

EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN EN EL SIGLO XXI
INFORME NACIONAL DE COLOMBIA

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

Informe elaborado de
acuerdo con el contenido
propuesto por UNESCO

Bogotá. D.C., junio de 2004

CONTENIDO

	Página
I. EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI: UNA VISIÓN DE CONJUNTO.....	4
1 PRINCIPALES REFORMAS EFECTUADAS Y CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI.....	4
1.1 Marco legal de la educación	4
1.1.1 La Constitución Política de 1991	4
1.1.2 Ley General de Educación –Ley 115 de 1994	4
1.1.3 Ley 30 de 1992 de educación superior	5
1.2 Estructura, organización y gestión del sistema educativo	5
1.2.1 Aspectos organizativos y pedagógicos generales de la educación formal	5
1.2.2 Plan Decenal de Educación: instrumento de planeación para la organización de la prestación del servicio.....	6
1.2.3 Reforma para organizar la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media	7
1.2.4 Articulación de la educación media técnica con la educación superior	8
1.2.5 Reforma para garantizar calidad en el ofrecimiento y desarrollo de programas de educación superior	9
1.3 Las políticas curriculares, el contenido de la educación y las estrategias de enseñanza y aprendizaje.....	9
1.3.1 Reformas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional	10
1.3.2 Evaluación de las instituciones, de los estudiantes, de los docentes y directivos docentes	11
1.3.3 Planes de mejoramiento	12
1.4 Objetivos y características principales de las reformas actuales y futuras	12
1.4.1 Competencias laborales en las instituciones educativas de educación media	12
1.4.2 Modernización institucional del sector educativo	13
1.4.3 Reforma para la asignación de recursos financieros de la educación estatal, como instrumento de equidad.....	13
1.4.4 Nuevo Estatuto de profesionalización docente	14
2 PRINCIPALES LOGROS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS.....	14
2.1 Aspectos demográficos.....	14
2.2 Analfabetismo	15
2.3 Acceso a la educación y equidad	15
2.3.1 Población en edad escolar por fuera del sistema educativo	18
2.3.2 Deserción y Repitencia	19
2.4 Calidad de la educación básica y media.....	20
2.4.1 Resultados de evaluaciones internacionales de la calidad: LLECE y PIRLS ..	20
2.4.2 Evaluaciones nacionales de la calidad SABER	21
2.4.2.1 Resultados en matemáticas	22
2.4.2.2 Resultados en lenguaje	23
2.4.2.3 Resultados en competencias ciudadanas	25
2.4.2.4 Resultados en ciencias naturales	25
2.4.2.5 Exámenes de Estado	26
2.5 Calidad de la educación superior.....	27
2.5.1 Acreditación obligatoria.....	27
2.5.2 Acreditación voluntaria.....	28
2.5.3 Exámenes de calidad de la educación superior - ECAES	28

2.5.4	Observatorio del mercado laboral	28
2.6	Diálogo político, redes de asociación y participación de la sociedad civil en el proceso de cambio educativo	29
3	PROBLEMAS Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL SISTEMA EDUCATIVO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI	30
II.	EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS LOS JÓVENES: DESAFÍOS, TENDENCIAS Y PRIORIDADES	34
1	EDUCACIÓN E IGUALDAD DE GÉNEROS	34
1.1	Preocupaciones en cuanto a la temática de género y educación	34
1.2	Políticas de géneros en la educación y formación, dirigidas a los jóvenes.....	34
1.3	Medidas para promover la igualdad de géneros en el acceso a una educación y formación de calidad	35
2	EDUCACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL	35
2.1	Desafíos para asegurar la inclusión social.....	35
2.2	Grupos de población más vulnerables.....	35
2.3	Medidas adoptadas para la atención educativa de grupos vulnerables.....	36
3	EDUCACIÓN Y COMPETENCIAS PARA LA VIDA.....	36
3.1	Renovación del sistema de educación secundaria	36
3.2	Flexibilidad de aprendizaje y de desarrollo de habilidades para la vida, a través de los currículos y programas de educación secundaria	37
3.3	Organización de currículos de secundaria en formación de valores.....	37
4	EDUCACIÓN Y EL PAPEL CLAVE DE LOS DOCENTES	37
4.1	Políticas nacionales sobre la condición y el rol de los docentes.....	37
4.2	Medidas tomadas sobre la base de la Declaración de la Conferencia Internacional de Educación - CIE de 1996.....	37
4.3	Renovación de la formación inicial para permitir a los docentes encarar los nuevos desafíos de la educación.....	38
5	EDUCACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE	39
5.1	El desarrollo sostenible en el currículo y en los programas de estudio vigentes	39
III.	REFERENCIAS DOCUMENTALES	40

I. EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

1 PRINCIPALES REFORMAS EFECTUADAS Y CAMBIOS INTRODUCIDOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

1.1 Marco legal de la educación

1.1.1 La Constitución Política de 1991

De acuerdo con la Constitución Política, en Colombia rige un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público, que tiene una función social, señalando como responsables al Estado, a la sociedad y a la familia. En Colombia la educación es obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad, y comprende como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

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.

1.1.2 Ley General de Educación –Ley 115 de 1994

Es la Ley Estatutaria que señala las normas generales para regular el servicio público de la educación; se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación y define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

El servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación formal, no formal e informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación¹.

La Ley General de Educación introduce importantes cambios: a) en el objeto y los fines de la educación, apuntando al desarrollo dinámico del ser humano, para que pueda insertarse en la sociedad, como un ser autónomo, participativo, comprometido, y productivo entre otros; b) plantea los Proyectos Educativos Institucionales – PEI, los cuales deben ser trabajados con

¹ LEY 115 de 1994. *Ley General de Educación* Artículo 2º.

autonomía de acuerdo a las necesidades particulares de cada institución, con el fin de lograr la formación integral del educando; c) el Plan de Estudios que relaciona las diferentes áreas con las asignaturas y con los proyectos pedagógicos; d) el establecimiento de un sistema nacional de evaluación de la educación; e) competencia al Ministerio de Educación para regulación del currículo, a través de los lineamientos generales de los procesos curriculares y en la educación formal, mediante los indicadores de logro.

Como parte integral del servicio educativo, la Ley General determina la atención educativa a poblaciones: personas con limitaciones o capacidades excepcionales, educación para adultos, educación para grupos étnicos, educación campesina y rural y la educación para la rehabilitación social.

1.1.3 Ley 30 de 1992 de educación superior

Es la Ley marco en la cual el Estado, de conformidad con la Constitución Política y con la Ley General de Educación, organiza el servicio público de la educación superior, garantizando autonomía universitaria y la financiación para la prestación del servicio educativo. La Ley establece mecanismos de regulación, control y vigilancia dirigidos a garantizar la calidad del servicio.

1.2 Estructura, organización y gestión del sistema educativo

1.2.1 Aspectos organizativos y pedagógicos generales de la educación formal

Los decretos complementarios de la Ley General de Educación, reglamentan aspectos pedagógicos y organizativos. Estas normas se aplican al servicio público de educación formal que presten los establecimientos educativos del Estado, los privados, los de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro. Su interpretación debe favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el mejor desarrollo del proceso de formación de los educandos.

Estas disposiciones constituyen lineamientos generales para: la prestación del servicio educativo, organización de la educación formal, el Proyecto Educativo Institucional, el gobierno escolar y la organización institucional, las orientaciones curriculares, evaluación y promoción, calendario académico, y el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación.

La Ley General de Educación define tres tipos de educación: formal, no formal, e informal.

La educación formal se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos.

La educación básica formal se organiza por niveles, ciclos y grados²

- **El preescolar** se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados; los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio.

² **DECRETO 1860 de 1994.** Reglamentario de la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. Artículo 5°.

- **La educación básica** con una duración de nueve grados (9) que se desarrollará en dos ciclos: La educación básica primaria de cinco(5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados. La educación básica constituye prerrequisito para ingresar a la educación media o acceder al servicio especial de educación laboral; éste último, proporcionado por instituciones educativas o instituciones de capacitación laboral, en donde podrá obtener el título en el arte u oficio o el certificado de aptitud ocupacional correspondiente
- **La educación media** con una duración de dos (2) grados: el décimo (10º) y el undécimo (11º), constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores.

La educación media tendrá el carácter de académica o técnica. A su término se obtiene el título de bachiller que habilita al educando para ingresar a la educación superior y al trabajo.

- **La educación superior** es el nivel posterior a la educación media; está regulada por la Ley 30 de 1992 y demás normas complementarias; la educación superior es impartida por instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades.

La educación preescolar, la básica, la media, la del servicio especial de educación laboral, la universitaria, la técnica y la tecnológica, constituyen un solo sistema interrelacionado y adecuadamente flexible, como para permitir a los educandos su tránsito y continuidad dentro del proceso formativo personal. (anexo 1).

La educación no formal es la ofrecida con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos, como los descritos para la educación formal.

La educación informal es todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.

1.2.2 Plan Decenal de Educación: instrumento de planeación para la organización de la prestación del servicio

El Plan Decenal contemplado en la Ley General de Educación como un instrumento para la organización de la prestación del servicio educativo, estipula que el “Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez años un plan educativo que tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo”³. La formulación del plan permite llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y de las organizaciones sociales para participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación.

El primer Plan Decenal, formulado para el período 1996 – 2005, consideró la convivencia pacífica y la interacción con el mundo, como los principales propósitos y derroteros en torno a los cuales debe orientarse la educación hacia el futuro; este plan, considerado como una política educativa de Estado, fue el producto de una amplia movilización social.

³ LEY 115, Op. Cit. Artículo 72º.

Dentro de los objetivos del Plan Decenal se propuso convertir a la educación en un propósito y asunto de todos como eje del desarrollo humano, social, político y cultural de la nación; contribuir al establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica; la utilización del conocimiento científico y tecnológico para alcanzar el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente; la afirmación de la unidad y la identidad nacional dentro del respeto a la diversidad cultural; la superación de factores de inequidad en el acceso y la calidad de la educación; el impulso y la organización de todos los esfuerzos de los grupos sociales en un nuevo sistema nacional de educación que incluya la educación formal, no formal e informal.

Para el logro de estos objetivos el Plan Decenal propuso ocho estrategias generales: la integración del Sistema Educativo Nacional; elevar la calidad de la educación inicial, básica, media y superior técnica, tecnológica y universitaria; la expansión y diversificación de su cobertura escolarizada y no escolarizada; la promoción de la equidad al cuidar la atención a poblaciones especiales; el fortalecimiento de la institución educativa y su autonomía; el mejoramiento de la gestión de los niveles territoriales; la promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo, y la dignificación y profesionalización de los educadores.

1.2.3 Reforma para organizar la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media

En el año 2001, por medio de Acto Legislativo se modifican algunos artículos de la Constitución Política, determinando los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

La Ley 715 de 2001⁴ establece las normas orgánicas en materia de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y distribución de recursos de la educación, para organizar el servicio estatal de educación y salud en el país. Esta reforma busca fortalecer la descentralización de los servicios sociales, entre estos el de educación, e incrementar los recursos para la educación, con el propósito de atender a toda la población de niños y jóvenes en edad de estudiar. Esta Ley desarrolla aspectos fundamentales que tienen que ver con la eficiencia, cobertura y calidad de la educación:

- a) Introduce un importante cambio en la distribución de los recursos a las entidades territoriales, para financiar la prestación del servicio educativo, en función del número de estudiantes atendidos, así como la población que aún falta por atender en condiciones de eficiencia y equidad.
- b) Define con mayor precisión las competencias de cada nivel territorial: la Nación asume un papel orientador y regulador de la educación, mientras que los departamentos, distritos y los municipios son los responsables de la prestación del servicio educativo. A su vez, cada institución educativa en cabeza del rector, es responsable de la calidad de la educación que se presta y está obligada a rendir cuentas periódicamente al Consejo Directivo, en el cual hay participación de padres de familia.

⁴ LEY 715. Op. Cit.. Título II Sector Educación, artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º.

- c) En lo relacionado con la calidad de la educación, precisa como competencia de la Nación, definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente. Es función del rector o director de las instituciones públicas, realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo, transformando con esto la evaluación de los docentes en un proceso continuo y estructurado.
- d) La Nación tiene entre sus competencias, cofinanciar la evaluación de logros; para el efecto, a cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. Con ello se promoverá la cultura de la evaluación en el país y se fijarán criterios unificados que permitan la comparabilidad.

1.2.4 Articulación de la educación media técnica con la educación superior

La Ley 749 de 2002 organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica por ciclos propedéuticos, permitiendo la articulación con la educación media. Con esto se logra que los estudiantes continúen sus estudios hasta el nivel profesional, y al mismo tiempo tengan la posibilidad de ingresar en forma paralela al mercado ocupacional.

Esta Ley establece las reglas básicas que permitan la *movilidad y la transferencia* de los estudiantes entre los diferentes ciclos (técnico, tecnológico y profesional) de la formación superior previo el cumplimiento de los requisitos de ingreso de los estudiantes a cada uno de los ciclos.

La organización de los programas curriculares por ciclos propedéuticos es posible a partir de un enfoque *flexible, secuencial y complementario* entre ciclos o momentos de formación, cada uno de los cuales brinda una formación integral y conduce a un título que habilita al estudiante, tanto para el desempeño laboral, como para su continuidad al siguiente ciclo.

Con este tipo de organización curricular, las instituciones de educación superior brindan la movilidad de los estudiantes, mediante la modalidad propedéutica, al igual que la transferencia, validación y homologación de los programas de la educación no formal con los programas de la educación formal, entre modalidades, programas e instituciones. De igual forma, mediante esta modalidad propedéutica, los programas no formales ofrecidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA⁵, que cumplan con los requisitos de ingreso de sus estudiantes de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 749, a través de un proceso de equivalencia, le serán reconocidos sus estudios en la educación formal del nivel superior; esto requiere la definición de normas para su aplicación, de las cuales se ocupan actualmente los Ministerios de Protección Social y de Educación Nacional.

Una fortaleza importante de la Ley 749 es que da la posibilidad y la flexibilidad de que un estudiante pueda pasar de la formación técnica profesional a un pregrado con mayor facilidad; para esto se tienen que redefinir los programas por ciclos. Entre las estrategias que tiene el Gobierno para fortalecer el sector, está que los alumnos de los grados 10º. Y 11º tengan la oportunidad de contar con una formación de técnica profesional durante sus estudios, para facilitar su ingreso directo a la educación superior.

⁵ Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social. El SENA se encarga de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos.

