



CONTENIDO

Introducción	7
1. Cobertura educativa y política de ampliación de cobertura	9
2. Calidad educativa y política de mejoramiento de la calidad	20
3. Eficiencia del sector educativo y política de mejoramiento	32
Anexo 1	40



Introducción

La educación es un factor primordial, estratégico, prioritario, y condición esencial para el desarrollo social y económico de cualquier conglomerado humano. Asimismo, es un derecho universal, un deber del Estado y de la sociedad, y un instrumento esencial en la construcción de sociedades autónomas, justas y democráticas.

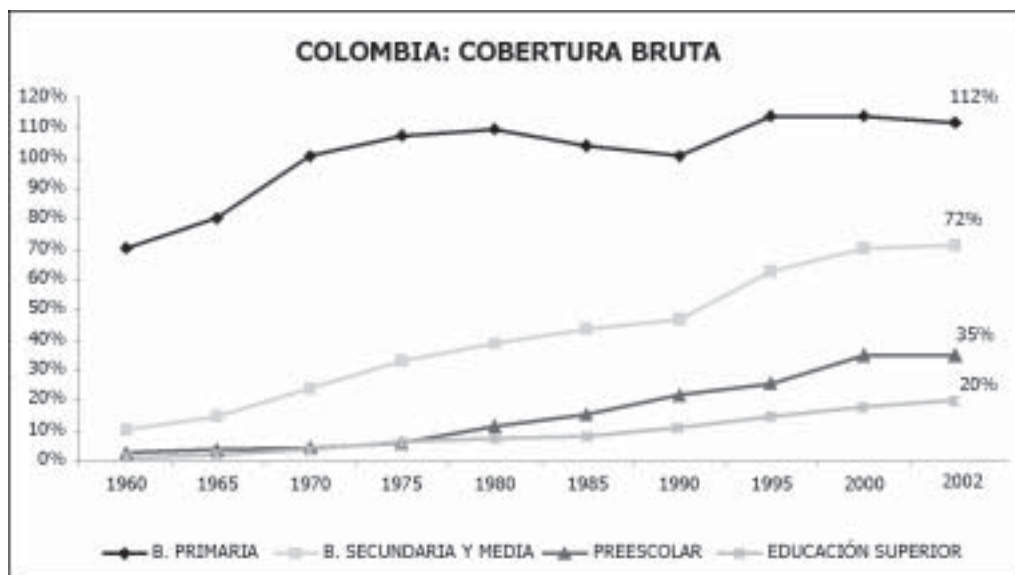
De su cobertura y calidad dependen las posibilidades que tiene un país de competir en el concierto de las naciones. A pesar de los esfuerzos realizados, Colombia está lejos de abarcar a la totalidad de los niños y jóvenes con una educación básica de calidad. Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad de nuestro sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes.

Si bien es cierto que durante las últimas décadas Colombia ha realizado grandes esfuerzos para superar dichos escollos en los distintos niveles educativos (Gráfica 1), y a pesar del largo camino que falta por recorrer, los mayores incrementos se alcanzaron en los años 90 como resultado de los cambios estructurales derivados de la Constitución de 1991.



Gráfica 1

Colombia. Cobertura bruta por niveles



Fuente: MEN, DANE, UNESCO.



Sin embargo, dichos progresos no han sido suficientes para mantener los niveles de escolaridad esperados, acordes con el nivel de desarrollo deseado. De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares, 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.

La Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico, y mejorar la calidad de vida de la población. Para cumplir este objetivo, el Plan de Desarrollo Educativo ha definido tres políticas educativas básicas:

1. Ampliar la cobertura educativa
2. Mejorar la calidad de la educación
3. Mejorar la eficiencia del sector educativo

Bajo el principio rector de la equidad, estas tres políticas están orientadas a facilitar el acceso de los niños y niñas de todas las regiones del país a las instituciones educativas; a posibilitar la permanencia en las aulas a lo largo del ciclo educativo; a mejorar sus procesos de aprendizaje de tal manera que puedan desarrollar las capacidades necesarias para contribuir en forma permanente a la construcción de un país mejor y a enfrentar las exigencias del mundo contemporáneo.

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estas tres políticas, el Ministerio de Educación formuló 40 proyectos estratégicos: 11 proyectos cuyo fin es apoyar la política de ampliación de cobertura; 20 proyectos que aseguren el cumplimiento de las metas de calidad educativa y 9 de ellos orientados a avanzar en la política de eficiencia sectorial (Cuadro 1).

Cuadro 1. Proyectos Estratégicos del Plan Educativo

Objetivos de la política	Educación Básica y Media	Educación Superior	Total Proyectos
Cobertura	5	6	11
Calidad	13	7	20
Eficiencia	6	3	9

Los proyectos señalados serán financiados con recursos de la participación en educación del Sistema General de Participaciones, recursos adicionales del presupuesto nacional y de crédito externo. En el Anexo 1 se relacionan los proyectos por niveles educativos para cada una de las políticas.

1. Cobertura educativa y política de ampliación de cobertura

1.1 Diagnóstico

En el año 2002, cerca de 10 millones de estudiantes asistieron a preescolar, básica primaria, secundaria y media/¹. 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.

En términos de la educación básica y media, la cobertura bruta/² en 2002 llegó al 82%, mientras que la cobertura neta/³ 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 2).

Cuadro 2

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 cobertu-



1. Cálculos con base en la información de matrícula suministrada por las Secretarías de Educación
2. 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.
3. Cobertura Neta: Matrícula en edad para el nivel en consideración / Total de población en edad para ese nivel.

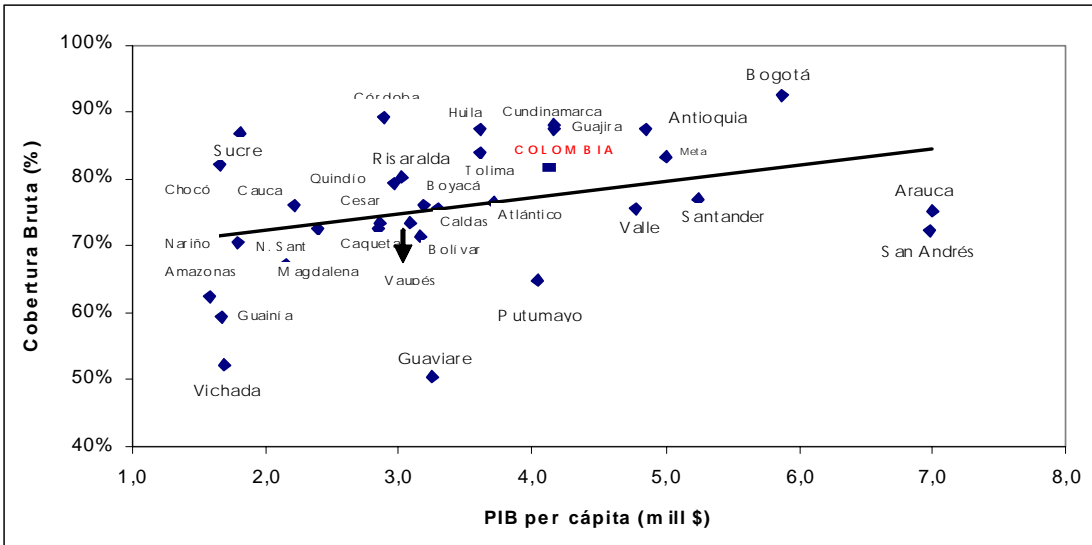


ra cuando se pasa de la primaria a la secundaria y de esta última a la media. Los índices de cobertura bruta superiores al 100% en la básica primaria indican que la capacidad instalada promedio está en condiciones de atender a la población correspondiente a ese grupo de edad, tanto en la zona urbana como en la rural. El incremento marginal en cobertura en este nivel depende de una mejor adecuación de la oferta a las condiciones de la demanda, en particular en las áreas más distantes y dispersas.

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%.

A nivel departamental, se hacen evidentes marcados contrastes en los índices de cobertura bruta en relación con el producto interno bruto per cápita de cada departamento (Gráfica 2). Mientras que entidades territoriales como Antioquia, Meta o Bogotá alcanzan coberturas superiores a la tendencia nacional para su nivel de ingreso, otras regiones como San Andrés, Magdalena y los nuevos departamentos presentan bajas coberturas para sus niveles de ingreso.

Gráfica 2
PIB per cápita vs. Cobertura Bruta (2001)



Fuente: MEN – DANE – Secretarías de Educación Departamentales.

1.1.1 Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

De acuerdo con datos de la Encuesta Continua de Hogares del DANE, en el año 2001, el 16% de la población entre 5 y 17 años estaba por fuera del sistema educativo; 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. El grupo más crítico en cuanto a porcentaje de población por fuera del sistema escolar es el de 16 y 17 años, que alcanza niveles cercanos al 41% (Cuadro 3).



