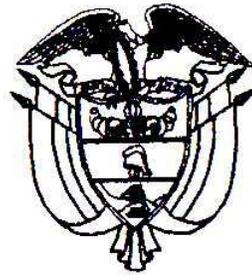


REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL



EDUCACIÓN: VISIÓN 2109
(Documento para discusión)

Elaborado por: Margarita Peña Borrero (Consultora)

Bogotá, 06 de octubre de 2006

INDICE

<i>¿POR QUÉ EDUCACION: VISION 2019?.....</i>	<i>4</i>
<i>LA VISION: ¿DÓNDE ESTAREMOS EN 2019?</i>	<i>7</i>
I. MÁS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS PARA LA POBLACIÓN: ACCESO A LA EDUCACIÓN EN TODOS LOS NIVELES	9
El punto de partida	9
Metas y estrategias para la ampliación del acceso a la educación.....	11
1. Atención educativa a niños y niñas de 3 y 4 años	11
Metas atención educativa a niños de 3 y 4 años.....	12
Estrategias para aumentar la cobertura de la educación inicial para los niños de 3 y 4 años.....	13
2. Educación preescolar, básica y media para todos	13
Metas de cobertura de básica y media	16
Estrategias para mejorar la cobertura de la educación preescolar, básica y media ...	16
3. Mayores oportunidades para el acceso a la educación superior.....	18
Metas de ampliación de cobertura de educación superior	19
Estrategias para incrementar la cobertura de la educación superior	20
II. UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD	20
Un sistema educativo articulado alrededor del desarrollo de competencias	21
Componentes de una estrategia de calidad	23
Estándares de calidad	23
La evaluación de competencias.....	23
Las condiciones institucionales: aseguramiento de la calidad y mejoramiento continuo	24
Los desafíos	26
Metas y estrategias para el mejoramiento de la calidad	26
1. Educación preescolar	26
Metas de calidad para la educación preescolar	27
Estrategias para mejorar la calidad de la educación inicial y preescolar.....	27
2. Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media	28
Metas de mejoramiento de calidad de la educación preescolar, básica y media.....	29
Estrategias para mejorar la calidad de la educación básica y media	30
3. Articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo	31
Metas de articulación de la educación media con la formación laboral.....	34
Estrategias para la articulación de la educación media y la formación laboral	34
4. Mejoramiento de la calidad de la educación superior	34
Metas de mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior.....	37
Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior:	37
III. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR (EFICIENCIA)	40
El contexto	40

Metas y estrategias para el fortalecimiento institucional del sector educativo.....	41
1. Fortalecer la gestión y responsabilidad de las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media.....	41
Metas de fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas.....	42
Estrategias para el fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas de preescolar, básica y media	42
2. Modernizar la gestión de las secretarías de educación	42
Metas de fortalecimiento institucional de las secretarías de educación certificadas.	44
Estrategias para fortalecer institucionalmente a las secretarías de educación:	45
3. Fortalecer la gestión de las instituciones de educación superior.....	45
Metas de fortalecimiento de la gestión de las IES.....	48
Estrategias para mejorar la eficiencia del sistema de educación superior	48
TRES PROGRAMAS ESTRATEGICOS PARA MEJORAR LA CALIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS PERSONAS Y DEL PAIS	49
Incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a los procesos educativos	49
<i>Metas para la incorporación de las TIC en los procesos educativos.....</i>	<i>53</i>
<i>Estrategias para la incorporación de las TIC en los procesos educativos.....</i>	<i>54</i>
 dominio del inglés como lengua extranjera	55
<i>Metas de desarrollo de competencias comunicativas en inglés.....</i>	<i>57</i>
<i>Estrategias para el desarrollo de competencias comunicativas en inglés.....</i>	<i>57</i>
Competencias laborales generales	58
<i>Metas para la formación en competencias laborales generales</i>	<i>61</i>
<i>Estrategias para la formación en competencias laborales generales</i>	<i>61</i>

¿POR QUÉ *EDUCACION: VISION 2019?*

“La educación en la llamada sociedad posindustrial... aparece como el medio predilecto para asegurar mañana lo que hoy no se ha logrado: un dinamismo productivo con equidad social y una democracia basada en una ciudadanía sin restricciones (...). La incidencia del conocimiento en la competitividad (a escala global y local) convierte a la educación en una palanca decisiva para el desarrollo. La difusión de destrezas pertinentes y la formación de recursos humanos constituyen el eje articulador de los cambios productivos, la participación ciudadana y la movilidad social.”

M. Hopenhayn y E. Otone,
El Gran Eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI

A propósito de la celebración del segundo centenario de la independencia de nuestro país en 2019, el Gobierno Nacional ha preparado una agenda de desarrollo con la convicción de que una visión de futuro permitirá orientar desde ahora las políticas públicas hacia la consecución de metas ambiciosas pero posibles. Estas propuestas, inspiradas en los ideales éticos de un modelo político democrático y un modelo económico sin exclusiones, han sido definidas con el ánimo de lograr cuatro grandes objetivos: una economía que garantice mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables y un Estado al servicio de los ciudadanos.

En el caso de la educación este ejercicio de planeación a largo plazo tiene un especial significado. Si bien desde los inicios de la historia republicana existió la conciencia de que la educación es el medio por excelencia para lograr la cohesión alrededor de valores comunes y la construcción de una base productiva, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo pasado cuando ésta adquirió el carácter universal que hoy tiene. La Constitución de 1991 refleja las aspiraciones de la sociedad colombiana en cuanto a una educación incluyente y de calidad, como requisito esencial para sustentar el desarrollo económico y la vida democrática.

Este reconocimiento ha conducido a avances relativos en la institucionalidad del sector, que se destacan en el contexto regional. La educación básica es un derecho fundamental. Cuenta con una fuente de financiación estable. Su administración es descentralizada y las autoridades departamentales y municipales rinden cuentas sobre sus logros. Las instituciones educativas en todos los niveles gozan de un importante grado de autonomía y sus estructuras de gobierno están abiertas a la participación de los ciudadanos. Existe además un amplio consenso en cuanto a la necesidad de contar con políticas de largo plazo, que definan prioridades y recursos en función de políticas de Estado y que no estén subordinados a intereses de partidos o gobiernos específicos.

Los indicadores educativos también han evolucionado favorablemente, aunque persisten deficiencias e inequidades que es necesario comenzar a corregir en el corto plazo. La disminución del analfabetismo ha estado acompañada de incremento en los años promedio de escolaridad de los colombianos y de aumentos en la cobertura de la educación primaria, que en

la actualidad es prácticamente universal. La expansión de la educación preescolar y secundaria ha sido más lenta y su universalización es uno de los principales desafíos en el futuro cercano. No obstante el significativo crecimiento de la educación superior en la última década, los indicadores de cobertura son todavía inferiores a los de países de la región y muy bajos si se considera que una condición para el crecimiento y competitividad de nuestra economía es la existencia de un capital humano con altos niveles de preparación.

Las diferencias afectan especialmente a los grupos con menores ingresos y a los habitantes de zonas rurales. La atención educativa de esta población es condición esencial para generar un círculo virtuoso gracias al cual los alumnos de hoy -en el futuro cabezas de hogar- puedan insertarse al mercado laboral en mejores condiciones. Múltiples investigaciones destacan el papel de la educación como el camino privilegiado para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la necesidad de concentrar los esfuerzos en los grupos de población con menores recursos. Por esta razón la educación es componente central de las estrategias del Visión Colombia 2019 para **“Cerrar las brechas sociales”**.

La educación es también condición indispensable para consolidar una economía que proporcione la base material apropiada para que los colombianos puedan alcanzar una mejor calidad de vida. Esto es particularmente importante en la sociedad del conocimiento, dominada por nuevos modos de producir y trabajar, que exige personas preparadas para obtener, adaptar y aplicar la información disponible en múltiples redes y transformarla en conocimiento relevante para la satisfacción de sus necesidades de manera cada vez más eficiente, equitativa y respetuosa del medio ambiente. El nivel educativo determina en buena parte el futuro de las personas en tanto miembros productivos de la comunidad, así como de la sociedad en su conjunto, como partícipe de una economía mundial cada vez más integrada, y explica porqué la educación es una estrategia esencial para lograr **“Una economía que genere mayor nivel de bienestar”**.

Ampliar las oportunidades de acceso de la población a más educación es condición necesaria pero no suficiente para lograr el impacto esperado sobre el capital humano. Es preciso acompañar este esfuerzo con estrategias deliberadas y sostenidas para mejorar la calidad, de forma que se propicie el desarrollo de competencias (comunicativas, matemáticas científicas y tecnológicas) para que las personas dispongan de las herramientas necesarias para enfrentar creativamente distintas situaciones, resolver problemas, adaptarse a los cambios y aprender a lo largo de toda la vida. Esto implica no solo cambiar la visión de qué se aprende (de los contenidos a las competencias), sino la mirada sobre cómo se aprende (de la transmisión de conocimiento al aprendizaje activo). Colombia ha definido ya cuáles son esas competencias y cuenta con un amplio repertorio de innovaciones pedagógicas de efectividad comprobada, lo que, combinado una fuerza docente competente y motivada así como con mejores recursos, tiene el potencial para transformar los resultados de la educación.

No menos importante en la perspectiva del 2019 es la contribución de la educación a la formación de ciudadanía y al fortalecimiento de democracia. Si bien este objetivo ha estado presente desde el comienzo de nuestra vida republicana, hoy adquiere un especial significado, dadas la evolución reciente del régimen democrático, gracias a la cual los ciudadanos cuentan con múltiples canales, además del voto, para hacerse escuchar e incidir sobre las decisiones. El

desarrollo de competencias ciudadanas es la condición esencial para que las personas puedan beneficiarse responsablemente de las garantías que la democracia ofrece, en el marco del respeto por la ley y los derechos humanos. La expectativa es aun mayor en el frente al desafío de alcanzar una paz duradera y construir una sociedad post-conflicto. Es por esto por lo que la educación hace parte de las estrategias para **“Construir una sociedad de ciudadanos libres y responsables”**.

Este documento tiene como propósito profundizar en las propuestas educativas expuestas por el Departamento Nacional de Planeación en **Visión Colombia II Centenario**, desde una perspectiva sectorial. Cada uno de los objetivos de la agenda 2019 impone desafíos al sistema educativo colombiano, que aunque en los últimos años ha logrado crecer y convertirse en un sector estratégico, debe consolidar sus fortalezas y superar el atraso que todavía presentan algunos frentes. Los retos no se agotan en alcanzar coberturas universales de educación preescolar, básica y media y ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior. Es necesario trabajar para hacer de ella una experiencia significativa para las personas y pertinente a los requerimientos del desarrollo en el marco de una sociedad equitativa y solidaria.

LA VISIÓN: ¿DÓNDE ESTAREMOS EN 2019?

En 2019 el sistema educativo colombiano ha alcanzado una cobertura bruta del 100% en los niveles de preescolar, básica y media. Esto ha sido posible gracias a la ampliación de la capacidad del sistema y a una importante mejora en la retención escolar, de modo que gran parte de quienes ingresan al preescolar puedan culminar la educación media. El 100% de los niños de 3 y 4 años está vinculado a alguna modalidad de atención que integra estrategias pedagógicas con programas de protección a la infancia y atención a las familias, orientadas a estimular su desarrollo cognitivo.

El país ha superado las diferentes restricciones de acceso y asegura la prestación del servicio en condiciones de equidad para la población que por distintas circunstancias se encuentra en mayor medida expuesta a la exclusión, la pobreza y los efectos de la inequidad y la violencia de todo orden. Dentro de este grupo se encuentran la población étnica, la población con necesidades educativas especiales, la población afectada por la violencia, los menores en riesgo social, los jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de zonas fronterizas y la población rural dispersa.

En cada uno de los niveles y conforme a estándares establecidos, los estudiantes - independientemente de sus características individuales y nivel socioeconómico- alcanzan desempeños satisfactorios en un conjunto definido de competencias de comunicación, matemáticas, científicas y ciudadanas. Estas competencias básicas constituyen el núcleo común de los currículos en todos los niveles desde la educación inicial y son el fundamento sobre el cual se construyen aprendizajes a lo largo de la vida, tanto en la educación superior o no formal, como en el entorno productivo. La competitividad de las personas y del país se ha visto favorecida por el desarrollo de competencias comunicativas en una lengua extranjera y por el dominio de tecnologías para el acceso y uso de información.

Las instituciones educativas de básica y media se han consolidado como núcleo básico del sistema educativo. En ellas, equipos docentes liderados por el rector trabajan conjuntamente con los padres de familia y demás miembros de la comunidad educativa para lograr resultados de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes. Son instituciones educativas *competentes* para comprometerse con esos resultados, porque cuentan con autonomía para tomar decisiones en asuntos clave y tienen capacidad de gestión. Por su parte, las secretarías de educación son esencialmente entidades de servicio, con capacidad para planear y coordinar la oferta local, brindar asistencia técnica a los centros educativos, distribuir entre ellos los recursos transferidos por la Nación y asignar recursos locales, lo que les permitirá ganar niveles crecientes de autonomía.

El acceso a la educación superior se ha ampliado hasta cubrir el 50% de los colombianos entre 18 y 23 años. La mayoría de los egresados de la educación media tienen la oportunidad de ingresar a la educación superior gracias a la ampliación y diversificación de los programas, a formas de entrega que la harán accesible desde cualquier municipio del país y a un sistema de

crédito abierto a todos con condiciones especiales para que quienes provengan de familias con bajos ingresos puedan permanecer en el sistema educativo hasta obtener su título.

La educación superior ofrece programas profesionales, técnicos y tecnológicos flexibles y de duración variable que responden a los requerimientos de competitividad y desarrollo del país y permiten la movilidad de estudiantes entre instituciones y niveles. Los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación superior que se utilizan en Colombia son reconocidos internacionalmente, de forma que los títulos que expiden en nuestro país programas e instituciones acreditadas tienen validez en otros países, tanto en la región como fuera de ella. La educación superior se ha convertido en un puntal del desarrollo económico y social del país y un factor de competitividad, gracias a la mejora continua de sus programas y recursos.

Las universidades constituyen un espacio para la generación de conocimiento y tecnología, la innovación y la reflexión, lo cual se evidencia en el impacto social de su quehacer, el número de patentes producto de labores de investigación, la producción de artículos y publicaciones internacionales con alto nivel de impacto y el nivel de ingresos provenientes de estas tareas. Los doctorados y las maestrías representan un porcentaje significativo de la matrícula de postgrado, mientras que las especializaciones conservarán su papel de herramientas de actualización calificada. Todo lo anterior es posible gracias a una política agresiva de mejoramiento del nivel académico de los docentes e investigadores y a alianzas con universidades y centros de producción de conocimiento internacionales.

La educación no formal cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad y gracias a la existencia de un sistema de información robusto es posible conocer el censo de la oferta educativa por programas e instituciones, así como el número de colombianos beneficiados por este tipo de formación. La definición tanto de procesos formativos como evaluativos por competencias permite a los estudiantes, los empleadores y a los operadores de la educación no formal y la educación superior conocer de manera confiable el nivel de competencias de las personas para facilitar sus opciones de empleo y de movilidad académica.

I. MÁS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS PARA LA POBLACIÓN: ACCESO A LA EDUCACIÓN EN TODOS LOS NIVELES

El punto de partida

Los indicadores de educación en Colombia han evolucionado positivamente como resultado de las políticas adoptadas por los sucesivos gobiernos para mejorar el acceso al sistema educativo. Al aumento en los años de escolaridad promedio y la disminución del analfabetismo se suman incrementos importantes en las tasas de cobertura, en especial en primaria y secundaria y mejoras relativas en la escolaridad de los grupos de población más pobre.

En 2005 la escolaridad promedio de los colombianos entre 15 y 24 años era de 9 años, dos más que en 1992, y el analfabetismo para este grupo de edad se había reducido de 3,6% a 2% durante el mismo período¹. La asistencia escolar de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años mejoró significativamente y crecieron también las tasas de cobertura en todos los niveles. La cobertura de la educación primaria es prácticamente universal y las tasas brutas de cobertura del grado obligatorio de preescolar, básica secundaria y educación superior se incrementaron significativamente desde la década pasada. Mejoró también el acceso de la población más pobre a la educación: entre 1997 y 2003 la tasa de asistencia de la población de 5 a 17 años del quintil más bajo de ingreso pasó de 74% a 81%².

Tabla 1. Cobertura bruta por nivel educativo³, 1992 – 2005

Niveles	1992	2005
Preescolar (grado obligatorio) ⁴	20%	88%
Básica Primaria	100%	111%
Básica Secundaria	61%	86%
Educación Media	37%	65%
Educación Superior	15%*	25%

* Este dato corresponde a 1995

¹ Fuente: Encuesta de Hogares -DANE

² Fuente: Encuesta de Calidad de Vida de 2003

³ La tasa de cobertura bruta resulta de dividir la matrícula total de cada uno de los niveles educativos por el total de la población en edad de cursar cada uno de ellos: 7 a 11 años para primaria, 12 a 15 años para básica secundaria, 16 a 17 años para educación media y 18 a 23 años para la educación superior. Coberturas brutas superiores al 100%, como las que se presentan en educación primaria, indican que hay estudiantes cursando ese nivel cuya edad no corresponde a la reglamentaria.

⁴ Existe una subestimación de la cobertura de transición a partir de la metodología de cálculo tradicional, debido a que se divide la población matriculada en ese grado por el total de la población entre 5 y 6 años. Dentro de las alternativas consideradas para subsanar este problema se optó por descontar de la población objetivo (del denominador, para efectos del cálculo), la población de 5 y 6 años que se encuentra en primaria. El objetivo es precisar el esfuerzo a realizar para atender a la población que se encuentra verdaderamente por fuera del sistema.

No obstante los esfuerzos realizados, el país está todavía en camino de lograr una cobertura satisfactoria. A las todavía bajas tasas de cobertura bruta en transición, básica secundaria y media, se suman desigualdades notables por zona.

