

## **Capítulo III**

### **Las Estrategias del Plan**

# INFRAESTRUCTURA SOCIAL

## Presentación

Durante los pasados 30 años, la visión del desarrollo económico le asignó un papel bastante restringido a la política social. Puesto que se creía que era prácticamente imposible que las sociedades mejoraran sus condiciones de vida por medio de acciones de política, no se le dio importancia al funcionamiento de los mecanismos de gestión social. El pesimismo sobre el desarrollo social, difundido y popularizado por notables académicos, justificó instituciones muy débiles para atender los problemas de salud, educación y vivienda. En muchos lugares del mundo, a consecuencia de esta visión, las escasas acciones en esta área se orientaron a la protección puntual de ciertas poblaciones y a la simple asistencia social, enfrentando los síntomas más visibles de las patologías sociales y algunas distorsiones creadas por el desarrollo.

Por fortuna, las evaluaciones recientes transmiten un mensaje bien diferente. Se ha demostrado que en muchos países el avance ha sido muy considerable, como consecuencia de políticas sociales ambiciosas, bien financiadas y dotadas con instrumentos eficaces. De esos exámenes se extraen varias conclusiones. Primera, la pobreza y la desigualdad pueden combatirse efectivamente con la acción decidida del Estado: no son flagelos con los cuales las sociedades tengan que convivir en forma indefinida. Segunda, la política social no puede considerarse en forma aislada de las cuestiones macroeconómicas y los problemas de desarrollo, ya que se relacionan en forma estrecha. Tercera, la política social es más eficaz cuando crea condiciones para que la población más pobre genere ingresos en forma permanente. En ese contexto, es óptimo combinar la creación de nuevas oportunidades económicas con el aumento de las capacidades de los grupos más pobres para aprovecharlas<sup>1</sup>.

La política social asociada con este plan difiere fundamentalmente de la visión tradicional del desarrollo. En lugar de gastos corrientes compensatorios, asignados a ciertas acciones puntuales, realizadas por instituciones débiles, la política social se orienta a fortalecer las **capacidades** de la población para aprovechar las mayores **oportunidades** creadas por los programas económicos, regionales y sociales, emprendidos por el gobierno. La apertura de nuevas oportunidades y el impulso a la construcción de capital humano son dos elementos necesarios para el desarrollo equitativo del país.

---

<sup>1</sup> En este diagnóstico coinciden cuatro evaluaciones recientes de los impactos de política sobre el bienestar social. Véase Banco Mundial. La pobreza: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University press, 1990.

Banco Mundial. El Desafío del Desarrollo económico: informe sobre el desarrollo mundial. Washington, Oxford University Press, 1991.

PNUD. Informe sobre el desarrollo humano 1990. Oxford University Press. Traducido al español por Tercer Mundo Editores

PNUD. Informe sobre el desarrollo humano 1991. Oxford University Press. Traducido al español por Tercer Mundo Editores.

En síntesis, la política social busca mayor cobertura y más equidad en el acceso de la población a la educación, salud, vivienda y agua potable. En conjunto, el impulso de estas tareas, constituye un importante avance en la construcción de una verdadera infraestructura social que permita al país invertir en su gente, reducir la desigualdad, capacitar a los colombianos para la apertura económica y consolidar la paz.

En términos del diseño de las políticas, existen varios elementos comunes a las cuatro secciones que describen la estrategia social del gobierno. En cada área se otorga prioridad a las **tareas básicas**, con mayor impacto sobre la población la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social, y el agua potable. Se beneficiarán los grupos con mayores carencias, con necesidades insatisfechas, por medio de las instituciones más adecuadas para realizar esas tareas. Por ello, el plan propone un esfuerzo de focalización en la población más pobre, con el concurso de las instituciones más cercanas a la gente: los entes territoriales, fortalecidos por la estrategia de **descentralización**.

Así mismo, se trata de inducir la eficiencia en las acciones estatales, permitiendo la **competencia** de agentes no gubernamentales y utilizando nuevos instrumentos como los **subsidios directos a la demanda**. Finalmente, la **participación** de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios.

Esta política social, concentrada en áreas que, como educación y salud, tienen impacto general sobre la población, tendrá mayor intensidad en la atención de los grupos más vulnerables: los niños, jóvenes, mujeres y, en general, los sectores más pobres y necesitados. Unos y otros se benefician de las acciones con mayor potencial para elevar la capacidad de generación de ingresos y satisfacer las necesidades de las gentes.

Como se analizará en la parte final del Plan, el conjunto de los programas descritos en este capítulo, con un importante costo fiscal, tendrán un impacto muy grande en la reducción de la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Además de reducir las desigualdades de nuestra población, la inversión en la inteligencia, la salud, las viviendas y, en general, la calidad de la vida de los colombianos, permitirá acelerar considerablemente el crecimiento económico del país en el mediano plazo.

# INFRAESTRUCTURA SOCIAL

## Apertura Educativa

El programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la **infraestructura social**. En esta perspectiva, *la educación juega un papel primordial*: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico; mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social.

Además de las virtudes económicas vinculadas con la transmisión de conocimientos básicos, el proceso educativo debe crear espíritus críticos, libres, creativos y solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, y con la participación consciente, en los procesos colectivos.

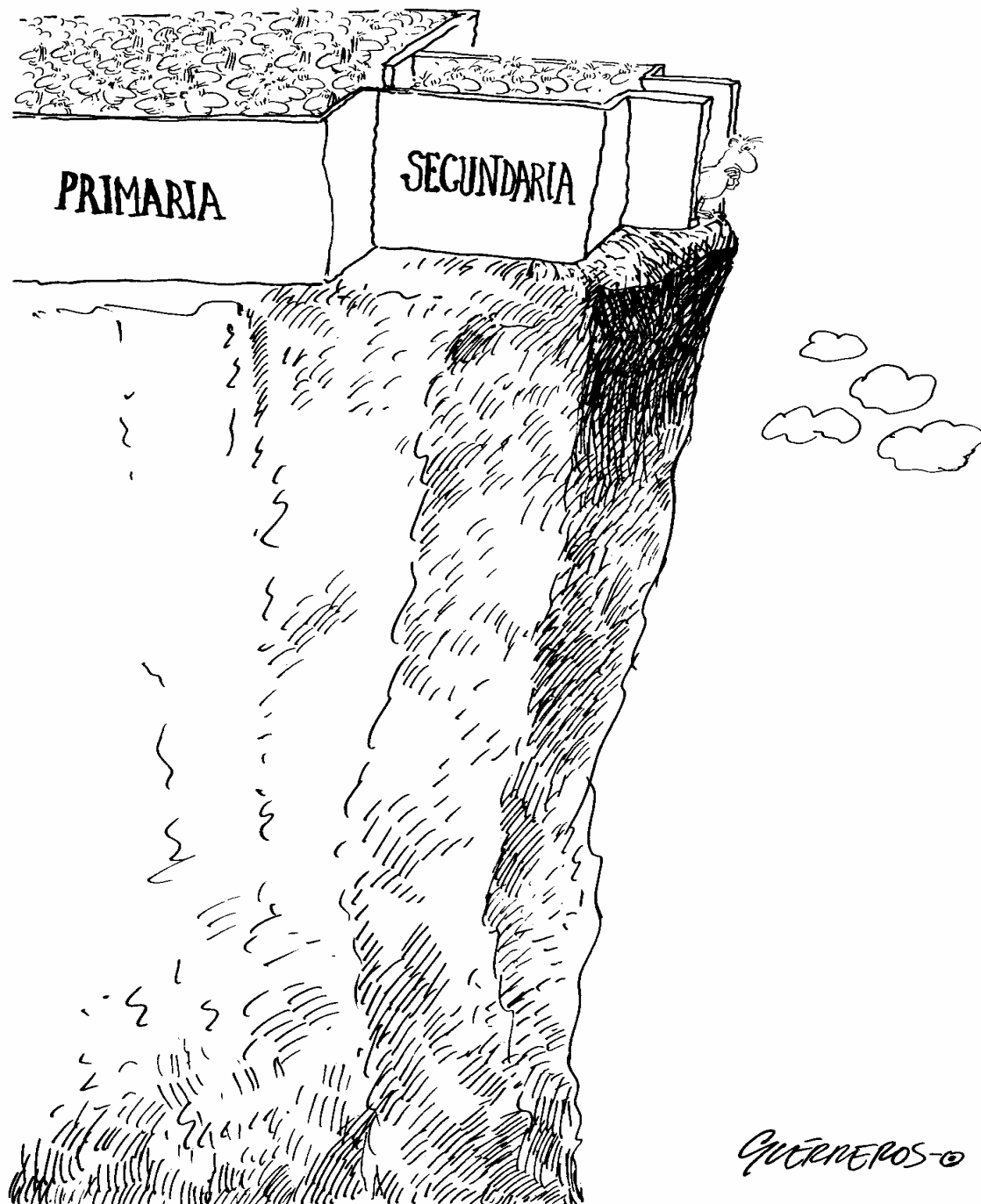
### 1. LA EXPANSION EDUCATIVA DEL SIGLO XX EN PERSPECTIVA

En lo que va corrido del presente siglo, Colombia ha registrado distintos períodos en los que la educación ha transcurrido a muy diversos ritmos. Tras un atraso sorprendente para cualquier comparación internacional hasta mediados del siglo, la educación tuvo un impulso muy significativo en la época del Frente Nacional. Tal impulso a la formación de capital humano tendió a debilitarse al final de los setenta, hasta su franco agotamiento en los años ochenta. Este debilitamiento en el esfuerzo educativo, en el cual los problemas institucionales han jugado el papel de mayor relevancia, ocurre justamente cuando —por las razones naturales del proceso educativo— los beneficios de las mayores oportunidades educativas deberían comenzar a irrigarse por todo el circuito social.

En efecto, hasta los años cincuenta, Colombia era el país que registraba el mayor atraso relativo en educación en América Latina. El analfabetismo alcanzaba el 43%, la cobertura de la educación primaria era del 50% y apenas 1 de cada 130 niños colombianos llegaba a la universidad. Ello resultó básicamente porque, como lo registra claramente el gráfico 1, la esperanza de educación de la población se mantuvo sin crecimiento alguno en 1.4 años por persona desde comienzos del siglo hasta los años cincuenta.

