, el Ministerio de Educación adelantó, en 2008 y 2009, una consulta con expertos nacionales e internacionales, así como una amplia revisión de literatura, con el fin de definir competencias genéricas para la educación superior pertinentes en el contexto colombiano en el marco de la globalización. El grupo de expertos hizo una formulación general de las áreas principales que debían analizarse para definir las competencias genéricas¹¹, que se definieron como pensamiento matemático, comunicación en lengua materna y en otra lengua internacional, cultura científica y tecnológica y gestión de la información, y ciudadanía.

A partir de esto, el ICFES y el MEN, una vez realizado el estudio piloto en Colombia del examen australiano para evaluar competencias genéricas (Graduate Skills Assessment), definieron un conjunto de desempeños mediante los cuales se miden las competencias genéricas arribas citadas. Estas pruebas están en proceso de diseño e incluyen: (a) las propias del pensamiento abstracto o de orden superior (razonamiento crítico, entendimiento interpersonal, pensamiento creativo y razonamiento analítico, solución de problemas), (b) habilidades complejas que

10 Mientras que la declaración de Bolonia responde a la necesidad de encontrar los elementos comunes en formaciones diversas con el ánimo de generar un “espacio internacional” para las distintas titulaciones, el proyecto Tuning avanzó en la caracterización de esos elementos para distintas profesiones en Europa y América Latina. AHELO, por su parte, es una iniciativa reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que tiene como propósito comparar el desempeño de países en competencias genéricas y específicas.

11 Documento del grupo de trabajo convocado por el Ministerio, abril de 2009, en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-189357_archivo_pdf_introduccion.pdf. Propone tres grupos generales: las que permiten comprender la realidad, las que dan la capacidad de pensar en forma autónoma y las que permiten actuar en forma responsable.

permiten movilizar las anteriores, o desplegarlas (comunicación, comprensión del entorno, trabajo en equipo, alfabetización cuantitativa, manejo de información, inglés, TIC) y (c) las que resultan de la combinación de las anteriores, a saber aprender a aprender y transferir o recontextualizar lo aprendido.

CULTURA DE EVALUACIÓN Y USO DE RESULTADOS

Al tener referentes claros de lo que deben saber y saber hacer los estudiantes, el segundo paso del ciclo de mejoramiento de la calidad es medir y valorar periódicamente los resultados de los procesos pedagógicos.

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y el uso de sus resultados tienen como referente importante la aplicación de pruebas externas, tanto nacionales –censales– como internacionales –muestrales–, y la exploración y análisis de los factores asociados a la calidad. Tales evaluaciones permiten tener resultados individuales y por instituciones, que han sido de gran utilidad para establecer políticas de mejoramiento y calidad, tanto en el nivel territorial como en el nacional.

EVALUACIONES NACIONALES

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN NACIONAL

Desde su creación en 1968, a partir del antiguo Fondo Universitario Nacional, el ICFES asumió el diseño de una prueba única o “examen de Estado” para la admisión a la educación superior, que se aplicó por primera vez en ese año y se hizo obligatorio a partir de 1980.

El ICFES estableció en ese año el Servicio Nacional de Pruebas, que asumió poco a poco la ejecución de otras evaluaciones, como los exámenes de validación de bachillerato, las pruebas muestrales SABER, que comenzaron a probarse en 1991 en el marco de un esfuerzo por diseñar un mecanismo de evaluación de calidad de la educación básica, y la participación en pruebas internacionales.

En 1992, la Ley 30 ordenó al ICFES organizar exámenes de Estado para la educación superior, los que se sólo se aplicaron en la década siguiente. Y en 1994, la Ley 115 en su artículo 80, dispuso que el Ministerio de Educación estableciera un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que operara en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del ICFES y con las entidades territoriales, como base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.

Con la Revolución Educativa, estas evaluaciones dejaron de ser aisladas para convertirse en un sistema integrado que da cuenta de la evolución de los aprendizajes y competencias de los estudiantes desde la educación inicial hasta la superior. Evaluar las competencias implicó hacer cambios sustanciales en el diseño de las pruebas, debido a que se pasó de los exámenes tradicionales orientados a medir conocimientos y aptitudes a evaluaciones como las recientes, que buscan medir un saber hacer en contexto, es decir, donde los estudiantes muestran su capacidad de aplicar conocimientos y habilidades en situaciones concretas. Estas acciones van desde la interpretación de un texto, un gráfico o un mapa, hasta la solución de un problema, pasando por la valoración de conceptos y teorías para tomar una decisión en el contexto de las disciplinas, según el nivel educativo correspondiente.

Además, las evaluaciones recogen datos para caracterizar el contexto en el que viven los estudiantes y las instituciones a las que asisten. De esta forma, aunque el foco de la evaluación son los aprendizajes y desempeños de los estudiantes, la información sobre factores asociados y la disponible en sistemas como el SIMAT, el SNIES y el Observatorio Laboral permiten relacionar los resultados y los factores internos y externos a la institución. A partir de esta información, es posible comparar grupos de estudiantes e instituciones con rasgos socioeconómicos o geográficos comunes e identificar los aspectos que pueden estar asociados con la calidad de la educación. De este modo, se pueden formular metas más precisas de mejoramiento, que tengan en cuenta las características específicas de la población y de la institución o partan de un diagnóstico de los aspectos que puedan influir en los resultados de una institución o un conjunto de ellas.

Los resultados de las evaluaciones¹² permiten a los establecimientos identificar sus fortalezas y debilidades para ajustar sus planes de estudio, emprender actividades pedagógicas, retroalimentar sus propios sistemas de evaluación y sugerir acciones de mejoramiento y planes de formación docente. Por esta vía, el sistema cuenta con información válida sobre la formación y las competencias de los estudiantes y, por su carácter censal¹³, se puede tener en cuenta para analizar la relación con factores socioeconómicos y de otro tipo. Los maestros, por su parte, identifican los cambios que deben introducir en sus prácticas ajustando sus modelos y transformando su forma de enseñar en función del aprendizaje de sus estudiantes.

Se ha avanzado en la conformación de un sistema que permita tener información oportuna, hacer comparaciones en el tiempo y establecer la contribu-

12 Examen de Estado anual para la educación media, conocido como ICFES trienal para la básica primaria y la básica secundaria (en pruebas SABER).

13 El examen del ICFES evaluó, en 2002, a 390.767 estudiantes y, en 2009, a 524.579, lo que representa un incremento del 34,2%.

ción de cada nivel educativo al desarrollo de competencias, pero los desafíos en este sentido son considerables. Para responder a ellos, el ICFES se concentró en las evaluaciones y el Ministerio de Educación en el uso de los resultados de las mismas y su divulgación en la comunidad educativa para el mejoramiento. Con la Ley 1324 de 2009, el ICFES se transformó en el Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación como entidad nacional independiente adscrita al Ministerio de Educación, pero con presupuesto propio, con la responsabilidad de adelantar evaluaciones externas de calidad de la educación.

Otra característica importante del sistema nacional de evaluación promovido por la Revolución Educativa es la comparación con otros países. Así la participación de estudiantes en estudios internacionales pasó de ser esporádica a ser constante y sistemática, con el fin de obtener información sobre el avance de nuestro sistema educativo de forma continua. Colombia, además, tiene ahora resultados comparables entre evaluaciones realizadas en al menos dos momentos a lo largo del tiempo¹⁴.

Todos estos objetivos enmarcaron los logros del sistema de evaluación de la calidad de la educación durante el período 2002-2010, entre los cuales se destacan la aplicación de un sistema de evaluación por competencias a lo largo de todos los niveles educativos, que incluye el instrumento de diagnóstico de competencias básicas para pasar a transición, las evaluaciones censales para la educación básica (SABER 5º y 9º), el examen de Estado de la Educación Media (SABER 11º, conocido como ICFES) y los exámenes de Calidad de la Educación Superior (SABER PRO, conocidos como ECAES).

LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS NACIONALES

En SABER, de una evaluación muestral en 1991 aplicada a 15.002 alumnos, pasamos a 1.021.790 estudiantes de grado quinto y noveno evaluados durante 2002 y 2003 y a 1.369.674 en 2009, cuando se aplicó en más del 90% de los establecimientos educativos del país, oficiales y privados, y al 87% de los estudiantes de esos grados. La comparación de sus resultados de 2002-03 y 2009 muestra variaciones pequeñas en los puntajes promedio. Mientras que en quinto grado hubo una leve mejoría en ambas áreas, con un incremento de 4,5 puntos en lenguaje (de 291,9 a 296,4) y de 0,9 en matemáticas (de 286,4 a 287,3), en

14 Colombia obtuvo resultados en las evaluaciones de LLECE que se realizaron en 1997 y 2006 respectivamente y en el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS), que se aplicó en 1995 y 2007. En el segundo semestre de 2010 se conocerán los resultados de un segundo estudio comparado de las competencias en cívica y ciudadanía, obtenidos en 1999 y 2009. En diciembre se publicarán los resultados de PISA 2009, comparables con los de PISA 2006.

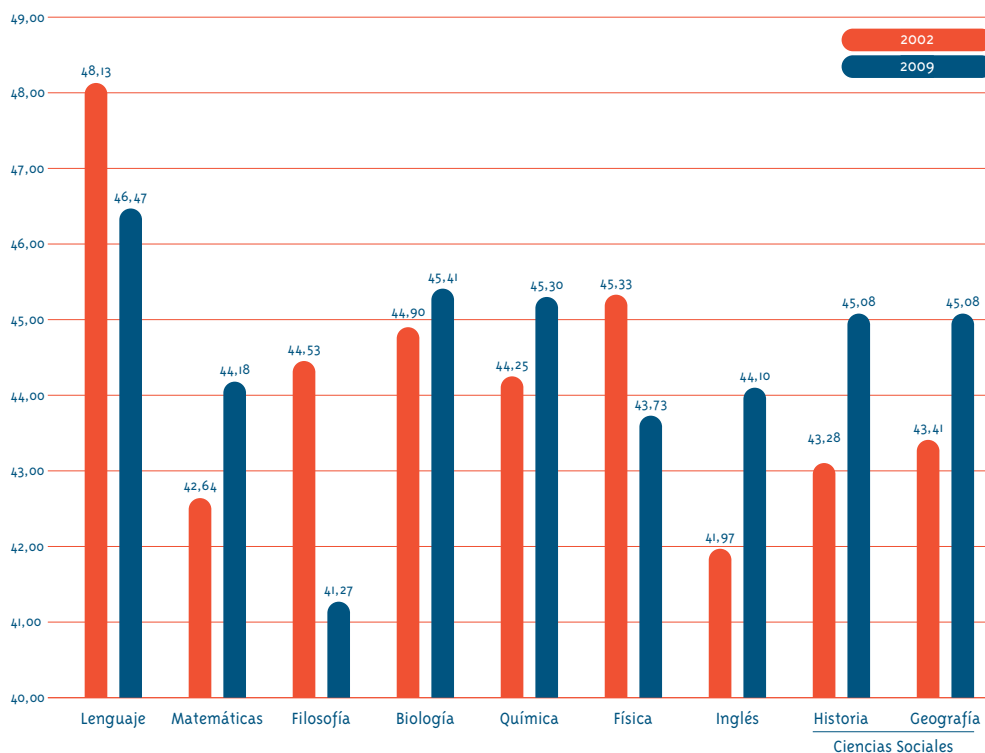
noveno se presentó una leve disminución de 2,8 puntos en lenguaje (295,3 a 292,5) y de 6,7 en matemáticas (de 294,8 a 288,1).

En cuanto a SABER 11° (antiguamente conocido como “examen de Estado” o ICFES), el promedio del país de las áreas del núcleo común, sin tener en cuenta inglés (debido a su falta de obligatoriedad antes de 2007), se ha mantenido a pesar del incremento constante en la cobertura con la inclusión de estudiantes en situación de vulnerabilidad, toda vez que se pasó de 44,56% en 2002 a 44,57% en 2009.

Se advierten avances en la clasificación de establecimientos educativos que realiza el ICFES. En efecto, aumentó el porcentaje de establecimientos en los niveles superiores (alto, superior y muy superior), pues para 2002 se tenía un 17,7% y en 2009 se logró un 26,6%. Así mismo, en 2002 se contaba con un 54,6% de establecimientos educativos en las categorías muy inferior, inferior y bajo, mientras que en 2009 se redujo a 45,8%. Lo anterior indica que ha disminuido la diferencia entre los establecimientos y ahora se cuenta con más establecimientos educativos que dan una educación de calidad. Adicionalmente áreas como matemáticas y sociales presentaron promedios más altos en 2009 que en 2002 y otras que resultan más bajas compensan esta mejora, como se ve en la siguiente gráfica:

GRÁFICO No. 3

COMPARACIÓN PROMEDIOS NACIONALES 2002 - 2009



En educación superior, la evaluación se inicia en 2003 a partir de 55 núcleos de conocimiento que permiten medir las competencias de egresados para informar a los estudiantes, apoyar los procesos de autoevaluación y mejoramiento de las instituciones educativas y producir indicadores para evaluar la calidad de la educación en este nivel. Esta prueba es obligatoria sólo desde 2009.

Entre 2003 y 2008, se evaluaron 491.234 estudiantes. Sin embargo, al hacerse obligatoria creció en un 172% en 2009 en comparación con el año anterior y un 162% en comparación con el promedio de inscritos entre 2003 y 2008. La prueba en 2009 se hizo en 398 municipios del país, 20% más que en 2008, y en 1.178 sitios de aplicación, con un aumento del 57% sobre el año anterior. Los ECAES se aplicaron en 2009 a partir de las pruebas existentes para los 55 núcleos de conocimiento, junto con pruebas genéricas a 57.448 estudiantes del total de 223.502 que se presentaron, para los cuales no existía un examen específico. Adicionalmente se aplicaron pruebas de inglés y pruebas de competencias de lectura y escritura a todos los estudiantes.

Por ahora los ECAES dan resultados comparativos entre universidades, y no ofrecen comparaciones a lo largo del tiempo. Con la introducción de la prueba de competencias genéricas se hace posible el seguimiento en el tiempo de la prueba.

EVALUACIÓN EN EL GRADO TRANSICIÓN

En el marco de las acciones de la Revolución Educativa, el Ministerio consideró de vital importancia tener información sobre el nivel de las competencias de los niños que entran a transición y que llegan de ambientes muy diferentes entre sí, con experiencias escolares y familiares muy distintas. Para ello, se elaboró el instrumento que describe las competencias básicas para este grado, que permite a los docentes contar con una herramienta de diagnóstico de sus estudiantes para identificar los niveles de desempeño de éstos en relación con algunas funciones cognitivas asociadas con las competencias (comunicativa, científica, ciudadana y matemática). Los maestros pueden identificar estos desempeños observando y analizando las acciones de los estudiantes en diferentes escenarios y actividades propuestos por el instrumento. En 2010, se comenzaron a divulgar, para los docentes de preescolar¹⁵, los aspectos metodológicos y conceptuales del instrumento y los usos de la información que por medio del mismo se recoge.

¹⁵ Tomado de Plan Nacional de Desarrollo Educativo. *Informe de Gestión Ministerio de Educación Nacional*. 2010.

EVALUACIONES INTERNACIONALES

Con el fin de comparar los resultados de los estudiantes colombianos con los de otros países, se tomó la decisión de participar en todas las pruebas internacionales de prestigio que se llevaran a cabo. El ICFES fue el encargado de desarrollar esta estrategia.

MEDICIONES EN LAS QUE HA PARTICIPADO EL PAÍS

La tabla siguiente presenta un resumen de las pruebas que se han realizado en el país y qué aspectos evalúan:

TABLA No. 1

ESTUDIOS INTERNACIONALES COMPARATIVOS EN LOS CUALES HA PARTICIPADO COLOMBIA

ASPECTO	PIRLS	PISA	TIMSS	LLECE	CÍVICA
AÑO DE PARTICIPACIÓN	2001 y 2011	2006 y 2009	1995 y 2007	PERCE: 1997 SERCE: 2006	CIVED: 1999 ICCS: 2009
OBJETIVO	Determinar en qué medida los estudiantes de básica primaria comprenden textos literarios e informativos	Determinar en qué medida los estudiantes de 15 años, de cualquier grado, han adquirido los conocimientos y competencias esenciales para afrontar los retos de la vida adulta	Valorar la relación entre el currículo prescrito, el currículo aplicado y el currículo logrado en términos de los aprendizajes de los estudiantes	Valorar los aprendizajes de los estudiantes latinoamericanos en el nivel de primaria	Evaluar las formas cómo los jóvenes de 14 años están preparados para su papel de ciudadanos en cuanto a conocimientos, competencias y actitudes
QUÉ EVALÚA	Comprensión de lectura	Evalúa lo que los estudiantes pueden hacer con lo que saben	Evalúa lo que los estudiantes saben	Evalúa los rendimientos alcanzados por los estudiantes latinoamericanos	Evalúa sus conocimientos acerca de educación cívica y ciudadana, así como actitudes, creencias, propósitos y comportamientos
ÁREAS EVALUADAS	Lenguaje.	Lectura, matemáticas y ciencias. En cada aplicación se pone el énfasis en una de las áreas	Matemáticas y ciencias.	Lectura, escritura, matemáticas y ciencias.	Cuatro temas de la educación ciudadana: sociedad civil y sistemas, principios cívicos, participación cívica, e identidad cívica
A QUIÉNES SE EVALÚA	Estudiantes de cuarto grado	Estudiantes de 15 años de edad.	En 1995, séptimo y octavo grados. En 2007, de cuarto y octavo grado	PERCE: tercero y cuarto grados SERCE: tercero y sexto grados	Octavo grado (14 años de edad)

ASPECTO	PIRLS	PISA	TIMSS	LLECE	CÍVICA
CADA CUÁNTO EVALÚA	Cada cinco años a partir de 2001	Cada tres años, a partir de 2000	Cada cuatro años, a partir de 1995	En 1997 y en 2006. Busca volverse quinquenal	Ha realizado dos aplicaciones: en 1998 y en 2009
PARTICIPANTES EN EL ESTUDIO	Países de los cinco continentes que se vinculan al estudio, así como provincias, estados, distritos o ciudades	Países miembros de la OCDE, más naciones de los cinco continentes y entidades subnacionales (provincias) que no pertenecen a esta organización y se vinculan	Países de los cinco continentes que se vinculan al estudio, así como provincias, estados, distritos o ciudades	Países de América Latina y el Caribe, así como entidades subnacionales de estos países que se vinculan a este estudio	Países de los cinco continentes que se vinculan al estudio

LOS RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES INTERNACIONALES

Colombia ha participado en los siguientes proyectos internacionales de evaluación de la educación:

Estudio de Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS). En 2007, la prueba evaluó a una muestra de 4.801 estudiantes de cuarto de 142 establecimientos educativos y 4.873 estudiantes de grado octavo pertenecientes a 148 establecimientos oficiales y no oficiales, tanto rurales como urbanos. Ésta era la segunda vez que Colombia se presentaba y, aunque el país sigue por debajo del promedio internacional, se destaca una notable mejoría entre 1995 y 2007, período en el cual los promedios pasaron de 360 a 380 en matemáticas y de 393 a 417 en ciencias. Además del aumento del promedio, se presentó una disminución en la dispersión de los de los resultados. Una comparación de los promedios de los estudiantes de octavo en el período aludido permite observar una mejora de 47 puntos en matemáticas –la más alta registrada entre las dos ediciones de TIMSS– y de 52 puntos en ciencias, la segunda más alta, después de Lituania.

El examen muestra también cómo, en la medida en que suben los resultados promedio, disminuye el porcentaje de los estudiantes con resultados más pobres. En efecto, en 1995, entre los estudiantes de octavo, el 70% no llegaban al mínimo en matemáticas y el 51% no lo hacían en ciencias. Las proporciones respectivas habían bajado a 61% y 41% en 2007.

El examen mostró mejores resultados en niños que en niñas, en colegios urbanos que rurales y en establecimientos no oficiales que oficiales, lo que coincide con las evaluaciones nacionales. Además, el estudio permite identificar factores que están relacionados con los resultados, y que ayudan a orientar la política educativa: en el caso colombiano, el hecho de que los padres tengan una biblioteca en casa es el que se asocia con mayores diferencias en el resultado, seguidos del nivel educa-

tivo de los padres y de la existencia de computadores y elementos didácticos en la escuela.

Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). En 2006 participaron 57 países, entre los que se encuentran 6 latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay). Los resultados de estos países estuvieron por debajo del promedio internacional y Colombia quedó en el mismo nivel que Argentina y Brasil y por debajo de Uruguay y Chile. En el país los mejores desempeños se lograron en el área de lectura con el 45% de los estudiantes en el nivel 2 y superior a éste, mientras que Chile presentó el 64% de estudiantes en estos niveles. En mayo de 2009, se aplicó la prueba a 13.280 estudiantes de 15 años matriculados en los grados 7º a 10º, pertenecientes a 291 establecimientos en todo el país. Los resultados de PISA 2009 se publicarán en diciembre de 2010.

Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE). En el segundo semestre de 2008, se divulgaron los resultados de la aplicación de la prueba realizada en 2006 a una muestra nacional de 5.902 estudiantes de grado 3º y 6.026 estudiantes de grado 6º de 198 instituciones educativas. Los resultados de Colombia se ubican alrededor de la media regional, cuando en 1997 se situaban por debajo, con logros superiores a la región en lectura en grado 3º y 6º. Como en PISA, estos resultados son similares a los de Argentina y Brasil.

Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS). Ésta es la segunda vez que Colombia participa en un estudio de esta naturaleza; el primero se inició en 1995 y sus resultados se publicaron en 1999. La evaluación se llevó a cabo en octubre de 2008 en Calendario A y en abril de 2009 para Calendario B. En Calendario A se aplicó a 174 establecimientos educativos con aproximadamente 6.000 estudiantes y 1.500 docentes. En Calendario B, se evaluaron 26 colegios con aproximadamente 900 estudiantes y 200 docentes. Los resultados iniciales presentan una disminución de 4 puntos en el promedio de calificación de todos los países, disminución que es equivalente a la que tuvo Colombia. Todos los promedios de los países latinoamericanos se encuentran por debajo de la media. Colombia se encuentra en el segundo lugar de los 6 países latinoamericanos¹⁶ que se presentaron, después de Chile. Hay aspectos positivos que se destacan en los resultados de los estudiantes colombianos en cuanto a la confianza que muestran hacia la escuela o el gobierno nacional.

16 El total de países que participaron fueron 38, entre ellos Chile, Colombia, México, Guatemala, Paraguay, y República Dominicana. 18 países quedaron por encima de la media y 14 por debajo.

SISTEMA INSTITUCIONAL DE EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES

La evaluación que hacen los docentes en el ámbito escolar da cuenta de otros aspectos del avance de los estudiantes y es muy importante para apoyar el logro de objetivos de las instituciones. Se modificó la reglamentación de esta evaluación a partir de la discusión generada en el debate del PNDE 2006-2010¹⁷, en donde se expresó el rechazo de la comunidad educativa al Decreto 230 de 2002, que, entre otras cosas, ordenaba promover el 95% de los estudiantes de un grado al siguiente. El Ministerio declaró el 2008 como el año de la evaluación, con el lema “*Evaluar es valorar*”, para recoger la visión de la comunidad educativa sobre este tema y adelantó el diálogo nacional con un total de 48.496 participantes en foros regionales, talleres regionales, consultas virtuales, foros virtuales, mesas de trabajo, el Foro Educativo Nacional y los talleres posteriores al mismo.

Siguiendo la visión acogida por la gran mayoría de los participantes, se expidió el Decreto 1290, que reconoce la autonomía de las instituciones educativas para determinar su sistema de evaluación según su PEI. El decreto establece una escala de valoración nacional de los desempeños de los estudiantes que debe tener una equivalencia en la escala que define cada institución de manera autónoma, para facilitar la movilidad de los alumnos entre las escuelas. Al mismo tiempo, determina las responsabilidades, derechos y deberes de los estudiantes, los padres de familia, los establecimientos educativos, las secretarías de educación y el Ministerio de Educación en los procesos evaluativos y hace evidente la mirada integral y complementaria de las evaluaciones aplicadas en los ámbitos institucional, nacional e internacional.

Una vez expedido el decreto, se inició un proceso de divulgación en cada una de las entidades territoriales certificadas, que logró la presencia de 18.045 personas entre estudiantes, padres de familia y educadores. Igualmente, con el acompañamiento de las universidades públicas, 1.339 instituciones educativas emprendieron la definición y puesta en marcha de sus sistemas institucionales de evaluación de los aprendizajes de sus estudiantes. Hoy todas las instituciones han definido su sistema en forma coherente con su proyecto educativo, que debe ser discutido en el consejo directivo y conocido por los padres y los alumnos.

¹⁷ Se recibieron 7036 sugerencias y comentarios tendientes a la modificación del Decreto 230 de 2002.

EVALUACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES: UNA CARRERA DOCENTE FUNDAMENTADA EN EL MÉRITO

Hasta 2002, la evaluación era una práctica cotidiana en las aulas de clase que se aplicaba exclusivamente a los estudiantes. Con el fin de complementar el sistema nacional de evaluación con información de todos los procesos y actores involucrados, se hizo la evaluación docente. Es indudable que los docentes y directivos docentes tienen un papel fundamental en los procesos de enseñanza y aprendizaje, son un factor esencial en cualquier modelo de calidad de la educación y, por lo tanto, evaluarlos es indispensable para el avance de una política educativa eficaz.

El Decreto Ley 1278 de 2002, en cumplimiento de la Ley 715, estableció la evaluación de los docentes como requisito para el ingreso a la carrera y como un factor determinante de su ascenso o reubicación en el escalafón, junto con la formación y la experiencia. De este modo, se establece una carrera docente basada en el mérito, que selecciona a los mejores y convierte el desempeño de los docentes y su desarrollo personal y profesional en elementos básicos para el mejoramiento de la remuneración.

La evaluación docente tiene el propósito de detectar el nivel de las competencias de los docentes y directivos en cuatro momentos: el concurso de méritos para el ingreso, la evaluación del periodo de prueba, la evaluación anual del desempeño y la evaluación de competencias para el ascenso o la reubicación. Al mismo tiempo, es un instrumento que permite identificar demandas de formación docente y orientar acciones para mejorar el desempeño de los maestros.

El concurso de méritos para ingresar al servicio educativo estatal, como docente o directivo, mide la idoneidad y méritos de los aspirantes que, según el nuevo estatuto docente, deben acreditar el título de normalista superior, tecnólogo en educación, profesional licenciado en educación o profesional en áreas afines a las que se trabajan en los diferentes niveles educativos. Este concurso comprende las pruebas de aptitudes y competencias básicas, la prueba psicotécnica, valoración de antecedentes y entrevista.

Para facilitar la presentación de las dos primeras por parte de los aspirantes, el Ministerio da a conocer las afinidades entre las áreas de formación de los aspirantes y las áreas de desempeño de los cargos convocados, información fundamental para que la secretaría de educación ubique al aspirante de acuerdo a su perfil profesional.

Estas pruebas, elaboradas en conjunto con el ICFES, no sólo evalúan el dominio específico del área, sino que también hacen énfasis en competencias

comunicativas y matemáticas. Igualmente, valoran las relaciones interpersonales y las características de su personalidad con instrumentos psicotécnicos. Además, con el apoyo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, entidad responsable de los concursos a partir de 2006, se diseñaron los instrumentos para la realización de las entrevistas y la valoración de los antecedentes.

Las primeras aplicaciones de las pruebas del concurso de méritos se hicieron en 2004 y 2005, cuando las entidades territoriales certificadas hicieron las primeras convocatorias con la orientación del Ministerio de Educación.

TABLA No. 2

ACTIVIDAD	PRIMERA 2004	SEGUNDA 2005	TERCERA 2006	CUARTA 2009	AFROCOLOMBIANA 2005
ENTIDADES QUE CONVOCARON CONCURSOS	69	66	49	67	29
VACANTES	50.947	23.355	14.579	25.423	6.121
PRESENTARON PRUEBAS ICFES	140.541	134.090	109.487	229.038	12.932
APROBARON PRUEBAS ICFES	60.078	32.720	27.931	66.688	10.568
NOMBRADOS EN PERIODO DE PRUEBA	30.568	14.092	13.840		4.320

La evaluación del período de prueba se hace al finalizar el año escolar en el cual fue nombrado el aspirante que superó todas las etapas del concurso de méritos, para validar los resultados de dicho proceso por medio de una evaluación de sus competencias, siempre que haya desempeñado el cargo por más de cuatro meses. Durante el periodo de prueba, el docente o el directivo docente tiene la oportunidad de conocer las condiciones de trabajo, mientras el nominador tiene el tiempo para comprobar si aquél es competente para el cargo.

La evaluación anual de desempeño se realiza con el fin de elevar la calidad de la educación en los establecimientos educativos, pues con la información obtenida se identifican las debilidades y fortalezas de la planta, se formulan planes para el desarrollo del personal docente y se toman acciones para contar con un cuerpo de profesores de alta calificación. Esta evaluación pondera el grado de cumplimiento de las funciones del cargo y el logro de los resultados esperados¹⁸. Se aplica al fin del año escolar a los docentes y directivos que hayan servido en el establecimiento por más de tres meses continuos o discontinuos durante el respectivo año escolar.

Durante la Revolución Educativa, el Ministerio de Educación definió los instrumentos, protocolos y lineamientos metodológicos para dar pautas claras a evaluadores y evaluados y capacitó directamente a 6.129 educadores en su aplicación.

¹⁸ Se emitieron las Guías No. 10 “Evaluación del periodo de prueba de docentes y directivos docentes” y No. 31 “Guía metodológica evaluación anual del desempeño”.

La evaluación de competencias para el ascenso o la reubicación en el escalafón se hace para impulsar el mejoramiento profesional de los educadores y reconocer con mayores remuneraciones su desempeño o el avance en su formación.

La prueba mide tres grandes componentes que tienen que ver con el desempeño en el campo disciplinar, el pedagógico y el de comportamiento. En el campo disciplinar, evalúa el desarrollo de un docente a través de su formación o ejercicio profesional en el conocimiento y dominio de su área o de su cargo. El componente pedagógico se relaciona con el proceso de enseñanza y aprendizaje y mide el liderazgo, las habilidades y desempeños de los docentes o directivos docentes para orientar los procesos formativos de los estudiantes o las instituciones educativas. El área de comportamiento hace énfasis en las interacciones que los educadores y directivos tuvieron con la comunidad educativa y en su habilidad para solucionar casos hipotéticos basados en la realidad.

Esta evaluación para el ascenso o la reubicación de docentes y directivos docentes es uno de los aportes más significativos de la Revolución Educativa, ya que es una prueba de alta complejidad, construida por primera vez en Colombia. Consta de 54 pruebas diferentes que contemplan una evaluación para cada cargo y área del conocimiento previendo cada una de las posibilidades de inscripción de los aspirantes, y valora los avances de los docentes o directivos docentes en su ejercicio profesional y permite a los educadores conocer su nivel de competencias. Los resultados obtenidos por cada educador lo motivan a mejorar su trabajo y por ende su salario.

Fue aplicada por primera vez el 24 de enero de 2010, cuando 32.949 educadores presentaron la evaluación de competencias para el ascenso de grado o reubicación salarial en el escalafón docente. El hecho de que se hubieran inscrito el 94,6% de los docentes que cumplían los requisitos para presentarla muestra su acogida entre los mismos.

En cuanto a los que aspiraban a moverse del nivel salarial A al B, de los 29.225 inscritos, 6.934 (el 24%) obtuvieron la calificación necesaria para acceder a un mejor salario en el marco del escalafón docente. Igualmente, de los 4.265 que aspiran a ascender en el escalafón, 1.957 educadores (el 46%) serán ascendidos, resultados muy significativos, pues la norma exige una aprobación del 80% de los elementos de la prueba para el ascenso o la reubicación.

ESTRATEGIAS PARA EL MEJORAMIENTO

EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES

Pensar en el mejoramiento de la educación es imposible si no se afecta el conjunto de la institución educativa. Por esa razón, fortalecer las instituciones y su gestión transformándolas en *instituciones que aprenden* es uno de los ejes centrales de la política de calidad de la Revolución Educativa.

En este proceso, tiene un papel importante la gestión educativa en las secretarías de educación y en los establecimientos educativos. Ésta se define como un proceso orientado a fortalecer los PEI, definidos en ejercicio de la autonomía institucional en el marco de las políticas públicas, que enriquece los procesos pedagógicos con el fin de responder a las necesidades educativas locales, regionales y mundiales.

Para fortalecer la gestión de las instituciones, tanto las educativas como las secretarías de educación, se siguieron estrategias como la aplicación de herramientas de gestión, el trabajo de formación de los docentes, la vinculación de los padres de familia y la transformación de factores organizacionales que afectan el conjunto de la entidad, como el tiempo escolar y la articulación de los diferentes niveles educativos en las instituciones. También se fortalecieron los presupuestos de las instituciones, con los recursos que se orientaron a garantizar la gratuidad de los más vulnerables, ya que se estableció una transferencia que debe llegar a los fondos que ellas manejan.

LOS PLANES DE MEJORAMIENTO INSTITUCIONAL DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

La política de autonomía escolar e integración institucional es muy exigente para los directivos docentes, los profesores, los padres de familia y los estudiantes, lo que hace necesario contar con formas de organización que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de los PEI. Para promover la capacidad de las instituciones para ejercer sus responsabilidades y usar la autonomía que la Ley 715 de 2001 les confirió, el Ministerio de Educación buscó que se fortalecieran mediante un *plan de mejoramiento institucional*.

Teniendo en cuenta las evaluaciones de los aprendizajes hechas a los estudiantes, cada institución educativa, siguiendo las orientaciones del Ministerio y

con el apoyo de las secretarías de educación, debe elaborar un plan de mejoramiento para enfrentar las deficiencias de calidad que haya identificado. Hasta 2010, se han registrado 14.750 planes.