1.2.5 Reforma para garantizar calidad en el ofrecimiento y desarrollo de programas de educación superior

De acuerdo con la Ley 30 de 1992, le corresponde al Presidente de la República promover la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de educación superior. Por su parte, la Ley 749 de 2002 dispone para el ofrecimiento y desarrollo de programas de formación técnica profesional, tecnológica, y profesional de pregrado o de especialización, nuevo o en funcionamiento, el requerimiento de obtener *registro calificado* de los mismos, como medida que garantice calidad en la oferta de programas.

El Gobierno Nacional estableció en 2003 las condiciones mínimas de calidad requeridas para que las instituciones de educación superior obtengan el registro calificado⁶ y puedan ofrecer y desarrollar programas académicos de educación superior⁷. Las características específicas de calidad para cada programa serán fijadas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional. Esta norma reúne y unifica toda la normatividad existente hasta el momento sobre condiciones generales de calidad para el ofrecimiento de programas de educación superior.

1.3 Las políticas curriculares, el contenido de la educación y las estrategias de enseñanza y aprendizaje

La reforma de 2001 definió las competencias de la Nación, para organizar la prestación del servicio educativo, establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional⁸; eliminando como función del Ministerio de Educación Nacional la de establecer los indicadores de logro curriculares; en cambio, se proponen los estándares de competencias básicas de calidad.

Con base en la definición del currículo y la autonomía escolar ordenada en la Ley General de Educación, en 2002 se dan orientaciones para la elaboración del currículo⁹, determinando que los establecimientos educativos que ofrezcan la educación formal, gozan de autonomía para organizar las áreas obligatorias y fundamentales definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la Ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional. Por lo tanto el currículo adoptado por cada establecimiento educativo, debe tener en cuenta y ajustarse a los siguientes parámetros:

⁶ El registro Calificado es el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior, mediante su incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIES-

⁷ DECRETO 2566 de 2003. *Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones.*

⁸ LEY 715 de 2001. *Normas orgánicas en materia de recursos y competencias para la prestación de los servicios de educación y salud.*

⁹ DECRETO 230 de 2002. *Por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional.* Artículos 2º y 3º.

- a) Los fines de la educación y los objetivos de cada nivel y ciclo definidos por la Ley General de Educación
- b) Las normas técnicas, tales como lineamientos curriculares, estándares para el currículo en las áreas básicas del conocimiento: matemáticas, lenguaje, ciencias sociales, ciencias naturales y estándares de competencias ciudadanas, u otros instrumentos para la calidad, que defina y adopte el Ministerio de Educación Nacional.
- c) Los lineamientos curriculares expedidos por el Ministerio de Educación Nacional

El plan de estudios está definido como el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas que forman parte del currículo de los establecimientos educativos.

Las Secretarías de Educación Departamentales o Distritales, son las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción.

La política de calidad está orientada al mejoramiento y fortalecimiento institucional, a través de un proceso de adquisición y enriquecimiento de las herramientas necesarias desde el punto de vista pedagógico y organizacional para el logro de las mejores competencias de los estudiantes. El Ministerio de Educación, mediante un trabajo conjunto con maestros, catedráticos, académicos y profesionales de las más diversas disciplinas, ha venido formulando unos estándares básicos de calidad, que permitan desarrollar en los estudiantes no sólo habilidades comunicativas, matemáticas y científicas, sino en competencias para ejercer los derechos y deberes de un buen ciudadano.

En la actualidad se han publicado estándares en matemáticas, lenguaje, competencias ciudadanas, ciencias naturales y sociales, acompañados de un proceso de divulgación y capacitación a secretarías de educación de las entidades territoriales.

1.3.1 Reformas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional

Un amplio examen sobre lo que ha venido sucediendo en el país, en cuanto a la organización y desarrollo curricular y la evaluación y promoción de educandos, permite ser resumido en los siguientes aspectos, los que al ser determinantes de la calidad de la educación, de la equidad y de la cobertura, se convierten en los ejes fundamentales de los cambios propuestos en el Decreto 230 del 2002; ellos son¹⁰:

- Un currículo con los saberes básicos y universales, sin detrimento de los propios del contexto.
- Necesidades de una evaluación permanente de la calidad.
- Criterios y parámetros unificados alrededor de la evaluación.
- La reprobación y la repitencia deben ser la excepción y no la regla.
- La recuperación de la institución educativa flexible, pertinente, atractiva y formadora.
- Propiciar la mayor participación de la comunidad educativa en las decisiones que afectan a los educandos.

¹⁰ Ministerio de Educación Nacional. (2002): *Finalidades y alcances del decreto 230 de 2002. Currículo, evaluación y promoción de los educandos, y evaluación institucional*. Serie Documentos Especiales. Bogotá. Página 55.

- La evaluación es un proceso para mejorar el servicio educativo, que compromete a las instituciones y no sólo a los educandos.
- El mejoramiento de la calidad es objeto del sistema de inspección y vigilancia.
- El respeto a la autonomía de las instituciones educativas.

El Decreto 230 de 2002, reglamenta disposiciones de la Ley General de Educación, relacionadas con la inspección y vigilancia, la de fijar los criterios para evaluar el rendimiento escolar de los educandos y para su promoción a niveles superiores, así como las disposiciones de la Ley 715 de 2001 de Recursos y Competencias, en cuanto le corresponde a la Nación establecer normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de la educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía escolar que tienen los establecimientos educativos y de la especificidad de tipo regional, y definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para el mejoramiento de la calidad de la educación.

1.3.2 Evaluación de las instituciones, de los estudiantes, de los docentes y directivos docentes

- **Evaluación de las Instituciones**

Desde 1997 se ha venido implementando en las instituciones educativas, la autoevaluación institucional en torno al desarrollo del Proyecto Educativo Institucional – PEI, como un mecanismo autorregulador sobre las metas alcanzadas, de acuerdo con los objetivos propuestos en cada uno de sus componentes: administrativo, pedagógico y de proyección a la comunidad. El análisis de los resultados logrados por la institución en su autoevaluación, en un año lectivo, conduce a formular y ejecutar el plan de mejoramiento, considerado como estrategias renovadoras de la organización.

- **Evaluación de los estudiantes**

Entre 1991 y 2001 se realizaron evaluaciones muestrales, conocidas como, pruebas SABER, a estudiantes de los grados 3º, 5º, 7º, y 9º, en lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y sociales. A partir de 2002 el énfasis es crear un *sistema permanente* de evaluación y mejoramiento de la calidad educativa; para ello se vienen haciendo evaluaciones censales en las áreas antes descritas y en competencias ciudadanas a estudiantes de los grados 5º y 9º de todo el país.

En el tema de calidad se ha considerado necesario definir, cuál es el *deber ser de la educación* en el país; este esfuerzo se ha ido concentrando en los *estándares básicos* que establecen el nivel y el dominio básico que debe tener un ciudadano que pasa por la educación básica y media; niveles que deben garantizarse para todos los estudiantes. Se han estructurado estándares básicos de lenguaje, matemáticas, ciencias y comportamientos ciudadanos, para que tanto maestros como padres de familia y estudiantes, tengan referentes claros sobre lo que todos los niños, niñas y jóvenes del país deben aprender y hacer con lo que saben.

Con los estándares básicos como referentes y los resultados de las pruebas SABER, el análisis de sus causas y consecuencias, cada institución educativa diseña y desarrolla planes de mejoramiento, orientados al cambio en sus métodos pedagógicos, con miras a generar mayores aprendizajes en los estudiantes, en los docentes y en la institución educativa.

- **Evaluación de los docentes y directivos docentes**

La evaluación de los docentes en Colombia, se ha realizado de diversas maneras, de acuerdo con la normatividad vigente en cada época, sin que se haya logrado hasta ahora una evaluación de desempeño en forma continua y estructurada que aporte significativamente al mejoramiento de los procesos de aula y al perfeccionamiento profesional.

Considerando que la evaluación de la idoneidad de los docentes y directivos docentes contribuye al mejoramiento de la calidad del servicio público educativo, en el año 2003 se establecieron las reglas y mecanismos generales para la evaluación de su desempeño¹¹. El resultado de la evaluación que se efectúa cada año lectivo, está destinado al diseño de planes de mejoramiento profesional e institucional y a la determinación de los objetivos frente a los logros educativos de los estudiantes. En 2003 se evaluaron 96.000 docentes y en 2004 se evaluarán 280.000, de manera de cubrir a todos los docentes de la educación oficial en el país.

1.3.3 Planes de mejoramiento

Los resultados de las evaluaciones de las pruebas SABER, del desempeño de los docentes y directivos docentes, constituyen elementos de juicio para iniciar un proceso de mejoramiento continuo, sistemático e integral en cada institución educativa. El Plan de Mejoramiento liderado por el Consejo Directivo en cabeza del rector y con la acción directa de maestros y estudiantes, es una herramienta pedagógica que les permite materializar los procedimientos, las acciones, los ajustes y las metas que guían el logro de sus objetivos comunes, de acuerdo con los componentes de la gestión escolar: directiva, académica, administrativa, financiera y comunitaria; para el efecto, la institución educativa cuenta con el acompañamiento de las Secretarías de Educación y el apoyo del Ministerio de Educación Nacional.

1.4 *Objetivos y características principales de las reformas actuales y futuras*

1.4.1 Competencias laborales en las instituciones educativas de educación media

En el marco del Programa de Gobierno¹², el Ministerio de Educación desarrolla la política de articulación de la oferta educativa con el mundo productivo y la formación de competencias laborales, tanto generales como específicas. Para el año 2006 se espera que la educación, en los niveles de básica y media, asegure una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales que sea pertinente a las necesidades de desarrollo del país y de sus regiones; esto se realizará mediante diversas alternativas que combinarán la formación de competencias laborales en todas las instituciones educativas y el acercamiento al sector productivo, con el objetivo de asegurar la calidad y la pertinencia de dicha formación.

La educación en su conjunto, y no sólo las instituciones educativas de carácter técnico o diversificado, debe asumir la tarea de articularse con el mundo productivo, para cumplir su papel en la formación de competencias laborales en sus estudiantes. En consecuencia, todas las instituciones de educación media ofrecerán una

¹¹ Decreto 2582 de 2003. Por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales.

¹² El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. "Hacia un Estado Comunitario", en el Programa de crecimiento económico sostenible y generación de empleo, contempla la generación de dos millones de nuevos empleos y plantea para educación la necesidad de emprender acciones para adecuar a los trabajadores a las nuevas exigencias del mercado y aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral en su conjunto.

formación en competencias laborales generales¹³; para ello establecerán los mecanismos óptimos para incorporarlas a sus planes de estudios y prácticas pedagógicas de manera transversal, lo que quedará plasmado en sus respectivos proyectos educativos institucionales – PEI.

Es objetivo de la política de competencias laborales facilitar la vinculación de los estudiantes a la vida productiva, mejorando la calidad de la oferta hacia el mercado laboral; esta reforma implica para todas las instituciones educativas, urbanas y rurales, tanto técnicas como académicas, la responsabilidad de formar competencias laborales generales en sus estudiantes desde preescolar y la básica, haciendo énfasis en la educación media. La acreditación de programas de formación en competencias laborales específicas, asegurará la calidad de la oferta de los mismos.

Los programas de formación de competencias laborales específicas deben estar en consonancia con los planes regionales y locales de desarrollo y las demandas del sector productivo, expresadas en las unidades de competencia laboral que éste ha definido con el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA¹⁴.

El sector productivo es un aliado estratégico para diseñar, mejorar y emprender programas de formación de competencias laborales generales y específicas, así como para abrir espacios de práctica y observación para los estudiantes.

1.4.2 Modernización institucional del sector educativo

Además de los esfuerzos dirigidos a superar las restricciones de orden técnico y financiero, en el sector educativo se replantean y modernizan sus estructuras institucionales, sus procedimientos administrativos y operativos y sus sistemas de supervisión e incentivos, de tal forma que sea posible obtener mejores resultados en términos de cobertura y calidad en medio de las restricciones financieras de la Nación; lo anterior constituye la política de mejoramiento de la eficiencia del sector educativo, contemplada en el Plan de Gobierno 2002 – 2006.

El primer mecanismo ha sido la modernización institucional del Ministerio de Educación para fortalecerlo en las funciones misionales; en el año 2003 se desarrollan reformas organizacionales, creando dos viceministerios: el de educación preescolar, básica y media, y el de educación superior, asegurando de esta manera la continuidad en la organización, control e inspección del proceso educativo en todos sus niveles. Esta reforma implicó trasladar funciones de inspección y vigilancia que venía cumpliendo el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, instituto que se convierte en ente evaluador de la calidad de la educación en general. Se creó la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior -CONACES-, como instancia encargada de evaluar el cumplimiento de los requisitos para la creación, transformación y redefinición de instituciones de educación superior y para la creación de programas académicos.

1.4.3 Reforma para la asignación de recursos financieros de la educación estatal, como instrumento de equidad

¹³ La formación de competencias laborales no tiene el sentido de reemplazar la preparación académica, sino que fortalece su pertinencia, para garantizar que los estudiantes se desarrollen en los campos personal, social, cultural y productivo.

¹⁴ Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA. Op. Cit.

Bajo el nuevo esquema de asignación, los recursos del Sistema General de Participaciones para educación en los niveles de preescolar, básica y media, serán distribuidos de acuerdo con el número de estudiantes atendidos y por atender, favoreciendo la ampliación del acceso, la permanencia y la calidad de la educación.

Bajo el nuevo mecanismo de asignación de recursos, a partir de 2004 se distribuyen los recursos financieros por alumno atendido, de acuerdo con el comportamiento real del sistema y con criterios de equidad que tienen en cuenta la distribución de la población escolar en las zonas rurales y urbanas; la dispersión de la población; los costos del personal docente y administrativo en condiciones de eficiencia; la participación de la matrícula por niveles, y los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Este nuevo mecanismo generará claros incentivos en beneficio de la descentralización y promoverá la autonomía y el manejo gerencial de las entidades territoriales.

1.4.4 Nuevo Estatuto de profesionalización docente

Con la expedición del nuevo estatuto de profesionalización docente¹⁵, expedido en junio de 2002, se establece un sistema de incentivos cuyo fin, más que premiar el tiempo de servicio, es recompensar la calidad del desempeño de los maestros para efectos de los ascensos, buscando con ello una educación con calidad y un desarrollo y crecimiento profesional de los docentes. De la misma manera, en diciembre de 2002 el Ministerio de Educación expidió el Decreto 3020 mediante el cual se definen los criterios y procedimientos para la organización de las plantas del personal docente y administrativo del servicio educativo estatal¹⁶, para favorecer finalmente la cobertura, calidad y equidad en la prestación del servicio educativo, por parte de las entidades territoriales.