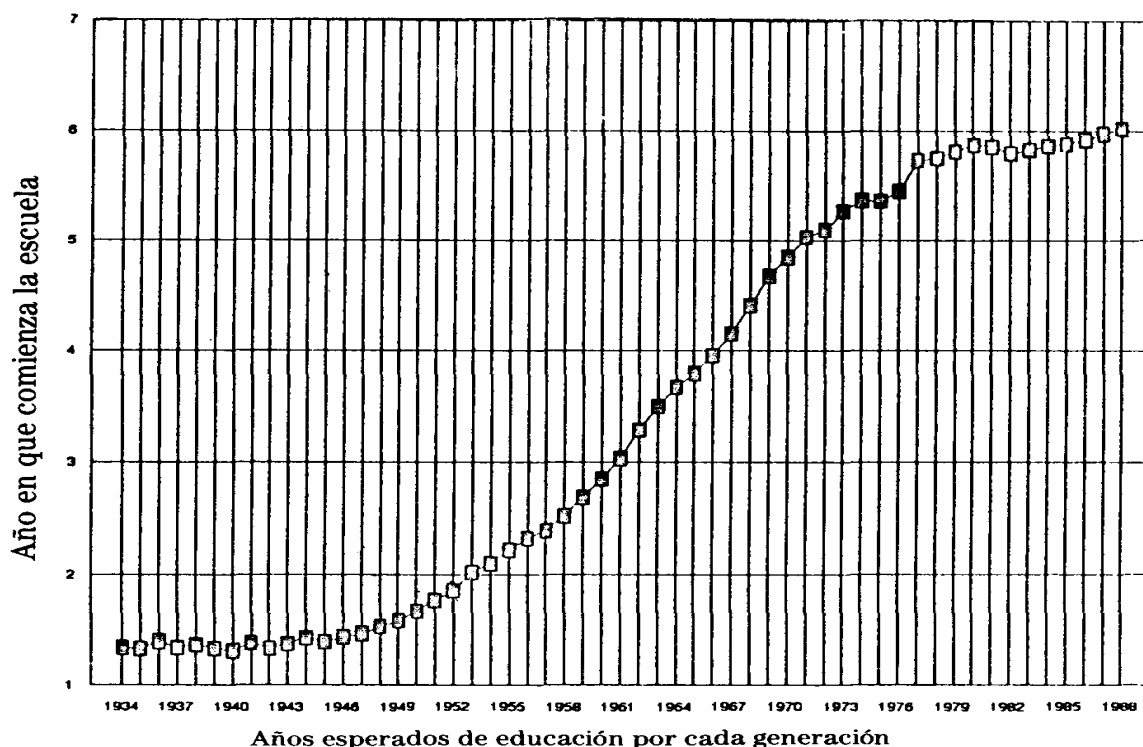
Desde finales de los años cincuenta y especialmente en el Frente Nacional, se gestó una enorme expansión del sistema educativo que permitió superar las condiciones excepcionales de atraso educativo reinantes durante casi cien años en Colombia. La educación media recibida por cada generación aumentó continuamente hasta alcanzar casi los 6 años a mediados de los años setenta. La cobertura de educación primaria se amplió hasta el 84%. Este crecimiento, en contraste con la experiencia previa, fue más rápido que en ningún otro país latinoamericano en las décadas de los sesenta y los setenta. En una comparación entre 78 países, de los cuales se cuenta con información educativa para el período 1960-1980, Colombia presenta dos aspectos destacados. Primero, el enorme atraso educativo en su fase inicial. Como lo muestra el gráfico 2, Colombia tenía para ese año una cobertura de la

educación básica mucho menor a la esperada de acuerdo con su nivel de desarrollo.



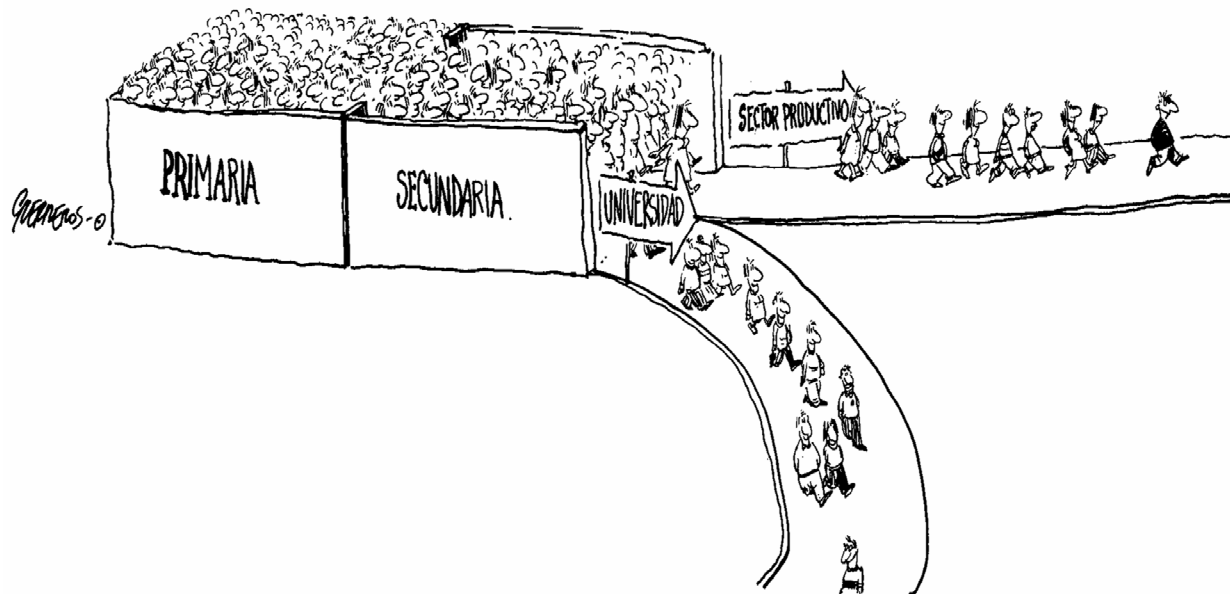
QUEPNEROS ©

**Gráfico 1**  
**Años de educación recibidos**  
**por cada generación**

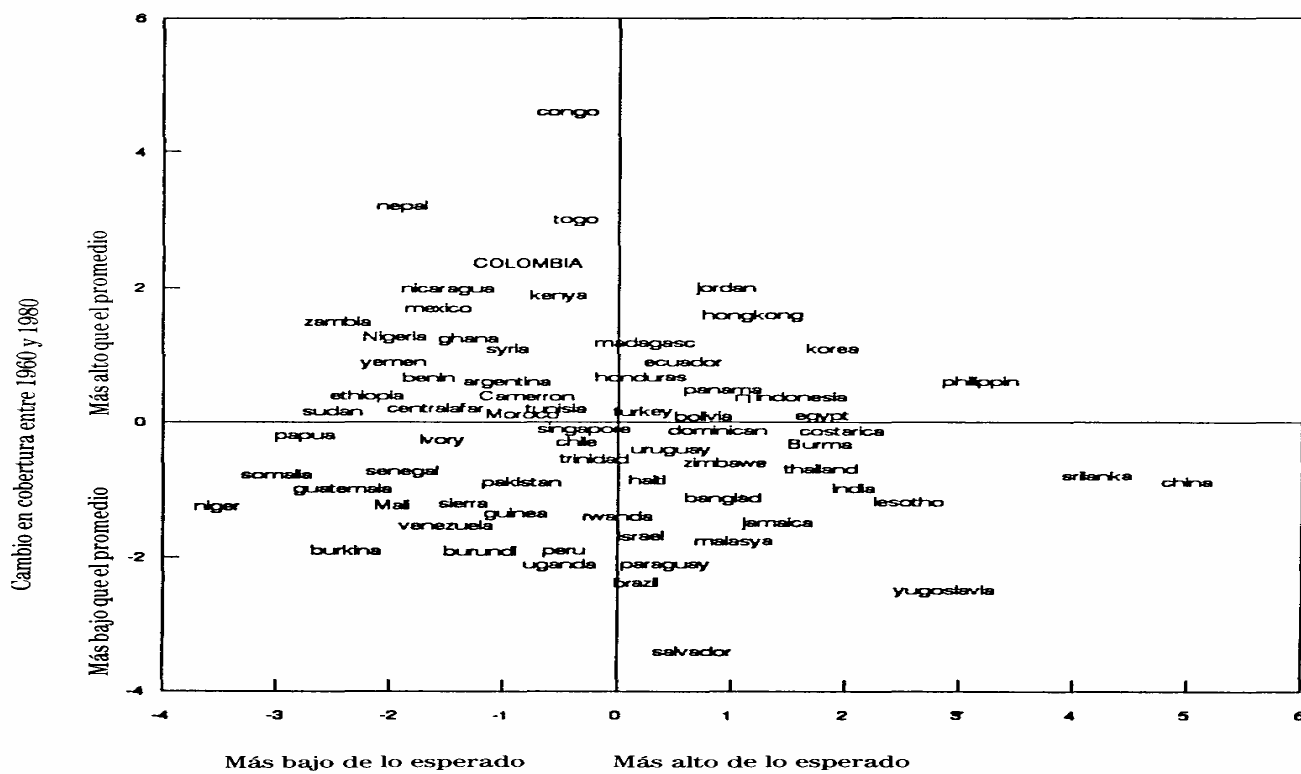


Segundo, la enorme expansión educativa durante los sesenta y setenta. Colombia tuvo un crecimiento de su cobertura mayor que cualquier país latinoamericano en el período —incluyendo Nicaragua—, y tan sólo fue superada a nivel mundial por el Congo, Nepal y Togo. No sobra anotar que esta fuerte expansión educativa —que fue paralela con la expansión del gasto público en educación— estuvo asociada con la aceleración del crecimiento económico del período, y con el quiebre en las tendencias al deterioro en la distribución del ingreso que reportó la sociedad colombiana hasta finales de los años sesenta.

Infortunadamente, el ritmo de expansión educativa declinó considerablemente en los últimos quince años. En efecto, desde mediados de los setenta el ritmo de crecimiento de la educación para los colombianos se ha reducido de manera notable (vease gráfico 3). En primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula han sido inferiores al 1%. En secundaria, en donde existen las mayores carencias, fue apenas del 5% entre 1975 y 1984, y del 2% en los últimos 5 años. En efecto, como lo mostró el gráfico 1, la esperanza de educación para los colombianos dejó prácticamente de crecer en los últimos 15 años.



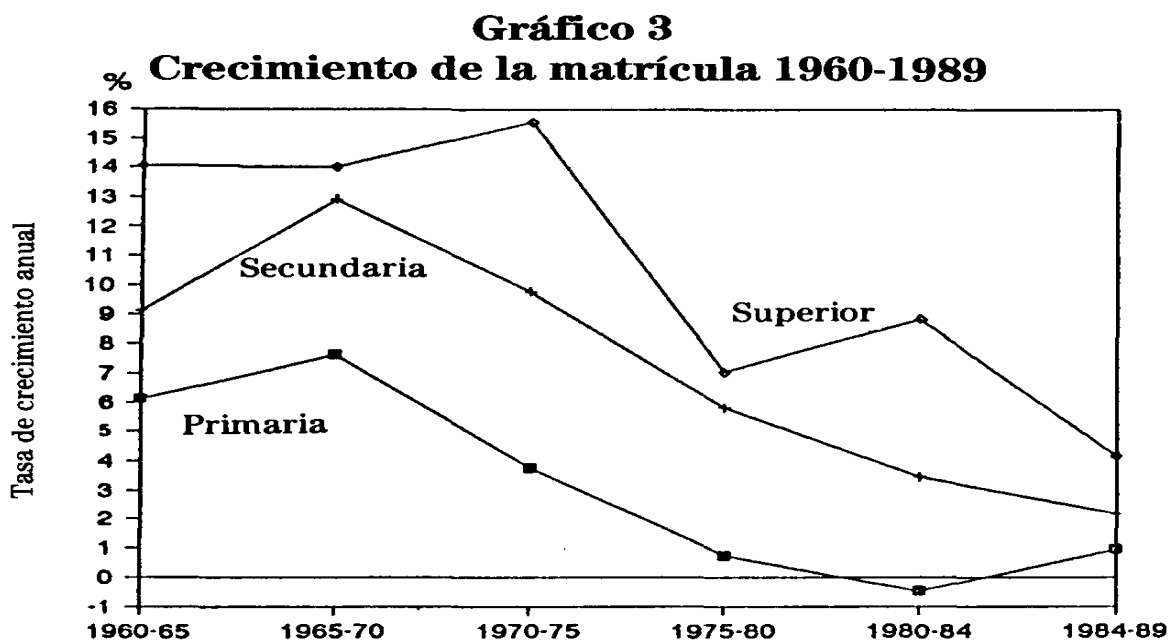
**Gráfico 2**  
**Expansión escolar 1960-1980**  
**Una comparación internacional**