Este plan orienta procesos de *gestión directiva*, referida a la dirección estratégica, la cultura institucional, el clima y el gobierno escolar, además de las relaciones con el entorno de *gestión académica*, que es la esencia del trabajo de un establecimiento educativo y se concreta en el diseño curricular, las prácticas pedagógicas institucionales, el desarrollo de las clases y el seguimiento académico; de *gestión administrativa y financiera*, que es la base de los procesos de gestión y que incluye la administración de la planta física, los recursos y los servicios, el manejo del talento humano y el apoyo financiero y contable y de *gestión de la comunidad*, que se encarga de las relaciones de la institución con la comunidad, de la participación y la convivencia, de la atención educativa a grupos poblacionales con necesidades especiales y de la prevención de riesgos.

Desde esta perspectiva, el Ministerio entregó a los establecimientos educativos del país un conjunto de herramientas en una guía que explica cómo establecer una ruta de mejoramiento continuo, los diferentes pasos y reflexiones, acompañada de testimonios e instrumentos de diferentes instituciones.

La guía contribuye a que, por medio de la planeación, ejecución y seguimiento de los objetivos trazados en el plan de mejoramiento y en respuesta a los resultados de la autoevaluación, cada institución reflexione permanentemente sobre sus estrategias. El proceso comienza con la revisión de la identidad y el perfil institucional, la evaluación de las áreas de gestión y el reconocimiento de fortalezas y oportunidades de mejoramiento. Continúa con la definición de objetivos, metas, indicadores de resultado, actividades, cronogramas y recursos y con su divulgación a la comunidad educativa. Mientras se ejecuta y al final del proceso, se valora el cumplimiento de los objetivos y las metas y se informa a cada institución sobre los resultados obtenidos.

Desde 2002, el Ministerio de Educación Nacional ha apoyado a las secretarías de educación para que acompañen la planeación, ejecución y evaluación de planes de mejoramiento en los establecimientos educativos del país.

En el marco de estas acciones, se llevaron a cabo proyectos con fundaciones, universidades y el Ministerio de Educación de Cuba, que permitieron:

- Brindar escenarios profesionales de intercambio de conocimiento.
- Perfeccionar el quehacer pedagógico.
- Observar y analizar lo que pasa en los establecimientos educativos.
- Consolidar equipos de gestión para el acompañamiento de las prácticas

pedagógicas con el fin de ajustarlas a los estándares y orientarlas hacia el fomento de las competencias de los estudiantes.

- Identificar la continuidad pedagógica entre grados para integrar curricularmente los establecimientos educativos de preescolar, básica y media.
- Transformar representaciones erradas del tema educativo, surgidas de la falta de información y el trabajo aislado, buscando construir nuevas argumentaciones.
- Valorar los procesos de autoevaluación y los planes de mejoramiento orientados a lograr que los estudiantes aprendan y apliquen sus conocimientos en situaciones concretas.
- Hacer evidente la necesidad del acompañamiento de la secretaría a los establecimientos educativos para que tenga impacto en la transformación de sus procesos pedagógicos.

Las diferentes estrategias permitieron que el acompañamiento funcionara como un proceso orientado por la secretaría y el establecimiento educativo hacia el mejoramiento de la calidad en los ámbitos de trabajo, teniendo como foco el fortalecimiento de las competencias de los estudiantes.

Las secretarías de educación organizan este acompañamiento en el Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM) y los establecimientos educativos se apoyan en la cartilla *Para el fortalecimiento institucional, De la autoevaluación al Plan de Mejoramiento*, que da los lineamientos necesarios para llevar a cabo la política de calidad planteada por el MEN¹⁹.

Al mismo tiempo, se puso en marcha un curso virtual denominado “*La ruta para el mejoramiento institucional: de la autoevaluación al Plan de Mejoramiento*”²⁰ para formar a todos los miembros de la comunidad educativa en el uso de las herramientas de gestión. Para 2010, cerca de 5.000 docentes, administradores y equipos de calidad de las secretarías de educación han seguido este curso.

Para ofrecer la oportunidad de actualizarse y compartir experiencias, se estructuró el *edusitio* de gestión. Algunos de los temas que se encuentran allí se refieren al uso pedagógico del tiempo escolar, gestión directiva, educación inclusiva, articulación del sistema educativo, procesos de certificación, participación de padres

19 Todo el soporte conceptual y metodológico de estos planes está consignado en la Guía no. 34 “*Para el Fortalecimiento Institucional, De la autoevaluación al plan de mejoramiento*,” del Ministerio de Educación, que se distribuyó en forma amplia. Se produjeron 8.130 ejemplares que se enviaron a las secretarías de educación para sus respectivas instituciones educativas. Se realizaron, además, 49 talleres de socialización de la guía en el país.

20 Disponible en <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-188835.html>

de familia y fortalecimiento de la gestión académica, directiva, administrativa y comunitaria²¹.

LOS PLANES DE APOYO AL MEJORAMIENTO (PAM)

Para que las secretarías de educación estuvieran en capacidad de apoyar a las instituciones educativas en el desarrollo de sus planes, ellas mismas necesitaban una herramienta sistemática para determinar las prioridades del conjunto de establecimientos educativos de su territorio. Con este fin, se diseñaron, en conjunto con las secretarías de educación, los PAM. Cada secretaría, teniendo en cuenta su contexto, su política educativa, los resultados de las evaluaciones internas y externas, etc., integró los objetivos y las estrategias de acompañamiento a las instituciones con los de formación de docentes y directivos docentes y los de uso de medios y tecnologías de la información.

Estos planes no sólo son una herramienta de sistematización que facilita el diálogo con el Ministerio, sino que también se han convertido en una oportunidad para que las secretarías reflexionen sobre la pertinencia de sus programas y proyectos.

En todo este proceso, el Ministerio ha ofrecido a las secretarías una amplia asistencia técnica en gestión de la calidad educativa. Ésta se presta a todas las secretarías bajo la forma de “estudio de caso” buscando dar una atención diferente a cada una teniendo en cuenta sus características y sus estructuras. De este modo, pese a la diversidad de niveles que puede presentarse, todas fueron encontrando su propio camino y reconociendo la importancia de su gestión para estimular el mejoramiento de las instituciones educativas regionales.

En 62 de ellas hay avances considerables en la identificación y puesta en marcha de proyectos de mejoramiento y se han apropiado del ciclo de calidad con sus tres momentos de definición de referentes, evaluación y mejoramiento. La asistencia técnica ha facilitado el mejoramiento de las competencias de gestión en los equipos de calidad mediante el trabajo conjunto y la interacción permanente.

Además de las herramientas tecnológicas de gestión ya mencionadas, se trabaja en un Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE), que permitirá consolidar el proceso de reorganización y fortalecimiento de las secretarías y ampliará su capacidad de apoyo a los establecimientos educativos. El SIGCE contiene módulos para sistematizar los PEI, los Planes de Mejoramiento Institucional y los PAM y para organizar la asistencia técnica de las secretarías de educación a sus establecimientos educativos. Todas las secretarías han recibido entrenamiento en el registro de información y la utilización del sistema.

²¹ Este sitio está en: www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-188842.html

ACOMPañAMIENTO A LOS ESTABLECIMIENTOS CON BAJOS RESULTADOS

La aplicación de las pruebas SABER de 2002 permitió identificar 2.701 establecimientos educativos que obtuvieron bajos resultados. Éste fue el punto de partida para un esfuerzo por mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes mediante el apoyo integral a los establecimientos educativos. Esta estrategia tuvo como socios a universidades y organizaciones no gubernamentales regionales y la colaboración del Ministerio Nacional de Cuba²² en el acompañamiento a los Planes de Mejoramiento de la Calidad. Este acompañamiento comenzaba con un diagnóstico sobre las causas de los bajos resultados a partir de la evaluación de los resultados obtenidos y continuaba con estrategias de ejecución y seguimiento a los planes de mejoramiento institucional, algunas de ellas involucrando observaciones en clase con la participación de directores, docentes y padres de familia. En 2009, el MEN, en alianza con la Fundación para la Educación y el Desarrollo Social (FES), orientó el proyecto hacia un enfoque de educación inclusiva y a temas relacionados con el gobierno escolar, tiempo escolar, integración curricular y participación de padres de familia.

EL TIEMPO ESCOLAR: RESPETAR EL TIEMPO DE LOS ESTUDIANTES

La gestión educativa no logra mucho si el cumplimiento del tiempo escolar es deficiente. El Ministerio busca, de la mano de las secretarías de educación, que todas las comunidades educativas comprendan la importancia del tiempo para el aprendizaje y que se trabaje para cumplir y mejorar la jornada laboral y la asignación de actividades académicas, así como la renovación de las prácticas pedagógicas. Así, los padres de familia deberán contribuir a la permanencia de sus hijos en escuela y los directivos docentes explorarán nuevos esquemas para la gestión y el aprovechamiento del tiempo. El objetivo es aumentar el tiempo efectivo de aprendizaje y poner en práctica gradualmente la jornada única, como lo plantea la Ley 115 de 1994, a través de acciones como la ampliación de la jornada.

Se trabajó para agilizar la llegada a tiempo de los maestros a las escuelas al comienzo del año escolar y asimismo en la asignación oportuna de los reemplazos. Aunque este campo ha mejorado, queda bastante por lograr. Adicionalmente se han minimizado los conflictos laborales y con esto los paros que trastornaban los horarios escolares.

También se hizo seguimiento a los calendarios de las secretarías y como apoyo a este trabajo, se creó un módulo en el SIGCE que le permitirá a la secretaría administrar su calendario y facilitará al mismo tiempo el reporte de información.

²² Entre 2003 y 2008.

INTEGRACIÓN DE SEDES Y NIVELES

Todos los estudios muestran que en los momentos de transición de los estudiantes del nivel de educación preescolar al de básica primaria, de básica primaria a básica secundaria y de ésta a educación media, es decir en los grados 1º, 6º y 10º, se presentan situaciones críticas ligadas al acceso y permanencia de los estudiantes en la educación y situaciones de alta repitencia y deserción. Esto se da pese a que, como resultado de una política de integración de instituciones²³, esta transición ya no implica sino excepcionalmente el paso del estudiante a un establecimiento diferente. Hoy prácticamente todos los niveles se encuentran integrados, pero en algunos casos se mantiene el aislamiento físico entre sedes y, excepcionalmente, entre jornadas y niveles educativos.

A veces las integraciones no respondían a relaciones reales, pues unieron sedes muy lejanas o integraron un número excesivo de ellas²⁴. En estos casos el Ministerio viene orientado a las secretarías de educación en las revisiones de este proceso.

Asimismo, muchas veces estas integraciones se realizaron sin un acompañamiento que permitiera integrar realmente los niveles y las sedes. Por esto el Ministerio de Educación identificó experiencias exitosas de articulación entre los diferentes niveles, definió las estrategias para fortalecer el paso fluido de los estudiantes por los diversos ciclos y elaboró un documento con orientaciones conceptuales y metodológicas para fortalecer la relación entre los niveles, centrado en la acción pedagógica y organizativa. Este documento se encuentra en una etapa piloto antes de su difusión masiva.

LOS MODELOS PARA ATENDER POBLACIONES VULNERABLES

MODELOS EDUCATIVOS FLEXIBLES

Dadas las características especiales de algunas poblaciones (rurales dispersas o pertenecientes a poblaciones desplazadas, adultos y personas con necesidades educativas especiales), que no pueden asistir de manera regular a los establecimientos educativos, desde 2002, la Revolución Educativa ha ampliado el abanico de modelos pedagógicos flexibles basados en el aprendizaje significativo, la

²³ El proyecto “Nuevo Modelo Escolar” desarrollado a finales de los años noventa y comienzos de esta década, tuvo entre sus objetivos unir instituciones de primaria con las secundarias y media, para garantizar la continuidad de los niños y coordinar estos niveles educativos. Asimismo, se pretendía romper el aislamiento en que se encontraban algunos de estos establecimientos.

²⁴ Hay algunas integraciones de un número importante de instituciones que responden a los proyectos entnoeducativos. Estas uniones responden a la política.

autodirección, el trabajo cooperativo y los proyectos pedagógicos productivos. El objetivo es facilitar su educación dándoles al mismo tiempo una educación de calidad que responda a las necesidades de los estudiantes. Por tal motivo, el manejo de los conceptos, la realización de las actividades lúdicas, los materiales empleados y la distribución del tiempo escolar se realizan considerando el contexto sociocultural²⁵.

Con la aplicación de estos modelos, Colombia ha mejorado la calidad de la educación para miles de niños y jóvenes. Con recursos de crédito del Banco Mundial para el Proyecto Educativo Rural, se han actualizado los siguientes modelos de acuerdo con el enfoque de competencias: Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje, Postprimaria, Telesecundaria y la adaptación del modelo para la extraedad. A continuación se describen brevemente sus características más importantes.

TABLA No. 3

MODELOS EDUCATIVOS FLEXIBLES

MODELOS	CARACTERÍSTICAS
1. ESCUELA NUEVA	Se ofrecen los cinco grados de básica primaria en escuelas rurales donde el profesor atiende niños de varios grados (multigrado), con uno, dos o hasta tres educadores de acuerdo con la cantidad de niños que atienden. La fuerza del modelo está en sus materiales educativos y sus estrategias pedagógicas.
2. ACELERACIÓN DEL APRENDIZAJE	Busca atender a población en extraedad que ha abandonado la escuela sin terminar la educación básica primaria y que sabe leer y escribir. Su propósito es nivelar la básica primaria en un año.
3. POSTPRIMARIA	Se ofrecen los cuatro grados de la básica secundaria articulando escuelas multigrado rurales; el modelo se apoya en materiales educativos innovadores y en la aplicación de proyectos pedagógicos productivos y de estrategias pedagógicas pertinentes al medio rural.
4. TELESECUNDARIA	Ofrecen los cuatro grados de la básica secundaria articulando escuelas multigrado rurales; el soporte del modelo está en sus materiales educativos, el uso de la televisión educativa y la aplicación de proyectos pedagógicos productivos y de estrategias pedagógicas pertinentes al medio rural.
5. EXTRAEDAD	Estrategias pedagógicas para atender jóvenes de básica secundaria del medio rural que, por circunstancias sociales y económicas, han abandonado o están en riesgo de hacerlo, en especial por extraedad. Se apoya en la formulación y ejecución de proyectos pedagógicos productivos y de aula.

También se estableció como requisito para la contratación por parte de las entidades territoriales, la evaluación de los modelos propuestos por instituciones que los implementan. Se han evaluado 12 de estos modelos.

25 Colombia era ya reconocida por proyectos flexibles muy exitosos, como Escuela Nueva y Postprimaria, que llegaron en forma muy efectiva y con niveles muy altos de calidad a la población rural.

La Revolución Educativa puso gran énfasis en una política basada en el reconocimiento de la diversidad social, económica y cultural. Uno de los grupos vulnerables con respecto a la educación eran los indígenas. Sus coberturas estaban por debajo del promedio nacional y la deserción era mayor que la del resto de la población. Esto indudablemente tenía que ver con problemas de oferta cerca de su residencia, pero asimismo con la pertinencia de la educación que se impartía, sin tener en cuenta su contexto cultural. En consecuencia, se desarrolló una política que buscó reconocer sus propios proyectos educativos, y amplió la oferta educativa mejorando la calidad²⁶.

En cumplimiento del Capítulo III de la Ley 115 para la atención a etnias, se avanzó en la definición de metodologías para la elaboración de proyectos etnoeducativos buscando una mayor pertinencia en los contenidos curriculares, reconociendo la función educadora más allá de los espacios escolarizados, con propuestas pedagógicas y didácticas innovadoras y nuevas visiones y metodologías de la enseñanza y el aprendizaje, fundamentadas en investigación permanente, acciones vivenciales y prácticas comunitarias. Se recogió el concepto de que la educación es un instrumento fundamental para fortalecer las identidades culturales y promover el reconocimiento de derechos colectivos y el respeto a los territorios tradicionales.

Recogiendo la amplia experiencia anterior en la elaboración de proyectos institucionales, se sistematizó en una guía el proceso de la elaboración de proyectos etnoeducativos. Entre las características fundamentales está su desarrollo con la participación de la comunidad, ancianos, autoridades, organizaciones, adultos, docentes, niños y jóvenes, que deciden, de manera participativa, los contenidos de su educación para responder a sus planes de vida, diversidad y autonomía. Tienen en cuenta la territorialidad, autonomía, lengua, y concepción de vida de cada pueblo. Los proyectos orientan la vida de los pueblos y buscan afirmar la cultura propia, así como determinar las metodologías y el procedimiento para su ejecución. Asimismo se estableció que las secretarías de educación, en consulta permanente con los distintos pueblos, deben asegurar la formación de docentes y su participación en la formulación de acciones educativas.

26 Esta tarea se apoyó en una larga experiencia de proyectos de educación bilingüe y etnoeducación, algunos de ellos con financiación internacional. A partir de 1978, cuando el Decreto 1142 ordenó que la alfabetización debía ser en lengua materna, comenzaron a ponerse en práctica proyectos en comunidades especiales. En 1985, el MEN creó una Oficina de Etnoeducación, que impulsó varios proyectos en comunidades específicas, como San Andrés, la Sierra Nevada y el Norte del Cauca. En 1993, la Ley 70 estableció la etnoeducación, definida como la «que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos rubros propios y autóctonos». Debe, además, «estar ligada al ambiente, al proceso de producción, al proceso social y cultural, con el debido respeto a sus creencias y tradiciones».

En la primera etapa, se asesoraron varios proyectos institucionales, y se fortalecieron procesos que ya estaban en ejecución. Una vez elaboradas las guías, se procedió a establecer un procedimiento para llegar a un proyecto por pueblo. Una vez definido el proyecto etnoeducativo con una comunidad indígena, se realizan pruebas piloto en instituciones educativas, se conforman alianzas técnicas para su seguimiento y evaluación y se procede a su expansión a todas las instituciones que atienden la población del pueblo respectivo.

Para dar vigor a los procesos participativos de definición de política, se ha trabajado en instancias de concertación con organizaciones de base, como la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Política para la atención educativa a pueblos indígenas (CONTCEPI) que, de 2004 a 2010, realizó 14 sesiones y la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras (CPN), que hizo 18 sesiones. Además se reunieron 3 mesas de trabajo con el Pueblo Rom, 27 mesas departamentales de concertación de política educativa para las etnias y 6 alianzas técnicas entre las secretarías de educación, el Ministerio y organizaciones representativas de las etnias para el seguimiento de proyectos etnoeducativos. Como resultado de este trabajo, se fortaleció la capacidad de las comunidades étnicas y sus organizaciones para orientar y administrar su educación, definiendo los perfiles de docentes etnoeducadores y reflexionando sobre los contenidos de sus propuestas educativas.

El MEN publicó el *Atlas Etnográfico Afrocolombiano* (2003), *Bases para la implementación de un auto diagnóstico educativo del pueblo Rom de Colombia* (PROROM 2003), *Orientaciones de política para diseño y producción de materiales pedagógicos y lúdicos para pueblos indígenas* (ONIC 2003), *Documento preliminar de propuesta de evaluación integral de la educación de Pueblos Indígenas* (MEN 2002), *Sistematización de Proyectos Educativos Institucionales Sobresalientes en Etnoeducación Afrocolombiana* (2004) y *Memorias del I Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana*, realizado en agosto de 2002 (MEN 2004).

Hasta 2010, se ha apoyado la formulación concertada de proyectos etnoeducativos en 49 pueblos indígenas, de los cuales 45 tienen una lengua propia. Se ha atendido a 1.663 instituciones educativas, 230.670 estudiantes y 7.785 docentes. Para las comunidades afro descendientes, se desarrolló el Proyecto de Palenque de San Basilio, acompañado de un proceso de fortalecimiento de su lengua, y se comenzó la elaboración de proyectos con 49 consejos comunitarios del departamento de Nariño con 4 organizaciones en 16 municipios. Se actualizó la Cátedra de Estudios Afrocolombianos con la participación de 400 docentes del país y se publicó el *Atlas de Culturas Afrocolombianas* en la página web para ser consultado por todos los docentes del país.

En 2006 el MEN realizó el concurso de ingreso a la carrera docente de los etnoeducadores que atienden población afrocolombiana y raizal, para mejorar la pertinencia de los proyectos y garantizar que los maestros tengan más afinidad cultural, mejor conocimiento de las comunidades e identificación con los proyectos de vida y con el marco socio jurídico de la población. Se inscribieron 17.849 a la prueba y se nombraron 4.042 etnoeducadores en 29 entidades territoriales, donde se encuentra la mayoría de esta población.

LA GESTIÓN EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS

Las secretarías, para cumplir con la función de inspección y vigilancia de la educación, hacían la evaluación institucional de los establecimientos educativos privados teniendo en cuenta los recursos académicos y docentes, de infraestructura y de dotación de los que disponían, mediante un proceso manual, costoso y que no se realizaba en todas las regiones. Con base en el resultado de esta evaluación y en la información financiera, las secretarías de educación emitían, generalmente con dos o tres años de retraso, las resoluciones de clasificación en los regímenes de “libertad regulada”, “libertad vigilada” y “régimen controlado”, según los niveles alcanzados.

Desde 2002, se elaboró cada dos años una versión del “Manual de Evaluación Institucional”, que incluye la evaluación de los procesos de gestión directiva, académica, administrativa, financiera y comunitaria, así como de los resultados, y existen versiones especiales para jardines, establecimientos de adultos y colegios nuevos. Cada institución reporta en línea a la secretaría los resultados de su evaluación institucional y ésta emite las resoluciones del caso estableciendo la clasificación y las tarifas autorizadas. En las distintas versiones del manual han participado destacadas universidades del país, 1.443 establecimientos educativos, secretarías y asociaciones de colegios.

Para fortalecer la aplicación de planes de mejoramiento en los colegios privados con bajos resultados en su evaluación institucional o en las pruebas SABER, el Ministerio elaboró dos cursos virtuales: “Colegios de Avanzada”, de 160 horas y “Gestión Administrativa y Financiera”, de 1.200 horas.

Adicionalmente, en 2008, el Decreto 3433 determinó los requisitos de operación de los establecimientos educativos, incluyendo estándares de infraestructura y parámetros para el diseño académico, organizacional y financiero, que resultan muy útiles para quienes quieren abrir una institución nueva.

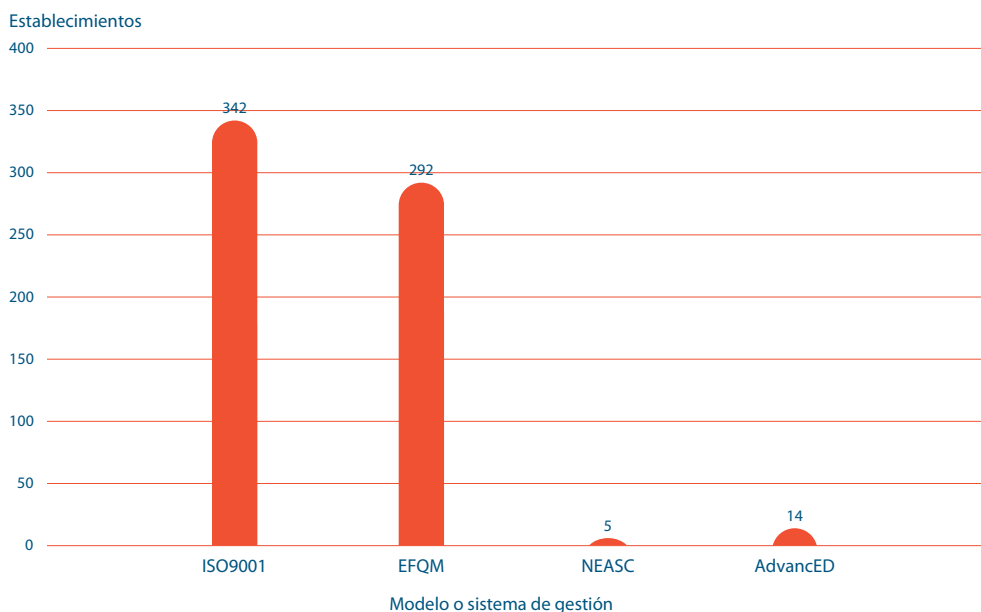
Por último, para los establecimientos que se orientan a la excelencia mediante acreditaciones o certificaciones concedidas por organismos reconocidos, en 2005

se aceptó la certificación ISO9001 de ICONTEC, y en 2006, mediante el Decreto 526, se establecieron las condiciones para reconocer modelos de gestión internacionales.

En el siguiente gráfico se presentan los establecimientos educativos privados certificados o acreditados con alguno de los sistemas o modelos reconocidos:

GRÁFICO No. 4

ESTABLECIMIENTOS CERTIFICADOS O ACREDITADOS ABRIL 2010



Este esquema está acompañado de incentivos que autorizan aumentos de tarifas que premian los mejores resultados en la evaluación, los esfuerzos por mejorar de un año a otro, y la certificación o acreditación. Todas estas herramientas han llevado a un aumento progresivo en los niveles de calidad, reflejados en los resultados de la autoevaluación institucional, que clasifica a los establecimientos educativos en un régimen, de acuerdo con los puntajes obtenidos.

TABLA No. 4

CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PRIVADOS

RÉGIMEN EN QUE SE CLASIFICA EL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	2006	2007	2008	2009
Libertad Regulada (colegios certificados, acreditados o con altos puntajes)	33%	38%	42%	42%
Libertad Vigilada (colegios con puntajes intermedios)	36%	36%	38%	38%
Régimen Controlado (colegios con bajos puntajes o sancionados)	31%	26%	20%	20%

Estos cambios pueden resumirse en que a partir de la evaluación institucional se ha creado un sistema de aseguramiento de calidad en el que, además de procesos de evaluación interna y externa y procesos de mejoramiento, se definen requisitos mínimos y niveles de excelencia, todo esto apoyado en normas técnicas y jurídicas, sistemas de información y con oferta de recursos para el mejoramiento.

Por último, el Ministerio ha mantenido una relación muy activa de respaldo al mejoramiento de la calidad en los colegios y jardines privados, oyendo sus aportes e informándolos sobre políticas, normas y herramientas para mejorar, en encuentros presenciales con asociaciones y establecimientos educativos de todo el país y por medio de sitios especializados para educación privada en los portales institucional y educativo del Ministerio²⁷.

FORMACIÓN PROFESIONAL DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES

La formación de los docentes es uno de los factores que más influye en la calidad educativa. Para agrupar y concertar esfuerzos de todas las instancias que inciden en el desarrollo de competencias profesionales de los docentes, el MEN centró su política en la creación y fortalecimiento de un Sistema Colombiano de Formación que estaba previsto en el primer PNDE y fue discutido en las mesas de trabajo para el segundo Plan Decenal. Este sistema de formación busca que el perfil de los educadores egresados responda mejor a las exigencias actuales del país.

Para la formación inicial de los docentes y directivos, la Ley 115 de 1994 definió que los programas de formación complementaria y de licenciatura deben estar acreditados en forma previa. Como complemento a esto, se cuenta con un proceso de revisión de todos los programas desde la sala de educación de la CONACES.

Los programas en educación (pregrado) que venían funcionando en 2002 y que ya tenían acreditación previa otorgada por la CNA, en 2003, por los Decretos 2566 y 3678, se les asignó automáticamente registro calificado por 7 años con la claridad de que debían solicitar renovación con 10 meses de antelación a la fecha de vencimiento del registro (diciembre de 2010). Actualmente estos programas se encuentran en renovación de registro y a la fecha han pasado, para concepto de la sala de educación de CONACES, 250 programas de educación y se han elaborado 50 resoluciones para programas de instituciones acreditadas o programas acreditados en alta calidad.

²⁷ El sitio para colegios privados en el Portal del Ministerio se llama R.Ed.Privada: http://aplicaciones.colombia-aprende.edu.co/colegios_privados/

En relación con los programas de formación complementaria de las Escuelas Normales Superiores (ENS), de 1997 a 2002 se realizó, un proceso de acreditación previa y posteriormente, hasta 2005, se puso en práctica el proceso de acreditación y desarrollo según las condiciones generales establecidas en el Decreto 3012 de 1997 y las condiciones de calidad establecidas en la Resolución 1225 de 2002 y el Decreto 301 del mismo año. Para el proceso de acreditación previa, estas instituciones debían suscribir convenios con universidades para que las acompañaran en su reestructuración como escuelas normales superiores.

Como resultado de este trabajo existen actualmente 137 programas de formación complementaria de igual número de ENS en 57 secretarías de educación, que se encuentran en proceso de verificación de condiciones básicas de calidad según lo estipula el Decreto 4790 de 2008.

La importancia de las normales, especialmente para la formación de docentes en el área rural ha hecho que el Ministerio oriente parte importante de su acción a apoyarlas. De 2002 a 2010, se acompañaron todas las escuelas normales del país con proyectos para fortalecerlas integralmente y mejorar aspectos académicos, gestión escolar, fomento de competencias e incorporación de tecnologías de la información y comunicación. FORMARTE es el proyecto principal, que incluye estrategias para que las ENS se apropien de los programas en los que participan y los incorporen a su PEI, y contribuyan al logro de los objetivos propios del programa que ofrecen. Para registrar el avance de este proceso se cuenta con el sitio de escuelas normales superiores en el Portal Colombia Aprende, que permite el aprendizaje colaborativo a través de redes de conocimiento. Entre los resultados importantes están la apropiación de los modelos flexibles y la integración del uso de las nuevas tecnologías.

En cuanto a los programas de licenciatura, en 2009, se inició un estudio piloto para su mejoramiento con la participación de seis universidades de diversas regiones del país y siete programas de licenciatura en diferentes áreas del conocimiento²⁸. Para el estudio se definió una metodología de trabajo ligada a los procesos de calidad de la educación superior; comenzó con un diagnóstico del estado actual del programa, específicamente en la revisión del perfil del egresado y su pertinencia; siguió con el desarrollo de las competencias básicas y profesionales del docente que el país requiere en el siglo XXI y finalizó con un plan de mejoramiento y una estrategia de acompañamiento para los programas de licenciatura. El estudio permitió establecer una ruta de acompañamiento de

28 Entre las universidades participantes estuvieron Corporación Universitaria Regional de Caribe – IAFIC, Licenciatura en Pedagogía Infantil; Universidad del Tolima, Licenciatura en Matemáticas y Universidad de Pamplona, Licenciatura en Ciencias Sociales.

mejoramiento continuo por medio de la reflexión sobre los ajustes que hay que hacer para tener los programas de licenciatura para la formación de docentes que el país requiere.

La formación en servicio de los docentes y directivos busca actualizarlos en asuntos pedagógicos y de sus disciplinas y en temas relativos al mejoramiento de los establecimientos contribuyendo al fortalecimiento de las competencias profesionales de los educadores. De acuerdo con el Decreto 709 de 1996, a las secretarías de educación les compete planear la formación de los docentes de su territorio y formular, ejecutar y evaluar el impacto de su Plan Territorial de Formación Docente (PTFD). Para definir este plan las secretarías deben contar con la asesoría de un comité de capacitación, que fue creado por el artículo 111 de la Ley 115 de 1994 y está conformado, entre otros, por representantes de universidades, centros de investigación y escuelas normales superiores.

El Ministerio expidió la Directiva No 28 de 2009, que orienta a las secretarías de educación sobre el funcionamiento de los comités territoriales de capacitación y la organización de los programas de formación que ofrece para los educadores de la región. Definió que el PTFD debía establecer la oferta de formación pertinente, a partir de los planes de mejoramiento institucional, los resultados de las pruebas de los estudiantes, los desempeños de los docentes y las necesidades de formación.

Esta directiva se ha aplicado y a la fecha se cuenta con 57 secretarías que tienen líneas de formación definidas de acuerdo con las necesidades de los docentes de la región; 71 tienen programas para cada una de las líneas de formación definidas en el plan y 61 reportan el número de docentes formados con los programas seleccionados en sus planes; 20 hacen seguimiento y evalúan los programas en los que participan sus docentes.

Por otra parte, para ampliar las oportunidades de formación continua en programas formales para los docentes en servicio se estableció una línea especial de ICETEX en el marco del programa ACCES, que financia estudios de postgrado a los maestros. Adicionalmente, para apoyar especialmente a los maestros que se encuentran en zonas rurales, se orientó un fondo en el ICETEX para apoyar programas virtuales de formación de maestrías, mediante una modalidad en la que se condona el 30% de la matrícula²⁹.

²⁹ A la fecha se han beneficiado 361 maestros. 120 en una maestría ofrecida por la Universidad Nacional en Ciencias, y 241 en una ofrecida por la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB) en convenio con el Tecnológico de Monterrey, en uso de tecnologías en educación. 78 docentes son de áreas rurales. Se esperan 100 adicionales en el segundo semestre de 2010.

Asimismo, se considera formación en servicio toda la que acompaña los proyectos que fortalecen el desarrollo de competencias en el aula, mediante los diferentes programas que se exponen más adelante.

FORMACIÓN DE EDUCADORES PARA LA PRIMERA INFANCIA

La atención integral a la primera infancia, basada en un esquema no escolarizado, requiere preparar como agentes educativos a profesionales de diferentes disciplinas, madres comunitarias y padres de familia que realizan actividades de cuidado y educación de muy diversa intensidad y sin la preparación formal de los docentes. Esta formación tiene contenidos flexibles y variados y se da en el marco de la atención familiar, comunitaria o institucional. En este sentido, se ha formado a 141.970 familias y a 6.317 madres comunitarias del ICBF en el marco de las modalidades de atención en el entorno familiar y comunitario del PAIPI, respectivamente. En el Proyecto CuidArte se están formando a 2.646 cuidadores familiares vinculados al Programa Familias en Acción siguiendo metodologías virtuales y participativas. Muchos de ellos han sido capacitados en el enfoque de desarrollo infantil y competencias en la primera infancia propuesto por el MEN. En él participan agentes educativos vinculados a la atención integral, funcionarios que trabajan con menores de cinco años, docentes de educación inicial y preescolar del sector oficial y privado, jardineras, madres comunitarias y profesionales de ciencias humanas, sociales, de la salud y de la educación vinculados. Hasta la fecha, se han formado 14.327 educadores.

Un proyecto especial, dirigido a las familias afectadas por el conflicto armado, es “Tejiendo vínculos desde la primera infancia, con el enfoque de resiliencia familiar”, que usa el arte para fortalecer la capacidad de recuperación de las familias afectadas por hechos de violencia. Un total de 12.130 familias y 830 agentes educativos y servidores públicos han participado en esta capacitación.

PROGRAMAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS COMPETENCIAS

Consolidar una política de calidad orientada al fortalecimiento de competencias es una transformación de fondo de las prácticas pedagógicas, del funcionamiento de la institución educativa y del papel de los educadores en general. Detrás de la noción de competencia, está la idea de que no basta tener el conocimiento, sino que es indispensable ir más allá y usarlo para resolver problemas, buscar alternativas, producir cosas y crear nuevas ideas.

En el país, la Ley General de Educación de 1994, la Ley 715 de 2001, el Decreto 230 de 2002 y documentos como el CONPES 2738 de 1994 y el PNDE de 1996-2005, abonaron el camino para la aplicación del enfoque de competencias. A pesar de que el término no aparecía de manera explícita, los conceptos y procesos relacionados (tales como la autonomía escolar, los indicadores de objetivos y logros propuestos por las leyes y la búsqueda de mecanismos para el mejoramiento de la calidad) sentaban un marco importante que llevó a que, a comienzos del nuevo siglo, el Ministerio de Educación comenzara a rediseñar las pruebas censales y muestrales de nivel nacional y publicara los lineamientos curriculares a comienzos de 2002.

La Revolución Educativa creó entonces el Programa para el Desarrollo de Competencias, que buscaba centrar la educación de calidad en el fortalecimiento de competencias. Para 2010, este programa había adelantado 14 proyectos que hicieron visibles las implicaciones de este enfoque y las transformaciones que se requerían en cada uno de ellos.

El objetivo de los distintos proyectos de competencias comunicativas es formar personas capaces de comunicarse atendiendo a las particularidades de cada situación comunicativa. Por lo mismo, la enseñanza pertinente del lenguaje, la promoción y el fomento de la lectura y la escritura (entre otros aspectos) son determinantes para que los estudiantes mejoren sus habilidades comunicativas de modo que éstas, a su vez, favorezcan su desempeño.

En el desarrollo de competencias científicas (ciencias naturales y ciencias sociales), los proyectos buscan mostrar en la práctica que todo científico –grande o chico– se aproxima al conocimiento partiendo de preguntas, conjeturas o hipótesis que surgen de su curiosidad al observar el entorno y de su capacidad para analizar lo que observa. Por eso estos programas enfatizan el ejercicio mismo de la investigación de modo que docentes y estudiantes se apropien de los métodos y técnicas de la ciencia.

Además de las competencias comunicativas y científicas, la Revolución Educativa buscó mejorar las competencias matemáticas que tienen que ver con la capacidad de formular, resolver y modelar fenómenos de la realidad.

Para lograr esto, se buscaron estrategias atractivas, significativa para los estudiantes y que incluyeran propuestas concretas de trabajo en el aula para los docentes³⁰.

30 Se incluye en el anexo el documento *La educación por competencias: una historia contada a varias voces*, elaborado especialmente para estas memorias, en el que estudiantes y docentes narran su experiencia en proyectos como el Concurso Nacional de Cuento, Pequeños Científicos, Historia Hoy, etc.

Por ejemplo, se creó el Concurso Nacional de Cuento que invitaba a que los estudiantes no sólo leyeran a los grandes autores, sino que también redactaran cuentos sobre los temas que quisieran. En forma similar se creó el programa *Expediciones Botánicas Siglo XXI-José Celestino Mutis (1732-1808)*, en el que niños y jóvenes hicieron herbarios virtuales e investigaron la riqueza de la flora de nuestro país. El programa *Historia Hoy: Aprendiendo con el Bicentenario de la Independencia* permitió que miles de estudiantes formularan preguntas sobre lo que les interesaba del período de la Independencia e investigaran para encontrar las respuestas. En todos los casos (fuera escribiendo relatos, recogiendo y analizando plantas o formulando preguntas y buscando fuentes), la batuta del proceso la llevaron los estudiantes.

Pero, por más creatividad, entusiasmo o motivación que tengan los alumnos, ninguno de los objetivos de los programas se puede lograr sin el apoyo de los docentes. La nueva postura ubica a los maestros y maestras en el papel de guías y facilitadores más bien que en el de informadores, examinadores o de quien debe “saberlo todo”. El maestro es un investigador que acompaña a sus estudiantes y sabe escucharlos y usar sus propias competencias para hacer avanzar el proceso de aprendizaje.

Maestros y maestras encontraron en estos programas ejemplos específicos, rutas precisas y metodologías concretas que demostraban que era posible desarrollar competencias. El entusiasmo no sólo fue evidente en términos de asistencia y participación sino, sobre todo, en la apropiación de las metodologías propuestas.

Por un lado, las experiencias relevantes ilustran cómo, en efecto, los docentes adaptan los lineamientos pedagógicos de cada programa a sus propias necesidades y contextos. Por otro lado, la continuidad y perfeccionamiento mismo de los programas fue fruto de las discusiones de los educadores. Éste es el caso del proyecto *Estudio de Clase: Aprendiendo de las Prácticas de Aula* que transformó los ambientes pedagógicos de instituciones educativas por medio de la conformación de grupos de estudio institucionales de maestros y cuyo origen fue el aprendizaje que adquirieron los docentes de matemáticas que viajaron al Japón a través del convenio MEN-JICA (2003-2008).

Por supuesto, todo lo anterior está enmarcado en la autonomía de las entidades territoriales. Por eso, desde el comienzo, los programas para el fortalecimiento de competencias tenían como propósito articularse con las secretarías de educación del país para que éstas hicieran parte del diseño, ejecución y seguimiento de ellos. El resultado de este trabajo mancomunado demostró, entre otros aspectos, que los Estándares Básicos de Competencias, los proyectos del Ministerio y las prioridades establecidas por las entidades territoriales se podían unir para producir

procesos pedagógicos pertinentes y apropiados a cada contexto. La participación de las secretarías de educación, por su parte, es fundamental para que las transformaciones que ocurran en el aula se puedan mantener en el tiempo.

Pero la tarea no fue fácil. Una de las dificultades fue la dimensión misma de programas como el *Concurso Nacional de Cuento, Expediciones Botánicas e Historia Hoy*, pues generó una tensión entre cómo llegar a todas las instituciones educativas y el riesgo de simplificar los procesos de mejoramiento de competencias. El balance necesario entre lo masivo de estas propuestas y lo complejo de sus metodologías exigió encontrar formas de acompañamiento y formación que permitieron seguir rutas y metodologías apropiadas.

COMPETENCIAS CIUDADANAS

En el marco de la política de calidad, uno de los mayores esfuerzos ha estado en poner en primer plano el desarrollo de competencias ciudadanas, entendidas como las que promueven el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos que permiten que tengan una sana convivencia en sus casas, escuelas, colegios y universidades.

La propuesta del MEN de impulsar competencias ciudadanas en las instituciones educativas se basa en propuestas orientadas a la consolidación de culturas democráticas y de convivencia, lo cual sólo es posible con soluciones creativas y novedosas para los problemas individuales y sociales.

El propósito principal del programa es producir en los estudiantes, en los profesores y en la comunidad educativa en general, un cambio en la forma de comprender las relaciones humanas, el Estado y la normatividad para que actúen de manera constructiva en una sociedad democrática. Desde un comienzo, ha sido claro que la formación de ciudadanos no es algo que se logre a través de un área específica, una cátedra o con acciones aisladas y desconectadas del proyecto educativo institucional. Y se sabe desde hace mucho tiempo que puede haber una gran separación entre los conocimientos sobre los temas de la ciudadanía y la conducta real de estudiantes o docentes. Formar ciudadanos requiere, más que adquirir conocimientos o reconocer una conducta o unos valores apropiados, transformar la cultura de la escuela pasando del aula a los otros ambientes de aprendizaje.

El Programa de Competencias Ciudadanas³¹ ha incluido la formulación de estándares, la evaluación externa a través de la aplicación de la prueba SABER

31 El programa tuvo en cuenta, entre otros antecedentes, los *Lineamientos Curriculares en Constitución Política y Democracia* y los *Lineamientos Curriculares en Educación Ética y Valores Humanos*, publicados por el Ministerio de Educación en 1998, y la *Prueba de Comprensión, Sensibilidad, y Convivencia Ciudadana* que fue aplicada por la Secretaría de Educación de Bogotá desde 1999.

para Competencias Ciudadanas³² y la participación en pruebas internacionales, la realización de foros dedicados al tema, como el Foro Educativo Nacional de 2004, en el que se presentaron las mejores experiencias hechas en el país³³, la convocatoria de talleres regionales para generar capacidad técnica en secretarías de educación y otras instituciones, la formulación de planes de mejoramiento en las instituciones educativas y de programas pedagógicos estructurados y la publicación de guías y materiales de apoyo, entre otros.

En la actualidad, el programa cuenta con un portafolio estructurado que se actualiza continuamente para que las secretarías de educación puedan identificar la oferta de formación disponibles. Además de la identificación y seguimiento a programas estructurados, el Ministerio ha venido acompañando programas que por sus características responden a problemas del país vinculados con ambientes de violencia (aulas en paz, *rede@prender* y escuela y desplazamiento), promoción de salud (estilos de vida saludable), cultura de la ilegalidad (cultura de la legalidad) y construcción de ambientes democráticos (enseñanza para la comprensión).

PROGRAMAS TRANSVERSALES PARA EL FORTALECIMIENTO DE COMPETENCIAS

De acuerdo con la Constitución de 1991, la Ley General de Educación plantea la formación integral de seres humanos y para ello propone que parte de esta formación se lleve a cabo a través de todo el plan de estudio organizado por proyectos pedagógicos (Decreto 1860/94), es decir mediante un trabajo transversal a la institución que haga parte del PEI y no por medio de una “asignatura específica” (Art. 14 Ley 115/94). Define la ley tres proyectos transversales para todas las instituciones: el de educación sexual, el ambiental, y el de formación en derechos humanos.

El desarrollo del concepto de transversalidad no ha sido fácil, pero su finalidad coincide con el desarrollo de competencias ciudadanas y básicas, por lo que el desarrollo de estos proyectos transversales se ha hecho en el marco de los programas de fortalecimiento de las competencias, especialmente de las ciudadanas.

A partir de este escenario y con un programa en ejecución como patrón de referencia, el de Educación Ambiental (que existe desde 1991)³⁴, se hizo, con universidades y sociedad civil, un trabajo de elaboración colectiva y de partici-

³² La primera evaluación se hizo en 2002 y 2003.

³³ Algunas de ellas fueron divulgadas en el libro *Quince experiencias para aprender ciudadanía y una más* publicado por el Ministerio y la Fundación Empresarios de la Educación en 2004. Las memorias del foro se publicaron como Ministerio de Educación, *Foro Nacional Competencias Ciudadanas*, Bogotá, 2004.

³⁴ En 1991, el Ministerio de Educación impulsó un proyecto para formular una política de educación ambiental, con participación de la Universidad Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y otras entidades.

pación para la formulación de los programas de educación para la sexualidad y de construcción de ciudadanía y de educación para el ejercicio de los derechos humanos. En cada uno de ellos, se conformaron equipos que revisaron las experiencias anteriores, nacionales y regionales, para definir procesos experimentales y lineamientos conceptuales, pedagógicos y operativos.

El Programa de Educación Ambiental se desarrolló por medio de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE)³⁵, que incorporan el tema ambiental a las instituciones educativas y lo incluyen en su diseño curricular, teniendo en cuenta sus diagnósticos ambientales, naturales y socioculturales y vinculando su acción a la de otras organizaciones e instituciones locales. En 2002 se estaban acompañando 746 programas y para 2010 llegaban a 2.889.

PROYECTO DE EDUCACIÓN PARA LA SEXUALIDAD Y COMPETENCIAS CIUDADANAS

“El Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía, PESCC, es una respuesta que los padres de familia, docentes, estudiantes y comunidad en general estaban esperando frente al supuesto “fracaso de la educación sexual en Colombia”.

Con frecuencia se escucha decir a los padres “No sé qué hacer con mi hijo/a, creo que ya está teniendo relaciones y no sé si se está cuidando” y por su parte, los jóvenes tienen muchas dudas y desinformación al respecto.

La experiencia de manejar el proyecto de manera transversal (es decir, no como un momento puntual y aislado de la vida institucional sino como un proceso que se aborda en todas las áreas) en el colegio donde trabajo (COFREM de Villavicencio), me ha permitido observar niñas, niños, adolescentes, docentes y padres de familia más tranquilos, no avergonzados ni morbosos, a la hora de hablar de sexualidad.

“Esto nos ha permitido ver que más allá de promover el uso de métodos anticonceptivos o de enfocarnos en la prevención del embarazo adolescente y las enfermedades de transmisión sexual, con el Programa de Educación para la Sexualidad hemos logrado enfocarnos más en construir un proyecto de vida orientado hacia su bienestar y el de las demás personas.”

Luz Mary Roldán Romero. Docente Institución Educativa COFREM de Villavicencio e integrante del Equipo Técnico Regional de Meta.

³⁵ Creados en agosto de 1994 por el Decreto 1734.

Los programas deben superar el concepto de “asignatura”, “disciplina” y de “conocimiento” para pasar a mejorar actitudes, valores y capacidades (competencias), lo que requiere propuestas pedagógicas que trasciendan el aula e influyan en todos los espacios del establecimiento educativo.

El Programa de Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía orienta y acompaña equipos intersectoriales, liderados por las secretarías de educación y de salud. Con el acompañamiento del MEN estos equipos territoriales conforman mesas de trabajo en los establecimientos, en las que participan docentes de diversas disciplinas y representantes de toda la comunidad educativa. Estas mesas coordinan la marcha de los proyectos pedagógicos, incorporando las orientaciones del programa en los planes de área, el PEI y los planes de mejoramiento institucional. Los temas que aborda el proyecto pedagógico son definidos en consenso por las mesas institucionales. Actualmente están en marcha 1.263 proyectos pedagógicos, distribuidos en 71 secretarías de educación.

TABLA No. 5

PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS BÁSICAS. PROGRAMAS TRANSVERSALES DE COMPETENCIAS CIUDADANAS.

PROGRAMA O PROYECTO	ENTIDADES TERRITORIALES	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	DOCENTES	ESTUDIANTES
EXPEDICIONES BOTÁNICAS S.XXI	80	548	9.344	3.012
HISTORIA HOY: APRENDIENDO CON EL BICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA	92	1.052	16.582	19.477
MIL MANERAS DE LEER	74	2.430	14.745	-
CONCURSO NACIONAL DE CUENTO	92	6.033	12.645	114.867
CURSOS VIRTUALES "RENOVACIÓN DE LA DIDÁCTICA DE LA ESCRITURA Y DEL LENGUAJE"	25	-	760	-
ESTUDIO DE CLASE	12	96	667	20.010
CULTURA DE LA LEGALIDAD	25	651	1.321	115.335
ENSEÑANZA PARA LA COMPRESIÓN	14	208	972	42.080
EDUCACIÓN PARA LA SEXUALIDAD	71	1.263	3.249	181.680
EDUCACIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS	12	77	670	4727
EDUCACIÓN AMBIENTAL	22	2.500	5.000	175.000
DESARROLLO DE COMPETENCIAS CIUDADANAS EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA	18	50	730	29.200

Fuente: Informe al Congreso año 2010 y bases de datos Programas y Proyectos para el desarrollo de competencias básica y Programas transversales y para el desarrollo de competencias ciudadanas.

El Ministerio ha avanzado en la búsqueda de marcos conceptuales y metodológicos para el trabajo intersectorial. Como resultado, se dispone hoy de orientaciones pedagógicas para proyectos pedagógicos articulados al PEI y a los planes de

mejoramiento institucional (documentos para el desarrollo de la política educativa ambiental y orientaciones en educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía y para el ejercicio de los derechos humanos), estrategias de formación permanente de docentes que conducen a la transformación de las prácticas pedagógicas y a la formación de ambientes democráticos en la escuela y criterios y estrategias para el trabajo intersectorial y la coordinación de redes sociales e institucionales de apoyo.

FORO EDUCATIVO NACIONAL: APRENDIENDO DE LOS MEJORES

Una de las formas más eficaces de mejorar la calidad educativa y transformar el aula para lograr el desarrollo de las competencias es aprovechar las experiencias de los mismos maestros. Por esto el Ministerio de Educación vio una oportunidad valiosa para discutir acerca de la calidad de la educación en la exigencia de la Ley 115 de realizar un foro educativo nacional anual y promover los foros departamentales, municipales y distritales. Los foros de los últimos siete años se concentraron no sólo en los aspectos teóricos de calidad, sino en compartir lo que pasa en la escuela, reconociendo a los maestros innovadores y permitiendo que cada uno aprenda de la experiencia de sus colegas.

Cada año, la discusión nacional giró sobre un tema específico escogido de acuerdo con las prioridades de los planes de mejoramiento y las manifestadas por la comunidad educativa en ámbitos como el PNDE de 2006, los programas de formación, etc. Cada foro nacional fue precedido por foros municipales y departamentales que sirvieron para identificar las experiencias significativas que se presentarían en los foros nacionales. El MEN colaboró con ellos seleccionando e invitando conferencistas y apoyando la escogencia de experiencias exitosas. Además, su divulgación a través de los nuevos medios y tecnologías ha sido muy amplia, y es apoyada por el portal Colombia Aprende, en cuya sección “Las rutas del saber hacer” se encuentran todas las experiencias presentadas.

El Foro Educativo de 2010 se llevará a cabo del 27 al 29 de julio y los talleres posteriores al foro, el 29 y 30 de julio. A la fecha se han realizado 88 foros departamentales y municipales y se lleva un registro de 126 experiencias significativas.

Estos foros han mostrado la gran importancia de que las secretarías de educación sigan y acompañen las experiencias que los maestros presentan, pues en muchos casos son proyectos que requieren un desarrollo de largo plazo y una atención permanente. Igualmente importante es que las escuelas normales y las facultades de educación usen los aportes que se presentan.

TABLA No. 6

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE LOS FOROS

FORO EDUCATIVO NACIONAL	FOROS DEPARTAMENTALES O MUNICIPALES	EXPERIENCIAS PRESENTADAS	NO. PROMEDIO ASISTENTES AL FORO NACIONAL	TALLERES POST FORO	ASISTENCIA TOTAL A TALLERES
2003 COMPETENCIAS MATEMÁTICAS Y DE LENGUAJE	78	51			
2004 COMPETENCIAS CIUDADANAS	64	121	1.129	64	3.269
2005 COMPETENCIAS CIENTÍFICAS	73	94	729	42	1.627
2006 COMPETENCIAS MATEMÁTICAS	69	149	1.372	34	1.055
2007 GESTIÓN EDUCATIVA	69	170	1.751	38	1.520
2008 EVALUACIÓN DE LOS APRENDIZAJES	78	160	1.741	28	1.120
2009 PERTINENCIA, INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD	74	167	2.863	17	522
TOTAL	505	912	9.585	223	9.113

Con base en esta participación, las secretarías de educación pueden verificar el grado de madurez de cada experiencia para dar el acompañamiento que se requiera. Todas estas acciones han contribuido a que el sector educativo avance en la comprensión del enfoque de competencias y del papel de la institución educativa y de los docentes en este proceso.

LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

La Ley 30 de 1992 definió las normas e instituciones básicas para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación de la calidad en la educación superior, el Sistema Nacional de Acreditación, y creó el CNA y el CESU para ponerlo en marcha, bajo la orientación del ICFES. El CESU organizó el sistema de acreditación con carácter voluntario tomando como referentes los lineamientos para la acreditación de programas institucionales elaborados por el CNA. Sin embargo, para la apertura y oferta de los programas académicos en educación superior bastaba notificar al ICFES (para los programas nuevos) e informar (para los programas en funcionamiento). EL ICFES registraba en el SNIES, sin más formalidades, la información aportada.

Ante esta situación, que llevó a la proliferación de programas sin referentes académicos, el CESU y el ICFES procuraron establecer los requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de programas, tarea que se empezó a realizar con el concurso de las asociaciones de facultades, apoyándose en lo que se estaba haciendo en el campo de los programas de doctorado, donde se habían fijado requisitos y establecido la Comisión Nacional de Doctorado. En 1998 el Decreto 272 ordenó la acreditación previa de todos los programas de educación, siguiendo los parámetros establecidos por el CESU, y delegó esta tarea en el CNA. En 2001, el Decreto 792 definió y reguló los estándares de calidad para los programas de pregrado en ingeniería, creó la figura del registro calificado y ordenó el registro de todos los programas que no estuvieran acreditados. Esto se extendió pronto a los programas de las demás disciplinas³⁶.

El Ministerio de Educación, por disposición del Decreto 2230 de 2003, que creó el Viceministerio de Educación Superior, y en desarrollo de la función de inspección y vigilancia del Estado, asumió directamente la gestión de estos procesos, retomando las funciones que estaban delegadas en el ICFES, para lo cual organizó la atención del gran volumen de solicitudes de creación de programas y revisión de los existentes de acuerdo a las condiciones mínimas.

En el mismo decreto se estableció la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES, conformada por académicos reconocidos de las instituciones de educación superior escogidos por el CESU, a la que se asignó la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior y sus programas académicos, con base en la cual el Ministerio otorga el registro calificado. Se concentró en el CNA la acreditación de alta calidad.

La CONACES está integrada por una sala general, una de coordinadores, ocho salas por áreas del conocimiento, una especial de maestrías y doctorados, y otra de instituciones. En la sala general, que propone las políticas generales y unifica los conceptos de las salas, tienen presencia el Ministerio de Educación Nacional, el ICFES, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), un representante del CESU, un miembro del CNA y un representante de la sala de coordinadores de CONACES.

Las salas por áreas del conocimiento, organizadas por disciplinas, y la sala de maestrías y doctorados, tienen la responsabilidad de evaluar y emitir conceptos

³⁶ Esta revisión había sido ordenada, fuera el Decreto 792 de 2001, por los Decretos 917 de 2001 para los programas de ciencias de la salud, 2802 de 2001 para derecho, 936 de 2002 para arquitectura, 937 de 2002 para comunicación e información, 938 de 2002 para administración, 939 de 2002 para contaduría pública, 940 de 2002 para economía, 1527 de 2002 para psicología y 1576 de 2002 para ciencias exactas y naturales. Consistía en la obligación de pasar los programas ofrecidos por una evaluación que garantizara el cumplimiento de los llamados “estándares de calidad”.

sobre las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior con el apoyo de pares académicos y asesorar al Ministro de Educación Nacional en materia de condiciones de calidad.

Finalmente, la sala de instituciones está integrada por tres comisionados elegidos por el CESU, quienes emiten conceptos sobre la creación y redefinición de instituciones, cambios de carácter académico y reconocimiento como universidad.

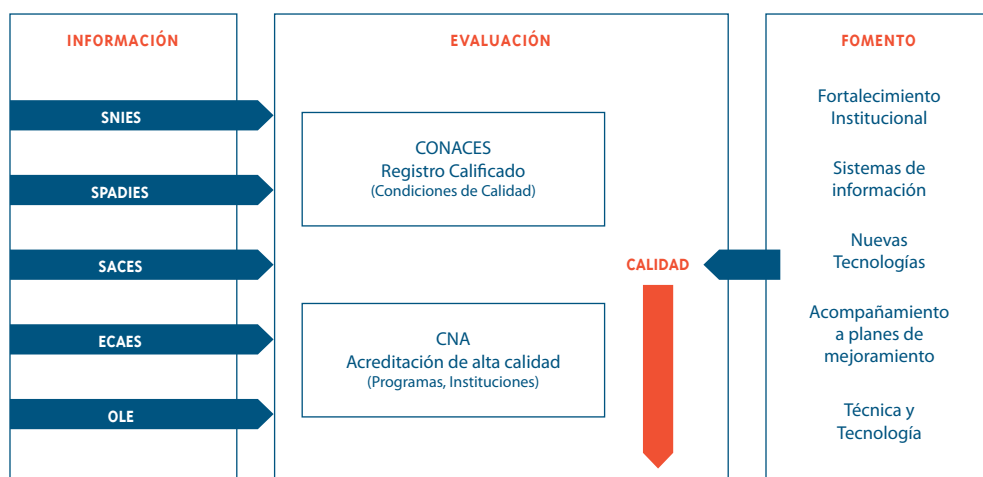
De esta manera se establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior, entendido como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes. El sistema está conformado por tres subsistemas relacionados entre sí: información, evaluación y fomento. El primer subsistema implica que la información suministrada por las pruebas de evaluación (ECAES) y los sistemas de información de matrícula (SNIES) y de mercado laboral (OLE), Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES) y la información sobre las condiciones de calidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACES) sirvan como insumo para el diseño, evaluación y otorgamiento de registros calificados y certificados de acreditación de calidad de todas las instituciones del sector.

En el subsistema de evaluación de calidad, existen dos niveles complementarios, uno relativo a la verificación por el Estado del cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior, y otro de carácter voluntario que verifica la adopción en la institución de un modelo que permita la estructuración de procesos evaluativos, así como la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de sus programas.

A partir de los resultados de estos dos subsistemas se implementan acciones de fomento tendientes a fortalecer a las instituciones de educación superior en las condiciones de calidad, a fortalecer los sistemas de información y a incentivar el uso de nuevas tecnologías entre otros.

El sistema de aseguramiento se apoya adicionalmente en el uso de estrategias de inspección y vigilancia para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo.

SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

**CONDICIONES DE CALIDAD**

El Decreto 2566 de 2003 unificó las normas sobre creación de programas académicos, definió el registro calificado como el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de los requisitos mínimos de calidad para el adecuado funcionamiento de los programas académicos de educación superior, que todas las instituciones deben cumplir para ofrecer sus programas. Estos requerimientos se refieren a condiciones académicas, recursos físicos y humanos disponibles y la pertinencia social y profesional del programa que se ofrece. Si un programa no obtiene el registro calificado, que tiene vigencia durante siete años, debe cerrar admisiones inmediatamente y garantizar la calidad a las cohortes existentes a través de un plan de mejoramiento que la institución presente al Ministerio de Educación. Cuando subsane las deficiencias, podrá presentar nuevamente el programa para solicitar el registro calificado.

En 2008, la Ley 1188 dio carácter legal al registro calificado como requisito obligatorio previo para ofrecer cualquier programa académico y entre 2003 y 2006, se definieron las características específicas de calidad de los programas de las principales áreas académicas. Estas resoluciones se han revisado y actualizado a partir de la expedición de la Ley 1188 y se espera que para 2010 estén todas actualizadas.

El desarrollo en 2005 del aplicativo SACES dio agilidad y transparencia al sistema, al evitar el manejo de documentación física. Una cuidadosa revisión de la información permitió que de 2008 a hoy 3.886 programas en el SNIES fueran declarados inactivos.

Adicionalmente, para apoyar a las instituciones en sus procesos e impulsar su avance continuo, se organizaron actividades de capacitación de los pares académicos, de apoyo a las IES en sus procesos de evaluación y de creación o modificación de programas y de análisis de las causas de rechazo a la acreditación. También se acompañan los planes de mejoramiento de los programas en funcionamiento que han sido negados, para garantizar una calidad adecuada mientras terminan sus programas los estudiantes matriculados en ellos.

La mejora en los procedimientos llevó a un gran progreso en la revisión de las solicitudes de registro, lo que desatrasó procesos que se venían acumulando desde su funcionamiento en el ICFES, lo que frenaba el funcionamiento del sector. En marzo de 2010, de 10.240 programas preexistentes o nuevos, se han evaluado 10.083 y se han otorgado 8.961 registros calificados en pregrado y posgrado. Se espera que para fines de 2010 todos los programas estén evaluados. El SENA decidió voluntariamente someter sus programas de formación tecnológica al registro calificado y de esta forma evidenciar la calidad de los mismos. Se otorgaron los primeros 14 registros calificados y 43 más se encuentran en trámite.

Con el establecimiento de condiciones para el registro calificado y el funcionamiento de programas académicos, el SACES definió que las instituciones de educación superior también debían ser evaluadas de manera obligatoria en el momento de su creación y de forma voluntaria con la acreditación de alta calidad.

Para su creación, las instituciones privadas deben demostrar que cumplen los requisitos del Decreto 1478 de 1994 y las públicas las de la Ley 30 de 1992. Una vez obtenida la personería jurídica, la institución, previo concepto de la sala de instituciones de la CONACES, es registrada en el Ministerio de Educación Nacional y en el SNIES. Una vez constituida, puede iniciar el proceso para la autorización del funcionamiento de sus programas, que deben cumplir las 15 condiciones de calidad establecidas en la Ley 1188 de 2008 y el Decreto 1295 de 2010.

CONSOLIDACIÓN DE UNA CULTURA DE ACREDITACIÓN DE CALIDAD Y DE AUTOEVALUACIÓN

Con el fin de alcanzar niveles de calidad cada vez más exigentes, las instituciones pueden acudir a la acreditación, que es un testimonio que da el Estado sobre la alta calidad de un programa o una institución, con base en un proceso previo de evaluación en el que intervienen la institución, las comunidades académicas y el CNA. Se trata de una acreditación temporal que las instituciones solicitan en forma voluntaria y que les demanda un riguroso proceso de revisión en el que,

después de una exigente autoevaluación, deben abrir sus puertas a profesionales externos para que verifiquen si cumplen con los requisitos de calidad y llevan a cabo sus objetivos. Este modelo de acreditación de alta calidad para la educación superior de Colombia, por sus exigencias, metodología y la naturaleza del CNA, es único en Iberoamérica.

La autoevaluación requiere un trabajo participativo y sistemático en cada institución, en el que dialogan académicos, estudiantes y administrativos. Por lo general, lleva a reconocer y perfeccionar el proyecto institucional y termina incorporándose a la planeación y seguimiento como una herramienta para orientar decisiones internas.

La acreditación de calidad puede ser de la institución o de sus programas, pero ambas son complementarias. Por ello, la acreditación de programas debe fortalecer la institucional y ésta, a su vez, estimular la de programas. De 2002 a 2010, se acreditaron 19 instituciones de educación superior y se pasó de 224 programas acreditados en 2003 a 602 en 2009.

La entidad responsable de la acreditación de alta calidad, tanto de programas como de instituciones, es el CNA, un organismo autónomo que representa a la comunidad académica y sigue las políticas que fija el CESU, órgano que, además, elige los consejeros (siete representantes de las comunidades académicas y científicas) para un periodo de cinco años. Se instaló por primera vez en julio de 1995 y, después de plantear criterios y procedimientos de autoevaluación y acreditación y de someter a consulta dentro de la comunidad académica las políticas de evaluación de alta calidad, se concentró en poner en funcionamiento el sistema.

FOMENTO A LA INVESTIGACIÓN

Un aspecto central de la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior es el impulso a la producción del conocimiento y la creación científica, lo que ha llevado a las universidades a fortalecer la investigación, promover los postgrados, aumentar la proporción de doctores entre sus docentes y ofrecer apoyo integral a la investigación.

La estrategia de aseguramiento se complementó con el apoyo al fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones mediante la elaboración de políticas para fomentar la investigación y la formación de investigadores en las IES, aumentar los fondos disponibles para el apoyo a la investigación, fortalecer las competencias científicas en docentes y estudiantes, impulsar programas de maestrías y doctorados, reforzar la articulación entre la universidad, las agencias gubernamentales y el sector productivo y definir y poner en marcha un sistema de información de la producción científica.

La política se extiende a toda la educación, en la medida en que el desarrollo de competencias científicas hace parte de los objetivos de formación en todos los niveles y además es central para el desarrollo del país, pues su crecimiento económico está muy influido por el avance de la investigación científica y tecnológica y por los procesos de innovación y desarrollo.

En cuanto a las competencias científicas, el país puso en marcha proyectos desde la educación básica, como ONDAS y Pequeños Científicos, que pretenden desarrollar competencias desde edades tempranas en los niños y jóvenes mediante metodologías de indagación. Entre 2002 y 2009 estos programas arrojan un balance exitoso con 12.028 instituciones educativas participantes (incluyendo sedes), 1.233.182 estudiantes beneficiados, 20.061 grupos de investigación conformados por niños y niñas para el ejercicio de investigación y 29.719 docentes.

En la educación superior, programas como el de Semilleros de Jóvenes Investigadores tienen por objetivo propiciar la vinculación de jóvenes profesionales a la ciencia, la tecnología y la innovación. Se centran en afianzar los procesos de formación que garanticen el crecimiento de la comunidad de investigadores colombianos, fortalecer grupos y centros de investigación de alto nivel, vincular a los investigadores del país con los centros internacionales y articular la ciencia, la tecnología y la innovación con el sector productivo. En el período 2002-2009 se han cofinanciado 2.473 jóvenes; 792 de ellos fueron beneficiados en 2009, lo que dobla la cifra de años anteriores.

En cuanto a la formación de recurso humano de alto nivel, los docentes de educación superior con título de posgrado aumentaron en un 46% y representan hoy el 57.7% del total. En particular, los doctores muestran un crecimiento del 87%, que ha elevado su porcentaje entre los profesores de tiempo completo al 13.5 %.

Los nuevos docentes de alto nivel se pueden formar hoy en 80 programas de doctorado en las universidades, 46 más que en 2002, a los que están vinculados 1.631 estudiantes en áreas como educación, ciencias de la salud, agronomía, ciencias sociales, ingenierías, economía y administración, matemáticas y ciencias naturales. Adicionalmente, para crear capacidades regionales, se apoyó la conversión de 42 programas de especialización a maestría y de maestría a doctorado en 11 departamentos, en áreas como ciencias básicas, agronomía veterinaria y afines, ciencias sociales e ingeniería.

El número de investigadores ha aumentado también con mucha rapidez. En 2003 había 12.276 investigadores activos y los grupos reconocidos por Colciencias eran 809; actualmente hay 3.489 grupos y están registrados 14.983 investigadores que ejecutan sus programas con el apoyo de Colciencias, las universidades, la Fundación de Promoción de la Investigación del Banco de la República, enti-

dades estatales con programas importantes de investigación, como el Ministerio de Agricultura y el de Minas, y organismos privados de investigación. El 94% de estos grupos hacen parte de instituciones de educación superior.