Tabla 2. Cobertura bruta por nivel educativo y zona, 2005⁵

Niveles	Cabecera	Resto
Preescolar (grado obligatorio)	87%	67%
Básica Primaria	107%	121%
Básica Secundaria	103%	74%
Educación Media	87%	49%

Así mismo, en 2005, el analfabetismo de los jóvenes entre 15 y 24 años en zonas rurales es casi cuatro veces mayor que en los centros urbanos (4,4% frente a 1,2%) y la escolaridad promedio para esta población es tres años menor (6,8 frente a 9,9).

También subsisten diferencias en el acceso a la educación entre los distintos niveles de ingreso. En 2003 la diferencia en la asistencia entre los grupos de ingreso más alto y más bajo para el grupo de edad de 5 a 6 años era del 19% y de casi 40% para las personas entre los 18 y 23 años. En ese mismo año, sólo el 58% de los niños de 3 y 4 asistía a un hogar comunitario, guardería o preescolar y de ellos sólo el 28% recibía atención educativa propiamente dicha. En el caso de los niños provenientes de familias de los niveles I y II del Sisben, este porcentaje sólo llegaba al 13%. Menos de la mitad de los niños en el quintil más bajo de ingreso asistía a algún programa de atención a la primera infancia, en tanto que para el quintil más alto esta proporción es de casi 80%.

Preocupan especialmente las altas tasas de reprobación y deserción que impiden que muchos de quienes comienzan el ciclo educativo culminen la educación media, lo que a su vez afecta sus posibilidades para continuar estudios y prepararse para el ingreso al mundo del trabajo en condiciones favorables. En 2003, la tasa de deserción en el sector oficial se ubicó en 6,5%, cifra que representa un total de 506 mil desertores. La deserción fue especialmente alta en los grados 1º y 6º, en los que se presentaron también altos índices de reprobación/repetición.

Como resultado de estas fallas, el flujo de estudiantes se reduce a medida que avanza el ciclo educativo. Tomando como aproximación los datos de matrícula para 2004, por cada 100 estudiantes que ingresaron al sistema en el grado cero, solo 48 concluyeron la educación media en el sector oficial; 12 se vincularon a la educación superior y 4 culminaron estudios en este nivel. Si bien la tasa de absorción en la educación superior en 2004 fue de 76%⁶, solo un 52% permanecen en el sistema hasta el final de la carrera. Existen pocas oportunidades para los graduados de la media que no logran ingresar a este nivel educativo.

⁵ Para el cálculo de estas tasas se utilizó la información de la Encuesta de Hogares dado que no se cuenta con proyecciones de población por edades simples y zona. Estos indicadores se calcularán nuevamente una vez se cuente con la información del Censo de Población 2005.

⁶ Esta tasa resulta de dividir los matriculados por primera vez en el primer curso de la educación superior (primíparos) por el total de estudiantes de grado 11 que presentaron el Examen de Estado.

Aunque la cobertura bruta de educación superior se incrementó de manera significativa en la última década y se encuentra cercana al promedio de la región, en 2003 era bastante inferior al casi 60% que mostraban los países de la OECD en el mismo año⁷. La matrícula en programas profesionales superaba ampliamente la de programas técnicos y tecnológicos, lo que genera serios problemas de pertinencia de la oferta frente a las necesidades del sector productivo. En 2005, la matrícula en programas técnicos (2 años) y tecnológicos (3 años) representaba apenas el 26% de la matrícula total en educación superior.

Las restricciones para el acceso se agudizan debido a la alta concentración de la oferta de educativa en este nivel. En 2005 el 59% de los programas técnicos profesionales y tecnológicos y el 57% de los universitarios eran ofrecidos en Bogotá, Antioquia y Valle, en donde se encuentra únicamente el 37% de la población entre los 18 y 23 años. La mayoría de esta oferta está conformada por programas profesionales de larga duración (4 y 5 años), que no otorgan certificaciones intermedias a quienes por alguna razón abandonan sus estudios.

Metas y estrategias para la ampliación del acceso a la educación

Los principales desafíos para el 2019 en cuanto al acceso de la población a la educación son: (a) garantizar el acceso universal de los niños de 3 y 4 años a alguna modalidad de educación inicial, (b) alcanzar cobertura bruta del 100% en educación preescolar básica y media y del 50% en educación superior. Lo anterior exige no solamente ampliar la oferta educativa, sino también superar las restricciones que impiden que niños y jóvenes ingresen y permanezcan en el sistema. El reto es doble por cuanto implica cerrar brechas que hoy existen entre las zonas rurales y urbanas así como entre áreas geográficas dentro del mismo país, e incorporar al sistema educativo a grupos de población de menores ingresos que por su situación económica han estado marginados, particularmente en los niveles de educación inicial, educación media y superior.

1. Atención educativa a niños y niñas de 3 y 4 años

La primera infancia es la etapa de la vida que va desde el nacimiento hasta los 6 años. Las experiencias vividas por los niños durante estos años influyen significativamente en sus posibilidades futuras. Estudios provenientes de diferentes disciplinas demuestran que estos años son fundamentales para el desarrollo físico, social y cognitivo pues durante este período los niños adquieren las habilidades para pensar, hablar, aprender, razonar e interactuar con otros. La educación inicial contribuye además a reducir la pobreza y la desigualdad. Los niños pobres que tienen acceso a una educación inicial de buena calidad ven compensadas varias carencias en el presente y hacia futuro, tienen mayores posibilidades de desarrollar sus competencias, permanecer en el sistema educativo y tener acceso a la educación superior y a trabajos mejor remunerados.

La Constitución de 1991 establece la obligatoriedad de la educación entre los 5 y los 15 años de edad, y el sistema educativo ha hecho significativos esfuerzos por ampliar la cobertura

⁷ UNESCO Institute for Statistics (<http://www.uis.unesco.org/>).

mediante el establecimiento de un grado de transición en los centros educativos oficiales. Como consecuencia de estas acciones, entre 1993 y 2005 la asistencia escolar de los niños de 5 a 6 años se incrementó de 58,8% a 78.3%

La atención educativa de los niños de 3 y 4 años ha ganado importancia en la medida en que algunas entidades territoriales alcanzan ya una cobertura bruta de este grado superior al 80%, lo que de acuerdo con la Ley 115 de 1994 las habilita para orientar recursos del sistema educativo a la educación preescolar, más allá de transición, siempre y cuando hayan alcanzado también una tasa neta de cobertura en básica igual o superior al 80%. No obstante, las características del desarrollo de los niños en este grupo de edad y el hecho de que la gran mayoría de quienes se encuentran excluidos del sistema educativo son niños pobres, obliga a diseñar estrategias que enfrenten simultáneamente sus necesidades educativas, nutricionales y de protección mediante la integración de intervenciones que van más allá de las propias de la escolaridad formal. La experiencia internacional es rica en ejemplos de cómo programas no formales, operados muchas veces por alianzas entre entidades estatales, comunidades y organizaciones no gubernamentales han contribuido a ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la atención de los más pequeños, en especial de quienes viven en contextos de alta pobreza.

De acuerdo con la base SISBEN, actualizada a enero de 2006, solo el 38% de los niños registrados entre los 3 y 4 años (niveles I a IV) asistía a algún programa de atención a la primera infancia. El 34% eran atendidos por el ICBF en alguna de sus modalidades y el resto en guarderías o jardines del sector privado (15%) u oficial (51%). La atención en las zonas urbanas, de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, es casi el doble de la observada en las zonas rurales, donde más del 60% de la atención está a cargo del ICBF. La baja asistencia se explica sólo parcialmente por razones de oferta: según resultados de la misma encuesta, el 40% de los padres prefieren que el menor no asista o consideran que no se encuentra en edad para hacerlo y el 24% lo atribuyeron a la ausencia de una institución cercana.

Aunque la calidad de estas modalidades no ha sido evaluada en forma sistemática, ha existido la tendencia a concentrarse en acciones de protección y cuidado y no es frecuente encontrar estrategias educativas estructuradas que se orienten al desarrollo cognitivo y psicosocial de los infantes. El desafío para los próximos años consiste en ampliar la cobertura de los programas de protección y cuidado orientados a atender la población más pobre (SISBEN I y II) e integrar a ellos un componente de educación inicial, bajo un concepto integral de desarrollo infantil.

Metas atención educativa a niños de 3 y 4 años

	2005	2010	2015	2019
Porcentaje de niños de 3 y 4 años de edad que asiste a algún establecimiento educativo	39%	66%	80%	100%

* Fuente: Censo de Población 2005

Estrategias para aumentar la cobertura de la educación inicial para los niños de 3 y 4 años

- Atención educativa a grupos de niños de 3 y 4 años beneficiarios de los programas de atención a primera infancia en sus distintas modalidades: Hogares Comunitarios, Jardines Comunitarios, Hogares Infantiles, guarderías y jardines en los que no se imparte educación preescolar. La estrategia se basa en la conformación de equipos pedagógicos que trabajen conjuntamente con las cuidadoras para realizar con los niños actividades que tengan como propósito la estimulación para el desarrollo psicoafectivo y cognitivo de los niños. Atendiendo a las características de cada una de las modalidades existentes, estos equipos realizarán actividades que van desde la visita periódica a los Hogares Comunitarios (una madre y un grupo de niños) para trabajar con los niños y dar orientaciones a las madres comunitarias sobre tareas sencillas que pueden promover el desarrollo de las competencias esperadas, hasta la presencia permanente de este equipo en Hogares Múltiples y Grupales en donde se concentra un mayor número de niños y se cuenta con mejores condiciones de infraestructura y servicios de apoyo. Este tipo de organización es la que ofrece mejores posibilidades para el acompañamiento pedagógico permanente. La implementación de estos programas se hará de acuerdo con criterios técnicos establecidos conjuntamente entre el ICBF y el Ministerio de Educación y conforme a mecanismos de coordinación que se establezcan en el nivel local.
- Educación a las familias: las áreas rurales dispersas y zonas marginales en las que se dificulte el acceso a algún programa de atención serán cubiertas con promotores pedagógicos a través de reuniones periódicas a las que asistirán padres e hijos para recibir orientaciones prácticas sobre actividades de estimulación que pueden realizar en el hogar.
- En las zonas urbanas en las que exista oferta de calidad, se contratará el servicio con entidades privadas que ofrezcan un paquete completo de servicios. Implica fortalecer papel regulador del ICBF, conjuntamente con el MEN, en cuanto a calidad de servicios, así como los mecanismos para la evaluación y control.

Cualquiera sea la modalidad, o la mezcla de ellas, es deseable que los programas de atención infantil cuenten con un liderazgo unificado lo más cercano posible a las comunidades locales, preferiblemente en los municipios (bien sea en secretarías de educación, oficinas municipales o secretarías de desarrollo social), que coordine los esfuerzos de las distintas instituciones, así como las fuentes de financiación. También deberán tener una regulación única que sea aplicada por los distintos operadores y que sea la base sobre la cual se adelanten evaluaciones externas de control y de resultados.

2. Educación preescolar, básica y media para todos

En Colombia la educación es obligatoria entre los 5 y los 15 años y abarca un grado obligatorio de preescolar y 9 de educación básica. La universalización de la escolaridad obligatoria ha sido una prioridad de los gobiernos nacional y territoriales desde la expedición

de la Constitución de 1991, lo que se refleja principalmente en el mejoramiento de los indicadores de asistencia escolar y cobertura. Entre 1993 y 2005, la asistencia de los niños entre 7 y 11 años pasó de 85% a 92% y para los niños y jóvenes entre los 12 y los 17 años se incrementó de 68% a 78%. No obstante estos aumentos, subsisten dificultades que impiden alcanzar la cobertura universal: la insuficiencia de oferta educativa (en particular en preescolar y educación secundaria) en zonas rurales, por una parte, y por otra las altas tasas de deserción que afectan cada año a 7 de cada 100 alumnos matriculados, que aunque es un porcentaje aparentemente bajo, revela la realidad de los 500 mil niños y jóvenes que anualmente abandonan el sistema educativo, por causas económicas, desmotivación o fracaso.

Incrementos en la oferta educativa pueden influir favorablemente sobre la asistencia, pero no son suficientes si no se les combina con medidas encaminadas a contrarrestar las dificultades económicas de las familias y el fracaso escolar. En este último caso es pertinente disminuir los altos grados de extraedad que se presentan en la educación primaria (que explican porqué las coberturas en este nivel son superiores al 100%), que a la larga afectan la percepción que los estudiantes tienen de su capacidad y su autoestima y pueden obligarlos a desertar. Colombia cuenta con un repertorio de modelos educativos flexibles de calidad y pertinencia comprobada, que en el pasado han hecho posible dar cobertura en zonas rurales con población dispersa y atender grupos de niños y jóvenes en situación irregular, para quienes la oferta educativa convencional no es adecuada.

Tabla 3. Modelos flexibles de educación preescolar, básica y media

Nivel	Modelo*	Grados	Objetivo
Preescolar	Preescolar escolarizado y no escolarizado (2002)	Transición (Grado 0)	Estimular el desarrollo físico, cognoscitivo y afectivo con el fin de prevenir problemas de alto costo social, como la repitencia y la deserción. Según las características sociales, culturales o geográficas de la población a atender, se utilizan estrategias escolarizadas, semiescolarizadas o no escolarizadas. En cualquier caso resulta fundamental el papel de los padres de familia o agentes dinamizadores quienes apoyan el trabajo del docente.
Básica Primaria	Escuela Nueva (1975)	1 a 5	Ofrecer los cinco grados de la básica primaria en escuelas multigrado con uno o dos maestros. Este modelo fue ajustado a las necesidades y condiciones culturales de las poblaciones afro-descendientes en 2005
	Aceleración del Aprendizaje (2000)	2 o 3 últimos grados de primaria	Atender la población en extraedad que no ha terminado la básica primaria y que sabe leer y escribir. Permite nivelar la básica primaria en aproximadamente un año lectivo.
Básica Secundaria	Postprimaria (1990)	Grados 6 a 9	Organizar las sedes educativas en redes para que, mediante procesos activos, participativos y flexibles, en una de ellas, un maestro oriente cada grado independientemente del área. Telesecundaria se diferencia en que utiliza materiales audiovisuales (TV, VHS) y en algunos departamentos, los canales regionales.
	Telesecundaria (2000)		

Nivel	Modelo*	Grados	Objetivo
Básica y Media (jóvenes y adultos)	CAFAM (1970)	Ciclo 1: Hasta 3° Ciclo 2: 4° y 5° Ciclo 3: 6° y 7° Ciclo 4: 8° y 9°	Modelos no escolarizados, con horarios y calendarios flexibles (ciclos lectivos), articulados a una institución educativa y vinculados con su Proyecto Educativo Institucional (PEI). El primer ciclo de CAFAM y SER abarca la alfabetización de los jóvenes y adultos.
	SER (1997)	Ciclo 5: 10° Ciclo 6: 11°	
	SAT (1974)	Ciclo 3: 6 a 7; Ciclo 4: 8 a 9; Ciclo 5: 10° Ciclo 6: 11°	

*Entre paréntesis se encuentra el año de inicio de cada modelo

Estos modelos, cuya calidad ha sido evidenciada en evaluaciones recientes y que en ciertos casos se extienden hasta el nivel de media, constituyen la base sobre la cual es posible pensar en universalizar en el mediano plazo la educación básica secundaria. Por su parte, la experiencia favorable del programa Familias en Acción, que entrega subsidios en dinero a familias del SISBEN 1 o desplazadas por la violencia, sugieren que el apoyo económico es una alternativa viable para promover la retención escolar. Hasta junio de 2006 este programa había beneficiado a 942 mil menores entre 7 y 18 años que se encuentran estudiando en primaria o secundaria. Entre los impactos preliminares del programa se encontró un efecto positivo en las tasas de asistencia escolar de niños entre 12 y 17 años y tasas de deserción inferiores en los municipios beneficiarios.

Aunque la educación obligatoria en Colombia no incluye la media, existen fuertes razones para buscar su universalización. Las oportunidades de las personas están cada vez más determinadas por los años de escolaridad cursados y la educación media es un requisito necesario para tener acceso a niveles superiores de formación o para desempeñarse en el mundo laboral. Aunque la cobertura en este nivel también se ha incrementado en los últimos 15 años, la deserción reduce significativamente la demanda y la oferta es limitada en las zonas rurales. Incrementar significativamente la tasa de cobertura bruta en educación media para el 2019 sólo será posible si se mejora significativamente la retención en los niveles anteriores y si es percibida por los estudiantes y por las familias como una educación pertinente en términos de los horizontes que abre a los jóvenes⁸.

⁸ De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, hay 653 mil jóvenes entre los 16 y 17 años que no asisten a una institución educativa. De ellos, tan solo el 25% terminó el nivel de media. El restante 75% corresponde a jóvenes que no tienen ningún nivel de educación (4%), que alcanzaron la primaria o aún les falta concluirla (41%) y tienen algún grado de la secundaria (30%). Según la misma fuente, del total de la población de ese grupo, tan sólo 15 mil (el 2,3%) asiste a algún curso de formación para el trabajo.

Metas de cobertura de básica y media

Metas	2005	2010	2015	2019
Aumentar la cobertura bruta en:				
- Transición	88,1%	92%	96%	100%
- Educación Básica Primaria	111,5%	108%	106%	104%
- Educación Básica Secundaria	86,1%	90%	95%	100%
- Educación Media	64,8%	77%	89%	100%
Aumentar la cobertura neta en educación básica⁹	84%	90%	93%	95%
Disminuir la deserción en¹⁰:				
- Transición	7,4%	5%	2,5%	0%
- Básica primaria	6,4%	5%	3,5%	2%
- Básica secundaria	5,8%	4,5%	3,5%	2,5%
- Media	3,6%	3%	2,5%	2%
Disminuir la repetición en educación básica y media (Transición – 11^o)	3,4%	2,6%	1,8%	1%
Incrementar los años promedio de escolaridad de la población entre 15 y 24 años¹¹	9,1 años	9,7 años	10,3 años	11 años
Reducir la tasa de analfabetismo de personas de 15 y más años¹²	8,6%	5,8%	3%	1%
Reducir la tasa de analfabetismo de personas entre los 15-24 años	3,7%	2,5%	1,3%	0%

Estrategias para mejorar la cobertura de la educación preescolar, básica y media

- Ampliación de la oferta, con prioridad en las zonas rurales y para los niveles de transición, básica secundaria y media. Requiere:
 - Ofrecer el grado obligatorio de preescolar en todos los centros educativos oficiales y privados, tanto en zonas rurales como urbanas y establecer los mecanismos de continuidad que sean necesarios para que los beneficiarios de las modalidades de educación inicial ingresen a este nivel. Exige la existencia de sistemas de información que puedan articularse, que permitan a las autoridades locales (departamentos y municipios certificados) identificar oportunamente los niños que anualmente demandarán cupos en transición.
 - Ampliar la oferta de educación básica secundaria y media en zonas rurales mediante la expansión de modalidades flexibles y semi-escolarizadas que se adecuen a las

⁹ Esta tasa resulta de dividir los matriculados desde transición hasta noveno grado con edades entre los 5 y 15 años por la población total en este rango de edad.