**Nivel comparativo de matrícula educativa en 1960**

**Fuente:** Jehre Behrman (1985).

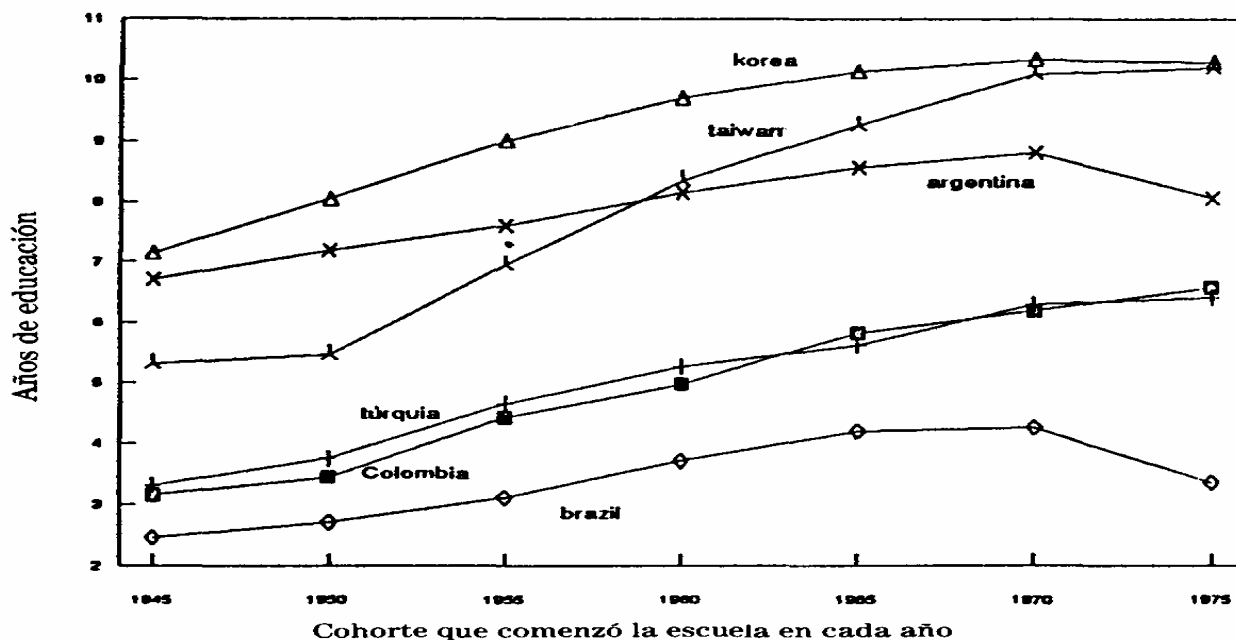
Esta disminución en el ritmo de crecimiento se presentó cuando el nivel educativo de la población aún no sobresalía internacionalmente y cuando la desigualdad en el acceso a la educación había llegado a su máximo. El gráfico 4 compara los logros educativos de las últimas generaciones colombianas con respecto a 5 países. La expansión educativa colombiana resultó muy similar a la de Turquía, mucho mayor que la de Brasil, pero sustancialmente inferior que aquella registrada en Corea y Taiwán. En efecto, cuando se compara la generación que actualmente está estudiando, un coreano o un taiwanés está recibiendo el doble de educación que un colombiano. La fase inicial de la expansión educativa significó una creciente desigualdad de acceso para los colombianos, hasta el punto de haber alcanzado en la década anterior una inequidad educativa **mayor que la de todos los países del mundo**, con la excepción de la India. Con un impulso adicional en el nivel educativo de la población —que significa fu mayor acceso a la educación primaria para la población rural y mejor cobertura de la educación secundaria para la población urbana— la desigualdad del acceso tenderá a reducirse rápidamente, contribuyendo sustancialmente a mejoras adicionales en la distribución del ingreso en el decenio<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Existe un argumento técnico que sustenta la relación en forma de U invertida entre nivel educativo e inequidad de oportunidades. Si ningún joven tuviera educación, la equidad sería completa, con 0 años de educación y cero varianza. Si todos los jóvenes tuvieran todos los años de educación, los años medios de educación serían 11 y la equidad sería una vez más total a este nivel, con varianza cero. Pero entre estos dos casos, la varianza —y por lo tanto la desigualdad de acceso— de la educación primero crece y luego decrece, marcando una U invertida. Es posible demostrar que el máximo de desigualdad coincide con una educación promedio similar al año intermedio de la carrera educativa, justo en el caso que Colombia se encuentra en la actualidad. Casi todo aumento en el nivel medio de educación por encima del actual nivel estará acompañado por menor desigualdad de acceso, transitando por la fase decreciente de la Curva de U invertida



**Gráfico 4**  
**Logros Educativos de la Población Total**  
**años de educación por cohorte**



En gran parte, el freno en la expansión educativa ocurrida en los últimos quince años se asocia con problemas institucionales, fruto de un esquema caracterizado por una administración centralista, niveles bajos de coordinación, deficientes canales de información y muy limitada participación de las familias y la comunidad en general. El Plan de Apertura Educativa que se presenta en las siguientes páginas, se dirige a recuperar el ritmo de crecimiento de la educación y a recoger los beneficios sociales de ella derivados.

## II. PROBLEMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

### 1. Educación básica general (grados 1 a 11)

En los dos últimos planes cuatrienales de desarrollo se ha consignado la intención política de unificar la educación básica en un ciclo que abarque todos los grados que requiere un individuo para el ejercicio cabal de sus derechos ciudadanos. Se reitera ese planteamiento político, extendiéndolo a los once grados de la llamada primaria y secundaria, lo cual implica, inclusive, superar los conceptos de primaria y secundaria. Sin embargo, para plantear la problemática actual en este nivel educativo, se mantiene la terminología convencional.

#### A. Educación primaria

La educación primaria colombiana ha alcanzado niveles importantes de oferta de cupos. Actualmente, 4.2 millones de niños están matriculados, pero todavía no se ha alcanzado la cobertura total: de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. Este desarrollo educativo se ha dado de manera desigual: mientras en las capitales el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales la inasistencia escolar alcanza el 22%. Los

perdedores en este proceso fueron las zonas rurales, los municipios de las dos costas y los grupos humanos ubicados en las zonas marginales de las cuatro ciudades más grandes (gráfico 5).

El crecimiento cuantitativo alcanzado, aún insuficiente, no ha estado acompañado de un mejoramiento en la eficiencia interna de la escuela, pues el sistema educativo continúa expulsando a buena parte de los niños antes de finalizar el ciclo primario. En el pasado, el principal problema era el bajo acceso de los niños a la escuela; en la actualidad, el reto consiste en garantizar su retención. En efecto, aunque en el último decenio se ha logrado que en el área urbana más del 90% de los niños ingresen a primer grado, el 40% no logra permanecer cinco años en el sistema.

Por otra parte, un tercio de los cupos disponibles atiende a niños que superan la edad esperada (de 6 a 11 años para primaria), la gran mayoría de los cuales permanece en la escuela a causa de la excesiva repitencia. La promoción automática, que se implantó sin medidas administrativas complementarias, tales como la capacitación, los apoyos didácticos y la supervisión y asesoría pedagógica, no ha logrado una reducción apreciable de las tasas de repitencia.

Los estudios sobre la calidad de la educación han destacado el bajo nivel de la primaria en Colombia, en la cual hay poca pertinencia de los currículos, insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes, poca relación entre la capacitación de los docentes y los currículos, falta de materiales y textos educativos, ausencia de aprestamiento previo de la mayor parte de los niños que ingresan al primer grado en establecimientos públicos, y carencia de instrumentos de detección y precisión de problemas.

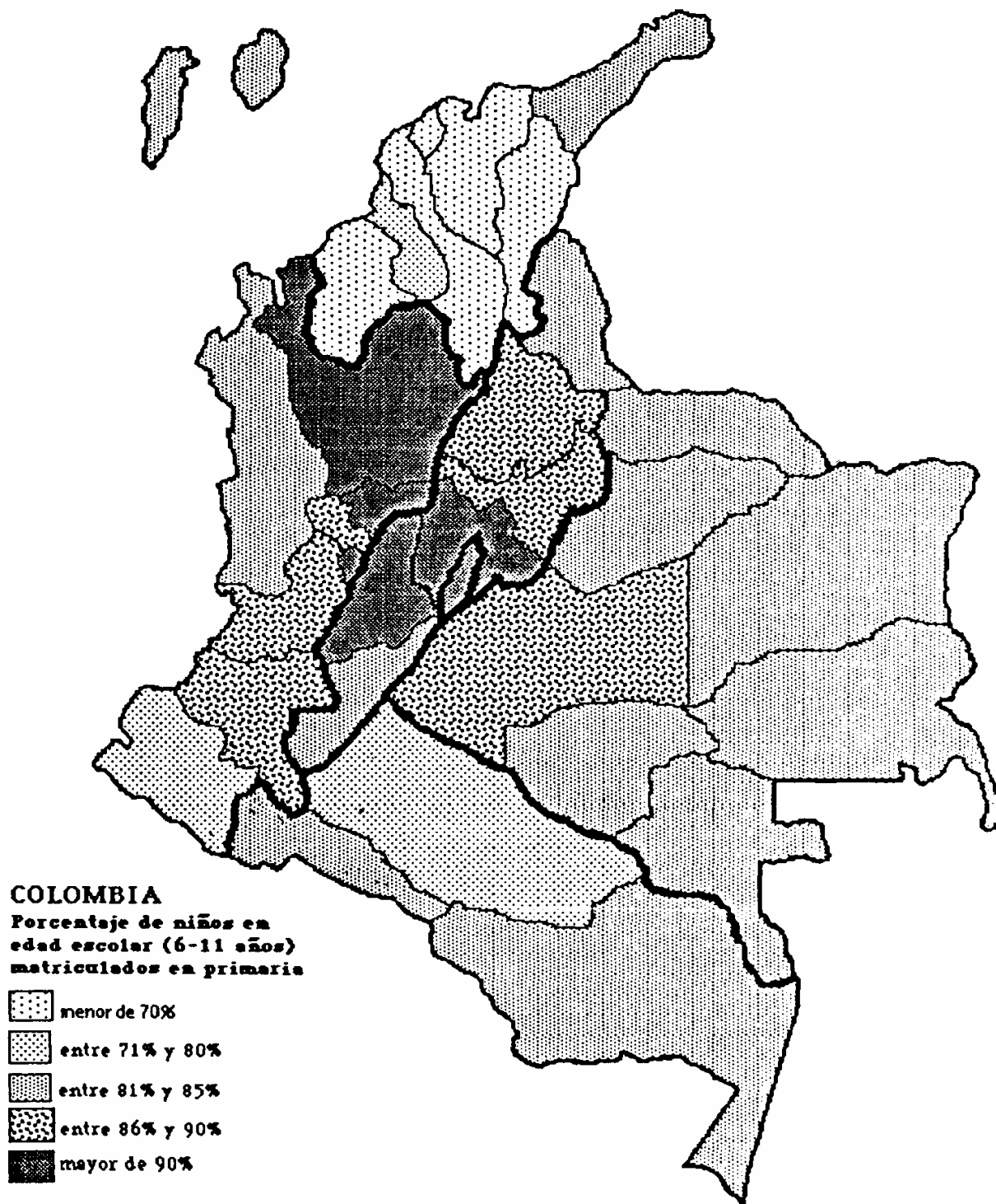
Finalmente, la participación de las comunidades en los procesos educativos y su administración ha sido de poca trascendencia debido, en buena medida, a la falta de mecanismos que las integren a la actividad propia de la escuela.