2 PRINCIPALES LOGROS CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS

2.1 Aspectos demográficos

Colombia inició el siglo XXI con una población de 42 millones de habitantes y se espera que para 2015 la población alcanzará los 53 millones de personas. La composición por sexo es de 50.6% para mujeres y 49.4% para hombres.

En las tres últimas décadas la población colombiana ha tenido dos variaciones fundamentales: la disminución de su crecimiento y la urbanización. La transición demográfica ha sido rápida, si bien la tasa de crecimiento descendió de 20 por mil en el período 1985 – 1990 a 17 por mil en el período 2000 – 2005 y se estima en 13.8 al año 2015 (Cuadro 1).

En la década de los 80 la tasa de natalidad señalaba que anualmente en Colombia nacían aproximadamente 28 niños por cada mil habitantes; a partir de ese momento, por el cambio en los patrones reproductivos tradicionales, los nacimientos descendieron aproximadamente a 24 entre 1995 – 2000. El efecto más visible del descenso de la fecundidad que ha pasado de 3.7 hijos por mujer entre 1980-1985 a 2.8 entre 1995-2000, será el cambio del volumen y la proporción de la población infantil y de los menores de 15 años (Cuadro 1).

¹⁵ Decreto 1278 de junio 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

¹⁶ Decreto 3020 de diciembre 2002. Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

El proceso de urbanización se ha acentuado en el país en las dos últimas décadas. En efecto, en 1985 el 65.3% de la población colombiana se asentaba en las zonas urbanas, proporción que subió a 72% en el año 2003.

Cuadro 1 Colombia: Indicadores demográficos 1975 - 2015

Períodos	Tasa media anual de crecimiento (por mil)	Natalidad (por mil)	Fecundidad (por mil)	Mortalidad (por mil)
1985-1990	20,09	27,80	3,17	6,43
1990-1995	19,64	26,97	3,01	6,43
1995-2000	18,89	24,49	2,80	5,79
2000-2005	16,98	22,31	2,62	5,48
2005-2010	15,28	20,57	2,48	5,41
2010-2015	13,78	19,25	2,37	5,57

Fuente: DANE. Indicadores de la dinámica demográfica, del período 1985-2005

2.2 Analfabetismo

Según el censo de 1993 el analfabetismo de los mayores de 15 años en Colombia, era de 9.9%, con diferencias significativas entre zonas urbana y rural. La tasa rural alcanzó el 20.3% y la urbana el 5.7%, de manera que el analfabetismo es principalmente un fenómeno de zona rural y de personas de más de cuarenta años (Cuadro 2).

Se estima que a comienzo de este siglo en Colombia existía una población analfabeta mayor de quince años de 2.126.350; sin embargo, este índice ha venido reduciéndose: para 2001 alcanza un porcentaje de 7,5% y por zonas rural y urbana de 16,1% y 4,5% respectivamente, con disminución respecto al año de 1993 de -2,4 en el total y - 4,2 en la zona rural.

El avance en la condición de la mujer durante la pasada década se debe ante todo, a las mejoras en la educación. La tasa de alfabetización de la población adulta creció en la última década, pero con adelantos de mayor importancia en la población femenina: en 1985 el nivel de analfabetismo femenino era de 12,8% y de 12% para hombres, mientras que en el año 2001 era de 7,5% tanto en hombres como en mujeres; actualmente no hay diferencias de género en materia de alfabetismo.

Cuadro 2 Tasa de analfabetismo por grupos de edad y zona, años 1993 y 2001

Zona	Año	Grupos de edad			
		15 y más	15-24	25-39	40 y más
Total país	1993	9,9	3,8	5,5	16,6
	2001	7,5	2,3	3,9	13,9
Cabecera	1993	5,7	2,5	3,4	12,0
	2001	4,5	1,3	2,1	8,7
Resto	1993	20,3	9,1	14,6	32,3
	2001	16,1	5,3	9,6	28,0

Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación, a partir de estadísticas DANE

2.3 Acceso a la educación y equidad

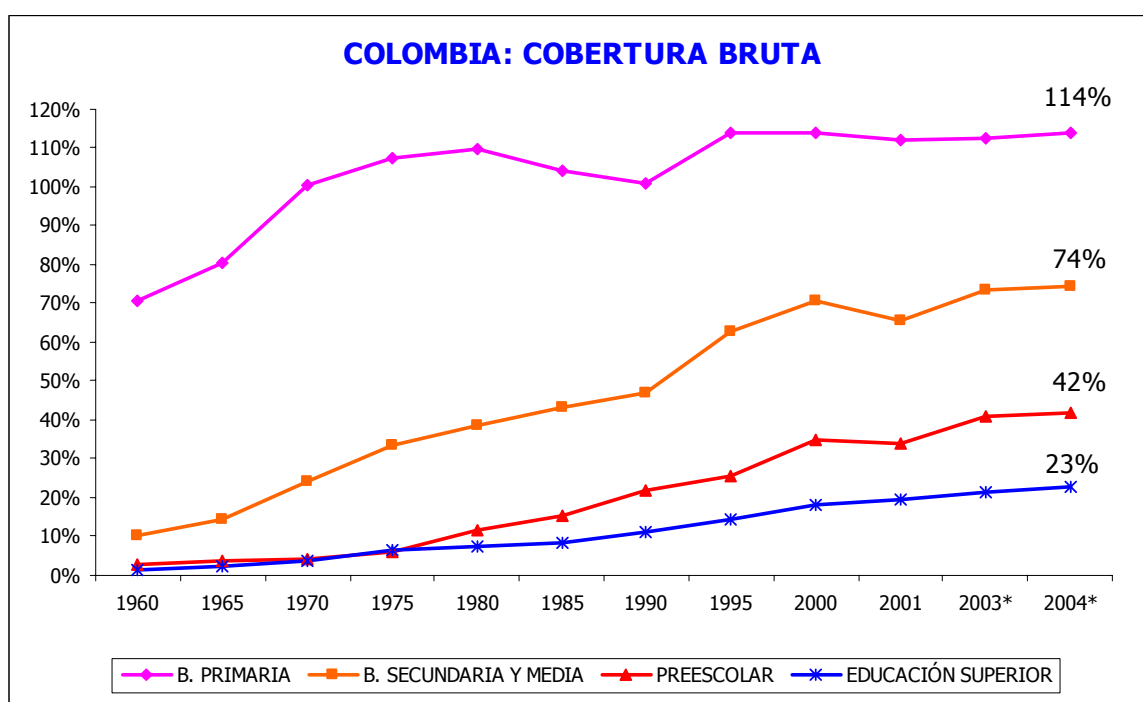
El Plan Sectorial “La Revolución Educativa 2002-2006”, señala que en 2002, cerca de 10 millones de estudiantes asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media¹⁷. De ellos, el 78% fue atendido por el sector oficial. Se estima que el 75% de los estudiantes residen en zonas urbanas y el 25% en el campo.

De 9.994.404 estudiantes matriculados en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media en el año 2002, 50,3% son hombres y 49,7% mujeres. No obstante, en los niveles educativos de secundaria y media, la participación femenina supera a la de hombres.

Los mayores incrementos en matrícula se alcanzaron en los años 90, como resultado de los cambios estructurales derivados de la Constitución de 1991 (Gráfica 1). Sin embargo, dichos progresos no han sido suficientes para mantener los niveles de escolaridad esperados y acordes con el nivel de desarrollo deseado. En 2002 el número promedio de años de educación de los colombianos mayores de 15 años era de 7.5, inferior a la mayoría de los países de la región.

Gráfica 1

Colombia. Cobertura bruta por niveles



FUENTE: MEN, DANE, UNESCO

* Preliminar

En términos de la educación básica y media, la cobertura bruta¹⁸ en 2002 llegó al 82%, mientras que la cobertura neta¹⁹ fue del 78%. Sin descuidar la atención que merece la educación básica primaria, es indispensable prestarle un especial cuidado a los niveles de preescolar, secundaria y media, con particular énfasis en las zonas rurales. En el caso del preescolar, la cobertura bruta del país alcanzó el 35% mientras la cobertura neta llegaba al 31%. Sin embargo, en las zonas rurales esos porcentajes son del 29% y 24%, respectivamente (Cuadro 3).

¹⁷ Cálculos con base en la información de matrícula suministrada por las Secretarías de Educación

¹⁸ Cobertura Bruta: Matrícula total en el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel. En el presente caso, se trabaja la población de 5 y 6 años para preescolar; 7-11 años para primaria; 12-15 años para básica secundaria; 16 a 17 años para educación media.

¹⁹ Cobertura Neta: Matrícula en edad para el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel.

Cuadro 3 Cobertura de la Educación Preescolar, Básica y Media – 2002

	Preescolar (Grado Cero)	Básica Primaria	Básica Secundaria	Media	Total
COBERTURA BRUTA					
Urbano	38%	105%	96%	73%	87%
Rural	29%	130%	35%	15%	69%
Total	35%	112%	79%	56%	82%
COBERTURA NETA					
Urbano	34%	79%	66%	35%	83%
Rural	24%	89%	24%	7%	67%
Total	31%	82%	54%	27%	78%

Fuente: Secretarías de Educación

Estimaciones de población urbano - rural, con base en proyecciones cabecera – resto

Los porcentajes mencionados no sólo reflejan la brecha existente entre las áreas rural y urbana, sino que manifiestan un descenso en cobertura cuando se pasa de la primaria a la secundaria y de esta última a la media.

La cobertura bruta en básica secundaria (79%) muestra una disparidad importante entre la zona urbana (96%) y la rural (35%). Entre tanto, en lo que respecta a la educación media, la cobertura bruta es del 56% y la neta del 27%.

La política de ampliación de cobertura del Plan Sectorial “La Revolución Educativa 2002-2006” tiene previsto incrementar la cobertura en 1,5 millones de nuevos cupos escolares al término del período; en los años 2003 y 2004 han ingresado al sistema 734.363 nuevos alumnos, elevando la tasa de cobertura bruta a 85% y se espera llevarla a 92% en el 2006. Estos aumentos han sido el resultado de aplicar diversas estrategias, principalmente la de reorganización del sector educativo, introduciendo mejoras en la distribución y utilización de los recursos financieros transferidos a las entidades territoriales, así como la óptima utilización de los recursos físicos y humanos y de capacidad instalada, así como la destinación de recursos financieros adicionales provenientes de las regalías del petróleo.

En educación superior, en el año 2002, Colombia presentaba un nivel de cobertura del 20%. La oferta privada en educación superior, en la actualidad está por encima del 60%. De los 981.458 estudiantes matriculados en el año 2002, el 82% asistía a universidades e instituciones universitarias y el 18% a carreras técnicas y tecnológicas. (Cuadro 4)

La puesta en marcha de estrategias del Plan de Gobierno 2002-2006 para ampliar la cobertura de educación superior, han permitido elevar la tasa de cobertura a 22,6% en 2004, mediante el apoyo financiero a la población de menores ingresos, utilizando el sistema de créditos con bajos intereses. En 2003 se aprobaron 26.014 créditos distribuidos así: estrato socioeconómico²⁰ 2 el 53%, estrato 3 el 27%, estrato 1 el 16%, estrato 4 el 3% y para los estratos 5 y 6 el 1%.

²⁰ En Colombia se ha clasificado a la población según estratos socioeconómicos, considerando el estrato 1 el de menores ingresos.

Cuadro 4 Matricula en Educación Superior, según modalidad académica, 1997 – 2002

Año	Total Matricula	Técnico profesional	Tecnológica	Universitaria	Especialización	Maestría	Doctorado
1997	772.291	34.925	92.737	591.022	41.136	6.366	105
2002	981.458	53.926	127.928	742.327	50.224	6.732	321

Fuente: ICFES. Estadísticas de la educación superior 1997 (matricula primer período)
 SNIES: Sistema de Información de Educación Superior 2002 (primer período)

La pertinencia de algunos programas de educación superior es cuestionable, así como la preferencia de la educación universitaria sobre la técnica y tecnológica, tanto en la demanda estudiantil como en la oferta institucional. En Colombia la pirámide de la formación terciaria está invertida: existe una proporción inversa entre profesionales y técnicos y tecnólogos, sólo 18% de los alumnos matriculados se encuentran en ese tipo de instituciones.

La Experiencia colombiana sugiere que el sistema de educación superior no está respondiendo en forma adecuada a las necesidades laborales y productivas del país. Se siguen presentando problemas de pertinencia y de consistencia entre los contenidos académicos, el aprendizaje y la demanda laboral.

Por otra parte, la capacidad investigativa nacional es modesta. Los datos del cuadro 4 indican que en 2002 había un total de 57.277 estudiantes matriculados en programas de postgrado, de los cuales solamente 6.732 (11,8%) estaban matriculados en estudios de maestría y 321 (0.5%) en estudios de nivel Doctoral.

En materia de estructura administrativa, es evidente que el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior es fragmentado. Existe una deficiente coordinación entre las entidades que lo componen, se presenta duplicidad de funciones y no existe un sistema de información integral. Estas restricciones han contribuido a que el crecimiento de la oferta no haya estado acompañado por una normatividad y unas políticas claras sobre las condiciones de funcionamiento de las instituciones y los programas, y a que se presentaran deficiencias en los procedimientos de evaluación y en la aplicación de sistemas efectivos de control y vigilancia, todo lo cual se ha visto reflejado en bajos niveles de pertinencia social y laboral.

2.3.1 Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares del DANE, En 2001, el 16% de la población entre 5 y 17 años estaba por fuera del sistema educativo²¹; es decir, un número cercano a los dos millones de niños y jóvenes en edad escolar. En las zonas urbanas, la población de ese segmento por fuera del sistema, se aproximaba al 12%, mientras que en las áreas rurales ascendía al 25%.

Si se toma como parámetro la distribución por edades, se verá que veinte de cada cien niños, entre los 5 y los 6 años de edad, no tenía acceso al sistema educativo. Este problema es mayor en la zona rural, donde una tercera parte de los niños no asiste a una institución educativa. Tal vez, el grupo más crítico, en cuanto a porcentaje de población por fuera del sistema escolar, es el de 16 y 17 años, que llega a niveles cercanos al 41% (Cuadro 5).

²¹ DANE. *Encuesta Continúa de Hogares 2001*

Cuadro 5 Porcentaje de la población en edad escolar por fuera del sistema educativo

Nivel	Preescolar 5-6 años	Básica Primaria 7-11 años	Básica Secundaria 12-15 años	Media 16-17 años	Total
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4
Total	19,6	5,9	16,0	40,7	16,1

Fuente: Cálculo con base en Encuesta Continua de Hogares 2001 –DANE-

Los indicadores de acceso a la educación, estimados por niveles de ingreso, muestran que entre 1997 y 2001 disminuyó la proporción de niños y jóvenes de hogares pobres que quedaban por fuera del sistema educativo, en particular el grupo de menores de 11 años (Cuadro 6). No obstante, este esfuerzo es insuficiente: para 2001, 29 de cada 100 niños entre 5 y 6 años de edad del quintil de menores ingresos (quintil 1), y 19 de cada 100 en el quintil 2 no asistían a un centro educativo. La situación era más crítica respecto de los jóvenes de 16 y 17 años, donde cerca de la mitad (48%) del quintil 1 y el 42% del quintil 2 estaban por fuera del sistema educativo.

