

LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA: RETOS EN EQUIDAD Y CALIDAD

Informe Final

Investigadora:

Martha Delgado Barrera

Bogotá, Colombia

Enero de 2014

LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA: RETOS EN EQUIDAD Y CALIDAD¹

1. Introducción

Mejorar la cantidad y la calidad de la educación es uno de los desafíos fundamentales que enfrenta Colombia en su propósito de acelerar el crecimiento económico y ofrecer mayores posibilidades de bienestar a toda la población. En lo que va corrido del presente siglo, el país ha logrado avances importantes en materia de disminución de la pobreza gracias a un ritmo favorable de crecimiento y a una mejor cobertura y focalización de los programas sociales. No obstante, cerca de la tercera parte de la población (32,7% en el año 2012), sigue siendo pobre al tiempo que el país se mantiene como uno de los más desiguales de América Latina. Entre los factores que explican esta situación se destaca la escasa capacidad del sistema educativo para incrementar la acumulación de capital humano y promover la movilidad social (OECD, 2013).

Este diagnóstico no es nuevo. Las deficiencias del sistema educativo en materia de acceso, calidad y pertinencia han sido ampliamente reconocidas y su necesidad de reforma se ha constituido en una de las prioridades de sucesivos gobiernos, especialmente en las dos últimas décadas, buscando dar cumplimiento al mandato de la Constitución de 1991 que consagra la educación como un derecho y le asigna al Estado la responsabilidad de garantizar su cubrimiento y calidad². Estas reformas ya están arrojando resultados como es el aumento en las coberturas en todos los niveles escolares. En el ciclo de educación básica (primaria y secundaria) las coberturas brutas superan el 100%, mientras que en los niveles de educación preescolar y media llegan a 97% y 75% respectivamente. Así mismo, la calidad de la educación, medida por los resultados de las pruebas de aprendizajes tanto nacionales como internacionales, muestra algunos signos de mejora. Los resultados de las pruebas PISA para los años 2006 y 2009 registran aumentos en las tres áreas (matemáticas, lectura y ciencias). No

¹ Informe elaborado para la Fundación Konrad Adenauer

² Constitución Política de Colombia, art 67.

obstante, el país se ubica en los rangos inferiores entre los países participantes y por debajo de países latinoamericanos como Chile, México y Argentina (OECD, 2010).

Pese a los avances obtenidos, persisten aún rezagos significativos tanto en cobertura como en calidad que afectan especialmente a los hogares de bajos ingresos, a algunas regiones geográficas, a la población rural y a las minorías étnicas. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en la zona rural, 48 culminan la educación media, mientras que en las áreas urbanas lo hacen 82 estudiantes (MEN, 2013).

El propósito de este trabajo es presentar un balance sobre la evolución reciente del sistema educativo colombiano en materia de cobertura y calidad en sus niveles de preescolar, básica y media, e identificar los principales retos hacia el futuro. Se consideran también posibles opciones de política para mejorar el desempeño general del sector en esas áreas y reducir las brechas sociales y poblacionales existentes.

El trabajo se divide en cuatro secciones de las cuales la primera corresponde a esta introducción. La segunda sección describe la organización del sector y su financiación y analiza su desempeño reciente en términos de cobertura y calidad. La tercera sección incluye las principales reformas adoptadas a partir de 1991 y la cuarta resume los principales retos de política que enfrenta el sector. La quinta sección presenta las conclusiones.

2. Educación preescolar, básica y media: organización y tendencias recientes

2.1 Organización y financiación del sector

2.1.1 Organización

El sistema educativo colombiano está organizado en cuatro niveles:

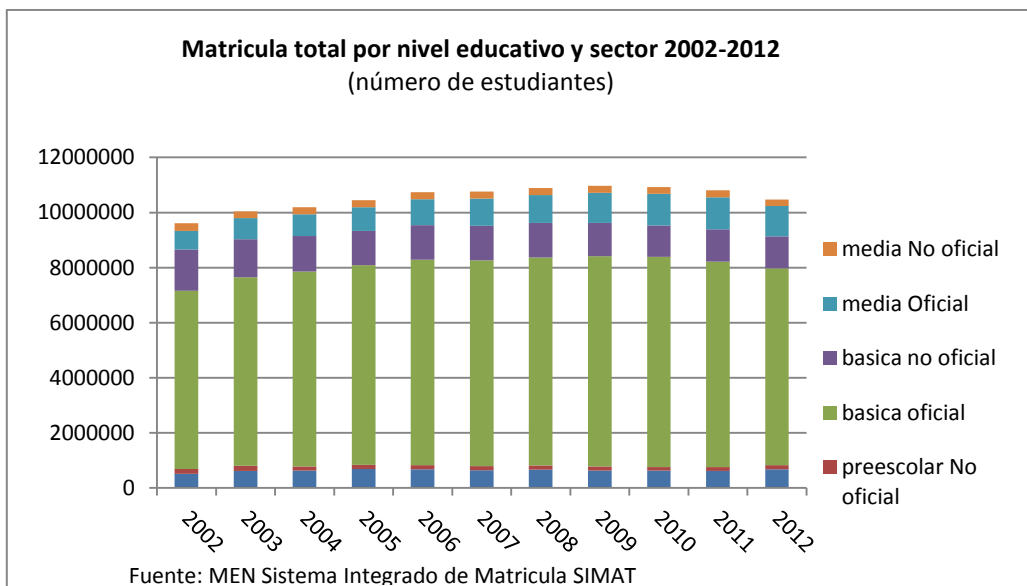
- i) Educación Preescolar: Corresponde a la educación impartida a los niños y niñas menores de 6 años. Abarca tres años aunque solo uno es obligatorio para las entidades públicas (transición).
- ii) Educación básica: Comprende los ciclos de básica primaria que incluye los grados de primero a quinto y básica secundaria que va del sexto al noveno grado.
- iii) Educación media: comprende los grados diez y once.
- iv) Educación superior: corresponde a la educación técnica, tecnológica y universitaria, con una duración que de 1 a 7 años.

Tienen carácter obligatorio dentro del sistema el grado de transición y los 9 grados de educación básica, para un total de 10 años.

El número de estudiantes en educación preescolar, básica y media aumentó de manera continua hasta el año de 1999 cuando alcanzó los 11,2 millones de estudiantes matriculados tanto en el sector oficial como privado. A partir del 2010 la matrícula total se ha reducido, llegando a 10,7 millones de estudiantes en el año 2012 (Gráfico 1)³.

Gráfico 1.

³ Los datos de matrícula por sector y nivel se presentan en el anexo.



La oferta educativa para estos niveles se concentra en el sector público, el cual ha incrementado su participación de manera sostenida durante la década, alcanzando el 84 por ciento en 2012, frente a un 78 por ciento en 2002.

Dentro de la educación financiada con recursos públicos se han desarrollado modalidades de participación público-privada como la educación subsidiada y la educación por concesión. Bajo la primera modalidad el Estado, a través de las secretarías de educación, transfiere recursos a entidades privadas para que éstas presten el servicio educativo en zonas donde la oferta pública es considerada insuficiente. Este tipo de contratación se ha prestado en algunos casos para favorecer intereses políticos, razón por la cual el Ministerio de Educación viene ejerciendo un mayor control para que sólo se dé cuando la insuficiencia de cupos oficiales sea comprobada y en instituciones que cumplan requisitos mínimos de calidad.

En la modalidad por concesión, se entrega una entidad educativa pública a una institución privada de reconocida trayectoria para que la administre. Fue implementada por primera vez en Bogotá en el año de 1999 y ha recibido considerable atención por parte de los expertos como una experiencia innovadora para mejorar la educación básica en áreas marginales. Actualmente existen en el país 67 instituciones de este tipo que atienden a cerca de 100.000 estudiantes (Barrera, 2006; Vélez, 2013).

La tendencia al aumento sostenido en la demanda por educación oficial se atribuye en buena medida a un cambio en la actitud de los hogares que la ven cada vez más como una opción viable, en términos de calidad, frente a la educación privada (Barrera, 2005)⁴. La experiencia de Bogotá es ilustrativa en este sentido. La ciudad implementó durante varias administraciones un conjunto de reformas tendientes a mejorar la calidad y eficiencia de su sistema educativo público, lo cual ha llevado a un rápido crecimiento de la matrícula oficial, con el consecuente aumento en la participación de la educación pública del 54% al 66% entre los años 2002 y 2011⁵.

La variación de la matrícula refleja también los cambios en la composición de la población según edad, como resultado del proceso de transición demográfica que se ha manifestado en menores tasas de fecundidad y natalidad y, por consiguiente, en un menor número de niños y niñas en edad escolar. La población de cero a 4 años viene disminuyendo en términos absolutos desde el año 1997; la de 10 a 14 desde el año 2005 y la de 15 a 19 a partir del 2012, con lo cual se reduce progresivamente la presión sobre la demanda por educación básica y media. Este hecho, que es una manifestación de lo que se conoce como el bono demográfico⁶, constituye una oportunidad en materia educativa en cuanto abre la posibilidad de concentrar mayores esfuerzos y recursos en mejorar otros aspectos relacionados con la equidad y calidad del sistema.