## **B. Educación secundaria.**

Más de 2.6 millones de jóvenes cursaron bachillerato en 1990, atendidos en un 60 % por el sector público y 40% por el sector privado. Aunque la población matriculada en la secundaria creció a un ritmo del 3.5% anual entre 1980 y 1984 y del 2.2% anual en los últimos 5 años, la oferta de cupos sigue siendo insuficiente, y constituye el problema más grave de la educación del país.

La baja cobertura alcanzada, la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, y la desigual calidad de la enseñanza en las distintas regiones son los problemas centrales en secundaria (gráfico 6). La tasa de cobertura neta de la secundaria es del 46%, diferenciada en 58% para las capitales y 36% en el resto de municipios. Sin embargo, cerca del 45% del déficit de cupos se concentra en las cuatro ciudades más grandes del país, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

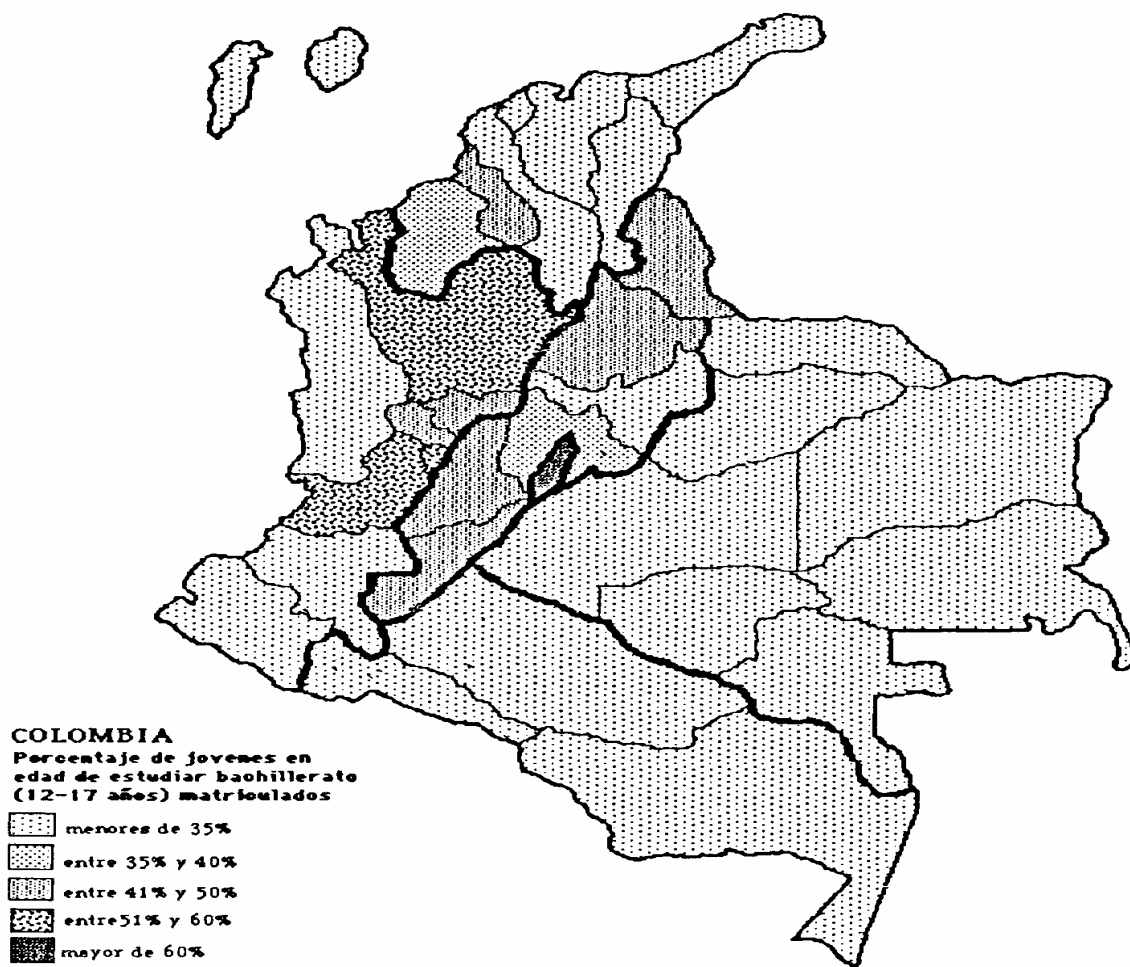
**Gráfico 5**  
**Educación Básica Primaria cobertura neta 1990**



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 6.

De manera similar a la primaria, en la educación secundaria se registran altas tasas de repitencia y deserción, especialmente en los grados sexto y séptimo, lo cual se refleja en la graduación de sólo el 40% de quienes ingresan a este nivel. En las zonas rurales la oferta de cupos en secundaria es prácticamente inexistente. Como lo manifiesta el análisis de las tasas de escolarización por edad simple para toda la educación básica general (gráfico 7), esta situación está relacionada con los traumas de la transición entre primaria y secundaria, causados por la actual división entre establecimientos exclusivos para cada uno de los niveles, especialmente en el sector oficial. Dicha segmentación disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación, estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas en ambos niveles. Su impacto negativo es más notorio en la población infantil de los hogares más pobres<sup>3</sup>.

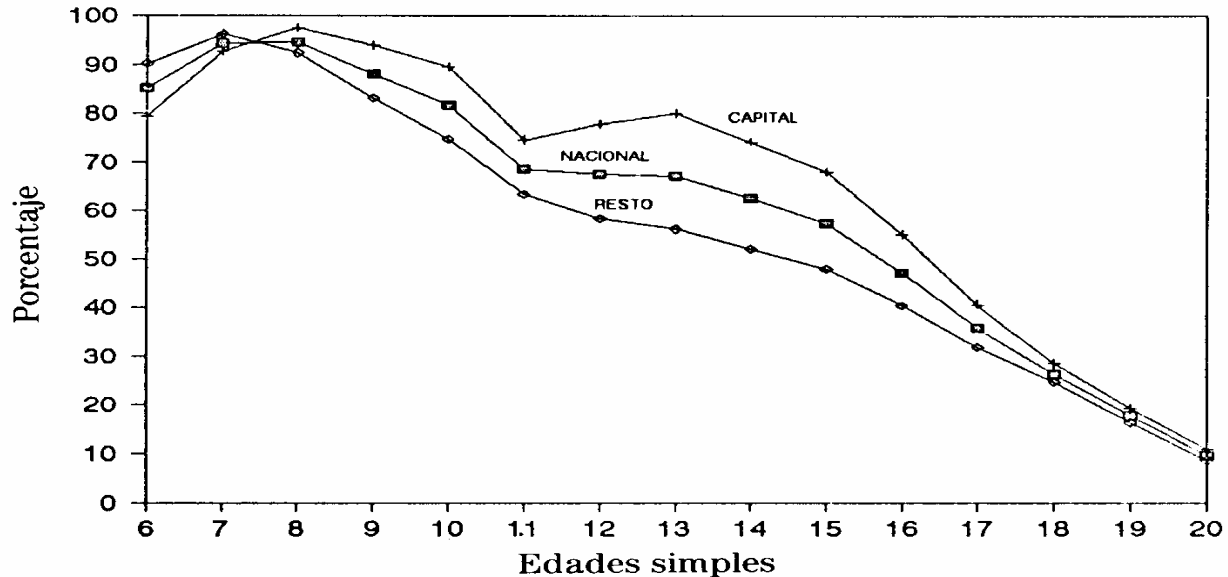
**Gráfico 6**  
**Cobertura de la Educación Secundaria 1990**



Fuente: Anexo estadístico, cuadro 6.

<sup>3</sup> Ver M.E.N., OSPE, Análisis del Sector Educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros, 1988.

**Gráfico 7**  
**Tasas de escolarización por edad simple**  
**Educación Básica General 1990**



**Fuente:** Anexo Estadístico, cuadros 13 y 15.

La ineficiencia de la escuela secundaria se expresa en que más de una quinta parte de los cupos disponibles son utilizados para atender a jóvenes por encima de la edad correspondiente (12 a 17 años), por repitencia o por haber ingresado tarde al 6o. grado.

A las deficiencias de cobertura y de eficiencia, se suman los problemas de calidad. Los logros académicos de los jóvenes son bajos, en relación con los objetivos de cada nivel educativo. Los puntajes de los colegios de bachillerato en las pruebas del ICFES en 1988, aunque no son el indicador óptimo, revelan las diferencias de rendimiento académico por regiones; los pro medios más bajos son del Chocó, toda la costa Atlántica, Antioquia y San Andrés. Por áreas de conocimiento, las mayores deficiencias se dan en las materias básicas de matemáticas y lenguaje<sup>4</sup>. Las principales causas de la deficiente calidad son la inadecuada formación de los docentes, los escasos apoyos didácticos y pedagógicos con que cuentan los establecimientos y la innecesaria dispersión de los currículos<sup>5</sup>.

## 2. Educación técnica

La educación técnica en Colombia cubre tres áreas: 1) el apoyo a las aptitudes y preferencias de los estudiantes de bachillerato, en una división vocacional del conocimiento; 2) la aplicación del conocimiento a asuntos prácticos relacionados con la vida y la producción; y 3) la preparación a los desertores del sistema educativo y a los estudiantes interesados en aprender un oficio, para su inserción en el mercado de trabajo.

<sup>4</sup> Ver ICFES, Servicio Nacional de Pruebas, El nivel académico de los planteles de educación media en el país, julio de 1990.

<sup>5</sup> Ver M.E.N., FONADE, D.N.P., *Misión de Ciencia y Tecnología: Estructura científica y desarrollo tecnológico y entorno social*. Tomo 1, Volumen 2, 1990.

La primera es la finalidad de los grados 10 y 11 de la educación secundaria. La segunda es un elemento pedagógico fundamental en todos los niveles educativos. La tercera es una función para la cual las instituciones de formación profesional oficiales y privadas han desarrollado metodologías más eficientes que las intentadas por los llamados bachilleratos diversificados.

En 1988, el bachillerato técnico tenía 550 mil estudiantes, lo cual representaba el 25% del total de alumnos de secundaria. Al contrario de lo esperado, la mayor parte de los egresados prefirieron buscar el ingreso a la educación superior. Quienes se incorporaron directamente al mercado laboral obtuvieron ingresos aceptables en el corto plazo pero, en el mediano plazo, perdieron las posibilidades de movilidad laboral y su preparación resultó débil frente al proceso de cambio técnico, por la deficiencia de su formación general, que dificulta su actualización.

Además de la inconveniencia pedagógica, psicológica y social de la especialización temprana, el llamado bachillerato diversificado ha demostrado ser un medio costoso de preparar estudiantes para la universidad. El bachillerato agrícola es 3 veces más costoso que el bachillerato académico, el bachillerato industrial es 2 veces más costoso y el de los INEM es 1.5 veces más caro<sup>6</sup>.

Es necesario crear una mejor complementación entre el sistema de educación formal y el de formación profesional, especialmente en los departamentos más pobres y en las poblaciones más pequeñas, donde las tasas de deserción son más altas y las posibilidades de capacitación para el trabajo más escasas. Esta debe ser labor del SENA.

Otro componente de la educación técnica es el postsecundario, en el cual también es necesario distinguir entre la preparación para el mercado de trabajo y la necesidad de una formación superior. La segunda es un elemento básico de la formación universitaria. La primera es ofrecida a través de los institutos técnicos y tecnológicos, oficiales y privados. En los últimos diez años, la matrícula en el nivel técnico ha crecido en un 9.9% por año y en el tecnológico en un 14.4%. Este crecimiento ha sido superior al de la matrícula total en educación superior, el cual ha sido del 6.5% anual.