Cuadro 3

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 4). 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 4

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.

1.1.2 Deserción y Repitencia

La inasistencia y la deserción escolar son dos problemas sobre los que se debe profundizar. 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)⁴. 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, estimular 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, tales como 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 comunidad⁵.

4. Cálculos con base en la Encuesta de Calidad de Vida 1997

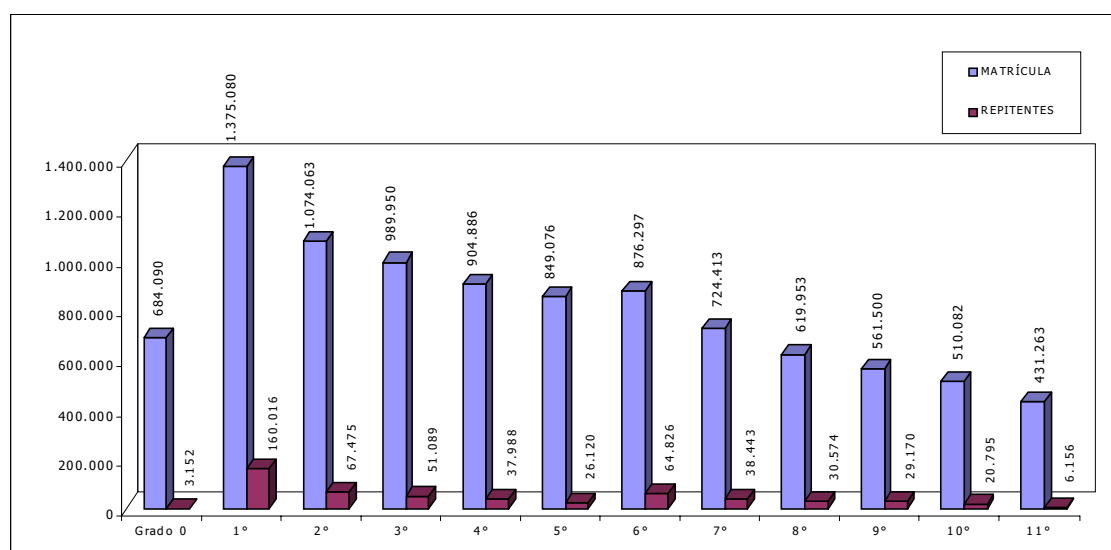
5. Ver un resumen de tales estudios en Nieto, María Carolina. Los fenómenos de deserción, repitencia y extraedad en Colombia 1990-1999. Estado del Arte. 2001

Los problemas indicados se han visto agravados por la agudización del conflicto colombiano. 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.

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción se presentan en el primer grado de primaria, con niveles cercanos al 12% y al 11% respectivamente⁶. 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 estas últimas, 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.

1.1.3 Cobertura en Educación Superior

Las cifras de cobertura de la educación superior colombiana ponen de manifiesto que a pesar del crecimiento alcanzado durante la última década, el país continúa por debajo de los niveles internacionales. En el año 2002, Colombia presentaba un nivel de cobertura del 20%⁷, por debajo del promedio que presentaban en 1997 los países de América Latina y los de la OCDE⁸, de 25% y 54% respectivamente⁹. Por el contrario, la oferta privada en educación superior muestra una tendencia creciente: mientras en los años sesenta la oferta privada era del 41%, en la actualidad está por encima del 60%.

6. Cálculos del DANE para 2001.

7. Esta tasa es calculada como los estudiantes de pregrado en relación con la población entre los 18 y los 23 años

8. OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

9. Fuente: UNESCO data (1999) reportado en World Development Indicators 2001.



Aunque la asimilación de la demanda potencial/¹⁰ apenas llega al 42%, la cobertura bruta en pregrado se incrementó en un 68% durante la década de los noventa. La matrícula de posgrado, por su parte, pasó de 53.607 estudiantes en 1997 a 55.911 en 2000, luego de una disminución de 8.000 alumnos en 1998 y 1999. 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.

El sistema de educación superior continúa siendo inequitativo. En 1993, sólo el 3,5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior; comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997 la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: mientras que solo el 9% de los jóvenes de menores ingresos tenía acceso a la educación superior, en la población de mayores ingresos este porcentaje alcanzaba el 65%.

La insuficiente cobertura coexiste con un alto porcentaje de cupos que no se utilizan/¹¹. De allí se desprende que un balance más adecuado entre la oferta y la demanda no es sólo un problema de inversión pública; debe ir de la mano del mejoramiento de las condiciones económicas y crediticias de los estudiantes, así como del direccionamiento de la oferta. Las alternativas de financiación a través de créditos educativos continúan siendo insuficientes. Durante el período 1995 - 1999 el porcentaje de alumnos con crédito del ICETEX disminuyó de 7,5% a 4,5%. En el año 2000 este porcentaje volvió a aumentar y llegó al 6%, con 55.000 alumnos beneficiados/¹².

1.2 Política de ampliación de cobertura educativa

1.2.1 Educación Preescolar, Básica y Media

La política de ampliación de cobertura está dirigida a elevar la cobertura bruta del 82% al 92% con la creación de 1,5 millones de cupos educativos, dando especial atención a la población más vulnerable, como un mecanismo para asegurar mayor equidad en la distribución de oportunidades. Esta política incluye dos programas básicos: i) Reorganización, y ii) Recursos adicionales.

10. Calculada como las personas que presentan las pruebas de Estado (ICFES).

11. El mayor porcentaje de cupos sin utilizar se registra en el sector privado (52%), mientras que el sector público utiliza el 80% de su capacidad instalada.

12. Cálculos DNP-DDS-SE con base en información suministrada por el ICETEX.

13. El proceso de reorganización se inició en Colombia desde finales de los 90s. La Ley 715 de 2001 estableció el marco jurídico para el desarrollo y aplicación del proceso de reorganización del sector educativo.

i) **Reorganización.** Consiste en fortalecer el proceso de reorganización del sistema educativo/¹³ a partir del mejoramiento de la gestión de las entidades departamentales, municipales y de las instituciones educativas, mediante la mejor distribución y utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones, de tal manera que se asegure un mejor balance y equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros, y una

optimización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante el mejoramiento de la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos que faciliten las decisiones gerenciales de las secretarías de educación.

Para apoyar y consolidar los incrementos de cobertura que se deriven de los procesos de reorganización, el Ministerio reorientará la asignación de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982. Estos recursos se destinarán a cofinanciar proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura y dotación de los colegios en los niveles de preescolar, básica y media. Con el desarrollo del programa de reorganización se busca la creación de 800.000 nuevos cupos.



- ii) Recursos Adicionales para la Atención de la Población Vulnerable.** Este programa está dirigido a la creación de 640.000 nuevos cupos educativos a partir de la orientación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías/¹⁴, y del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías territoriales, de acuerdo con el Proyecto de Reforma Política del Estado.

Estos recursos serán utilizados para facilitar el acceso a la educación a aquellas poblaciones que por razones específicas han permanecido excluidas del sistema educativo tradicional. Se pondrán en marcha proyectos para atender en forma prioritaria cuatro grupos de población vulnerable: desplazados por el conflicto colombiano, población indígena, niños con limitaciones o discapacidades, y población de las áreas rurales de baja densidad. El Ministerio definirá criterios objetivos para la asignación de estos recursos, teniendo en cuenta parámetros de equidad, estímulo al esfuerzo local y racionalización del gasto según la reglamentación que para tal fin expida la Nación.

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

14. El Proyecto de Referendo presentado por el Gobierno propone que el 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinen a la financiación de proyectos de ampliación de la cobertura en los niveles de básica y media.



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 media.

Para complementar las acciones previstas dirigidas a la ampliación de cobertura en las áreas rurales, se continuará apoyando el desarrollo y aplicación de metodologías pedagógicas y modelos educativos innovadores y de reconocida efectividad en el país (Escuela Nueva, Posprimaria Rural, Sistema de Aprendizaje Tutorial-SAT, Servicio Educativo Rural-SER, Telesecundaria y Aceleración del Aprendizaje). El objetivo de este programa es la creación de 60.000 nuevos cupos.

Con el fin de apoyar los beneficios de los programas de ampliación de cobertura, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención y mejoren la eficiencia del sistema educativo. El Ministerio trabajará en coordinación con la Presidencia de la República, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y las administraciones departamentales y municipales en el fortalecimiento del programa “Familias en Acción” y en la ampliación de restaurantes escolares. Igualmente, se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes, junto con programas de alfabetización de adultos.