¹⁰ Para el cálculo de los indicadores de eficiencia interna (tasa de deserción y repitencia) no se consideró la información sobre educación de adultos. Para el cálculo de la deserción intra-anual se utilizó el reporte de 2004, el cuál corresponde a la promoción de 2003.

¹¹ Fuente: Encuesta Continua de Hogares

¹² La línea de base para los dos indicadores sobre analfabetismo proviene del Censo de Población 2005

condiciones de dispersión de la población y a sus requerimientos específicos en cuanto a calendario y jornada escolar.

- Ampliar la capacidad de las instituciones educativas oficiales (ampliación, construcción de nuevas sedes) para absorber el mayor número de estudiantes que resulte de una mayor retención y promoción.
 - Utilizar la capacidad excedente en establecimientos privados de educación, mediante la contratación del servicio de acuerdo con criterios que garanticen la calidad de la oferta. Esta estrategia supone el establecimiento de incentivos que contribuyan a la creación y/o ampliación de oferta privada, en especial en centros urbanos, tales como créditos para infraestructura y convenios que aseguren a los operadores un flujo estable de estudiantes por un período de tiempo determinado.
 - Extender del uso de modelos flexibles a niños y jóvenes hasta los 23 años que nunca se vincularon al sistema educativo o que desertaron tempranamente por razones económicas, de desplazamiento interno o vinculación al conflicto armado. Implica poner en marcha mecanismos de búsqueda activa de esta población, así como acciones dirigidas a motivar su participación, conjuntamente con agencias estatales (ICBF, Red de Solidaridad Social, municipios) y organizaciones no gubernamentales involucradas¹³.
- Acciones para promover la retención de los estudiantes en el sistema, tales como:
- Ofrecer apoyos a los estudiantes para promover su ingreso y permanencia en el sistema educativo: puede tratarse de entrega por un período de tiempo definido de subsidios en dinero a las familias o a los jóvenes con el fin de disminuir la deserción por vinculación temprana al mercado laboral, o de servicios regulares de transporte y alimentación escolar que motiven la escolarización y la permanencia.
 - Establecer mecanismos de seguimiento académico y de asistencia escolar con el fin de identificar estudiantes en riesgo de desertar y ofrecer los apoyos que sean necesarios (apoyo académico, transporte, alimentación, orientación).
- Mejorar la promoción entre los grados y niveles, mediante acciones orientadas a:
- Asegurar la continuidad entre la educación inicial y el grado obligatorio de preescolar, así como entre la básica primaria y secundaria, mediante convenios intersectoriales e integración de la oferta educativa en el nivel local.

¹³ De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, hay 3,4 millones de jóvenes entre los 18 y 23 años que no asisten a una institución educativa. De ellos, el 54% corresponde a personas que no han completado la secundaria, la primaria o que no tienen educación.

- Implementar programas de nivelación dirigidos a estudiantes con 3 o más años de extraedad tanto en primaria como en secundaria y de acuerdo con las especificidades de la zona rural y urbana.

3. Mayores oportunidades para el acceso a la educación superior

Una mayor demanda por educación superior ha comenzado a generarse en el país como resultado del mayor acceso y promoción de los estudiantes en la educación básica y media, y de los requerimientos de la economía por personas con mayor nivel de escolaridad. Satisfacer esta demanda y alcanzar la meta de cobertura en este nivel significa un esfuerzo por ampliar y diversificar la oferta, de forma que los egresados de la media encuentren oportunidades para continuar sus estudios cerca de su lugar de residencia y de cursar programas que se adecuen a las características de una demanda diversa. Entre 1995 y 2005 la tasa de cobertura bruta de la educación superior registró un aumento significativo (15% a 25%) que, aunque comparable con el promedio regional, es todavía inferior a la de países como Argentina y Chile que en 2003 reportaron tasas de 64% y 43% respectivamente.

Colombia ha avanzado mucho en la construcción de una noción de educación superior conformada por una oferta diversa que no se limita a la educación universitaria - título profesional - sino que se extiende a la educación técnica y tecnológica, cuya demanda es creciente por parte del sector productivo. Se trata de un avance importante hacia la democratización de la educación en este nivel, reservada por mucho tiempo a unos pocos y a su adecuación a los requerimientos de la economía. No obstante, la oferta educativa no refleja todavía este cambio, y la mayor parte de la matrícula (74% vrs 26%) corresponde a programas universitarios. Se trata de una oferta altamente concentrada en algunas zonas del país: en 2005 el 59% de los programas técnicos profesionales y tecnológicos y el 57% de los universitarios eran ofrecidos en Bogotá, Antioquia y Valle.

Se presentan además restricciones de demanda. Si bien la tasa de absorción de los bachilleres en 2004 fue del 76%, en ese año sólo el 16% de quienes ingresaron a la educación superior provenían de los tres deciles más pobres de la población y el 28% de los deciles intermedios. Muchos estudiantes tienen dificultades para ingresar a la educación superior y para permanecer en ella, bien sea por falta de recursos o por dificultades académicas. La altísima deserción que se presenta en la educación superior, que en 2005 llegó al 49%¹⁴, se explica principalmente por el fracaso académico y por razones económicas que afectan a los estudiantes más pobres¹⁵. Son situaciones preocupantes, si se tiene en cuenta que las oportunidades laborales y el ingreso futuro de los egresados de educación media dependen en buena parte de que puedan obtener las calificaciones exigidas para desempeñarse exitosamente

¹⁴ Este es un indicador de cohorte. Permite determinar el número de estudiantes que se gradúan a partir de los estudiantes que ingresan en un mismo período.

¹⁵ Un estudio realizado en 70 IES se encontró que la vulnerabilidad académica es el principal determinante de la deserción en educación superior en los primeros años de la carrera. Los hallazgos indican que la orientación vocacional y profesional tienen un rol determinante en la permanencia de los estudiantes, y que el apoyo financiero se encontró que tiene un impacto positivo sobre la retención, en especial a partir del quinto semestre.

en actividades económicas cada vez más exigentes en cuanto a la preparación de los recursos humanos¹⁶.

Estas tendencias han comenzado a variar gracias a la implementación de un programa masivo de crédito educativo – ACCES –, dirigido a los estudiantes provenientes de familias con bajos ingresos, a la apertura de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)¹⁷ en más de 400 municipios del país y a recientes programas de apoyo para el fortalecimiento de la oferta técnica y tecnológica, así como a una regulación más flexible, que permite el diseño de programas de formación por ciclos. Estas estrategias han contado con el apoyo de las instituciones de educación superior que ven en ellas la oportunidad para construir una oferta más pertinente de atraer y retener más estudiantes, con el apoyo de nuevas tecnologías y los avances de la educación virtual. A la fecha, se han creado 82 CERES, de los cuales 52 se encuentran en funcionamiento y han generado 7.402 nuevos cupos a través de la oferta de 213 programas académicos, de los cuales, 106 son técnicos y tecnológicos.

Metas de ampliación de cobertura de educación superior

Metas	2005	2010	2015	2019
Aumentar cobertura de educación superior	24,6%	31%	40%	50%
- Universitaria	18,3%	20%	20%	20%
- Técnica y Tecnológica	6,3%	11%	20%	30%
Composición de la matrícula de educación superior				
- Universitaria	74%	65%	50%	40%
- Técnica y Tecnológica	26%	35%	50%	60%
% de municipios con estudiantes matriculados en las diferentes modalidades de educación superior	25%	50%	75%	100%
Aumentar acceso de la población más pobre (Sisben 1 – 3) matriculada en la educación superior	14%	25%	30%	35%
Disminuir de la deserción en la educación superior – Cohorte	49%	40%	32%	25%

¹⁶ Según cálculos de la Misión para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MRPD) del DNP, un mayor nivel educativo de la población en los 5 primeros deciles de ingreso incidirá sobre la reducción de la informalidad urbana y un alza sustancial en los ingresos laborales de los trabajadores. También traerá consigo mejoras en la distribución del ingreso: la participación de los deciles 1 a 5 en el ingreso de los hogares –casi 14% en el 2005– se elevará al 18,4% en el 2019 en vez de caer al 12%.

¹⁷ Los CERES son una alianza en la que participan el Gobierno, la sociedad civil, el sector productivo y la academia, con el propósito de generar oportunidades de acceso a la educación superior en zonas en donde no existe oferta de este nivel. Un CERES está dotado con infraestructura tecnológica de información y comunicación. Los programas son ofrecidos por diferentes instituciones de educación superior, utilizando recursos compartidos.

Estrategias para incrementar la cobertura de la educación superior

- Otorgar crédito educativo a estudiantes para cursar programas de educación superior en instituciones públicas o privadas. Los recursos se destinarán prioritariamente a la financiación de carreras técnicas y tecnológicas y a estudiantes provenientes de familias de bajos ingresos, que recibirán además de los recursos de la matrícula, una suma adicional para sostenimiento. Los recursos provendrán en su mayoría del ICETEX, así como de las Entidades Territoriales, Cajas de Compensación, Cooperativas y el sector privado, entre otros.
- Desconcentrar la oferta de educación superior mediante la apertura de programas de educación a los que se pueda tener acceso desde cualquier municipio del país. Implica, entre otros (a) la regionalización de la oferta existente, (b) la implementación de medios no convencionales, en especial la educación virtual para municipios apartados, y (c) la creación de nuevos programas mediante alianzas entre instituciones educativas, entidades territoriales y sector productivo como las que han surgido para la creación de los CERES.
- Implementar la formación por ciclos que permita combinar períodos de estudio y trabajo con posibilidad de obtener certificaciones intermedias vinculadas con salidas laborales y que conduzcan eventualmente a la obtención del título profesional.
- Reducir la deserción mediante acciones combinadas de apoyo económico y académico a estudiantes con dificultades y mejora de las prácticas pedagógicas de los docentes de pregrado. Esta estrategia exige (a) mejorar las competencias para ingreso a la educación mediante el establecimiento de programas de transición entre la media y el primer año y el trabajo conjunto entre instituciones de educación media y superior, (b) mejorar la preparación pedagógica de los docentes en este nivel, (c) brindar apoyos académicos y socioafectivos a los estudiantes en mayor riesgo de desertar, y (d) proporcionar subsidios de sostenimiento y oportunidades de generación de ingreso para los estudiantes más pobres.

II. UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Ampliar la cobertura de los servicios educativos y mejorar las oportunidades para el acceso de los más pobres no es suficiente. Existe consenso en cuanto a la necesidad de concentrar los esfuerzos de los próximos años en la generación de condiciones para que los estudiantes reciban una educación de calidad. Por calidad se entiende la capacidad del sistema para lograr que todos o la gran mayoría de los estudiantes alcancen niveles satisfactorios de competencias para realizar sus potencialidades, participar en la sociedad en igualdad de condiciones y desempeñarse satisfactoriamente en el mundo productivo.

Respetando la particularidad de cada uno de los niveles, el sistema educativo colombiano comparte desde el preescolar hasta la educación superior una concepción unificada sobre lo que es la calidad de la educación así como sobre los mecanismos para alcanzarla. Esta visión

parte de la idea de que el propósito de los procesos educativos es el desarrollo de unas competencias definidas, en un nivel creciente de complejidad y especialización. El grado de desarrollo de estas competencias se verifica mediante evaluaciones periódicas que permiten establecer qué tan cerca se está de lograr los objetivos propuestos y diseñar acciones para mejorar. Las instituciones educativas son las principales responsables del mejoramiento, mediante la aplicación de procesos autónomos de gestión estructurados intencionalmente en función de objetivos conocidos por todos.

Un sistema educativo articulado alrededor del desarrollo de competencias

Una *competencia* puede definirse como un saber-hacer flexible que puede actualizarse en distintos contextos, o también como la capacidad de usar los conocimientos en situaciones diferentes de aquellas en las que se aprendieron. Implica la comprensión del sentido de cada actividad, así como de sus implicaciones éticas, sociales, económicas y políticas.

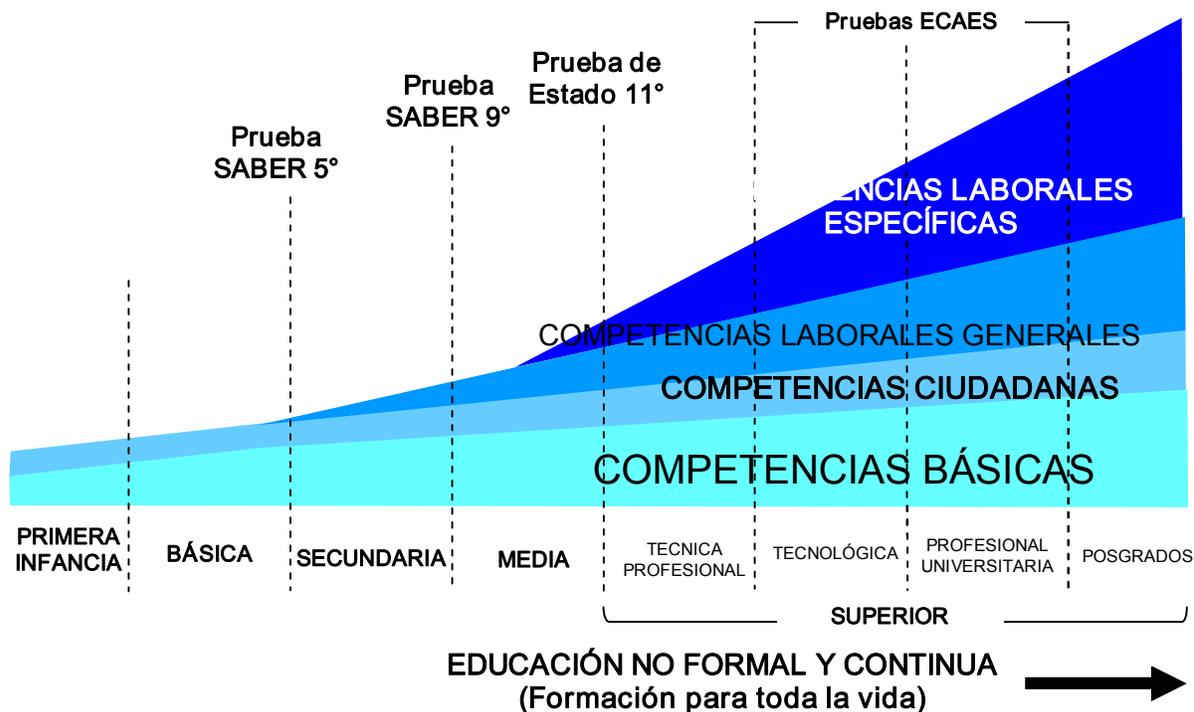
Lo que en últimas se busca con el proceso educativo es el desarrollo de un conjunto de *competencias* cuya complejidad y especialización crece en la medida en que se alcanzan mayores niveles de educación, como se visualiza en el Gráfico 1. La noción de competencia, históricamente referida al contexto laboral, ha enriquecido su significado en el mundo de la educación en donde es entendida como *saber hacer* en situaciones concretas que requieren la aplicación creativa, flexible y responsable de conocimientos, habilidades y actitudes.

Las competencias son transversales a las áreas del currículo y del conocimiento. Aunque generalmente se desarrollan a través del trabajo concreto en una o más áreas, se espera que sean transferidas a distintos ámbitos de la vida académica, social y laboral.

- Las **competencias básicas** son el fundamento sobre el cual se construyen aprendizajes a lo largo de la vida. Son principalmente *competencias comunicativas* (comprender y producir textos escritos y hablados y utilizar lenguajes simbólicos), *competencias matemáticas* (formular y resolver problemas usando conceptos numéricos, geométricos y medidas estadísticas), y *competencias científicas* (formular y comprobar hipótesis y modelar situaciones naturales y sociales utilizando argumentos científicos). Recientemente el concepto de competencias básicas se ha extendido a la comunicación en lengua extranjera y al manejo básico de computadores y tecnologías de la información.
- Las **competencias ciudadanas** son el conjunto de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, conocimientos y actitudes que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática. Permiten que los ciudadanos contribuyan activamente a la convivencia pacífica, participen responsablemente y respeten y valoren la pluralidad y las diferencias, tanto en su entorno cercano, como en su comunidad.
- Las **competencias laborales** son el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes propios de las distintas áreas del conocimiento, que aplicadas o demostradas en actividades de la producción o de los servicios se traducen en resultados que contribuyen

al logro de los objetivos de una organización o un negocio¹⁸. Son *generales* cuando se requieren en cualquier sector o actividad económica, y *específicas* cuando aplican a contextos que requieren conocimientos especializados.

Gráfico 1. Desarrollo de competencias a lo largo de los distintos niveles educativos



El desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas está en el centro del quehacer de las instituciones educativas desde el preescolar, y constituye el núcleo común de los currículos en todos los niveles educativos. Las competencias laborales generales se integran a este núcleo común desde la educación básica secundaria y las específicas son propias del nivel superior y de la capacitación laboral. Los currículos por competencias hacen posible la integración de los distintos niveles educativos, así como las diversas ofertas institucionales, bajo un concepto de educación permanente, que se inicia en la primera infancia y continúa a lo largo de la vida, aun después de que los individuos finalizan su escolarización.

Las competencias no son totalmente independientes de los contenidos temáticos de un ámbito del saber-qué, del saber-cómo, del saber-por-qué o del saber-para-qué. Cada competencia requiere muchos conocimientos, habilidades, destrezas, comprensiones, actitudes y disposiciones específicas del dominio de que se trata. Sin ellos una persona no es realmente competente.