Cuadro 6 Porcentaje de población por fuera del sistema educativo por grupos de edad y quintiles de ingreso per cápita del hogar

Quintiles de ingreso	Preescolar 5-6 años		Básica Primaria 7-11 años		Básica Secundaria 12-15 años		Media 16-17 años	
	1997	2001	1997	2001	1997	2001	1997	2001
1	44,9	28,8	12,7	8,8	25,9	22,9	48,0	48,2
2	31,7	18,8	8,8	5,9	17,9	16,3	44,9	42,0
3	14,9	10,9	3,9	3,1	13,9	11,1	31,3	39,5
4	8,9	7,8	1,3	2,0	7,3	7,8	25,4	33,2
5	6,0	3,2	0,4	0,9	2,7	5,3	16,0	24,9
TOTAL	26,9	19,6	7,2	5,9	16,7	16,0	35,3	40,7

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 1997 y Encuesta Continua de Hogares 2001

2.3.2 Deserción y Repitencia

Los estudios indican que mientras para el grupo de 7 a 11 años las restricciones de oferta representan casi las dos terceras partes (64%) de las causas de inasistencia, para el grupo de 12 a 17 años cobra especial relevancia la falta de motivación e interés por el estudio (29% de las causas de inasistencia)²². Lo anterior conduce a las siguientes conclusiones: i) a pesar de que siguen primando razones ligadas a las restricciones de la oferta y a los problemas socioeconómicos, la pertinencia y la calidad de la educación, en particular de la secundaria y media, son factores determinantes para promover la asistencia y la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo; y ii) la necesidad de promover el desarrollo de instituciones educativas más autónomas y flexibles, que puedan adaptarse a los intereses y expectativas de los educandos, favorecer la pasión por el conocimiento, el pensamiento crítico, la convivencia y las relaciones constructivas con los demás.

Existen por igual, otros factores ya identificados que explican la deserción escolar: las dificultades para combinar el trabajo y el estudio, las expulsiones por fallas disciplinarias, la pérdida del año, el embarazo de adolescentes, la falta de afecto, los conflictos entre docentes, la violencia familiar, el pandillismo y las consecuencias del distanciamiento entre la escuela y la comunidad²³.

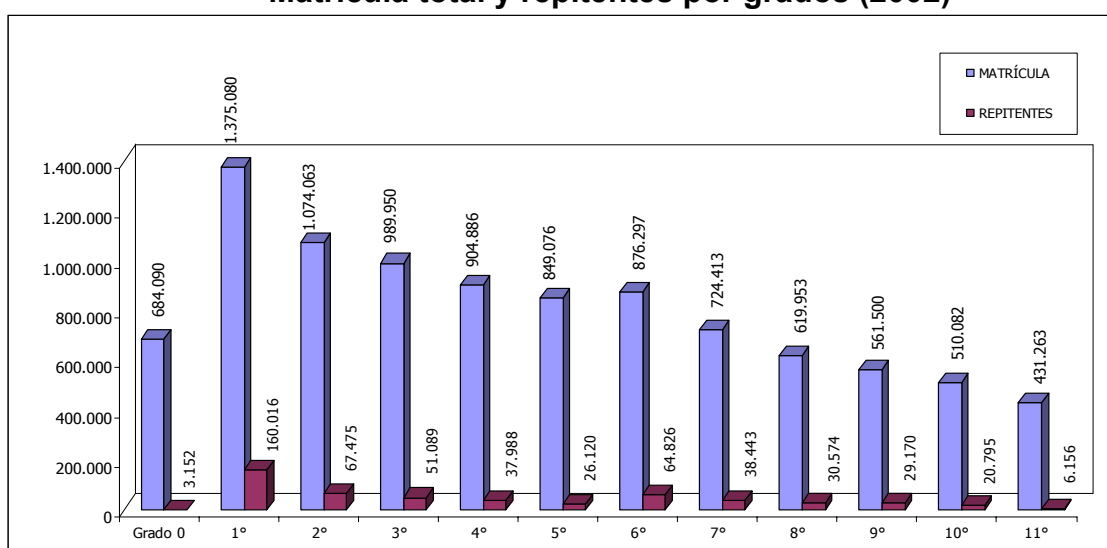
²² Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida 1997

²³ Ver un resumen de tales estudios en Nieto, María Carolina. Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999. Estado del Arte. 2001

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción se presentan en el primer grado de primaria, con niveles cercanos al 12% y al 11% respectivamente²⁴. Para los demás grados, la tasa de deserción alcanza valores cercanos al 6%, mientras que la repitencia se sitúa en un valor promedio del 4%, y vuelve a incrementarse a 6% para el grado sexto. Las tasas de deserción son más elevadas en la población más pobre, en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca de la mitad de los niños y niñas abandonan el sistema al finalizar la primaria. En el sector privado se observó una tendencia decreciente de las tasas de deserción hasta 1997; año a partir del cual éstas se vuelven a incrementar. La Gráfica 3 ilustra el descenso en el número de alumnos matriculados por grado en 2002, y el número de repitentes por grado para todo el país.

Gráfica 3

Matrícula total y repitentes por grados (2002)



Fuente: MEN, DANE C-600, Secretarías de Educación

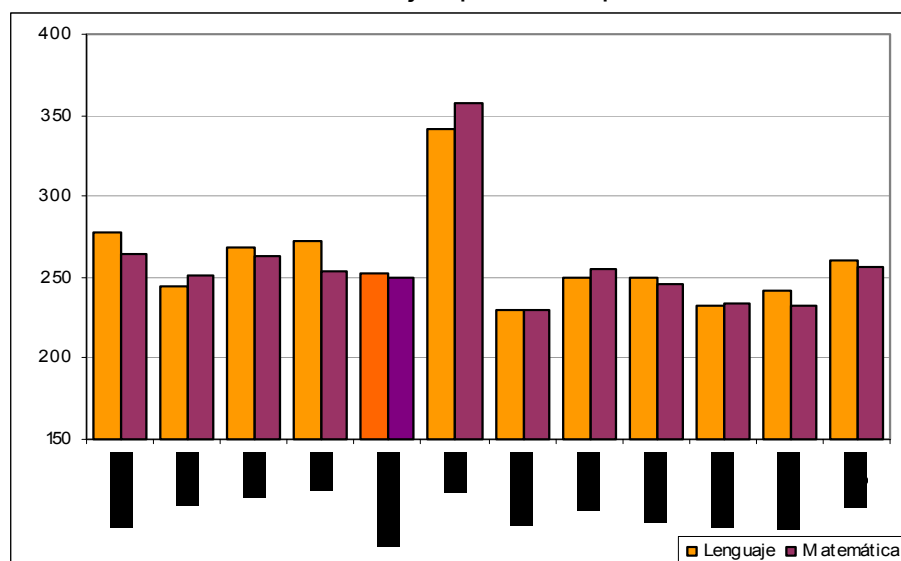
2.4 Calidad de la educación básica y media

2.4.1 Resultados de evaluaciones internacionales de la calidad: LLECE y PIRLS

Los resultados obtenidos en las diferentes pruebas de evaluación internacionales en las que ha participado el país, advierten que los estudiantes colombianos se encuentran por debajo del promedio de los países de la región. En las pruebas de lenguaje y matemáticas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Colombia se ubica por debajo del promedio de los países de América Latina (Gráfica 4).

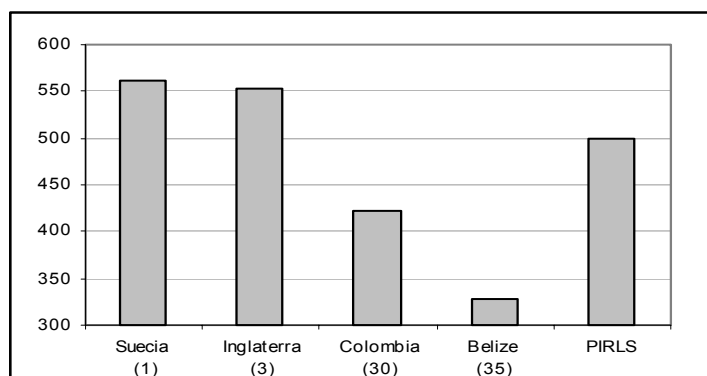
²⁴ Cálculos del DANE para 2001.

Gráfica 4
LLECE – Puntajes promedio por áreas



La Gráfica 5 presenta los resultados obtenidos por Colombia en el Estudio Internacional sobre Progreso en Competencias Lectoras (PIRLS 2001). Mientras el promedio general se situó en 500 puntos Colombia obtuvo 424 ubicándose en la posición 30 entre 35 países.

Gráfica 5



Resultados en PIRLS - Promedio por país

2.4.2 Evaluaciones nacionales de la calidad SABER

Colombia está organizando un sistema de evaluación que provea información a las autoridades educativas locales y a cada comunidad educativa de las instituciones oficiales y privadas del país, para orientar el diseño, la implementación y el seguimiento de sus Planes de Mejoramiento. Desde comienzos de la década pasada, se aplican las Pruebas SABER que miden las competencias básicas de los estudiantes de quinto y noveno grado. Posteriormente se aplicará una prueba a los niños que ingresan a preescolar, con el fin de identificar su nivel de competencia y prevenir la deserción escolar en grado primero.

La reciente aplicación censal de la Prueba SABER en el país, sitúa a Colombia al lado de Cuba, Chile y Uruguay, como uno de los primeros países de América Latina y el Caribe en evaluar toda su población escolar. Durante los años 2002 y 2003 por primera vez en el país las pruebas fueron censales, se llegó a 1.052 municipios, de los 1.093 existentes, y se valoraron los conocimientos y las destrezas en

matemáticas y lenguaje de los grados 5° y 9° de 1.041.058 niños, niñas y jóvenes de colegios públicos y privados. En noviembre de 2003 se aplicaron pruebas de competencias ciudadanas y ciencias a 1.033.894 estudiantes de los grados 5° y 9°.

Las pruebas 2002 y 2003 permiten conformar la Línea de Base con la que las diferentes instancias que intervienen en la prestación del servicio educativo, desde el Ministerio de Educación hasta las instituciones educativas, pasando por los municipios y departamentos, podrán evaluar los resultados de su gestión. En 2005 se realizará la evaluación de lenguaje y matemáticas y en 2006 las de competencias ciudadanas y ciencias.

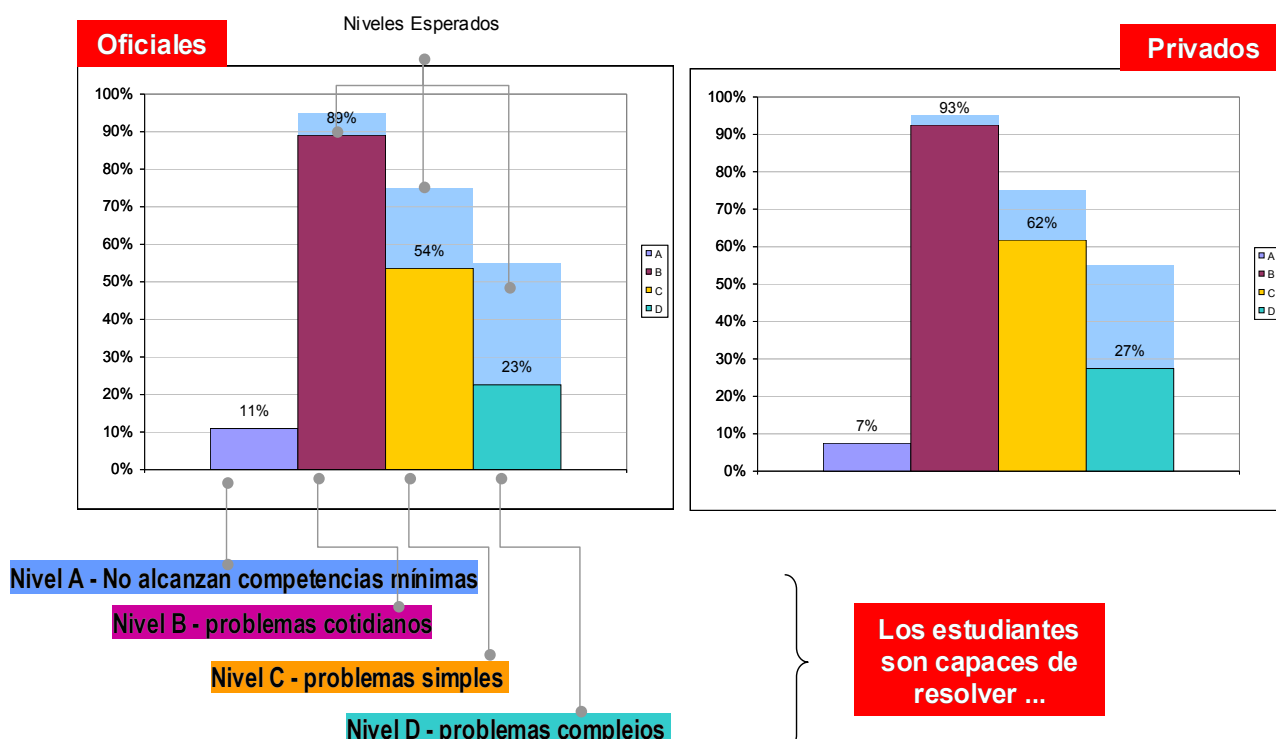
2.4.2.1 Resultados en matemáticas

Las competencias matemáticas hacen énfasis en la resolución de problemas cotidianos, simples y complejos, e incluyen matemáticas para la vida: los sistemas de medición, geometría aplicada, así como la probabilidad, la estadística y la organización y clasificación de datos. Para evaluar lo que los estudiantes pueden hacer con lo que saben, la prueba SABER en matemáticas se realizó a partir de la formulación y resolución de problemas, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el manejo de conceptos y procedimientos matemáticos; la capacidad de leer, escribir y comunicar matemáticamente, la capacidad de dar sentido lógico y de comprender y explicar situaciones matemáticas.