2.1.2 Recursos

En Colombia, el gasto total en educación como proporción del Producto Interno Bruto PIB, ha oscilado durante la última década entre el 7,3 y el 8,1 por ciento, con una leve tendencia al aumento en los años más recientes. Comparaciones internacionales muestran que estos niveles de gasto son elevados, tanto en el contexto de América Latina como de países desarrollados, tal como lo confirma un informe reciente de la OECD en donde se muestra

⁵ Bogotá con 1,5 millones de estudiantes matriculados representa cerca del 14% de la matrícula total en preescolar, básica y media del país. Entre los años 2002 y 2011, la matrícula oficial en Bogotá aumentó en 21%. Fuente: Ministerio de Educación Nacional. www.mineducación.gov.co.

⁶ El bono demográfico corresponde al período de tiempo durante el cual disminuye la proporción de población dependiente (aquella menor de 15 años y mayor de 60) con respecto a la población en edad productiva (aquella entre 15 y 59 años). Durante este período la proporción de población en edad productiva alcanza sus máximos niveles históricos. En Colombia se estima que este período se inició en 1999 y va hasta 2035 (Martínez, 2013).

que Colombia supera a Argentina, Brasil, México, Chile, a los Estados Unidos y a la mayoría de los países europeos (OECD 2013).

La participación del gasto público dentro del gasto total ha venido en aumento, pasando de 4,4 por ciento en el año 2000 a 5 por ciento en el 2012. Dicho incremento se ha dirigido a la financiación de la educación básica y media, cuya participación pasó del 3,3 al 3,8 por ciento del PIB, compensando la reducción del gasto privado del 3,6 por ciento al 3 por ciento. El gasto público en educación superior, por su parte, se ha mantenido alrededor del 1 por ciento del PIB⁷.

Los recursos públicos para educación básica y media provienen del presupuesto del Ministerio de Educación y de otras entidades nacionales como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que administra los subsidios condicionados a la asistencia escolar de los niños de hogares de bajos ingresos atendidos por programas como Familias en Acción; el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones que maneja programas para proveer de computadores y de conexión a internet a los colegios públicos. También participan las entidades territoriales que destinan recursos provenientes de fuentes distintas a las transferencias para apoyar programas complementarios como alimentación y transporte, entre otros.

La principal fuente de financiación la constituyen las transferencias (Sistema General de Participaciones), las cuales, a través de las sucesivas reformas implementadas han asegurado un volumen de recursos que mantiene un crecimiento real estable, independientemente de las condiciones económicas y fiscales del país. Con estas medidas, los recursos del sector han aumentado en un 47 por ciento en términos reales, entre 2002 y 2012. De otro lado, la distribución de los recursos de acuerdo con el número de estudiantes atendidos y por atender por cada entidad regional, así como el diseño de un mecanismo de distribución basado en tipologías que incorporan variables socioeconómicas e institucionales además de las educativas, ha hecho que la asignación de estos recursos sea más equitativa, mejorando su progresividad.

⁷ Los datos de distribución del gasto público en educación se presentan en el anexo.

La magnitud del esfuerzo realizado se manifiesta de manera más clara cuando se compara el monto de recursos públicos que recibe en promedio cada estudiante, con respecto al ingreso promedio de la economía medido por el PIB per cápita. De acuerdo con este indicador, los recursos por estudiante alcanzaban en 2012 cerca del 20 por ciento del PIB real per cápita, con un aumento del 11,5% durante la última década (tabla 1).

Cuadro 1.

	COLOMBIA. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
% PIB	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	3,7	3,8	3,9	3,8	3,8
% PIB per cápita	17,8	17,1	17,2	16,7	17,3	16,8	17,8	18,2	18,6	18,9	19,8
Fuente: MEN y Dane. Cálculos a partir de información de gasto y matrícula del MEN											

Los resultados anteriores muestran que las reformas adoptadas en el marco de la Constitución de 1991 han tenido un impacto positivo sobre la financiación pública de la educación básica y media, al incrementar tanto el monto total de recursos como su asignación por estudiante.

2.2 Coberturas: avances y retos

2.2.1 Coberturas en preescolar, básica y media

Las reformas institucionales realizadas al sistema educativo sentaron las bases para el desarrollo de políticas sectoriales enfocadas en ampliar rápidamente las coberturas para los niveles de educación básica y media, a través de la expansión de la oferta pública. En particular, la decisión de asignar los recursos con base en la población atendida y por atender se constituyó en un incentivo para ampliar las coberturas y para mejorar la capacidad de gestión de las secretarías de educación y de las entidades educativas. En este proceso jugó un papel clave el desarrollo de sistemas de información sobre estudiantes y docentes, los cuales permitían identificar con mayor claridad en dónde estaban las necesidades y los recursos para hacer los ajustes correspondientes. También se reforzaron los mecanismos de seguimiento y control y se mejoró la infraestructura mediante la ampliación y construcción de nuevas sedes educativas (MEN, 2010).

Como resultado de lo anterior, entre los años 2002 y 2009, año en que la matrícula alcanzó su máximo nivel, se registró una rápida expansión de la oferta educativa, jalonada por el sector público que creó un total de 1.587.770 nuevos cupos con un incremento de 20,3%, mientras que en el sector privado la oferta se redujo en -16.6 por ciento (363.077 cupos), Durante el período se crearon un total de 1. 224.693 cupos, con un incremento del 12,3 por ciento. Por nivel educativo, el crecimiento se concentró en la educación básica secundaria con el 68,5 por ciento del total de nuevos cupos creados.

Cuadro 2.

Nuevos cupos por nivel 2002-2009		
	Var absoluta	Part %
Preescolar*	-39075	
Primaria	35591	2,9
Secundaria	838706	68,5
Media	389471	31,8
Total	1224693	100,0
* Incluye prejardin		
Fuente: MEN, SIMAT		

La expansión de la oferta educativa entre los años 2002 y 2012 ha llevado al aumento en las coberturas tanto brutas como netas para todos los niveles como se muestra en el cuadro 3.

Las coberturas brutas en educación básica (primaria y secundaria) superaron el 100 por ciento, mientras que en preescolar y educación media alcanzaron 97 por ciento y 75 por ciento, respectivamente. Las coberturas netas, por su parte, registran su nivel más alto en primaria, con aumentos más modestos para preescolar, básica y media que ascienden en 2012 a 63 por ciento, 71 por ciento y 41por ciento, respectivamente. La mayor expansión durante el período se dio en las coberturas de secundaria, acorde con el aumento en los cupos para este nivel.

La diferencia entre las dos tasas refleja el elevado número de estudiantes que superan el rango de edad establecido para cada nivel y muestra que los aumentos en la oferta se orientaron en buena medida a cubrir rezagos educativos. Este fenómeno, a su vez, se

explica por la entrada tardía de los estudiantes al sistema escolar y por las altas tasas de repetición, factores que incrementan el riesgo de deserción escolar (Barrera et, al., 2012).

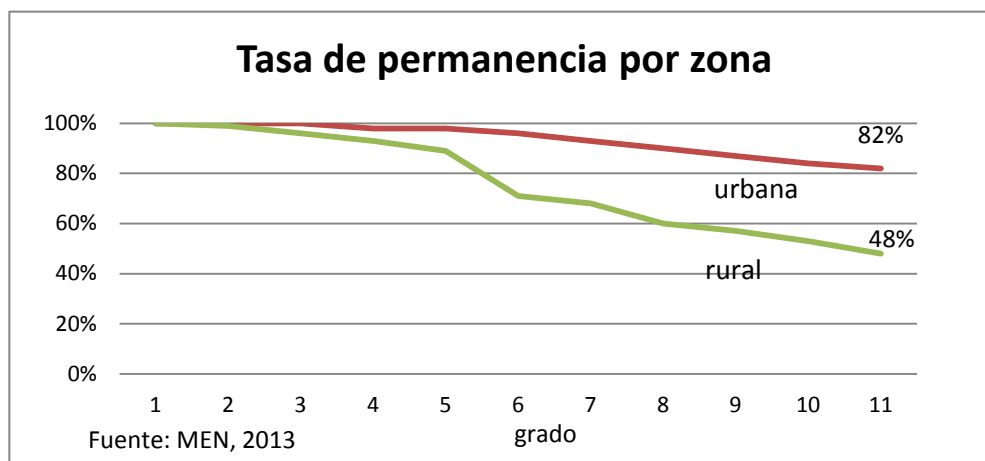
Cuadro 3.