En materia de visibilidad de la producción científica, en el periodo 2003-2008, según el grupo de investigación español SCImago, el país pasó del sexto al quinto lugar entre 46 países de la región (aumentando su participación en el número de artículos reportados del 2,51% al 4,28%) y entre 223 del mundo pasó de 56 a 53³⁷. Ha seguido aumentando el número de revistas indexadas en el sistema de Colciencias, la publicación de artículos científicos en revistas internacionales y el reconocimiento de las publicaciones nacionales en índices de referencia internacional, así como su participación en sistemas internacionales de publicación en la red, como el Scientific Electronic Library Online (SciELO).

Este crecimiento ha sido particularmente acelerado en los últimos cinco años, en los que se ha producido una intensificación de la actividad investigadora por parte de las instituciones, especialmente universitarias, que motivan las estrategias y políticas que acompañan este proceso.

TABLA No. 7

ARTÍCULOS PUBLICADOS EN REVISTAS ACEPTADAS EN LA BASE DE SCIMAGO

PAÍS	2003	2004	2005	2006	2007	2008	CRECIMIENTO
BRASIL	19.053	21.962	24.547	31.446	34.615	37.810	98%
MEXICO	8.137	9.107	10.154	11.300	11.556	11.963	47%
ARGENTINA	5.926	6.210	6.536	7.042	7.612	8.035	36%
CHILE	3.052	3.400	3.779	4.630	5.116	5.482	80%
COLOMBIA	1.074	1.266	1.509	1.913	2.280	2.957	175%
VENEZUELA	1.549	1.495	1.774	1.626	1.795	1.882	21%
CUBA	1.000	1.027	1.221	1.660	1.660	1.553	55%
PUERTO RICO	741	746	856	1.005	973	1.065	44%
COSTA RICA	294	360	410	413	432	458	56%

Fuente: SCImago Research Group, Copyright 2009. Data Source: Scopus®.

Para aumentar la visibilidad de la producción académica, el Ministerio de Educación, con el apoyo de Colciencias, el Observatorio de Ciencia y Tecnología y las universidades, diseñó un sistema de información que da cuenta de las fortalezas de la producción y encauza el intercambio de las universidades y los investigadores.

37 Esta tendencia la confirma el número de artículos colombianos reseñado en Science Citation Index, que pasó de 713 en 2001 a 1.239 en 2007, mejorando algo la participación de Colombia en América Latina (de 24 a 27 por mil artículos).

No obstante, Colombia aún está lejos de tener la capacidad de investigación que requiere. En 2007, había 4.002 doctores en el país, 9,3 por cada 100.000 habitantes, que corresponden al 50% de los propuestos en 1994 por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Por ello, es urgente aumentar rápidamente los programas de doctorado en el país, ampliar las oportunidades para la formación doctoral en el extranjero, mejorar la financiación de la investigación, en las universidades y en otros centros de investigación y coordinar mejor los diversos participantes en estas actividades, tanto del sector público como privado.

En este sentido, la nueva Ley de Ciencia y Tecnología y la transformación de Colciencias en un departamento administrativo representan avances importantes que deben llevar a un aumento rápido de los recursos disponibles para este sector, que puede también apoyarse en el crecimiento de los presupuestos universitarios y en el fortalecimiento de centros de investigación de excelencia en las universidades.

PROFESIONALIZACIÓN DE DOCENTES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Las exigencias de formación y tiempo de dedicación de los docentes que se establecieron en las condiciones para el aseguramiento dieron sus resultados. Como se ve en el cuadro siguiente, el número de docentes de educación superior creció entre 2002 y 2009 en un 32,6%, y el de docentes de tiempo completo subió el 48,4%. La profesionalización de los docentes de superior también muestra un crecimiento muy fuerte, pues el número de docentes con posgrado creció en un 46%, y en especial el de doctores subió en el 87,2%.

TABLA No. 8

PROFESORES UNIVERSITARIOS POR NIVEL DE FORMACIÓN

NIVEL DE FORMACIÓN	2002	2009	% DE AUMENTO 2002 A 2009
DOCTORADOS	2.445	4.578	87,2%
MAGÍSTER	14.414	21.093	46,3%
ESPECIALIZACIÓN	27.420	38.076	38,9%
PREGRADO	39.063	46.741	19,7%
TOTAL	83.342	110.488	32,6%

Fuente: MEN, SNIES.

Algunas de las metas trazadas en “Educación 2019”³⁸ establecen que el 30% de los docentes de educación superior en 2019 tendrá doctorado, el 50% hará investiga-

38 Documento *Visión Colombia II Centenario: 2019. Ejercicio prospectivo de planeación*, que plantea, a través de 17 estrategias fundamentales, políticas públicas sectoriales en asuntos como crecimiento económico, infraestructura física, capital humano, y desarrollo social y territorial, entre otras.

ción, el 20% de los ingresos en las instituciones de educación superior provendrán de actividades de investigación, incluyendo patentes; y el país alcanzará la consolidación de 20 centros de investigación de excelencia y un 1% de la población activa participará en actividades de investigación.

Aunque los retos en esta materia son ambiciosos, los avances constituyen una buena base para consolidar un sistema educativo preparado para la apropiación social de la ciencia la tecnología y la investigación.

PERTINENCIA EDUCATIVA Y COMPETITIVIDAD

El PNDE 2006-2016 señaló la necesidad de garantizar un sistema educativo coherente en sus diferentes niveles de formación, que incluya la educación para el trabajo y el desarrollo humano, que responda a las exigencias socioeconómicas, políticas, culturales y legales del país, y que tenga en cuenta la formación de competencias laborales, investigativas, ciudadanas, de manejo de una segunda lengua y de tecnologías de información y comunicación.

Frente a este compromiso, la política de pertinencia en educación busca que el sistema educativo forme el recurso humano requerido para aumentar la productividad del país y hacerlo competitivo. La acción más importante de esta política ha sido la definición de la calidad como desarrollo de competencias en los estudiantes, como se explicó ya. Pero adicionalmente se viene trabajando en cinco líneas: la introducción del uso de TIC en todo el sistema educativo, el desarrollo de una oferta académica pertinente y de calidad, el seguimiento al ajuste entre la oferta y la demanda de educación, el fomento de la innovación y la investigación, y la puesta en marcha de un programa de bilingüismo.

PROGRAMA NACIONAL DE USO DE MEDIOS Y NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

El uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) impactó de manera transversal toda la política educativa, abriendo el camino para la transformación de los procesos académicos y la flexibilización de la oferta mediante programas virtuales que pueden llegar a personas que no tenían acceso a ellos.

La Revolución Educativa promovió desde su comienzo, la incorporación de TIC en todos los niveles. Este camino se inició en 2002, buscando formar docentes y directivos en el uso de TIC, estimular la producción de contenidos educativos digitales, fomentar la participación en redes y comunidades e incentivar la producción de programas virtuales.

Este proceso fue reforzado por el PNDE, en cuya discusión se expresó la demanda de la comunidad educativa de una introducción masiva del uso de las TIC, privilegiándola tanto desde el punto de vista de cambio del modelo educativo como en la formación de los docentes.

El programa incluyó cuatro componentes: la infraestructura (computadores y conectividad), la capacitación de los docentes, el uso de TIC y la gestión de contenidos.

En infraestructura un aspecto esencial del programa era lograr la conexión de las instituciones escolares a las redes de conocimiento y la dotación en computadores. En la educación pública básica y media, con el trabajo conjunto entre los Ministerios de Educación y el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MTIC), las secretarías y otras organizaciones, se disminuyó el promedio de alumnos por computador, de 142 en 2002³⁹ a 21 en mayo de 2010. En los últimos años el énfasis se puso en la conectividad y el porcentaje de estudiantes en educación básica y media en instituciones con conexión pasó de 19% en 2005 a 87% en 2010, al mismo tiempo que se ampliaba el ancho de banda y el horario de servicio, que es hoy en su mayoría de 24 horas.

En educación superior se promovió la conformación de la red de alta velocidad Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (RENATA), por parte del MEN y el MTIC. Ésta es una red que permite la colaboración entre la comunidad académica y científica de Colombia y la de ésta con la comunidad académica internacional y los centros de investigación del mundo. Hace posible el desarrollo de aplicaciones de alto desempeño para el fomento de la investigación, la innovación y el trabajo académico. Actualmente hay 98 instituciones de educación superior y dos centros de investigación conectados a la red. Desde 2007, en coordinación con Colciencias, el Ministerio ha estado apoyando proyectos de investigación e innovación educativa que usen las posibilidades de infraestructura y los servicios de RENATA. En 2006 se financiaron 13 proyectos y, en 2009, 25. Para 2010, se prevé financiar 10 más para un total de 48⁴⁰.

39 A esta cifra se había llegado en desarrollo del Plan Estratégico 2000-2002, que dio algunos pasos para dotar aulas de informática en las instituciones educativas; en ese período se entregaron 650 aulas.

40 <http://www.renata.edu.co/index.php/experiencias-significativas.html>

La capacitación de docentes en el uso y apropiación de TIC se hizo necesaria para que pudieran renovar sus prácticas en el aula. Por esto se diseñaron programas masivos de formación para docentes de todos los niveles. En estos programas se trabajó en forma coordinada con el MTIC, el SENA, las facultades de educación y grupos de investigación de universidades y empresas privadas del sector de las telecomunicaciones.

En educación básica y media, se impulsaron campañas de alfabetización digital como “A que te cojo ratón” (participaron 52.589 docentes) y proyectos como Brigadas Tecnológicas (participaron 6.778 docentes) y Compartel (participaron 83.504 docentes) que permitieron a los docentes del país reflexionar sobre las oportunidades que presenta el uso de tecnologías de información y comunicación.

Para mejorar la capacidad de los docentes de usar las TIC en el aula, se diseñaron programas más avanzados de formación, que buscan que el docente valore críticamente los aplicativos tecnológicos y se prepare para usarlos en su disciplina. Los docentes participaron en programas como Academias TI (1.451 participantes), Intel@Educar (24.941), Entre Pares (8.130), ABC de Proyectos Colaborativos (3.304), Mapas Conceptuales (25), Micromundos (349), Robótica Educativa (315), Computadores para Educar Profundización (58.118) y programas propios de las secretarías de educación (5.011). Participaron igualmente en pasantías para cursos TIC en la República de Corea (40) y Japón (62). En total, se formaron 203.942 docentes de básica y media, 102.914 de ellos en el uso pedagógico de los medios y las tecnologías.

En educación superior, 12.725 docentes participaron en programas de formación y certificación en temas como competencias básicas con uso de TIC (1.970 docentes), herramientas web 2.0 (1.588), diseño y tutoría de ambientes virtuales de aprendizaje (3.184) y producción de objetos virtuales de aprendizaje (1.022), así como en los talleres de uso de software social (EduCamp) (814). Otros programas son e-learning (920), contenidos digitales (501), redes y comunidades (280), planes estratégicos (103), proyectos colaborativos (1.943) y seminarios internacionales (400).

Adicionalmente, a través del portal Colombia Aprende se han puesto al servicio de la comunidad 62 cursos virtuales dirigidos a docentes y directivos, que buscan el desarrollo de competencias básicas. En la actualidad están vinculados 17.007 participantes, que tienen el apoyo de 45 tutores encargados de asesorar y coordinar el proceso.

En 2007, se propuso una “ruta de apropiación de TIC” que facilita a docentes y directivos la identificación de los programas posibles para profundizar el uso

pedagógico de estas tecnologías y que ha estimulado la participación en proyectos colaborativos, redes y comunidades de aprendizaje. El trabajo de muchos docentes colombianos ha recibido reconocimiento nacional e internacional en eventos como el II Foro Latinoamericano de Docentes Innovadores⁴¹, el premio Fire and Ice y el Encuentro Internacional de *EducaRed*⁴², entre otros.

El avance en la incorporación y uso de las TIC al aula se hace evidente en más de 7.320 establecimientos educativos que hoy ejecutan un plan de uso de TIC. Estos establecimientos son monitoreados y acompañados por las secretarías de educación en alianza con grupos de investigación de las universidades, entidades del sector privado o a través de redes virtuales de los programas del Ministerio de Educación, en la aplicación de estrategias para el uso de medios y TIC. Estas estrategias incluyen formación de los docentes, diseño de unidades de aprendizaje con contenidos digitales, actividades de aprendizaje colaborativo y modelos pedagógicos y comunicativos que capacitan a los docentes para participar en escenarios virtuales.

Uno de los programas ha estado dirigido a que la institución asuma el uso de TIC como parte de su proyecto educativo. Para esto, se diseñaron dos programas de formación para directivos docentes. En la educación básica y media, el Ministerio de Educación⁴³, diseñó y puso en práctica el programa *TemáTICas para Directivos*, que hace formación virtual de directivos docentes en el uso de las herramientas de la red, los prepara para participar en la formulación y aplicación de la política sobre nuevas tecnologías en su institución y los capacita como multiplicadores⁴⁴. A la fecha, se han formado en este programa 1.270 directivos. *PlanesTIC* busca dar a los directivos de educación superior herramientas para incorporar la política sobre nuevas tecnologías en sus planes. 172 instituciones de educación superior han participado en este proceso, que incluyó el diseño de lineamientos para la formulación de planes y el desarrollo y aplicación de éstos en 91 de ellas. A partir del proceso formativo, se constituyó una comunidad de participantes⁴⁵.

41 Auspiciado por Microsoft y llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires – Argentina. En septiembre de 2009, Nubia del Carmen Solano, de Sahagún, Córdoba recibió el Premio Teacher's Choice, por su experiencia "Al Revés", en la cual estudiantes de 10º y 11º forman a docentes y padres de familia en el uso de TIC.

42 El Encuentro Internacional de EducaRed de la Fundación Telefónica está orientado a docentes y alumnos y premia los trabajos multimedia relacionados con los temas del currículo escolar. Por Colombia, han sido galardonados 12 docentes en el año 2007 y 9 en 2009.

43 Con el apoyo de la Universidad EAFIT, Convenio No. 244 de 2009, Ver: <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/propertyvalue-37838.html>

44 <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/docentes/1596/article-193566.html>

45 Este programa fue desarrollado por la Universidad de los Andes. <http://comunidadplanestic.uniandes.edu.co/AcercadePlanEsTIC/tabid/290/Default.aspx>

Ambos programas apoyan a los directivos docentes en la conformación, en sus instituciones, de un equipo de gestión que les permita identificar sus necesidades para ejecutar una estrategia articulada de uso de las TIC que ayude al mejoramiento institucional y favorezca la actualización permanente de la comunidad educativa.

Para complementar las acciones de alfabetización y formación de docentes, otros proyectos se concentraron en modelos de innovación educativa y de uso didáctico de las TIC, buscando promover el uso adecuado de las tecnologías, la consolidación de redes y comunidades y la realización de eventos en línea.

Las redes y comunidades virtuales son herramientas para movilizar la comunidad educativa en torno al uso de las TIC que permiten un espacio de contacto permanente entre pares donde se realizan discusiones académicas, se avanza en proyectos colectivos y se tiene acceso a recursos educativos. En los últimos cinco años se han creado y consolidado 261 comunidades de práctica para educación preescolar, básica y media con un promedio de 57.537 usuarios registrados por año. En educación superior se cuenta actualmente con 4 redes virtuales que registran en total 3.202 usuarios.

En educación preescolar, básica y media existen redes de acompañamiento a los procesos de formación, redes temáticas y redes de gestión. En educación superior, las redes han surgido en gran medida de los procesos de formación, como la Red Virtual de Tutores RVT (que agrupa a los docentes que se han formado en tutoría de ambientes virtuales de aprendizaje); la red para los CERES y la red de instituciones técnicas y tecnológicas. Asimismo, en torno a los programas virtuales que hacen uso de plataformas e-learning y herramientas web 2.0 para apoyar actividades complementarias a las presenciales, se creó la comunidad virtual Congente, un espacio de intercambio de experiencias y lecciones para el acompañamiento de los planes de apoyo al mejoramiento en el uso de medios y nuevas tecnologías⁴⁶.

Experiencias como Congenia, Conversaciones genuinas en la red y la comunidad del conocimiento de los proyectos educativos ambientales PRAE del Programa de Educación Ambiental son una muestra de la transformación de las prácticas de docentes y estudiantes en el aula a través de estrategias institucionales y del uso de redes.

Los proyectos colaborativos son una estrategia impulsada desde 2005 en preescolar, básica y media que promueve acciones de cooperación que enfrenten problemáticas específicas mediante el uso de medios y tecnologías de información y comunicación. La participación de más de 85.850 estudiantes y 3.838 docentes

⁴⁶ <http://redes.colombiaaprende.edu.co/redes/congente>

muestra el impacto de este programa y el rápido aumento en el uso de las TIC como herramientas educativas.

La red Escuela Nueva Virtual de la Federación de Cafeteros de Caldas apoya con mucho éxito este modelo y cada año modera más de 75 proyectos colaborativos que reúnen a más de 100 establecimientos educativos rurales de Caldas y de otras zonas rurales del país⁴⁷.

En el contexto de la Red Latinoamericana de Portales Educativos, se desarrolla, desde 2005, el proyecto Aulas Hermanas, que promueve la colaboración y comunicación entre escuelas de distintos países para que trabajen conjuntamente sobre un tema concreto de investigación⁴⁸.

Para mostrar los aportes de esta línea de trabajo, el Ministerio de Educación Nacional promovió, en 2009, el Primer Congreso Virtual Colombia Aprende sobre Proyectos Colaborativos, en el que participaron 8.318 educadores, invitando a docentes a presentar, en formato virtual, casos de aplicación de la estrategia en aulas e instituciones y a someterlos a una discusión colectiva.

Otro programa novedoso buscó promover la escritura digital a través de blogs de estudiantes de las escuelas normales con el apoyo de sus docentes⁴⁹. Estas propuestas didácticas no sólo desarrollan competencias en las áreas básicas, sino aquéllas asociadas a la lectura hipertextual y la escritura, promoviendo el uso creativo de los medios y las nuevas tecnologías y fomentando la indagación y la colaboración.

Para la promoción del uso de tecnologías, se han definido modelos de integración de tecnologías móviles con dos tipos básicos de ambientes de aprendizaje: “uno a uno”, en el que cada docente cuenta con un computador, y que existe en 20 instituciones del país y “aula móvil”, en el que se aporta a cada institución un equipo de 25 computadores portátiles para docentes y estudiantes y que ha sido entregado a 93 escuelas normales.

Entre los contenidos educativos el mayor aporte está en el Portal Educativo Colombia Aprende (www.colombiaprende.gov.co) que apareció en la web el 24 de mayo de 2004 y es un punto de encuentro de la comunidad educativa colombiana y el principal sitio de acceso a redes, con contenidos digitales que apoyan el desarrollo de las prácticas pedagógicas de calidad integradas en los proyectos estratégicos de medios y TIC.

47 <http://evirtual.recintodelpensamiento.com/escuelavirtual/proyeco/index.htm>

48 Un proyecto como “Moda indígena Mapuche y Wayúu”, liderado por Chile y Colombia con participación de grupos étnicos de ambos países, permitió investigar el sentido de cada prenda de vestir en sus culturas. <http://www.youtube.com/user/1969ranger11#p/a/u/2/hq5ywPBICYk>.

49 El proyecto tuvo el apoyo del / y puede revisarse en <http://proyectosescrituradigital.blogspot.com/2008/11/manaure-hacia-la-escritura-digital.html>

El portal recibe más de un millón de visitas mensuales, ofrece escritorios especializados por usuarios clasificados para la educación básica, la educación superior y la comunidad en general, para quienes organiza herramientas, recursos educativos y servicios, según sus necesidades e intereses. *Colombia Aprende* es un centro de recursos, servicios y herramientas pedagógicas que facilita el intercambio de información sobre experiencias significativas, la participación en redes y comunidades, el acceso a procesos de formación, la investigación colaborativa y la innovación educativa.

En la actualidad incluye unos 20.000 contenidos educativos y alberga el Banco Nacional de Objetos de Aprendizaje con 4.348 objetos. Es también el punto de entrada para actividades educativas nacionales, en las que se invita a los estudiantes de todo el país a participar en proyectos como el *Concurso Nacional del Cuento, Historia Hoy y Expediciones Botánicas*.

Hace parte desde 2004 de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE) y, desde 2006 asumió la presidencia de la red que vincula hoy a 22 portales educativos⁵⁰.

Adicionalmente todos los procesos de formación promovidos por el Ministerio cuentan con un espacio de interacción virtual, donde hay discusiones, reflexiones académicas y construcciones colectivas, que se han convertido en redes y comunidades virtuales de aprendizaje ubicadas en el portal.

El futuro del portal está ligado a un proyecto de cooperación con la República de Corea, financiado con crédito de ese país, que tiene, entre otros objetivos, el de consolidar cinco centros de innovación en producción de contenidos educativos digitales distribuidos en regiones distintas del país.

PROGRAMA NACIONAL DE BILINGÜISMO

En el marco de la política de competitividad del país, el Ministerio ha definido sus planes para mejorar el aprendizaje de una segunda lengua en el sistema educativo. Respetando la autonomía de las instituciones para definir una segunda lengua en su programa educativo, orientó los esfuerzos nacionales al inglés.

El proceso comenzó definiendo los estándares a alcanzar en cada nivel educativo. Para esto, se adoptó el marco común de la Comunidad Europea, que fija niveles según las competencias comunicativas alcanzadas. Se estableció que, con las horas normalmente dedicadas al inglés en la secundaria, era posible lograr que los estudiantes se graduaran con un nivel B1 en dicha clasificación, lo que implicaba que lograrían establecer diálogos elementales y escribir textos simples.

⁵⁰ <http://www.relpe.org>

Podrían, después de hacer el B2, llegar en la educación superior al nivel C1, que es el de hablante autónomo y el que exigen en las universidades extranjeras para cursar posgrados.

Los objetivos en secundaria, con los tiempos establecidos para el inglés, eran posibles si se contaba con profesores que hablaran la lengua. Por esto, lo primero que se hizo fue evaluar el nivel de los maestros de educación básica secundaria y media mediante una prueba que se aplicó a 13.234, al 88% de los 15.091 docentes de inglés. Los resultados fueron bajos y eran los esperados, puesto que en las licenciaturas de enseñanza de lenguas, el énfasis ha estado en la pedagogía de la enseñanza y no se consideraba requisito para enseñar hablar la lengua. Conociendo el nivel de los docentes, se diseñaron cursos virtuales, presenciales e inmersiones con universidades públicas y privadas y centros de idiomas de alta calidad en diferentes regiones del país. En ellos, se formaron 3.486 docentes en nivel intermedio y 3.925 en nivel intermedio alto. Se mejoró así el nivel del 49,4% de los docentes de inglés del país, teniendo en cuenta que ya el 46% de los evaluados ha logrado ubicarse por encima del nivel B1, con un impacto obvio sobre la calidad del trabajo en el aula.

Algunas entidades territoriales iniciaron como proyectos pilotos programas desde la primaria con instituciones públicas en proceso de convertirse en instituciones bilingües. Estas 40 instituciones oficiales de 11 secretarías de educación certificadas son ejemplo de cómo se puede mejorar la forma de enseñar y aprender el inglés desde los primeros años. Con estos modelos, las instituciones oficiales bilingües destinan a la enseñanza del inglés un mayor número de horas, lo usan en otras áreas y actividades culturales y crean ambientes que permitan una mayor exposición al inglés.

Para mejorar la formación inicial de los docentes de inglés, se diseñaron proyectos para fortalecer los programas de licenciatura en lenguas. Con la participación de quince instituciones de educación superior⁵¹, se emprendió, en 2007, la formulación de planes de mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje del inglés, que incluían un diagnóstico, el diseño de la propuesta, su aplicación y su seguimiento con el apoyo de pares académicos.

En educación superior, se fijó como condición básica del registro calificado la inclusión, en todos los programas, de los cursos de inglés como requisito.

Además, para los programas que preparan el capital humano de sectores que estaban requiriendo el bilingüismo, se adelantó el programa de perfeccionamiento

51 Las 15 universidades son la Tecnológica de Chocó, la Popular del Cesar, la Gran Colombia, la de Amazonía, la del Atlántico, la del Cauca, la de Córdoba, la de Pamplona, la de Tolima, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), la de Caldas, la del Magdalena, la Libre, la del Quindío y la Tecnológica de Pereira.

en lengua inglesa para educadores de programas técnicos y tecnológicos, en el que participaron 949 docentes de 30 instituciones con énfasis en turismo, software, telecomunicaciones y otras áreas similares.

Adicionalmente, se creó un sitio en el Portal Colombia Aprende, donde se pueden encontrar más de 900 contenidos digitales, cursos virtuales, chats, redes de docentes, enlaces de interés, eventos y actividades.

Tanto en el examen del ICFES como en los ECAES, se incluyó un capítulo de inglés, con preguntas referidas al marco europeo. Esta información está siendo monitoreada para ver el resultado de los programas de fortalecimiento de la segunda lengua.

Este propósito de convertir el país en bilingüe tiene dos soportes muy importantes. El SENA, con un programa masivo de enseñanza de inglés que ya llega a más de 500.000 estudiantes y el programa de certificación que ha desarrollado el Ministerio de Comercio, que tiene un Registro Nacional de Personas Certificadas en Inglés, con más de 10.000 personas con niveles de inglés básico alto, intermedio y avanzado, que se suministra a las empresas que lo requieran.

ARTICULACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA CON LA SUPERIOR Y LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

La articulación de la educación media con la educación superior y la educación para el trabajo busca favorecer el acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo, facilitando su tránsito a la educación para el trabajo y la educación superior en los niveles y sectores que el país requiere.

Esta articulación permite el desarrollo continuo de las competencias básicas, ciudadanas y específicas para mejorar la empleabilidad de los bachilleres, con lo cual se propicia su inserción laboral, la continuación hacia niveles superiores y la educación a lo largo de la vida.

Para esto, se han puesto en marcha dos grandes estrategias: 1) la articulación con instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano y los programas de educación para el trabajo del SENA y 2) la articulación con una oferta renovada de programas técnicos y tecnológicos en educación superior, a través de alianzas estratégicas entre las instituciones de educación media y superior y el sector productivo, apoyadas con subsidios a la matrícula para estudiantes de los grados 10 y 11, que mientras siguen sus estudios en educación media, inician su formación en estas áreas de educación superior.

En 2009, 453.751 estudiantes de grado 10º y 11º cursan programas técnicos ofrecidos por el SENA y reciben una titulación técnica laboral que los habilita para trabajar o para continuar sus estudios tecnológicos.

En la actualidad 1.200 instituciones educativas ofrecen a sus estudiantes de décimo y once esta posibilidad de formación técnica y 40.000 jóvenes reciben, desde 2008, subsidios del Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM) para comenzar estudios técnicos mientras cursan los grados de educación media. Este fondo, creado por el Ministerio para facilitar el acceso y la permanencia en los programas de educación técnica y tecnológica, beneficia a estudiantes Sisbén 1 y 2, así como a estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas y población desplazada o en condición de discapacidad, que estudien en décimo y once en instituciones oficiales o sin ánimo de lucro y simultáneamente que sigan programas de técnico profesional ofrecidos por instituciones de educación superior. El estudiante puede avanzar hasta en un 50% de lo correspondiente a un programa técnico profesional y desarrollar competencias laborales específicas para desempeñarse en un campo determinado.

Desde su comienzo en 2008 y al cierre de la cuarta convocatoria realizada en el primer semestre de 2010, se han beneficiado 816 instituciones de educación media en 25 departamentos, las cuales se encuentran articuladas a 48 instituciones de educación superior. Esta oferta abarca un total de 171 programas de formación técnica profesional en diversas áreas estratégicas para el desarrollo del país como el sector minero y energético, biocombustibles, turismo, tecnologías de la información, acuícola y pesquero, cerámica, marroquinería y otras que responden directamente a las necesidades de las regiones en las cuales se vienen implementando los procesos de articulación apoyados con recursos del Fondo FEM.

Para continuar con esta iniciativa es preciso analizar las expectativas de los estudiantes, así como las necesidades locales y regionales, para establecer el tipo de formación que se requiere y, en esta perspectiva, definir las alianzas que deben constituirse entre instituciones. En este proceso, las secretarías de educación desempeñan un papel fundamental para dinamizar la formulación de planes regionales que involucren a distintos sectores de la región.

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA: LA EDUCACIÓN POR CICLOS

La Ley 749 de 2002 reorganizó “la educación técnica profesional y tecnológica” y autorizó a las instituciones técnicas y tecnológicas a ofrecer estudios profesionales o de especialización, siempre que lo hicieran mediante la educación por ciclos propedéuticos. De este modo, se creaba la posibilidad de articular entre sí la

formación técnica, tecnológica y profesional, de modo que un estudiante terminara uno de estos ciclos y recibiera el título respectivo que le facilita su entrada al mercado laboral, pero pudiera también pasar al ciclo siguiente.

Los ciclos se caracterizan por ser unidades independientes del proceso de formación, pero que son parte de una cadena secuencial y complementaria. Cada ciclo tiene un propósito educativo, corresponde a un perfil profesional y a un campo de desempeño específico y abarca competencias genéricas relacionadas con entornos sociales y laborales concretos y dominios cognitivos y prácticos de un campo de formación. Con el término propedéutico se señalaba la necesidad de que el diseño curricular incluyera en cada nivel la formación preparatoria necesaria para avanzar al ciclo siguiente.

Este modelo introduce en el sistema una gran flexibilidad, que abrió el camino para el desarrollo de una oferta académica mejor articulada con el sector productivo. En efecto, estos programas se apoyan en una identificación precisa de los conocimientos y habilidades técnicas correspondientes a cada nivel, que está estrechamente asociada al perfil laboral requerido. Esto ha llevado a que la oferta de programas académicos se haga, en gran parte, mediante el mecanismo de alianzas en las que participan las empresas y otras entidades regionales, lo que ha conducido a la formulación de programas pertinentes y ajustados a las necesidades del desarrollo local.

Por otra parte, estos programas han ampliado las oportunidades de acceso a la educación superior al diversificar la oferta y atender a estudiantes sin obligarlos a comprometerse de una vez con un programa de al menos cuatro años, facilitándoles la combinación del trabajo y el estudio. Además, este modelo abrió el camino para una mayor articulación entre la educación secundaria y media, pues permitió, como se estipuló en el Decreto 2216 de 2003, que los estudiantes que hubieran terminado el noveno grado empezaran estudios técnicos, que les servían de base para seguir los demás ciclos después de tener “título de bachiller, haber presentado el examen de Estado y cumplir los criterios de homologación y validación de la respectiva institución”. La educación por ciclos recibió un gran impulso con el proyecto de “Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia”, aprobado en 2005, el cual buscaba promover la articulación de 80.000 estudiantes de educación media con la educación superior. Esta articulación se hacía en el marco de programas técnicos orientados a desarrollar las destrezas necesarias “para el desempeño laboral... en áreas productivas o de servicios”, de manera que se orientaba a promover la calificación para el trabajo y contribuía por lo tanto a desarrollar una educación más pertinente.

Otras acciones realizadas para el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica fueron el seguimiento y acompañamiento del plan de trabajo de las instituciones que desarrollan esta modalidad, el apoyo al mejoramiento de los estándares de gestión y eficiencia, el apoyo a estrategias de mercadeo, y el fortalecimiento de la oferta de programas con la participación de diversas instituciones en su diseño. Por último, se conformó la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas, que integra entidades del mundo de la academia, la docencia y la investigación, así como aquellas con experiencia en la gestión y ejecución de programas, planes y proyectos del sector público.

FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y TECNOLÓGICA MEDIANTE PROGRAMAS ACORDES CON LOS RETOS PRODUCTIVOS DEL PAÍS

Buscando responder a los desafíos que para el sector educativo del país plantea la necesidad de desarrollar la competitividad, se vinculó la educación superior a la discusión sobre los sectores estratégicos para el país⁵². Se buscó la alianza entre la educación superior, los sectores productivos y las administraciones locales para generar los programas pertinentes y de calidad. Mediante un crédito de la CAF se orientaron recursos a financiar 40 alianzas estratégicas regionales.

En estas alianzas cada uno de los miembros tuvo un papel fundamental. Con los recursos del Ministerio se abrieron cuatro convocatorias públicas que los invitaban a formular de manera conjunta las iniciativas regionales para fomentar una oferta académica técnica y tecnológica. En este proceso los aliados contribuyeron con una contrapartida no inferior al 30% de los aportes públicos. Los gobiernos locales se vincularon encabezando la definición de las necesidades productivas de las regiones, mejorando la infraestructura educativa con la inversión en talleres, bibliotecas, espacios de práctica que apoyaron la apertura de nuevos programas en su región y creando mecanismos de financiación de matrícula a través de fondos especiales, becas o aportes asociados con los costos educativos, para promover la demanda de los jóvenes por esta nueva oferta.

Por su parte, el sector productivo contribuyó a definir los perfiles ocupacionales y las competencias requeridas para responder a las necesidades de sus sectores y a las dinámicas productivas, proporcionó espacios para pasantías y prácticas, y promovió oportunidades de vinculación laboral para los futuros egresados.

El sector académico, clave en este trabajo conjunto, definió, con el apoyo de los aliados, las necesidades de formación requeridas en las regiones y propuso una estructuración curricular de los programas académicos técnicos y tecnológicos por ciclos y competencias. Para ello evaluaron la oferta existente, exploraron y

⁵² El documento CONPES 3360 de 2005 plantea todos los elementos de este proyecto.

analizaron los ejemplos internacionales de formación en el área de conocimiento, promovieron el fortalecimiento y desarrollo de competencias de sus docentes, incorporaron nuevas tecnologías y metodologías y adoptaron mejores prácticas de gestión. Se invitó también a participar activamente a las instituciones de educación media con el objeto de articularse con estos programas, contribuyendo a ofrecer distintas salidas profesionales y laborales a los jóvenes.

A estas alianzas también se vincularon organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, entre otras entidades, que ofrecieron campos de prácticas, espacios para la definición de perfiles ocupacionales requeridos en las regiones e identificación de oportunidades productivas o de innovación en diferentes sectores.

Este trabajo permitió crear programas académicos del nivel técnico profesional y tecnológico, con el enfoque de ciclos y competencias; a la fecha han sido diseñados 262 programas con registro calificado en sectores como la agroindustria, el agropecuario y forestal, la industria y la manufactura, los servicios y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). En su desarrollo, muchos de estos programas se apoyaron en visitas de expertos internacionales y en el conocimiento de las experiencias de formación similares de Chile, Australia, España, Alemania y otros países.