¹⁸ Competencias: Educación para la Vida. En *Educación Superior*, Boletín Informativo No 5, octubre - diciembre 2005.

El enfoque de competencias contribuye a la pertinencia de la educación. Superada la concepción del aprendizaje centrado en la memorización de información, adquiere importancia el desarrollo de la capacidad de las personas para manejar dicha información en función de la adquisición del conocimiento y su aplicación a situaciones de la experiencia personal, social y laboral.

Componentes de una estrategia de calidad

Estándares de calidad

Un *estándar* es un criterio claro y público que permite juzgar si un estudiante o una institución cumplen con unas expectativas comunes de calidad. Frente a la libertad que la legislación colombiana otorga a los establecimientos educativos para definir en forma autónoma el currículo y los planes de estudio, y a la autonomía que gozan las instituciones de educación superior, es importante establecer lo que se espera que todos los estudiantes logren como resultado de su experiencia educativa.

Los estándares básicos de competencia constituyen el parámetro de lo que todos los estudiantes deben *saber* y *saber hacer* para lograr el nivel de calidad esperado en cada uno de los niveles educativos y son el criterio contra el cual es posible establecer en qué medida se cumplen los objetivos del sistema educativo y si las instituciones de educación alcanzan los resultados que se esperan de ellas. Colombia ha adoptado ya estándares de competencia para la educación básica y media en los campos de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales y ciudadanía, a los que próximamente se sumarán otros campos (preescolar, inglés, tecnología e informática). Estos estándares han sido ampliamente difundidos, para que las instituciones educativas diseñen con base en ellos sus currículos, planes de estudio y estrategias pedagógicas y de evaluación en el aula.

Existen también estándares que establecen las condiciones mínimas para garantizar un servicio educativo de calidad. Son *estándares de oportunidades para aprender o estándares institucionales* que aunque no se relacionan directamente con los resultados de los estudiantes, fijan los criterios de calidad de los insumos, los agentes, los procesos y los ambientes que son necesarios garantizar para que se alcancen o superen los estándares básicos de calidad. Con base en estos estándares se ha implementado el sistema de calidad de la educación superior.

La evaluación de competencias

La evaluación periódica de resultados de aprendizaje es la manera como se verifica si los estudiantes alcanzan estándares de competencia. Es un instrumento muy potente, pues recoge y devuelve información sobre el desempeño de los alumnos y permite identificar los avances y los aspectos sobre los cuales es necesario hacer énfasis para mejorar. También sirve para informar a la sociedad sobre el estado de la educación en el país y por esa vía rendir cuentas

sobre la gestión de los distintos actores involucrados: el gobierno nacional, los gobiernos territoriales y las instituciones educativas.

Las mediciones periódicas se iniciaron en Colombia desde los años 70 y han evolucionado hasta el punto de evaluar cada una de las instituciones educativas oficiales y privadas del país en todos los niveles educativos. Las pruebas SABER, que en la actualidad se aplican censalmente en los grados 5° y 9°, dan cuenta de los resultados de los estudiantes en cuanto a sus competencias básicas y ciudadanas. El examen de Estado que se aplica en el grado 11° permite simultáneamente evaluar estas competencias y establecer en qué condiciones se encuentran los estudiantes frente a los requerimientos para el ingreso a la educación superior. Por su parte, los Exámenes de Calidad de la Educación Superior (ECAES) sirven para comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que cursan el último año en los programas académicos de pregrado.

El uso que se dé a los resultados de las mediciones es tan importante como las evaluaciones mismas. Poco se logra con aplicar pruebas si los resultados no se devuelven oportunamente a las instituciones educativas en forma comprensible para que docentes, directivos y comunidades puedan identificar las falencias y proponerse metas de mejoramiento. Colombia ha avanzado significativamente en este propósito. El desafío consiste en que estos resultados sean utilizados por las instituciones para formular sus planes y movilicen la participación informada de estudiantes, padres de familia, empresarios, medios de comunicación, comunidades académicas y organizaciones sociales.

Las condiciones institucionales: aseguramiento de la calidad y mejoramiento continuo

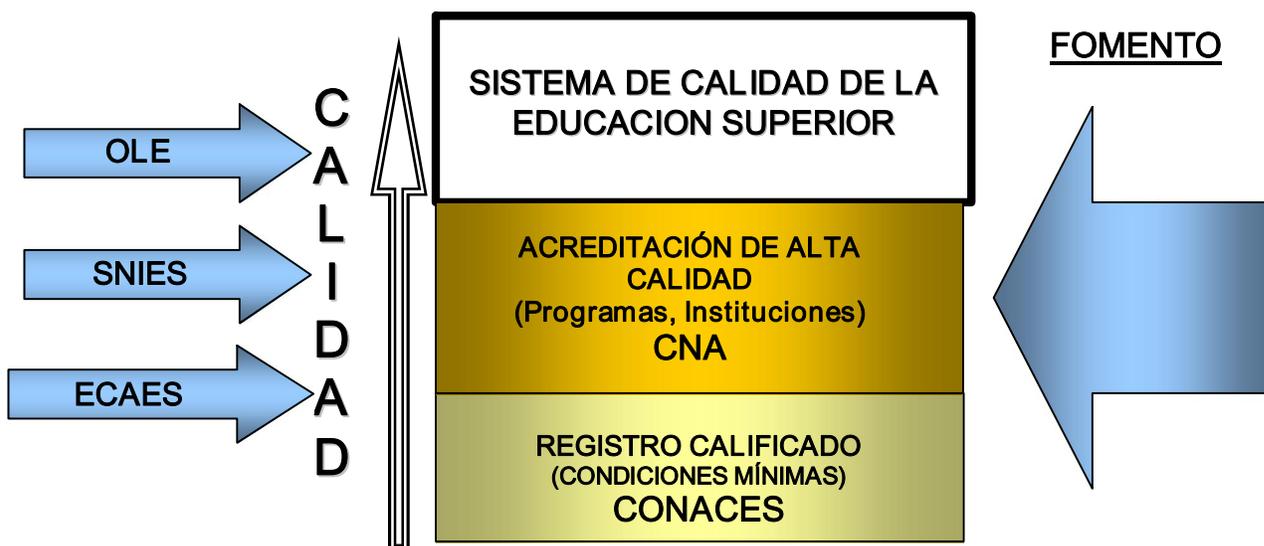
La responsabilidad por el logro de los resultados recae sobre las instituciones educativas, en donde grupos organizados de docentes, bajo un liderazgo definido y con el apoyo de la comunidad educativa, combinan intencionalmente recursos y estrategias de acuerdo con un plan de acción definido. La implementación exitosa de un ciclo de calidad depende en gran parte de la capacidad de los centros educativos para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los resultados de sus planes. Dicha capacidad se construye en el tiempo, mediante procesos continuos de mejoramiento y fortalecimiento institucional y puede llegar a ser acreditada por agentes externos, atendiendo a parámetros objetivos.

El énfasis de las políticas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media ha estado en la construcción de proyectos institucionales y *planes de mejoramiento*. La Ley 115 de 1994 otorgó a las instituciones educativas autonomía para formular un proyecto educativo propio. Gracias a estos proyectos las instituciones pueden construir una visión compartida sobre su misión, sus valores y sobre el tipo de educación con el que se encuentran comprometidas. Por su parte, los planes de mejoramiento son un instrumento dinámico que, a partir del seguimiento permanente de los resultados, formula estrategias para el corto y mediano plazos.

En la educación superior se ha privilegiado la noción de *aseguramiento de la calidad*, entendida como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes. Este proceso incluye: (a) la definición y evaluación permanente de condiciones mínimas de calidad de programas e instituciones, (b) la definición y evaluación permanente de condiciones mínimas de calidad de programas e instituciones, (c) el desarrollo de programas de mejoramiento para programas e instituciones que no satisfacen las condiciones mínimas, y (d) el uso de estrategias de inspección y vigilancia para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo. Todo lo anterior, sumando a un sistema de información que permite disminuir las asimetrías en el acceso a información sobre costos, calidad, absorción laboral, y demás variables pertinentes.

En el Sistema de Calidad de la Educación Superior, la evaluación de condiciones mínimas de calidad y la Acreditación Voluntaria apuntan al mismo objetivo -la garantía y el reconocimiento de la calidad- y pueden considerarse dos momentos de un continuo: la evaluación de condiciones mínimas de calidad conducente a lo que se conoce como Registro Calificado de Programas, es una evaluación ex-ante que hace énfasis en los insumos y recursos. La acreditación, en cambio, asume de manera integral insumos, procesos y productos y, aunque resulta de una evaluación externa, utiliza la autoevaluación como punto de partida¹⁹. El sistema se alimenta con información sobre los resultados de los estudiantes en los ECAES y el OLE, que dan cuenta, respectivamente, del grado de desarrollo de sus competencias, y su inserción en el mercado laboral.

Gráfico 2. Sistemas de calidad de la Educación Superior



¹⁹ Roa, Alberto, Hacia un Modelo de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Colombia: Estándares Básicos y Acreditación de Excelencia (mimeo) En: www.cna.gov.co/cont/documentos, consultado el 29 de abril de 2006.

Los desafíos

Los principales desafíos para mejorar la calidad de la educación colombiana son (a) lograr que los estudiantes de todos los niveles demuestren un grado satisfactorio de desarrollo de sus competencias básicas, ciudadanas y laborales, de acuerdo con estándares establecidos, (b) cerrar las brechas que hoy existen entre zonas rurales y urbanas así como entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos, (c) lograr una transición exitosa de los estudiantes de educación media a la educación superior o a otras oportunidades de formación laboral y generación de ingresos, (d) consolidar mecanismos que aseguren la calidad de una educación superior en pleno proceso de expansión, (e) generar una oferta pertinente de educación superior que dé respuesta a los requerimientos del desarrollo económico y social, (f) fortalecer los procesos de producción y gestión del conocimiento en las universidades, (g) consolidar a la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con estándares internacionales.

Metas y estrategias para el mejoramiento de la calidad

1. Educación preescolar

Aunque todavía no se cuenta con un sistema de evaluación que muestre el estado de la calidad de la educación de los niños más pequeños, la alta tasa de repitencia en primero de primaria (7,4% total y 8,3% para el sector oficial en 2005) es un síntoma inequívoco de las deficiencias en la atención durante los primeros años de vida. Lo anterior puede ser el resultado de la escasa cobertura de servicios a esta población, así como de deficiencias en la calidad de la atención que reciben. Existe una oferta diversa que se caracteriza en muchos casos por ausencia de un proyecto pedagógico así como de medios educativos y materiales pertinentes y de buena calidad. Tampoco se ha contado con un sistema de evaluación que permita determinar si los niños logran los niveles esperados en su desarrollo.

La atención educativa para este grupo de edad se centrará en el desarrollo de competencias para el cuidado del cuerpo, comunicación y trabajo con otros a través del juego, comprensión de las interrelaciones sociales y expresión sus emociones utilizando el lenguaje artístico. El objetivo no es únicamente preparar a los niños para la escolaridad formal. La educación inicial debe permitirles vivir experiencias enriquecedoras “aquí y ahora” y a través de ellas sentar las bases para su futuro desarrollo.

Metas de calidad para la educación preescolar

	2005	2010	2015	2019
- Porcentaje de niños que concluyen el primer grado habiendo adquirido las competencias	n.d.	60%	90%	100%
- Porcentaje de repitencia en el primer grado	7,4%	0%	0%	0%
- Porcentaje de niños menores de 6 años cursando el primer grado ²⁰	9%	5%	0%	0%

Estrategias para mejorar la calidad de la educación inicial y preescolar

- Adoptar estándares de competencia para la atención educativa de los niños en este grupo de edad, como referente para que los educadores puedan orientar los proyectos pedagógicos, así como para que los padres, familiares y demás miembros de la comunidad puedan apoyar el proceso de desarrollo de los niños. Estos estándares complementan los existentes para la protección y con ellos conforman los estándares básicos de calidad para la atención a la primera infancia.
- Implementar modelos de atención educativa que puedan aplicarse en forma flexible en contextos no escolares (por ejemplo, visitas periódicas a hogares y centros de atención).
- Implementar la entrega pedagógica de los niños que ingresan a transición y a primero, habiendo cursado algún grado de preescolar. Esta entrega pedagógica consiste en la elaboración de un informe del estado de las competencias de cada niño, al momento de ingresar, no como prueba de selección sino como valoración individual de los estudiantes, de forma que se dé continuidad al proceso de desarrollo una vez que el niño ingrese a la escuela formal.
- Proporcionar herramientas metodológicas y pedagógicas para que los docentes y agentes educativos realicen el seguimiento del desarrollo de competencias en los niños de preescolar.
- Implementar una evaluación de competencias que de cuenta del desempeño de los niños al culminar el primer grado.
- Orientar a los padres de familia y personas que se encargan del cuidado de los niños sobre los objetivos de la educación en este nivel, así como sobre actividades que pueden realizar en el medio familiar y comunitario para promover el desarrollo de las competencias. Los medios de comunicación son un valioso aliado para esta tarea.
- Formar educadores y agentes educativos que puedan desempeñarse en contextos de educación formal y no formal. Vincular la práctica de los estudiantes de normales, preescolar, psicología, trabajo social a los programas de atención educativa de los niños.

²⁰ Este indicador muestra la información para 2004. Resulta de dividir los matriculados en primaria menores de 6 años por el total de matriculados en el primer grado.

- Establecer alianzas interinstitucionales para garantizar la implementación y sostenibilidad de la política educativa para la primera infancia.
- Establecer un sistema de aseguramiento de la calidad mediante el cual se certifique a los prestadores del servicio con base en estándares.

2. Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media

De acuerdo con información del sistema de evaluación, la educación básica presenta bajos niveles de calidad. Los resultados de SABER en 2005 indican una baja capacidad para comprender textos escritos y aprender de ellos y una aún más preocupante deficiencia para resolver problemas matemáticos y científicos complejos que combinen dos o más variables. Existen grandes vacíos en el conocimiento y la comprensión de los fenómenos sociales, del sentido de las leyes, así como de la manera como las acciones individuales inciden sobre la sociedad en su conjunto. Comparada con otros países, la calidad de la educación colombiana muestra deficiencias considerables. Tanto en el TIMSS como en el PIRLS²¹ los resultados de los estudiantes colombianos estuvieron muy por debajo del promedio internacional.

Los resultados son además muy desiguales. Existen diferencias significativas entre las zonas rurales y urbanas, así como entre centros educativos públicos y privados. Estas diferencias son más críticas si se tiene en cuenta que los estudiantes procedentes de las familias más pobres son quienes obtienen los peores resultados, lo que limita seriamente sus oportunidades de ingreso a la educación superior y al mercado laboral en condiciones favorables.

El mejoramiento de la calidad de la educación no depende exclusivamente de la oportuna provisión de recursos y materiales necesarios para la docencia y el aprendizaje. Es la tarea primordial de las instituciones educativas que combinen esos recursos para generar ambientes propicios para que todos los estudiantes aprendan y desplieguen sus capacidades. En el marco de su autonomía para formular sus proyectos institucionales y de mejoramiento, será necesario en los próximos años fortalecer la capacidad de los equipos escolares para elaborar estos planes y para incluir en ellos estrategias que efectivamente conduzcan al logro de resultados. Esto requiere la creación de una capacidad de gestión que se apoya en las competencias de las personas para interactuar efectivamente en las organizaciones: liderazgo, trabajo en equipo y competencia profesional.

La formación de los docentes y su desarrollo profesional adquieren en este contexto un nuevo significado. Al igual que otras profesiones, la docencia está sometida a nuevos desafíos debido a la multiplicación del conocimiento y a la influencia creciente de los medios de comunicación y las tecnologías de la información. Se trata de docentes competentes para (a) promover en sus alumnos el aprendizaje autónomo mediante la utilización de estrategias pedagógicas efectivas, lo que implica capacidad para utilizar en forma efectiva el conocimiento pedagógico acumulado e incorporar las necesidades y recursos del entorno, y (b) funcionar en un nuevo contexto institucional caracterizado por la interdependencia de los actores que trabajan en la

²¹ TIMSS: Tercer Estudio Internacional en Matemáticas y Ciencias; y PIRLS: Estudio Internacional sobre el Progreso en Comprensión de la Competencia en Lectura.

escuela. En el contexto de organizaciones escolares autónomas y responsables por los resultados, el docente deja de ser un actor aislado cuya labor se circunscribe al aula, para convertirse en miembro activo de una comunidad de aprendizaje, lo que exige el desarrollo de competencias para relacionar su trabajo con el proyecto institucional, comunicarse con otros y solucionar problemas en grupo.

También deberán mejorarse continuamente los sistemas de evaluación, para que sea posible medir cada vez con mayor precisión el desarrollo de las competencias, en forma consistente con los nuevos desafíos y competencias del sistema educativo. Una tercera tarea tiene que ver con el establecimiento de los mecanismos de aseguramiento de calidad orientados a certificar oferta de servicios educativos y de asistencia técnica.

A las estrategias expuestas para mejorar la calidad es necesario añadir otras específicas dirigidas a hacer la educación más pertinente, lo que incluye ofrecer oportunidades de formación laboral, pero no se reduce a ello. Es necesario convertir la educación en una experiencia significativa en sí misma, que brinde a los estudiantes múltiples oportunidades para desarrollar su potencial y reflexionar sobre su proyecto de vida.

Metas de mejoramiento de calidad de la educación preescolar, básica y media

Metas		2005	2010	2015	2019
Proporción de estudiantes que comprenden, usan y reflexionan sobre la información escrita para distintos propósitos*	5°	85% en nivel intermedio	95% en nivel intermedio	50% en nivel superior	60% en nivel superior
	9°	74% en nivel intermedio	85% en nivel intermedio	50% en nivel superior	60% en nivel superior
Proporción de estudiantes que analizan y solucionan problemas matemáticos en situaciones variadas, que abarquen conceptos numéricos, espaciales y estadísticos	5°	56% en nivel intermedio	65% en nivel intermedio	40% en nivel superior	50 % en nivel superior
	9°	32% en nivel intermedio	40% en nivel intermedio	25 %en nivel superior	40% en nivel superior
Proporción de estudiantes que usan datos y conceptos científicos para analizar y explicar fenómenos, plantear hipótesis y construir modelos	5°	67% en nivel intermedio	75% en nivel intermedio	40% en nivel superior	50% en nivel superior
	9°	66% en nivel intermedio	75% en nivel intermedio	40% en nivel superior	50% en nivel superior
Porcentaje de instituciones clasificadas en categoría de desempeño alto en el examen de Estado	11°	11%	20%	30%	40%
Comparaciones internacionales (PISA, TIMSS)		Resultados en la media regional y por debajo de la media internacional		Superar media regional y acercarse a media internacional	

* Línea de base construida según resultados SABER 2005. El porcentaje esperado en 2019 se fundamenta en la expectativa de que la mayoría los estudiantes alcancen el nivel más alto de competencia, independientemente de la forma de medición.