1.2.2 Acceso con Equidad a la Educación Superior

En educación superior, el Gobierno tiene como meta la implementación de tres programas para la creación de 400.000 nuevos cupos: i) crédito; ii) modernización de la gestión de las instituciones públicas de educación superior; y iii) promoción de la educación técnica y tecnológica. Este esfuerzo permitiría incrementar la cobertura del país en educación superior del 20% al 25%, lo que llevaría al país a estar en el promedio de cobertura de América Latina.

- i) **Crédito.** Mediante el proyecto “Acceso con Equidad a la Educación Superior” se crearán y fortalecerán mecanismos de financiación que faciliten el acceso a la educación superior de los estudiantes de menores recursos. Dicho programa será gerenciado y coordinado por el ICETEX con recursos provenientes de un crédito del Banco Mundial por US \$200 millones y recursos de contrapartida nacional por US \$87 millones/¹⁵. El crédito tiene tres componentes, el principal de los cuales es el de promover la equidad en el acceso; el segundo componente está dirigido al fortalecimiento del programa de formación doctoral, y el tercer com-

15. Este crédito fue firmado entre el gobierno colombiano y el Banco Mundial en abril de 2003.

ponente se orienta al fortalecimiento de la capacidad institucional de las entidades sectoriales de educación superior. Estos dos últimos programas hacen parte de la política de calidad educativa.

El componente de ‘promoción de la equidad en el acceso’ es un instrumento de financiación orientado a facilitar el ingreso y la permanencia en el sistema de educación superior de estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico que sean admitidos en instituciones de educación superior y ciclo complementario de normales superiores de alta calidad. Estos créditos, otorgados por el ICETEX, tendrán períodos de amortización equivalentes al doble del período de estudios, bajas tasas de interés, y cuotas limitadas por un porcentaje de los ingresos del egresado. El ICETEX trabajará en el diseño de un sistema de garantías que reconozca las restricciones patrimoniales de los estudiantes y se fundamente prioritariamente en la proyección de sus ingresos futuros.

De esta manera, el ICETEX ampliará sus mecanismos de crédito educativo para financiar a los estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos en instituciones de educación superior y ciclo complementario que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Gobierno Nacional. El ICETEX promoverá mecanismos que permitan financiar parcialmente la manutención de aquellos estudiantes de las instituciones estatales de educación superior que después de haber iniciado el programa en su ciudad o región de domicilio permanente, deban trasladarse a la ciudad donde la universidad ofrezca la culminación de dicho programa. Con este componente se espera beneficiar a 100.000 estudiantes durante los próximos cinco años.

El ICETEX estudiará la viabilidad de titularizar su cartera en amortización. Con esta medida, el ICETEX podría aumentar su capacidad de asignación de créditos a favor de los estudiantes de menores recursos a tasas más asequibles y a mayores plazos, de tal manera que se traslade el riesgo crediticio a los agentes que operan el mercado de capitales.

- ii) Racionalización de Recursos y Modernización de la Gestión de las Instituciones de Educación Superior.** Este programa está dirigido a apoyar a las instituciones de educación superior en el desarrollo de políticas sostenibles de ampliación de cobertura y calidad a través de la mejor utilización y aprovechamiento de sus recursos humanos, físicos y financieros. Con las institucio-





nes públicas que así lo requieran, se concertarán Planes de Gestión y Desempeño, dirigidos a mejorar la gestión y aumentar la oferta educativa mediante la creación de programas pertinentes en las regiones; la adopción de nuevas metodologías en los programas presenciales, a distancia y virtuales; y la optimización de la infraestructura existente. Asimismo, se promoverá la toma de medidas propedéuticas para disminuir la repitencia y la deserción. De esta forma se espera facilitar el acceso y permanencia de 150.000 estudiantes en las instituciones de educación superior.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos, la Nación mantendrá los aportes totales al conjunto de instituciones públicas de educación superior. Sin embargo, a partir de 2004, se asignará un porcentaje creciente del monto total de las transferencias con base en indicadores de gestión y desempeño por institución. Este porcentaje no excederá el 12% del total de las transferencias de inversión y funcionamiento de las universidades. Con este objetivo, el Ministerio de Educación concertará con los rectores de las universidades públicas nacionales y territoriales los criterios e indicadores de desempeño, los cuales tendrán en cuenta factores de ampliación de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley del Plan de Desarrollo del Gobierno, la Nación contará con recursos adicionales provenientes del 0,5% de la nómina estatal (Ley 21/82) los cuales son recaudados por la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-. Estos recursos se distribuirán entre la ESAP y la financiación de programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad en educación superior.

Con el fin de apoyar la política de cobertura en educación superior, el Ministerio impulsará y coordinará a través de Mesas Regionales, la creación de Centros Comunitarios de Educación Superior. Estos Centros Comunitarios son alianzas entre instituciones de educación superior que buscan unir esfuerzos y recursos para ofrecer programas de calidad en lugares donde la oferta de educación superior es insuficiente.

Para apoyar la ampliación de cobertura y la calidad de los programas de postgrado, el Ministerio de Educación definirá estándares básicos de calidad para programas de especialización, maestrías de profundización y maestrías de investigación y doctorado.

iii) Promoción de la Educación Técnica y Tecnológica

Las necesidades de desarrollo del país exigen ampliar la base de técnicos profesionales y tecnólogos. Con el fin de facilitar el cumplimiento de este objetivo, se promoverán los siguientes mecanismos para generar 150.000 nuevos cupos en programas que abarquen dichas áreas:

- Fomentar los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y la formación por ciclos propedéuticos que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes niveles de la educación superior, de tal forma que con el uso eficiente de la infraestructura actual, la promoción de los programas de mayor pertinencia y el uso de nuevas metodologías, se generen 70.000 nuevos cupos. Con este objetivo se reglamentó la Ley 749 de 2002, que regula los programas técnicos y tecnológicos.
- Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con el SENA, incluyendo la posibilidad de integrar algunos de sus programas al sistema de educación superior. El desarrollo de estas estrategias permitirá ampliar la cobertura en 80.000 nuevos estudiantes.



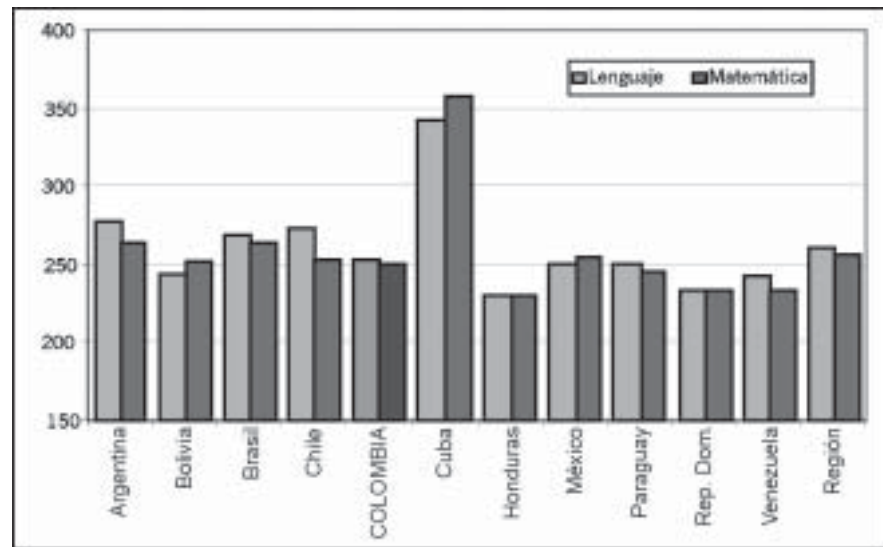


2. Calidad educativa y política de mejoramiento de la calidad

2.1 Diagnóstico Educación Básica y Media

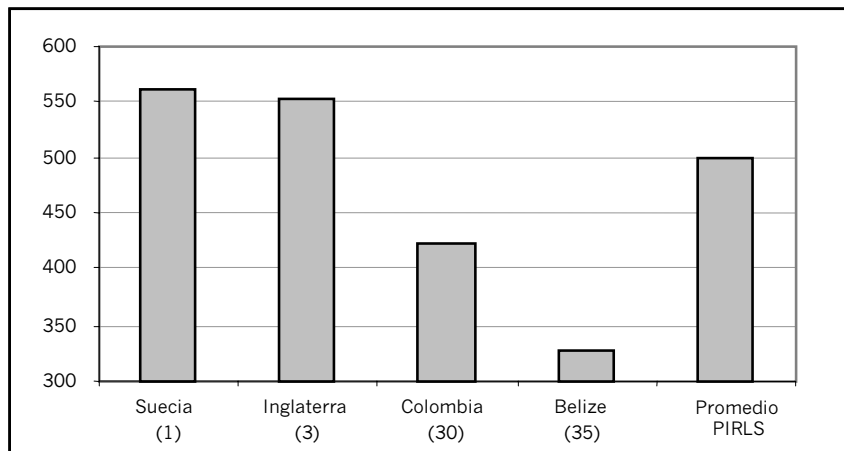
Los resultados obtenidos en las diferentes pruebas de evaluación internacionales en las que ha participado el país, advierten que los estudiantes colombianos se encuentran por debajo del promedio de los países de la región. En las pruebas de lenguaje y matemáticas realizadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-1998), Colombia se encuentra por debajo del promedio de los países de América Latina (Gráfica 4).