Tasa de cobertura bruta por nivel				
Educación Preescolar, Básica y Media				
Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media
2002	75,7%	114,1%	79,5%	57,4%
2003	89,0%	115,6%	84,2%	60,5%
2004	87,7%	117,3%	85,9%	61,7%
2005	95,4%	118,1%	89,0%	64,9%
2006	93,7%	120,2%	93,0%	68,9%
2007	90,3%	119,2%	95,6%	70,7%
2008	94,0%	120,1%	98,0%	71,3%
2009	90,8%	121,3%	102,0%	75,8%
2010	89,4%	117,5%	103,7%	78,6%
2011	88,5%	114,5%	105,2%	80,3%
2012	97,1%	111,0%	101,9%	75,5%
Tasa de cobertura neta por nivel				
Educación preescolar, básica y media				
Año	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media
2002	58,27%	89,93%	57,10%	29,48%
2003	54,03%	87,68%	57,94%	29,59%
2004	51,28%	88,43%	57,93%	29,07%
2005	62,40%	91,11%	62,33%	33,97%
2006	61,83%	91,56%	64,75%	36,03%
2007	60,14%	89,68%	66,54%	37,96%
2008	62,85%	90,07%	68,38%	38,21%
2009	61,78%	90,47%	70,49%	39,83%
2010	61,80%	89,66%	70,81%	41,65%
2011	62,23%	89,35%	72,31%	42,53%
2012	63,39%	87,10%	71,48%	40,98%
Fuente: Matricula 2002 certificada por las Secretarías de Educación 2003-2012 MEN, SIMAT				

En cuanto a la deserción educativa, aunque se ha reducido en la última década al pasar del 8 por ciento al 5 por ciento, sigue siendo elevada. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema educativo en las áreas urbanas, 82 terminan la educación media, mientras que en las áreas rurales apenas 48 completan el ciclo educativo (MEN, 2010, 2013). Estas cifras ponen de presente el hecho de que pese a las importantes inversiones y esfuerzos realizados, el sistema no ha podido asegurar la culminación del ciclo educativo de una

proporción importante del estudiantado, especialmente en las áreas rurales. Algunos estudios han identificado al costo de oportunidad de no trabajar y a la baja calidad y poca relevancia de los aprendizajes como factores importantes que contribuyen a que los estudiantes de educación secundaria y media abandonen sus estudios (Banco Mundial, 2008).

Gráfico 2.

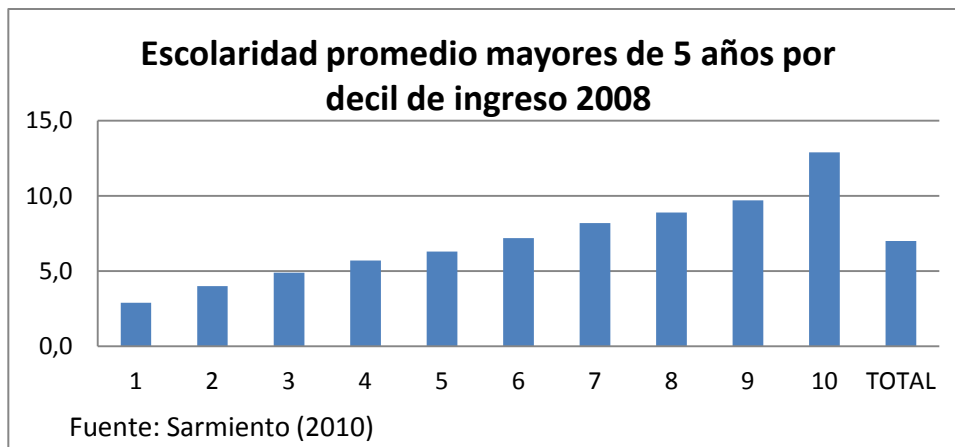


Pese a los avances en coberturas, se estima que existen todavía 1,1 millón de niños y niñas y jóvenes en edad escolar (5 a 16 años) por fuera del sistema educativo (MEN, 2013). En Colombia la dificultad para acceder y permanecer en el sistema educativo está asociada principalmente con factores socioeconómicos y poblacionales. En particular, ésta se concentra en los hogares de menores ingresos, entre la población rural y los que pertenecen a comunidades étnicas (afrocolombianos e indígenas).

Brechas sociales

Las condiciones de pobreza representan una importante barrera para acceder a la educación, con lo cual se genera un círculo vicioso en el que la pobreza y desigualdad tienden a reproducirse. En Colombia una forma como esta inequidad se manifiesta es en menos años de escolaridad promedio para las personas de menores ingresos. Como se muestra en el cuadro 3, la población mayor de 5 años del decil más pobre (medido por el Índice de Calidad de Vida), tiene en promedio apenas una cuarta parte de los años de escolaridad de la población en el decil más rico (2,9 frente a 12,9 años) (Sarmiento, 2010).

Gráfico 3.



Para promover la permanencia de los más pobres en el sistema educativo se han implementado diversas políticas, entre ellas la entrega de subsidios condicionados a los hogares con niños entre 7 y 18 años pertenecientes al nivel 1 del Sisbén⁸, a los que se encuentran en situación de desplazamiento y a grupos indígenas. Esto se hace a través del programa Familias en Acción que cuenta actualmente con 2,9 millones de familias beneficiarias, de las cuales 77% son familias de bajos ingresos, el 19% población desplazada y el 4% población indígena. Análisis de impacto confirman su efecto favorable en la tasa de asistencia escolar, especialmente entre la población rural de 12 a 17 años⁹.

De otro lado, el programa de gratuidad en la educación busca aumentar la cobertura mediante la reducción de los costos educativos (académicos y complementarios) para los estudiantes. Se inició en Bogotá en 2004 y se extendió para todo el país en 2008 con la atención de los estudiantes pertenecientes a grupos vulnerables (niveles 1 y 2 del Sisbén, estudiantes en situación de desplazamiento, indígenas y con discapacidad). A partir del 2012 éste se extendió a todos los estudiantes de entidades estatales.

Se destacan también los programas de alimentación escolar los cuales, además de actuar como incentivo para las familias de bajos ingresos, constituyen un soporte nutricional importante para los niños y jóvenes en edad escolar. Se estima que cerca del 60% de los

⁸ Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales.

⁹ www.dps.gov.co.

estudiantes de entidades públicas (5 millones de estudiantes) participan actualmente de estos programas.

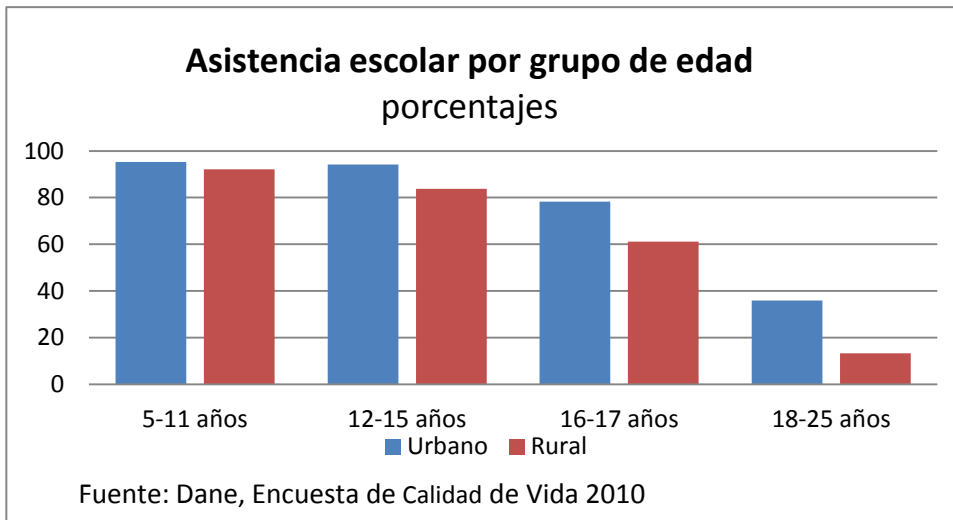
Por último, cabe anotar la creciente importancia que se le viene dando a la educación inicial como política para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad. En efecto, los avances normativos que reconocen a los niños y niñas como sujetos de derechos y la evidencia científica de que las bases para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los individuos se dan mucho antes de que inicien su educación formal, ha orientado a las autoridades hacia la atención a la primera infancia. Ésta se ha concretado en iniciativas como el *Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)* y en la actual *Estrategia Nacional De Cero a Siempre* que busca garantizar la protección, la salud, la nutrición y la educación para la población menor de 5 años. Dicha Estrategia prioriza a la población más pobre y tiene como meta atender a 1,2 millones de niños de hogares vulnerables al 2014.

Brechas entre población urbana y rural

En Colombia las brechas económicas y sociales entre la población urbana y rural se han acentuado con el tiempo como consecuencia, entre otros factores, del menor crecimiento relativo de la actividad agropecuaria que ha reducido los ingresos rurales y de los efectos del conflicto armado. La población rural, que representa el 25 por ciento de la población total del país (11,2 millones de personas)¹⁰, enfrenta niveles más elevados de pobreza y rezagos considerables en la mayoría de los indicadores sociales, incluyendo los educativos. Sus tasas de analfabetismo para la población mayor de 15 años superan el 15 por ciento, tres veces el promedio nacional (Sarmiento, 2010). En la educación formal, sus niveles de matrícula y permanencia son inferiores a los de las áreas urbanas, lo cual se refleja en niveles más bajos de asistencia escolar para todos los grupos de edad (gráfico 4).

Gráfico 4.

¹⁰ Para 2013 la población total del país es de 47.121.000. Este porcentaje corresponde a la clasificación que hace el Dane en la cual se asume la población de las cabeceras municipales como urbana y la del resto como rural. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2011) en el que se tienen en cuenta las relaciones espaciales, la población es rural es el 31,6 por ciento.