Estrategias para mejorar la calidad de la educación básica y media

- Consolidar la *autonomía de los centros educativos* para que puedan asumir la responsabilidad por los resultados. Implica:
 - Fortalecer el liderazgo pedagógico de los rectores y sus competencias para formar y dirigir equipos de trabajo hacia el logro de resultados.
 - Fortalecer la capacidad de los equipos escolares para formular conjuntamente metas y planes de mejoramiento, elegir las estrategias pedagógicas y seleccionar de acuerdo con ellas los medios, materiales y recursos del entorno, así como para aplicar prácticas efectivas en el aula y formas de evaluación que permitan monitorear en forma adecuada los avances de los alumnos, e identificar necesidades de formación continua del personal docente.
 - Constituir una red de servicios de apoyo para el mejoramiento de los aprendizajes, con el fin de que las instituciones educativas, con la asistencia técnica de las secretarías de educación y de acuerdo con sus planes de mejoramiento, seleccionen aquellos que se adecuen a su situación particular.
 - Divulgar estrategias pedagógicas exitosas y generar mecanismos de cooperación entre instituciones educativas.
 - Establecer un plan de estímulos a la calidad, mediante el cual se fijen incentivos monetarios y no monetarios a las instituciones que demuestren mejoras en sus resultados, de acuerdo con criterios objetivos.

- Mejorar cualitativamente la *formación de los docentes y su desarrollo profesional*. Esto exige:
 - Orientar los programas de formación inicial al desarrollo de competencias disciplinares, pedagógicas y organizacionales e incorporar estas dimensiones en la evaluación de condiciones mínimas, en los ECAES y en la evaluación para ingreso a la carrera así como en las periódicas de desempeño y ascenso.
 - Promover una formación en servicio de los docentes que responda a los requerimientos de los planes de mejoramiento de la calidad, vinculando a ella a grupos de docentes que trabajen en una misma institución.
 - Fomentar la conformación de redes profesionales de docentes por áreas del conocimiento que sirvan como espacio para la reflexión sistemática sobre las prácticas y el perfeccionamiento de las mismas mediante el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre pares.

- Concentrar a las instituciones educativas y a los rectores en las funciones propias del quehacer pedagógico reduciendo al mínimo el volumen de tareas administrativas. Esto exige que las secretarías de educación consoliden las demandas que se derivan de la decisión de las instituciones sobre la destinación de los recursos de los Fondos de Servicios Educativos y ejecuten dichas decisiones (por ejemplo un solo proceso para adquisición de computadores, o administración de cuentas independientes de suministros).

- Establecer un programa de fortalecimiento de la dirección escolar con los siguientes componentes:

- Formación de rectores: diseñar conjuntamente con instituciones especializadas un programa para formar (a) rectores actuales, (b) nuevos rectores como condición para el ingreso al servicio educativo estatal, (c) rectores para colegios privados. La certificación de dicha formación se obtendrá una vez se hayan superado pruebas especiales de selección que den cuenta del desempeño (no sólo evaluaciones de papel y lápiz), y deberá renovarse periódicamente.
 - Incentivos al desempeño, de acuerdo con los resultados globales de la institución educativa.
 - Evaluación periódica del desempeño, con base en indicadores y con participación de la comunidad educativa.
- Fortalecer los *sistemas de soporte a los procesos de mejoramiento*, a saber:
- Consolidar el sistema de evaluación, de los aprendizajes, lo que implica: (a) perfeccionar las técnicas de medición de los niveles de competencia, de acuerdo con los estándares, de forma que se puedan producir comparaciones sobre el estado de la educación en distintos momentos, (b) alertar a las instituciones educativas, las autoridades educativas y la comunidad sobre los aspectos precisos del desarrollo de competencias sobre los cuales es necesario hacer énfasis para mejorar los resultados, (c) adelantar investigaciones sobre el impacto de las distintas políticas sobre el mejoramiento, (d) evaluar otras áreas para dar cuenta del avance en el desarrollo de nuevas competencias (TIC, bilingüismo, competencias laborales).
 - Establecer un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios educativos prestados por los centros educativos oficiales y privados, así como por operadores de modelos flexibles, instituciones formadoras de docentes y oferentes de asistencia técnica a los centros educativos.
 - Establecer fondos para la cofinanciación de planes y proyectos de mejoramiento con las entidades territoriales. Estos fondos se alimentarán con recursos provenientes del presupuesto nacional, de la empresa privada y de la cooperación internacional. Los apoyos se destinarán a proyectos estratégicos que tengan por finalidad el mejoramiento de la calidad.

3. Articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo

La concepción de la educación media en Colombia es el resultado de tendencias que se dieron en la última década, caracterizadas por: (a) el desplazamiento de la educación vocacional de los primeros grados de la secundaria a la educación media y niveles superiores, (b) la revalorización de la educación general como elemento esencial para una educación de calidad, independientemente de si la modalidad es académica o técnica y (c) una creciente articulación

entre la oferta de educación media técnica y otras ofertas de formación para el trabajo, que aunque distintas en cuanto a su naturaleza jurídica comparten los mismos objetivos²².

En este nuevo marco la educación media no es ya considerada terminal, sino que se convierte en un nivel de transición a nuevas oportunidades de formación. En la práctica, esto equivale a la prolongación de la educación general (competencias básicas, ciudadanas y laborales generales) hasta el grado 11, y a la apertura de posibilidades para que los estudiantes que lo deseen puedan iniciar estudios técnicos especializados e incluso obtener titulaciones parciales reconocidas por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo²³, del que hacen parte, además del SENA, la educación no formal, los programas de educación técnica y tecnológica que se imparten en instituciones de educación superior²⁴.

La estructura del sistema educativo colombiano ofrece múltiples oportunidades para la articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo. El desafío consiste en implementar efectivamente estas posibilidades²⁵. Esta articulación puede lograrse por varias vías (a) con el SENA, (b) con la educación superior técnica y tecnológica, (c) con la educación no formal y (d) con empresas o con entidades internacionales que ofrecen formación conducente a certificación laboral.

En todos los casos se busca que el egresado obtenga además de un título de bachiller, una certificación laboral válida, mediante el establecimiento de alianzas entre instituciones educativas de educación media y entidades que ofrezcan programas de educación para el trabajo cuya calidad haya sido certificada por organismos externos²⁶. De esta manera es

²² Se incluyen aquí las ofertas del SENA, así como de la educación no formal, conducentes a calificaciones laborales equivalentes.

²³ El Sistema Nacional de Formación para el Trabajo tiene como objeto principal articular las demandas de gremios, empresas, centros de educación y desarrollo tecnológico, instituciones educativas técnicas, tecnológicas y de formación profesional, al interés del Estado por producir políticas y estrategias orientadas al mejoramiento de la calidad del desempeño de los recursos humanos. Principalmente se centra en la normalización, evaluación y certificación, y formación de competencias laborales.

²⁴ La oferta de formación para el trabajo en Colombia está conformada actualmente por alrededor de 2.700 establecimientos de educación media, 328 instituciones educativas de carácter superior (112 universidades y 99 instituciones universitarias, 66 tecnológicas y 51 técnicas profesionales). Adicionalmente, se encuentran cerca de 4.000 entidades de educación no formal, las cuales son autorizadas por las secretarías de educación, pero cuyos certificados de aptitud ocupacional no tienen validez académica. Adicionalmente, las grandes empresas tienen dependencias para formar sus propios trabajadores.

²⁵ Existen en el país múltiples entidades que prestan en forma independiente servicios de formación y capacitación. Se trata de una oferta dispersa, que carece de criterios comunes de calidad, cuyas características institucionales impiden el flujo de estudiantes entre niveles de formación así como entre programas e instituciones. Esta formación se encuentra altamente subsidiada por el Estado en los centros del SENA y en las instituciones de educación oficial, incluso para quienes tienen capacidad de pago. En contraste con lo anterior, la financiación de estudios en instituciones no formales corre por cuenta de las familias, independientemente de su nivel socioeconómico, lo que dificulta el acceso de quienes provienen de los hogares más pobres.

²⁶ El Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo – SCAFT, es el conjunto de mecanismos de promoción y aseguramiento de la calidad, orientados a certificar que la oferta de formación para el trabajo cuenta con los medios y la capacidad para ejecutar procesos formativos que respondan a los requerimientos del sector productivo y reúnen las condiciones para producir buenos resultados (Decreto 2020 de 2006).

posible aprovechar las fortalezas de éstas y focalizar los esfuerzos de la educación básica y media en brindar una sólida formación general.

En el futuro cercano se prevé la consolidación del mencionado Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), bajo criterios comunes de certificación de calidad y certificación de competencias, que hagan posible el flujo de estudiantes entre niveles de formación así como entre programas e instituciones, independientemente de su carácter formal o no formal. Con estas acciones se busca asegurar la calidad y pertinencia de la formación así como la movilidad de los estudiantes. Complementariamente se requieren mecanismos que permitan financiar los estudios de los estudiantes de bajos ingresos en centros de educación laboral no formal cuya calidad se encuentre debidamente certificada, y fortalecer los sistemas de información e intermediación que sirvan para orientar a los estudiantes y apoyarlos en la búsqueda de empleo o generación de empresas.

Recuadro 1. Alternativas para la articulación de la educación media y la formación laboral

Alternativas para la articulación de la educación media con el SNFT

1. Con el SENA

- Instituciones de educación media técnica adoptan currículos y planes de estudios del SENA, que proporciona asistencia técnica para su implementación. Las competencias laborales específicas son certificadas por el SENA. Los egresados son admitidos en el SENA en programas conducentes a niveles superiores de calificación (CAP, técnico y tecnológico).
- Instituciones de educación media académica establecen convenios con el SENA para que los estudiantes de este nivel cursen simultáneamente un programa de formación laboral conducente a la obtención de una certificación de competencias. Los egresados son admitidos en el SENA en programas conducentes a niveles superiores de calificación (CAP, técnico y tecnológico).

2. Con la educación superior

- Instituciones de educación media (académica o técnica) establecen convenio con IES e insertan en su plan curricular asignaturas del programa técnico profesional. La IES reconoce créditos y admite a los egresados para continuar estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

3. Con programas de educación no formal

- Instituciones de educación media académica o técnica establecen convenios con instituciones y programas de educación no formal cuyos programas se encuentren acreditados por el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, para que los estudiantes se certifiquen en competencias laborales.

4. Certificación de competencias

- Instituciones de educación media académica o técnica ofrecen programas conducentes a certificaciones internacionales (por ejemplo CISCO, Microsoft, IBM, Universidad de Cambridge)

La articulación de la educación media con la educación superior y la formación para el trabajo no es una alternativa exclusiva para la educación media técnica. Con el fin de mejorar la calidad de la formación laboral y brindar oportunidades para la continuación de estudios superiores, las instituciones educativas que ofrecen esta modalidad de bachillerato se asociarán

con instituciones reconocidas de formación para el trabajo. Por su parte, las instituciones de educación media académica establecerán convenios con entidades de formación para el trabajo con el propósito de mejorar la calidad de su oferta y proporcionar a los estudiantes que lo deseen la oportunidad de obtener una certificación laboral, de acuerdo con los requerimientos del mercado de trabajo.

Metas de articulación de la educación media con la formación laboral

Metas	2005	2010	2015	2019
- Instituciones educativas de media articuladas con programas técnicos y tecnológicos	-	28%	50%	75%

Estrategias para la articulación de la educación media y la formación laboral

- Promover la celebración de convenios entre instituciones educativas que ofrecen educación media (académica o técnica) para que los estudiantes cursen programas acreditados de formación laboral, de acuerdo con sus intereses, incluyendo la celebración de contratos de aprendizaje para la realización de prácticas.
- Destinar recursos para financiar la capacitación laboral de estudiantes de niveles I y II de SISBEN que se vinculen a programas de articulación con IES e instituciones de educación no formal. Una vez matriculados en el nivel técnico o tecnológico, los estudiantes serán beneficiarios de los programas de crédito educativo.
- Crear un mecanismo de coordinación entre el sector productivo y educativo para identificar las tendencias ocupacionales que requerirán trabajadores semi-calificados y calificados, técnicos y tecnólogos, que sirva como base para que los oferentes de formación estructuren su oferta así como para captar y orientar las preferencias de los demandantes de formación laboral.

Establecer un programa de orientación vocacional en la educación media, con el fin de brindar a los estudiantes la oportunidad de elaborar un proyecto de vida y un plan de carrera.

4. Mejoramiento de la calidad de la educación superior

Durante los últimos años el país ha trabajado de manera continua en el mejoramiento permanente de la educación superior. Los niveles de calidad de programas e instituciones son muy heterogéneos y la intervención del Estado se ha concentrado en garantizar el cumplimiento de condiciones mínimas y a estimular la alta calidad de los programas por medio de la acreditación voluntaria. A partir de 2003 se inició la organización de los distintos instrumentos y entidades que de una u otra forma tenían tareas de aseguramiento de la calidad. Es así como se organizó el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y se creó la Comisión Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad, CONACES. El registro calificado se consolidó como el medio para garantizar las condiciones mínimas de

calidad de los programas académicos, y la acreditación de programas e instituciones se fortaleció como estímulo al mantenimiento de elevadas condiciones de calidad que generan disciplinas de autorregulación muy efectivas.

En 2005 contaban con Registro Calificado alrededor del 50% de los programas, lo que quiere decir que cumplían requisitos mínimos de calidad. En la misma fecha, 187 programas (2,3% del total) se encontraban acreditados, un porcentaje relativamente bajo si se tiene en cuenta que la acreditación es el mecanismo de aseguramiento de la calidad por excelencia y solo 12 universidades del país habían obtenido la acreditación institucional.

Frente a los riesgos inherentes a la ampliación de la oferta de educación superior y a la necesidad de garantizar la formación de recursos humanos de alto nivel con las competencias para soportar los requerimientos de una mayor competitividad de la economía, se hace necesario fortalecer el sistema de calidad, en el que los mecanismos de aseguramiento propiamente dichos se alimenten con información sobre el mercado laboral (Observatorio Laboral para la Educación), así como sobre el nivel académico con que ingresan y egresan los estudiantes (exámenes de Estado y ECAES) y con indicadores que sirvan como base para la referenciación (Sistema Nacional de Información de la Educación Superior). Las acciones de fomento que se adelantan desde las entidades del Estado tienen como propósito dar señales de calidad y generar una oferta de servicios de la cual puedan beneficiarse todas las instituciones.

La visión 2019 concibe una economía cimentada en la producción, difusión y uso del conocimiento como base de la productividad y la competitividad internacional, lo que impone retos adicionales al sistema educativo, que debe formar egresados en la cantidad y con la calidad suficiente para responder a las necesidades de una economía en crecimiento. Estos desarrollos hacen necesario, por una parte, fortalecer la capacidad del país en ciencia y tecnología mediante la formación de doctores y la preparación de personas que puedan dedicarse a dichas actividades, y por otra la preparación de profesionales, técnicos, tecnólogos y personal calificado que demandará el sector productivo como resultado de la dinamización de los sectores de la economía conectados con mercados externos. La contribución de la universidad a este propósito es esencial, a través de la formación de investigadores y el desarrollo de actividades de investigación e innovación que consulten las necesidades nacionales.

El continuo mejoramiento de estos mecanismos mediante la adopción de estándares y prácticas internacionales contribuirá en el mediano plazo a que los sistemas colombianos de aseguramiento de la calidad de la educación superior sean reconocidos internacionalmente, lo que abrirá la puerta a egresados de universidades colombianas y convertirá al país en un destino académico atractivo para estudiantes e investigadores.

La estructura de la oferta de educación superior tampoco es la adecuada para asegurar su pertinencia. La ausencia de mecanismos apropiados de información sobre el mercado laboral y la baja valoración social de la educación técnica condujo al predominio de instituciones y programas universitarios sobre las instituciones y programas técnicos y tecnológicos, lo que se traduce en un desequilibrio considerable de la matrícula en este nivel, en detrimento de la formación de los recursos humanos que requiere el sector productivo. En Colombia la

matrícula en educación superior universitaria es cuatro veces mayor que en técnicos y tecnológicos, en claro contraste con países desarrollados. La oferta se concentra en programas de economía, administración, contaduría e ingeniería, con muy baja participación de áreas como salud, ciencias básicas o biotecnología.

Si bien en los últimos años se han incrementado en el país los grupos de investigación y el número de personas vinculadas a actividades de ciencia, tecnología e innovación, éstas no son suficientemente valoradas, lo que se refleja en el bajo número de estudiantes que cursan ciencias básicas y algunas ingenierías, bajo número de profesores con grado de doctorado y su escasa vinculación a actividades de desarrollo científico y tecnológico. Los indicadores son preocupantes: a comienzos de la década sólo había en Colombia 101 investigadores por millón de habitantes, muy por debajo de Argentina (713) y Chile (370) y el coeficiente de invención (número de patentes por cada 100.000 personas) fue de apenas 0.03, inferior a los alcanzados por los alcanzados por Argentina (0,52) y Brasil (0,37).

Frente al crecimiento de la oferta que ocurrirá como consecuencia de la ampliación de la cobertura de la educación superior y a la demanda por egresados mejor calificados para responder a los requerimientos del desarrollo económico y social, y a las exigencias derivadas de la creciente inserción del país en los mercados internacionales, se hace necesario consolidar un sistema de calidad que establezca e incentive altos estándares para la formación y dé señales sobre la pertinencia de los programas. Esto implica (a) incrementar la cobertura del aseguramiento de calidad, (b) mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, (c) adoptar prácticas que conduzcan el reconocimiento internacional del sistema colombiano de acreditación de calidad, y (d) consolidar el Observatorio Laboral para la Educación como instrumento esencial para orientar la expansión del sistema hacia ofertas relevantes para el desarrollo del país.