En matemáticas, el 89% de los niños de quinto grado es capaz de resolver problemas matemáticos cotidianos, el 54% soluciona problemas simples, y solo el 23% resuelve problemas complejos. Esto equivale a que, el 11% no alcanza las competencias matemáticas mínimas. En noveno grado, el 72% de los muchachos resuelve problemas simples, el 30% complejos, el 7% aplica estrategias de solución simple de problemas complejos, pero solo el 1% es capaz de resolver problemas complejos con estrategias de solución simple; es decir, que el 28% de estos chicos, no tiene las competencias mínimas (Gráficas 6 y 7)

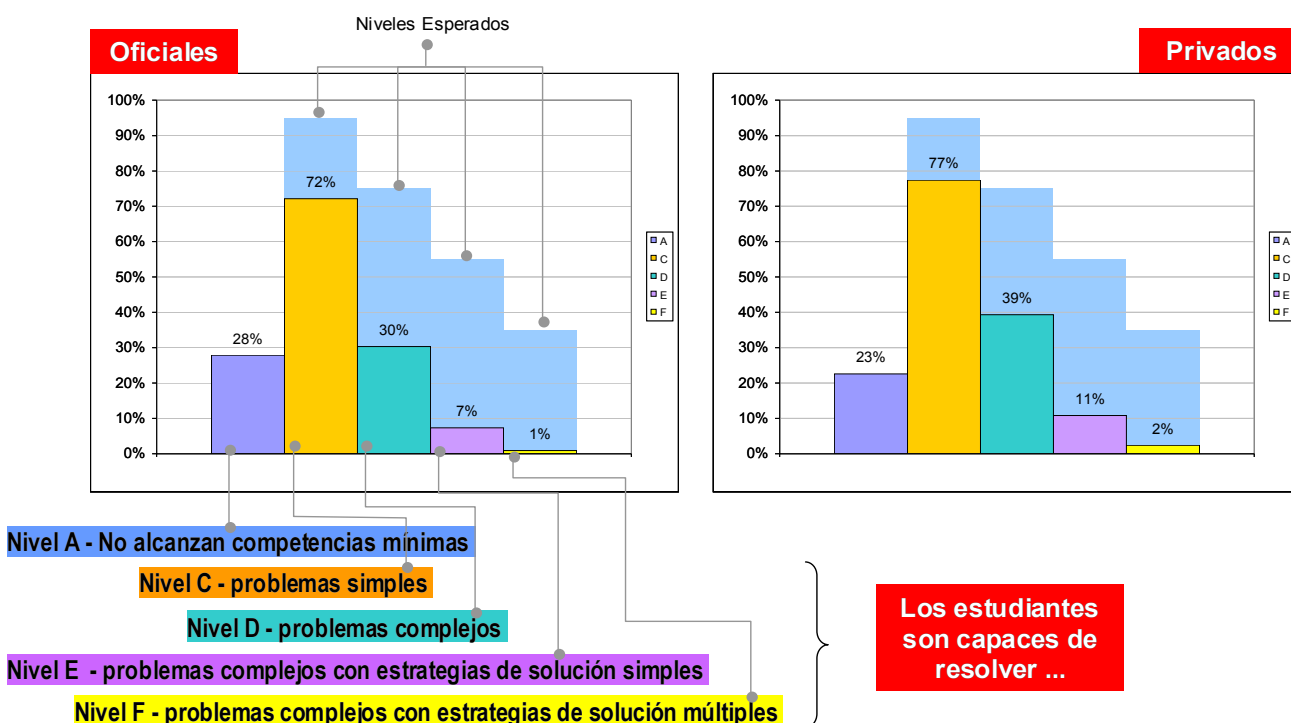
Gráfica 6

SABER 2002-03: Niveles de Logro – Matemáticas 5o.



Gráfica 7

SABER 2002-03: Niveles de Logro – Matemáticas 9°



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

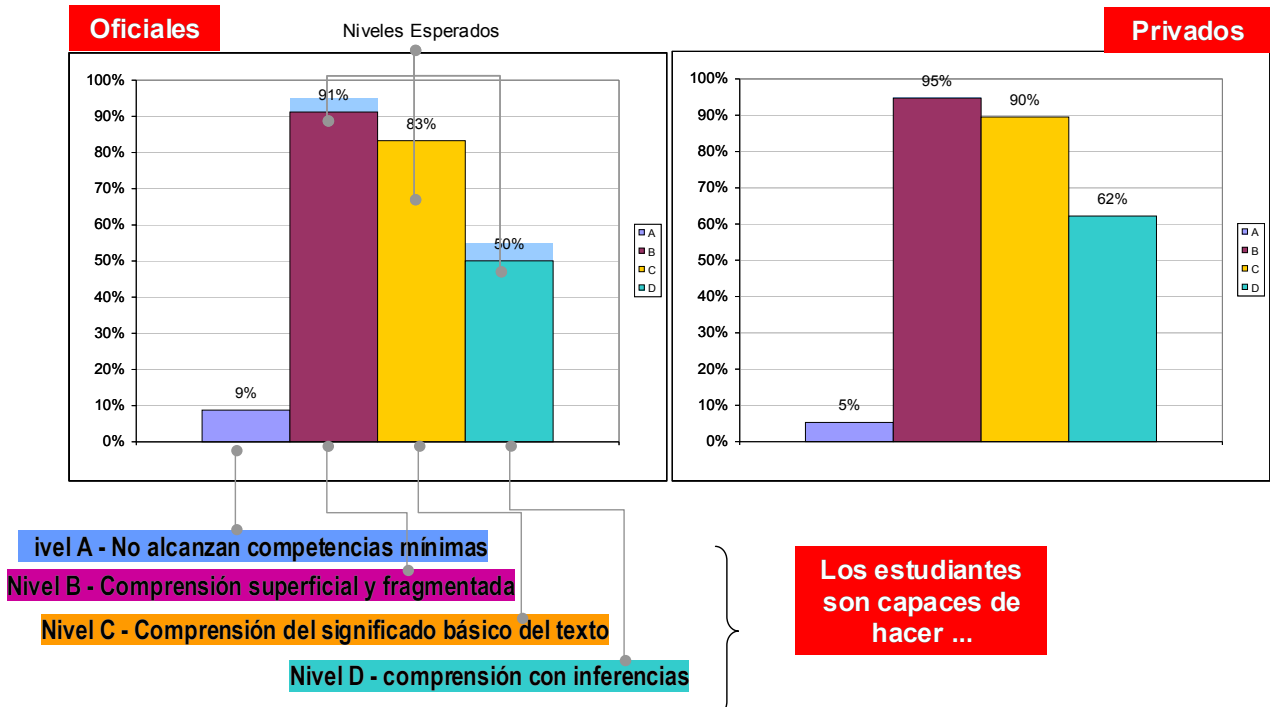
2.4.2.2 Resultados en lenguaje

Las competencias de lenguaje hacen énfasis en la capacidad de comunicarse: hablar con claridad, escribir y entender lo que se lee. Se pasa de comprender textos sencillos a hacer inferencias, comparar textos y hacer interpretaciones críticas. Igualmente, implica destrezas y conocimientos para usar nuevos medios de comunicación como televisión, radio e internet, así como los lenguajes del teatro, la música y la expresión corporal. Por esto la evaluación censal se centró en la comprensión lectora, que abarca la utilización del lenguaje para comunicarse, la comprensión de diferentes tipos de textos, la comunicación escrita y la relación entre distintos textos.

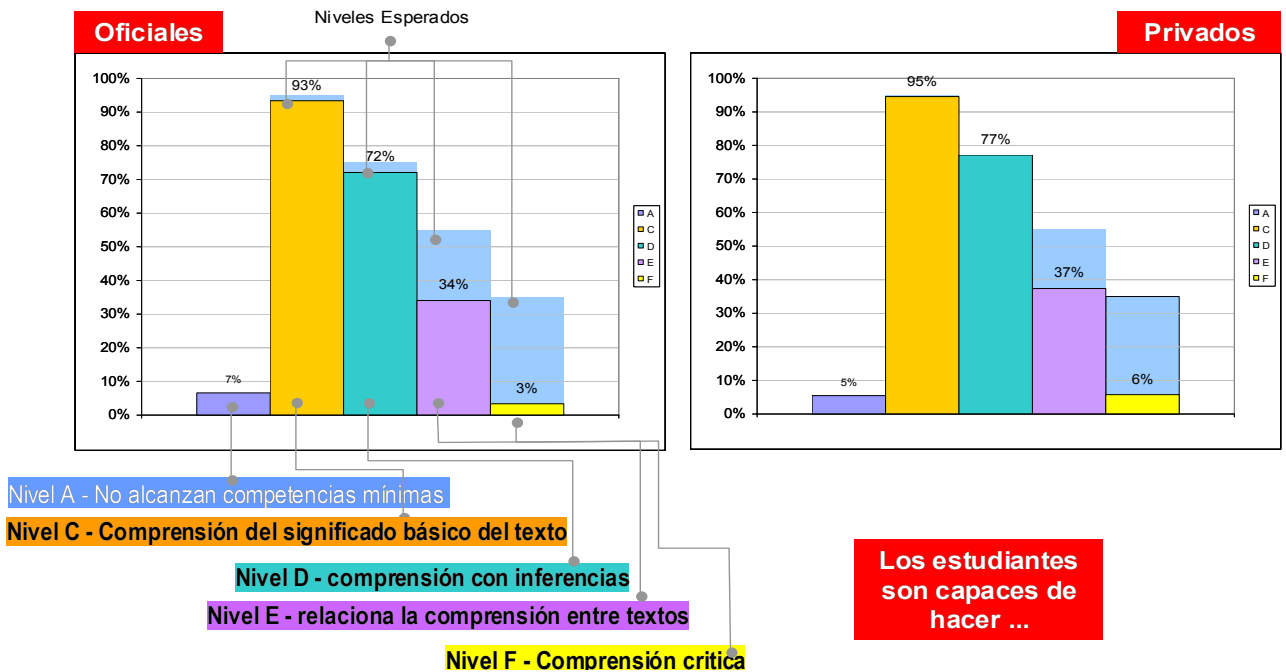
En lenguaje, el 91% de los niños de quinto grado evaluados, comprende superficial y fragmentadamente un texto, mientras que el 83% comprende su significado básico, y el 50% logra hacer inferencias sobre el mismo texto; o sea, sólo el 9% de los niños de quinto grado no cuenta con las competencias mínimas. De los muchachos de noveno grado, el 93% comprende el significado básico de un texto, el 72% logra hacer inferencias, el 34% relaciona las comprensión entre textos y apenas el 3% logra una lectura crítica del mismo; es decir, el 7% de los niños no alcanza las competencias mínimas (Gráficas 8 y 9)

De acuerdo con los estándares de competencias esperados, los resultados de la Pruebas SABER, evidencian un mayor desarrollo de las competencias en lenguaje, en comparación con matemáticas, tanto en colegios públicos como privados.

Gráfica 8
SABER 2002-03: Niveles de Logro - Lenguaje 5°



Gráfica 9
SABER 2002-03: Niveles de Logro – Lenguaje 9°



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

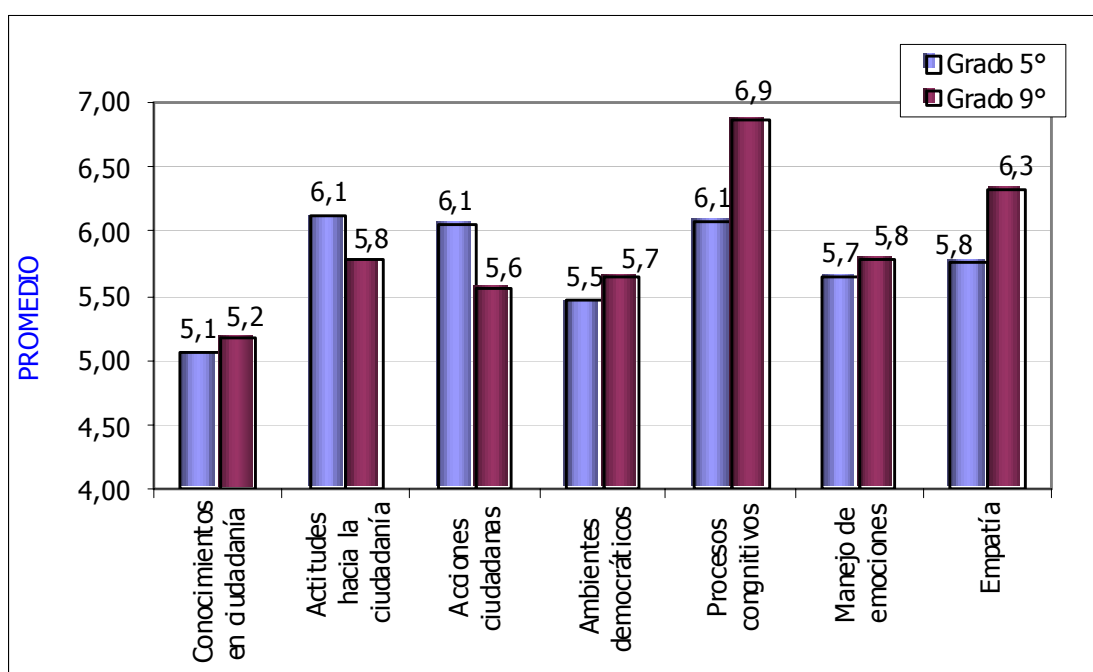
2.4.2.3 Resultados en competencias ciudadanas

En Competencias Ciudadanas la Prueba SABER 2003 evaluó no sólo conocimientos sino también diversos tipos de competencias cuyo desarrollo es necesario para la vida en comunidad, enmarcada por el respeto y promoción de los derechos humanos. Se evaluaron competencias cognitivas y emocionales, así como actitudes y acciones que favorecen o van en contra de la convivencia pacífica, el actuar responsable en una democracia participativa y la valoración de la pluralidad e identidad.

Los resultados de la prueba en competencias ciudadanas en una escala de 0 a 10, donde un puntaje cercano a 10 muestra una mejor competencia, reflejan que los promedios obtenidos por la nación son bajos, pues sólo el promedio correspondiente a Competencias Cognitivas para el grado 9° supera los 6,5 puntos. El promedio más bajo es el de Conocimientos para ambos grados 5° y 9o, con puntajes de 5.06 y 5,18% respectivamente (Gráfica 10), resaltando que esta competencia considera los siguientes aspectos: a) derechos humanos, b) convivencia y paz, c) participación y responsabilidad ciudadana, d) pluralidad, identidad y valoración de las diferencias.