TABLA No. 9

ALIANZAS DE PROGRAMAS DE TÉCNICA Y TECNOLÓGICA CON EL SECTOR PRODUCTIVO

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
SECTOR AGROINDUSTRIAL			
AGRÍCOLA - SECTOR CAFETERO	Convenio de asociación técnica y tecnológica en regiones cafeteras	Antioquia, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander	<i>IES:</i> Corporación Universitaria Minuto de Dios; <i>Sector productivo:</i> Fedecafé; Comités deptales. de Antioquia, Cauca, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Nariño, Risaralda, Santander; <i>Gobierno:</i> Gobernaciones de Antioquia (SEduca), Cauca, Huila, Nariño, Risaralda y Santander, Alcaldías de Santa Marta y Ciénaga; <i>Centros de investigación y otros:</i> Cenicafé
FORESTAL Y FLORICULTURA	Unión temporal para el diseño y la Implementación de un programa agroindustrial con énfasis en forestal, floricultura, acuicultura, agricultura, pecuario, ambiental en el nivel de media técnica y los ciclos de técnico profesional, tecnológico y profesional en la modalidad virtual	Antioquia, Boyacá, Cauca, Nariño, Santander, Sucre, Valle del Cauca	<i>IES:</i> Fundación Universitaria Católica del Norte; <i>Sector productivo:</i> Cartón de Colombia; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación de Antioquia, Secretaría de Educación Cauca; <i>Centros de investigación y otros:</i> Econatura Ciencia y Tecnología, Fundación Smurfit Cartón de Colombia, Corporación Acción por el Quindío Actuar Famiempresa

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
AGRÍCOLA CAÑA DE AZÚCAR	Unión temporal alianza para el sector agroecológico de la caña de azúcar en el Valle del Cauca	Valle del Cauca	<i>IES:</i> U. Autónoma de Occidente, Uniminuto, Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium; <i>Sector productivo:</i> Asocaña; <i>Gobierno:</i> Gob. del Valle del Cauca; <i>Centros de investigación y otros:</i> CIPAV, CVC
AGROINDUSTRIA	Convenio de asociación apoyo a proyectos de transformación técnica y tecnológica	Santander	<i>IES:</i> U. Industrial de Santander, UIS; <i>Sector productivo:</i> S.A.S, Procaucho S.A., Fedecacao; <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander; <i>Centros de investigación y otros:</i> Corpoica
BIOCOMBUSTIBLES	alianza para apoyar la producción de biocombustibles en Santander, Casanare y en otras regiones del País	Casanare, Santander	<i>IES:</i> Fundación Universitaria de San Gil- Unisangil, U. Autónoma de Bucaramanga; <i>Sector productivo:</i> Fedebiocombustibles; Fedecasanare; Asoprofonce; <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander y Casanare, Alcaldías de Villanueva, Tauramena y San Gil; <i>Centros de investigación y otros:</i> Organización El Común
AGROINDUSTRIA	Convenio de asociación apoyo a proyectos de transformación de la formación técnica y tecnológica en Risaralda	Risaralda, Valle del Cauca	<i>IES:</i> U. Tecnológica de Pereira, Fundación Universitaria del área Andina, U. Católica Popular de Risaralda; <i>Sector productivo:</i> COPAC, COPAVI, asociación de Moreros de Santa Rosa MUSA, ASOLULO, Frisby S.A.; <i>Gobierno:</i> Gob. de Risaralda y Alcaldías de Argelia, Guática, Santa Rosa de Cabal
ALIMENTOS	Convenio de asociación para el fortalecimiento de la educación media técnica y técnica profesional y tecnológica para el sector de alimentos	Boyacá, Santander, Casanare	<i>IES:</i> Tecnológico FITEC, Fundación Universitaria de San Gil- Unisangil, U. Autónoma de Bucaramanga; <i>Sector productivo:</i> ADEL Metropolitana, ADEL Velez, ANDI, ACOPI; <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander, Secretaría de Educación de Floridablanca y Bucaramanga; <i>Centros de investigación y otros:</i> Comisión regional de competitividad Santander
SECTOR AGROPECUARIO			
PALMA DE ACEITE	Convenio de asociación suscrito entre Fedepalma - Uniminuto - Unad - Fundewilches -Cordeagropaz y SENA regional Santander para el fortalecimiento de la cadena del aceite de palma en las principales zonas palmeras del país	Meta, Santander, Nariño, Cundinamarca, Cesar	<i>IES:</i> U. Nacional Abierta y a Distancia UNAD, U. de Nariño, Corporación Universitaria Minuto de Dios- Uniminuto; <i>Sector productivo:</i> Fedepalma; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Casanare; <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander, Alcaldías de San Carlos de Guaroa, Puerto Wilches, Tibú; <i>Minagricultura-cadena de Aceites;</i> <i>Mincomunicaciones - Compartel</i>
AGROPECUARIO	Unión temporal alianza Cauca	Cauca	<i>IES:</i> Instituto Tecnológico de Educación Superior de Comfacaucá, Colegio Mayor del Cauca, Fundación Universitaria de Popayán; <i>Sector productivo:</i> Fedepanela, Fondo Ganadero del Cauca, FCC, Cosurca, Sociedad de agricultores y Ganaderos del Cauca; <i>Gobierno:</i> Gob. de Cauca, Alcaldía de Popayán, Piendamó, el Tambo, Sotará, Timbío, Puracé, Sucre; <i>Centros de investigación y otros:</i> Caja Comfacaucá, Asietec, Fundación Emtel, ASIAC

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
AGROPECUARIO	Unión temporal Educoandes	Quindío, Valle del Cauca	<i>IES:</i> Instituto de Educación técnica profesional de Roldanillo INTEP, U. La Gran Colombia Seccional Armenia; <i>Sector productivo:</i> Fedecafé, Comité Deptal. Valle del Cauca, Asociación de Areneros y Balastreros de El Alabrado La Tebaida Quindío, Asociación de Usuarios del distrito de Riego Roldanillo, La Unión, Toro; <i>Gobierno:</i> Alcaldía de El Dovio, Roldanillo, Versalles, Génova; <i>Centros de investigación y otros:</i> CIAT
AGROPECUARIO - ARROZ	Convenio de asociación fortalecimiento de la cadena de arroz y desarrollo de sistemas alternativos estratégicos en la región del Tolima	Amazonas, Huila, Tolima	<i>IES:</i> Uniminuto; <i>Sector productivo:</i> Fedearroz, Asorrecio, Biocultivos S.A., Compañía Agropecuaria e Industrial Pajonales; <i>Gobierno:</i> Municipios de Lérida, Ambalema, Armero y Guayabal; <i>Centros de investigación y otros:</i> Centro regional de productividad y desarrollo Tecnológico del Tolima
AGROPESQUERO Y ACUÍCOLA	Convenio de asociación Interinstitucional del programa de Ingeniería agropesquera y Acuicola del Canal del Dique	Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre	<i>IES:</i> U. de Cartagena; <i>Sector productivo:</i> agroindustrial del Caribe S.A., Aquacultivos El Guajaro S. A.; <i>Gobierno:</i> Gob. de Bolívar, Secretaría de Educación y Cultura de Bolívar, Alcaldía de Calamar, Arroyohondo, Soplaviento, San Cristóbal, San Estanislao de Kostka, Repelón, Arjona; <i>Centros de investigación y otros:</i> Aquapana Overseas Inc, Ceniagua, Cedetec
ALGODONERO	Convenio de asociación Corpoica Conalgodón y otros	Córdoba, Tolima	<i>IES:</i> U. de Córdoba, U. del Tolima; <i>Sector productivo:</i> Conalgodón; <i>Gobierno:</i> Gob. de Córdoba, Secretaría de Educación del Tolima, Minagricultura cadena Algodón; <i>Centros de investigación y otros:</i> Corpoica
AVÍCOLA Y PORCÍCOLA	Convenio de asociación alianza para apoyar proyectos de fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica para la competitividad de los subsectores porcícola y avícola	Meta	<i>IES:</i> U. de Los Llanos; <i>Sector productivo:</i> agropecuaria aliar S.A., Asoporcultores - Fondo Nacional de la Porcicultura; AVIMETA; agrotodo Ltda; Pollo Tropical; FENAVI Bogotá, Continental de Concentrados; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación del Meta
CADENA FORESTAL PRODUCTIVA	Convenio de asociación cadena forestal productiva de Caldas para el desarrollo de la cadena forestal productiva de Caldas con proyección a la ecoregión Eje Cafetero y el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica	Caldas, Tolima	<i>IES:</i> Colegio Integrado Nacional del Oriente de Caldas-CINOC, U. del Tolima; <i>Sector productivo:</i> Agrobetania S.A.; Prooriente S.A.; Maderas de Oriente S.A.; Madepen; <i>Gobierno:</i> Agencia para el Desarrollo Regional del Oriente de Caldas, Corporación Autónoma regional de Caldas, Acuerdo de Competitividad Forestal de Caldas; <i>Centros de investigación y otros:</i> proyecto FAO Procuencia, Fundación Darío Maya Botero, Fundación Mediamos, Fundación Eduquemos, Fundación Ecológica Cafetera, Asociación Agroforestal

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
PECUARIA	Convenio de asociación Unad, Fedegan y otros	Boyacá, Cesar, Caquetá, Casanare, Meta	IES: UNAD; Sector productivo: Fedegán, Fondo Ganadero de Santander, Coolesar, CGR Biotecnología Reproductiva E.U.; Gobierno: Gob. del Cesar, Secretaría de Educación Deptal. del Cesar, Alcaldía de Codazzi; Centros de investigación y otros: Corpoica CEISA
INDUSTRIA Y MANUFACTURA			
AUTOPARTES	Convenio de asociación U. de San Buenaventura- Acolfa	Bogotá D.C.	IES: U. San Buenaventura; Sector productivo: ACOLFA; Gobierno: Secretaría de Educación de Bogotá
BIOTECNOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE	Convenio de asociación para la conformación de la alianza biotecnología y medio ambiente	Caldas, Risaralda	IES: U. de Caldas; Sector productivo: Inbiotech S.A.; CHEC S.A. E.S.P.; Gobierno: Secretaría de Educación de Caldas y Secretaría de Educación de Manizales
CADENA PRODUCTIVA DE PULPA, PAPEL E INDUSTRIA GRÁFICA	Convenio de asociación proyecto Papyrus	Cauca, Valle del Cauca	IES: Institución Universitaria Antonio José Camacho, Instituto Tecnológico de Educación Superior de Comfacaucá; Sector productivo: ANDI Cámara Pulpa, Papel y Cartón; Andigraf; Acotepac; Gobierno: Gob. de Cauca y de Valle del Cauca; Centros de investigación y otros: Cenicauca, Fundación FES Social
CADENA PRODUCTIVA DEL ACERO	Convenio de asociación programa de formación técnica y tecnológica para el sector del acero	Boyacá	IES: U. Santo Tomás Sede Tunja, U. Pedagógica y tecnológica; Sector productivo: Hornasa, Sidenal S.A., Fundiherrajes de Colombia, Faextron, Impromec Ltda, Prefabricados El Sol, Progresar Ltda, Sudamin S.A., Asfalto Ltda, Fundiciones J.R., Indumet Ltda, Mallas Paz del Río, Fundimetales, Grapas y Puntillas el Caballo, Ferrita, Ingemol, Gobierno: Gob. de Boyacá, Secretaria de Educación y Secretaría de Desarrollo Económico
CLÚSTER DE LA CERÁMICA	Convenio de asociación para la presentación y ejecución del proyecto "Fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica para el mejoramiento de la competitividad y productividad del Cluster de la cerámica de Norte de Santander"	Norte de Santander	IES: U. de Pamplona, U. Francisco de Paula Santander; Sector productivo: Industriales de La Arcilla "Induarcilla", Coomunaor, Cámara de Comercio de Cúcuta, Cerámica Italia; Gobierno: Gob. de Santander, Secretaría de Educación, Alcaldía de Cúcuta, Secretaría de Educación de Cúcuta, Alcaldías de Los Patios, Zulia, Villa del Rosario; Centros de investigación y otros: Corporación Social y Educativa Paz y Futuro
CONSTRUCCIÓN	Convenio de asociación para el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica del sector de la construcción	Bogotá, D.C. Cundinamarca	IES: Uniminuto; Sector productivo: Camacol Nacional y regional Cundinamarca; Gobierno: Secretaría de Educación de Bogotá, Alcaldía de Girardot

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
INDUSTRIA	Unión temporal Gob. de Córdoba, Gob. de Antioquia, Municipios de Caucasia, Montelíbano, Sabaneta, Caldas, La Estrella, Itagüí, U. de Antioquia, Instituto Tecnológico Pascual Bravo, SENA, Comfama, Corposabaneta, Andi, Sofasa, Colombiana de Comercio S.A. –Corbeta–, Compañía de Empaques S.A., Asociación Acoisanj, Fundación San Isidro, Industrias Médicas San Pedro, Cerromatoso S.A., Coservicios, Institución Educativa de La Estrella, Institución Educativa Presbítero Antonio Baena Salazar, Liceo José María Bernal, Institución Educativa Liceo Caucasia, Institución Educativa Diego Echavarría Misas, Institución Educativa Consejo Municipal de Itagüí, Institución Educativa Rafael J.Mejía”	Córdoba, Antioquia	<i>IES:</i> U. de Antioquia, Instituto Tecnológico Pascual Bravo; <i>Sector productivo:</i> Cerromatoso S.A., Colombiana de Comercio S.A., Sofasa S.A. ANDI , Industrias Médicas Sampedro, Coservicios, Corporación Empresarial de Sabaneta; COMFAMA , ACOISANJ ; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación de Antioquia, Alcaldías de Itagüí, Caucasia, Sabaneta, La Estrella, Montelíbano y Caldas, Gob. de Córdoba ; <i>Centros de investigación y otros:</i> Fundación San Isidro
LOGÍSTICA PORTUARIA Y OPERACIONES DE TRANSPORTE MULTIMODAL	Convenio de cooperación interinstitucional celebrado entre el municipio de Buenaventura y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A.	Valle del Cauca	<i>IES:</i> U. del Valle, Instituto Tecnológico agrícola ITA- Buga; <i>Sector productivo:</i> COLFECAR, Sociedad Portuaria regional de Buenaventura S.A.; <i>Gobierno:</i> Alcaldía de Buenaventura
MANUFACTURERO (CALZADO-MARROQUINERÍA, CONFECCIONES Y JOYERÍA)	Convenio de asociación para el fortalecimiento de la educación media técnica y técnica profesional y tecnológica para el sector manufacturero: confecciones, joyería, calzado y marroquinería en los departamentos de Santander y Norte de Santander - Alianza Manufacturera de los Santanderos	Nariño, Norte de Santander, Santander	<i>IES:</i> U. Autónoma de Bucaramanga, U. Cooperativa de Colombia, U. Manuela Beltrán, ITAE, U. Francisco de Paula Santander; <i>Sector productivo:</i> ACICAM; ACOPI; ANDI ; ADEL METROPOLITANA , Cámara de Comercio de Bucaramanga, ORUS <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander, Secretarías de Educación de Bucaramanga y Floridablanca, Secretaría de Desarrollo Social de Cúcuta; <i>Centros de investigación y otros:</i> Comisión Regional de Competitividad Santander, Centro de Desarrollo Productivo de Confecciones, Cuero y Joyería
ARTESANÍAS	Convenio de asociación programa de formación técnica y tecnológica para el sector artesanías	Boyacá, Guajira, Caldas, Bogotá D.C.	<i>IES:</i> UPTC, U. Santo Tomás sede Tunja, U. de la Guajira, U. de Caldas, U. El Bosque; <i>Sector productivo:</i> Artesanías de Colombia S.A., Cámara de Comercio de Guajira; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación de Boyaca, Alcaldía de Manaure, Gob. de Guajira

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
MINERÍA DE METALES PRECIOSOS	Convenio de asociación para la presentación y ejecución del proyecto de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en el sector de la minería de los metales preciosos en los departamentos de Choco, Nariño y Valle del Cauca	Chocó, Nariño, Valle del Cauca	<i>IES:</i> U. de Nariño, U. tecnológica del Chocó e Instituto técnico agrícola ITA; <i>Sector productivo:</i> Fundación las Mojarras; Mina Duata; Comisanjuán; Corporación Oro Verde; AMR; Empresa Aurífera de la Llanada Oro Sur; Compañía Minera el Dorado Ltda; Asomivalle; <i>Gobierno:</i> Gob. de Nariño; Municipios de Llanada y Tadó, Secretaría de Educación de Nariño; Gob. del Chocó; Municipios de Condoto, Atrato; Certegui; Novita; Secretaría de Educación del Valle del Cauca; Municipio de Ginebra, Secretaría de Educación y Cultura del Cauca; <i>Centros de investigación y otros:</i> IAP; Consejo Comunitario Mayor Condoto; Corporación para el desarrollo Sostenible del Chocó, Amichocó
MINERO ENERGÉTICO	Convenio de asociación alianza Caribe para el desarrollo educativo y productivo de la Costa Caribe y apoyar la transformación de la formación técnica y tecnológica del sector energía y minería	Atlántico, Magdalena	<i>IES:</i> Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico ITSA, U. del Atlántico; <i>Sector productivo:</i> Transelca.S.A., Electricaribe S.A., Termobarranquilla; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación del Atlántico; <i>Centros de investigación y otros:</i> Incubar del Caribe
PETROQUÍMICO	Convenio de asociación petroquímica plástico	Bolívar	<i>IES:</i> Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco; <i>Sector productivo:</i> Fundación Mamonal, ABOCOL, Producciones Químicas S.A., Propilco, Dow Química de Colombia S.A., PETCO; <i>Gobierno:</i> Alcaldía Mayor del distrito de Cartagena de Indias; <i>Centros de investigación y otros:</i> alianza para Educar - Comunitec
SERVICIOS			
ARTES ESCENICAS	Alianza artes escénicas entre la U. Antonio Nariño, el Instituto de Formación Técnica Profesional de San Andrés y Providencia y La Fundación Teatro Libre	Bogotá, San Andrés y Providencia	<i>IES:</i> Instituto de formación técnica profesional INFOTEP San Andres, U. Antonio Nariño; <i>Sector productivo:</i> Fundación Teatro Libre, Camara de Comercio de San Andres; <i>Gobierno:</i> Secretaria de Educación de San Andres y Providencia
BPOEO	Convenio de asociación para el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en el sector BpoEO.	Bogotá DC., Cundinamarca	<i>IES:</i> Corporación Universitaria Minuto de Dios; <i>Sector productivo:</i> Interactivo Contact Center, Multienlace, Teleacción y Avanza; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación de Cundinamarca
CLÚSTER TURISMO DEL VALLE DEL CAUCA	Convenio de asociación Centro del Valle Una Ruta Común	Caldas, Chocó, Valle del Cauca	<i>IES:</i> U. Santiago de Cali - Sec Palmira, U. del Valle, Instituto técnico agrícola, ITA Buga, Corporacion IDEE; <i>Sector productivo:</i> Clúster Turístico CVUC, ACODRES Valle del Cauca, ANATO Capitulo Valle del Cauca, Cotelco, Capitulo Valle del Cauca, Cámara de Comercio de Buga y Palmira; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación del Valle del Cauca, Secretarías de Educación de Buga y Palmira, Alcaldías de Buga, Guacari, Palmira, Restrepo, Ginebra, Riofrio, San Pedro; <i>Centros de investigación y otros:</i> CVC, INCIVA

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
SALUD EXPORTABLE	Convenio de asociación fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica para el sector de exportación de servicios de salud	Caldas, Risaralda	<i>IES:</i> U. de Caldas, U. tecnológica de Pereira, U. de Manizales, U. Católica de Manizales; <i>Sector productivo:</i> Travel Medic, Clínica Santillana, Odonto Advance, Instituto Oncológico, Visión las er, SES, Hospital Infantil, Instituto Caldense de Patología, Centro de Diagnóstico Oftalmológico, Centro de Diagnóstico Urológico, Diagnostimed; <i>Gobierno:</i> Secretaría de Educación de Caldas y Secretaría de Salud de Risaralda; <i>Centros de investigación y otros:</i> CINDES Risaralda
SOFTWARE	Alianza estratégica para la transformación y articulación de la educación técnica-media y profesional y tecnológica con el Clúster del Software y Afines (Futuro Digital)	Antioquia	<i>IES:</i> Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Tecnológico de Antioquia, U. EAFIT; <i>Sector productivo:</i> Corporación Intersoftware; <i>Gobierno:</i> Alcaldía de Medellín; <i>Centros de investigación y otros:</i> Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Antioquia
SOFTWARE Y TELEINFORMÁTICA	Unión temporal alianza digital	Bogotá, D.C.	<i>IES:</i> Fundación Universitaria Panamericana; <i>Sector productivo:</i> Asociación Alianza Sinertic, Fedesoft, Dakya Ltda., Ideas Digitales, CDI Software, Sistemas ECAS Ltda.; <i>Gobierno:</i> Departamento Administrativo de Acción Comunal de la Alcaldía de Bogotá
TECNOLOGÍA EN INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES	Union temporal "proyecto para el desarrollo de programas articulados en la educación media técnica, técnica profesional y tecnológica en el área de las tecnologías de la información y las comunicaciones Tic's"	Santander, Nariño, Cesar, Boyacá	<i>IES:</i> U. Autónoma de Bucaramanga, UNAB; <i>Sector productivo:</i> Cámara de Comercio de Bucaramanga, Telebucaramanga, Setelco Ltda., Tecnologías de Información y Telecomunicaciones Ltda., Pensemos compañía Ltda., Génesis Data Ltda., AM Sistemas S.A.; <i>Gobierno:</i> Gob. de Santander, Alcaldía de Bucaramanga, Secretarías de Educación de Barracabermeja y Bucaramanga
TELECOMUNICACIONES	Convenio de alianza temporal para el fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica para el diseño del programa de Telecomunicaciones	Antioquia	<i>IES:</i> Institución Universitaria de Envigado; <i>Sector productivo:</i> ETB, EDATEL, ACIEM, Cámara de Comercio del Aburrá sur, ANDI Capítulo Antioquia; <i>Gobierno:</i> Alcaldía de Envigado, Secretaría de Educación para la Cultura de Envigado y Chigorodó

ALIANZA	NOMBRE DEL CONVENIO	DEPARTAMENTO	MIEMBROS DE LA ALIANZA
TURISMO CARIBE	Convenio de asociación turismo Caribe para el fortalecimiento de la formación técnica y tecnológica y desarrollo productivo en Turismo	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés, Sucre	<i>IES:</i> Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico ITSA, U. del Atlántico, Colegio Mayor de Bolívar, U. tecnológica de Bolívar, Corporación Universitaria Regional del Caribe IAFIC, U. Los Libertadores, U. de Cartagena, U. Popular del Cesar, U. del Sinú, U. de la Guajira, INFOTEP: Magdalena y San Andrés, CUN Seccional Santa Marta y Sincelejo; <i>Sector productivo:</i> Cámara de Comercio de San Andrés y Providencia, Soturismo, Cámara de Comercio de Cartagena, Ediciones Pluma de Mompo, Ecoturismo Los Pinos, Cotelco Capítulo Cartagena; <i>Gobierno:</i> Gob. del Atlántico - Secretaría de Educación Atlántico, Alcaldía Soledad, Gob. de Sucre - Secretaría de Educación, Alcaldías de Majagual, Sampués, Coveñas, Gob. de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Secretaría de Turismo de San Andrés, Gob. del Cesar, Alcaldía de Chimichagua, Gob. de Córdoba, Alcaldía de Montería, Gob. de Bolívar - Secretaría de Educación Deptal; <i>Centros de investigación y otros:</i> Coralina; Corpoguajira, CVS, CIDEA, Asociación Cordobesa de Periodistas, Corporación Festival de Tambores y Expresiones Culturales de Palenque
TURISMO: GESTIÓN TURÍSTICA, TURISMO RURAL E HISTÓRICO CULTURAL, GUIANZA TURÍSTICA	Convenio de asociación para la presentación y ejecución del proyecto formación técnica y tecnológica para el mejoramiento de la competitividad	Nariño, Santander, Tolima, Quindío	<i>IES:</i> U. del Quindío, U. del Tolima; <i>Sector productivo:</i> Cotelco, Cotelco Capítulos Quindío y Tolima, ACDRES Nacional, Buro del Café, Asociación de Fincas Agroturísticas del Tolima; <i>Gobierno:</i> Gob. del Quindío, Gob. del Tolima, Alcaldía de Valle del San Juan (Tolima); <i>Centros de investigación y otros:</i> Corpoamigo, Fundación Orquídeas del Tolima
BIOCOMERCIO Y PRODUCCIÓN AGROPECUARIA ECOLÓGICA	Convenio educativo por la soberanía de una amazonia en paz	Putumayo	<i>IES:</i> Instituto Tecnológico del Putumayo; <i>Sector productivo:</i> Forestal Putumayo S.A., Flores Putumayo, ASOCAP, Condimentos Putumayo, Empresa de Energía del Putumayo S.A.; <i>Gobierno:</i> Gob. del Departamento del Putumayo, Alcaldía Municipio de Mocoa

EL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO

Con la creación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, (SCAFT) mediante el Decreto 2020 de 2006, en desarrollo de la Ley 1064 de 2006, se organizó el sistema de calidad de formación para el trabajo y se definió el sistema de certificación respectivo⁵³. Para ello se creó la Comisión de Calidad de la Formación para el Trabajo (CCAFT) y se establecieron claramente los papeles

⁵³ El Ministerio de Educación quedó encargado de establecer la política respectiva.

del Ministerio de Educación y las secretarías con respeto a este nivel de educación: bajo la orientación del Ministerio de Educación, las secretarías certifican las entidades y programas de formación para el trabajo. En cuanto al SENA, es su responsabilidad definir las normas relativas a las competencias laborales y las titulaciones de las mismas.

Esto busca garantizar la calidad de los programas que ofrecen el SENA, las empresas, las entidades de educación no formal, las cajas de compensación familiar, las instituciones de educación media y las instituciones de educación superior con programas de formación para el trabajo.

Se diseñó un sistema de aseguramiento para los programas de estas instituciones con principios similares a los de la educación superior, y todos los que pretendan ser ofrecidos al público deben obtener el registro, después de demostrar el cumplimiento de los requisitos básicos de calidad. Según las entidades territoriales, a mayo de 2009, 5.289 programas pidieron la verificación de requisitos básicos de calidad.

Las instituciones pueden obtener además, en forma voluntaria, la certificación de calidad, cuando demuestran que han cumplido con las normas técnicas expedidas por el ministerio y adoptadas por la CCAFT. Para ello recurren a un organismo acreditador externo, que debe ser miembro de la Organización Nacional de Acreditación Colombiana. Hasta 2009 habían recibido asesoría 196 instituciones para la obtención de la certificación de calidad y otras 649 iniciaron el proceso para lograrla. En 2010 se están acompañando otras 200 en este mismo proceso.

UNIVERSIDAD – EMPRESA – ESTADO: UNA INTERLOCUCIÓN NECESARIA

Para promover proyectos de investigación aplicada enfocados a atender las necesidades productivas en cada una de las regiones del país, el Ministerio participó en los Comités Universidad Empresa Estado (CUEE). Éstos son instancias regionales organizadas por acuerdos entre las universidades y sus grupos de investigación, las empresas del sector productivo y entidades del Estado. A la fecha, existen 8, en los que participan 158 instituciones de educación superior y 294 empresas.

Estos comités realizan el inventario de capacidades investigativas de la región, la identificación de los sectores estratégicos y las necesidades empresariales, la ejecución de ruedas de negocios en las que se unan la oferta de investigaciones con las demandas empresariales, la generación de nuevas alianzas intersectoriales, la formación de recurso humano para la ciencia, la tecnología y la innovación y la promoción de la confianza entre las universidades regionales, el Estado y las empresas.

Algunos casos exitosos se enuncian a continuación, que muestran la riqueza de oportunidades para promover el desarrollo de la productividad a partir de la alianza entre las instituciones de educación superior y las empresas.

ALIANZAS UNIVERSIDAD – EMPRESA

	PROYECTOS	IES	EMPRESAS
COMITÉ VALLE	Bioelectrónica y nanoelectrónica; procesos avanzados para tratamientos químicos y biológicos; biotecnología en cadenas productivas de frutas prometedoras; investigación en biocombustibles	U. del Valle; U. Javeriana; ICESI; U. Autónoma; U. Santiago de Cali	Carvajal S.A.; General Metálica-GEMA; Gases de Occidente; Sucromiles; Industrias del Maíz; Ingenio Providencia
COMITÉ COSTA CARIBE	Gestión energética; control de humedad y calidad de la energía eléctrica para minimizar costos; diseño de estructuras navales fabricadas en compuestos laminados; capacitación y asesorías para el monitoreo, control y uso eficiente de la energía en las PyMES	U. Tecnológica de Bolívar; U. Autónoma del Caribe; U. de Cartagena; U. Del Atlántico	Hotel las Américas; Cementos ARGOS; Termocartagena; Zona Franca La Candelaria; Sociedad Portuaria Regional Del Caribe
COMITÉ SANTANDER	Recursos energéticos y sostenibilidad; explotación de hidrocarburos; tecnología del gas; desarrollo tecnológico de maquinaria agroindustrial; diseño de plantas	U. Industrial de Santander; UNISANGIL; U. Cooperativa de Colombia; U. Manuela Beltrán; U. Pontificia Bolivariana; U. de Santander	Ecopetrol; Ecodiesel Colombia; Clúster del Petróleo; Electrificadora de Santander; Zona Franca Santander; Corporación Parque Tecnológico Guatiguará; Constructora Marval
COMITÉ ANTIOQUIA	Polímeros; Tecnologías para la producción; Cemento y materiales para la construcción; Termodinámica aplicada	U. de Antioquia; EAFIT; U. Pontificia Bolivariana; U. de Medellín.	Sofasa; HACEB; Cementos ARGOS; Nacional de Chocolates; Familia Sancela S.A.; Enka de Colombia S.A.; Arquitectura y Concreto; Compañía de Empaques SA; Imusa S.A
COMITÉ BOGOTÁ	Transporte de gas y energía eléctrica; análisis del hexafluoruro de Azufre SF6 - Efecto Invernadero; sector agroindustria y alimentos; turismo; cosméticos; automotor	U. Nacional de Colombia; EAN; U. Javeriana; U. Sergio Arboleda; U. del Rosario; Escuela Colombina de Ingeniería; U. de la Sabana	Acueducto de Bogotá; Algarra S.A.; Alumina S.A.; Asocolflores; Basf Química Colombia S.A.; Belcorp; Bimbo de Colombia; Brinsa S.A -Refisal; Carulla; Codensa; Colombia Móvil; Corporación Colombia Digital; Dupont de Colombia; E.T.B.; Emgesa S.A. E.S.P.; Empresa de Energía De Bogotá; EPM Bogotá; Grupo Chaid Neme
COMITÉ EJE CAFETERO	Núcleo de conocimiento en biotecnología agropecuaria e industrial del eje cafetero	U. Tecnológica de Pereira; U. de Caldas; U. Católica de Manizales; U. del Quindío	Biotechnova; Biobest; Natural Medic; Agropecuaria Orgánica Tatama
COMITÉ CAUCA NARIÑO	Fortalecimiento de agrocadenas productivas de pequeños productores rurales de los sectores seda, apícola, piscícola, chontaduro, panela y yuca	U. del Cauca; U. de Nariño	Micro y pequeñas empresas de la región

SEGUIMIENTO A LA PERTINENCIA

OBSERVATORIO LABORAL PARA LA EDUCACIÓN

Para evaluar qué tan pertinente es la educación superior en relación con la vida laboral es importante disponer de información completa y confiable. El Observatorio Laboral para la Educación, que lleva el registro de todos los graduados de la educación superior con información sobre su desempeño laboral, ofrece elementos para la toma de decisiones de educación de los padres de familia y estudiantes de bachillerato, las instituciones educativas, el Gobierno y los sectores privados.

Los padres de familia y estudiantes pueden formarse una noción de las perspectivas laborales de las diferentes carreras, lo que puede servir, con otros criterios, como elemento en la elección de programas académicos por los jóvenes que entran a la educación superior. De otra lado, las instituciones de educación superior pueden orientar su oferta hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y el Gobierno puede utilizar los datos de oferta y demanda de recursos humanos para diseñar y adoptar políticas.

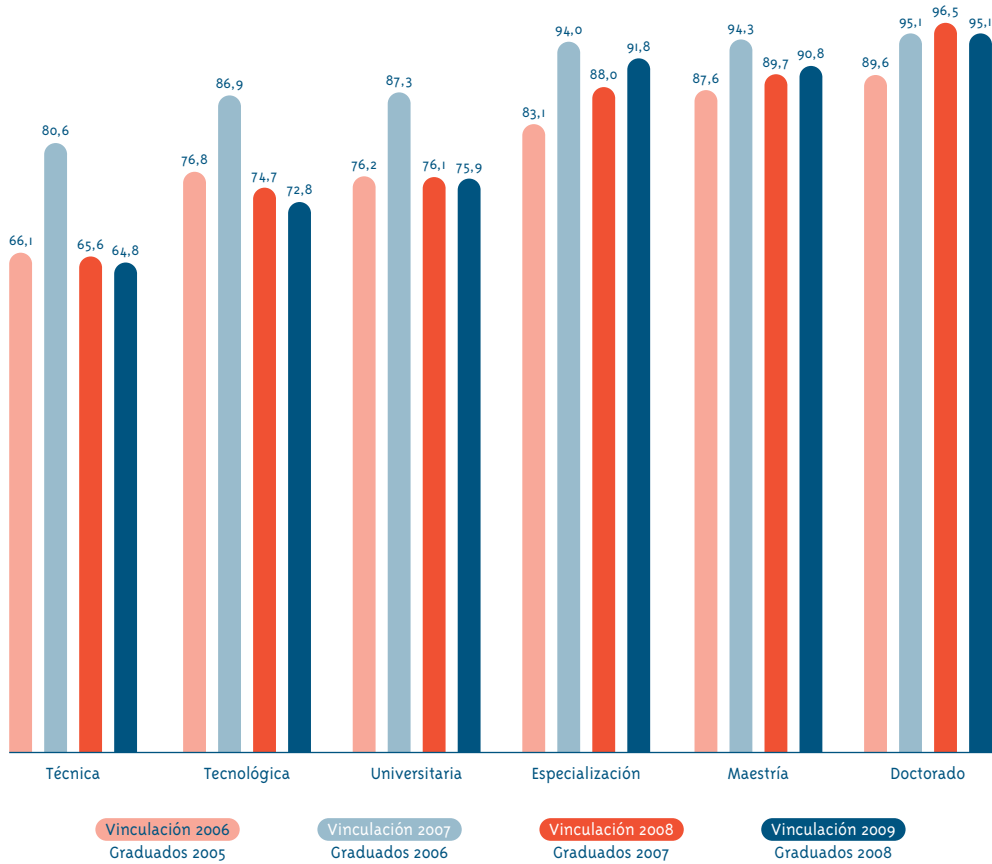
Los investigadores, por su parte, tienen en el Observatorio Laboral una fuente de gran utilidad para los estudios sobre empleabilidad e ingresos del capital humano calificado, relación entre el nivel educativo y el ingreso laboral, diferencias de salarios entre sectores de la economía, evolución de las economías regionales, etc.