Así mismo, sus tasas de permanencia en el sistema educativo comienzan a disminuir desde la educación primaria, tendencia que se acentúa a medida que se avanza en los niveles de secundaria y media, contribuyendo a perpetuar sus condiciones de pobreza y exclusión. De cada 100 estudiantes que ingresan al sistema en la zona rural, 52 ya han desertado a los 18 años (ver Cuadro 2).

El rezago educativo del sector rural es ampliamente reconocido por parte de las autoridades y ha llevado a la adopción de estrategias educativas adaptadas a sus condiciones particulares. La más importante es el Proyecto de Educación Rural (PER), el cual desarrolla modelos educativos flexibles para preescolar, básica y media, estos últimos dirigidos a jóvenes que por razones de edad, distancias, trabajo o condiciones de desplazamiento, no pueden atender la educación regular. Para el año 2010 se habían atendido en estos programas cerca de 1 millón de estudiantes (MEN, 2010). El PER ha sido reconocido como una importante experiencia para la educación básica rural en Colombia, con resultados positivos en cobertura, calidad y eficiencia. De acuerdo con la evaluación de impacto realizada a las primeras etapas del programa, éste ha aumentado las tasas de aprobación y reducido la deserción, al tiempo que ha generado mejoras moderadas en calidad en áreas como lenguaje (Barrera et al 2012). Adicionalmente, algunos componentes del programa como la Escuela Nueva se ha constituido en un referente internacional para el mejoramiento de la educación básica rural (FAO. 2004)

Para abordar el problema del analfabetismo en la población adulta se han implementado varios programas, entre ellos el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica Para Jóvenes y Adultos con el cual se ha buscado ir más allá de la alfabetización y promover la escolarización de esta población. El programa ha atendido cerca de 1,2 millones de personas entre los que se incluye un número importante de analfabetas funcionales. No obstante estos esfuerzos, se estima que aun existen alrededor de dos millones de personas iletradas, localizadas principalmente en zonas rurales dispersas, por lo cual es poco probable que el país alcance la meta de 1 por ciento de analfabetismo propuesta para el 2015 en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MEN, 2010).

En términos generales, los esfuerzos por ofrecer una educación adaptada a las condiciones y características de la población rural han tenido efectos positivos en alfabetismo, escolaridad promedio y asistencia escolar. No obstante, persiste la brecha educativa con respecto a la zona urbana, por lo cual es necesario seguir profundizando en el desarrollo de estrategias educativas adaptadas a las condiciones rurales de las diferentes regiones del país.

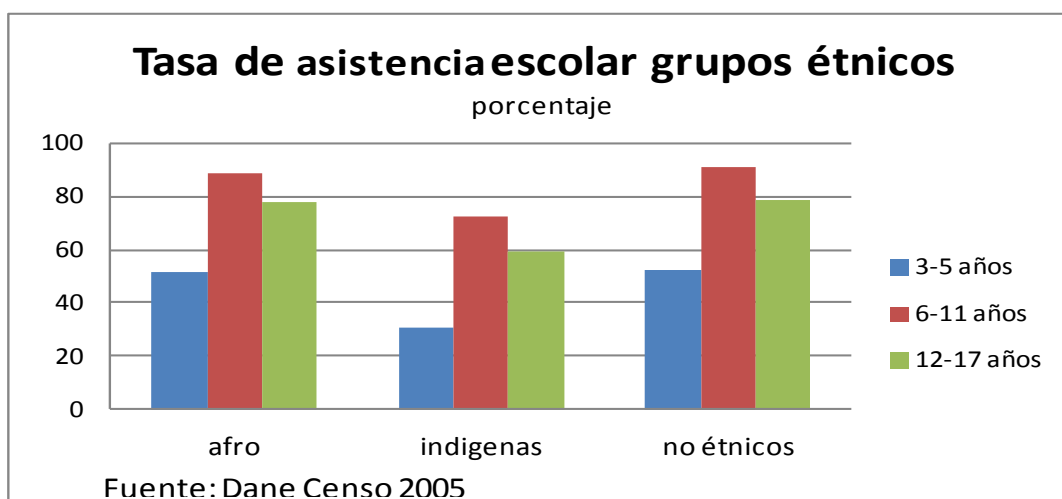
Brechas entre grupos étnicos

Veinte años después de que la Constitución definiera la nación colombiana como pluri-étnica y multicultural y garantizara los derechos de las minorías étnicas, las comunidades afrocolombiana e indígena siguen enfrentando condiciones de bienestar menos favorables en comparación con el resto de la población. Lo anterior se manifiesta entre otros factores, en menores logros educativos.

La población étnica del país se estima en 6,3 millones de personas, de las cuales 5 millones son afrocolombianos y 1,3 millones indígenas. Ambos grupos presentan tasas de analfabetismo muy altas en relación con las del resto de la población. Así, mientras la población no étnica mayor de 15 años registraba en 2005 una tasa de 7,4 por ciento, para la población afrocolombiana era de 11,2 por ciento y para la indígena de 28,6 por ciento (Dane, 2009).

La tasa de asistencia escolar confirma el rezago de la población indígena. Para todos los rangos de edad, el porcentaje de asistencia es considerablemente menor con respecto a la población no étnica y también a la población afrocolombiana. En relación con ésta última, cabe señalar que las cifras no muestran brechas significativas en asistencia comparados con la población no étnica, hecho que puede estar asociado a su concentración en áreas urbanas. En efecto, el 51% de la población afrocolombiana habita en 16 ciudades del país (PNUD, 2011) (gráfico 5).

Gráfico 5



Las dificultades que enfrenan las comunidades indígenas en materia de acceso y permanencia se relacionan con deficiencias de oferta en sus territorios y con la falta de pertinencia de la educación impartida. Si bien la Ley General de Educación establece la necesidad de brindar una educación diferencial a los grupos étnicos, solo desde hace algunos años se viene trabajando en la formulación de proyectos etno-educativos elaborados con la participación de las comunidades, en los que deciden los contenidos teniendo en cuenta la autonomía, lengua y plan de vida de cada pueblo indígena. En desarrollo de esta iniciativa se han elaborado proyectos con 49 pueblos indígenas que atienden a 200.164 estudiantes (MEN, 2010; PNUD, 2012).

Cabe señalar sin embargo, que aunque a que la Constitución le reconoce a los grupos étnicos la autonomía para orientar y administrar sus procesos educativos, en la práctica

dicha autonomía se ha reducido desde la promulgación de la Ley 715 que supeditó la educación de las comunidades étnicas a los lineamientos del MEN y transfirió el manejo de los recursos de los resguardos a la entidad territorial a la que éstos pertenecen.

2.3 Desafíos en calidad de la educación

2.3.1 Tendencias recientes en la calidad de la educación

Los resultados de las pruebas tanto nacionales como internacionales que miden los logros educativos de los estudiantes muestran que durante la última década la calidad de la educación en Colombia ha avanzado en algunos aspectos pero mantiene rezagos importantes en otros.

El Cuadro 4 muestra los resultados de las pruebas SABER desarrolladas por el ICFES para medir las competencias de los estudiantes en los ciclos de educación básica y media (grados 5, 9 y 11) en las áreas de lenguaje y matemáticas¹¹. Entre los años 2002 y 2009, las pruebas Saber 5 muestran mejoras en las dos áreas, mientras que en las pruebas saber 9 se registra una disminución significativa. Las pruebas Saber 11, por su parte, muestran un descenso en lenguaje pero mejoras en matemáticas.

Cuadro 4. Resultados pruebas Saber 2002-2009

	Saber 5		Saber 9		Saber 11	
	2002	2009	2002	2009	2002	2009
Lenguaje	291,9	296,4	295,3	292,5	48,13	46,47
Matemáticas	286,4	287,3	294,8	288,1	42,64	46,18

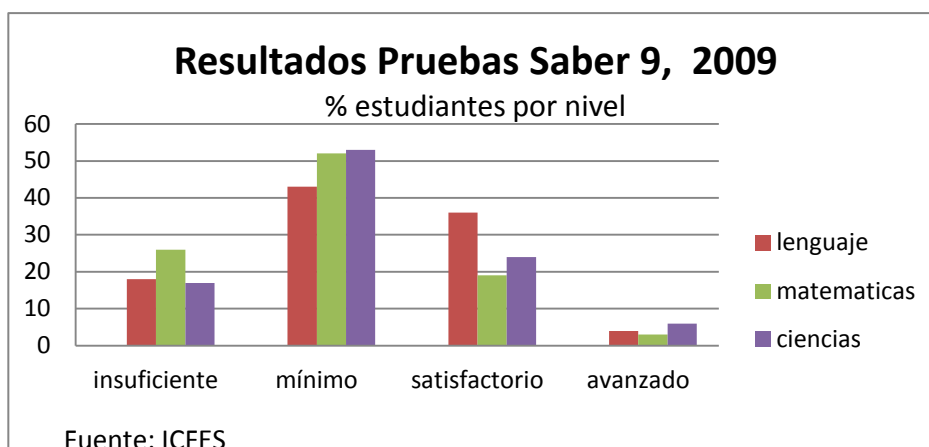
Fuente MEN, 2010, ICFES

Los puntajes de las pruebas Saber no sólo muestran poco avance durante el período, sino que sus niveles son bajos. Del total de estudiantes que presentaron en 2009 las pruebas

¹¹ La prueba Saber 11 era hasta hace algunos años el único examen que se hacía para evaluar los aprendizajes de los estudiantes. Se realiza anualmente para todos los estudiantes de grado 11 y cubre las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, química, física, filosofía, biología e inglés. En los años 2002 y 2003 se introdujeron las pruebas Saber para los estudiantes de los grados quinto y noveno. Se concentran en las áreas de lenguaje, matemáticas y ciencias y se realizan cada tres años.