Gráfica 4
LLECE - Puntajes promedio por áreas (1998)



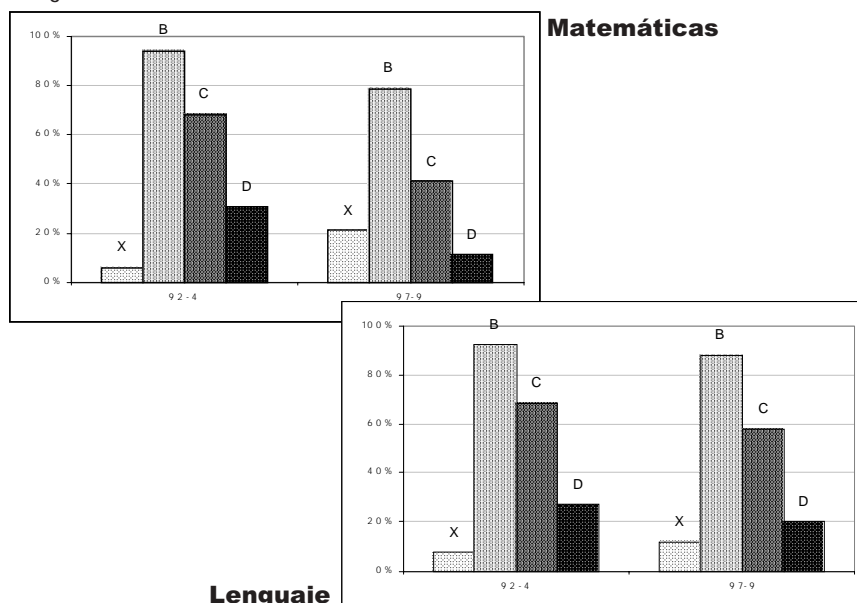
La Gráfica 5 presenta los resultados obtenidos por Colombia en el Estudio Internacional sobre Progreso en Competencias Lectoras (PIRLS 2001). Mientras el promedio general se situó en 500 puntos, Colombia obtuvo 424, ubicándose en la posición 30 entre 35 países.

Gráfica 5
Resultados en PIRLS - Promedio por país



Los resultados de las pruebas SABER/¹⁶, que vienen siendo aplicadas en el país desde comienzos de la década pasada, sugieren una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica, tal como se observa en la Gráfica 7/¹⁷. Las evaluaciones realizadas entre 1992-94 y 1997-99 muestran una reducción del porcentaje de estudiantes que obtuvieron el nivel superior (D) y un aumento en el porcentaje de aquellos que no logran los niveles mínimos (X)/¹⁸. Estos resultados ponen de manifiesto que los estudiantes colombianos no están logrando los niveles de conocimiento y destrezas que requiere el país. En lenguaje, solo un 20% consigue realizar una lectura comprensiva del texto, mientras que en matemáticas, apenas un 11% puede resolver problemas que exigen análisis de información y niveles de abstracción y conceptualización.

Gráfica 7
Pruebas SABER – 1992-94 vs. 1997-99 Porcentaje de estudiantes en cada nivel de logro



16. Las pruebas SABER evalúan el desempeño de los estudiantes de 5° y 9° grado en las áreas de Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Competencias Ciudadanas.

17. En matemáticas se definen 4 niveles de logro:

Nivel X: Estudiantes que no poseen un nivel mínimo de conocimientos y destrezas.

Nivel B: Estudiantes que logran resolver problemas sencillos, que presentan toda la información en el enunciado.

Nivel C: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren algún tipo de reorganización o transformación.

Nivel D: Estudiantes que logran resolver problemas que requieren análisis de información y mayores niveles de abstracción y conceptualización.

En el área de lenguaje, los niveles de logro están definidos de la manera siguiente:

Nivel X: Estudiantes que no logran siquiera hacer lectura literal del texto.

Nivel B: Estudiantes que hacen lectura localizada del texto.

Nivel C: Estudiantes que logran una comprensión parcial del texto.

Nivel D: Estudiantes que logran hacer lectura comprensiva del texto.

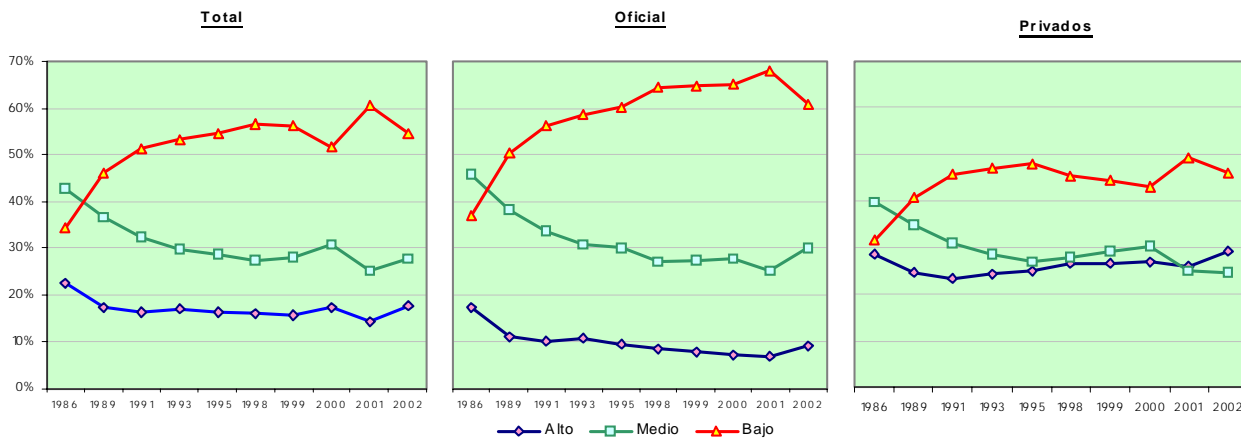
18. El comportamiento de los resultados que ilustra la gráfica puede estar afectado por limitaciones en la comparabilidad de las pruebas. Sin embargo, es improbable que un descenso tan marcado pueda atribuirse sólo a este factor, lo que llevaría a concluir que aunque el descenso real no fue de tal magnitud, se presenta una tendencia al deterioro en la calidad de la educación.



Las deficiencias señaladas en la calidad de la educación básica también se evidencian en la educación media. La Gráfica 8 muestra la evolución de la proporción de colegios públicos y privados por categoría de rendimiento alcanzada en las Pruebas de Estado del ICFES/¹⁹, entre 1986 y 2002.

Mientras en 1986, el 35% del total de los colegios de educación media era de bajo rendimiento, para 2002 ese porcentaje se había incrementado en un 20%. Al analizar esta tendencia -según el sector al que pertenece el colegio- se encuentra que la proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se incrementó durante los 16 años del período analizado, pasando del 37% en 1986 al 61% en 2002. En los colegios privados, la participación de los colegios de bajo rendimiento alcanzó su punto más alto en 2001, con un 49%, año a partir del cual se observa una tendencia decreciente similar a la de los últimos años de la década del 90. A pesar de esta tendencia histórica de bajo desempeño, el año 2002 muestra una mejoría en el rendimiento en las Pruebas de Estado en los colegios oficiales y privados

Gráfica 8
Exámenes de Estado del ICFES
Evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento

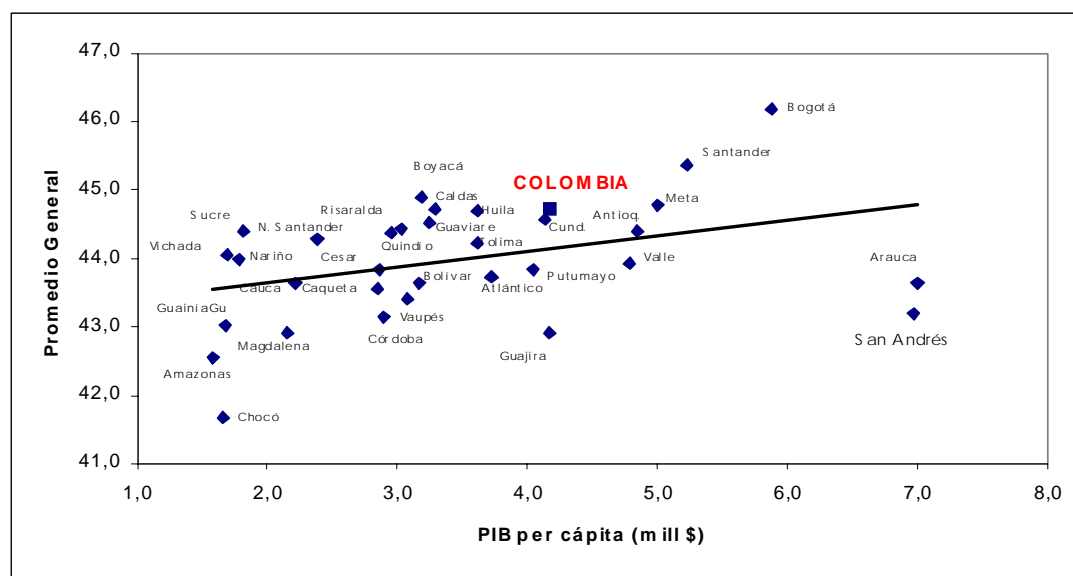


Si se comparan los resultados de las Pruebas de Estado a nivel departamental con el ingreso per cápita, se observan grandes variaciones (Gráfica 9). Departamentos como Santander, Boyacá o Caldas obtuvieron resultados relativamente satisfactorios comparados con departamentos con similares ingresos. De la misma forma, los departamentos de La Guajira, Córdoba o Magdalena presentan resultados inferiores a los esperados para sus niveles de ingreso.

19. Este examen evalúa a los estudiantes que finalizan el grado 11. Para el nuevo examen de Estado, que comenzó a aplicarse en el país a partir de 2000 se definen tres categorías de desempeño: Bajo: menos de 30 puntos; Medio: entre 30 y 70 puntos; y Alto: entre 70 y 100 puntos.

Gráfica 9

PIB per cápita vs. Resultados pruebas de estado 2002



2.1.1 Diagnóstico de la Calidad de la Educación Superior

Las evaluaciones de calidad para la educación superior sugieren problemas similares a los de la educación básica y media. Parte de la explicación está asociada con el crecimiento desordenado de la oferta en la década de los noventa. 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. Un elemento común en los distintos diagnósticos sobre el tema, es que en Colombia la pirámide de la formación terciaria está invertida: existe una proporción inversa entre profesionales y técnicos y tecnólogos. Dado el crecimiento del número de estudiantes matriculados en educación superior —experimentado por el país en los comienzos de la década pasada— se podría esperar que la matrícula en instituciones técnicas y tecnológicas se hubiese elevado proporcionalmente; sin embargo, sólo 15% de los alumnos matriculados pertenecen a este 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 presentado problemas de pertinencia y de consistencia entre los contenidos académicos, el aprendizaje y la demanda laboral. En Colombia se presenta una clara debilidad en la identificación, seguimiento, interpretación e investigación sobre las condiciones del empleo para todos los niveles del 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.

Por otra parte, las posibilidades de investigación en el ámbito nacional son modestas. Datos del ICFES/SNIES indican que en 2002 había un total de 63.245 estudiantes matriculados en programas de postgrado, de los cuales solamente 6.775 (11%) estaban matriculados en estudios de maestría y 350 (1%) en estudios de nivel Doctoral. El número de Doctores que se gradúa en Colombia cada año es de 1 por cada millón de habitantes, una de las tasas más bajas entre los países grandes de la región, lo cual limita severamente las capacidades del país en materia de investigación y desarrollo, y crea preocupación sobre la disponibilidad de candidatos calificados para remplazar los actuales miembros de las facultades en las instituciones de educación superior cuando se retiran por llegar su edad de jubilación.

En materia de estructura administrativa, es evidente que el sistema que garantiza la calidad de la educación superior es insuficiente. Existe poca coordinación entre las entidades que lo componen; se presenta duplicidad de funciones y no hay un sistema de información integral. El crecimiento de la oferta no ha estado acompañado por una normatividad y unas políticas claras sobre las condiciones de funcionamiento de las instituciones y los programas; se presenten deficiencias en los procedimientos de evaluación, así como en la aplicación de sistemas efectivos de control y vigilancia. Estas restricciones se reflejan en bajos niveles de pertinencia social y laboral.

2.2 Política de Mejoramiento de la Calidad de la Educación

El mejoramiento de la calidad constituye un pilar fundamental del Plan de Desarrollo Educativo. Los programas de incremento de cobertura deben ir acompañados de una política de calidad que movilice el sistema educativo en función del mejoramiento de los esquemas de aprendizaje y de la motivación de los niños por el acceso al conocimiento. El objetivo de la política de calidad es lograr que los estudiantes aprendan lo que necesitan aprender y lo sepan aplicar y aprovechar a lo largo de su vida.

El desafío de la política de calidad consiste en involucrar a las instituciones educativas, a los maestros, a los padres de familia y a la sociedad en general, en el propósito común de poner en marcha un sistema de mejoramiento continuo de la calidad a partir de los siguientes tres elementos: i) la definición y difusión de estándares educativos; ii) la

socialización de los resultados de un sistema de evaluaciones periódicas; y iii) la formulación de Planes de Mejoramiento propuestos desde las instituciones educativas.

Desde esta perspectiva, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión, para de tal manera asegurar que los educandos desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas que contribuyan a elevar y consolidar los principios de convivencia, democracia y solidaridad.

Con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior, y con miras a adecuarlo a las exigencias actuales y futuras del país, el Ministerio adelanta 20 proyectos encaminados a asegurar la coherencia y articulación de todos los niveles del sistema. Para el desarrollo de estos proyectos se llevarán a cabo los siguientes programas básicos: i) Evaluar: definición de estándares, de alumnos y del desempeño de los docentes; ii) Mejorar: diseño e implementación, difusión de experiencias exitosas y desarrollo de la carrera docente; iii) Fomentar: pertinencia de los programas ofrecidos, desarrollo de competencias, televisión, radio educativa y nuevas tecnologías; iv) Educación Superior: aseguramiento de la calidad del sistema de educación superior.



2.2.1 Evaluar: definición de estándares y evaluación de alumnos y docentes

La definición y socialización de estándares para todos los niveles de la educación es una herramienta esencial para unificar en forma coherente los propósitos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de objetivos contribuye al desarrollo progresivo de los estudiantes y abre la posibilidad de que las evaluaciones sucesivas nos descubran su potencial para mejorar.

Se acordarán y difundirán estándares básicos de calidad con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad personal y laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, del juicio moral y de los valores. En lo que respecta a la educación superior, se darán pasos hacia la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.



Se evaluará el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión y convivencia ciudadana en todos los estudiantes de 5° y 9° grado del país. Esta evaluación censal, se aplicará en forma periódica cada tres años a estudiantes e instituciones. La Nación, los departamentos y los municipios cofinanciarán la aplicación de estas pruebas. Los resultados alcanzados en las evaluaciones serán difundidos en todos los estamentos de la sociedad, de tal manera que cada institución conozca sus fortalezas y debilidades en relación con los promedios municipales, departamentales y nacionales.

Adicionalmente, se pondrá en marcha el sistema de evaluación del desempeño de los docentes y sus directivos, de manera consistente con el sistema de evaluación de competencias para los alumnos. La evaluación de docentes y directivos tendrá relación con el mejoramiento de los resultados de sus instituciones en las pruebas censales. En desarrollo del marco legal vigente, se reglamentarán las pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, las cuales estarán relacionadas con los estándares de calidad.

Con base en la experiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, se procurará fortalecer y consolidar esta entidad como rectora del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se realizarán tanto en las instituciones educativas como entre los docentes y directivos docentes.

2.2.2 Mejorar: Planes de Mejoramiento y difusión de experiencias exitosas

Con base en los resultados de las evaluaciones, las instituciones educativas deberán proponer y formular Planes de Mejoramiento que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. El Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales para que, en armonía con los Planes de Mejoramiento de las instituciones, fijen metas y apoyen las acciones de cualificación de los procesos pedagógicos. Finalmente, el Ministerio concentrará sus esfuerzos en aquellas instituciones que reporten mayores debilidades.

Se orientarán esfuerzos para fortalecer la gestión de las instituciones educativas en procura de mejorar la calidad y la capacidad gerencial de sus directivos, de tal manera que puedan poner en marcha esquemas de administración adecuados y eficientes.

Con el fin de referenciar los Planes de Mejoramiento, se promoverá la identificación, documentación y divulgación de prácticas exitosas en función del aprendizaje de los niños y niñas, mediante: i) la socialización de experiencias exitosas a través de foros educativos locales, departamentales y nacionales; ii) la formación de redes de docentes y iii) el apoyo de las instituciones con mejores niveles de desempeño a aquellas que presenten bajos resultados.