Gráfica 10

Promedios Nacionales Prueba SABER 2003 en Competencias Ciudadanas



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

2.4.2.4 Resultados en ciencias naturales

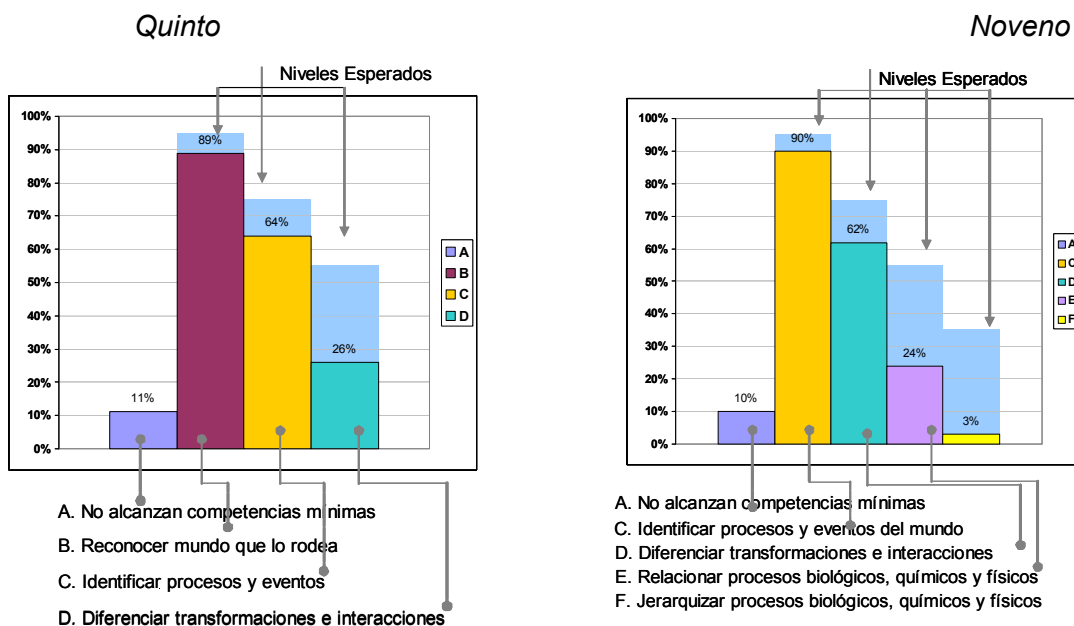
Los estudiantes examinados de los grados 5° y 9° de colegios públicos y privados del país, mostraron que no saben relacionar más de dos conceptos y que tienen dificultad para hacer interpretaciones y sacar conclusiones; tampoco tienen claro cómo hacer preguntas y observaciones que les permitan conocer los fenómenos de la ciencia.

Los alumnos de quinto grado, en promedio, obtuvieron 49,3 puntos sobre 100, mientras que los de noveno alcanzaron 56,22 sobre el mismo puntaje; en ninguno de los niveles de conocimiento en los que fueron evaluados se obtuvieron los resultados esperados.

La Gráfica 11 muestra los niveles de logro alcanzados por los estudiantes de los grados 5° y 9° de las instituciones educativas oficiales. Las barras en colores muestran los niveles alcanzados mientras las sombras azules identifican el porcentaje de estudiantes que se esperan alcance cada nivel.

Gráfica11

Pruebas SABER 2003 – Niveles de Logro –Ciencias Naturales (sector oficial)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

En quinto grado se observa que el 11% de los estudiantes no alcanzan siquiera los niveles mínimos, cuando el nivel esperado es de sólo el 5%. Los estudiantes de los colegios privados se sitúan en el 6%. Esto implica que 89% de los estudiantes de los colegios oficiales, y el 94% de los privados, logran reconocer el mundo que los rodea. Sin embargo, a medida que aumenta el nivel de complejidad, la brecha entre los niveles esperados y alcanzados se va ampliando. Es así como el 64% de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales alcanzan a identificar procesos y eventos, mientras el 26% logra diferenciar transformaciones e interacciones, cuando los niveles esperados son 75% y 55%, respectivamente. En los colegios privados esos porcentajes se sitúan en 78% y 34%, en su orden.

En noveno grado, las diferencias de los privados sobre los públicos parecen aumentarse. Por una parte, el porcentaje de los estudiantes que no alcanza las competencias mínimas dobla al esperado (5%), mientras en los privados se sitúa en el punto previsto. A medida que aumenta la complejidad de la prueba, crecen las diferencias respecto de los privados y los niveles esperados. Mientras el 76% de los estudiantes de los privados logran diferenciar transformaciones e interacciones, superando el esperado, en los oficiales dicho porcentaje se ubica en el 62%. Adicionalmente, el 24% de los estudiantes oficiales logra relacionar procesos biológicos, químicos y físicos, mientras sólo un 3% logra jerarquizar dichos procesos. En los privados esos porcentajes se sitúan en 39% y 8%, respectivamente.

2.4.2.5 Exámenes de Estado

Los exámenes de Estado son pruebas que se aplican desde 1968 a los estudiantes de último grado de la educación básica y media; la prueba muestra la evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento alcanzado. Miden los conocimientos de los alumnos en biología, química, física, matemáticas, lenguaje,

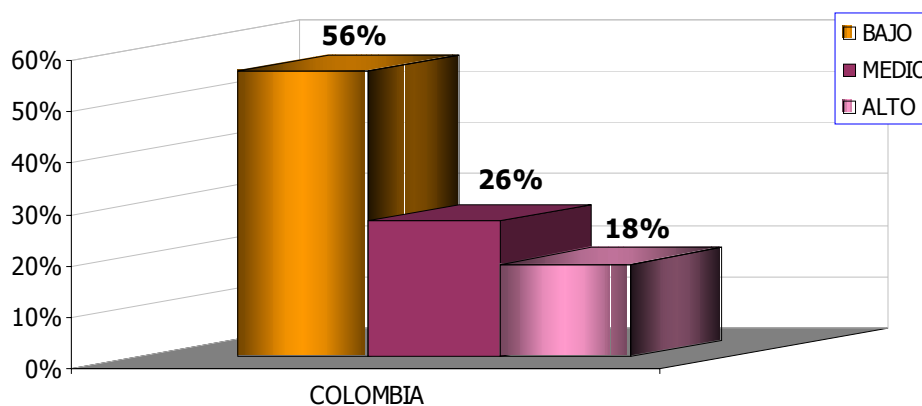
filosofía, historia, geografía y un idioma extranjero; sus resultados son útiles a las universidades para seleccionar los candidatos a las diferentes carreras que ofrecen.

Entre 1986 y 1999 aumentó el número de colegios que son calificados como de “nivel bajo”, o sea, cuyos estudiantes obtienen resultados pobres, y disminuyó el número de los que se destacaban por su “nivel alto”. En el año 2000 la participación de colegios de nivel bajo es de 50% y en el año 2003 está en el orden del 56%; la participación de colegios del nivel alto está en el orden del 18% en los dos períodos de referencia (gráfica 12)

Los resultados también revelan grandes desigualdades en cuanto a la calidad de la educación que reciben los estudiantes de menores recursos, observando que presentan mejores resultados los colegios privados, en donde se atienden escolares provenientes de familias de estratos socioeconómicos medio y alto. También presentan mejores resultados los colegios de las grandes ciudades que los que están ubicados en municipios pequeños y en los departamentos más pobres.

Gráfica 12

**COLOMBIA
RESULTADO EXAMENES DE ESTADO - 2003**



FUENTE: Instituto Colombiano para el Fomento de Educación Superior - ICFES

Alto: Incluye alto, muy Superior y Superior

Bajo: Incluye bajo, inferior y muy inferior

BAJO	MEDIO	ALTO	TOTAL
4.765	2.263	1.539	8.567

2.5 Calidad de la educación superior

Las políticas del Plan Sectorial 2002-2006 apuntan a consolidar un sistema que permita el seguimiento y la evaluación de la calidad del nivel superior. *El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior* se ha concebido como el conjunto de mecanismos que permiten mantener y elevar la calidad de los programas académicos y garantiza el fortalecimiento institucional, a través de los siguientes componentes:

2.5.1 Acreditación obligatoria

El Sistema tiene como punto de partida una acreditación obligatoria a través de la verificación detallada del cumplimiento de condiciones mínimas de calidad, establecidas a través de la normatividad expedida por el Gobierno Nacional en

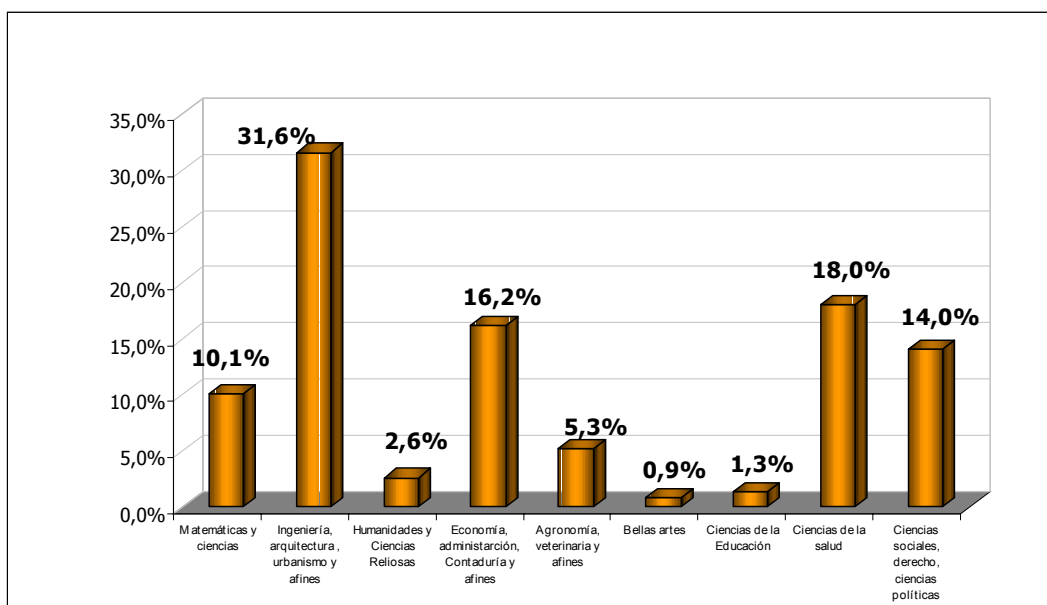
2003²⁵. Se han establecido quince condiciones mínimas de calidad y en ellas se prevén aspectos que van desde el carácter institucional, la infraestructura y el funcionamiento hasta su proyección e impacto social, cultura investigativa y pertinencia en un contexto globalizado.

2.5.2 Acreditación voluntaria

Es la acreditación temporal que las instituciones de educación superior solicitan por voluntad propia y les exige un riguroso proceso de revisarse y abrir sus puertas a profesionales externos para que verifiquen si cumplen con los requisitos de calidad y llevan a cabo sus objetivos. La acreditación obligatoria junto con la voluntaria culminan en la acreditación institucional. En el período 1999 – 2004 han obtenido acreditación voluntaria 228 programas en nueve áreas del conocimiento. (Gráfica 13)

Gráfica 13

Colombia. Programas acreditados voluntariamente – áreas del conocimiento 1998-2004



Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Boletín Informativo No.2 /2004

2.5.3 Exámenes de calidad de la educación superior - ECAES

Los ECAES miden las competencias generales y específicas de todos los estudiantes de último año de la educación superior. El proceso de diseño y desarrollo de estas pruebas va acompañado de estándares de competencias en las diferentes profesiones, que servirán para orientar a las instituciones en la actualización de sus proyectos educativos. En 2003 se evaluaron 58.901 estudiantes de último año y egresados de 27 programas de pregrado.

2.5.4 Observatorio del mercado laboral

En Colombia se presenta una debilidad en la identificación, seguimiento, interpretación e investigación sobre las condiciones del empleo para todos los niveles

²⁵ **DECRETO 2566 de 2003.** Por el cual se establecen condiciones mínimas de calidad para instituciones de educación superior.

de calificación de la educación pos-secundaria, lo que evidencia la necesidad de contar con un sistema de seguimiento que permita evaluar la pertinencia de la educación superior frente a las necesidades de desarrollo del país.

El Observatorio permite el seguimiento a los egresados de las instituciones de educación superior y el análisis de la información pertinente al mercado laboral. En 2004 se desarrolla la fase de montaje que permitirá crear un espacio de concertación para orientar el rumbo de la educación superior.

2.6 Diálogo político, redes de asociación y participación de la sociedad civil en el proceso de cambio educativo

Con la Constitución Política de 1991, el país se compromete en un proceso de descentralización, que abre nuevas posibilidades a la democracia, a la participación y a una ciudadanía plena. Al acercar la toma de decisiones al ciudadano, este puede incidir sobre la calidad y oportunidad de los servicios sociales.

La Ley General de Educación introdujo en cada institución educativa el Consejo Directivo y Gobierno Escolar, en donde son consideradas las iniciativas de los estudiantes, de los educadores, de los administradores y de los padres de familia, en relación con los aspectos financiero, administrativo y técnico – pedagógico. En los municipios, distritos, departamentos y la nación, se crean las Juntas de Educación, conformadas por actores claves del sector educativo y con funciones específicas, en el marco de las competencias de la respectiva entidad territorial. También se crean los Foros Educativos locales, regionales y nacionales, convocando a la comunidad educativa, para reflexionar sobre la educación y hacer recomendaciones a las autoridades.

El primer Plan Decenal de Educación, formulado para el período 1995 – 2005, da continuidad al proceso de reforma educativa iniciado con la promulgación de la Constitución de 1991; contó con amplias deliberaciones y debates por parte de diversas fuerzas y organizaciones de la sociedad civil y de diferentes instituciones del Estado colombiano, promoviendo un proceso de movilización nacional alrededor del tema de la educación, de manera que “constituye un instrumento de planeación indicativa para llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación”²⁶.

El Plan Nacional de Desarrollo, “Hacia un Estado Comunitario 2002-2006” fortalece la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas. “El compromiso con lo público se impulsará desde la educación básica y se facilitará la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración”.

Con respecto a las administraciones territoriales, el Plan expresa, “se promoverá la participación de la ciudadanía y las organizaciones comunales” en la elaboración de presupuestos y en la formulación, seguimiento y evaluación de las decisiones de política pública que las afectan. Uno de los mecanismos principales de participación y concertación se viene dando son los Consejos Comunales de Gobierno, en los que confluyen la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno Nacional”²⁷.

²⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *El Plan Decenal en marcha, gestión y resultados 1996-1998*. julio de 1998

²⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Ley orgánica 812 de 2003. Hacia un Estado Comunitario 2002-2006*

3 PROBLEMAS Y DESAFÍOS QUE ENFRENTA EL SISTEMA EDUCATIVO AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

- **Universalizar el acceso de la población a la educación básica**

Alcanzar el objetivo de universalizar la educación preescolar, primaria y secundaria, particularmente para grupos de población de menores ingresos. La política del actual gobierno es incrementar en 1.5 millones de cupos escolares al término del 2006, dando especial atención a la población más vulnerable, como un mecanismo para asegurar mayor equidad en la distribución de oportunidades, elevando la tasa de cobertura bruta del 82% al 92%. Sin descuidar la atención que merece la educación básica primaria, se prestará especial cuidado a los niveles de preescolar, secundaria y media, con particular énfasis en las zonas rurales.