Saber 9, la mayoría apenas alcanza el nivel de conocimiento considerado mínimo en las tres áreas, mientras que un porcentaje cercano al 20% se ubica en nivel insuficiente. En matemáticas se presentan los peores resultados con 53% de los estudiantes en la categoría mínimo y 26% en insuficiente (Icfes, 2010).

Gráfico 6



De otro lado, los resultados de las pruebas PISA, que evalúan los conocimientos en matemáticas lectura y ciencias de los estudiantes de 15 años, muestra avances para todas las áreas de conocimiento entre 2006 y 2009. No obstante, Colombia se mantiene entre los países con más bajo desempeño. En la prueba PISA 2009, entre los 65 países participantes Colombia ocupó el puesto 58 en matemáticas, 52 en lectura y 54 en ciencias, ubicándose por debajo de países como Chile, México y Uruguay (Cuadro 6).

Cuadro 6. Puntajes promedio Pruebas PISA 2006, 2009 y 2012

Tipo de colegio	Matemáticas			Lectura			Ciencias		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
Público	361	369	369	378	400	394	379	389	392
Privado	415	430	441	425	468	476	429	455	455
TOTAL	370	381	376	385	413	403	388	402	399

Fuente: Barrera, Maldonado, Rodríguez, 2012; Para el año 2012, OECD (2013) *Pisa 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices* (Vol IV), ch.4

Las pruebas PISA confirman también la baja calidad de la educación en el país y las brechas que existen entre los colegios públicos y privados. Éstos últimos muestran avances superiores en todas las áreas con respecto a los colegios públicos. No obstante, la calidad es baja en general y los últimos resultados de las pruebas realizadas en el 2012 muestran un deterioro en todas las áreas, con respecto al 2009. La mayoría de los estudiantes de 15 años no llegan al nivel de competencia 2 (de un total de 6), considerado el nivel mínimo de conocimientos y competencias para desenvolverse en el mundo actual. Es así como en 2012, el 74 por ciento de los estudiantes no están en capacidad de hacer referencias simples a partir de resultados matemáticos; 55 por ciento no saben tomar resultados científicos simples y relacionarlos con hechos cotidianos y 51 por ciento no pueden comprender un texto. Estas pruebas también llaman la atención sobre las brechas existente en el desempeño de niños y niñas en matemáticas y ciencias, que están entre las más amplias de todos los países participantes.

2.3.2 Inequidades en la calidad de la educación

Los resultados educativos no sólo son deficientes en general, sino que están distribuidos desigualmente entre la población. Los estudiantes de los colegios públicos, de los niveles socioeconómicos bajos y los de las zonas rurales tienen peor desempeño con respecto a los colegios privados, los de niveles de ingreso altos y los que habitan en zonas urbanas. Asimismo, existen diferencias en calidad entre regiones.

Los resultados de los estudiantes rurales son inferiores a los de las zonas urbanas en todas las pruebas, como se muestra en el Cuadro 7. Las mayores diferencias se dan en las Pruebas Saber 9 con resultados totales inferiores en un 10 por ciento., mientras que en las Pruebas Saber 5 la diferencia es de 8 por ciento.

Cuadro 7. Puntajes promedio en las Pruebas Saber 5, 9, 11 por zona, 2009

Área	Saber 5		Saber 9		Saber 11	
	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural	Zona Urbana	Zona Rural
Lenguaje	308	280	306	274	49	47
Matemáticas	307	282	306	277	46	42
Total	307	283	306	276	45	43

Fuente: Barrera, Maldonado, Rodríguez, 2012.

Las diferencias entre niveles de ingreso son aún más marcadas como se muestra en el cuadro 8. En las pruebas Saber 5, los puntajes del grupo de estudiantes de mayores ingresos (nivel 4) superan en 40 por ciento los del grupo de ingresos más bajos (Nivel 1). En las Pruebas Saber 9 la brecha entre los dos grupos supera el 53 por ciento.

Cuadro 8. Puntajes promedio en las Pruebas saber 5 y 9 por nivel socioeconómico del colegio. 2009.

Prueba	Nivel Socio Económico			
	1	2	3	4
Saber 5	262	279	304	368
Saber 9	243	270	298	373

Fuente: Icfes 2010.

3.3 Factores que inciden en la calidad de la educación

La presencia de diferencias en la calidad de la educación que reciben los individuos, genera brechas en calidad de vida y brechas en ingresos que profundizan y reproducen las desigualdades sociales. De allí la necesidad de identificar los factores que desde el sistema educativo inciden en esas diferencias, con el fin de adoptar correctivos que contribuyan a su mejora. Diversos estudios que se han realizado sobre el tema para Colombia, destacan los siguientes factores:

- *Calidad de los docentes.* La planta de docentes públicos del país para educación preescolar, básica y media, está conformada por cerca de 314,000 profesores, de los cuales 75 por ciento son bachilleres normalistas o licenciados en educación y el 25 por ciento restante son profesionales de otras áreas. Se ha encontrado que las personas que se forman como docentes son estudiantes con baja preparación académica y que la calidad educativa de los programas de licenciatura presenta limitaciones, lo cual se traduce en baja calidad de la enseñanza que imparten y en bajos resultados para sus estudiantes (Barrera, et al 2012). Al respecto, cabe anotar

que uno de los propósitos del Nuevo Estatuto Docente adoptado en 2002, era precisamente atraer personal más idóneo a la profesión. Una evaluación reciente sugiere que sus resultados han sido favorables: se han logrado implementar procesos de selección estandarizados y transparentes y ha contribuido a atraer personal más calificado. Más importante aún, se evidencian efectos positivos sobre los estudiantes en términos de una reducción en la deserción y mejores resultados en pruebas de conocimiento (Ome, 2013). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el régimen anterior aun cobija a dos terceras partes de la planta docente, lo cual ha limitado sus efectos.

- *La capacidad institucional y de gestión de la entidad educativa y los recursos a los que tiene acceso, incluyendo la infraestructura física.* Pese a la descentralización, la gran mayoría de los municipios del país no tienen autonomía para tomar decisiones sobre contratación y traslado de docentes, las cuales están en manos del departamento. Adicionalmente, los rectores de las instituciones oficiales tienen poco control sobre el personal docente y cuentan con pocos recursos financieros para invertir en actividades educativas adicionales. Esto les resta margen de maniobra para tomar decisiones que incidan en la calidad de su institución. Se ha encontrado también que los niveles inadecuados de infraestructura escolar (estado de las aulas y acceso a servicios sociales básicos) afectan a los estudiantes más pobres en las áreas urbanas y rurales y tienen un impacto negativo sobre la calidad educativa (Duarte, Bos, Moreno, BID 2012).
- *La jornada escolar.* Pese a que se ha recomendado repetidamente ofrecer la educación pública en una sola jornada de 8 horas diarias, sigue imperando la doble jornada. Actualmente, sólo el 10% de estudiantes en educación básica y media en entidades públicas están en jornada completa, frente a 45% de los estudiantes de instituciones privadas. Varios estudios han encontrado que, además de ofrecer mayores oportunidades para el aprendizaje, la jornada completa tiene un efecto favorable en la reducción del embarazo adolescente y en la disminución del crimen y del consumo de alcohol y drogas (Barrera, et al 2012).

3. La política educativa a partir de la Constitución de 1991

3.1. Principales reformas

La Constitución Política de 1991 marca un hito en el desarrollo reciente del sector educativo colombiano al afianzar la descentralización política y administrativa y declarar la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado directamente por el Estado o por los particulares bajo la supervisión estatal. Este mandato ha dado origen a una serie de reformas que han moldeado la estructura y el reciente desempeño del sector y en la que pueden distinguirse dos etapas. La primera, entre los años 1993 y 2001, en la que se desarrollan los principios constitucionales en materia de descentralización de competencias y recursos y se definen la estructura y organización del sector. La segunda, a partir del año 2002, más enfocada en la atención a los problemas de cobertura, permanencia y calidad así como también en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Educación Nacional MEN, como máximo ente rector del sistema.