El Gobierno continuará con el proceso de acreditación de calidad de las escuelas normales superiores y apoyará a las facultades de educación en el diseño de estrategias dirigidas a mejorar la formación de los docentes y su capacidad para fomentar en los estudiantes las competencias básicas en matemáticas, lenguaje, ciencias y competencias ciudadanas.

El Ministerio y las secretarías de educación, con el apoyo de asociaciones y confederaciones de colegios privados, impulsarán procesos de evaluación de las instituciones educativas con miras a la obtención de certificados de calidad.

Con el fin de contribuir al enriquecimiento personal y profesional de los docentes, así como a su mejor desempeño, se avanzará en el desarrollo del “Estatuto de Profesionalización Docente” (Decreto 1278 de 2002), y de manera específica, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, ascensos, evaluación de desempeño y condiciones salariales de los docentes que se vinculen al servicio del Estado. En cumplimiento de este objetivo, se garantizarán los principios de objetividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia e igualdad de oportunidades y se premiará el mérito como fundamento principal de la carrera docente.

De manera coordinada con las Cajas de Compensación Familiar²⁰, se impulsarán programas de desarrollo personal para los docentes y se facilitará su acceso y vinculación a los servicios y proyectos de recreación, salud, educación, vivienda y bienestar.

Las estrategias para el mejoramiento de la seguridad social de los docentes incluyen la revisión de la estructura del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el estudio de alternativas para garantizar su sostenibilidad. En este sentido, se revisará el contrato de fiducia mercantil, el modelo de prestación de servicios médico asistenciales, la reorganización de las funciones de los comités regionales, y el incremento de las cotizaciones de los docentes afiliados al Fondo.



20. En Colombia existen 57 Cajas de Compensación Familiar, con un total de 256.056 docentes afiliados. El 52% de ellas realizan actividades de capacitación formal en áreas técnicas; el 31% desarrollan programas de capacitación no formal y el 7% ejecutan actividades de formación y desarrollo personal.



2.2.3 Fomentar: pertinencia, desarrollo de competencias, televisión, radio educativa y nuevas tecnologías

El proyecto de pertinencia está orientado a lograr que los estudiantes alcancen un desempeño personal, cívico y productivo -a la vez que exitoso- mediante la motivación por el conocimiento, el desarrollo de sus capacidades humanas, de su sentido crítico y de actitudes de convivencia, tolerancia y liderazgo capaces de enfrentar las exigencias del mundo contemporáneo.

Se promoverá una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales generales y específicas. Con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento, se adelantarán proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de los grupos más vulnerables o con capacidades excepcionales. Se desarrollarán acciones para brindar atención a los grupos étnicos, a la población desplazada y adulta, y a los niños y niñas con necesidades educativas especializadas. En el sector rural se continuará apoyando el desarrollo de modelos pedagógicos flexibles que respondan a las características de las veredas y municipios dispersos. De manera coordinada con las entidades territoriales, el Ministerio de Educación apoyará el diseño y puesta en marcha de planes regionales para promover la pertinencia de programas educativos en los departamentos fronterizos.

En coordinación con entidades gubernamentales y privadas -a escala nacional e internacional- se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar. Se dará especial atención a la pertinencia de la educación media y a la formación laboral como un complemento de la formación académica. En forma adicional, se fomentarán programas de educación ambiental, educación en salud, educación sexual y reproductiva; todos ellos orientados a la prevención de la violencia y el maltrato, el VIH-Sida, el consumo de drogas y el tabaquismo.

El Gobierno impulsará mecanismos dirigidos a facilitar a las entidades territoriales el acceso a libros, textos y otros materiales educativos. Estas acciones estarán acompañadas de estrategias que garanticen la creación y el fomento de hábitos de lectura. El Ministerio de Educación trabajará en el desarrollo del Plan de Bibliotecas y Lectura liderado por el Ministerio de Cultura.

En coordinación con los Ministerios de Comunicaciones y Cultura, se trabajará en la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a las audiencias infantil y juvenil, que

fomente la lectura, la música, el aprendizaje de la historia y la geografía, y el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas. Con el fin de enriquecer y complementar la programación nacional, se coordinarán espacios de trabajo conjunto con los canales regionales, locales y comunitarios.

Se promoverán proyectos que utilicen la radio, la televisión y el Internet como medios para desarrollar programas de educación formal y no formal. En forma complementaria se fomentarán programas de alfabetización a través de la radio educativa.

Mediante el estímulo al uso de tecnologías de información y comunicaciones se pretende garantizar una infraestructura que posibilite la fluidez de contenido con procedimientos, métodos y estándares que propicien el desarrollo de la calidad de la educación en beneficio de los distintos grupos poblacionales. Para ello, se trabajará en la generación de una red de programas regionales de informática, centrada en esquemas y actitudes de colaboración, que se apoyará en las redes de aprendizaje que emergen de las experiencias exitosas que se tienen en el país; en una red de observatorios tecnológicos; en el programa “Computadores para Educar”, y en el “Plan de Conectividad”.



2.2.4 Mejoramiento de la calidad de la Educación Superior

Con el fin de mejorar la calidad de la educación superior así como de sus programas e instituciones, el Gobierno conformará el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para lo cual trabajará en el desarrollo e implementación de los siguientes proyectos:

- Definición y verificación de las condiciones mínimas de calidad que deben cumplir todos los programas de educación superior, y acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones. La definición de condiciones mínimas de calidad tiene por objeto el establecimiento y difusión de criterios, condiciones y procedimientos mínimos que garanticen la calidad de los programas académicos. El Gobierno expidió el decreto 2566 de septiembre 10 de 2003, en el que se unifican las condiciones generales de calidad de tales programas complementado con resoluciones por las que se definen las especificidades propias de cada programa.
- Mediante la acreditación voluntaria de programas e instituciones, el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una ins-



titución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento, así como del cumplimiento de su función social. Mediante este sistema, se han acreditado 201 programas de pregrado en 28 instituciones de educación superior. Estas últimas representan el 5% del total de programas objeto de acreditación²¹. Para 2003, el Consejo Nacional de Acreditación ha recibido 421 solicitudes de acreditación voluntaria. Así mismo hay 4 universidades con acreditación institucional y 7 más en proceso.

- Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES. Los Exámenes de Estado de Calidad de la Educación Superior -ECAES- constituyen una modalidad de Examen de Estado para la evaluación externa de los estudiantes de último año. En el 2003 se evaluarán más de 50.000 estudiantes de 26 programas en todo el país.
- Diseño y montaje del Observatorio Laboral. Con el fin de mejorar la pertinencia o conveniencia de los programas de educación superior, se creará el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de Fortalecimiento Institucional del programa de crédito de Educación Superior con el Banco Mundial. La finalidad del Observatorio Laboral es monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral y hacer seguimiento a los egresados de las instituciones de educación superior para crear una base de información que, por un lado, facilite a las instituciones redireccionar sus programas y, por otro, a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas.
- Internacionalización de la educación superior. Con el fin de promover una inserción de la educación superior del país acorde con los retos que impone la globalización y la economía del conocimiento, se orientará la política general teniendo en cuenta aspectos como la acreditación internacional; la promoción de la exportación de servicios educativos de calidad; la negociación de los servicios educativos en el marco del ALCA y de la OMC; la convalidación de títulos y la promoción de la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores.
- Fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Con base en el desarrollo del segundo componente del crédito del Banco Mundial, se financiarán estudios de doctorado que cuenten con aprobación de la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados y de la Universidad Nacional, y se dota-

21. De los 186 programas acreditados, 158 son de universidades, 19 de instituciones universitarias, 6 de instituciones técnicas y 3 de instituciones tecnológicas. En cuanto al sector, 99 programas pertenecen a instituciones privadas y 87 a instituciones oficiales.

rá a las instituciones educativas con infraestructura y tecnología adecuadas para el desarrollo de la investigación. Se fortalecerán las actividades de cooperación nacional e internacional y se apoyará la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

- Reglamentación de la educación no formal y de la educación continua. El control y promoción de este nivel de formación han estado radicados en cabeza de las Secretarías de Educación. Se hace necesario diseñar una política unificada teniendo en cuenta la importancia que la educación no formal y la educación continuada tienen en el desarrollo individual y laboral de las personas. El Ministerio de Educación está trabajando en un diagnóstico de la situación general, dirigido a la formulación de una política integral de calidad, fomento y articulación.
- Fortalecimiento del sistema de monitoreo para la vigilancia y el control de la educación superior. Para tener un conocimiento adecuado y oportuno de la situación real de las instituciones de educación superior públicas y privadas es necesario consolidar este sistema, cuya principal fuente sería el sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) y cuyo propósito fundamental es el de mantener un diagnóstico actualizado y permanente de las distintas instituciones.