Sin embargo, su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas. Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad.

### **3. Educación superior**

En 1989, existían 236 instituciones de educación superior, de las cuales el 30% eran oficiales y el 70% privadas. De ellas, 76 son universidades y las demás se clasifican como instituciones de carácter universitario, instituciones tecnológicas y técnicas profesionales. Se ofrecieron 2.094 planes de estudio, 937 en instituciones oficiales y 1.157 en entidades privadas.

---

<sup>6</sup> Ver Banco Mundial, Colombia: *Technical/Vocational Education and Training Subsector Study*, abril 1989.

La tasa de escolarización en educación superior es de 11.3%, similar al promedio para América Latina. En Colombia la oferta se ha expandido rápidamente, la matrícula de pregrado en 1989 es de 475 mil estudiantes. La participación del sector privado representa el 58% de la oferta, participación bastante más alta que el promedio para América Latina (35%)<sup>7</sup>.

Por modalidades académicas, el 78% estudia en universidades, el 13% en instituciones tecnológicas y el 8% en instituciones técnicas profesionales. Por áreas del conocimiento, la matrícula se concentra en economía, administración, contaduría y afines (25%); ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (24%) y ciencias de la educación (22%).

En el nivel de postgrado, había 9.904 alumnos, de los cuales el 87% estudiaban educación, salud, economía y ciencias sociales. La matrícula en ingeniería representó el 7%; en matemáticas y ciencias básicas el 5%; y en ciencias agropecuarias el 1% del total. El 56% de la matrícula de este nivel correspondió a especializaciones, el 44% a maestrías y tan sólo había 15 alumnos matriculados en doctorado, la mitad de ellos en teología y la otra mitad en ciencias básicas.

Los problemas básicos de la educación superior son, en orden de importancia, la falta de calidad académica, la atomización institucional del sistema, y la inequidad en la distribución de los subsidios del Estado. Gran parte de estos problemas tiene su origen en que el rápido crecimiento de la educación superior no ha sido acompañado de los ajustes necesarios para consolidar su calidad. Esas deficiencias han llevado a la falta de credibilidad social y pérdida de liderazgo nacional de las universidades, lo cual plantea la necesidad urgente de reorganizarlas y fortalecerlas.

Los mecanismos de control de calidad académica de la educación superior son ejercidos por entidades externas a la universidad, tales como el ICFES, y por ello han resultado ineficaces. Entorpecen el desarrollo de las buenas instituciones, sin evitar que prosperen las de baja calidad. El Decreto 80 de 1980, que ordenó el sistema de educación superior, es excesivamente centralista y en la actualidad es un instrumento inadecuado.

Los programas orientados a la creación y adaptación del conocimiento, la investigación, los doctorados y las ciencias básicas, se encuentran rezagados. Lo poco que hay existe de una manera aislada, tanto a nivel nacional como internacional, faltando elementos constitutivos de una comunidad científica. No existe la complementación necesaria entre conocimiento, capital y trabajo, ni el desarrollo institucional para lograrlo. De otra parte, el gasto en investigación científica es menos del 2% del gasto total de las universidades.

En las universidades públicas hay duplicación de recursos como consecuencia de la dispersión geográfica y administrativa y de la falta de intercomunicación, lo cual trae como consecuencia el debilitamiento académico de las universidades pequeñas frente a las grandes<sup>8</sup>. Existe gran variedad de regímenes prestacionales y disparidades alrededor de los indicadores de

---

<sup>7</sup> Drysdale Robert, Banco Mundial, *Eficiencia y Equidad en la Educación Superior en América Latina*, 1989.

<sup>8</sup> Molina Carlos Gerardo y Cifuentes Ariel, FEDESARROLLO, *Sistema Universitario Estatal, Componente Financiero*. 1989.

calidad académica y de eficiencia administrativa y financiera. Por ejemplo, mientras en algunas universidades públicas hay 5 alumnos por docente, en otras hay 29, aunque no varía el grado de complejidad académica de sus programas<sup>9</sup>.

Las universidades públicas, tanto nacionales como departamentales, tienen una alta dependencia de los aportes de la Nación, los cuales representan el 77% del total de sus presupuestos. Estos aportes se orientan en un 86% a los gastos de funcionamiento, de los cuales el 75% corresponde al pago de nómina. Durante los años 80s el aporte de la Nación creció de manera continua y a un ritmo mayor que el número de alumnos matriculados en las universidades públicas. No obstante, este esfuerzo no ha sido acompañado de aumentos en la cobertura ni en la calidad.

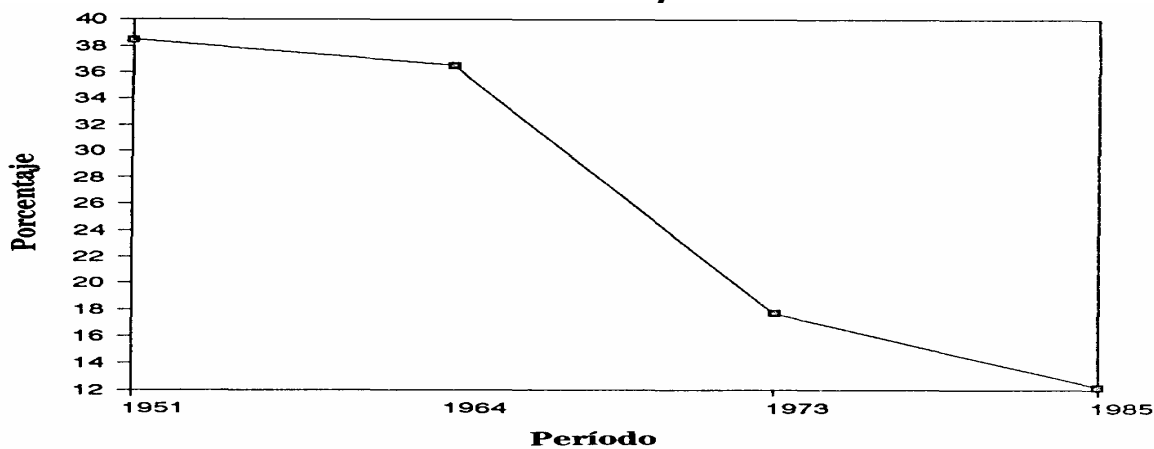
La distribución de los aportes estatales en la educación superior pública no contribuye a la equidad social, ni a la promoción de programas para la creación de una base científica y tecnológica nacional. Actualmente, el subsidio no se da a los estudiantes sino de manera directa a las entidades de acuerdo con los costos de funcionamiento históricos. Por lo tanto, es independiente de la eficacia y la eficiencia de la gestión y no toma en cuenta la promoción de las prioridades del desarrollo nacional, la selección de las especialidades, ni la definición de los programas de investigación.

De otra parte, el sistema de crédito educativo tiene baja cobertura (7% de los estudiantes), se dirige casi exclusiva mente a financiar matrículas y tiene altos costos de intermediación.

#### 4. Analfabetismo

La tasa de analfabetismo para la población mayor de 10 años ha pasado del 38.5% en 1951 al 12.2% en 1985. A pesar de tal disminución, 2.3 millones de colombianos adultos no saben leer ni escribir (gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**Analfabetismo en Colombia población de 10 años y más**  
**Tasas entre 1951 y 1985**



**Fuente:** Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Documento MEN-UDS-DEC-2518. Anexo Estadístico, cuadro 19.

<sup>9</sup> CCRP. *Bases de Organización para un Sistema Universitario Estatal*, 1989.



El analfabetismo hoy en día es del 23.4% en las zonas rurales y el 7.3% en las zonas urbanas, con grandes variaciones regionales, siendo los departamentos de las Costas Atlántica y Pacífica, los que presentan más altas tasas.

Existen también grandes variaciones según los diferentes grupos de edad, lo cual refleja los cambios en la intensidad de educación recibida por las distintas generaciones: mientras para la población con edades entre 12 y 24 años la tasa de analfabetismo es menor que 6.7% y para el grupo de 25 a 34 años es del 8.2%, para el grupo de 45 a 59 años sube al 21% y para los mayores de 60 años al 31%.

## **5. Etnoeducación**

En Colombia existen alrededor de 600.000 indígenas, agrupados en cerca de 87 grupos étnicos, los cuales hablan más de 64 idiomas diferentes, y una población afro americana con características específicas de bilingüismo, de aproximadamente 100.000 habitantes.

Desde 1978 fue reconocida jurídicamente la pluralidad cultural y multilingüe, así como el derecho de las comunidades aborígenes a tener una educación acorde con sus necesidades y características culturales.

En 1982, dentro de los planes gubernamentales de desarrollo económico, se formuló una política educativa enmarcada en el concepto de etnodesarrollo y su componente de etnoeducación. Configurado el programa de etnoeducación en 1985, ha venido adelantando diversas acciones para que sean los mismos grupos étnicos los que diseñen, realicen y evalúen sus programas educativos, como alternativa para el mejoramiento cualitativo de la educación y para que ésta logre sus propios objetivos.

Aunque se han logrado avances notables en materia de investigación etnolingüística, capacitación, profesionalización de maestros indígenas y formación de etnoeducadores, todavía se presentan problemas tales como la baja cobertura, material didáctico insuficiente, escasez de plazas para docentes indígenas y escasez de recursos humanos calificados para la investigación.

## **6. Desarrollo institucional y descentralización**

La organización administrativa del sector educativo continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años, cuando tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros. La organización institucional, laboral y financiera actual de la educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

Con la Ley 24 de 1988, se estableció un cuerpo jurídico para solucionar algunos de los problemas administrativos del sector y comenzar a desmontar el centralismo exagerado y desordenado de la educación pública colombiana. Se aumentó la capacidad de dirección del Ministerio de Educación como ente rector y definidor de políticas, fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo.

A pesar de las normas recientemente expedidas, Ley 24 de 1988 y Ley 29 de 1989<sup>10</sup>, cuya aplicación apenas se inicia, la organización administrativa todavía vigente tiene grandes deficiencias: un elevado grado de centralización en la toma de decisiones y en el manejo financiero, administrativo y de la planta docente; duplicación de funciones; inexistencia de un proceso claro de decisiones; obsolescencia de métodos y procedimientos administrativos; y ausencia de sistemas de evaluación y control.

No existen líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades y funciones entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel. Con el reciente proceso de municipalización, que delega en los alcaldes muchas de las responsabilidades educativas, las Secretarías de Educación departamentales han quedado sin funciones definidas y, con algunas excepciones, dejan de planear y coordinar el desarrollo educativo territorial, lo cual ha afectado la prestación del servicio. En la actualidad, en ningún municipio del país existen dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación local.

Los Fondos Educativos Regionales, diseñados exclusivamente para ser cajas pagadoras del servicio educativo público, invadieron, sin tener instrumentos adecuados, las funciones de dirección y planeación educativa en la gran mayoría de los departamentos, impidiendo el fortalecimiento de los organismos regionales.

El programa de planeación y administración local de la educación, diseñado a principios de los 80s, llamado "Nuclearización Educativa"<sup>11</sup>, ha tenido muchos tropiezos por no estar integrado a los gobiernos municipales, ni al proceso de descentralización.

## **7. Administración de los recursos humanos.**

La educación primaria y secundaria está atendida por 280 mil docentes y 22 mil empleados administrativos. El sector oficial tiene a su cargo cerca de 200 mil maestros, de los cuales el 60% atiende la educación primaria y el restante 40% la secundaria. El 70% de los docentes oficiales trabaja en las zonas urbanas y el 30% en las escuelas rurales. De los 80 mil docentes en la educación privada, 62% enseña en colegios de bachillerato y prácticamente todos (95%) en zonas urbanas.