El Observatorio Laboral, a partir de la aplicación de la encuesta de seguimiento a graduados, ofrece información de tipo cualitativo sobre su desempeño laboral y su opinión sobre la formación recibida y la calidad del empleo que han obtenido en términos de estabilidad y relación con la carrera estudiada.

El observatorio pasó de hacer seguimiento de 463.373 graduados en educación superior en el periodo 2001-2004 a 1.361.348 graduados en el periodo 2001-2009 y ha podido empezar a analizar la evolución de los indicadores de vinculación laboral de los egresados.

Como indicador aproximado de la situación de los graduados en el mercado laboral en el primer año después de su titulación, el observatorio calcula la proporción del total de graduados que se encuentra vinculada al sector formal de la economía a partir de la información de los que hacen aportes al Sistema General de Seguridad Social. Estos datos, unidos a indicadores nacionales como tasa de ocupación, tasa de desempleo e informalidad, ofrecen elementos de análisis de la proyección y desarrollo de la fuerza laboral del país.

EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE LOS RECIÉN GRADUADOS VINCULADOS AL SECTOR FORMAL DE LA ECONOMÍA



Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, 2010.

De otra parte, los datos de ingresos corresponden a los salarios de los graduados que hacen aportes al sistema de seguridad social como empleados, lo que permite analizar y comparar la remuneración que obtienen los graduados según el tipo de programas que hayan seguido y el nivel de formación, así como las diferencias que dependen de otros factores, como los ciclos económicos del país o las condiciones regionales.

EVOLUCIÓN REAL DEL SALARIO PROMEDIO EN PESOS DE 2009 POR NIVEL DE FORMACIÓN PARA LOS RECIÉN GRADUADOS

(SALARIOS DE ENTRADA AL MERCADO LABORAL)

NIVEL DE FORMACIÓN	SALARIO EN 2006 GRADUADOS 2005	SALARIO EN 2007 GRADUADOS 2006	SALARIO EN 2008 GRADUADOS 2007	SALARIO EN 2009 GRADUADOS 2008
TÉCNICA	\$ 882.801	\$ 1.009.505	\$ 886.053	\$ 901.026
TECNOLÓGICA	\$ 1.103.095	\$ 1.140.735	\$ 1.010.684	\$ 1.030.724
UNIVERSITARIA	\$ 1.449.345	\$ 1.485.945	\$ 1.394.189	\$ 1.378.027
ESPECIALIZACIÓN	\$ 2.744.815	\$ 2.749.803	\$ 2.492.804	\$ 2.396.839
MAESTRIA	\$ 3.035.304	\$ 3.327.761	\$ 3.057.124	\$ 3.007.488
DOCTORADO	\$ 4.256.228	\$ 4.903.282	\$ 4.795.762	\$ 4.904.102
TOTAL	\$ 1.678.125	\$ 1.749.228	\$ 1.593.379	\$ 1.619.825

Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, 2010.

En el esfuerzo por aumentar la pertinencia de la educación, el observatorio ha trabajado con las instituciones de educación superior para apoyar el mejoramiento de su oferta educativa. El observatorio cofinanció a 44 instituciones en 2007 y 2008 para crear o formalizar políticas de seguimiento a graduados, fortalecer sistemas de información de egresados, fomentar el contacto permanente de éstos con su institución y generar formas de retroalimentación que permitan mirar los currículos a partir de las experiencias de los profesionales en el mundo laboral.

El observatorio aplicó también una encuesta en las 13 áreas metropolitanas del país a 3.606 empresas de los sectores de industria, comercio y servicios, para conocer la percepción del sector productivo y los empleadores acerca de la oferta de graduados, su cantidad y nivel de competencias y, en particular, las competencias laborales generales de los recién graduados contratados. Los datos, que están disponibles en la página web del Observatorio, muestran las principales dificultades que encontraron las empresas al llenar las vacantes, los medios más utilizados para buscar y contratar trabajadores y las competencias a las que las empresas les dan mayor importancia y aquellas en las que los graduados han tenido mejor desempeño.

Actualmente el observatorio, el DNP, el SENA y los Ministerios de Protección Social y de Comercio, Industria y Turismo, están elaborando un documento CONPES que incluye entre sus temas la creación de un mecanismo de predicción de necesidades de recursos humanos, como los que se utilizan en varios países (tanto desarrollados como en desarrollo). Esto facilitaría a los jóvenes identificar las mejores opciones profesionales y ocupacionales disponibles, así como las regiones y sectores donde están las ofertas laborales. Serviría también para precisar las oportunidades de reentrenamiento tanto en el caso de fuerza cesante como en los casos de creación de nuevas ocupaciones o de innovaciones

tecnológicas. Además, el sector educativo podría identificar más fácilmente las condiciones para redefinir la oferta de programas académicos según el desarrollo sectorial y regional.

Para facilitar el uso de la información sobre graduados, el observatorio Laboral produce informes periódicos acerca de la oferta del recurso humano nacional y regional y de la demanda de graduados por el sector productivo y tiene un mecanismo de consulta en línea que permite al público conocer las principales estadísticas sobre las características académicas de los graduados y su vinculación al mercado laboral: www.graduadoscolombia.edu.co.

La relevancia de estos temas y su potencial impacto en el desarrollo social y económico del país muestran la necesidad de fortalecer el seguimiento a graduados, la promoción del diálogo con las instancias nacionales y regionales que trabajen en la identificación de las necesidades del recurso humano del país, la participación en la creación de un sistema de prospectiva de necesidades de recurso humano y el mejoramiento de las estrategias de divulgación de estadísticas y demás información entre los usuarios.









LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN

EL GASTO EN EDUCACIÓN Y EL PIB

Las siguientes cifras permiten ver el crecimiento del gasto en educación y la contribución relativa del sector público y privado en esta evolución. Como se ve, el gasto real en educación creció en 48,4%, con una participación mayor del gasto público, que creció en 67,3% en términos reales. El gasto privado creció 25%.

TABLA No. 1

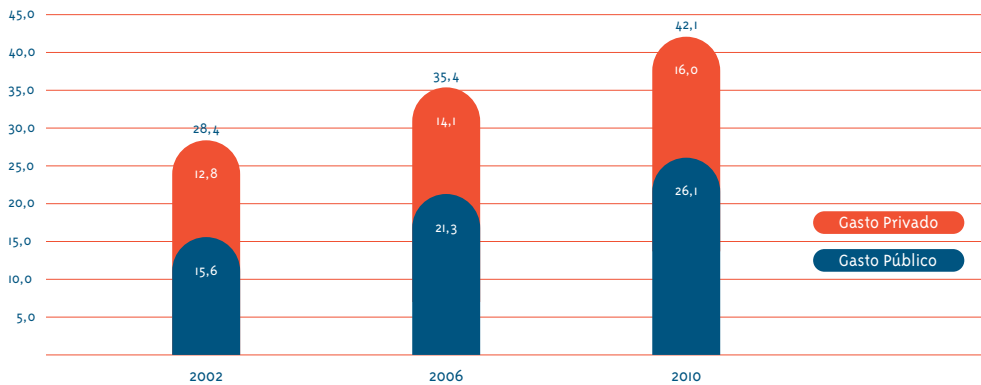
GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN POR NIVELES EDUCATIVOS

BILLONES DE PESOS 2010	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	CRECIMIENTO
TOTAL GASTO EN EDUCACIÓN	28,4	29,2	31,0	32,0	35,4	36,7	37,9	40,1	42,1	48,4%
GASTO PÚBLICO	15,6	16,7	18,2	18,6	21,3	22,2	21,4	24,6	26,1	67,3%
TOTAL EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SECTOR PÚBLICO	11,9	12,9	14,1	14,6	16,9	17,7	18,1	19,5	20,1	69,6%
TOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR SECTOR PÚBLICO	3,4	3,4	3,7	3,7	4,0	4,2	4,2	4,8	5,7	67,6%
OTROS GASTOS SECTOR PÚBLICO	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-25,0%
GASTO PRIVADO	12,8	12,5	12,9	13,4	14,1	14,6	15,0	15,5	16,0	25,0%
TOTAL EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SECTOR PRIVADO	5,4	5,0	4,9	5,2	5,3	5,5	5,6	5,8	6,0	11,5%
TOTAL EDUCACIÓN SUPERIOR SECTOR PRIVADO	4,2	4,1	4,4	4,5	4,9	4,9	5,1	5,2	5,4	28,2%
OTROS GASTOS SECTOR PRIVADO	3,2	3,4	3,6	3,8	3,9	4,2	4,3	4,5	4,6	44,3%

Fuente gasto público: Presupuesto General de la Nación (PGN)

Fuente gasto privado: DANE - encuesta de ingresos y gastos hasta 2007; Años 2008-2010: Proyección Oficina de Planeación y Finanzas, MEN.

EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL DE EDUCACIÓN



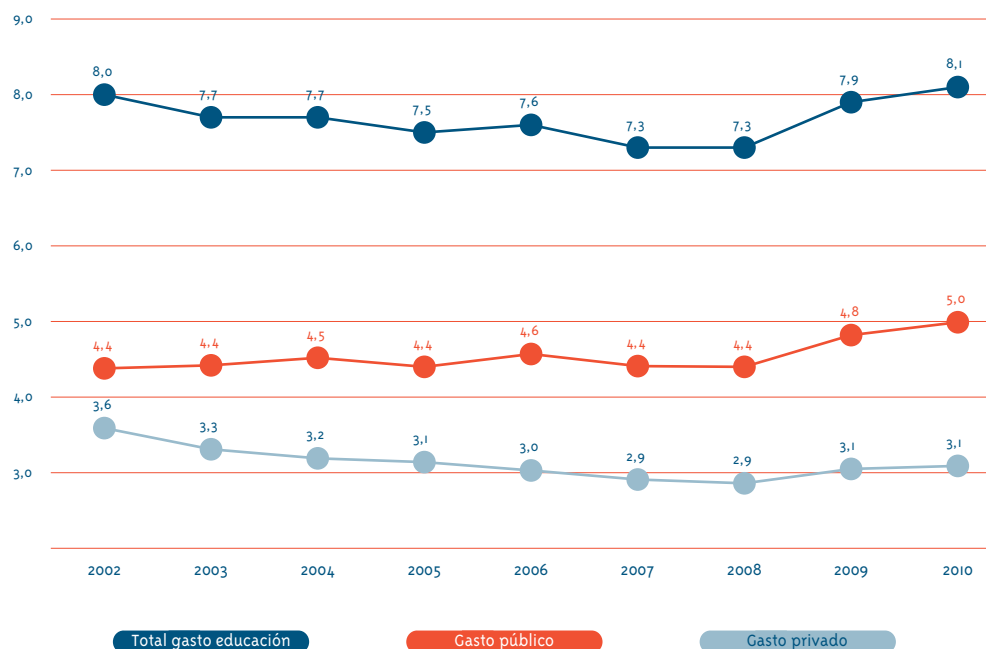
(En billones de pesos de 2010)

Fuente: Tabla No. 1.

En el siguiente gráfico se puede ver la evolución de la participación del gasto de educación, total y por origen, como proporción del PIB en el periodo¹. Según estos datos y como puede apreciarse en la gráfica, el porcentaje de gasto total en educación se mantuvo, pese a algunas oscilaciones, en niveles similares, entre 2000 y 2010: pasó del 8% del PIB al 8,1%. Aunque de 2002 al 2008 cayó levemente, volvió a recuperarse en los dos últimos años. Estos movimientos reflejan sobre todo la caída del gasto privado, que se movió del 3,6% al 3,1%, una caída más que compensada por la subida en el gasto público. En conjunto, estos datos confirman el gran aumento del gasto real en educación, que creció por encima de la tasa del PIB, que fue cercana al 40% para este período, y el peso creciente de los recursos públicos.

¹ Para establecer estas proporciones se calculó el PIB de 2002 a 2010 a precios de 2010 usando el Índice de Precios al Consumidor. Esto explica algunas diferencias que se encuentran en el crecimiento anual del PIB cuando se comparan con los crecimientos reportados por el DANE.

GASTO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB, 2002-2010

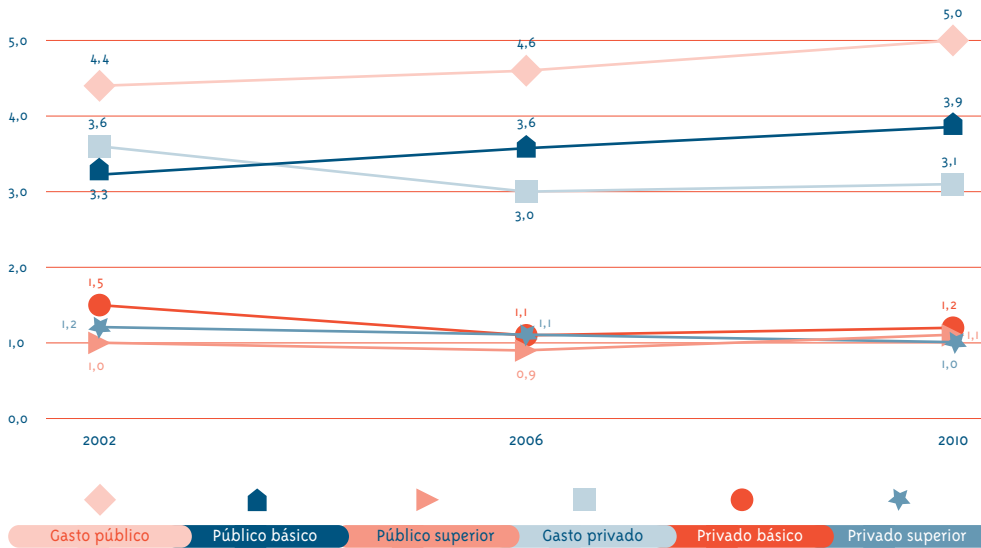


Fuente: DANE y Oficina de Planeación MEN.

Por otra parte, como lo muestra el gráfico 3 el cambio fundamental en la financiación se dio en la educación básica y media. Allí fue donde cayó más el porcentaje del gasto privado en el PIB y donde fue mayor la compensación del sector público, que pasó del 3,3% en el 2002 del PIB (había sido del 2% en 2000) al 3,9% en 2010. Por otra parte, la proporción en el PIB del gasto público en educación superior creció levemente en estos años, sobre todo por el aumento muy fuerte a partir de 2006, y disminuyó en forma simétrica el gasto privado. El esfuerzo adicional, como puede verse, se dirigió sobre todo a educación básica y media, mientras se mantuvo constante el gasto en educación superior.

GRÁFICO No. 3

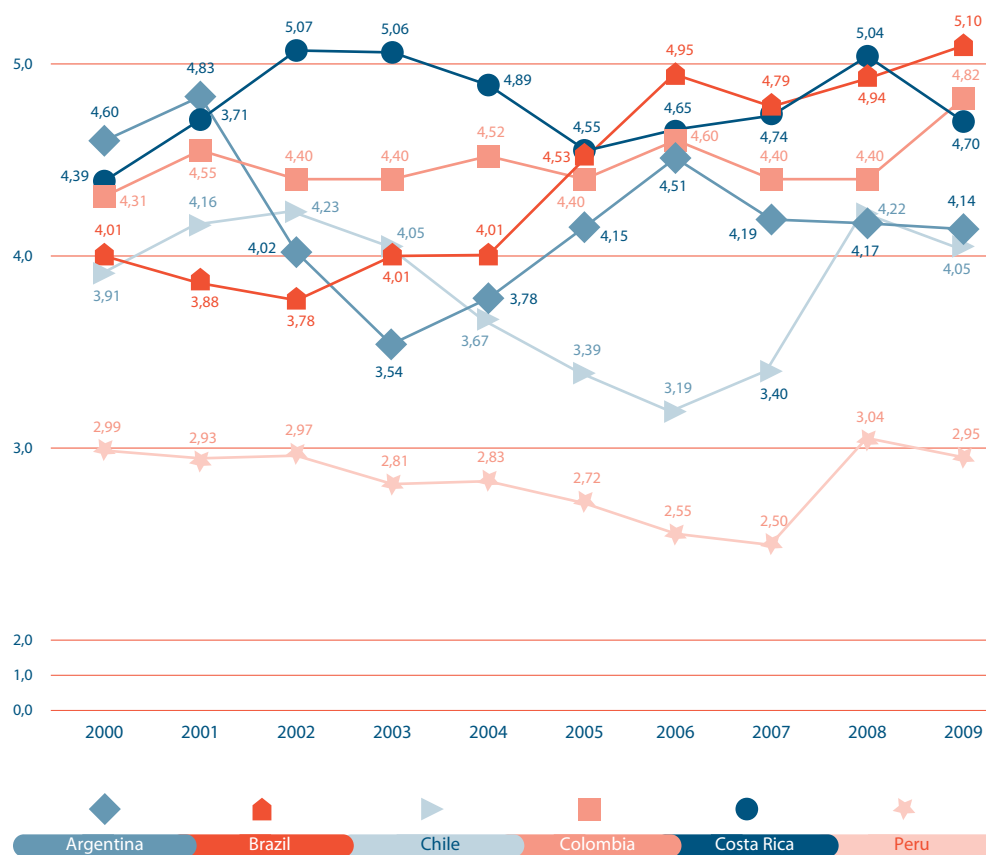
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y EL GASTO PRIVADO POR NIVELES EN RELACIÓN CON EL PIB
(CIFRAS EN BILLONES DE PESOS)



Fuente: Presupuesto General de la Nación. Gasto Privado: Encuesta de Hogares, DANE.

Si se compara la relación del gasto público y el PIB de Colombia con la de otros países, se puede ver cómo el peso del gasto público en educación en Colombia es comparativamente alto. En efecto, en 2009, es superior al de Italia, Alemania o España, aunque menor al de los países escandinavos. En América Latina, es inferior al gasto público en Brasil (5,1) pero superior al de Costa Rica (4,7), Chile (4,05), Argentina (4,14) y Perú (2,95).

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB (COLOMBIA Y OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN)



Fuente: Unesco, uis.unesco.org.

RECURSOS PÚBLICOS PARA LA EDUCACIÓN

El gasto público incluye, además del presupuesto del Ministerio de Educación, los recursos de otras entidades nacionales, así como los departamentos y municipios. Las cifras de la tabla 2 permiten apreciar la importancia de este gasto en la financiación de la educación.

Entidades como el Ministerio de Comunicaciones aportan a la educación a través de programas como Computadores para Educar, con recursos de \$11.486 millones en 2002 y de \$78.672 millones en 2010 o Compartel, que dio conectividad de Internet en banda ancha a las instituciones educativas, con \$88.311 millones en 2006 y \$243.896 millones en 2010. Familias en Acción, ejecutado por el Programa para la Acción Social y la Cooperación Internacional, otorga subsidios a las madres que cumplan con el compromiso de enviar sus hijos al colegio.

Los aportes para garantizar asistencia escolar de los menores pasaron de \$91.698 millones en 2002 a \$624.366 millones en 2010, con un crecimiento real de 581%.

TABLA No. 2

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN 2002-2010
(CIFRAS EN MILLONES DE PESOS DE 2010)

	2002	2006	2010	VARIACIÓN 2002-2010	PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN
	15.606.713	21.311.824	26.104.055	67%	100
PRESUPUESTO MEN	12.936.015	15.929.104	20.616.795	59%	78,98%
FUNCIONAMIENTO	12.765.807	15.483.123	19.586.785	53%	
GASTO DE PERSONAL	16.284	20.969	43.444	167%	
GASTOS GENERALES	3.452	3.404	3.381	-2%	
TRANSFERENCIAS	12.746.072	15.458.750	19.539.960	53%	
INVERSIÓN	170.208	445.980	1.030.010	505%	
PRESUPUESTO RESTO SECTOR NACIONAL	2.670.698	5.382.720	5.487.260	105%	21,02%
SENA	968.515	1.258.515	1.938.947	100%	7,43%
ICETEX	234.326	384.184	651.451	178%	2,50%
ESAP	73.631	58.850	104.243	42%	
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	11.486	110.762	322.569	2708%	
COMPUTADORES PARA EDUCAR	11.486	22.451	78.672	585%	
COMPARTEL	-	88.311	243.896		
ACCIÓN SOCIAL	91.698	200.438	624.366	581%	2,39%
COLCIENCIAS	135.157	158.433	212.561	57%	0,81%
ICFES	86.288	64.128	68.487	-21%	
ENTIDADES ADSCRITAS Y VINCULADAS	72.159	12.103	8.311	-88%	
INCI	4.497	4.168	4.642	3%	
INSOR	3.717	3.428	3.668	-1%	
ENTIDADES TRASLADADAS A OTROS SECTORES *	63.945	4.506	-	-100%	
ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS **	82.430	73.377	32.980	-60%	
ALIMENTACIÓN ESCOLAR	84.210	98.892	114.355	36%	
DEUDAS	-	-	144.880		
OTRAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS ***	58.741	53.588	-		
SECTOR PÚBLICO TERRITORIAL (MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL)	772.057	2.909.451	1.264.111	64%	4,84%

*Junta Central de contadores, Biblioteca Pública Piloto de Medellín, Coldeportes.

**Institutos técnicos y tecnológicos trasladados a entidades territoriales.

***Colegio de Boyacá, Universidad del Pacífico, UNAD.

El SENA aportó al gasto público en educación en 2002 más de \$968.515 millones, mientras que en 2010 esta cifra alcanzó \$1.938.947 millones, dirigidos a la capacitación de trabajadores y desempleados y a programas de educación profesional técnica y tecnológica. El ICETEX por su parte, apropió en 2002 \$234.326 millones para sus programas de crédito, y en 2010 esta cifra llegó a los \$651.451 millones, lo que implica un crecimiento real de 178%. Colciencias pasó de \$135.157 millones en 2002 a \$212.561 millones en 2010, un crecimiento real de 57%. Estos recursos corresponden en su casi totalidad a inversión para apoyar investigaciones, la mayoría en instituciones de educación superior. Estas tres entidades representan más del 50% del gasto público diferente al Ministerio de Educación.

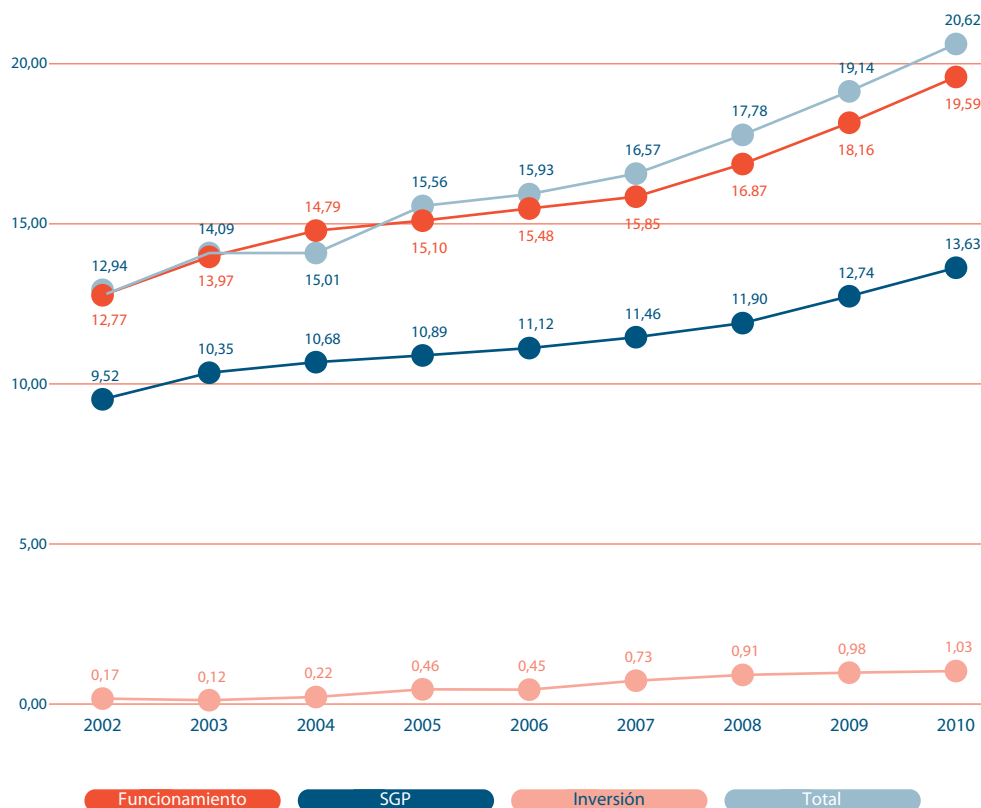
El ICFES, por su parte, redujo su presupuesto, al pasar de \$86.288 millones en 2002, a \$68.487 millones en 2010.

En cuanto a municipios y departamentos, con base el Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal (SICEP), se puede concluir que las entidades territoriales aportaron \$772.057 millones en 2002, provenientes de recursos propios y regalías. Dicha contribución llegó en 2010 a \$1.264.111 millones, lo que equivale a un crecimiento real del 64%. Este año el gasto de las entidades territoriales diferente a las transferencias representa aproximadamente el 5% del gasto público en educación.

EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

El presupuesto total del Ministerio en el periodo creció en forma considerable. Pasó de representar el 12,7% del total del Presupuesto General de la Nación en 2002 a un 14,5% en 2010, pues creció más rápido que el presupuesto general, ya que mientras este aumentó un 39,8% en términos reales, el presupuesto del MEN creció un 59,4%.

CRECIMIENTO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, SGP, INVERSIÓN Y PRESUPUESTO TOTAL DEL MEN, 2002-2010
(PESOS CONSTANTES DE 2010)



Fuente: Minhacienda – Cálculos Oficina de Planeación MEN.

Excluyendo las transferencias a entidades territoriales y las de las universidades, también se ve un crecimiento importante de los recursos disponibles para la operación del Ministerio y para invertir en líneas de política, como resulta claro en la tabla No. 3.

La apropiación para proyectos de inversión pasó de \$170.000 millones a \$1.03 billones en 2010; es decir, se multiplicó por seis en un lapso de ocho años. (El 2% del ICFES está en su mayoría en funcionamiento). Estos recursos se orientaron en básica al apoyo a infraestructura y proyectos de calidad, se financió la atención educativa a primera infancia reforzando los recursos de nutrición del ICBF y los aportes de las entidades territoriales y se financiaron programas de fomento en educación superior, incluyendo los subsidios para estudiantes de niveles 1 y 2 que complementaban el crédito de ICETEX.

PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2009-2010

PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO MEN (SIN TRANSFERENCIAS)				
	2009	COMP. %	2010	COMP. %
BÁSICA	9.954	12%	10.310	9%
SUPERIOR	18.544	23%	30.022	25%
GESTIÓN GENERAL	53.486	65%	77.433	66%
SUBTOTAL FUNCIONAMIENTO	81.984	100%	117.765	100%
PRESUPUESTO INVERSIÓN MEN				
	2009	COMP. %	2010	COMP. %
BÁSICA	584.602	62%	570.240	55%
SUPERIOR	304.394	32%	404.997	39%
GESTIÓN GENERAL	58.180	6%	54.773	5%
SUBTOTAL INVERSIÓN	947.176	100%	1.030.010	100%

Cifras en millones de pesos corrientes

*Incluye atención a Primera Infancia.

El presupuesto de inversión del MEN entre 2009 y 2010 creció un 8,7%. En 2010 el 55% de ella fue a educación básica y el 39% a superior. En básica el 40% se dedicó a infraestructura, mientras que el proyecto de atención integral a la primera infancia recibió el 31%. La inversión en educación superior está compuesta fundamentalmente por los aportes a la financiación de las IES (25%) y por recursos de transferencias para crédito educativo del ICETEX (35%). Los gastos de inversión de gestión general, no asociados con un nivel educativo, están principalmente orientados a la modernización del sector, a la gestión de infraestructura tecnológica y de sistemas de información y representan un 5% de la inversión total.

Por otra parte, el funcionamiento del MEN, sin incluir las transferencias, está compuesto principalmente por rubros como gastos generales y de personal, que constituyen el 66% en el presupuesto de 2010; así mismo, los gastos de funcionamiento asociados a educación básica participan con un 9% y están representados en algunos programas como educación para niños en situaciones especiales, programas de rehabilitación para personas ciegas y mejoramiento de la enseñanza de lenguas extranjeras, entre otros. De otro lado, los gastos de funcionamiento destinados a educación superior representan el 25% y corresponden a la financiación de entidades como CONACES, el CNA y el CESU. Este presupuesto de funcionamiento creció entre 2009 y 2010 el 43,6%, sobre todo por la asunción de algunas funciones de educación superior que estaban en el ICFES, y por la conversión de una planta de contratistas, con recursos de inversión, que se convirtió en planta oficial con financiación con recursos de funcionamiento.

EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

La reforma del SGP de 2001, decidida en el Acto Legislativo No 1 de 2001 y reglamentada en la Ley 715, constituye la base actual del sistema de financiación de la educación básica y media en el país. Al desligar el crecimiento de los recursos que se transfieren a las entidades territoriales de los ingresos corrientes de la nación y establecer un incremento real, por encima de inflación, del 2% entre 2002 y 2005 y el 2,5% entre el 2006 y el 2008, garantizó un crecimiento real mínimo del 2% anual, tanto en períodos de bonanza como en épocas de crisis fiscal. Además, ordenó que si el PIB crecía más del 4%, las participaciones aumentarían adicionalmente en un porcentaje igual a la diferencia entre el 4% y el crecimiento del PIB².

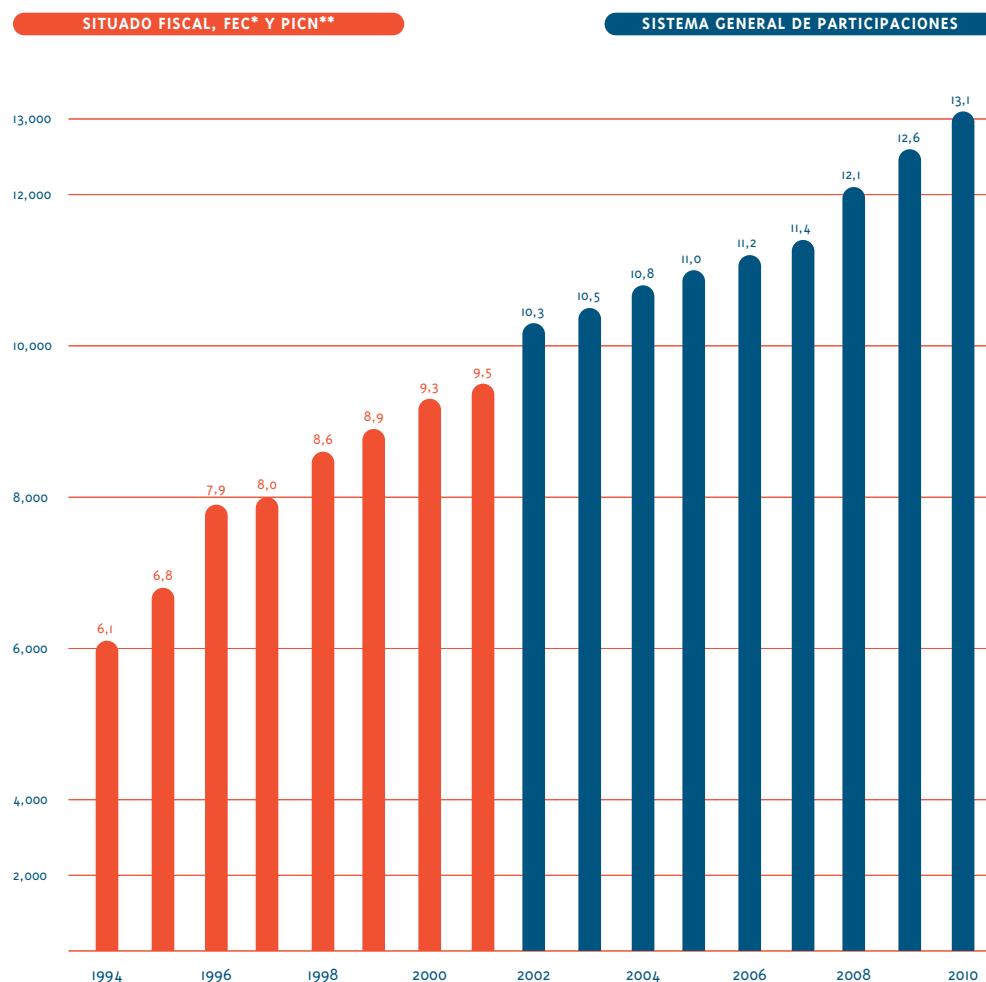
Esta línea se confirmó con el Acto Legislativo no. 4 de 2007, que hizo algunos cambios en las normas de distribución, pero mantuvo el criterio de garantizar un crecimiento real de las transferencias, de 4% para 2008 y 2009, de 3,5% para 2010 y de 3,0% hasta 2016, con una tasa mayor a la vigente de 2002 a 2007. La educación recibió un tratamiento más favorable que otros sectores pues se le adiciona el 1,3% del total de las trasferencias del SGP³ cada año, que no cuenta como base para el año siguiente y que aumenta gradualmente hasta el 1,8% en el 2011 y se mantiene igual el resto del periodo, lo que garantiza a partir de este año, y hasta el 2016 un crecimiento real de las transferencias de al menos el 3% anual. La reforma de 2007 mantuvo además el aporte adicional del 1% en caso de crecimiento del producto interno superior al 4%, y lo destinó a programas de atención integral a la primera infancia.