3.1.1 Desarrollo de los principios constitucionales 1993-2001

Distribución de recursos y competencias

Desde mediados de la década de los ochenta, se venía avanzando en la transferencia de responsabilidades en materia de educación de la nación a las entidades territoriales (departamentos y municipios). No obstante, el mandato constitucional de descentralización demandaba una normatividad más amplia sobre las nuevas responsabilidades que deberían asumir las entidades territoriales y cómo se financiarían. Con este fin se expidió la Ley 60 de 1993 que delegó la provisión y administración de los servicios de educación y salud a las entidades territoriales, para lo cual la nación debía transferirles una porción creciente de sus ingresos corrientes. Para el caso de educación, la distribución de estos recursos se estableció sobre la base del gasto histórico de las entidades educativas y no sobre el número de estudiantes actuales y potenciales como lo planteaba la Constitución. Esta decisión tendría efectos adversos sobre la sostenibilidad financiera y capacidad de cobertura del

sistema ya que concentraba los recursos en las regiones con mayor número de docentes o en donde estaban los más calificados, en desmedro de las zonas más pobres y marginadas del país.

Ley General de Educación

En 1994 se expidió la Ley General de Educación (Ley 115), la cual define la organización del sistema educativo nacional en todas sus modalidades y desarrolla los principios para la prestación del servicio. Mediante esta Ley se organizó la educación formal en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media y se determinó la obligatoriedad de 10 años de educación. Así mismo, se amplió el alcance del sistema al incluir también la educación no formal e informal, la de los grupos étnicos, los campesinos, los adultos y la población discapacitada. En materia de gestión se destaca la autorización a escuelas y colegios para formular su propio proyecto educativo, en un esfuerzo por fortalecer la institución educativa otorgándole mayor autonomía y flexibilidad.

La ley estableció también el compromiso de formular, de manera participativa, un plan decenal con los lineamientos para el desarrollo de largo plazo del sector, en el cual se deben enmarcar las políticas educativas de los diferentes gobiernos, tanto nacionales como territoriales. En este contexto se han formulado a la fecha dos planes decenales: *Educación Compromiso de Todos (1996-2005)* y *el Pacto Social por la Educación (2006-2016)*.

Sistema General de Participaciones

Los criterios adoptados por la Ley 60 para la distribución de recursos generaron serias dificultades para el sector. Para finales de la década de los noventa, el acelerado crecimiento de los costos superaba las transferencias de la nación, faltante que debía ser cubierto por el presupuesto nacional. Adicionalmente, el MEN no contaba con la estructura organizacional ni las herramientas necesarias para ejercer una adecuada vigilancia y control

del sistema por lo que el mayor flujo de recursos no se tradujo en mejoras proporcionales en cobertura ni en calidad¹².

Por otra parte, la crisis económica de 1999 redujo los ingresos de la nación y puso en evidencia el carácter insostenible del sistema de transferencias vigente. Esta situación llevó a reformar la Constitución para establecer un nuevo mecanismo de reparto de recursos conocido como el Sistema General de Participaciones o SGP (Acto Legislativo 001 de 2001). Con esta reforma se limitó temporalmente el crecimiento de las transferencias con respecto a la evolución de los ingresos corrientes de la nación, al tiempo que se les aseguró un aumento sostenido en términos reales. Adicionalmente, se reafirmó el principio constitucional de asignar los recursos para educación con base en la población atendida y por atender, incorporando criterios adicionales de reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad.

En el marco de dicha reforma se expidió la Ley 715 de 2001, la cual reglamentó la distribución de los recursos del SGP y definió con mayor claridad las responsabilidades de la nación, de las entidades territoriales y de las instituciones educativas en la prestación del servicio. Según esta Ley, le corresponde al Ministerio de Educación Nacional formular las políticas y objetivos de desarrollo del sector, fijar las normas para su organización, distribuir los recursos del SGP, definir la asignación por estudiante, establecer normas técnicas y curriculares, reglamentar los concursos para la selección y ascenso de los docentes, evaluar la gestión de las entidades territoriales y ejercer las labores de vigilancia y control del sistema. Los departamentos y municipios, por su parte, tienen la función de dirigir planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media; administrar y distribuir los recursos en su jurisdicción y ejercer las actividades de vigilancia y control. Se le asignaron también funciones concretas a las entidades educativas en relación con la formulación del Plan Educativo Institucional y la administración y control del personal docente. Se dispuso igualmente la integración de los establecimientos

¹² Las transferencias de la nación se incrementaron en un 30% entre los años de 1993 y 2000, el número de docentes en 25%, mientras que los estudiantes aumentaron en 18%. Adicionalmente, el único indicador de calidad disponible en ese entonces (las pruebas ICFES), registró una reducción del 20% en promedio para los colegios públicos (MEN, 2010, *La Revolución Educativa Acciones y Lecciones* pg. 29).

educativos con el fin de asegurar la continuidad de al menos del ciclo básico en una sola institución (MEN 2010).

Para la distribución de los recursos con base en los criterios de población atendida y por atender, se determinó que ésta debía hacerse a partir de tipologías que tuvieran en cuenta los niveles educativos y las zonas urbana y rural. Las tipologías se han ajustado periódicamente, incorporando variables sobre las condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales con el fin de focalizar mejor los recursos y asegurar su progresividad (Barrera, et., al, 2012).

Por último, se determinó la certificación de todas las ciudades de más de 100.000 habitantes así como también de todos aquellos municipios que cumplieran con los requisitos técnicos, administrativos y financieros. Actualmente hay un total de 94 entidades certificadas, entre departamentos, distritos y municipios, para la prestación del servicio educativo en el país.

3.1.2 Periodo 2002-2011

Nuevo Estatuto Docente

Uno de los elementos críticos que se debían abordar para mejorar la educación en el país era el relacionado con los maestros. La carrera docente en el país está regulada por un régimen laboral especial conocido como el Estatuto Docente. El régimen vigente hasta 2002 no ofrecía incentivos para atraer a personal más idóneo y capacitado. El ingreso a la carrera docente estaba en buena medida determinado por intereses políticos, los niveles educativos eran relativamente bajos y los ascensos se daban de manera automática por antigüedad o por asistencia a cursos de capacitación. No consideraba procesos de selección ni de evaluación de desempeño, por lo que no había incentivos para atraer y promover a los mejores maestros ni para retirar del servicio a los de bajo desempeño.

La Ley de Educación abrió la posibilidad de expedir un Nuevo Estatuto Docente¹³ mediante el cual se reglamentó el ingreso y permanencia en el servicio educativo oficial. El nuevo estatuto introdujo reformas de fondo entre las que se destacan: el ingreso por concurso de méritos, el establecimiento de un periodo de prueba de un año y la realización de evaluaciones periódicas para permanecer y ascender en el escalafón. También incluyó mejoras salariales y la posibilidad de ascender más pronto en la carrera.

Fortalecimiento institucional

Tanto el MEN como las secretarías de educación certificadas adelantaron transformaciones institucionales de fondo para asumir sus nuevas funciones. El MEN modificó su estructura interna alrededor de los diferentes niveles educativos, buscando darle un enfoque más estratégico que permitiera definir objetivos y metas claras y facilitar el seguimiento y evaluación de las políticas implementadas en cada uno de ellos. Se crearon dos viceministerios uno para educación preescolar, básica y media y el otro a cargo de la educación superior, cada uno con sus respectivas áreas encargadas de los tres ejes fundamentales de política: cobertura, calidad y eficiencia. Otro avance significativo fue el desarrollo de un sistema de información confiable y oportuno sobre el sistema educativo para apoyar la toma de decisiones. Se destaca el sistema de información sobre matrícula en educación básica, el cual se alimenta desde la institución educativa y sirve de base para la distribución de los recursos y el seguimiento a las políticas. Por último, se responsabilizó al Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior ICFES, anteriormente encargado del manejo y control de la educación superior, de la realización de las pruebas de evaluación de calidad en todos los niveles educativos.

3.2 Políticas para el mejoramiento de la calidad

Aunque el énfasis de política durante la última década ha estado en el aumento de las coberturas educativas, también ha habido esfuerzos enfocados en su calidad. Entre éstos se destacan: la elaboración de referentes sobre lo que deben saber los estudiantes (estándares

¹³ Decreto 1278 de 2002. Estatuto de Profesionalización Docente

básicos de competencias), el mejoramiento de los sistemas de evaluación del logro académico y el Programa de Transformación de la Calidad Educativa *Todos a Aprender*.

En relación con las competencias, en 2002 se formularon los estándares para las competencias básicas en matemáticas, comunicación, ciencias y ciudadanía, los cuales fueron elaborados teniendo en cuenta, además del contexto social y cultural del país, los estándares de diferentes países de América y Europa (MEN 2010).

Las evaluaciones, por su parte, se diseñaron teniendo en cuenta el nuevo enfoque de competencias e incluyeron adicionalmente la recolección de información sobre el contexto en que viven los estudiantes y las condiciones de las instituciones a las que asisten. Esto con el fin de poder identificar aspectos adicionales que puedan estar asociados con la calidad de la educación. Adicionalmente se decidió participar de manera más sistemática en evaluaciones internacionales para darle un referente internacional a la calidad de la educación del país. En la última década, Colombia ha participado entre otras, en las siguientes pruebas: Estudio de Tendencias Internacionales en Matemáticas y Ciencias (TIMSS); Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA).