Metas de mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación superior

Metas	2005	2010	2015	2019
Aseguramiento de calidad				
- Porcentaje de programas con Registro Calificado (garantía de condiciones mínimas)	51%	100%	100%	100%
- Porcentaje de programas de ES con acreditación de excelencia	4%	10%	20%	30%
- Porcentaje de IES acreditadas	4%	7%	10%	15%
- Porcentaje de estudiantes que logra desempeño alto en las competencias básicas	n.d.	Línea de Base (LB) + 5%	LB + 10%	LB + 15%
- Ganancia en desempeño académico en relación con condiciones de ingreso*	n.d.	10%	20%	30%
Pertinencia				
- Porcentaje de IES que hacen seguimiento de los egresados a través del Observatorio Laboral	0%	100%	100%	100%
Investigación				
- Porcentaje de profesores en tiempos completos equivalentes con título de doctorado	8%	15%	22%	30%
- Porcentaje de profesores universitarios en tiempos completos equivalentes vinculados a actividades de investigación	7%	30%	40%	50%
Centros de excelencia en las IES, apoyados	6	10	40	80
Internacionalización de la educación superior				
- Número de IES que ofrecen programas en otros países	15	30	50	80

* Calculado como la diferencia porcentual entre el puntaje promedio de la prueba ECAES y la prueba ICFE??S.

Estrategias para mejorar la calidad de la educación superior:

- Para mejorar resultados de aprendizaje:
 - Extender la cobertura de los ECAES hasta evaluar el núcleo básico de todos los programas técnicos, tecnológicos y universitarios.
 - Promover la utilización de los resultados de los ECAES en procesos de selección de personal en las empresas.
 - Establecer la maestría como requisito básico para el ejercicio de la docencia universitaria.
 - Ofrecer servicios gratuitos de acceso a bibliotecas virtuales, plataformas para educación virtual, bancos de objetos virtuales de aprendizaje y otros recursos digitales.
 - Orientar la acreditación hacia referentes internacionales.

- Para mejorar la pertinencia de la educación superior:
 - Producir informes periódicos sobre la empleabilidad de los egresados de la educación superior con base en el Observatorio Laboral para la Educación
 - Poner a disposición del público información sobre los requerimientos del sector productivo en el mediano plazo. Esta información hará parte del Observatorio

Laboral para la Educación y será alimentada por organismos estatales y privados involucrados en la promoción de la competitividad.

- Estimular la creación de programas de educación superior como respuesta directa a las necesidades del sector productivo y social²⁷. Estructurar currículos por competencias en los programas técnicos y tecnológicos.
 - Implementar un sistema de evaluación, certificación y re-certificación para el ejercicio profesional, que garantice una correspondencia entre las credenciales académicas y lo que los egresados saben y saben hacer y que sirva para efectos de movilidad académica entre instituciones y niveles educativos, independientemente de su carácter formal o no formal.
 - Promover oferta de programas técnicos y tecnológicos por parte de las universidades.
 - Incorporar en los planes de estudio cursos y proyectos relacionados con el emprendimiento y la creación de empresas.
- Para mejorar las condiciones de investigación:
- Fomentar las maestrías y doctorados en el país, que aprovechen ventajas competitivas de las IES nacionales y con cooperación de universidades reconocidas en el exterior. Financiación de estudiantes mediante créditos educativos, con participación de las universidades, fomentando la vinculación de los egresados como docentes e investigadores.
 - Promover la formación de postgrado de alto nivel mediante mejoras en la oferta e incentivos para quienes cursen programas de maestría y doctorado, tales como crédito educativo, vinculación de los a posiciones académicas y administrativas como apoyo para el sostenimiento, mejoramiento de las condiciones de enganche en las universidades y en las empresas y estímulo a las acciones de investigación. y mejoramiento de los doctores y magísteres en las empresas; g) fomento de condiciones de excelencia en los programas de doctorado y maestría
 - Fomentar la excelencia en los programas de doctorado y maestría por medio de recursos frescos, alianzas con instituciones extranjeras, y estímulo a centros de excelencia en las universidades.
 - Establecer semilleros de investigación en todas las universidades.
 - Difundir entre las IES en la legislación, el procedimiento y las ventajas del registro de la propiedad intelectual y estimular el registro de patentes derivadas de investigaciones.

²⁷ Visión Colombia II Centenario ha identificado áreas estratégicas relacionadas con la biodiversidad y los recursos genéticos, biotecnología e innovación agroalimentaria y agroindustrial, enfermedades infecciosas prevalentes en áreas tropicales, los materiales avanzados y la nanotecnología. También áreas donde se están produciendo grandes transformaciones tecnológicas, como telecomunicaciones, metalmecánica y electrónica.

Para la internacionalización de la educación superior:

- Adoptar códigos internacionales de buenas prácticas, y establecer convenios para el reconocimiento en Colombia de las agencias internacionales de acreditación y viceversa.
- Estimular la oferta de programas en el exterior por parte de IES nacionales y el ofrecimiento de programas en convenio con instituciones extranjeras.

III. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SECTOR (EFICIENCIA)

El contexto

Como consecuencia de las reformas que se llevaron a cabo en la década pasada motivadas por la expedición de la Constitución de 1991, el sector educativo en Colombia presenta un panorama institucional muy diferente al que lo caracterizó en el siglo pasado y bastante más complejo. De una administración centralizada en el Ministerio de Educación y una concentración de decisiones en estamentos ejecutivos del nivel nacional, se pasó a una administración descentralizada y en algunos casos autónoma, con gran participación de los usuarios del servicio y de otros actores sociales. Esta transformación institucional se ha reflejado principalmente en (a) la descentralización de la educación a departamentos y municipios, (b) la autonomía de las instituciones educativas de preescolar, básica y media, (c) la autonomía universitaria y (d) unas nuevas relaciones con prestadores privados de servicios educativos.

Las competencias que se otorgaron a los gobiernos locales y a las instituciones educativas modificaron significativamente el rol del Ministerio de Educación y plantearon la necesidad de desarrollar la capacidad institucional del nivel central y de estas nuevas unidades autónomas de gestión. No obstante, subsisten aun limitaciones propias de la administración de los sistemas educativos en Colombia y en otros países. Tradicionalmente el sector ha estado más orientado a administrar procesos, no a la obtención de resultados. A la restricción de recursos –que se agrava cuando son utilizados en forma ineficiente - se suman fallas elementales de la gestión tales como la ausencia de información, de procesos claros y sistemas de trabajo, la resistencia al cambio de los distintos actores involucrados y los múltiples intereses particulares que inciden en las decisiones. Todos estos son problemas comunes a las instituciones educativas desde el preescolar hasta la educación superior.

Avanzar en la descentralización y la autonomía de las instituciones y en su modernización son los principales desafíos que enfrentará el sector en los próximos años, lo que derivará en un mejor servicio y una mayor responsabilidad de los distintos niveles de la administración del sector. Esto implica: (a) fortalecer la autonomía y la responsabilidad de las instituciones educativas mediante la definición precisa de los resultados que se esperan de ellas, (b) fortalecer la gestión en todos los niveles de manera que estén en capacidad definir objetivos y planes estratégicos, asignar los recursos de acuerdo con prioridades, tener información suficiente y oportuna y utilizarla para la toma de decisiones, (c) contar con un liderazgo independiente y con organizaciones alineadas hacia el logro de los objetivos, (d) administrar los recursos en forma eficiente y transparente, y rendir cuentas sobre los resultados de la gestión, y (e) maximizar la participación de las comunidades educativas en función del bien general.

Metas y estrategias para el fortalecimiento institucional del sector educativo

1. Fortalecer la gestión y responsabilidad de las instituciones educativas oficiales de preescolar, básica y media

A más de una década de haber sido declarada su autonomía, las instituciones educativas de preescolar, básica y media son débiles desde el punto de vista organizacional. Las múltiples responsabilidades que se les atribuyen y las expectativas que se han puesto en ellas como núcleo básico del sector, no se encuentran suficientemente respaldadas con una estructura administrativa y unos procesos de gestión que les permitan comprometerse con el logro de resultados. La buena gestión es condición esencial para el ejercicio independiente y eficaz de la autonomía.

Tal como quedó definido en la legislación, las instituciones educativas cuentan con facultades para definir objetivos curriculares y planes de estudio a partir de lineamientos generales, así como para escoger la mezcla de recursos y el modelo pedagógico, de acuerdo con un proyecto educativo institucional. Pueden administrar con autonomía fondos recaudados por ellas o transferidos desde otros niveles de gobierno. La selección del personal docente y su ubicación son competencia de las secretarías de educación, lo que en la práctica limita la competencia para conformar de equipos de trabajo compactos, alineados con su misión y visión de la institución y exige esfuerzos adicionales por parte de los directivos para construir consensos y mantener la motivación.

La gestión de los recursos de la institución y la organización de las actividades en función de resultados es una tarea muy exigente en cuanto a las competencias profesionales de los directivos escolares, en particular de los rectores, cuyo perfil, funciones y remuneración deben ser renovados para poder cumplir con los requerimientos que se derivan de estas nuevas funciones. A lo anterior se suma la necesidad instalar en las instituciones educativas procesos de gestión administrativa, académica y de relaciones con el entorno que generen condiciones favorables para el logro de resultados y el mejoramiento continuo. No menos importante es garantizar las condiciones esenciales de infraestructura, recursos humanos, insumos y de soporte administrativo para funcionar normalmente.

Metas de fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas

Metas	2005	2010	2015	2019
Porcentaje de IE operando con indicadores de gestión y haciendo públicos los resultados.	n.d.	50%	80%	100%
Porcentaje de IE que han adoptado sistemas de acreditación o certificación de calidad	0%	10%	20%	25%
Porcentaje de satisfacción de los beneficiarios de los servicios de las IE	n.d.	40%	60%	80%

Estrategias para el fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas de preescolar, básica y media

- Adoptar tablero de indicadores que den cuenta de sus resultados en cuanto a retención, promoción, logro académico de los estudiantes, y relaciones de convivencia, hacerlos públicos a la comunidad educativa y utilizarlos como criterio para la evaluación del desempeño del rector y los docentes de la institución.
- Promover la conformación de una oferta certificada de servicios y programas de apoyo al mejoramiento de la gestión dirigidos a las instituciones educativas, con participación de organizaciones especializadas, universidades y empresas del sector productivo.
- Promover procesos de certificación y acreditación de calidad de las instituciones educativas.

2. Modernizar la gestión de las secretarías de educación

Colombia ha avanzado significativamente en la descentralización de la educación mediante la transferencia de funciones o competencias a departamentos, distritos y municipios. Las entidades territoriales certificadas están facultadas para administrar el servicio educativo: asignan los recursos de acuerdo con los requerimientos locales, administran el personal docente y directivo de las instituciones, prestan asistencia técnica a las instituciones educativas y rinden cuentas sobre los resultados de cobertura y calidad de la educación en su jurisdicción. La responsabilidad sobre la financiación de la educación, la fijación de reglas generales, el monitoreo de los resultados nacionales de la gestión se mantienen en el nivel central, que además debe prestar asistencia técnica a las entidades territoriales descentralizadas.

El proceso de descentralización ha respondido a una visión, ampliamente compartida, de que la educación es un asunto local que exige que las decisiones se tomen lo más cerca posible de las comunidades. Por esta razón la Ley 715 de 2001 ofrece la posibilidad de que cualquier municipio, independientemente de su tamaño, pueda certificarse para administrar localmente la educación. No obstante, la capacidad de los gobiernos departamentales y municipales para gestionar sus sistemas educativos es baja en muchos casos. Esto se manifiesta en una alta rotación de los secretarios de educación y sus equipos directivos, desarticulación entre autoridades departamentales y municipales, poca utilización de información para la toma de decisiones, y una alta dependencia de la asistencia técnica del nivel central.

Esfuerzos recientes por modernizar las Secretarías de Educación han avanzado en la implantación de sistemas de información y gerencia en algunas entidades territoriales certificadas y en el establecimiento de procesos y procedimientos mejorados de gestión, con el objetivo de construir capacidad en estas entidades para que puedan planear y organizar el servicio educativo en función del logro de resultados de cobertura y calidad. A futuro es necesario completar estos procesos de dejar instalada una cultura de mejoramiento continuo, asegurando la estabilidad de las administraciones y de sus equipos.

El propósito es concentrar a las secretarías de educación en funciones de apoyo a las instituciones educativas, con capacidad para tomar decisiones estratégicas para el desarrollo del sector en el área de su jurisdicción, asignar los recursos en función de prioridades y con base en información confiable, brindar asistencia técnica y servicios de soporte administrativo a las instituciones, hacer seguimiento a la gestión y rendir cuenta de sus resultados. El logro de este propósito supone que las entidades territoriales (a) cuenten con los recursos suficientes para garantizar las condiciones mínimas de insumos y recursos y (b) modernicen los procesos misionales críticos para la gestión del sector: cobertura, calidad, recursos humanos, financieros y servicio al ciudadano, soportados cada uno en sistemas de información, así como en la adopción de un plan de mejoramiento continuo.

Este proceso debe conducir necesariamente a instalar en las secretarías de educación una cultura de gestión por resultados soportada en indicadores que sirvan para hacer seguimiento a la gestión y rendir cuenta pública de los resultados de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio. En el caso de cobertura, estos resultados tienen que ver con la variación de las tasas de cobertura y la equidad en la matrícula de los estudiantes de estratos 1 y 2.

	Indicadores de resultado
Cobertura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variación de la tasa de cobertura bruta ▪ Variación de la tasa de cobertura neta ▪ Equidad en la matrícula
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Variación de los resultados de las pruebas SABER ▪ Variación de los resultados del examen de Estado ▪ Egresados de la educación media que ingresan a la educación superior ▪ Egresados de la educación media que obtienen un certificado de competencia laboral
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cumplimiento de metas del plan de desarrollo educativo ▪ Nivel de satisfacción de los usuarios

Metas de fortalecimiento institucional de las secretarías de educación certificadas

Además de los resultados que cada entidad territorial presente en relación con su gestión, se proponen metas nacionales para un programa de fortalecimiento institucional de las secretarías de educación.

Metas	2005	2010	2015	2019
Porcentaje de Secretarías de Educación con procesos misionales y sistemas de información implantados	3%	100% de 78 ET	100% de las certificadas	100% de las certificadas
Porcentaje de Secretarías certificadas con ejecución de trámites oportunos y en línea con el MEN	3%	95% de 78 ET	100%	100%
Porcentaje de secretarías operando con indicadores de gestión y haciendo públicos los resultados	n.d.	95% de 78 ET	100%	100%
Porcentaje de departamentos con riesgo moderado de corrupción en Educación*	44%*	100% de 78	100%	100%
Porcentaje de satisfacción de los usuarios sobre los servicios de las Secretarías de Educación**	n.d.	40%	60%	80%
Número de directivos de las Secretarías seleccionados según perfil y procesos meritocráticos	n.d.	100%	100%	100%
Secretarías de Educación certificadas con la norma NTCGP 1000 o la norma aplicable	-	60%	75%	100%

* Calculado a partir de información publicada en: “*Índice de Transparencia Departamental: Resultados 2004 – 2005*”. Corporación Transparencia por Colombia. Colección documentos de observatorio de integridad No 5. Colombia: Javegraf. 2005.

** En revisión la metodología para medición de línea base y seguimiento del indicador de satisfacción de usuarios de los servicios de las secretarías de educación.

Estrategias para fortalecer institucionalmente a las secretarías de educación:

- Implementar programas de modernización en las SE que contemplen el mejoramiento en los procesos, las estructuras organizacionales, los sistemas de información y tecnología, la cultura organizacional y los productos y servicios.
- Seleccionar secretarios de educación y equipos directivos de acuerdo con perfil, méritos y competencia profesional.
- Promover la adopción y uso permanente del tablero de indicadores como herramienta fundamental para el análisis y seguimiento de la gestión y mejoramiento continuo de las Secretarías de Educación.
- Organizar las secretarías de educación de forma que puedan dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de recursos de las instituciones educativas.
- Establecer y hacer públicos los criterios o parámetros que utilizan las Secretarías de Educación para asignar recursos a las instituciones educativas.
- Promover la participación de los gobiernos locales en la financiación de los servicios educativos mediante la constitución de bolsas nacionales de recursos que se destinen a la cofinanciación de programas de mejoramiento de la calidad y la infraestructura de las instituciones educativas.
- Fortalecer la capacidad del Ministerio de Educación para prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, en aspectos relacionados con la planeación estratégica del sector tales como: (a) formulación de planes sectoriales con visión estratégica, (b) procesos de gestión y sistemas de información, (c) asistencia técnica a las instituciones educativas, (d) formulación de proyectos de mejoramiento.
- Establecer mediciones periódicas de satisfacción de los usuarios del servicio

3. Fortalecer la gestión de las instituciones de educación superior

Las distintas instituciones que conforman el sistema de educación superior en Colombia (ver Recuadro) cuentan con un grado de autonomía que define de manera particular sus relaciones con el Estado, en especial en lo que toca con la facultad de este último para ejercer el control sobre la oferta. Los mecanismos tradicionales de inspección y vigilancia han evolucionado hacia sistemas de aseguramiento de calidad, que establecen condiciones mínimas y de excelencia con base en las cuales las instituciones se autorregulan y rinden cuentas públicamente sobre la calidad de los servicios que ofrecen, y cuya aplicación supone la existencia de instituciones sólidas, capaces de gestionar sus procesos para producir resultados.

Recuadro 2. Instituciones de Educación Superior en Colombia, según carácter académico

Instituciones de Educación Superior en Colombia, según carácter académico

- **Universidades:** instituciones reconocidas que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las actividades de investigación científica o tecnológica; formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.
- **Instituciones universitarias o escuelas tecnológicas:** instituciones facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.
- **Instituciones tecnológicas:** facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones, de formación académica en disciplinas y programas de especialización en sus campos de acción.
- **Instituciones técnicas profesionales,** facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de éste nivel.
- De régimen especial, diferente a la clasificación del régimen especial por origen, entre los que se cuentan los centros de formación del SENA que ofrecen programas técnicos y tecnológicos.