El crecimiento de las transferencias de 2002 a 2010 fue de 26,9% en términos reales, con un crecimiento anual promedio del 3,0%.

² Esta situación se dio en 2005, 2006 y 2007.

³ Las transferencias totales incluyen, además de educación, los recursos del sistema de salud y de saneamiento básico, entre otros.

EL SITUADO FISCAL Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES 1994-2010 (BILLONES DE PESOS DE 2010)



*FEC = Fondo Educativo de Compensación

**PINC = Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (girados directamente a los municipios).

EL GRAN CAMBIO: LA FORMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

La norma fundamental para la financiación de la educación preescolar, básica y media fue, como ya se mencionó, la Ley 715 de 2001. Esta ley adoptó un mecanismo de “borrón y cuenta nueva” mediante el cual el Gobierno nacional aceptó asumir “por una sola vez” el faltante de recursos para nómina existente en las entidades territoriales en 2001. Y estableció que la distribución de las participaciones tendría en cuenta, ante todo, el número de estudiantes atendidos por cada entidad regional, teniendo en cuenta, para buscar equidad entre las regiones, un

sistema de tipologías⁴ que ponderaban los costos diferentes de atención de los diversos niveles educativos de los estudiantes rurales y urbanos. También consideró la ley una asignación para alumnos “por atender” para compensar desequilibrios regionales.

Para 2002, gracias a esta ley, el régimen de competencias y recursos de las entidades territoriales estaba definido, así como el criterio para distribuir los recursos en forma eficiente. El reto para la administración era organizar el sistema y poner en funcionamiento el nuevo modelo de financiación, que debía producir un impacto grande sobre la capacidad de atender a los estudiantes en la medida en que creaba un sistema coherente de incentivos que estimulaba a las administraciones regionales y a las instituciones educativas para aumentar el número de estudiantes atendidos y para distribuir los recursos en función de las necesidades de los estudiantes.

Esta ley no podía aplicarse con un Ministerio débil y sin información adecuada, con secretarías burocráticas y rutinarias, con instituciones educativas, rectores y maestros pasivos y sin un compromiso serio no sólo del Gobierno, sino de toda la comunidad educativa y de la sociedad. Para lograr un uso óptimo de los recursos humanos, físicos y financieros y así promover el aumento en la cobertura y calidad del servicio ofrecido, se buscó mejorar la capacidad de gestión del Ministerio, profundizar el proceso de descentralización, aclarar las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, garantizar la transparencia en la asignación y la equidad en la distribución de recursos, consolidar la igualdad de oportunidades y compensar las diferencias en los costos de cada región.

Durante 2002 y 2003, se estableció un período de transición para poner en marcha el nuevo modelo de distribución de recursos y la organización de las entidades. A los distritos de Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Santa Marta se les asignaron recursos por alumno atendido desde 2002, pero en el resto del país la distribución se hizo con base en costos históricos, dando tiempo para que cada entidad territorial organizara su planta de personal en función de la población atendida. De este modo, se buscaba evitar la repetición de la experiencia de la ley 60, poniendo como prioridad que ajustaran sus nóminas y sus costos, en preparación a los recursos que recibirían en el futuro.

De manera paralela el Ministerio emprendió tres tareas fundamentales para la puesta en marcha del modelo: definir la tipología de los alumnos atendidos para asignar en forma equitativa los recursos como eje fundamental del nuevo esquema de distribución, establecer parámetros técnicos para la asignación de docentes y

⁴ El sistema de tipologías agrupa a las diferentes entidades territoriales en conjuntos de rasgos similares para definir un valor único de pago por estudiante en cada grupo.

directivos docentes y fijar con las entidades territoriales la planta de personal docente, directivo y administrativa requerida para la atención de la población matriculada en los establecimientos estatales.

METODOLOGÍA ÚNICA Y CRITERIOS OBJETIVOS

Para la definición de la tipología y con la participación de los secretarios de educación, el Ministerio de Educación diseñó y puso en marcha un sistema de información relacionado con matrícula, alumno por alumno y, posteriormente, con nómina, recurso humano y ejecución financiera. Con base en esta información y teniendo en cuenta variables educativas y geográficas como matrícula, nivel educativo, número de docentes, grado promedio en el escalafón y zona y densidad de población o número de habitantes por km²., se aplicó una metodología única a las diferentes entidades territoriales certificadas (departamentos, municipios mayores de cien mil habitantes y aquellos otros municipios menores de 100 mil habitantes que se fueran certificando previo cumplimiento de los requisitos fijados en la Ley 715) para establecer los valores que debían reconocerse por estudiante a cada tipo o agrupación de entidades.

Aun cuando durante estos años se consolidó la asignación per cápita, se presentaron problemas en cuanto al reconocimiento en el valor por niño para cada entidad territorial, pues la tipología llevaba implícito el costo inicial diferencial de nómina para cada grupo de entidades territoriales.

Entre 2004 y 2007, aunque no se modificaron las variables básicas y se mantuvo como eje el criterio de equidad, se hicieron ajustes para reconocer los valores diferentes de las nóminas de las entidades territoriales que surgen de la composición de cargos según grados del escalafón y los distintos costos en los niveles de preescolar y primaria, por una parte, y secundaria y media.

Para 2008, buscando mayor equidad en la distribución, se redefinieron las tipologías reconociendo un valor igual a cada grupo de departamentos, distritos y municipios, con base en costos estándar según el grado promedio en el escalafón y estableciendo diferencias de acuerdo con el nivel de enseñanza y área urbana y rural. Se exceptuaron los nuevos departamentos⁵ de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001, para los cuales se definieron tres grupos, diferenciados principalmente por características de densidad poblacional.

Después de un nuevo análisis, para 2010 se redefinieron otra vez las tipologías para incluir, sobre todo, los diferentes costos generados por la dispersión de la población. Para ello, se tuvo en cuenta la densidad de cada entidad territorial

⁵ Creados por la Constitución de 1991: Amazonas, Arauca, Casanare, Guaviare. Guainía, Putumayo, San Andrés, Vaupés y Vichada.

certificada, el porcentaje de alumnos rurales, las relaciones alumno-docente y la matrícula registrada por establecimiento y sede.

TABLA No. 4

COSTOS ESTÁNDAR Y GRUPOS DIFERENCIADOS DE LOS NUEVOS DEPARTAMENTOS

REGIONES 2010	URBANA		RURAL	
	PREESCOLAR Y PRIMARIA	SECUNDARIA Y MEDIA	PREESCOLAR Y PRIMARIA	SECUNDARIA Y MEDIA
GRUPO 1. RESTO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS CERTIFICADOS	1.020.000	1.310.000	1.140.000	1.480.000
GRUPO 2. SANTANDER, CESAR, NORTE DE SANTANDER, CAUCA, NARIÑO, BOLÍVAR, BOYACÁ, TOLIMA, HUILA, MAGDALENA, QUIBDÓ, LA GUAJIRA	1.060.000	1.340.000	1.220.000	1.540.000
GRUPO 3A (ARAUCA, CAQUETÁ, CASANARE, CHOCÓ, META, URIBIA)	1.110.000	1.400.000	1.260.000	1.630.000
GRUPO 3B (PUTUMAYO, SAN ANDRÉS)	1.310.000	1.400.000	1.310.000	1.630.000
GRUPO 4. AMAZONAS, GUAINÍA, GUAVIARE, VAUPÉS Y VICHADA	1.100.000	1.400.000	2.850.000	3.040.000

Además, para responder a la queja de las secretarías de educación sobre la falta de financiamiento del personal administrativo, se incluyó un porcentaje para cubrir dichos costos. El porcentaje, que ha ido ajustándose cada año, cubre las nóminas administrativas y otros gastos como vigilancia y aseo. El porcentaje de la asignación por niño destinado a gastos administrativos, que comenzó en el 6% en el 2008, alcanzó el 11,5% en 2010.

De otra parte, la asignación por niño atendido se ha aplicado a los aportes para calidad educativa que se transfieren a municipios, incentivando también en estas entidades (cuando no administran el servicio) el mantenimiento de la cobertura.

COMPLEMENTO DE PLANTA

El mandato constitucional sobre la necesidad de garantizar las transferencias de recursos suficientes para la prestación de los servicios descentralizados hizo que las leyes de transferencias establecieran que la asignación a los entes territoriales debe reconocer como mínimo el pago de la nómina de maestros que pasaron de la nación a las entidades territoriales. Adicionalmente, en la ley 715 se establece claramente la financiación de la ampliación de la cobertura, con la garantía del pago de los maestros. Las diferencias en la composición de las escalas salariales por los escalafones en las entidades territoriales y otras características menores hacen que sea preciso hacer cada año un ajuste a las entidades en las que el costo de la planta necesaria se encuentra por encima de lo que se considera en la asignación per cápita.

La preocupación inicial fue establecer con exactitud el monto real del desfase en las ejecuciones presupuestales de las entidades que requerían el complemento. Para esto se tenían en cuenta básicamente las relaciones de la asignación de maestros y para esto el ministerio empezó a aprobar las plantas de docentes ajustadas a la matrícula mediante parámetros promedios, inicialmente generales, pero que posteriormente se fueron haciendo más complejos en la medida en la que se estudiaban las realidades específicas. Para apoyar este proceso el sistema de información sobre el recurso humano fue crucial, porque además de estandarizar los pagos a los maestros, da cuenta de su ubicación en las instituciones y de las características específicas de sus asignaciones.

Uno de los problemas que se hizo evidente y que el ministerio enfrentó en 2009 fue el pago doble originado en la contratación del servicio educativo con privados. Algunas entidades no utilizaban la capacidad total de la planta docente y adicionalmente contrataban el servicio. Esta matrícula adicional, que habría podido ser atendida con los docentes oficiales disponibles, al ser contratada, generaba sobrecostos.

El análisis permanente de estas situaciones impulsó cambios importantes en las administraciones territoriales, que son ahora más conscientes de que para usar bien los recursos financieros, físicos y humanos, deben fortalecer los sistemas de información y hacer el análisis permanente de tales recursos, así como de los indicadores de cobertura y calidad del servicio, base fundamental de la gestión de las secretarías de educación.

Otro de los avances ha sido el fortalecimiento paulatino del esquema de seguimiento al uso de recursos mediante el reporte en línea, acompañado de asistencia técnica constante, para evaluar mejor la situación y orientar la correcta asignación de ellos según las líneas establecidas y las políticas de eficiencia en el gasto.

EDUCACIÓN GRATUITA PARA LOS MÁS POBRES Y OTRAS POBLACIONES VULNERABLES

La Constitución colombiana obliga al Estado a financiar la educación, pero asimismo establece la corresponsabilidad de la familia y autoriza el cobro de algunos costos educativos para quienes están en la educación pública. Estos cobros se hacen una vez en el año, deben utilizarse para rubros establecidos en las reglamentaciones y su valor representa menos del 3% del costo del servicio. Aunque las reglamentaciones siempre prohibían a las instituciones cobrar a quienes no podían pagar, en muchos casos la precariedad de los recursos de estas hacían que se generalizara el cobro, estableciendo una barrera de entrada para algunas poblaciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de 2008, para garantizar que la educación para la población de los niveles I y II del Sisbén, y para indígenas y niños con necesidades educativas especiales o en situación de desplazamiento fuese totalmente gratuita, se adicionó una asignación por estudiante a los recursos de calidad girados a los distritos y municipios, Estos recursos de gratuidad deben ser girados directamente a los fondos de servicios de los establecimientos educativos por el respectivo alcalde para sustituir el no cobro de tarifas educativas a esa población y compensar a los establecimientos por los recursos no recaudados. El valor de la asignación se presenta en la tabla siguiente.

Esta asignación se convirtió además en un incentivo para el reporte de la información de las instituciones educativas.

TABLA No. 5

EDUCACIÓN GRATUITA PARA LOS NIVELES I Y II DE SISBÉN

AÑO	APORTE ANUAL PARA 0-9 GRADOS. EN PESOS	APORTE ANUAL PARA GRADOS 10 Y 11. EN PESOS	NÚMERO DE ESTUDIANTES CON APOYO	NÚMERO DE ESTUDIANTES BENEFICIADOS 10 Y 11	NÚMERO TOTAL DE ESTUDIANTES	VALOR DEL APORTE EN MILLONES
2008	\$30.000				4.598.071	\$137.942
2009	\$33.000	\$60.000	4.700.527	529.919	5.230.446	\$186.913
2010	\$34.000	\$61000				\$196.769

SANEAMIENTO DE DEUDAS

Uno de los logros más significativos de la Revolución Educativa es el saneamiento de las deudas laborales del sector, tanto las acumuladas durante los años de vigencia del situado fiscal y del SGP como las producidas por los procesos de homologación de personal administrativo no realizados oportunamente, los ascensos en el escalafón represados, las primas extraordinarias y la prima por difícil acceso al sitio de trabajo.

Las deudas con los maestros, un problema consuetudinario, eran una de las fuentes del descontento de los docentes con el Estado. En parte se generaban por la imprevisión de las entidades públicas, el desorden de la información sobre las historias laborales y por una legislación muy intrincada, en donde las sucesivas centralizaciones y descentralizaciones de la administración del recurso humano han creado situaciones muy difíciles de aclarar. Por esto las deudas se volvieron un negocio para muchos abogados que se dedicaron a explotar las imprecisiones de la legislación, con demandas a granel, que producen una gran presión de trabajo para toda la administración del sector.

Para enfrentar este problema se dispusieron recursos desde 2002 hasta 2010 en la Ley General del Presupuesto Nacional; en 2007, la Ley 1151, que expidió

el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, autorizó a las entidades territoriales a pagar las deudas siempre que se contara con la certificación del Ministerio de Educación y permitió a la nación cooperar con esos pagos en forma subsidiaria. A marzo de 2010, se han analizado y aprobado liquidaciones de deudas por valor de \$1.830.341 millones por las razones y en los montos que aparecen en la siguiente tabla.

TABLA No. 6

DEUDAS LABORALES 2002
(PAGOS HASTA MAYO DE 2010 EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

	APROBADAS	PAGADAS	PAGO CON RECURSOS DE LA NACIÓN	PENDIENTES DE PAGO	EN AJUSTE EN LA ENTIDAD (1)
HOMOLOGACIONES	1.076.063	1.009.203	767.459	67.254	202.466
COSTO ACUMULADO DE ASCENSOS EN EL ESCALAFÓN	272.745	204.048	139.770	68.697	38.170
ZONAS DE DIFÍCIL ACCESO	100.576	98.435	95.532	3.725	59.444
PRIMAS EXTRALEGALES Y OTROS CONCEPTOS	380.957	363.207	355.452	10.888	89.391
TOTAL DEUDAS	1.830.341	1.674.894	1.358.213	150.564	389.471

Cifras preliminares sujetas a variación

El pago de 1.674.894 millones incluye las sumas pagadas por la nación, más 316.381 millones pagados por las entidades territoriales con excedentes del SGP.

No obstante, la respuesta por parte de las entidades territoriales frente a la identificación y liquidación de las deudas no ha sido tan ágil como se esperaba y aún se encuentran en ajuste liquidaciones por \$389.471 millones en las secretarías de educación. Esta demora en la liquidación obedece a la necesidad de verificar si la entidad territorial tuvo excedentes del SGP y, en algunos casos, a la mala calidad de la información laboral de las secretarías.

FINANCIACIÓN DEL SISTEMA PÚBLICO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

LAS TRANSFERENCIAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La Ley 30 de 1992, que organiza la educación superior, definió a las universidades como “entes universitarios autónomos”. En su artículo 86, la norma determinó que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y munic-

pales estarían constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución.

Asimismo, contempló que las universidades estatales u oficiales recibieran anualmente aportes del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, que "signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993". Además, se dispusieron (artículo 87) recursos adicionales, sujetos al crecimiento de la economía (un aumento del 30% de la tasa de crecimiento del PIB)⁶ otorgados a las universidades en razón al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión. Con esta norma, se dio un giro fundamental al modelo, ya que antes las universidades públicas funcionaban como establecimientos públicos adscritos a la nación o a los departamentos con recursos supeditados al Ejecutivo y a la determinación por éste de sus presupuestos.

La norma de la Ley 30 sobre aumento automático liberaba a las universidades de la negociación que cada una de ellas tenía que hacer con el Congreso de la República y con la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda antes de la aprobación del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos para cada año. Sin embargo la ley no se aplicó en los primeros años de vigencia y sólo a partir de 1998 la nación y los entes territoriales concurren en la financiación de la universidad pública de acuerdo con lo consignado en la ley que, como mínimo, garantiza un crecimiento real de los aportes gubernamentales a cada una de las instituciones públicas, pues estos aportes anuales se convierten en base para el presupuesto del año posterior.

El esquema de financiación definido en la Ley 30 y observado en la última década, dio certidumbre a las universidades sobre el flujo de recursos por parte de la nación y los departamentos, pero no previó la financiación del crecimiento de la matrícula, ni de gastos que las universidades públicas han hecho presionados por las exigencias de calidad. En consecuencia, para responder parcialmente a este problema, a partir del 2010 el presupuesto nacional introdujo financiación adicional, con nuevos mecanismos como un fondo, a través del ICETEX, para financiar ampliación de la matrícula, otro, a través de Colciencias, para financiar la investigación, y los recursos de la Ley 1324 de 2009⁷, para distribuir de común acuerdo con el sistema universitario estatal.

6 Artículo 87: "A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto".

7 Recursos del 2% del ICFES.

Estos fondos deben distribuirse a partir de indicadores apropiados, de cobertura y gestión. En el capítulo de “Transformaciones Cruciales” se discutió en detalle el desarrollo del sistema de indicadores de gestión para las universidades públicas, que sirve desde 2004 para la distribución de los recursos adicionales para mejoramiento de la calidad definidos en el artículo 87 de la Ley 30. Este mecanismo extiende a parte de los recursos para educación superior el principio general de vincular el financiamiento con la eficiencia de la gestión universitaria y con los resultados que obtengan las instituciones, tanto en calidad como en cobertura.

De 1993 a 1997 el aporte del presupuesto nacional a las universidades creció en 46.01% y en el periodo efectivo de aplicación de la ley (1998-2009) en el 38,5%, en términos reales⁸. No obstante, el crecimiento de la matrícula en algunas de las universidades generó grandes diferencias entre las asignaciones per cápita entre distintas instituciones.

LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA LEY 30

La Ley 30 de 1992, que respondió en su momento a las necesidades del sector de educación superior, muestra hoy limitaciones en su capacidad para regular un sistema cada vez más amplio y complejo. El criterio fundamental en las transferencias a las universidades ha sido, como lo dice esa norma, mantener en términos reales el presupuesto, con aumentos que han permitido enfrentar problemas particulares de algunas universidades.

Desde 1998, cuando se comenzó a aplicar la ley, se partió de una situación en la que las asignaciones por estudiante a cada universidad presentaban diferencias muy grandes. El aumento automático perpetúa este punto de partida y en la actualidad el aporte promedio per cápita del Gobierno a las universidades es de \$3.57 millones, con una varianza de más de \$4.1 millones entre universidades, lo que a todas luces es inequitativo.

⁸ La información corresponde los aportes de la nación por concepto de artículo 86 y 87 de La ley 30 de 1992 suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

TABLA No. 7

APORTE PER CÁPITA DE LA NACIÓN A UNIVERSIDADES PÚBLICAS 2003, 2004, 2006 Y 2009
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

UNIVERSIDADES	2003	2004	2006	2009
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	7,11	7,22	8,01	9,69
UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO	5,83	5,58	5,05	6,04
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	4,61	4,40	4,64	5,72
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	5,81	4,81	4,74	5,67
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	4,96	4,82	4,49	5,45
UNIVERSIDAD DEL VALLE	4,91	4,84	4,24	5,17
UNIVERSIDAD DE NARIÑO	4,32	4,44	3,58	4,94
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA	6,71	5,96	4,78	4,76
UNIVERSIDAD DE CALDAS	4,71	4,37	3,85	4,64
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL	5,80	5,22	4,26	4,52
UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA	4,80	4,95	4,10	4,33
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	3,62	3,59	3,48	3,87
UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS	4,03	4,07	3,43	3,76
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA	5,21	4,81	3,99	3,74
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA Y TECNOLÓGICA DE COLOMBIA	3,05	3,17	2,99	3,63
UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO	4,10	5,06	4,69	3,39
UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	4,41	3,80	2,84	3,09
UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO	3,19	3,16	3,15	3,00
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCO	3,57	3,23	2,38	2,98
UNIVERSIDAD-COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA	1,80	1,86	2,15	2,84
UNIVERSIDAD DE LA AMAZONIA	3,87	3,81	2,29	2,71
UNIVERSIDAD DE SUCRE	3,70	3,85	2,45	2,55
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - OCAÑA	2,63	2,52	1,90	2,21
UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA	1,64	1,86	1,48	1,76
UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	1,08	1,08	1,06	1,59
UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR	1,56	1,59	1,34	1,53
UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - CÚCUTA	1,36	1,56	1,06	1,17
UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA-UDEC	0,61	0,69	0,52	0,91
UNIVERSIDAD DE PAMPLONA	0,93	0,82	0,78	0,77
UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	0,64	0,68	0,40	0,62
UNIVERSIDAD DISTRITAL-FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS	0,41	0,42	0,40	0,50
UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD	0,39	0,45	0,54	0,46
APORTE PROMEDIO PER CÁPITA	3,57	3,52	3,14	3,57

De los recursos que la nación transfiere a las universidades oficiales por concepto de la Ley 30, el 48% va a la Universidad Nacional, la de Antioquia y la del Valle y el 52% a las 29 restantes. Estas diferencias responden, en parte, a la mayor complejidad de las grandes universidades, al hecho de que incluyen programas

más costosos, a los perfiles del profesorado (con una proporción mayor de profesores con formación de posgrado) y a la dedicación de recursos a programas de investigación más ambiciosos. Sin embargo, son también el resultado de un punto de partida inequitativo y de aumentos muy desiguales en el número de estudiantes matriculados. De este modo, las universidades que hacen esfuerzos por atender un número mayor de estudiantes resultan penalizadas con una disminución de los aportes per cápita y el sistema, al desligar los aportes del número de estudiantes, premia implícitamente la resistencia a aumentar las coberturas universitarias.

Por otra parte, el aumento en el número de estudiantes, al estar acompañado por una disminución correlativa en el aporte per cápita, tiene consecuencias obvias en materia de calidad y crea una tensión inconveniente entre cobertura y calidad. En efecto, parece mandar el mensaje de que los aumentos de matrícula van en contra de los objetivos de mejoramiento en la calidad cuando una política razonable debería tratar de hacer compatibles estos dos objetivos. Este desbalance no sólo requiere nuevos recursos que reconozcan la complejidad de las instituciones, sino también que mejoren el aporte per cápita a las universidades regionales que han crecido en cobertura.

Esta situación se agrava para varias universidades, pues, en algunos casos –en particular cuando los entes territoriales se encuentran en cesación de pagos, tal como la define la Ley 550-, los gobiernos locales no han cumplido con la obligación, definida por el artículo 86 de la Ley 30, de mantener sus aportes reales. Como estos se incluyen en los presupuestos de ingreso y sirven para respaldar gastos, han creado un pasivo importante en muchas de las universidades locales. Sin embargo, los departamentos pueden reconocer la deuda y suscribir un acuerdo de pago con las universidades. El Ministerio de Educación ha apoyado el esfuerzo para establecer el valor de estas deudas y pactar los acuerdos respectivos.

Al primer semestre de 2010, según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bolívar, Cauca, Magdalena, Nariño, San Andrés y Córdoba tienen acuerdo vigente para reestructurar sus pasivos. Asimismo, se están negociando acuerdos para Putumayo y Sucre y se terminaron satisfactoriamente los de Amazonas, Guainía, Tolima y Vichada. El único departamento que ha incumplido del todo es Chocó.

Para solucionar el problema coyuntural y responder al llamado de los rectores, en el 2009, el Congreso de la República aprobó recursos adicionales de la Nación del orden de \$160.000 millones, lo que representa un crecimiento de 8 puntos reales.

Del total de estos recursos y a través de un fondo en el ICETEX, 70.000 millones se giran directamente a las universidades de acuerdo con un plan para

la ampliación de cobertura, 30.000 millones se adicionan al presupuesto de COLCIENCIAS para proyectos de investigación en las universidades públicas, 18.000 millones se asignan para el reconocimiento de los descuentos por votación que vienen efectuando las universidades en sus matrículas a los jóvenes sufragantes y los 42.000 millones restantes, que hacían parte del presupuesto del ICFES, se destinan a cubrir los desequilibrios generados por el crecimiento de la matrícula y por cambios normativos asociados a la remuneración de los docentes.

Otras fuentes de financiamiento (matrículas y otros ingresos) se han fortalecido en las universidades públicas. En 2003 correspondían al 27% y en 2009 crecieron al 42% del total de los ingresos. Es decir, se presentó un crecimiento real de los ingresos propios de un 150% en 2009 en relación con el 2003. Estos ingresos son de diferente naturaleza: operacionales, que incluyen sobre todo los aportes estatales; recursos e ingresos propios, conformados por matrículas, asesorías, investigación, programas de extensión, educación continuada, venta de bienes y productos; e ingresos financieros, que resulta sobre todo de los excedentes de liquidez que se colocan en títulos valores. Estos excedentes en los ingresos propios y en las transferencias del Estado.

En 1993, para una muestra de 13 universidades, las matrículas representaban el 7% del total de los ingresos y la partida de otros ingresos representaban un 11%. En la actualidad estas partidas representan el 14% y el 35% respectivamente de los ingresos de todo el Sistema Universitario Estatal.

Sin embargo, el problema de largo plazo de financiación de la educación superior aún no está resuelto. Sin un flujo de recursos nuevos, las universidades no podrán atender en condiciones de calidad adecuadas las demandas de la población, que han crecido y seguirán creciendo rápidamente por el aumento en el número de bachilleres (que pasaron de 414.424 en el 2002 a 691.852 en el 2009).

Para el 2019 –año en el que se conmemorarán dos siglos de vida política independiente y punto de base del ejercicio prospectivo Visión Colombia 2019, liderado por el DNP en 2006–, el país se propuso alcanzar una cobertura del 50%, tasa promedio de los países más desarrollados en este aspecto en América Latina; es decir, pasar de 1.640.000 estudiantes a 2.140.000 y se definieron, además, unas ambiciosas metas en materia de calidad, innovación e investigación.

Todo esto ha llevado a un amplio debate público sobre la necesidad de reformular los mecanismos de financiación para resolver los problemas pendientes, pero también para cumplir con las exigencias contemporáneas, ampliar la cobertura, en especial en las áreas más pertinentes para el desarrollo del país, elevar el perfil de capacitación de los docentes y desarrollar la capacidad de investigación.

Para lograrlo, además de aumentar los recursos, es indispensable encontrar formas de distribuirlos con los incentivos correctos y preservando la autonomía de las universidades. Esto llevó a una discusión nacional abierta y participativa. El Ministerio de Educación, con el SUE, la ASCÚN, las Asociaciones Colombianas de Instituciones de Educación Superior con formación Tecnológica y Técnicas Profesionales (ACIET y ACICAPI), la Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas (ACIUP), el SENA y representantes estudiantiles, adelantó una discusión que culminó con la presentación al Congreso de la República el 12 de abril de 2010 de una propuesta de reforma a la Ley 30, para garantizar los recursos necesarios para los objetivos planteados⁹. El Congreso no dio trámite al proyecto de ley.

RECURSOS DE FOMENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En los recursos destinados a la financiación de la educación superior están los asignados a proyectos y estrategias de fomento dirigidas al fortalecimiento de la gestión de las instituciones, en parte financiados con un 2% del presupuesto de las universidades públicas, que se asignaba originalmente al ICFES y que pasó en el 2004 al Ministerio¹⁰. Hasta el año 2004 estos proyectos fueron ejecutados por el ICFES. Sin embargo, teniendo en cuenta que mediante el Decreto 2230 de 2003 se creó el Viceministerio de Educación Superior, cuya estructura se ajustó mediante Decreto 4675 de 2006, para atender la ejecución de las políticas relacionadas con el fomento de la educación superior, el aseguramiento de su calidad, el ejercicio de la vigilancia y el apoyo a la gestión del sector, los recursos de fomento ejecutados hasta entonces por el ICFES se trasladaron al Ministerio de Educación Nacional para no duplicar esfuerzos, lograr la eficiencia del sector y cumplir con las metas propuestas en el subsector de la educación superior.

Además de estos recursos, el Ministerio gestionó nuevas fuentes que hicieron que el monto destinado al fomento de la educación superior tuviera un crecimiento importante, como se ve en la siguiente tabla.

⁹ La propuesta y su justificación pueden verse en los anexos.

¹⁰ La distribución de los recursos del 2% a partir del 2010 se realizó de común acuerdo con el Sistema Universitario Estatal (SUE), de acuerdo con lo reglamentado en la Ley 1324 de 2009. La propuesta del Ministerio era distribuir los recursos de modo que compensaran costos laborales generados por las disposiciones nacionales sobre incentivos a los docentes por mayor formación y producción en investigación. Sin embargo, ante la ausencia de información completa sobre este tema, se acordó distribuirlos según la participación de cada universidad en la bolsa total de recursos, mientras ellas avanzan en el cálculo de los costos asociados al decreto 1279 de 2002.

TABLA No. 8

RECURSOS PARA FOMENTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
10.352	36.057	41.483	72.331	134.378	152.348	108.426

Fuente MEN – ICFES (Millones de pesos).

La asignación de estos recursos obedeció a criterios de transparencia y equidad. Para ello se estableció un mecanismo en el que las instituciones de educación superior concursan para participar en los proyectos diseñados por el Ministerio en distintas áreas y que apoyan el desarrollo de las políticas. Además, estas líneas de fomento recibieron recursos adicionales del PGN, lo que permitió beneficiar más instituciones.

Se destacan, entre otros, los proyectos para fomentar la permanencia, la promoción de la educación técnica y tecnológica, la desconcentración de la oferta a través de los centros regionales de educación superior – CERES, la ampliación de la educación virtual, el apoyo y atención a población diversa, la movilización de la demanda mediante la exitosa estrategia de “Buscando Carrera”, el afianzamiento del Observatorio Laboral para la Educación Superior, la creación y consolidación de los Comités Universidad Empresa, la formación de capital humano en el exterior, el fortalecimiento de las capacidades investigativas, el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el Sistema de Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), el apoyo a la modernización de la gestión académica, administrativa y financiera y la línea de crédito con tasa compensada MEN-FINDETER.

CRÉDITOS Y SUBSIDIOS: ICETEX

Un mecanismo de gran importancia para diversificar la estructura de financiación de la universidad es el uso de sistemas de crédito, que constituyen un subsidio a la demanda con un efecto potencial valioso sobre la equidad, al aumentar las posibilidades de estudio y continuidad de los estudiantes de bajos ingresos, y al ofrecer una forma complementaria de financiación para las universidades que puedan mostrar una calidad adecuada.

Como la Revolución Educativa buscaba aumentar los cupos dando más oportunidades a los estudiantes de menores recursos, tanto en la universidad pública como en la privada, era preciso ampliar en forma substancial el crédito, para darles la oportunidad de entrar a la educación superior y garantizar su permanencia en ella.

Para ampliar la capacidad del ICETEX, el gobierno culminó la gestión de un crédito con el Banco Mundial, por 200 millones de dólares¹¹, al que se añadía una contrapartida del ICETEX de 87 millones de dólares. Con estos recursos se creó el Proyecto ACCES (Acceso con Calidad a la Educación Superior), que empezó a funcionar en 2003. Ofrece un línea de crédito a largo plazo, con prioridad para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 y población vulnerable proveniente de zonas apartadas, de altos niveles académicos, para programas de técnicas y tecnológicas, con plazos de hasta 16 años, por montos que cubren los costos académicos y el mantenimiento del estudiante y con tasas de interés más bajas que las del sistema financiero.

Para darle la agilidad necesaria para responder al crecimiento de los créditos se realizó una transformación total de la institución, cambiando la forma como otorgaba los préstamos, la relación con las instituciones de educación superior que asumieron un papel central en la gestión de los créditos. Se modernizaron sus procesos, se renovó y capacitó el personal y se actualizó la infraestructura tecnológica y administrativa¹².

El crédito se tramita en línea, y pasó a ser adjudicado según un sistema objetivo de puntajes, que tiene en cuenta el mérito académico, el estrato socioeconómico, según residencia de su núcleo familiar, el nivel de formación al que ingresa, el semestre que va a cursar y la acreditación de los programas y elimina cualquier influjo de recomendaciones o influencias,

En diciembre de 2005, para ampliar su capacidad, la Ley 1002 convirtió al ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial, con autonomía administrativa, patrimonio y presupuesto propios, capaz de generar descuentos y redescuentos, apalancarse con recursos de terceros y reinvertir sus utilidades. De la misma forma, su carácter financiero permite captar recursos a través de mecanismos como la Emisión de Títulos de Ahorro Educativo (TAE) o titularización de cartera.

La contribución de ICETEX a la financiación de la educación superior ha sido cada vez mayor. Su presupuesto de inversión pasó de representar el 6.1% de los recursos anuales del sector público en 2002 al 13% en 2010. El valor de los préstamos otorgados pasó de 154.274 millones de pesos en 2002 (para un valor promedio de 2,2 millones por crédito) a 652.352 para 2010 (con un valor

11 Éste crédito, que asumió la nación, se consideró como capitalización del Instituto, y sirvió para su transformación en entidad financiera especial.