3. Eficiencia del sector educativo y política de mejoramiento

3.1 Diagnóstico

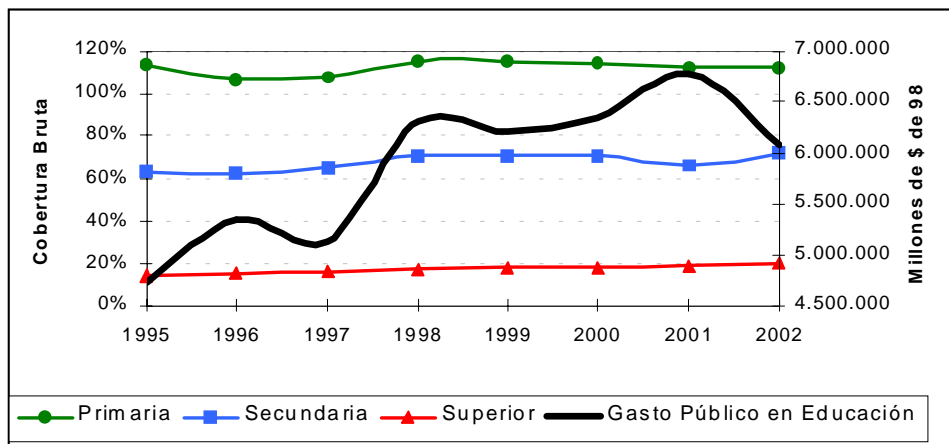
El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Aunque el Ministerio ha llevado a cabo programas recientes de reorganización institucional, es fundamental mejorar sus procesos de planeación, formulación y ejecución de políticas; así como los procedimientos de evaluación y seguimiento de su gestión, la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial, y la calidad de la asistencia técnica a las entidades territoriales.

A pesar de las reformas, el sector educativo se sigue caracterizando por la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la debilidad e inestabilidad de la gestión territorial y, además, por un diseño institucional y esquema de financiamiento que no generan incentivos a la eficiencia y limitan las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y en el mejoramiento de la calidad de la educación.

Desde la década de los 90 se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, estos esfuerzos no han significado una mejora de la gestión de las entidades territoriales. La Gráfica 10 indica que el esfuerzo financiero realizado por el Estado a partir de 1995 no ha tenido una respuesta proporcional de los indicadores de cobertura.

Gráfica 10

Cobertura Bruta por Nivel y Gasto Público en Educación (1995-2002)



Fuente: MEN - DANE

Uno de los obstáculos que más dificulta la obtención de mejores resultados ha sido la falta de correspondencia entre los objetivos propuestos y los mecanismos e incentivos que posibilitan el logro de dichos objetivos. Así, por ejemplo, el sistema de promoción automática de las categorías del escalafón docente ha tenido un impacto sostenido sobre la estructura de costos, sin que estas promociones hayan sido acompañadas por políticas sistemáticas de incremento de cobertura y mejoramiento de la calidad de los esquemas de aprendizaje y de las prácticas pedagógicas. Con la expedición, en junio de 2002, del nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, 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. 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 estatal.



La Ley 715 de 2001, que sustituyó a la Ley 60 de 1993, constituye una herramienta fundamental para avanzar en el proceso de reforma del sector educativo en los niveles preescolar, básico y medio. Con la aplicación de esta Ley, se abre una oportunidad para que las entidades territoriales avancen en el proceso de descentralización y en el ejercicio de su autonomía. La certificación de 42 municipios mayores de 100.000 habitantes a partir de enero de 2003 constituye un desafío para estas entidades territoriales. Con miras a apoyar la consolidación de las reformas mencionadas, el Ministerio debe mejorar la calidad y oportunidad de sus programas de asistencia técnica, y poner en marcha un sistema integrado de información sectorial que facilite la planeación de políticas, la asignación equitativa y eficiente de los recursos, y la oportuna evaluación y seguimiento de los programas nacionales y regionales.

Por otro lado, la Ley 715 modifica el mecanismo y la estructura de incentivos para la asignación de los recursos de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales. Bajo el nuevo mecanismo de asignación de recursos, se inicia un proceso de transición que desestimula la asignación de recursos a partir de la inercia histórica de la estructura de costos de los insumos, y comienza a promover y a premiar los resultados de la gestión territorial en términos de cobertura y calidad. Este nuevo mecanismo generará claros incentivos en beneficio de la descentralización y promoverá la autonomía y el manejo gerencial de las entidades territoriales.

La institucionalidad de la educación superior enfrenta problemas similares asociados a la multiplicidad de instancias y entidades, duplicidad



de funciones y escasa coordinación. Los indicadores de productividad académica muestran que, en general, las universidades públicas del país se encuentran lejos de los niveles de gestión y eficiencia deseables. Sus estructuras de costos indican una excesiva proporción de los gastos asociados con el pago de servicios personales y pensiones, en detrimento de la inversión y de una adecuada operación. Con ello, se ve afectada la calidad de la enseñanza y se pone en riesgo la viabilidad misma de las universidades. Adicionalmente, se presenta una baja utilización de la capacidad instalada, que no sólo se evidencia en el número de cupos sin utilizar sino también en el elevado número de instituciones pequeñas/²². El ejercicio de la función de supervisión, vigilancia y aseguramiento de la calidad de la educación superior no ha respondido a una política coherente, integral y de largo plazo.

La combinación de los factores indicados se ve reflejada en grandes distorsiones en los costos promedio por estudiante así como en la distribución de los aportes del Gobierno Nacional, sin que exista una relación entre el esfuerzo financiero y los resultados de las instituciones en términos de cobertura y calidad educativas.

3.2 Política de Mejoramiento de la Eficiencia del Sector Educativo

El sector educativo necesita replantear y modernizar sus estructuras institucionales, sus 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 de la Revolución Educativa está enfocada a la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal. Con tal propósito se desarrollarán cuatro programas orientados a asegurar la calidad de las inversiones y mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial: i) modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional; ii) modernización de las entidades departamentales y municipales; iii) concertación de los Planes de Gestión y Desempeño con las Instituciones de Educación Superior; y iv) sistema de información del sector educativo.

3.2.1 Modernización Institucional del Ministerio de Educación

Las acciones que se emprenderán con miras a la modernización del Ministerio de Educación están enmarcadas en el Proyecto de Renova-

22. En el año 2000, cerca del 63% de las instituciones atendía menos de 3.000 estudiantes cada una. De éstas, el 39% atendía menos de 1.000 estudiantes.

ción del Estado y orientadas a concentrar las funciones del Ministerio de Educación en sus actividades esenciales: definición de políticas, planeación, asistencia técnica, evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales.

El Ministerio impulsará la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia los entes territoriales o, en su debido caso, las fortalecerá para que, dada la necesidad de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley, puedan convertirse en entes universitarios autónomos. Cuando exista justificación para ello, también brindará apoyo a aquellos institutos que prestan servicios especializados -sin ser competencia del Ministerio- para que se conviertan en corporaciones o fundaciones.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito con el Banco Mundial -Fortalecimiento Institucional del Sistema de Educación Superior-, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional del sector, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política.

La Revolución Educativa propone la modernización del ICETEX, entidad que adecuará su estructura con miras a prestar un eficiente servicio y cuya prioridad consiste en focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos. Por su parte, el ICFES se concentrará en el desarrollo del sistema nacional de pruebas. Las funciones de inspección y vigilancia que venía adelantando esta entidad serán asumidas por el Ministerio. Las tareas de fomento quedarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Colciencias.

El Ministerio, a nivel central, adecuará su estructura con el objetivo de fortalecer y asumir nuevas funciones dirigidas al fomento de la calidad de la educación superior. Así mismo, y en coordinación con la Contraloría General de la Nación, el Ministerio trabajará en un programa para el buen uso de los recursos públicos y avanzará en los planes de mejoramiento impulsados por la Contraloría.

El Ministerio definirá como su cliente principal a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas, y hacia ellas orientará los mayores esfuerzos en asistencia técnica, con el fin de profundizar el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gestión local.





3.2.2 Modernización de Entidades Territoriales

El Ministerio de Educación Nacional apoyará los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías de educación departamentales y municipales, de tal manera que éstas amplíen su capacidad de apoyo a las instituciones educativas a su cargo para que logren sus metas de calidad, cobertura y eficiencia.