Como en el caso de las secretarías de educación, las instituciones de educación superior son entes autónomos, cuya relación con el gobierno se regula principalmente por los mecanismos de financiación.

Estos incentivos están asociados principalmente al modelo de financiación o a las “señales” que el Estado envía cuando distribuye los recursos entre las instituciones de educación superior. En el caso de las IES oficiales, tienen que ver primordialmente con los criterios bajo los cuales se determina el monto de las transferencias del nivel central. En el caso de las privadas, están relacionadas con los incentivos que se establezcan para convertirlas en agentes ejecutores de las políticas públicas en materia de cobertura y calidad.

Las IES oficiales se financian primordialmente con transferencias estatales asignadas atendiendo a criterios históricos, que son insensibles al desempeño de las instituciones, a su grado de eficiencia, a la pertinencia de sus programas, a los resultados de la acreditación o a cualquier otro factor que pudiera inducir a las universidades a mejorar su desempeño. Este financiamiento inercial (con un aumento automático del gasto de año a año, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992) hace que el Estado entregue recursos pero no tenga control sobre ellos. Las transferencias del gobierno se destinan en una alta proporción al pago del personal y gastos fijos de la institución, sin que las instituciones estén obligadas a rendir cuentas sobre la eficiencia con que las utilizan.

El sistema vigente de financiación estatal de la educación superior tampoco favorece la equidad. Quienes más se benefician de la educación superior gratuita o altamente subsidiada son los estudiantes de los estratos más altos, con capacidad de pago: en 2001 dos de cada tres alumnos matriculados en las instituciones oficiales provenían de los quintiles de mayores ingresos (IV y V), mientras que sólo el 17% provenía de los quintiles pobres (I y II)²⁸. Por su parte, uno de cada tres estudiantes matriculados en las instituciones privadas pertenecía los quintiles más pobres y la mayoría sufragaba sus estudios con ingresos propios, ya que sólo el 6% contaba con una beca o un crédito.

Modificar estas situaciones apunta, por una parte, al reconocimiento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) como mecanismo para consolidar y divulgar información sobre las características de la oferta y su calidad. En la actualidad, este sistema ofrece información sobre la situación legal de los programas, planes de estudio, criterios de admisión, valores de matrícula, recursos físicos, centros de investigación e investigaciones, planta docente, personal administrativo, entre otros. A partir de esta información será posible construir indicadores sobre el desempeño de las IES públicas y privadas no sólo en cuanto a condiciones mínimas sino en cuanto a su calidad y eficiencia en el uso de recursos, como un paso esencial hacia la rendición de cuentas.

Estos indicadores deberían servir, además, como criterio objetivo para asignar recursos a las IES oficiales de acuerdo con sus resultados. Dado que la legislación colombiana contiene inflexibilidades en cuanto a los criterios para esta distribución, es urgente construir un consenso que conduzca a la modificación de estas condiciones, que constituyen hoy la principal dificultad para modernizar las instituciones del sector y ampliar la cobertura de las IES públicas. Por su parte, el crédito educativo puede contribuir a hacer más flexible el sistema de financiación, al permitir la asignación de recursos de acuerdo con el número de estudiantes atendidos, al tiempo que moviliza recursos hacia instituciones privadas que además de absorber el 70% de la matrícula total, cuentan con capacidad para atender un número significativo de estudiantes (en 2005 se calculaba que existían en estas instituciones unas 150 mil “sillas vacías”, 69.000 en carreras largas y 81.000 en carreras cortas)²⁹. De esta manera es posible avanzar hacia la integración de la oferta de educación superior.

Las mejoras en la gestión deberán derivar en un incremento de recursos disponibles para destinar al mejoramiento de la calidad, así como a la investigación, aunque también se requieren recursos adicionales. Estos provendrán principalmente del crédito educativo y de la retribución que a partir de 200_ harán los egresados de las IES públicas como un porcentaje de su ingreso y de ingresos que generen las instituciones por venta de servicios en Colombia y en el exterior, actividades de ciencia, tecnología e innovación. Además, de canalizar recursos de otras fuentes, como es el caso de los excedentes del sector cooperativo (que en la actualidad se destinan principalmente a la educación básica y media), y de los aportes de las entidades territoriales.

²⁸ Brunner, J.J. (2001) El sistema de educación terciaria colombiano: problemas y desafíos. En: Banco Mundial, La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma. Anexo 1.

²⁹ DNP-MERPMPRP (2006). Acceso de los pobres a la educación superior (mimeo).

Metas de fortalecimiento de la gestión de las IES

Metas	2005	2010	2015	2019
- Porcentaje de IES públicas y privadas que han adoptado tablero de indicadores de gestión y hacen públicos los resultados	18%	100%	100%	100%
- Porcentaje de recursos estatales asignados de acuerdo con indicadores de desempeño de las IES	0%	12%	20%	30%
- Número de IES privadas reportando información financiera a través de un sistema estandarizado	0%	100%	100%	100%
- Proporción de estudiantes financiados con crédito educativo del ICETEX	14%	20%	30%	40%

Estrategias para mejorar la eficiencia del sistema de educación superior

- Consolidar un sistema de financiamiento de largo plazo de la educación superior basado en: (a) asignación una proporción creciente de recursos a las IES oficiales atendiendo a indicadores de desempeño, (b) ampliación del crédito, (c) retribución de egresados, como porcentaje de sus ingresos, y (d) aumento en la participación de los recursos de las entidades territoriales
- Estandarizar las labores de Inspección y vigilancia de las IES en lo relacionado con los aspectos financieros para hacer visible la rendición de cuentas de los excedentes financieros en las IES privadas. Incluir como parte de la acreditación institucional una evaluación detallada del modelo de gestión (procesos misionales soportados en sistemas de información)

TRES PROGRAMAS ESTRATEGICOS PARA MEJORAR LA CALIDAD Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS PERSONAS Y DEL PAIS

Incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a los procesos educativos

No cabe duda de que saber manejar computadores es una competencia esencial en el mundo de hoy, pero mucho más importante es saber utilizarlos con sentido: para aprender, para solucionar problemas, para mejorar la productividad del trabajo. Las TIC no sólo ponen al alcance de docentes y estudiantes grandes volúmenes de información, sino que promueven el desarrollo de destrezas y habilidades esenciales como son la búsqueda, selección y procesamiento de información, así como la capacidad para el aprendizaje autónomo. También amplían las fronteras del aprendizaje al poner a disposición nuevos recursos así como la forma para aprender con otros, incluyendo comunidades remotas³⁰. Dicho de otra manera, las TIC son una herramienta esencial para tener acceso a la sociedad del conocimiento. El grado en que los países incrementen su infraestructura de TIC y se apropien de ellas contribuirá a determinar la calidad de vida de los ciudadanos, las condiciones de trabajo y la competitividad global de la industria y los servicios.

³⁰ Zea, C, Atuesta MR, López, C y González, M. Potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En www.eduteka.org/pdfdir/clauidiaz.pdf, fecha de consulta: mayo 4 de 2006

Recuadro 3. Usos educativos de las TIC*

Dimensiones	Herramientas
Mejorar la productividad individual	Comunicación escrita Cálculo y análisis de datos numéricos Administración de bases de datos Procesamiento gráfico Procesamiento de video y sonido Presentaciones
Interacción con otros	Correo electrónico Chats Diarios digitales (blogs) Foros
Exploración de objetos de estudio	Simuladores Cursos virtuales Lecciones interactivas
Creación de nuevos objetos de estudio	Construcción de mapas conceptuales Construcción de mapas de causa-efecto Construcción de modelos matemáticos Construcción de simulaciones Creación de casos y portafolios digitales
Ampliar y preservar acervo cultural	Fuentes digitales de información (motores de búsqueda, enciclopedias, diccionarios, listas de interés, portales educativos, recorridos virtuales)

* Fuente: Álvaro Galvis, “Desarrollo profesional docente con apoyo de tecnologías de información y comunicación, Alianza por la Educación MEN – Microsoft, 2006

Colombia registra avances significativos en cuanto a la dotación de escuelas con computadores y la conectividad a Internet, como resultado del programa Computadores para Educar, así como de los aportes de las entidades territoriales y de la empresa privada. En 2006 13.795 sedes de Establecimientos educativos oficiales cuentan con aulas de informática, con lo que puede afirmarse que el 55% de los estudiantes tienen ya acceso a las TIC. Los esfuerzos de dotación han permitido alcanzar una relación alumno-computador de 55, todavía muy baja si se compara con estándares internacionales, pero superior a la de hace apenas cuatro años. Estas salas están comenzando a ser conectadas a Internet, gracias al programa Compartel³¹ del Ministerio de Comunicaciones y a esfuerzos de las entidades territoriales. En 2005, 4.500 instituciones educativas oficiales (aproximadamente el 28% del total) se encontraban conectadas a Internet.

³¹El Programa Compartel, es una iniciativa del Ministerio de Comunicaciones que tiene como fin promover la oferta y el acceso en regiones apartadas y en los estratos bajos del país, a servicios de telecomunicación tales como: Telefonía Rural Comunitaria, Servicio de Internet Social y Conectividad en Banda Ancha para Instituciones Públicas. Principalmente lo anterior se logra por medio de recursos de fomento para incentivar a operadores a prestar el servicio en estas zonas.

Recuadro 4. Computadores para Educar

Computadores para Educar (CPE) es un programa de reciclaje tecnológico cuyo objetivo es brindar acceso a las tecnologías de información y comunicación a instituciones educativas públicas del país, mediante el reacondicionamiento de equipos donados por empresas privadas y entidades oficiales, y promover su uso y aprovechamiento significativo en los procesos educativos. CPE es el resultado del esfuerzo conjunto entre el gobierno nacional y la empresa privada. Es liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Educación, el SENA y varios socios de la empresa privada. El programa cuenta además con el apoyo del Gobierno de Canadá, país que desde 1993 ha desarrollado exitosamente el programa [Computers for Schools](#), y ha asesorado a Colombia en la implementación de Computadores para Educar desde sus inicios.

Desde 2000, Computadores para Educar ha reacondicionado y entregado a centros educativos oficiales casi 63 mil computadores en todo el país. En 2005 contaba con 5 centros de reacondicionamiento. Además de adecuar los equipos, CPE capacita a los docentes sobre los aspectos básicos de su funcionamiento y uso, y ofrece soporte técnico y mantenimiento y ha iniciado procesos de ensamblaje de computadores. La conectividad ha sido ofrecida por el Ministerio de Comunicaciones a través de Compartel, que durante 2 años ofrece a los centros educativos servicios gratuitos de conexión. El Ministerio de Educación se encarga de diseñar y poner en marcha programas de mejoramiento educativo utilizando las TIC.

La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos educativos no se agota en el acceso a equipos y redes. Es necesario crear capacidad para que docentes y estudiantes aprovechen el enorme potencial de las TIC para enriquecer los procesos pedagógicos en formas que ningún medio ha logrado en el pasado. La diversidad de recursos que están ahora al alcance de las comunidades educativas y las múltiples combinaciones entre ellos generan un repertorio infinito de estrategias que adecuadamente utilizadas pueden transformar el proceso de aprendizaje llevándolo más allá de las aulas. Para lograrlo hay que superar la simple utilización de las TIC como mecanismo para mejorar la productividad y buscar información, y apropiarse de las herramientas para trabajo colaborativo y exploración de objetos de aprendizaje. Se trata, en una palabra, de poner al alcance de maestros y estudiantes herramientas y apoyar su utilización de forma que sea posible convertir información en conocimiento.

Colombia ha dado pasos importantes en esta dirección, pero todavía queda un camino largo por recorrer. El portal educativo del Ministerio de Educación (www.colombiaaprende.edu.co), dirigido a estudiantes, docentes e investigadores recibe en la actualidad unas 25.000 visitas diarias. El portal integra redes de aprendizaje para el desarrollo de competencias básicas, laborales y ciudadanas, redes de proyectos colaborativos, y los portales educativos del país mediante servicios de información y comunicaciones. ColombiaAprende hace parte, junto con Argentina, Chile, México y Ecuador, de la Red Latinoamericana de Portales Educativos (RELPE), creada en 2004 con el propósito de facilitar la libre circulación de contenidos educativos creados en cada país y compartir aplicaciones educativas innovadoras.

También se ha dado importancia a la formación de docentes. En la actualidad unos 100 mil docentes oficiales (30 %), han recibido formación básica sobre manejo de computadores y existen en el país 25 grupos de investigación interesados en profundizar en el uso pedagógico

de las TIC, con el apoyo de las universidades y de la Red Iberoamericana de Informática Educativa (RIBIE- COL). Por su parte, muchos centros educativos han abierto las puertas de sus aulas de informática a la comunidad.

También ha habido avances en educación superior. En general existe una alta disponibilidad de equipos de cómputo y conectividad para docentes y estudiantes (del 90%) y el número de estudiantes por PC está entre 11 y 20. La mayoría de los docentes y estudiantes universitarios tiene cuenta de correo electrónico (93%), pero la proporción es menor en las instituciones técnicas (23%) y tecnológicas (57%). La mitad de las IES han incorporado las TIC a sus procesos educativos en forma de cursos para el uso de herramientas de productividad y en un menor porcentaje como cursos virtuales (e-learning). Algunas se están integrando a redes nacionales e internacionales de investigación en el marco de la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada RENATA, una red de nueva generación que conecta a las universidades y los centros de investigación del país entre sí, y a estos con las universidades y los centros más desarrollados del mundo. Con el apoyo del Gobierno Nacional a través de la Agenda de Conectividad, el Ministerio de Educación y Colciencias, RENATA impulsa iniciativas para generar proyectos conjuntos de investigación y vinculación a redes especializadas que posibiliten a los participantes adquirir, compartir y desarrollar conocimientos y aplicaciones de alcance cada vez mayor³².

El desafío del país en los próximos 15 años es garantizar el acceso de toda la población a las TIC y generar capacidad para que las personas puedan beneficiarse de las oportunidades que ellas ofrecen. Para el sector educativo esto significa, entre otros, dotar con computadores y conectividad a todos los centros educativos, desarrollar competencias tecnológicas requeridas para su uso, ofrecer una diversidad de contenidos de servicios a través de las redes y medios digitales, y formar a profesores y alumnos para su utilización efectiva en ambientes de aprendizaje enriquecidos con mayor información y nuevas formas de acceder al conocimiento y contribuir a su producción.

³² Estudio de RAMBOLL para el MEN sobre TIC en instituciones de educación superior

Metas para la incorporación de las TIC en los procesos educativos

Metas	2005	2010	2015	2019
Número de estudiantes por PC	55	22	10	5
% de estudiantes de preescolar, básica y media del sector oficial con acceso a PC (sector oficial)	55%	75%	90%	100%
% de establecimientos educativos con PC	46%	66%	86%	100%
% de establecimientos educativos con conectividad a Internet	28%	50%	70%	95%
% de alumnos del sector oficial con conectividad	46%	85%	95%	100%
% de docentes de preescolar, básica y media formados en el uso de las TIC				
- Fase inicial	39%	70%	90%	100%
- Fase profundización	8 %	35%	70%	100%
% IE con planes estratégicos de uso de medios y nuevas tecnologías	5%	75%	100%	100%
% de IE vinculadas a programas avanzados de uso de tecnologías	(150)	(2.200)		
% EE participando en proyectos colaborativos en red.	1%	45%	75%	100%
Número de estudiantes de educación superior por computador*	20	10	5	1
Porcentaje de IES conectadas con banda ancha	40%	80%	100%	100%
Universidades conectadas a redes de alto rendimiento	43	80	200	277
Usuarios Registrados en Portal	87774	500.000	2.000.000	5.000.000
Visitas mensuales a Portal	240.000	1.500.000	6.000.000	30.000.000

Estrategias para la incorporación de las TIC en los procesos educativos

Para ampliar el acceso de la población a las TIC

- Completar la dotación de instituciones educativas oficiales con soluciones básicas de informática y conectividad a redes, mediante el reacondicionamiento, ensamblaje o adquisición de TICs a precios competitivos. Esta estrategia estará bajo la responsabilidad de Computadores para Educar y las entidades territoriales. El programa se financiará con recursos del Fondo de Comunicaciones, las Secretarías de Educación y los aportes de la empresa privada.
- Proporcionar conectividad de banda ancha a redes a los centros educativos públicos y privados de preescolar, básica y media con tarifas subsidiadas de acuerdo con la capacidad económica. Los recursos para este programa provendrán del Fondo de Comunicaciones, las Secretarías de Educación y los Fondos de Servicios Educativos y los establecimientos.
- Negociar con proveedores computadores de bajo costo para instituciones educativas, docentes y estudiantes.

Para la utilización de las TIC en procesos educativos

- Diversificar la oferta de contenidos y servicios a través de portales, bancos de objetos de aprendizaje y bodegas de materiales educativos digitales, ampliando el alcance de la cooperación entre países, incentivando la producción local de contenidos y objetos de aprendizaje y la utilización de herramientas para la representación y organización del conocimiento por parte de grupos organizados de docentes de acuerdo con criterios de calidad. Promover la creación de centros de producción de contenidos en asocio con las universidades
- Ofrecer servicios de formación a los docentes en todos los niveles para que puedan aprovechar las TIC como herramienta de productividad y como recurso para el aprendizaje. El manejo de herramientas básicas de información y navegación en Internet será un requisito para el ingreso de los nuevos docentes a la carrera, así como para la docencia en educación superior.
- Consolidar un banco de objetos de aprendizaje al que tengan acceso libre las instituciones educativas en todos los niveles con el propósito de facilitar el diseño de cursos virtuales que apoyen la expansión de la educación superior a poblaciones que por su ubicación geográfica tienen limitado el acceso a la formación en este nivel.
- Promover el desarrollo de software educativo y la investigación sobre el impacto de las TIC sobre el aprendizaje.
- Fomentar la presencia en línea de los participantes del sistema educativo, mediante el uso de herramientas de autoría, producción de contenidos y mensajería.

- Consolidar la oferta de cursos y programas en modalidad e-Learning para todas las áreas del conocimiento.