El Programa para la Transformación de la Calidad Educativa *Todos a Aprender*, que adelanta actualmente el Gobierno nacional, refleja las nuevas prioridades en torno a la calidad de la educación. Esta iniciativa busca mejorar las condiciones de aprendizaje para incidir en las competencias básicas de cerca de 2,3 millones de estudiantes entre transición y quinto grado. El programa plantea como meta cuantitativa lograr que más del 25 por ciento de los estudiantes de los establecimientos focalizados ascienda de nivel en las áreas de lenguaje y matemáticas en las pruebas Saber de 3° y 5ª que se realicen en 2014.

Se han focalizado un total de 4362 entidades educativas conformadas por más de 22.000 sedes educativas en 882 municipios del país. El énfasis del programa está en las sedes educativas rurales con una participación del 77 por ciento. Para lograr sus propósitos, tiene previsto capacitar a 70,000 docentes de las entidades participantes, a través de un componente de formación situada en el que los acompañamientos a los maestros se hacen en las respectivas aulas (MEN 2011).

4. Recomendaciones de Política

4.1 Avanzar en el aumento de las coberturas con criterios de equidad.

El hecho de que 1,1 millones de niños y niñas en edad escolar estén aún por fuera del sistema educativo plantea la necesidad de continuar con los esfuerzos de expansión de la oferta educativa y con el mejoramiento de sus indicadores de eficiencia interna (edad por encima de la establecida para el correspondiente nivel, repitencia y deserción). Así, para el nivel de preescolar se considera necesario ampliar la oferta en alrededor de 250.000 cupos para asegurar coberturas adecuadas. En educación básica, los principales retos están en la disminución de la repetición y de la presencia de estudiantes de mayores edades, especialmente en las áreas rurales. Este proceso se facilita por la tendencia a la disminución de la población en edad escolar que reduce la presión sobre la oferta. En educación media se requiere un aumento de cupos estimado en 250.000, acompañado de reducciones en la cantidad de estudiantes de mayor edad y la deserción. Algunos expertos recomiendan que los recursos que se ahorren en educación primaria por cuenta de menor demanda, se destinen a este nivel (Sarmiento, 2010).

De otro lado, para cerrar las brechas sociales y poblacionales identificadas, es necesario diseñar estrategias que focalicen la expansión de la oferta y las mejoras en eficiencia en los niños, niñas y jóvenes de bajos ingresos, los que habitan en el sector rural y los que pertenecen a las minorías étnicas.

El principal reto está en la atención de la población rural. Es necesario desarrollar estrategias encaminadas a incrementar la culminación de la educación básica y media y la reincorporación social y educativa de los niños y jóvenes rurales en situación de desplazamiento o afectados por el conflicto armado. Si bien, la experiencia con los modelos educativos flexibles como el Proyecto Educativo Rural, PER, ha sido considerada positiva, sus efectos sobre las coberturas rurales siguen siendo limitados. Sería conveniente por tanto, revisar la viabilidad de ampliar este proyecto e introducir ajustes a sus diferentes componentes para lograr un mayor impacto sobre las coberturas y la calidad de la educación rural. Adicionalmente, se sugiere revisar la posibilidad de la ampliación de los

programas de subsidios condicionados como Familias en Acción entre la población rural, teniendo en cuenta su mayor impacto relativo en esa zona.

Políticas como las señaladas pueden tener un efecto importante en la equidad social como lo sugiere un reciente estudio sobre movilidad social en Colombia, el cual encuentra que una parte importante de la desigualdad en los resultados que obtienen las personas a lo largo de sus vidas está determinada por sus circunstancias al nacer. Dentro de éstas, el nivel de escolaridad alcanzado por los padres es la circunstancia que individualmente tiene la correlación más alta con los resultados de sus hijos en la edad adulta. Este resultado sugiere que una reforma que expanda las oportunidades educativas de las personas de bajos ingresos, y en general de los grupos vulnerables, tendría un impacto potencial elevado sobre la equidad (Ferreira, Menéndez, 2012).

4.2 Mejorar la calidad de los docentes

Si bien el Nuevo Estatuto Docente representa un avance en esta dirección, no es suficiente para asegurar las condiciones de calidad que demanda el sistema por lo que se han planteado reformas complementarias en cuatro aspectos: i) atracción de mejores estudiantes a la carrera docente, ii) aumento y mejoramiento de los programas académicos de licenciatura, iii) puesta en marcha del sistema de evaluaciones docentes del nuevo estatuto y, iv) creación de incentivos de acuerdo al desempeño laboral y ubicación (Barrera, et al 2012).

En relación con el primer punto, se ha comprobado que a la carrera docente llegan bachilleres de bajo nivel académico, lo cual se traduce en baja calidad en su desempeño profesional. Para atraer mejores bachilleres se propone implementar un programa masivo de becas-crédito que le dé la oportunidad a estudiantes más calificados de seguir la formación docente e incluso de especializarse en el exterior. Lo anterior debe complementarse con programas para mejorar el estatus de la profesión docente en la sociedad que actualmente está desprestigiada. Paralelamente, como lo señala el segundo punto, se deben mejorar los programas de formación docente para lo cual se recomienda el apoyo de expertos internacionales en el tema que evalúen los programas existentes y den

lineamientos para su reforma. También se recomienda mejorar y hacer seguimiento a los programas de formación de los maestros.

En cuanto a las evaluaciones, si bien se ha logrado implementar el ingreso por concurso y hay adelantos en las evaluaciones para ascender en la carrera docente, no ha sido posible avanzar en las evaluaciones anuales de desempeño. Recientemente se introdujeron incentivos a los rectores basados en los indicadores de calidad de la entidad a su cargo, lo cual puede incidir en su realización, pero están lejos aún de convertirse en una práctica generalizada. Finalmente, para promover el mejoramiento continuo de la calidad docente se sugiere adoptar un sistema de bonificaciones que permitan mejorar la remuneración de acuerdo con el esfuerzo. Estos incentivos pueden ser grupales para facilitar su implementación. También se recomienda introducir bonificaciones adicionales para docentes que trabajen en zonas marginales, rurales o de conflicto, para inducir mejoras en la calidad educativa en esas áreas.

4.3 Otorgar mayor autonomía a las instituciones educativas

Experiencias internacionales muestran que las medidas que aumentan la autonomía de las instituciones educativas tienen un efecto positivo sobre la calidad de la educación. En ese sentido se recomienda continuar profundizando el proceso de descentralización, transfiriéndole mayor capacidad de decisión al colegio para el desarrollo de los procesos educativos en su comunidad. Para ello es necesario fortalecer el papel de los rectores y de los padres de familia.

Con los rectores se ha avanzado en darles incentivos para generar dinámicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad al interior de los colegios, pero se debe ir más allá, considerando la posibilidad de que los recursos destinados a la educación lleguen directamente a los colegios, sin pasar por las secretarías de educación. Esto haría más fácil establecer incentivos directos para mejorar la calidad educativa. Este proceso, sin embargo, debe hacerse de manera gradual, partiendo de experiencias piloto que puedan ser evaluadas.

En relación con el papel de los padres se sugieren tres acciones. Primero, realizar campañas de concientización sobre la importancia que la educación de calidad tiene en el futuro de sus hijos y el derecho que tienen para exigirla; en segundo lugar, diseñar mecanismos que obliguen a los colegios a publicar los resultados del colegio en las pruebas Saber. En tercer lugar, debe crearse un mecanismo que canalice las quejas de los padres de familia y las comunidades sobre los colegios y las traslade a las secretarías de educación o al MEN para que adopten los correctivos necesarios (Barrera et, al., 2012).

4.4 Ampliar la jornada escolar

Si bien la adopción de la doble jornada en la educación pública contribuyó de manera importante a los avances en las coberturas, el cambio de énfasis hacia la calidad debe llevar a eliminarla. Su impacto sobre la calidad educativa y otros aspectos del desarrollo infantil y juvenil es ampliamente reconocido y han sido comprobados para el caso colombiano, por lo que consideran que debe constituirse en una de las prioridades en materia de política educativa (Duarte, et al., 2012; Barrera, et., al, 2012).

La principal restricción para la adopción de esta política son los altos costos. Se estima que habría que construir 832 sedes educativas adicionales con una inversión estimada del 1,2% del PIB y que sus costos de operación anual podrían ascender a 0,6% del PIB. No obstante, se considera que existen opciones para sacar adelante esta iniciativa que involucran la participación de la nación, los departamentos y municipios (Barrera, et al., 2012).

Por último, más allá de la discusión sobre la jornada única, es clara la necesidad de mejorar la infraestructura educativa especialmente la de las instituciones públicas rurales y urbanas que atienden a la población más pobre, las cuales presentan deficiencias graves en cuanto a estado de las aulas y acceso a servicios públicos. Se ha encontrado que la mejora en estas condiciones aumenta significativamente la probabilidad de que los estudiantes logren resultados adecuados en las pruebas Saber (Duarte, et., al., 2012).

5. Conclusiones

El presente trabajo hace un balance de la evolución reciente del sistema educativo colombiano en los niveles de educación preescolar básica y media, e identifica los principales retos que enfrenta para avanzar en equidad y calidad.