El manejo administrativo de los docentes tiene los siguientes problemas:

1) Aunque el Gobierno Central paga el 95% de los docentes oficiales, no tiene información actualizada acerca de su ubicación, nivel de formación, grado en el escalafón y tiempo de servicio.

---

<sup>10</sup> Con la Ley 24 de 1988, se aumentó la capacidad de dirección del Ministerio de Educación fortaleciendo las funciones de planeación, diseño, evaluación y control del sistema educativo. Con la Ley 29 de 1990 se trasladó a los municipios la administración de personal y la prestación del servicio educativo. Sin embargo, la asignación y la administración de los recursos de financiación se mantiene en el nivel central.

<sup>11</sup> La Nuclearización Educativa es la estructura técnico administrativa de la educación pública en el nivel local. Cada Núcleo Educativo, agrupa establecimientos educativos de primaria y secundaria, en una microrregión con características culturales y económicas similares. Esta estructura administrativa se comenzó a desarrollar en 1982.

2) No se han desarrollado instrumentos administrativos para ubicar a los docentes de acuerdo con las necesidades educativas locales.

3) El Estatuto Docente se ha convertido en un obstáculo para el proceso de descentralización educativa, debido a que los alcaldes no pueden resolver los problemas corrientes de administración de personal, ni pueden disponer de los recursos humanos existentes de manera flexible.

Debido a la inflexibilidad para ubicar a los docentes según las necesidades, y dados los requerimientos de maestros en algunas zonas del país, se crearon hace 5 años las llamadas "Soluciones educativas", que consisten en la contratación anual de docentes por los municipios, con recursos del gobierno nacional. Por las mismas razones, los municipios han contratado un número aún no determinado de docentes con cargo a sus propios recursos. Este sistema presenta algunos inconvenientes. En ocasiones se contratan docentes sin las calidades requeridas y, en otros casos, los niveles salariales son muy bajos. Además, crea problemas jurídicos por virtual incompatibilidad con el régimen laboral vigente. Sin embargo, el sistema ha demostrado ser flexible por la facilidad de contratación que no posee la planta actual de docentes y ha posibilitado que se lleve educación a zonas de difícil acceso.

Por otra parte, el nivel educativo de los docentes oficiales ha mejorado en los últimos cuatro decenios: mientras en 1950 dos terceras partes sólo tenían primaria y una tercera parte era normalista, en la actualidad, un 68% tiene grado de norma lista, el 14% es bachiller, el 3% es técnico y el 15% ya terminó estudios universitarios. Los requisitos exigidos en el escalafón y el incentivo salarial que ello implica, ha acelerado este proceso desde 1980.

No obstante, subsisten serios problemas con la calidad de la formación de los docentes: las Escuelas Normales tienen los más bajos resultados en las pruebas del ICFES para bachilleres y las Facultades de Educación tienen los más bajos requisitos académicos de ingreso dentro del conjunto del sistema universitario.

La capacitación de los docentes en ejercicio es dispersa, discontinua y no guarda relación con los requerimientos de los programas nacionales ni con las necesidades de actualización de maestros. En la formación universitaria se ha observado inadecuada distribución de los centros de estudios, carencia de un proceso coherente de formación profesional para cada modalidad y nivel educativo, y criterios inadecuados para la selección de aspirantes a programas de formación. Lo anterior está relacionado con la carencia de una política general para la formación de educadores.

Desde el punto de vista administrativo, se encuentran problemas en todo el ciclo laboral de los docentes. La vinculación no está asociada con la calidad y, en la mayor parte de los departamentos, no se realizan concursos como medio de selección. El traslado de los docentes de áreas urbanas a rurales es complicado por la falta de instrumentos jurídicos. El Estatuto Docente, que tiene más de 40 normas reglamentarias muchas de ellas contradictorias, ha dificultado el manejo de una política eficiente en la administración del personal. La promoción es vertiginosa debido a la laxa aplicación de los requisitos y no tiene en cuenta controles de calidad. El retiro presenta problemas por la incoherencia en las normas, la ineficiencia del apoyo

jurídico del sector y por la falta de criterios y conceptos que orienten este proceso.

Además del personal docente y administrativo el sector cuenta con agentes educativos vinculados tanto al mismo Ministerio de Educación como a otras entidades oficiales que participan en acciones de educación no formal.

El sector privado, que ha demostrado un gran potencial de expansión, ha sido obstruido por controles que no se justifican, como la regulación de las matrículas y los trámites para las licencias de funcionamiento, entre otros.

## **8. Infraestructura física.**

El principal problema de la infraestructura educativa estatal es el deterioro de las construcciones y el equipo por falta de acciones permanentes de mantenimiento. Los datos disponibles sobre la planta física escolar del sector público son de 1984, porque en los últimos años no se han actualizado las estadísticas, ni se han realizado estudios sistemáticos sobre el tema. Según estos datos, de un total de 83 mil aulas para educación básica primaria, sólo el 40% estaba en buenas condiciones. En secundaria, de las 17.100 aulas disponibles en 3.300 establecimientos educativos, se detectaron problemas en el 65% de las aulas y deficiencias en las unidades sanitarias del 35% de los establecimientos<sup>12</sup>.

En los últimos años se han atendido parcialmente estos problemas a través del Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria, el convenio entre el SENA y el Ministerio de Educación y programas de dotación con recursos de crédito externo. Sin embargo, la cobertura de estos programas no ha sido suficiente. Las normas de descentralización administrativa y fortalecimiento de las finanzas municipales de 1987 trasladaron funciones y recursos a los municipios para atender y mejorar la infraestructura escolar pero, hasta la fecha, es poco lo que las entidades locales han realizado en esta materia.

## **9. Las finanzas del sector educativo**

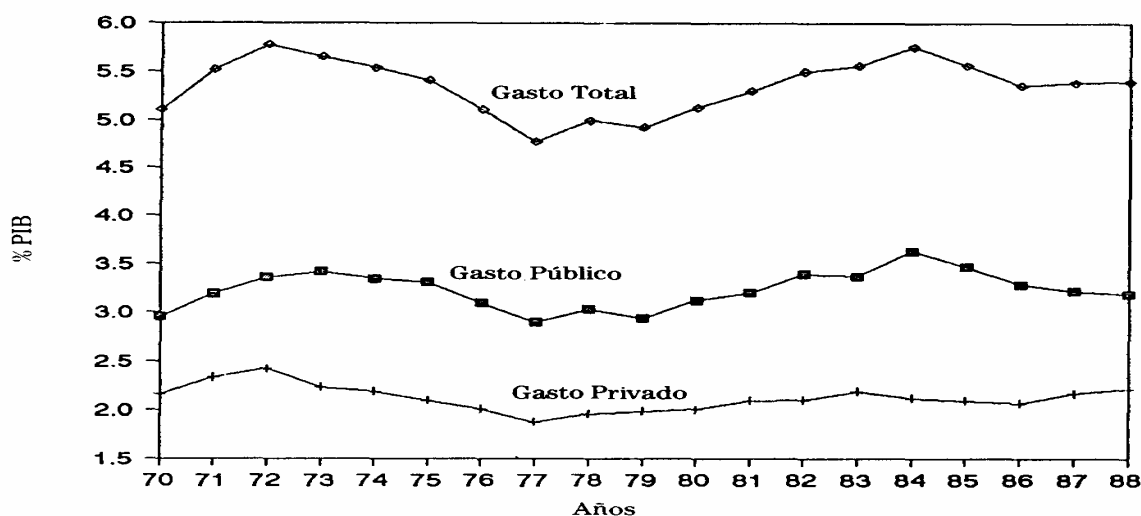
El gasto en educación, compuesto por el gasto público en el sector y el gasto privado de las familias, representó el 5% del PIB en el último decenio. El gasto público en educación representa cerca del 60% del gasto total en educación. Su participación en el PIB creció en la primera mitad de los 80s del 3.12% en 1980 al 3.63% en 1984, momento a partir del cual inicia un descenso hasta el 3.18% en 1988, nivel similar al del inicio del pasado decenio (gráfico 9).

La participación del gasto en educación en los egresos del sector público central ha oscilado entre el 24.5% a comienzos de los ochentas y 20% a finales del decenio. Mientras los gastos del Gobierno Central crecieron a una tasa anual de 4.1%, los aportes del Gobierno Central al sector educativo aumentaron a una tasa anual promedio del 2.1%.

---

<sup>12</sup> Ver M.E.N., OSPE, *Análisis del Sector Educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros*, 1988.

**Gráfico 9**  
**Gasto público y privado en educación**  
**Con relación al PIB 1970-1988**



**Fuente:** Plan de Apertura Educativa 1991-1994 MEN-DNP- UDS-2518, Anexo Estadístico, cuadro 22.

El presupuesto de funcionamiento del sector educativo público representa cerca de una tercera parte del total de gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, y la inversión sectorial cerca del 6% de la inversión total del sector central (gráfico 10).

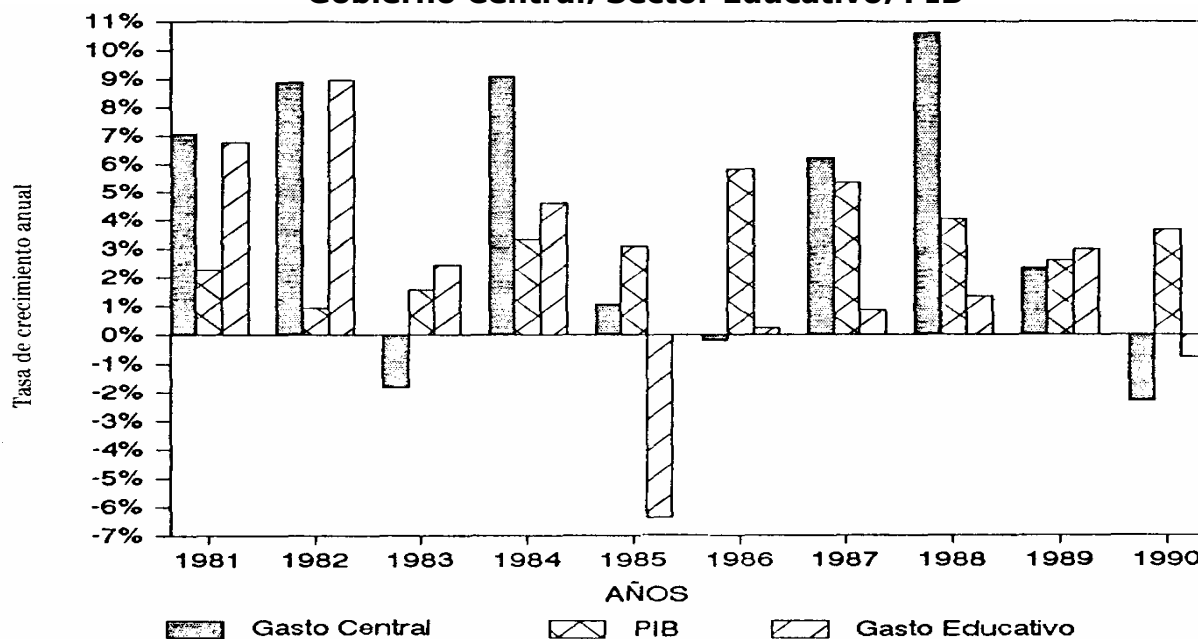
Comparado con patrones internacionales, el gasto público en educación en términos del PIB es bajo en Colombia (3.2%) y se ubica por debajo del promedio para los países de Latinoamérica y el Caribe, que es del 4.3%, y de los países en desarrollo, que es de 4.2% (gráfico 11). Las transferencias públicas para Gobierno Central, son un poco más altas que las del promedio regional (15.7%) y las de los países en desarrollo (15.4%)<sup>13</sup>.