- **Aumentar los recursos financieros para universalizar la educación y garantizar su uso eficiente**

En el trigésimo período de sesiones de la CEPAL, realizado en San Juan, Puerto Rico, sobre el tema de Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y El Caribe, CEPAL – UNESCO presentaron una propuesta de metas educativas para el año 2015 : a) Universalizar la educación preprimaria: elevar a 100% la tasa neta de matrícula de los niños entre 3 y 5 años de edad; b) Asegurar el logro universal del ciclo de primaria: llegar a 100% de la tasa neta de matrícula de los niños entre 6 y 12 años de edad; c) Incrementar la cobertura de la educación secundaria y media: alcanzar una tasa neta no inferior a 75%, así como reducir los índices de repitencia; d) Erradicar el analfabetismo adulto: alfabetizar al total de la población de 15 y más años de edad.

Los recursos totales necesarios para cumplir las metas educacionales al año 2015 se estiman en US\$ 149.000 millones. Si el conjunto de los países quieren ver cumplidas las cuatro metas deberían gastar en los próximos once años cerca de US\$ 13.560 millones adicionales por año (entre 2005 y 2015), de modo que el esfuerzo financiero adicional es de 16,6% por año, respecto de lo que los países de la región gastaban a comienzos de la década.

Estas metas deberán ser analizadas por cada país para determinar su viabilidad. Colombia tiene restricciones de orden legal y financiero para avanzar en la cobertura de los niños de 3 y 4 años de edad.

De acuerdo con la estimación de recursos financieros por país, Colombia necesitaría gastar US\$ 16.500 millones para cumplir las metas del próximo decenio; esto equivale a gastar en los próximos once años cerca de US\$ 1.500 millones adicionales por año (entre 2005 y 2015), cifra que equivale al 2% del PIB adicional cada año.

Para la financiación de las metas, se plantea a los países además de elevar inversión pública en educación, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB, alternativas a través del gasto privado, proveniente de dos fuentes: las familias y el sector empresarial, así como recursos externos provenientes de la deuda pública y la cooperación internacional, acompañadas con mejores prácticas de gestión. Para Colombia, la viabilidad financiera amerita un estudio cuidadoso, dadas las restricciones fiscales del país y el manejo de las especificidades socioeconómicas que implicaría la adopción de cualquiera de las opciones sugeridas.

- **Mejorar la calidad de la educación**

Si bien tenemos normas técnicas relacionadas con aspectos curriculares y con insumos que contribuyen al logro de más y mejores aprendizajes, es necesario fomentar su aplicación. Para ello se requiere apoyar técnicamente a los colegios para que las apropien y hacer un seguimiento detallado de su utilización. Igualmente, es necesario consolidar el sistema de evaluación de la calidad mediante aplicaciones periódicas, con resultados comparables que se den a conocer oportunamente a toda la sociedad, de forma que sea posible determinar los avances. Consideramos estratégica la conformación de un sistema de incentivos para aquellos docentes, rectores y colegios que demuestren resultados de excelencia, así como estrategias de apoyo para aquellos con bajos resultados²⁸.

El Plan Sectorial “La Revolución Educativa 2002-2006”, contempla como uno de sus pilares el mejoramiento de la cobertura del servicio educativo, acompañado con mejores niveles de calidad. En educación básica y media, el desafío está representado en la necesidad de avanzar en su mejoramiento a partir de la articulación de tres elementos: a) definición de un sistema integral de estándares; b) socialización de los resultados de las evaluaciones; c) formulación de planes de mejoramiento con metas conducentes a elevar la calidad educativa. Adicionalmente el Gobierno Nacional apoya la difusión de experiencias exitosas en función del aprendizaje de los estudiantes.

Los resultados de las pruebas SABER, proporcionan insumos para formular los Planes de Mejoramiento Continuo de las instituciones educativas; la probabilidad de éxito del plan aumenta cuando sus metas están proyectadas sobre una línea de base, que permite identificar hacia qué se deben enfocar los mayores esfuerzos y cuáles son los aportes que cada uno de los actores de la comunidad educativa puede realizar en el proceso.

- **Incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación**

Utilización de nuevas tecnologías, como estrategia para la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad, tales como educación a distancia para favorecer la población de lugares alejados; mejora del servicio educativo con la utilización de programas de aprendizaje interactivo; la adquisición, actualización, uso y difusión del conocimiento a través de internet.

Como una de las estrategias de *La Revolución Educativa 2002-2006*, el Ministerio de Educación trabaja el proyecto de *Nuevas tecnologías para el desarrollo de competencias*, para mejorar la calidad y oferta de la educación mediante la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

Las líneas de acción del proyecto se han definido alrededor de tres grandes ejes: dotación de infraestructura y conectividad, organización, procesos y estándares y, contenidos de calidad. La puesta en funcionamiento de este último ha dado lugar al portal nacional de educación, denominado “*Portal Educativo Colombia Aprende*”, como dispositivo tecnológico que permitirá poner a disposición de toda la comunidad educativa del país materiales educativos y herramientas para apoyar las políticas de la Revolución Educativa.

²⁸ PREAL, FUNDACIÓN CORONA, CORPOEDUCACIÓN. *Entre el avance y el retroceso. Informe de progreso educativo Colombia 2003*, Pág. 33

- **Consolidar la autonomía escolar**

Las reformas recientes ponen especial énfasis en este aspecto y generan condiciones para que los colegios sean los responsables por los resultados de la educación que brindan, y rindan cuentas a los padres de familia y a la sociedad sobre sus acciones. Esto requiere de fuerte apoyo técnico para que asuman sus funciones de manera eficiente y eficaz²⁹.

- **Formación en competencias ciudadanas**

Formar para una participación activa en la vida ciudadana y para el respeto de los derechos humanos, tanto en las instituciones educativas como en programas informales por los medios masivos de comunicación, tendientes a la conformación de organizaciones ciudadanas que participen en la gestión: formulación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo locales y regionales, apoyando el proceso de descentralización.

- **Mejorar las condiciones profesionales de los docentes**

Las medidas para atraer docentes de alta calidad, y conformar un esquema de ingreso, permanencia, retiro y pagos basados en resultados verificables periódicamente son recientes. Además, son obligatorias sólo para las personas que ingresarán a partir de ahora al servicio docente, aunque los profesores vinculados actualmente pueden pasarse a este nuevo régimen de manera voluntaria. En el corto plazo es esencial que se monitoreen los concursos de méritos, así como las evaluaciones y los ascensos. En los próximos años se requerirá monitorear el cumplimiento de las normas, para garantizar que la carrera docente sea ejercida por profesionales idóneos y comprometidos con la calidad de su trabajo y de resultados que éste produce³⁰.

- **Mejorar las estadísticas e indicadores de la educación**

Una reforma efectiva se fundamenta en datos confiables. Aunque en la última década mejoraron las estadísticas y los indicadores educativos en cuanto a su calidad y disponibilidad, aún persisten diferencias sustanciales entre las diversas fuentes, lo que ha impedido consolidar un sistema confiable para los colegios, municipios, distritos, departamentos y nación.

Las recientes reformas establecen como requisito para la transferencia de recursos financieros la conformación de un sistema de información que indique el número de niños y jóvenes atendidos, la población que falta por atender, el monto de recursos recibidos y su destinación, lo cual es un buen comienzo. Es necesario hacer seguimiento para garantizar que efectivamente puedan mostrar la situación del sector y evaluar los progresos, tanto a nivel de escuelas como de ciudades y departamentos³¹.

- **Mejorar la eficiencia del sector en todos los niveles territoriales**

Desarrollar políticas orientadas a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones en todas las instancias administrativas: nacional, departamental, municipal, e institucional, modernizando las estructuras institucionales del sector educativo, sus

²⁹ Ibid. P. 33

³⁰ Ibid. P. 33

³¹ Ibid. P. 35

procedimientos administrativos y operativos, así como sus sistemas de incentivos y supervisión, de tal manera que obtengan mejores resultados en términos de cobertura y calidad.

En este contexto, la tercera política del Plan Sectorial “La Revolución Educativa 2002-2006”, está enfocada a la modernización de la administración y la gestión del sector, mediante la modernización del Ministerio de Educación y de las secretarías educación, la concertación de los Planes de Gestión y Desempeño con las Instituciones de Educación Superior; y el desarrollo del sistema de información del sector educativo.

II. EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS LOS JÓVENES: DESAFÍOS, TENDENCIAS Y PRIORIDADES

1 EDUCACIÓN E IGUALDAD DE GÉNEROS

1.1 Preocupaciones en cuanto a la temática de género y educación

En desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y, con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Nacional adelantará la política para las mujeres. Esta se hará a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la cual coordinará un proceso de concertación con Ministerios y demás entidades públicas, para articular la dimensión de género en sus programas proyectos y presupuestos, dentro del marco de las estrategias y programas, contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo del período 2002-2006

Los indicadores contemplados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en Colombia, señalan que “se continúan reproduciendo los estereotipos tradicionales de mujeres y hombres; se sigue presentando a las mujeres en su rol tradicional, estigmatizándolas y creando imágenes discriminatorias”.³²

1.2 Políticas de géneros en la educación y formación, dirigidas a los jóvenes

Bajo la coordinación de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Educación participa en la definición de acciones específicas de la política “Mujeres constructoras de Paz y de Desarrollo”, que contempla:

La formulación de un plan de igualdad y equidad en las oportunidades entre mujeres y hombres; un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones; difusión y promoción de los derechos de la mujer para impactar la violencia intrafamiliar y sexual.

Favorecer a las mujeres de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente esté identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación y empleo en forma prioritaria.

Crear un sistema de información nacional respecto de la labor desarrollada por las entidades que trabajan el tema de la mujer, el cual recoja las experiencias locales y regionales.

Participación directa y autónoma de las organizaciones de mujeres en los diferentes procesos nacionales y locales de diálogo y negociación política del conflicto social y armado, que incluya y represente los intereses de la diversidad de Movimiento Social de Mujeres.

³² CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. *Política Mujeres constructoras de paz y desarrollo*. Área Educación, tema: Indicadores Relacionados.

1.3 Medidas para promover la igualdad de géneros en el acceso a una educación y formación de calidad

En el marco de la política “Mujeres constructoras de Paz y de Desarrollo”, el Ministerio participa en las siguientes acciones: apoyar el diseño y la ejecución del programa Nacional de Educación en Género y Diversidad; participar en el Observatorio de Asuntos de Género; adelantar el Programa de Democracia; y apoyar la realización de convenios con universidades.

En los estándares de competencias ciudadanas de educación básica y media, elaborados por el Ministerio de Educación, se incluye la pluralidad, identidad y valoración de las diferencias; donde se contemplan aspectos relacionados con las diferencias de niños, niñas y jóvenes³³.

2 EDUCACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

2.1 Desafíos para asegurar la inclusión social

La política de ampliación de cobertura del Plan de Desarrollo 2002-2006, está dirigida a elevar la cobertura de preescolar, básica y media, con la creación de 1,5 millones de nuevos cupos educativos, dando especial atención a la población más vulnerable, como un mecanismo para asegurar mayor equidad en la distribución de oportunidades. Para ello, se han destinado recursos financieros del presupuesto nacional y de crédito externo, para poner en marcha proyectos de atención prioritaria a cuatro grupos de población vulnerable: desplazados por el conflicto, población indígena, niños con limitaciones o discapacidades, y población de las áreas rurales de baja densidad. En la política de cobertura, la ampliación de cupos escolares previsto para la población vulnerable, representa el 42,6% del total de la meta propuesta.

2.2 Grupos de población más vulnerables

En el sistema educativo se consideran como grupos más vulnerables a los niños y jóvenes que no acceden fácilmente al sistema educativo por diferentes razones: a) porque su cultura y contexto son diferentes y no ven pertinente la educación o la forma como esta se imparte; b) porque tienen dificultades físicas para acceder y permanecer en el sistema; c) porque han estado fuera de la escuela o viven en zonas rurales dispersas; porque las condiciones políticas que enfrenta el país les ha interrumpido su proceso creativo. Entre estos grupos se encuentran: los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas, los raizales y gitanos, la población de frontera, los jóvenes iletrados, los niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, los afectados por el conflicto armado y la población rural.

Cabe también mencionar que la agudización del conflicto colombiano ha generado un incremento en la demanda de cupos en las áreas urbanas. Estimativos de la Red de Solidaridad indican que para el año 2002 había cerca de 800 mil desplazados por presiones de diferentes actores armados, de los cuales cerca de 200 mil eran niños y jóvenes entre 5 y 17 años.

³³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas*. Serie Guías No. 6. 2004

2.3 Medidas adoptadas para la atención educativa de grupos vulnerables

La atención eficaz y oportuna a este tipo de poblaciones exige modelos flexibles, que respondan a sus características de dispersión y movilidad. Por esta razón, una de las estrategias para promover el acceso de las poblaciones vulnerables es la de la contratación del servicio educativo. Bajo esta modalidad, las entidades territoriales podrán contratar la prestación del servicio educativo con instituciones eclesiásticas, cooperativas, colegios, asociaciones o corporaciones de reconocida idoneidad, seleccionadas mediante concursos de méritos. La contratación deberá pactarse por alumno atendido, con incentivos por resultados en términos de calidad. Las entidades territoriales y el Gobierno Nacional identificarán los beneficiarios y la modalidad de ampliación de cobertura que sea apropiada para cada región, teniendo en cuenta que a los estudiantes se les debe garantizar el ciclo completo de educación básica y media³⁴.

Para el acceso a la educación de estos grupos poblacionales, como los menores desplazados, desvinculados, con necesidades educativas especiales, y los pertenecientes a las etnias, el Ministerio de Educación ha proyectado directivas que orientan los procesos de acceso y atención dentro del sistema educativo.

Una de las grandes dificultades que tiene el sector es la ausencia de cifras estadísticas para identificar estas poblaciones y las causas de su situación. El Ministerio de Educación está trabajando en la realización de diagnósticos particulares, mediante un trabajo concertado con las Secretarías de Educación, para recolectar la información. Se espera que el Censo de Población del año 2005 permita su identificación y particularidades.

3 EDUCACIÓN Y COMPETENCIAS PARA LA VIDA

3.1 Renovación del sistema de educación secundaria

La renovación de la educación básica y media frente a las exigencias y retos que nos plantea el siglo XXI, está contemplada en el Plan de Desarrollo “La Revolución Educativa”, que considera la educación como un factor estratégico y prioritario del desarrollo humano, social y económico del país y un instrumento esencial para la construcción de sociedad más autónoma, justa y democrática.