La Constitución de 1991 marcó un hito en el desarrollo del sector al consagrar el derecho a la educación y acelerar el proceso de descentralización del sector. Las reformas que se adoptaron sobre distribución de recursos y competencias han sentado las bases para un crecimiento sostenido de los recursos destinados al sector, al tiempo que han contribuido a hacer más equitativa su asignación al tener en cuenta tanto la población atendida y por atender, como las condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones del país.

Las reformas adoptadas permitieron una rápida expansión de la oferta pública educativa y un aumento significativo de las coberturas brutas en todos los niveles, especialmente en la educación básica secundaria. Las coberturas netas también aumentaron, aunque a un ritmo más moderado. La diferencia entre las dos tasas refleja la presencia de un gran número de estudiantes cuya edad supera la establecida para cada nivel y muestra que los aumentos en la oferta se destinaron en buena medida a cubrir rezagos educativos.

A pesar de los aumentos en cobertura, existen todavía 1,1 millón de niños y niñas y jóvenes en edad escolar (5 a 16 años) por fuera del sistema educativo. En Colombia la dificultad para acceder y permanecer en el sistema está asociada principalmente con factores socioeconómicos y poblacionales. En particular, ésta se concentra en los hogares de menores ingresos, entre la población rural y los que pertenecen a comunidades étnicas (afrocolombianos e indígenas). Para reducir estas brechas se han adoptado programas como los subsidios condicionados a la asistencia escolar (Familias en Acción), programas de alimentación escolar y la gratuidad educativa que elimina los pagos administrativos y académicos de los estudiantes en educación pública. Para la población rural y las comunidades indígenas se han implementado programas adicionales que ofrecen educación diferenciada adaptada a sus condiciones como es el caso del Proyecto Educativo Rural PER. No obstante, pese a algunos avances, las brechas en cobertura persisten.

En materia de calidad, las evaluaciones nacionales e internacionales muestran que, aunque ha habido algunas mejoras, los resultados académicos de los estudiantes son bajos en general y se distribuyen de manera inequitativa entre grupos sociales y entre las poblaciones urbana y rural.

Los resultados anteriores sugieren la necesidad de avanzar en el proceso de reforma al sistema educativo en cuatro áreas de política. En primer lugar, continuar con la expansión de la oferta educativa focalizada en educación preescolar y media y en los grupos de bajos ingresos, los que habitan en el sector rural y las minorías étnicas. En segundo lugar, mejorar la calidad de los docentes a través de incentivos para atraer estudiantes más calificados a esta profesión, mejoras en la calidad de los programas de formación y bonificaciones por desempeño y por ubicación en zonas marginales. En tercer lugar, dar mayor autonomía a los colegios para decidir sobre los procesos educativos. Por último, implementar la jornada completa en todas las instituciones educativas públicas en un lapso de 10 años.

Bibliografía

Banco Mundial, (2008), *La Calidad de la educación en Colombia*, Unidad de Gestión del Sector de Desarrollo Humano, Washington.

Barrera, Felipe, (2005), *La Política de educación en Colombia 1957-2004*, Fedesarrollo, Bogotá.

----- (2006), *The impact of private provision of public education, empirical evidence from Bogota's concessions schools*. World Bank, Policy Research Working Paper No.412, Washington.

Barrera, Felipe, Maldonado, Darío, Catherine Rodríguez, (2012), *Calidad de la educación básica y media en Colombia. Diagnóstico y Propuestas*. Documento de Trabajo No. 126, Facultad de Economía Universidad del Rosario, Bogotá.

Dane, (2009), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Documento Dane.

Departamento Nacional de Planeación -DNP, (2011), *Prosperidad para Todos, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Capítulo IV Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social, Bogotá.

Duarte, Jesús, María Soledad Bos, José Martín Moreno, (2012), *Calidad, Igualdad y Equidad en la educación colombiana. Análisis de las pruebas Saber 2009*. División de Educación, Nota 396. Washington.

Econometría- IFS – SEI (2006), Evaluación del impacto del programa Familias en Acción, en www.dps.gov.co

ESOCEC, LTDA (2011), *Educación ¿Qué dicen los indicadores?* Bogotá., Educación Compromiso de Todos, Bogotá.

FAO - UNESCO, (2004), *Educación para la población rural en Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Paraguay y Perú*. Proyecto FAO- UNESCO- DGCS/ITALIA – CIDE – REDUC, Roma.

Ferreira, Francisco, Marcela Meléndez, *Desigualdad de oportunidades y resultados en Colombia 1997-2010*, Documento CEDE No. 4, noviembre.

Icfes, 2010. *Resultados Pruebas Saber 5 y 9, 2009. Resultados Nacionales, Resumen Ejecutivo*, ICFES, Bogotá.

García, Sandra, G. Perry, C. Rodríguez, D. Maldonado, J. E. Saavedra (2013), *Tras la Excelencia Docente*, Fundación Compartir. Bogotá.

Jola, Andrés Fernando (2011). *Determinantes de la Calidad de la educación media en Colombia. Un análisis de los resultados PISA 2006 y del plan sectorial “Revolución Educativa”*, Coyuntura Económica Fedesarrollo, Vol. LXI No. 1 Junio.

Ley General de Educación, Ley 115 de 1993.

Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias (Sistema General de Participaciones).

Martínez, Ciro (2013), *Descenso en la fecundidad, bono demográfico y crecimiento económico en Colombia 1990-2010*. Profamilia, UNFPA, Fundación Corona, Fundación Hernán Echavarría Olózaga, Bogotá.

Ministerio de Educación Nacional - MEN, (2001), Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia. Informe presentado en la 46 Conferencia Internacional de Educación, Ginebra, Suiza, Junio.

----- (2010), *Revolución Educativa 2002-2010 Acciones y Lecciones*. Bogotá.

----- (2012), *Programa Todos a Aprender, Guía Uno: Sustentos del Programa*. Bogotá.

----- (2012), *Rendición de Cuentas*, diciembre 2011- septiembre 2012, Bogotá.

----- (2013), *Programa para la Transformación de la Calidad Educativa*, Presentación, 24 de mayo.

OECD (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia Economic Assessment*. Paris.

----- (2013), *Pisa 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices* (Vol IV). Paris.

Ome, Alejandro, (2013), *El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación*. Cuadernos de Fedesarrollo No. 43, Fedesarrollo, Bogotá.

PNUD, (2011), *Colombia Rural Razones para la Esperanza, Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Bogotá.

PNUD, (2011), *Los afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Bogotá.

PNUD, (2013) *Pueblos Indígenas y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá.

Santa María, Mauricio; Acosta, Paula (2007) *Colombia. Plan Decenal de Educación 2006-2015: notas de política*. CAF, Caracas,

Sarmiento, Alfredo, (2010) *Situación de la educación en Colombia*, Educación Compromiso de Todos. Bogotá.

UNESCO –PRELAC, (2007), Educación de calidad para todos, Un asunto de derechos humanos, Santiago de Chile

Vélez, Cecilia María (2013), *Los Colegios en Concesión en Colombia*. Presentación PPP Américas, Cartagena.

Anexo

Gasto público en educación como porcentaje del PIB

Año	Educación básica y media	Educación superior	no clasificable por nivel	TOTAL
2000	3,3	1	0,1	4,4
2001	3,4	1	0,1	4,5
2002	3,3	1	0,1	4,4
2003	3,4	0,9	0,1	4,4
2004	3,5	0,9	0,1	4,5
2005	3,5	0,9	0,1	4,5
2006	3,4	0,9	0,1	4,4
2007	3,4	0,9	0,1	4,4
2008	3,5	0,9	0,1	4,5
2009	3,9	0,9	0,1	4,9
2010	3,9	1	0,1	5
2011	3,8	0,9	0,1	4,8
2012	3,8	1	0,1	4,9

Fuente: MEN

**Matrícula por nivel y sector
Educación Básica y Media**

Año	Prejardin y jardín		Transición		Primaria	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
2002	156411	226333	511462	175428	4310635	887690
2003	74840	202941	613964	185923	4418608	839052
2004	78733	225396	628805	152755	4550839	753854
2005	52721	218322	692013	150389	4579370	718893
2006	73054	208158	674463	150051	4653790	716074
2007	62897	216632	640670	147142	4580526	711946
2008	67664	209115	661789	151000	4574648	716357
2009	47545	204617	630832	147565	4541602	692314
2010	17943	178416	625449	136368	4437235	647731
2011	15115	191655	616034	138714	4262700	661641
2012	12755	186219	682157	147560	4079061	663395

Año	Secundaria		Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
2002	2157992	617257	671610	279586
2003	2423655	549156	766778	248665
2004	2519562	543107	792020	256888
2005	2669018	522777	862269	254721
2006	2813721	534282	941785	257273
2007	2900918	539367	985188	258559
2008	2975878	538737	1010251	256001
2009	3090940	523015	1084961	255706
2010	3188166	493303	1149444	248819
2011	3204121	503186	1171878	251591
2012	3066406	502105	1098824	236127

Fuente: Matrícula 2002 certificada por las secretarías de educación. 2003-2012 MEN, SIMAT