El Gobierno Central financia el 85% de la oferta educativa en primaria, el 60% de la oferta en bachillerato y el 40% de la educación superior, y programas de cultura, recreación y ciencia y tecnología. Las transferencias del sector central para educación financian el 98% de la actividad educativa oficial. El 2% restante es financiado con recursos de los departamentos y los municipios.

No obstante la elevada participación que tiene la educación en el presupuesto nacional, las finanzas del sector carecen de procesos adecuados de planeación, programación y control. La asignación de los recursos para el funcionamiento del sector, los cuales representan el 95% del total, es centralizada y se basa en los comportamientos históricos del gasto por entidades territoriales y niveles educativos, sin tener en cuenta criterios de eficiencia, de prioridad o de pertinencia. El proceso de planeación sólo se aplica a la inversión que, en comparación con la totalidad del gasto, es marginal.

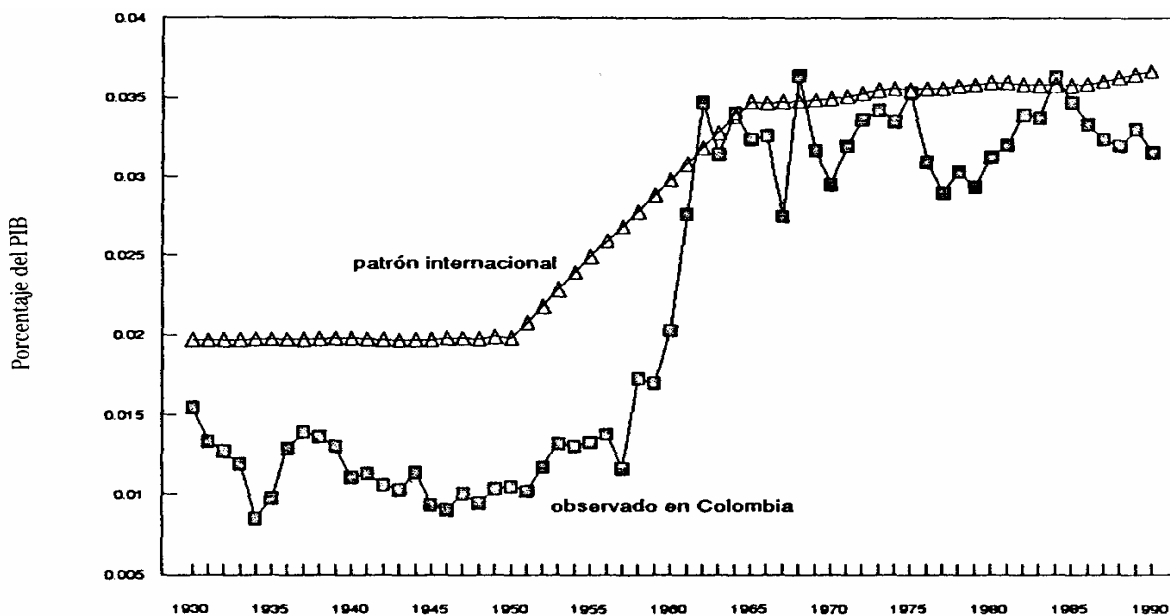
<sup>13</sup> UNESCO, Basic Education and Literacy. World Statistical Indicators, 1990.

**Gráfico 10**  
**Tasas de crecimiento comparadas**  
**Gobierno Central, Sector Educativo, PIB**



**Fuente:** Plan de Apertura Educativa 1991-1994. Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518. Anexo Estadístico, Cuadro 23.

**Gráfico 11**  
**Gasto público en educación**  
**Comparado con los patrones internacionales**



**Nota:** El patrón internacional calculado de Chenery-Syrquin (1989).

Para alcanzar las metas en educación primaria y secundaria de la presente administración, se requiere revisar la actual estructura de asignación de los recursos del sector y someter el presupuesto de funcionamiento a un proceso de planeación descentralizada, que coloque la responsabilidad de evaluar, controlar y ejecutar el gasto en manos de los municipios y departamentos.

### **III. POLITICA EDUCATIVA PARA EL PERIODO 1991 - 1994**

Las políticas educativas centrales del presente gobierno son:

— Lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos.

— Avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo.

— Establecer nuevos mecanismos de financiación de la educación que garanticen:

a) orientar el gasto público educativo y los subsidios a las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica ya los programas de desarrollo científico en las universidades;

b) promover la competencia entre instituciones públicas y privadas para ofrecer mejor y más educación;

c) el acceso oportuno y expedito al crédito para educación, tanto a las familias para financiar estudios universitarios, como a las instituciones públicas y privadas para financiar ampliación de cobertura;

d) adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del Gobierno Central según las necesidades y el esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

Esta política se traduce en los siguientes objetivos específicos:

A. Lograr la **cobertura total** en la educación primaria y **expandir masivamente** la educación secundaria. Esto significa:

1. Promover un esfuerzo del Estado dirigido a que, entre 1991 y 1995, el 22% de los niños campesinos y el 12% de los niños pobres de las ciudades, que en la actualidad no asisten a la escuela, se integren y permanezcan en ella durante todo el ciclo primario.

2. Combinar los esfuerzos privados y públicos para lograr que el 100% de la población urbana estudie secundaria completa en el año 2000. Entre 1991 y 1995 se pasará de una cobertura del 46% a una del 70%, dejando sentadas las bases para la continuidad del programa.

3. Integrar esfuerzos de organizaciones privadas e instituciones públicas para promover la educación de un millón de jóvenes analfabetas.

4. Atender la educación básica de las poblaciones indígenas buscando su autonomía en la administración y operación de los programas, con el apoyo financiero estatal.

B. **Elevar la calidad de la educación** en todos los niveles educativos, lo cual significa:

1. Establecer en todas las escuelas públicas el Grado Cero para preparar a los niños de 6 años para su ingreso a la educación primaria.

2. Capacitar a los docentes de las zonas rurales en la metodología "Escuela Nueva" y a los docentes de las zonas urbanas en la renovación curricular.

3. Desestimular la doble jornada en los colegios y escuelas públicas, en los sitios donde las coberturas sean completas.

4. Integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos, con tamaños que permitan la dotación eficiente de apoyos pedagógicos y administrativos.

5. Proveer gratuitamente a todos los estudiantes de la primaria pública texto y material pedagógico y a los docentes guías didácticas y material de apoyo. Dotar a los establecimientos educativos oficiales con laboratorios básicos, bibliotecas y material pedagógico.

6. Establecer un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación primaria y secundaria, con basa en pruebas cognitivas aplicadas anualmente a los estudiantes.

7. Establecer un programa de investigación y desarrollo en utilización de medios de apoyo a la educación, que incluya centros de desarrollo de medios audiovisuales y aulas experimentales de informática para el diseño, prueba y difusión de programas y aplicaciones pedagógicas.

8. Reestructurar las Facultades de Educación y las Escuelas Normales.

9. Promover la consolidación de las comunidades académicas y científicas nacionales.

10. Impulsar la educación general en el pregrado, flexibilizando los currículos, reestructurando los sistemas de docencia y de trabajo del alumno y articulando a los profesores y estudiantes a procesos de investigación.

11. Apoyar la creación de maestrías, doctorados y de programas de investigación en el nivel universitario.

12. Establecer el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras, como medio de evaluación de calidad de las instituciones.

C. **Fortalecer los mecanismos de complementación** entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación profesional, lo cual significa:

1. Estimular la reconversión gradual de los bachilleratos técnicos y diversificados para que se constituyan como bachilleratos académicos, con ciclos vocacionales por grandes áreas del conocimiento.

2. Extender y adecuar los programas del SENA de formación para el trabajo para quienes deseen o deban insertarse en la fuerza laboral antes del nivel postsecundario.

3. El SENA dará prioridad a los programas de formación técnica laboral de los jóvenes. Los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal, sólo se impartirán en el caso excepcional de que no exista oferta en el sector privado.

4. Promover programas de desarrollo tecnológico entre las universidades y el SENA.

5. Promover en el sector privado, a través de las asociaciones gremiales, la creación de centros de capacitación de jóvenes para el mercado laboral, con la participación del SENA.

D. Descentralizar y modernizar la administración del sector educativo, lo cual significa:



1. Especializar al Ministerio de Educación en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución.

2. Avanzar en el proceso de descentralización de la administración educativa primaria y secundaria en los municipios y departamentos.

3. Establecer juntas educativas locales y territoriales, con el fin de lograr una participación más activa de la comunidad.

4. Diseñar mecanismos para que la contratación de nuevos docentes oficiales quede en manos de los municipios, mediante sistemas mixtos de transferencia de recursos nacionales y apropiaciones regionales y locales. Así mismo, promover el traslado de los docentes contratados por el Gobierno Nacional bajo la modalidad de "soluciones educativas" a las plantas municipales.

5. Adecuar el Estatuto Docente y demás normas para hacerlas compatibles con los objetivos de la descentralización.

**E. Hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación,** que implica:

1. Reorientar el gasto público en educación hacia los grupos más pobres de la población. Ello significa un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria y un mayor esfuerzo de las familias en la financiación de la educación superior. Los mayores recursos de las universidades provendrán de la recuperación de costos académicos, de la diversificación de fuentes de ingreso y de los ajustes administrativos e institucionales.

2. Redistribuir el gasto del Gobierno Central en educación hacia las regiones geográficas con menor oferta de cupos en el nivel de educación básica primaria.

3. Establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguren el subsidio directo a las personas de bajos recursos, promuevan la emulación entre las instituciones públicas y privadas para ofrecer mejores servicios y aseguren que las transferencias de recursos del Gobierno Central se realicen según necesidades y esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

4. Garantizar el acceso oportuno y expedito al crédito educativo, para financiar estudios universitarios. El sistema será de acceso universal y su administración se ampliará al sector financiero.

5. Fortalecer los programas de becas y crédito para doctorados y maestrías en el exterior y en el país.

6. Establecer un programa anual de becas especiales para los mejores estudiantes de cada una de las entidades territoriales en educación primaria, secundaria y universitaria.

**F. Establecer un programa de servicio social obligatorio para todos los universitarios de carreras de pedagogía.** Estos estudiantes enseñarán un semestre completo en la educación secundaria, como requisito para recibir el grado universitario. Para los estudiantes de pregrado de otras áreas, se establecerá un programa de servicio social voluntario, similar al anterior, a cambio de incentivos académicos. Además, todo el personal administrativo del sistema educativo público que esté en la carrera docente,

tendrá la obligación de dictar por lo menos 5 horas de clase semanalmente, si desea continuar con su condición de docente.

G. Promover acciones encaminadas a **complementar la labor del sistema educativo formal** y a ampliar los servicios de educación a quienes se encuentran fuera del mismo. Ello implica

1. Integrar los esfuerzos de organizaciones públicas y privadas para promover y facilitar la formación de los adultos que aún no han alcanzado la formación básica.

2. Dinamizar los procesos culturales, artísticos y recreativos, mediante la revitalización e interacción de las entidades regionales y locales.

3. Incorporar en todos los niveles y modalidades de la educación, estrategias pedagógicas, administrativas y financieras que promuevan y mejoren los ambientes formativos institucionales, familiares y comunitarios.