Los problemas estructurales de la educación, identificados en el Plan de Desarrollo del Gobierno, se enfrentan en “La Revolución Educativa 2002-2006”, que propone transformar el sistema educativo en magnitud y pertinencia, impulsando estrategias que apuntan a expandir la cobertura con criterios de equidad, mejorar la calidad y aumentar la eficiencia y la productividad del sector.

El mejoramiento de la calidad de educación básica y media se buscará a través de los siguientes programas:

Evaluar: definición de estándares, evaluación de alumnos y evaluación de desempeño de docentes.

Mejorar: Planes de Mejoramiento, difusión de experiencias exitosas y desarrollo de la carrera docente.

Fomentar: pertinencia de los programas ofrecidos, desarrollo de competencias; televisión, radio educativa y nuevas tecnologías.

³⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2003): *La Revolución Educativa – Plan Sectorial 2002-2006*

Con esta política se busca el logro de los objetivos del ciclo de educación básica secundaria, establecidos por la Ley General de Educación.

3.2 Flexibilidad de aprendizaje y de desarrollo de habilidades para la vida, a través de los currículos y programas de educación secundaria

En cuanto a la flexibilidad en la formación de los jóvenes, desde 1994, la Ley General de Educación estableció que las instituciones de educación gozan de autonomía para estructurar el currículo en cuanto a contenidos, métodos, organización de actividades de formación, culturales y deportivas, creación de opciones para elección de los alumnos, de acuerdo con las condiciones regionales y locales y las necesidades e intereses de los propios estudiantes.

El nivel nacional viene apoyando a los entes regionales en el manejo de esta autonomía, a través de políticas coherentes y producción de materiales y procesos que ayuden a los docentes a flexibilizar y renovar el currículo, tales como: lineamientos curriculares por áreas, estándares de las áreas básicas y laborales, resultados de pruebas censales en áreas básicas, foros regionales y nacionales.

3.3 Organización de currículos de secundaria en formación de valores

En este aspecto el Ministerio de Educación viene promoviendo a través de la difusión y la capacitación, la incorporación al currículo de las competencias ciudadanas. Las competencias ciudadanas las entendemos como el conjunto de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, conocimientos y actitudes que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano (o futuro ciudadano) actúe de manera constructiva en la sociedad democrática. Las competencias ciudadanas permiten desarrollar en los estudiantes actitudes y conocimientos que contribuyan activamente a la convivencia pacífica, para que participen responsable y constructivamente en los procesos democráticos y respeten y valoren la pluralidad y las diferencias, tanto en su entorno cercano (familia, amigos, aula, institución escolar), como en su comunidad, país o en el nivel internacional.

4 EDUCACIÓN Y EL PAPEL CLAVE DE LOS DOCENTES

4.1 Políticas nacionales sobre la condición y el rol de los docentes

La autonomía curricular de las instituciones educativas ha dado una gran responsabilidad a los docentes y a las comunidades educativas, para flexibilizar el currículo y a partir de las mismas instituciones comenzar el proceso de cambio.

En virtud de lo anterior, directivos, docentes y demás miembros de la comunidad educativa, construyen su proyecto educativo institucional, que sintetiza toda la filosofía de formación de los estudiantes, el modelo pedagógico que se quiere privilegiar y el currículo. Por ello las últimas políticas del Ministerio en especial la actual "Revolución Educativa", buscan fortalecer la acción de la institución educativa y por ende de los docentes, en los procesos de mejoramiento, a partir del manejo de los resultados de las evaluaciones y referentes como los estándares de calidad.

4.2 Medidas tomadas sobre la base de la Declaración de la Conferencia Internacional de Educación - CIE de 1996

Específicamente la política de mejoramiento de la calidad que actualmente se desarrolla, se diseñó para darle al docente y a las instituciones educativas más protagonismo, en los procesos de cambio y mejoramiento del servicio educativo.

Igualmente desde 1998, se ha desarrollado un proceso de acreditación de todas las instituciones formadoras de docentes³⁵, con el fin de actualizar la formación de los docentes y ajustarla a las necesidades y exigencias del siglo XXI.

El mejoramiento de la calidad constituye un pilar fundamental del Plan de Desarrollo Educativo. Para ello, el Ministerio de Educación desarrolla de manera prioritaria la promoción del diseño y ejecución de Planes de Mejoramiento Educativo, que busca que los directivos y los docentes realicen acuerdos sobre sus rutas, acciones y metas para establecer mejoras y cambios en la gestión educativa.

Esta iniciativa se traduce en las siguientes estrategias:

- La vinculación de las Secretarías de las entidades territoriales en un proceso de acompañamiento para fortalecer las funciones de dirección de la educación: planificación, asignación de recursos, seguimiento y evaluación; rendición de cuentas y vigilancia social, y de asistencia técnica para apoyar el desarrollo y la gestión educativa.
- Capacitación de directivos: se busca fortalecer la capacidad gerencial de los equipos de dirección de las instituciones educativas, para que puedan desempeñar sus nuevas funciones e impulsar el desarrollo continuo de la gestión escolar. La meta es que las instituciones educativas a través de su equipo de dirección diseñen y desarrollen planes de mejoramiento.
- Se realizan en el país acciones que buscan divulgar la reflexión sobre las prácticas educativas, en el marco de los estándares y la socialización de experiencias exitosas.

4.3 Renovación de la formación inicial para permitir a los docentes encarar los nuevos desafíos de la educación

La reforma de las Normales Superiores y los procesos de acreditación previa y de calidad, han producido cambios en la formación inicial de los maestros de la educación básica. Igualmente, a partir de 1998 y hasta el año 2000, todos los programas de formación de docentes a nivel profesional debieron superar un proceso de acreditación previa, para poder seguir funcionando; este proceso de acreditación previa seleccionó los mejores programas y aseguró una mejor formación inicial de los docentes.

Podemos señalar al respecto que aún no se ha iniciado un estudio acerca de los cambios logrados con los procesos de acreditación, pues esta dinámica sólo se inició en 1999 y aún quedan normales por acreditarse: de 138 escuelas normales superiores reconocidas, todas tienen acreditación previa y 125 se han sometido a acreditación de calidad y desarrollo.

Sin embargo, las escuelas acreditadas cumplieron con los requisitos exigidos para otorgar tal certificación: apropiación del documento marco; desarrollo del proceso de autoevaluación, en el que se muestra el avance obtenido en comparación con la acreditación previa, proceso que se describe y explica en documento de carácter informativo, en el cual se incluye el plan de mejoramiento institucional; luego de cumplidos estos requisitos, las Escuelas Normales Superiores recibieron la visita de

³⁵ DECRETO 272 DE 1998. *Por el cual se establecen los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos de pregrado y postgrado en Educación ofrecidos por las universidades y por las instituciones universitarias, se establece la nomenclatura de los títulos y se dictan otras disposiciones.*

pares académicos, quienes de acuerdo con los resultados obtenidos de la aplicación de la ficha de registro de la evaluación externa, avalan el proceso de calidad y desarrollo.

De otro lado, dado que la temática referida a la formación inicial de maestros es de vital importancia para las exigencias de calidad, actualmente el Ministerio de Educación viene diseñando un proyecto que tiene como propósito sistematizar la experiencia de acreditación, con el objeto de que a partir de sus resultados, se tengan insumos para elaborar y diseñar los criterios e instrumentos de alta calidad, proyecto que convocará a las escuelas normales.

5 EDUCACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE

5.1 El desarrollo sostenible en el currículo y en los programas de estudio vigentes

Dentro de los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación para la elaboración del currículo por parte de las instituciones educativas, éstas organizan las áreas obligatorias y fundamentales definidas para cada nivel, con la posibilidad de introducir asignaturas optativas y adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, dando lugar al Plan de Estudios.

En las orientaciones curriculares suministradas en 2002, el Ministerio de Educación contempla en el área de sociales la necesidad de buscar desarrollos económicos sostenibles y promulga estándares de competencias, definiendo unos criterios básicos de calidad para desarrollar en los estudiantes habilidades relacionadas con el desarrollo sostenible, permitiendo a los docentes de las instituciones educativas en sus respectivos diseños curriculares y planes de estudio, incluir conocimientos relacionados con el tema en cuestión.

III. REFERENCIAS DOCUMENTALES

- DECRETO 1860 de agosto 3 de 1994. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales.* <http://www.mineducacion.gov.co/informes>
- DECRETO 2566 de septiembre 10 de 2003. *Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones.* <http://www.mineducacion.gov.co/informes>
- DECRETO 2582 de septiembre 12 de 2003. *Por el cual se establecen reglas y mecanismos generales para la evaluación, del desempeño de los docentes y directivos docentes que laboran en los establecimientos educativos estatales.* <http://www.mineducacion.gov.co/informes>
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003): *10 años de desarrollo humano en Colombia.* Bogotá, D.C., Colombia.
- FONSECA, J. B. (2004): *Legislación para la educación 1999 – 2004.* Tomo II. Bogotá, D.C., Colombia.
- FUNDACIÓN CORONA Y CORPOEDUCACIÓN (2003): *Entre el avance y el retroceso Informe de progreso educativo Colombia 2003.* Bogotá, D.C. Colombia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2003): *Estándares básicos de calidad en matemáticas y lenguaje. Educación básica y media.* Bogotá, D.C. www.mineducacion.gov.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Serie Guías No.6 (2003): *Estándares básicos de competencias ciudadanas. Educación básica y media.* Bogotá, D.C. www.mineducacion.gov.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *La Revolución Educativa – Plan Sectorial 2002-2006.* www.mineducacion.gov/informes.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Evolución de las normas nacionales en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos. Finalidades y alcances del Decreto 230 de 2002.* www.mineducacion.gov.co/normas.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. *Plan Decenal de Educación 1996 – 2005.* En: www.mineducacion.gov/informes.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Serie documentos especiales. *Ley General de Educación, 115 de 1994*
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2003): *Competencias laborales. Articulación de la educación con el mundo productivo – la formación de competencias laborales.* Bogotá, D.C, Colombia. <http://www.mineducacion.gov.co/informes>

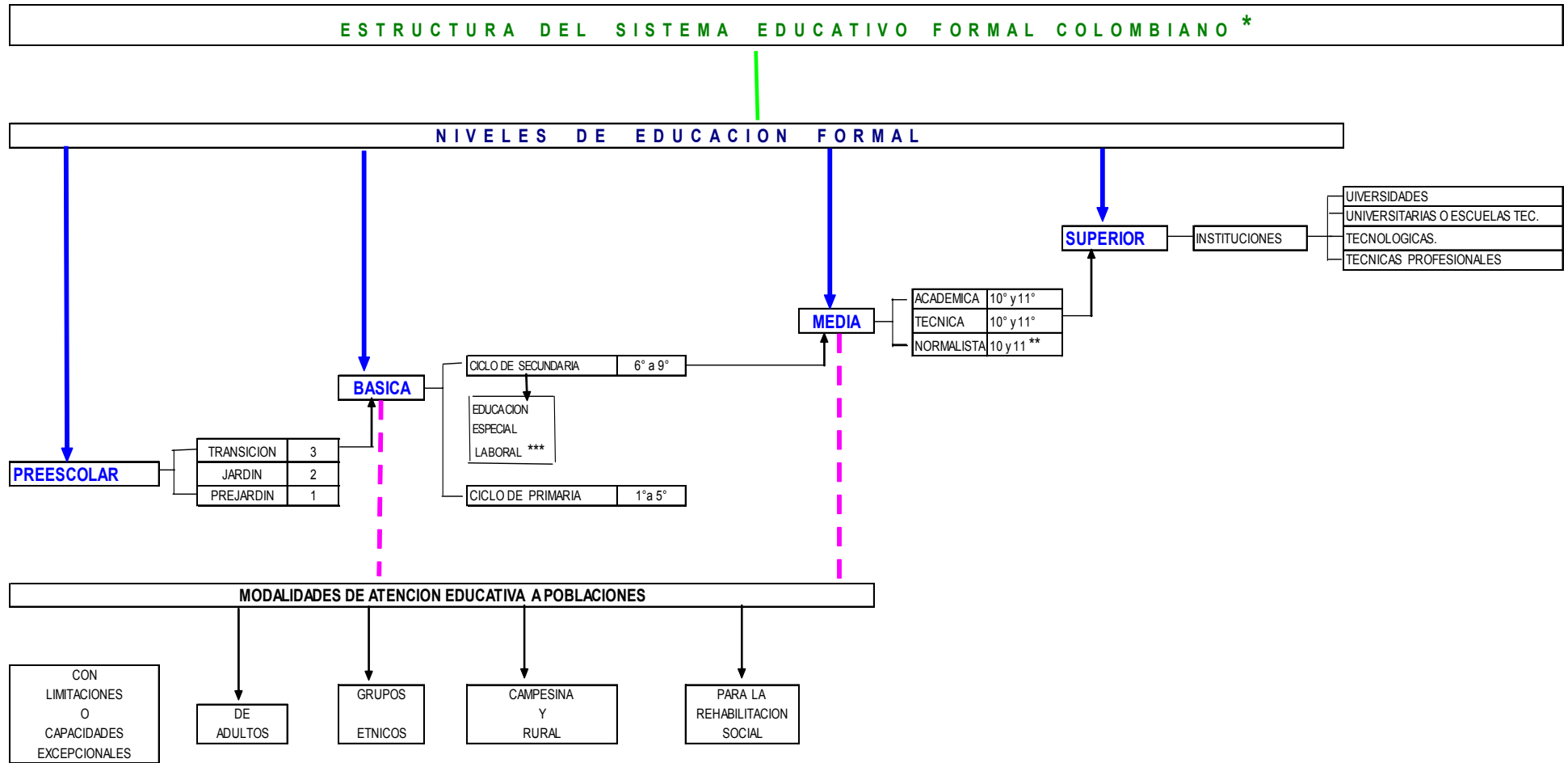
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Guía No.3 (2003): *Manual de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes*. Bogotá, D.C, Colombia.

LEY 812 DE 2003. *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*. WWW.juriscol.banrep.gov.co

LEY 715 de 2001. *Normas orgánicas en materia de recursos y competencias, para organizar la prestación de los servicios de educación y salud*. WWW.juriscol.banrep.gov.co

VILLANUEVA TORREGROZA , A. (2004): *Ley General de Educación – articulación con la Ley 715*. Bogotá, D.C. Colombia.

ANEXO 1°



* Ley 30 / 92, Ley 115/94 Decretos 1860/94, 311/96 y 312/96 ** Normal Superior Ciclos 12 Y 13. *** Artículo 26 Ley 115 /94