Dominio del inglés como lengua extranjera

Comunicarse en una lengua extranjera es una habilidad indispensable en el mundo de hoy. No sólo hace posible la movilidad académica y laboral de las personas; es una de las bases sobre las cuales se construye la capacidad competitiva de una sociedad y una herramienta para abrirse a nuevas culturas y nuevas experiencias, para alcanzar conocimientos que de otra manera escaparían a nuestro alcance. Dominar una lengua extranjera representa para las personas una ventaja comparativa, un atributo de su competencia y competitividad.

Tradicionalmente el dominio de una lengua extranjera ha sido el privilegio de pocas personas, procedentes casi siempre de estratos socioeconómicos altos. Con la expedición de la ley 115 de 1994 y la reciente implementación del Programa Nacional de Bilingüismo se busca convertir esta competencia en una competencia de todos. Por ser el inglés la lengua más extendida en el mundo - se calcula que unas 1.400 millones de personas lo hablan y de ellas sólo la tercera parte son hablantes nativos - y porque es la lengua franca de la ciencia y la tecnología y los negocios internacionales, el programa se ha enfocado primordialmente en promover su enseñanza en las instituciones educativas de todos los niveles.

En Colombia sólo una pequeñísima minoría (menos del 1% de la población) alcanza un nivel de dominio suficiente para comprender y escribir textos diversos, expresarse fluidamente y desempeñarse social y profesionalmente en lengua inglesa. Aunque las instituciones educativas han incorporado el inglés en sus proyectos educativos, la enseñanza no tiene la calidad requerida. Las 720 (unas tres horas semanales) que en promedio dedican a su estudio desde el grado 6° (y que en concepto de los expertos son un tiempo suficiente para alcanzar un buen nivel de competencia) no tienen los resultados esperados. Una evaluación realizada por el Ministerio de Educación a una muestra de estudiantes de 8° y 10° grados permitió establecer que sólo el 6,4 de los estudiantes de grado 10° alcanzan un dominio aceptable. Por su parte, una evaluación realizada a docentes de 11 secretarías de educación permite establecer que más de la mitad de los profesores de inglés (65,4%) son apenas usuarios básicos y el 33% se ubica en un nivel intermedio.

Estas mediciones se realizaron tomando como punto de referencia la escala de niveles del Marco Común Europeo para el dominio del inglés como lengua extranjera. Dicho marco, resultado de más de 10 años de investigación, privilegia el desarrollo de la capacidad para comunicarse oralmente y por escrito en distintos contextos y establece los niveles de competencia que deberán alcanzar los distintos usuarios de la lengua (ver tabla).

Tabla 4. Habilidades por nivel
Niveles Comunes de Referencia: Escala Global

Nombre	Nivel	Habilidad
Usuario Competente (Nivel Avanzado)	C2	Es capaz de comprender con facilidad prácticamente todo lo que oye y lee. Sabe reconstruir la información y los argumentos procedentes de diversas fuentes, ya sean en lengua hablada o escrita, y presentarlos de manera coherente y resumida. Puede expresarse espontáneamente, con gran fluidez y con un grado de precisión que le permite diferenciar pequeños matices de significado, incluso en situaciones de mayor complejidad.
	C1	Es capaz de comprender una amplia variedad de textos extensos y con cierto nivel de exigencia, así como reconocer en ellos sentidos implícitos. Sabe expresarse de forma fluida y espontánea sin muestras muy evidentes de esfuerzo para encontrar la expresión adecuada. Puede hacer uso flexible y efectivo del idioma para fines sociales, académicos y profesionales. Puede producir textos claros, bien estructurados y detallados sobre temas de cierta complejidad, mostrando un uso correcto de mecanismos de información, articulación y cohesión del texto.
Usuario Independiente (Nivel Intermedio)	B2	Es capaz de entender las ideas principales de textos complejos que traten de temas tanto concretos como abstractos, incluso si son de carácter técnico siempre que estén dentro de su campo de especialización. Puede relacionarse con hablantes nativos con un grado suficiente de fluidez y naturalidad de modo que la comunicación se realice sin esfuerzo por parte de los interlocutores. Puede producir textos claros y detallados sobre temas diversos así como defender un punto de vista sobre temas generales indicando los pros y los contras de las distintas opciones.
	B1	Es capaz de comprender los puntos principales de textos claros y en lengua estándar si tratan sobre cuestiones que le son conocidas, ya sea en situaciones de trabajo, de estudio o de ocio. Sabe desenvolverse en la mayor parte de las situaciones que pueden surgir durante un viaje donde se utiliza la lengua. Es capaz de producir textos sencillos y coherentes sobre temas que le son familiares o en los que tiene un interés personal. Puede describir experiencias, acontecimientos, deseos y aspiraciones, así como justificar brevemente sus opiniones o explicar sus planes.
Usuario Básico (Nivel Básico)	A2	Es capaz de comprender frases y expresiones de uso frecuente relacionadas con áreas de experiencia que le son especialmente relevantes (información básica sobre sí mismo y su familia, compras, lugares de interés, ocupaciones, etc.) Sabe comunicarse a la hora de llevar a cabo tareas simples y cotidianas que no requieran más que intercambios sencillos y directos de información sobre cuestiones que le son conocidas o habituales. Sabe describir en términos sencillos aspectos de su pasado y de su entorno así como cuestiones relacionadas con sus necesidades inmediatas.
	A1	Es capaz de comprender y utilizar expresiones cotidianas de uso muy frecuente así como frases sencillas destinadas a satisfacer necesidades de tipo inmediato. Puede presentarse a sí mismo y a otros, pedir y dar información personal básica sobre su domicilio, sus pertenencias y las personas que conoce. Puede relacionarse de forma elemental siempre que su interlocutor hable despacio y con claridad y esté dispuesto a cooperar.

El desafío a 2019 es que todos los egresados de la educación media hayan adquirido un manejo básico del inglés escrito y hablado, que les permita demostrar comprensión oral y escrita, elaborar textos sencillos y establecer conversaciones sencillas. De la misma manera, se espera que quienes tienen a su cargo la enseñanza del inglés en las instituciones educativas mejoren significativamente sus competencias comunicativas y su capacidad para enseñar. En educación superior, los graduados deberán ser capaces de comprender textos complejos en el campo de su especialidad, comunicarse verbalmente con fluidez con hablantes nativos, producir textos detallados sobre temas diversos y argumentar sus puntos de vista. En el corto plazo (2010) el énfasis estará en la básica secundaria y la educación superior.

El éxito de las estrategias que se pongan en marcha desde el sector educativo depende en buena parte de las exigencias del sector productivo y de las instituciones educativas en cuanto al uso del inglés. Poco se logrará si los esfuerzos por enseñar la lengua no se corresponden con una demanda explícita de competencias en inglés como requisito para desempeñar cargos o ingresar a niveles superiores de educación.

Metas de desarrollo de competencias comunicativas en inglés

	2005	2010	2015	2019
Porcentaje de docentes de inglés en educación básica y media que alcanzan el nivel B2 de competencia	6.8%	35% (50%)	75%	100%
Porcentaje de estudiantes de educación media que alcanzan el nivel B1 de competencia PRUEBA ICFES	8%	40%	70.4%	100%
Futuros docentes de inglés en educación básica y media que alcanzan el nivel C1 de competencia	58% en B2 0% C1	75% en B2 25% en C1	100% en B2 50% en C1	100% en C1
Porcentaje de estudiantes universitarios que alcanzan el nivel B2 de competencia	28% B1	70% B1 30% B2	100% B1 70% B2	100% B2

Estrategias para el desarrollo de competencias comunicativas en inglés

- Adopción de los estándares de inglés por parte de los distintos estamentos involucrados, como base común para fijar metas, diseñar currículos y evaluar la competencia en lengua extranjera en el país, así como para certificar las competencias de las personas. Los estándares de inglés, elaborados por el Ministerio de Educación con base en el Marco Común Europeo de referencia para las lenguas³³, hacen explícitas las competencias que deberán desarrollar los estudiantes para comprender y ser comprendidos en lengua inglesa. La adopción de un referente común con otros países permitirá a Colombia ver los avances frente a otras naciones e introducir parámetros internacionales al contexto local.

³³ García Santa-Cecilia, Alvaro, Bases comunes para una Europa plurilingüe: Marco Común Europeo de referencia para las lenguas. Publicado en el Anuario 2002 del Instituto Cervantes http://cvc.cervantes.es/obref/anuario/anuario_02/

- Certificación de profesores para la enseñanza del inglés: los profesores en servicio y quienes en adelante ingresen a la carrera docente deberán obtener una certificación que acredite su competencia en la lengua así como sus habilidades para enseñarla. Dicha certificación será expedida por centros de enseñanza debidamente acreditados, alineados con estándares internacionales. Los profesores actualmente vinculados recibirán formación que les permita ubicarse en el nivel intermedio avanzado (B2 en la escala de competencias).
- Crédito educativo a profesores de inglés de instituciones educativas públicas y privadas para adelantar cursos de perfeccionamiento de la lengua en países angloparlantes, a través del ICETEX. Las condiciones de estos programas podrán definirse mediante acuerdos binacionales en los que se ofrezcan posibilidades de intercambio con profesores extranjeros de lengua española.
- Evaluación y certificación de competencias: realizar evaluaciones periódicas de inglés que permitan establecer el nivel de competencia de estudiantes y docentes, con el doble propósito de (a) suministrar información para el diseño de planes de mejoramiento y (b) certificar a las personas que acrediten tener un nivel intermedio avanzado (B2). Este certificado será otorgado por institutos de idiomas debidamente acreditadas y será reconocido por los empleadores como evidencia del nivel de inglés de los aspirantes a ingresar o promoverse en el mercado laboral y por las instituciones de educación superior,
- Certificación de calidad de la oferta de cursos de inglés, como mecanismo de aseguramiento de calidad de las escuelas de educación formal y no formal que ofrecen cursos de inglés en distintos niveles. Dicha certificación estará a cargo de organismos externos acreditados ante la Superintendencia de Industria y Comercio con base en criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y se ajustará al marco de referencia que ha adoptado el país para establecer las metas del Programa Nacional de Bilingüismo.
- Apoyar el aprendizaje del inglés con medios masivos de comunicación, mediante la emisión por radio y televisión de cursos y programas de interés para jóvenes y adultos.

Competencias laborales generales

La articulación entre educación y trabajo es uno de los temas que se destaca en la agenda actual de política educativa. Al problema del desempleo y a la dificultad que encuentran los jóvenes, en especial aquéllos con menores niveles de educación, para insertarse en el mundo laboral, se suman las nuevas exigencias de una mayor competitividad del sector productivo, las demandas de las empresas que han introducido nuevas tecnologías y la crisis de los sistemas tradicionales de formación para el trabajo.

La educación para el trabajo no es una formación alternativa para quienes no tienen la oportunidad de continuar estudios superiores. Dado que el trabajo es una actividad esencial de

las personas, mediante la cual establecen una relación productiva con el entorno no sólo para generar ingresos sino para realizar sus potencialidades, la preparación para el trabajo (que no es lo mismo que la formación para el desempeño de un trabajo específico) debe ser parte del núcleo común de los currículos desde la educación básica. Las fronteras entre la educación académica (conducente a la universidad) y la vocacional (conducente al trabajo) propia de la secundaria tradicional³⁴ han comenzado a desaparecer, a favor de una educación que equilibre elementos de una y otra. La tendencia parece apuntar no tanto hacia enriquecer la educación vocacional con elementos de educación académica, como a incluir en la enseñanza de las áreas académicas tradicionales aplicaciones y usos propios del mundo del trabajo³⁵, con el fin de desarrollar *competencias laborales generales*.

Si bien es cierto que la especialización de los recursos humanos es una condición esencial para soportar el crecimiento económico, también lo es, cada vez más, que las personas demuestren poseer una serie de habilidades genéricas que les permitan desempeñarse exitosamente en distintos contextos laborales, adaptarse a cambios frecuentes en las condiciones de trabajo y progresar. Aunque la literatura se refiere a estas competencias con distintas denominaciones³⁶, los países que han introducido este enfoque en sus sistemas educativos coinciden en afirmar que se trata de habilidades, actitudes y valores que no están ligadas a una ocupación en particular, ni a ningún sector económico, cargo o tipo de actividad productiva, pero que son necesarias en todo tipo de trabajo, ya sea en un empleo o en una iniciativa propia para la generación de ingreso, como condición obtener un trabajo o generarlo, mantenerse en él y continuar aprendiendo a lo largo de la vida.

Las distintas caracterizaciones o “listas” de competencias laborales generales coinciden en incluir, además de las básicas, las siguientes: comunicación y trabajo en equipo, orientación al servicio, utilización de herramientas e información, solución de problemas, pensamiento sistémico. Además han venido adquiriendo relevancia atributos personales tales como la responsabilidad, flexibilidad ante el cambio, autoestima, entusiasmo, motivación y capacidad para manejar el tiempo. Todas estas competencias están en la base de lo que se requiere para desempeñarse en cualquier puesto de trabajo. Algunos trabajos pueden requerir calificaciones mayores, pero pocos van a requerir menos.

En el contexto colombiano estas competencias han sido caracterizadas como aparece en la Tabla 5.

³⁴ Grado 6° a 11°.

³⁵ The World Bank (2005) Expanding Opportunities and Building competencias for Young People. A new agenda for Secondary Education. Washington D.C.

³⁶ Competencias vocacionales genéricas (Australia), competencias para la empleabilidad (Estados Unidos.), competencias clave o *key competencies* (Reino Unido), entre otros.

Tabla 5. Competencias laborales generales

Intelectuales	Condiciones intelectuales asociadas con la atención, la memoria, la concentración, la solución de problemas, la toma de decisiones y la creatividad.
Personales	Condiciones del individuo que le permiten actuar adecuada y asertivamente en un espacio productivo, aportando sus talentos y desarrollando sus potenciales, en el marco de comportamientos social y universalmente aceptados. Aquí se incluyen la inteligencia emocional y la ética, así como la adaptación al cambio.
Interpersonales	Capacidad de adaptación, trabajo en equipo, resolución de conflictos, liderazgo y proactividad en las relaciones interpersonales en un espacio productivo.
Organizacionales	Capacidad para manejar recursos e información, orientación al servicio y aprendizaje a través de la referenciación de experiencias de otros.
Tecnológicas	Capacidad para transformar e innovar elementos tangibles del entorno (procesos, procedimientos, métodos y aparatos) y para encontrar soluciones prácticas. Se incluyen en este grupo las competencias informáticas y la capacidad de identificar, adaptar, apropiar y transferir tecnologías.
Empresariales o para la generación de empresa	Capacidades que habilitan a un individuo para crear, liderar y sostener unidades de negocio por cuenta propia, tales como identificación de oportunidades, consecución de recursos, tolerancia al riesgo, elaboración de proyectos y planes de negocios, mercadeo y ventas, entre otras.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional

En los últimos años, Colombia ha dado pasos importantes para introducir en el sistema educativo objetivos y estrategias para desarrollar competencias laborales generales. Mediante procesos investigativos ha sido posible establecer cuáles son las competencias que requieren las empresas de todos sus trabajadores³⁷. Programas para el mejoramiento de la educación media han introducido experiencias encaminadas a proporcionar a los estudiantes oportunidades para desarrollar estas competencias, con el apoyo de empresas del sector productivo con el fin de permitir un acercamiento a situaciones reales del mundo laboral.

El reto para los próximos 15 años consiste en convertir las competencias laborales generales en un componente esencial del currículo desde la educación básica secundaria. Esto significa brindar a todos los estudiantes, independientemente de su área de formación, nivel educativo o preferencias vocacionales, oportunidades para desarrollar estas habilidades en situaciones cercanas a la realidad de la producción de bienes y servicios, que los obliguen a poner en juego su capacidad para resolver problemas concretos que impliquen la búsqueda y procesamiento de información, la identificación de alternativas y definición de cursos de acción, el uso de medios (tecnología) y la interacción con otros en un ambiente armónico de trabajo en equipo.

³⁷ Puig, J. (2002). Un balance de las competencias laborales emergentes. Bogotá, Corpoeducación – Universidad de Antioquia.

Metas para la formación en competencias laborales generales

Metas	2005	2010	2015	2019
- Instituciones educativas de media académica incorporando competencias laborales generales al currículo	43%	100%	100%	100%

Estrategias para la formación en competencias laborales generales

- Adoptar, con el respaldo de representantes del sector productivo, un marco único con las competencias laborales generales requeridas para un desempeño laboral exitoso. Esta estrategia contará con el apoyo de organizaciones empresariales que mantienen vínculos con el sector educativo y entidades del sector público y privado vinculadas a programas estructurados para el mejoramiento de la competitividad.
- “Traer” al medio educativo casos reales del mundo laboral mediante el diseño e implementación de unidades pedagógicas estructuradas para el aprendizaje de competencias laborales generales. Lo anterior implica constituir equipos interdisciplinarios con educadores y expertos del sector productivo que definan conjuntamente contenidos y actividades pertinentes, así como formas de evaluación. Estos casos estarán a disposición de los docentes en portales educativos y podrán ser la base para la realización de proyectos colaborativos.
- Diseñar casos y ejercicios de simulación, apoyados en nuevas tecnologías, que permitan a los jóvenes conocer distintas actividades productivas y explorar sus intereses.
- Promover el trabajo voluntario de personas que puedan compartir sus trayectorias profesionales con los jóvenes para favorecer los procesos de definición de sus proyectos de vida, mediante ejercicios de tutoría.
- Promover la vinculación de las comunidades a las instituciones educativas en proyectos prácticos en los que los jóvenes integren sus conocimientos académicos a sus realidades locales y practiquen las competencias laborales generales.
- Promover el diseño por parte de las empresas de páginas web corporativas dirigidas a estudiantes de educación básica y media, con información sobre sus procesos productivos presentada en forma didáctica, así como sobre los requerimientos para desempeñarlos, con énfasis en las competencias laborales generales.
- Desarrollar mecanismos de evaluación de las competencias orientados a comprobar el nivel de desarrollo de éstas en situaciones concretas del mundo laboral. Aunque algunas de estas habilidades podrían evaluarse con instrumentos tradicionales, otras requerirán la observación del desempeño mediante, por ejemplo, simulaciones y juegos de roles que en

algunos casos pueden asemejarse a situaciones propias de procesos de selección en las empresas.