12 El ICETEX ha modernizado sus procedimientos, de manera que en la actualidad la mayoría de los trámites se pueden realizar a través de la red.

promedio de 2.5 millones por crédito). De este modo, los recursos anuales entregados a los usuarios crecieron en un 268%.

El ICETEX, como parte de su estrategia para contribuir al acceso y a la permanencia de los estudiantes en la educación, se ha aliado con entidades territoriales, ministerios y cooperativas, entre otros, que destinan recursos, la mayoría bajo la modalidad de créditos condonables o subsidios, para financiar estudios en instituciones de educación superior de calidad. Durante el periodo 2003-2009, los fondos en administración invirtieron \$501.514 millones, cifra que permitió otorgar 64.790 créditos educativos. En la actualidad existen 295 fondos constituidos, que manejan recursos por \$513.296 millones.

COMPARACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR CON OTROS PAÍSES

En todo caso, el sistema ha asegurado un crecimiento rápido de los recursos y ha permitido que comparativamente la situación de Colombia en América Latina sea razonable. Según el informe del año 2007 del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), el gasto en educación superior proveniente de fuentes públicas y privadas ascendía ese año en Iberoamérica a un 1,32% del PIB. Colombia superaba ese porcentaje con el 1,92%. Junto con Chile y Venezuela, –que se encuentran por encima del 2%– el país estaba en niveles similares a países como Australia y Gran Bretaña, donde el gasto en educación superior es cercano al 1,5%.

Del gasto total en educación superior, cerca del 50% provenía de fuentes públicas, es decir, 0,94%. En Latinoamérica, solo Chile gastaba una proporción mayor, el 1,7%.



Putchimajatu - Anuiki
a e l o u ü
k l ch p n
sh j ñ w t
m y s r v
Saltillo o glotal







BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Al tablero(Bogotá, MEN, 2000-)

Educación Superior (Bogotá, MEN, 2004-)

MINISTERIO DE EDUCACIÓN: GUÍAS, DOCUMENTOS Y LINEAMIENTOS

Enciso Patiño, Patricia, *Estado del arte de la etnoeducación en Colombia con énfasis en política pública*, MEN, Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales, Bogotá, 2004. http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-84462_archivo.pdf

Maya, Luz Adriana, MEN y otros, *Atlas de las culturas afrocolombianas*, Bogotá, MEN, Edición virtual, s.f., <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/etnias/1604/article-85714.html>

MEN, *Aprendizajes para mejorar. Guía para la gestión de buenas prácticas*, Guía No. 28, Bogotá, MEN, 2007. www.mineducacion.gov.co/1621/articles-124660_archivo_pdf.pdf

- MEN, *Articulación de la educación en el mundo productivo. Competencias laborales*, Guía No. 21, Bogotá, MEN. s.f. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-106706_archivo_pdf.pdf
- MEN, CACIPSI, *Marco de competencias y orientaciones educativas para la Primera Infancia*, (Versión preliminar, julio 2008)
- MEN, *Cátedra de estudios afrocolombianos: lineamientos curriculares*, MEN, Bogotá, 2001. menweb.mineduacion.gov.co/lineamientos/afrocolomb/contenido.asp
- MEN, *Certificación de Municipios Menores de Cien Mil Habitantes*, Guía No. 9, Bogotá, MEN, 2004. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-81012_archivo_pdf.pdf
- MEN, *¿Cómo entender las Pruebas Saber y qué sigue?*, Guía No. 2, Bogotá, MEN, 2003. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-81029_archivo.pdf
- MEN, *¿Cómo participar en los procesos educativos de la escuela?*, *Cartilla para Padres de Familia*, Guía No. 26, Bogotá, MEN, 2006. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-120646_archivo_pdf.pdf
- MEN, *¿Conoce Usted lo que sus hijos deben saber y saben hacer con lo que aprenden?*, Guía No. 1, Bogotá, MEN, 2003. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85458_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Desarrollo Infantil y Competencias en la Primera Infancia*, Documento No. 10, Bogotá, MEN, 2009.
- MEN, *Deserción estudiantil en la educación superior colombiana. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención*, Bogotá, MEN, 2009
- MEN, *Dirección de Capacitación y Currículo. Programa Etnoeducación. Etnoeducación: conceptualización y ensayos*. Bogotá. MEN, 1990.
- MEN, *Diseño y ajuste de programas de formación para el trabajo bajo el enfoque de competencias*, Documento No. 6, Bogotá, MEN, 2008. http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/articles-157085_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Educación para el trabajo y el desarrollo humano*, Documento No. 7, Bogotá, MEN, 2008. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-157087_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Educación para el trabajo y el desarrollo humano*, Guía No. 29, Bogotá, MEN, 2008. www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html#157798
- MEN, *Educación técnica y tecnológica para la competitividad*, Guía No. 32, Bogotá, MEN, 2008. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-176787_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Estándares básicos de competencias ciudadanas. Formar para la ciudadanía sí es posible, lo que necesitamos saber y saber hacer*, Guía No. 6, Bogotá, MEN, 2003. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-75768_archivo_pdf.pdf

- MEN, *Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas*, Guía No. 25, Bogotá, MEN, 2006. www.mineduccion.gov.co/1621/article-116042.html
- MEN, *Estándares en el aula*, Documento No 9, Bogotá, MEN, 2009. http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-160917_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Estándares para la excelencia en educación*, Bogotá, MEN, 2002.
- MEN, *Evaluación de periodo de prueba de docentes y directivos docentes*, Guía No. 10, Bogotá, MEN, 2004. www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-91079_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Formar en ciencias: el desafío, lo que necesitamos saber y saber hacer. Estándares básicos de competencias en ciencias naturales y ciencias sociales*, Guía No. 7, Bogotá, MEN, 2004. menweb.mineduccion.gov.co/documentos/Guía7.pdf
- MEN, *Formar en lenguas extranjeras: inglés ¡El reto!, lo que necesitamos saber y saber hacer. Estándares básicos de competencias en lenguas extranjeras: inglés*, Guía No. 22, Bogotá, MEN, 2006. www.mineduccion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html#115174
- MEN, Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana, *Memorias: I Foro Nacional de Etnoeducación Afrocolombiana*, Bogotá, MEN, 2002. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/afrocolomb/contentido.asp
- MEN, Foro Nacional, *Memorias Foro Educativo Nacional 2003*, Bogotá, MEN, 2003, www.menweb.mineduccion.gov.co/documentos/Foro_Edu_Nal_2003.pdf
- MEN, Foro Nacional, *Memorias Foro Nacional de Competencias Ciudadanas*, Bogotá, MEN, 2004. www.menweb.mineduccion.gov.co/documentos/Memorias.zip
- MEN, *Fundamentación conceptual para la atención en el servicio educativo a los estudiantes con necesidades educativas especiales*, Guía No. 12, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75156_archivo.pdf
- MEN, *Fundamentaciones y orientaciones para la implementación del Decreto 1290 del 16 de abril de 2009*, Documento no 11, Bogotá, MEN, 2009. www.mineduccion.gov.co/1621/articles-213769_archivo_pdf_evaluacion.pdf
- MEN, *Gestión estratégica del sector*, Guía No. 27, Bogotá, MEN 2007. www.mineduccion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html#124659
- MEN, Grupo de Investigación Pedagógica. *Educación artística: lineamientos curriculares*, Bogotá, Cooperativa Editorial Magisterio, 2000. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/artistica/artistica.pdf
- MEN, *Guía de autoevaluación para el mejoramiento institucional*. Guía No. 11, Bogotá, MEN, 2005. www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-91093_archivo_pdf.pdf

- MEN, *Guía metodológica evaluación anual de desempeño laboral*, Guía No. 31, Bogotá, MEN, 2008. www.mineduccion.gov.co/1621/articles-169241_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia*, Guía No. 35, Bogotá, MEN, 2009. www.mineduccion.gov.co/primera-infancia/1739/articles-178515_archivo_pdf_ruta_version_febrero_2009.pdf
- MEN, *Guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al plan de mejoramiento*, Guía No. 34, Bogotá, MEN, 2009. www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-188835.html
- MEN, *Guía para la administración de los recursos del sector educativo*, Guía No. 8, Bogotá, MEN, 2004. www.mineduccion.gov.co/1621/articles-81021_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Guía para la depuración de la información de plantas de personal docente, directivo docente y administrativo en las entidades territoriales*, Guía No. 24, Bogotá, MEN, 2005. www.mineduccion.gov.co/1621/articles-90105_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Guía para la homologación de cargos administrativos en las entidades territoriales*, Bogotá, MEN, 2006. www.mineduccion.gov.co/1621/proper-tyvalue-30973.html#99114
- MEN, ICBF, con el apoyo del BID. *Programa de apoyo a la política de primera infancia en Colombia*, Bogotá, Octubre de 2007.
- MEN, *Informe nacional sobre el desarrollo de la educación en Colombia*, 46ª. Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, Suiza, 2001. <http://www.ibe.unesco.org/international/ice/natrap/colombia.pdf>
- MEN, *Lineamientos curriculares en ciencias sociales*, Bogotá, MEN, 2002. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/sociales/sociales.pdf
- MEN, *Lineamientos curriculares en educación, ética y valores humanos*, Bogotá, MEN, 1998. (menweb.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-89869_archivo_pdf7.pdf).
- MEN, *Lineamientos curriculares en idiomas extranjeros*, Bogotá, s.f. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/idiomas/contenido.asp
- MEN, *Lineamientos curriculares orientaciones para la formulación de los currículos en constitución política y democracia*, Bogotá, MEN, 1998. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/constitucion/contenido.asp
- MEN, *Lineamientos curriculares, ciencias naturales y educación ambiental*, Bogotá, MEN, s.f. <http://menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/ciencias/contenido.asp>
- MEN, *Lineamientos curriculares, Lengua castellana*, Bogotá, MEN, 1998. menweb.mineduccion.gov.co/lineamientos/castellana/castellana.pdf

- MEN, *Lineamientos curriculares, matemáticas*, Bogotá, MEN, 1998. menweb.mineduacion.gov.co/lineamientos/matematicas/matematicas.pdf
- MEN, *Lineamientos curriculares: Educación física y deportes*, Bogotá, MEN, s.f. menweb.mineduacion.gov.co/lineamientos/educfisica/educfisica.pdf
- MEN, *Lineamientos Curriculares. Preescolar. Lineamientos pedagógicos*. Santafé de Bogotá. 1998. menweb.mineduacion.gov.co/lineamientos/preescolar/preescolar.pdf
- MEN, *Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables*, Documento No. 2, MEN. 2005. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-90668_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Lineamientos generales para una política nacional de educación ambiental*, Documentos 39, Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 2000.
- MEN, *Manual de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes*, Guía No. 3, Bogotá, MEN, 2003. menweb.mineduacion.gov.co/documentos/Manual_Evaluacion_Docente.pdf
- MEN, *Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para definición de tarifas*, Guía No. 4, Bogotá, MEN, 2003. menweb.mineduacion.gov.co/documentos/Manual_Eva_Cali.pdf
- MEN, *Modelos de desempeño en gestión – Estudios de caso*, Documento No. 8, Bogotá, MEN, 2008. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-205304_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Nuevas tecnologías y currículo de matemáticas*. Serie Lineamientos. Areas Obligatorias y fundamentales, Bogotá, MEN, 1999.
- MEN, *Organización del sistema educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*, Guía No. 33, Bogotá, MEN, 2009. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-205294_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Organización y administración de bienes muebles e inmuebles de los establecimientos educativos*, Guía No. 20, Bogotá, MEN, s.f. www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html#106040
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención a estudiantes sordociegos*, Guía No. 18, Bogotá, MEN, 2005. www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75152_archivo.pdf
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con Autismo*, Guía No. 13, Bogotá, MEN, 2005. www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75155_archivo.pdf
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes sordos*, Guía No. 14, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75154_archivo.pdf

- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con “discapacidad motora”*, Guía No. 15, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75151_archivo.pdf
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con “limitación auditiva”*, Guía No. 16, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75154_archivo.pdf
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con “capacidades o talentos excepcionales”*, Guía No. 19, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75158_archivo.pdf
- MEN, *Orientaciones pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con “limitación visual”*, Guía No. 17, Bogotá, MEN, 2006. www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-75150_archivo.pdf
- MEN, *Plan Decenal de Educación 1996–2005*, Documentos 20, Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio, 1996.
- MEN, *Plan Decenal de Educación 2006–2016: Pacto social para la educación*, Bogotá, MEN, 2007. Incluye 1 CD.
- MEN, Plan Nacional de Desarrollo Educativo. *Informe de Gestión*, Bogotá, MEN, 2010.
- MEN, *Plan Sectorial 2002.–2006*, Documento No 1, Bogotá, 2003. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-75767_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Plan sectorial 2006–2010*, Documento No 8, Bogotá, MEN, 2006. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-85273_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Política educativa para la formación escolar en la convivencia*, Bogotá, MEN, 2005. menweb.mineduacion.gov.co/documentos/politica_convivencia.pdf
- MEN, *Proceso de matrícula*, Cartilla No. 1, Bogotá, MEN, 2006. www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html#99324
- MEN, *Ser competente en tecnología: ¿una necesidad para el desarrollo?*, Guía No. 30, Bogotá, MEN, 2008. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-160915_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Una construcción colectiva por el mejoramiento integral de la gestión educativa*, Documento No. 3, Bogotá, MEN, 2007. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-124663_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Una experiencia de cooperación público–privada para mejorar la toma de decisiones*, Documento No. 4, Bogotá, MEN, 2007. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-124664_archivo_pdf.pdf
- MEN, *Y ahora, ¿cómo mejoramos?* Planes de mejoramiento, Guía No. 5, Bogotá, MEN, 2003. www.mineduacion.gov.co/1621/articles-81032_archivo_pdf.pdf

INFORMES DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN

- MEN, *Un año de cambio en la educación colombiana: 1994-1995*. Arturo Sarabia Better. Bogotá, MEN, 1995.
- MEN, *La educación propósito nacional y asunto de todos: 1995-1996*. María Emma Mejía Vélez, Bogotá, MEN, 1996.
- MEN, *Reforma educativa y proyecto educativo nacional: la educación durante el gobierno de la gente 1994-1998*, Jaime Niño Díez. Bogotá, MEN, 1998.
- MEN, *Educación para el cambio: asunto de todos*, Germán Bula Hoyos, Bogotá, MEN, 2000.
- MEN, *Memorias de la educación, julio de 2000-agosto de 2003*. Francisco Lloreda, Bogotá, MEN, 2002.

OTROS TRABAJOS

- AA.VV., *Bases para la implementación de un auto diagnóstico educativo del pueblo Rom de Colombia*, PROROM, Girón, 2003.
- Banco Mundial, *La calidad de la educación en Colombia*, Washington, Banco Mundial, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPE-DUINSPA/Resources/EDUCACIONENCOLOMBIA.pdf>
- Barrera-Osorio, F., “*The impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogotá’s concession schools*”. Documento de trabajo de investigación de política del Banco Mundial No. 4121. Washington, D.C. 2006.
- Barrera, Felipe y Camilo Domínguez, *Educación básica en Colombia: opciones futuras de política*, Bogotá, DNP, Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2006.
- Cede, *Balance del plan decenal de educación 1996-2005, La educación compromiso de todos*, Bogotá, MEN, 2006. http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-107820_archivo_pdf.pdf
- Cinda, *Educación superior iberoamericana - Informe 2007*. http://www.cinda.cl/download/informe_educacion_superior_iberoamericana_2007.pdf
- CONPES 2738 de 1994, *El salto educativo. La educación, eje del desarrollo del país*.
- CONPES 2781 de 1995, *Educación superior, recursos humanos para el bienestar y la competitividad*.
- CONPES 2945 de 1997, *Conformación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo*.

- CONPES 3360 de 2005, *Autorización. para contratar empréstitos externos. para financiar. el proyecto “Fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica en Colombia”.*
- CONPES 3582 de 2009, *Política nacional de ciencia, tecnología e innovación.*
- CONPES Social 081 de 2004, *Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.*
- CONPES Social 109 de 2007, *Política pública nacional de primera infancia “Colombia por la primera infancia”.*
- CONPES Social 113 de 2008, *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN).*
- CONPES Social 115 de 2008, *Distribución de los recursos del sistema general de participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.*
- CONPES social 123 de 2008, *Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia.*
- CONPES Social 123 de 2009, *Atención a la primera infancia.*
- CONPES Social 80 de 2004, *Política pública nacional de discapacidad.*
- CONPES Social, 57 de 2002. *Distribución del sistema general de participaciones.*
- CORPOEDUCACIÓN, *Evaluación integral proyecto de concesión educativa. Contrato No. 078 de agosto 8 de 2003.* Bogotá D.C. 2004.
- Cox, C.; R. Jaramillo y F. Reimers, F. 2005. *Education and democratic citizenship in Latin America and the Caribbean.* Washington, DC: InterAmerican Development Bank.
- Duarte, Jesús, *Educación pública y clientelismo en Colombia.* Traducción María Cristina Restrepo. Medellín, Universidad de Antioquia, 2003.
- Helg, Aline, *La educación en Colombia 1918-1957: una historia social, económica y política,* Bogotá, Fondo Editorial CEREC, 1987.
- Informe final de la Misión nacional para la modernización de la educación pública.* Bogotá, Presencia, 1995.
- Jaramillo, Hernán et al., *Hacia un sistema nacional de información de la educación superior,* Bogotá, Universidad del Rosario, 2006.
- Jaramillo, Rosario, Ángela Bermúdez y Hernán Escobedo. *Prueba de Comprensión, Sensibilidad, y Convivencia Ciudadana. Informe de resultados. Calendario B. 2001, Grados quinto, séptimo y noveno.* Bogotá, Secretaría de Educación, Unibiblos, 2001.
- MEN y Fundación Empresarios de la Educación, *Quince experiencias para aprender ciudadanía y una más.* Bogotá, MEN, 2004.
- Misión Ciencia, Educación y Desarrollo, *Colombia: al filo de la oportunidad. Informe de la misión de sabios.* Bogotá, Tercer Mundo Editores.1993.

- Reimers, Fernando, coord., *Aprender más y mejor: políticas, programas y oportunidades de aprendizaje en educación básica en México*. México, Fondo de Cultura Económica. 2006.
- Ronderos, María Teresa y Parra, Óscar, *Cómo informar y ser informado sobre educación*, Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano, Bogotá, 2007. http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-135859_archivo_pdf.pdf
- Sarmiento, Alfredo; Carlos Eduardo Lucio y Gustavo Duncan, *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003*, Bogotá D.C., Departamento Nacional de Planeación, 2005.
- Unesco, Compendio Mundial de la educación 2009, *Comparación de las Estadísticas de la educación en el mundo*, Montreal, 2009. http://www.uis.unesco.org/template/pdf/ged/2009/GED_2009_SP.pdf
- Unesco, Institute of Statistics, Informes estadísticos, http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,50&IF_Language=eng
- Villa, Leonardo y Duarte, Jesús, *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar reformas o mejoramiento continuo*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 2002.
- Visión Colombia 2019, II Centenario*, Propuesta para discusión, Bogotá, DNP y Planeta Editores, 2005. www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=QXqBeyavfAY%3d&tabid=775

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABOCOL: Abonos Colombianos S.A.

ACCES: Acceso con Calidad a la Educación Superior (Fondo de crédito del ICETEX)

ACICAM: Asociación Colombiana de Industriales del Calzado, el Cuero y sus Manufacturas

ACICAPI: Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Intermedia Profesional

ACIET: Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Educación Tecnológica

ACIUP: Asociación Colombiana de Instituciones Universitarias Privadas

ACODRES: Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica

ACOISANJ: Asociación de Comerciantes e Industriales de San Jorge

ACOLFA: Asociación Colombiana de Fabricantes de Autopartes

ACOPI: Asociación Colombiana de Pequeños Industriales

ADEL: Agencia de Desarrollo Económico Local, Bucaramanga y Vélez

ACOTEPAC: Asociación Colombiana de Técnicos de la Industria de Pulpa, Papel y Cartón

Amichocó: Fundación Amigos del Chocó

AMR: Alianza por la Minería Responsable

ANATO: Asociación Colombiana de Agencias de viajes y turismo

ANDI: Asociación Nacional de Industriales
Andigraf: Asociación Colombiana de la Industria de la Comunicación Gráfica
Ascofade: Asociación Colombiana de Facultades de Medicina
ASCUN: Asociación Colombiana de Universidades
ASIAC: asociación de Ingenieros agrónomos del Cauca
ASIETEC: asociación de Instituciones Educativas técnicas del Cauca
ASOCAÑA: Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia
ASOCAP: Asociación de Caucheros del Putumayo
Asolulo: Asociación de Productores de Lulo de Santa Rosa de Cabal
Asoporcicultores: Fondo Nacional de la Porcicultura
Asoprofonce: Organización de Productores del Fonce
Asorrecio: Asociación de Usuarios del distrito de Riego del Río Recio
Avimeta: Asociación de aviculturoes del Meta
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BPIN: Banco Nacional de Proyectos de Inversión
CAF: Corporación Andina de Fomento
CAN: Centro Administrativo Nacional
CCAI: Centro de Coordinación de Acción Integral
CEADS: Centro de Educación en Administración de Salud
CEDETEC: Centro de Desarrollo Tecnológico Cartagena de Indias
CEID: Centro Especializado de Investigación Docente
CEISA: Centro de Investigación para Salud Animal
Ceniacua: Centro de Investigación de la Acuicultura en Colombia
Cenicafé: *Centro de Investigaciones del Café*
CERES: Centro Regional de Educación Superior
CESU: Consejo Nacional de Educación Superior
CIAT: Centro Internacional de agricultura Tropical
CIDEA: Comité Interinstitucional de Educación Ambiental.
CINDA: Centro Interuniversitario de Desarrollo
CINDES: Fundación *Centro* para la Prevención y Rehabilitación Integral
CIPAV: Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria
CLEI: Ciclo Lectivo Especial Integrado
CNA: Consejo Nacional de Acreditación
Colciencias: *Departamento* Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Colcultura: Instituto Colombiano de Cultura
Coldeportes: Instituto Colombiano para el Deporte

COLFECAR: *Federación* Colombiana de Transportadores de *Carga* por Carretera
Comisanjuán: Compañía Minería del San Juan
Compartel: *Programa* gubernamental de telecomunicaciones sociales
CONACES: Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior
CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
CONTCEPI: Comisión Nacional de Trabajo y Concertación para la Educación de Pueblos Indígenas
COOLE SAR: Cooperativa Integral Lechera del Cesar
Coomuanor: Cooperativa Multiactiva de Arcilleros del Norte
COPAC: Cooperativa Comercializadora de productos agropecuarios y agroindustriales
COPAVI: Cooperativa de *Parceleros* de Villa Rosa
Coralina: Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés y Providencia
Corpoamigo: Corporación para la integración de operadores turísticos
Corpoguajira: Corporación Autónoma Regional de La Guajira
Corpoica: *Corporación* Colombiana de Investigación Agropecuaria
Cosurca: Empresa Cooperativa del Sur del Cauca
COTELCO: asociación Hotelera de Colombia
CPN: Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras
CUEE: Comité Universidad Empresa Estado
CVC: Corporación Autónoma del Valle del Cauca
CVN: Centro Virtual de Noticias Educativas
CVS: Corporación Autónoma regional de Sinú y San Jorge
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP: Departamento Nacional de Planeación
ECAES: Examen de Estado de la Calidad de la Educación Superior
ENS: Escuela Normal Superior
ETC: Entidad Territorial Certificada
FAMI: Familia, Mujer e Infancia
FCC: Federación Campesina del Cauca
FEC: Fondo Educativo de Compensación
FECODE: Federación Colombiana de Educadores
Fedearroz: Federación de productores de arroz
Fedebiocombustibles: Federación Nacional de Biocombustibles de Colombia
Fedecafé: Federación de Cafeteros
Fedecacao: Federación Nacional de Cacaoteros

Fedecasanare: Federación de Empresas Solidarias de Casanare
Fedegán: Federación Colombiana de Ganaderos
Fedepalma: Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite
Fedepanela: Federación Nacional de Paneleros
FENAVI: Federación Nacional de Avicultores de Colombia
FER: Fondo Educativo Regional
FES: Fundación para la Educación y el Desarrollo Social
FONADE: Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo
Fondo FEM: Fondo de Fomento a la Educación Media
FORMARTE: Escuelas de Formación Artística y Cultural
FUN: Fondo Universitario Nacional
GEIH: Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE
HUMANO: Sistema Integrado de Recursos Humanos
IAP: Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
ICARO: Incentivos Condicionados al Acceso y a la Retención Oportuna
ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICCE: Corporación Instituto Colombiano para el Estudio de la Contratación Estatal
ICCS: International Civic and Citizenship Study
ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
Icontec: Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación
IES: Instituciones de Educación Superior
Inbiotec: Instituto de Biotecnología de León
INCI: Instituto Nacional para Ciegos
INCIVA: Instituto para la Investigación y la Preservación del Patrimonio Cultural y Natural del Valle del Cauca
INFOTEP: Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
INSOR: Instituto Nacional para Sordos
Intenalco: Instituto Técnico Nacional de Comercio Simón Rodríguez
INTEP: Instituto de Educación Técnica Profesional
ISER: Instituto Superior de Educación Rural
ITFIP: Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional
ITSA: Instituto Tecnológico Soledad Atlántico
MEN: Ministerio de Educación Nacional
Mincultura: Ministerio de Cultura
Minhacienda: Ministerio de Hacienda

MTIC: Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación
MUSA: Asociación de Moreros de Santa Rosa
NAVES: Niños Aprendiendo, Viviendo, Experimentando, Socializando
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM: Organización Internacional de Migraciones
OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo
ORUS: Asociación de Orfebres Unidos de Santander
PAIPI: Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PAM: Plan de Apoyo al Mejoramiento
PEI: Proyecto Educativo Institucional
PETCO: Petroquímica colombiana S.A.
PER: Proyecto de Educación Rural
PISA: Program for International Student Assessment
PNDE: Plan Nacional Decenal de Educación
PRAE: Proyectos Ambientales Escolares
Procaucho: Promotora de Caucho del Magdalena Medio S.A.
Propilco: Polipropileno del Caribe
Prosantander: Sociedad de Agricultores de Santander
PTFD: Plan Territorial de Formación Docente
PUC: Plan Único de Cuentas
RELPE: Red Latinoamericana de Portales Educativos
RENATA: Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada
SAC: Sistema de Atención al Ciudadano
SACES: Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior
SAT: Sistema de Aprendizaje Tutorial
SCieLO: Scientific Electronic Library Online
Seduca: Secretaría de Educación de Antioquia
Sofasa: Sociedad de Fabricación de Automotores S.A.
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
SER: Servicio de Educación Rural
SERCE: Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo
SGP: Sistema General de Participaciones
SIET: Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
SIGCE: Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa
SIGOB: Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno
SIMAT: Sistema Integrado de Matrícula

SIMPADE: Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar

SINEB: Sistema Nacional de Información de Educación Básica

SIPI: Sistema de Información de Primera Infancia

SIPOD: Sistema de Información de Población Desplazada

Sisbén: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

SNFT: Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

SNIES: Sistema Nacional de Información de Educación Superior

SPADIES: Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior

SPI: Sistemas Nacionales de Proyectos de Inversión

SSP: Sistema de Información de Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos

SUE: Sistema de Universidades Estatales

SUIFP: Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas

TAE: Título de Ahorro Educativo

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Study

UNAB: Universidad Autónoma de Bucaramanga

UNAD: Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Uniminuto: Corporación Universitaria Minuto de Dios

UIS: Universidad industrial de Santander

UPA: Unidades Pedagógicas de Apoyo

UPTC: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

CONTENIDO DEL CD DE ANEXOS

ANTECEDENTES

- Ley 30 de Diciembre 28 de 1992.
- Ley 60 de Agosto 12 de 1993.
- Ley 115 de febrero 8 de 1994.
- Ley 715 de Diciembre 21 de 2001.
- Acto Legislativo 01 de 2001 (Transferencias).

TRANSFORMACIONES CRUCIALES

VISIÓN CLARA

- *Plan Sectorial 2002-2006*. Documento en el que se fijan las metas en cuanto cobertura, calidad y eficiencia.
- *Plan Sectorial 2006-2010*. Plan realizado teniendo en cuenta el Plan Nacional Decenal de Educación.
- *Colombia Visión 2019: Sector Educativo*. Documento realizado con el Departamento Nacional de Planeación, que plantea la visión de lo que debe ser el sector educativo colombiano para el 2019.

- Organigrama del Ministerio de Educación 2002.
- Organigrama del Ministerio de Educación 2010.
- Decreto 1278 de Junio 19 de 2002 (Estatuto Docente).
- Documento No. 3. *Una construcción colectiva por el mejoramiento integral de la gestión educativa*. Esta publicación muestra a las secretarías de educación un ejemplo de una buena práctica en gestión, de manera que se favorezcan los objetivos de ampliación de cobertura, y mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación.
- Documento No. 4. *Una experiencia de cooperación público-privada para mejorar la toma de decisiones*. Documento sobre el Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa SICIED.
- Documento No. 8. *Modelos de desempeño en gestión – Estudios de caso*. Este documento contextualiza de manera breve algunos aspectos de la gestión en educación y ejemplifica dos casos que servirán de orientaciones generales como apoyo a la gestión de los Secretarios.
- Informe de Gestión junio 2008 a noviembre de 2009.
- Informe de Gestión junio 2007 a 31 de mayo de 2008.
- Informe de gestión agosto 2006 a noviembre de 2007. Informe de Gestión agosto de 2002 a 7 de agosto de 2006.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

- *Políticas y Lineamientos de los Sistemas de Información en el Sector Educativo*. La guía expone en detalle al lector las políticas y lineamientos de los sistemas de información en el sector educativo.

EL MINISTERIO Y LA SOCIEDAD

- *Balance del Plan Decenal de Educación 1996–2005*.
- *Plan Nacional Decenal de Educación 2006–2016*.
- *Empresarios por la educación*. Texto de Roxana Segovia de Cabrales, Directora ejecutiva de la fundación. Bogotá. 2010.
- Lista de números publicados de *Al tablero y Educación Superior*.

CALIDAD**EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA**

- *La educación por competencias: Una historia contada a varias voces*. Este anexo

es un complemento al capítulo IV y trata el desarrollo de competencias pero enfocándose en los testimonios de estudiantes, docentes y otros actores del sector educativo que, con sus propias palabras, explican las transformaciones que se consiguieron en estos 8 años.

- *Programas y proyectos para el desarrollo de competencias.* El presente portafolio recoge una descripción general de los distintos programas y proyectos, especificando objetivos, propósitos, metodología y metas propuestas.
- Documento No. 2. *Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables.* Uno de los desafíos en materia de atención educativa es que el Estado garantice el acceso al servicio público educativo, así como la permanencia en él, tanto de los niños y niñas como de los jóvenes y adultos, sin distinciones de raza, género, ideología, religión o condición socioeconómica.
- Documento No. 9. *Estándares en el aula - relatos docentes.* La Constitución Política de 1991 y la Ley General de Educación de 1994 exigen a los maestros educar para un nuevo orden social, caracterizado por continuas transformaciones y el surgimiento constante de mayores demandas formativas.

EDUCACIÓN SUPERIOR

- Ley 1188 de 2008 sobre Registro Calificado.
- Ley 749 Julio 19 de 2002 sobre Ciclos propedéuticos.

PRIMERA INFANCIA

- Documento No. 10. *Desarrollo infantil y competencias en la Primera Infancia.* Este documento es una herramienta para determinar el tipo de atención que debe recibir la primera infancia.

EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO

- Documento No. 6. *Educación para el trabajo y el desarrollo humano. Diseño y ajuste de programas de formación para el trabajo bajo el enfoque de competencias.* Esta guía contiene lineamientos y orientaciones con el objetivo de facilitar a las instituciones de formación para el trabajo la definición e implementación de acciones de mejoramiento de sus programas a luz del enfoque de formación basada en competencias.
- Documento No. 7. *Educación para el trabajo y el desarrollo humano. Aplicación de las normas técnicas colombianas para la certificación de calidad de instituciones y programas de formación para el trabajo.* El objetivo de esta guía es facilitar a las instituciones de formación para el trabajo la comprensión de las normas

de calidad (NTC 5555, NTC 5581 y NTC 5580). Así mismo, busca brindarles diversas orientaciones para que éstas sean utilizadas como referentes para la implementación de sistemas integrales de gestión de calidad y el diseño de programas de formación basados en competencias.

EVALUACIÓN

- *Cultura de evaluación y uso de resultados*. Este documento describe las labores de evaluación que realiza el ICFES, las diferentes pruebas en las que Colombia participa y resalta la importancia de la evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación.
- Documento No. 11 *Fundamentaciones y orientaciones para la implementación del Decreto 1290 del 16 de abril de 2009*. El Decreto 1290 del 16 de abril de 2009, que reglamenta la evaluación de los aprendizajes y la promoción de los estudiantes en los niveles de educación básica y media, es producto de la consulta y el análisis de los resultados obtenidos en los diferentes procesos de movilización y de construcción colectiva que fueron liderados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) durante todo el año 2008 y el primer trimestre del 2009.

FINANCIACIÓN

- Acto Legislativo 04 de 2007 (Transferencias).
- Propuesta de reforma al Artículo 86 de la Ley 30 de 1992.
- Proyecto de Ley No. 238/10 y Senado, No. 277/10 Cámara, “Por la cual se modifica el esquema de Financiación De La Educación Superior, definido en la Ley 30 De 1992 y se dictan otras disposiciones”.

ESTADÍSTICAS GENERALES SOBRE LA EDUCACIÓN

- *Perfil Nacional del Sector Educativo*. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Ministerio de Educación. Mayo 2010. Este documento reúne las cifras más importantes de sector.

EL RELATO DE LA REVOLUCIÓN EDUCATIVA

- En el espacio virtual, por el que navegan indicadores e imágenes que ilustran el escenario educativo en los últimos ocho años, Natalia y Andrés, dos jóvenes estudiantes, nos cuentan lo qué es y lo que ha significado la Revolución Educativa y nos ofrecen el relato de las cinco acciones que están transformando la educación en Colombia. Video 10'.

[The following text is a dense block of illegible characters, likely representing a scan of a document page. It contains no recognizable words or structures.]