Uno de los mayores desafíos del sector educativo es la creación y consolidación de aquellos mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación. La Ley 715/01 redefine la estructura de asignación de recursos del sector y pasa del esquema de reconocimiento de costos, a uno que premia los resultados, los cuales serán determinados a partir de la gestión educativa regional en términos de cobertura y calidad. El impacto de estas transformaciones dependerá de la capacidad de los gobiernos central, departamentales y municipales para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.

Para facilitar la transición y la puesta en marcha del proceso de reforma, el Ministerio de Educación, de manera concertada con las secretarías, establecerá programas de asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución de planes territoriales de modernización con énfasis en cinco aspectos:

- Transparencia en la inversión y ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.
- Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación), recursos humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.
- Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de información de apoyo a la gestión.
- Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.
- Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715 de 2001.

Con el objeto de apoyar la gestión financiera de las entidades territoriales, el Ministerio de Educación trabajará con las demás entidades sectoriales del Gobierno en la búsqueda de alternativas para contribuir al saneamiento de las deudas del sector educativo a cargo del situado fiscal. Con este propósito, el Ministerio revisará y validará el monto de las deudas de los departamentos, distritos y municipios certificados

con el sector educativo por concepto de pagos financiados con recursos del situado fiscal.

Una vez determinado el monto real de las deudas, el Ministerio de Educación adelantará las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para efectuar los cruces de cuentas a que haya lugar con las deudas que las entidades territoriales tengan con la Nación. En caso de no ser posible el cruce de cuentas o, si después de efectuado resulta un saldo a favor de la entidad territorial, el Gobierno podrá celebrar acuerdos de pago dentro de las siguientes vigencias fiscales. La forma y oportunidad del cubrimiento de las deudas a reconocer frente a los departamentos y distritos a cargo del situado fiscal a 31 de diciembre de 2001, estarán sujetas a la aprobación del PAC y a la disponibilidad y situación de fondos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las metas a lograr con el apoyo técnico y financiero a las entidades territoriales incluyen la modernización de 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 de municipios certificados, así como la creación de modelos de gestión para la operación de las secretarías municipales no certificadas y para las instituciones educativas integradas. La adopción e implantación de estos modelos será responsabilidad de las secretarías departamentales, distritales y municipales certificadas.

El Ministerio de Educación Nacional apoyará a las entidades territoriales en la consolidación de los procesos de certificación de los 42 municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes que, de acuerdo con la Ley, asumieron la gestión y administración de sus sistemas educativos a partir del 1° de enero de 2003. Con posterioridad a esta fecha, el Ministerio apoyará la gestión de los municipios menores de 100.000 habitantes para asegurar la continuidad de los procesos de certificación.

3.2.3 Concertación de Planes de Gestión y Desempeño con Instituciones de Educación Superior

En los Planes de Gestión y Desempeño con las instituciones públicas de educación superior se acordarán metas de ajuste y mejoramiento en los siguientes aspectos:

- Gestión administrativa: se trabajarán conjuntamente modelos de gestión que permitan el uso eficiente de los recursos. Esto incluye la racionalización del personal administrativo de acuerdo al tamaño y complejidad de la institución.





- Gestión académica: se trabajará un modelo de gestión académica que permita la optimización de la capacidad de atención de cada institución, y fomentar la investigación científica y tecnológica. En forma adicional, se desarrollarán estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada de cada institución.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas de educación superior, se pondrán en marcha estrategias de integración institucional mediante convenios entre las instituciones de educación superior. Se apoyará la creación de alianzas entre universidades de las distintas regiones del país, con el fin de facilitar la circulación de estudiantes y profesores y aprovechar las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad. Un ejemplo lo constituye el proyecto de integración de las instituciones de educación superior de la región del Caribe colombiano, a través del Sistema de Universidades Estatales del Caribe (SUE Caribe).

3.2.4 Sistema de Información del Sector Educativo

El sector educativo necesita mejorar y fortalecer sus sistemas de información de tal manera que se disponga de estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño sectorial en todos sus niveles.

En desarrollo de este programa, se unificará y se centralizará la información sectorial en la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio. El sistema de información sectorial apoyará los procesos de planeación, análisis sectorial, formulación de políticas, y la evaluación y seguimiento de esas políticas. De manera complementaria, el sistema de información sectorial apoyará las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación, será necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabajará en forma coordinada con las secretarías de educación y contratará auditorías que certifiquen la calidad de la información reportada.

El sistema de información del sector educativo se ha concebido en dos niveles:

- Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica y media como superior, y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.
- Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos, de planeación y misionales de las secretarías de educación y de las instituciones educativas.

El Sistema de Información del Sector Educativo se construirá a lo largo del cuatrienio de gobierno. A finales de 2003 se deberá haber implantado el sistema del nivel nacional y para finales de 2006 se deberán haber implantado los sistemas de información territoriales, al menos hasta el nivel municipal. Los sistemas territoriales se formularán y ejecutarán como parte de los planes territoriales de modernización expuestos en el numeral 3.2.

Como apoyo adicional del Ministerio al montaje del sistema de información de las regiones, se establecerán acuerdos con el Ministerio de Comunicaciones y la Agenda de Conectividad, para conectar todas las secretarías de educación departamentales y municipales al servicio de Internet y así facilitar los flujos de información entre las entidades territoriales.

Se reforzará el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior de tal manera que se integre la información de las instituciones educativas, el Consejo Nacional de Acreditación y la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior. De esta manera, junto con el Observatorio del Mercado Laboral, se conformará un sistema de indicadores que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito para la educación superior -Fortalecimiento Institucional del Sistema de Educación Superior-, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento sectorial, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política. Se consolidará y organizará el sistema de información y de seguimiento de la calidad.

Este conjunto de políticas, proyectos y actividades conforman las prioridades de "La Revolución Educativa". El enorme desafío que significa poner en marcha un sistema educativo que mejore la calidad de vida de los colombianos -y que responda a las necesidades del país- implica una alta exigencia de creatividad y esfuerzo para el Gobierno, los maestros, los rectores y en general para toda la comunidad educativa.



ANEXO 1

LA REVOLUCION EDUCATIVA 2003 - 2006
MATRIZ DE PROYECTOS

OBJETIVOS DE POLÍTICA	EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA	EDUCACIÓN SUPERIOR
AMPLIAR COBERTURA EDUCATIVA	<p>Uso eficiente de las transferencias</p> <p>Utilización eficiente de Infraestructura y dotación</p> <p>Apoyo a la población vulnerable</p> <p>Alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos</p> <p>Sostenibilidad de cobertura en colegios privados</p>	<p>Acceso con calidad a la educación superior</p> <p>Uso de nuevas metodologías y tecnologías en la educación superior</p> <p>Mesas regionales de cobertura en educación superior</p> <p>Apoyo a la gestión de las instituciones de educación superior</p> <p>Estrategias para disminuir deserción y repitencia en educación superior</p> <p>Promoción formación técnica y tecnológica</p>
MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	<p>Divulgación, apropiación, uso y evaluación de los estándares</p> <p>Evaluación de alumnos</p> <p>Pruebas de ingreso y ascenso y evaluación del desempeño de docentes</p> <p>Promoción de Planes de Mejoramiento</p> <p>Aprendizaje de experiencias exitosas</p> <p>Mejoramiento de la calidad educativa de las poblaciones vulnerables</p> <p>Mejoramiento de la formación de docentes</p> <p>Mejoramiento de instituciones educativas privadas</p> <p>Competencias laborales. Formación para el trabajo. Pertinencia de la educación media</p> <p>TV, Radio y nuevas tecnologías para el desarrollo de competencias</p> <p>Desarrollo, adaptación e implementación de modelos educativos pertinentes para poblaciones vulnerables</p> <p>Proyectos intersectoriales</p> <p>Desarrollo de la carrera docente</p>	<p>Diseño e implementación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad</p> <p>Diseño, aplicación y análisis de los exámenes de calidad de la educación superior – ECAES</p> <p>Definición y verificación de estándares mínimos calidad</p> <p>Diseño y montaje del Observatorio Laboral</p> <p>Sistema de monitoreo para la vigilancia y control de la educación superior</p> <p>Fomento de la investigación en las instituciones de educación superior y articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología</p> <p>Reglamentación de la educación no formal y la educación continua</p>
MEJORAR LA EFICIENCIA DEL SECTOR EDUCATIVO	<p>Modernización del Ministerio de Educación Nacional</p> <p>Renovación del Sector Educativo</p> <p>Modernización Secretarías de Educación</p> <p>Sistemas de Información</p> <p>Comunicaciones</p> <p>Fortalecimiento de la gestión de Secretarías de Educación</p>	<p>Fortalecimiento institucional del sistema de educación superior</p> <p>Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior</p> <p>Diseño e implementación de un Sistema de Referenciación</p>