4. Fomentar programas y desarrollar actividades orientadas a la utilización productiva del tiempo libre.

5. Integrar al sistema educativo regular las personas con necesidades educativas especiales (por limitaciones físicas, mentales o sensoriales), sustituyendo progresivamente los métodos basados en la atención segregada por una pedagogía integradora, que considera más las capacidades que las limitaciones del individuo.

#### **IV. PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR EDUCATIVO**

##### **1. Ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria en las zonas urbanas y ampliación de la oferta en las zonas rurales.**

El mayor problema educativo del país es la baja cobertura de la educación secundaria. En consecuencia, el principal objetivo de la política educativa del actual gobierno es garantizar la educación secundaria a los jóvenes en edad escolar.

Este programa concentrará su acción inicial en las áreas urbanas donde la cobertura de primaria es prácticamente universal. A medida que se cumplan los objetivos de cobertura en la primaria rural, se adelantarán acciones para incrementar la escolaridad en secundaria en esas áreas.

Este programa tendrá dos componentes:

##### **A. Expansión de la educación secundaria**

El propósito del actual Gobierno es aumentar la cobertura del bachillerato del al 70% en 1995. Para ello, se crearán 600 mil nuevos cupos en la educación secundaria entre 1991 y 1995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y del privado.

En el sector público se establecerán 435 mil nuevos cupos. Esta mayor capacidad se logrará combinando dos estrategias: en primer lugar, optimizando la utilización de la infraestructura física y los recursos docentes y administrativos existentes, con lo cual se obtendrán 180 mil nuevos cupos; en segundo lugar, ofreciendo 255 mil nuevos cupos, mediante la ampliación de los antiguos colegios o la creación de nuevos colegios oficiales.

Para expandir el bachillerato en el sector privado, se otorgarán becas a los jóvenes de bajos recursos, con lo cual se garantizarán 165 mil nuevos cupos. Se financiarán de manera compartida entre el Gobierno Central y los municipios.

Para incentivar a los particulares y a los municipios a ampliar o fundar nuevos colegios de bachillerato, se crearán líneas especiales de crédito en el sistema UPAC y en la FINDE TER, para compra, mejora, construcción, ampliación y dotación de establecimientos educativos. Las instituciones públicas o privadas que obtengan créditos para este fin y logren ofrecer el servicio antes de 1993, serán beneficiadas con subsidios equivalentes al 15% del valor del crédito.

El Gobierno reorientará el servicio social universitario hacia el logro de las metas de cobertura y calidad del bachillerato. A partir de 1992, los estudiantes universitarios en el área de pedagogía (excluyendo los de educación a distancia) tendrán la obligación de apoyar los programas de educación secundaria, dictando clases durante un semestre académico. Con las universidades se establecerá un programa de servicio social voluntario para las demás carreras.

## **B. Integración de los establecimientos de primaria y secundaria del sector oficial.**

Se integrarán primaria y secundaria en establecimientos únicos, que permitan disminuir los problemas de la transición de la primaria al bachillerato. La integración permitirá una mejor interacción de los docentes y estudiantes en la búsqueda de mejoras en la calidad y un ahorro en los recursos administrativos y pedagógicos.

La reorganización propuesta implica atender los problemas existentes de mantenimiento y adecuación de la planta física, y las deficiencias en la dotación de bibliotecas y laboratorios. Para ello, con recursos de un crédito externo con el Gobierno español por US \$21 millones se dotarán con laboratorios en ciencias naturales, física y química a 600 colegios oficiales entre 1991 y 1993. Además, a través de un fondo de contrapartida y mediante contratos de cogestión, el Gobierno Central financiará hasta el 25% del costo de los programas municipales orientados a adecuar la infraestructura escolar para integrar la primaria y la secundaria.

## **2. Descentralización de la administración de la educación pública.**

El gobierno se propone realizar una serie de reformas en la estructura del sector público orientadas a: 1) especializar a los distintos niveles del Estado en las funciones que le son propias; 2) mejorar la productividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos; 3) descentralizar las funciones y servicios cuya operación local presente ventajas comparativas.

Se especializará al Ministerio de Educación y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo del sector y en el seguimiento de los programas nacionales. En este sentido, ya en 1988 se expidió la Ley 24 a la cual se debe dar completo desarrollo.

Se descentralizará la administración y prestación de los programas educativos en los departamentos y en los municipios. Para lograr esto, se

requiere poner en ejecución las normas recientes de descentralización (Ley 29 de 1989), ajustándolas con nuevas reformas legales al nuevo esquema.

El Gobierno Nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público y promover el rediseño del esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local. Asimismo, promoverá la reforma de la legislación docente para adecuarla con los procesos de descentralización. Respetando las normas de libre asociación, es necesario que el municipio disponga de mecanismos flexibles para que los alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas funciones educativas autónomamente.

Los requerimientos adicionales de docentes, se cubrirán mediante la ampliación de la planta docente de los municipios. En programas de aumento de cobertura en primaria y secundaria, el Gobierno Nacional transferirá recursos al nivel local para las etapas iniciales de la ampliación de la planta docente, a través de contratos de gestión con los municipios.

Se fortalecerá la participación de la comunidad en la gestión educativa a través de juntas de padres de familia en los establecimientos educativos con el fin de garantizar niveles adecuados de calidad y hacer un seguimiento permanente a la prestación del servicio.

Finalmente se desarrollará un sistema de información educativa que permita tener con oportunidad el diagnóstico real de la situación educativa, administrativa y financiera del nivel local, regional y nacional, con el fin de garantizar que la información sea la base de la planeación y la asignación de recursos físicos, humanos y financieros en el sector. Para ello se debe fortalecer la Oficina de Planeación del MEN, las Oficinas de Planeación y Estadística del nivel regional, y reforzar o crear los instrumentos y procedimientos necesarios en los municipios.

### **3. Establecimiento del Grado Cero en las escuelas públicas**

En las escuelas públicas se creará un año de transición entre el hogar y la educación primaria, que busca disminuir la repitencia en primaria y sentar las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación.

La meta de este programa es atender 630 mil alumnos en 1995, logrando una cobertura del 90% de los niños de 6 años. Para lograr este objetivo, se usarán los recursos humanos y locativos que se liberen del aumento de la eficiencia en la primaria y se reorientarán los actuales programas de preescolar del Ministerio de Educación, los cuales tienen una cobertura menor al 7%.

### **4. Mejoramiento de la calidad de la educación básica**

Para mejorar la calidad de la educación básica se adelantarán las siguientes acciones:

#### **A. Renovación curricular**

Se le dará un nuevo impulso a la renovación curricular, revisando los programas académicos desde el séptimo grado hasta el undécimo. Se promoverán actividades de aplicación de conocimientos y de apropiación del

desarrollo tecnológico, buscando formar en los estudiantes actitudes constructivas hacia el trabajo y la solución de problemas.

En todos los grados, se introducirá en los currículos la educación ambiental, la educación para la paz y la participación, la educación en tecnología y se fomentará la eliminación de estereotipos de género. Estas acciones se financiarán con recursos corrientes del presupuesto del Ministerio de Educación y con recursos del Plan de Acción Forestal (PAFC), y con el apoyo de la Consejería para la Mujer, la Juventud y la Familia.

#### **B. Métodos pedagógicos y medios educativos**

Se desarrollarán metodologías pedagógicas similares a "Escuela Nueva", basadas en la flexibilidad y adaptación curricular, en el logro de objetivos al ritmo individual, la apertura, el trabajo en grupo, la capacitación docente, la participación comunitaria y en la dotación física, para atender las zonas urbanas.

Se harán las inversiones necesarias para la provisión de juegos didácticos, textos, manuales, laboratorios y demás recursos necesarios para el logro de los objetivos. Así mismo, se tomarán las medidas administrativas y pedagógicas para destinar mayor tiempo efectivo al aprendizaje dentro del aula, y promover pedagogías activas que estimulen en los alumnos su capacidad para el autoaprendizaje y la utilización del tiempo libre.

Estas acciones se financiarán con recursos corrientes del Ministerio de Educación y con recursos del Plan de Universalización de la Primaria.

#### **C. Formación de docentes**

Se propone reformar los modelos vigentes de formación de docentes (las normales, facultades de educación, capacitación y perfeccionamiento), articulándolos en un sistema de educación por ciclos. Esto implica un impulso a la investigación educativa y el fortalecimiento de las instituciones de educación superior en este campo.

#### **D. Pruebas para evaluar la calidad en primaria y secundaria.**

El Ministerio de Educación establecerá un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los niños y jóvenes de la primaria y la secundaria y de la calidad de los colegios y escuelas oficiales.

En la primera etapa, el sistema se concentrará en desarrollar pruebas que evalúen los logros cognitivos de los estudiantes de primaria en las áreas de matemáticas y lenguaje. Luego, evaluará a los estudiantes de secundaria en las mismas áreas. Posteriormente, abarcará todas las áreas académicas en ambos niveles.

El costo de estas acciones, \$1.000 millones, se financiará con recursos del crédito del Banco Mundial para primaria y con fondos de la cooperación técnica internacional.

#### **E. Nuevas tecnologías en educación**

El propósito de este programa es captar y sistematizar tecnologías desarrolladas dentro y fuera del país y adaptarlas a las condiciones específicas de los procesos educativos locales. Este programa se concreta en dos

acciones: una encaminada a incorporar los desarrollos de la informática aplicada a la educación y otra para el diseño, la producción y la difusión de medios audiovisuales como apoyo pedagógico.

## **5. Reorientación del Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria.**

Se garantizará el acceso y, sobre todo, la permanencia en la primaria a todos los niños en edad de estudiar en este nivel, lo cual significa ampliar en cerca de 200 mil los cupos actuales entre 1990 y 1995. Esta meta se logrará mejorando la eficiencia de las actuales escuelas (aumentando la calidad y disminuyendo repitencia y deserción) y construyendo escuelas adicionales en los sitios donde se ha identificado su necesidad (en las entidades territoriales de las costas Atlántica y Pacífica especialmente). El mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se lograrán con la extensión del programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país.

Los docentes faltantes en las zonas de expansión de la primaria se proveerán mediante acuerdos (contratos de gestión) entre la Nación y los municipios para ampliar la planta docente municipal. Para garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales, se establecerá un sistema de incentivos compuesto por un seguro privado de salud para el maestro y su familia y el acceso expedito al programa de vivienda social.

Se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales de las grandes ciudades y las organizaciones no gubernamentales, para aumentar la oferta de cupos y atender con programas remediales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela y desarrollar metodologías individualizadas para niños con problemas de aprendizaje.

Se atenderá el desarrollo de la educación de la población indígena, por medio de la capacitación de profesores de la misma comunidad, la producción de textos en sus lenguas y la dotación de sus escuelas, buscando la autonomía administrativa y operativa en el manejo de sus programas.

## **6. Reestructuración de la educación técnica media.**

El fortalecimiento de la educación técnica se logrará estableciendo nuevas relaciones entre las instituciones de formación profesional, lideradas en el sector oficial por el SENA, y el sistema de educación general. El Ministerio de Educación reconvertirá gradualmente las instituciones de bachillerato técnico diversificado en bachilleratos académicos y realizará las acciones necesarias para que los dos últimos años de bachillerato de todos sus establecimientos apoyen la vocacionalización, sin impartir una formación profesional.

El SENA, por su parte, ofrecerá diferentes alternativas de programas de aprendizaje acordes con las necesidades del desarrollo regional, de tal manera que pueda atender a los jóvenes que requieran ingresar al mercado de trabajo. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, buscará el óptimo aprovechamiento de la infraestructura existente. El SENA, además, apoyará el desarrollo tecnológico mediante sus programas de divulgación y establecerá mecanismos de coordinación y articulación con las universidades y centros de investigación.