



ISBN: 9786073022569

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOBRE LA
UNIVERSIDAD Y LA EDUCACIÓN

Ducoing Watty, P. (2019).
La educación secundaria colombiana.
En Autor (Coord.), *La educación secundaria en el mundo: el mundo de la educación secundaria (Colombia, Brasil y Argentina)* (pp. 59-181). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.

Patricia Ducoing Watty

INTRODUCCIÓN

De acuerdo con un reporte efectuado por Vakis y otros (2015), uno de cada cinco habitantes de Latinoamérica vive todavía en la pobreza, a pesar de que en esta última década se han logrado importantes avances en cuanto a la reducción de la desigualdad. En efecto, 70 millones salieron de la pobreza en América Latina y el Caribe, cifra extraordinaria en la región. En este rubro, Colombia, que representa la cuarta economía de América Latina, no es la excepción, ya que su tasa de incidencia de la pobreza transitó de 40.3 en 2009 a 30.6 en 2013 (BM, 2015). De la misma manera, en 2014 se registró una tasa de 29.3, es decir, una reducción de 1.3 por ciento con respecto al año anterior (DANE, 2014b). Esto marca una tendencia decreciente en dicho país, gracias, entre otros elementos, al crecimiento económico y al atinado manejo de los programas sociales.

Sin embargo, aunque disminuyó la tasa nacional de pobreza extrema, al pasar de 15.8 en 2008 a 8.4 en 2014, en las zonas rurales el porcentaje en este último año asciende a 18.2 (DANE, 2014b). Es aquí justamente donde habita la mayoría de los grupos indígenas, afrocolombianos y gitanos, quienes representan cerca de 15 por ciento de la población total y quienes, en décadas pasadas, no tenían la posibilidad de acceder al servicio educativo, particularmente a la secundaria básica, como tampoco la tenían varios sectores de la población mestiza.

La secundaria colombiana nació, como en el resto de los países latinoamericanos, destinada a la élite, y perduró bajo esta lógica durante buena parte del siglo xx. El elitismo, en este caso, alude a dos escenarios: por un lado, a la posibilidad de acceso y conclusión del nivel –ya que no en todos los departamentos y municipios del país se ofrecía este servicio–, y por otro, a la alta presencia del sector privado –sobre todo en zonas urbanas– y, contrariamente, al reducido número de escuelas públicas, situación que se ha revertido al incrementarse de manera sostenida la participación del Estado en las últimas décadas. En este marco, la pobreza ha constituido un factor asociado a la no escolarización, lo que en Colombia y en todos los países en desarrollo ha contribuido al incremento de las desigualdades sociales, económicas y educativas. Tal como lo señalan Sarmiento y otros (2001), de acuerdo con el índice de calidad de vida, la población de cinco años y más ubicada en el decil de menores ingresos sólo incrementó un grado de escolaridad promedio en más de 10 años, al pasar de 3.84 a 4.95 años entre 1985 y 1997, mientras que la población más rica, correspondiente al decil de mayores ingresos, incrementó su escolaridad de 9.94 a 11.53 años. Esto significa que la población que percibe menores ingresos apenas alcanza en promedio cinco años de escolaridad, lo que representa menos de la mitad de lo que logran los de mayores ingresos.

Fue apenas a fines del siglo pasado que el Estado colombiano se fijó nuevas prioridades en materia educativa: emprendió acciones y estrategias puntuales para ampliar la cobertura de la educación básica –preescolar, primaria y secundaria– por medio de políticas y programas específicos para atender a la población en general y, de manera específica, a estos grupos vulnerables, con el fin de democratizar la educación, universalizando el servicio educativo. A pesar de estos esfuerzos, prevalecen todavía rezagos no sólo en materia de calidad, sino también de cobertura. Un total de 1100000 niños y adolescentes se encuentran fuera del sistema educativo, de los cuales 70 por ciento se ubica en zonas rurales. Así, mientras en las ciudades concluyen la educación media 82 de cada 100 alumnos, en los ámbitos rurales sólo 48, lo que significa que todavía hay camino por recorrer para lograr la equidad en el acceso, la permanencia y la

conclusión de la educación obligatoria (MEN, 2015). Por otro lado, en las pruebas Saber, de carácter nacional, hay una brecha importante entre los resultados de escuelas públicas y privadas: en 2009, en lenguaje de 5.º grado de primaria,¹ los alumnos de las escuelas privadas alcanzaron en promedio un puntaje de 342, los de públicas urbanas, 288, y los de públicas rurales, sólo 272 puntos. La misma situación ocurrió en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de 2009: en lectura, Colombia se encuentra debajo de Chile y de México; en matemáticas, debajo de Chile, de México, de Argentina y de Brasil (MEN, 2015).

Con la finalidad de cerrar las brechas existentes en el país, el MEN ha emprendido diversas acciones, entre las que destaca la creación del Programa para la Transformación de la Calidad Educativa: Todos a Aprender, con el objetivo de mejorar los aprendizajes en los centros escolares de los alumnos que se encuentran en situación vulnerable. Este programa tiene cuatro componentes: el pedagógico, el de formación situada (para los maestros), el de gestión educativa y el de condiciones de infraestructura. Por el primero se pusieron a disposición de las escuelas diferentes materiales (referentes curriculares, guías para el aula) y se implementaron diversos programas (Plan Nacional de Lectura y Escritura, evaluación de los aprendizajes). En cuanto a la formación situada, ésta se concibe como el acompañamiento a directivos y profesores por parte de formadores y tutores expresamente preparados para ello. El componente de gestión educativa se centra en la formación, acompañamiento y seguimiento de los rectores (directivos) de los establecimientos, así como en la evaluación externa del mismo programa. Finalmente, acerca de las condiciones básicas de infraestructura, se ha trabajado en materia de alimentación, transportes, infraestructura física y tecnológica.

Este programa ha producido importantes y favorables efectos: en 2012 se atendieron cerca de 3 000 establecimientos educativos, que concentran a más de dos millones de alumnos con cerca de 70 000

1 Las pruebas Saber son evaluaciones auspiciadas por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y se aplican a los alumnos de 3.º y 5.º grados de primaria y 9.º de educación media.

educadores, 70.85 por ciento de los cuales se ubican en zonas rurales y 22.15 en urbanas (MEN, 2015).

Colombia ha apostado por mejorar la cobertura y la calidad de la educación y ha movilizado todos los recursos humanos, financieros, de gestión y tecnológicos para avanzar como una sociedad equitativa y democrática que busca cerrar las brechas entre pobres y ricos, entre escolarizados y no escolarizados, entre población rural y urbana, entre mestizos, grupos originarios y migrantes. Este trabajo pretende dar cuenta de la situación de la educación básica secundaria en términos de su ubicación en el sistema educativo y de éste en el contexto sociopolítico, económico y cultural del país; de las modalidades adoptadas para atender a los diferentes grupos étnicos; de los logros y rezagos en materia de cobertura y calidad; de la última reforma curricular puesta en marcha, y de la formación de los profesores que atienden este ciclo educativo. A su vez, es producto de un trabajo de gabinete y de campo efectuado en Bogotá, en varias escuelas básicas secundarias, públicas y privadas, en las que se tuvo la oportunidad de entrevistar a directivos y profesores, pero también a algunos funcionarios del MEN, quienes nos proporcionaron documentación importante para llevarlo a cabo.

MARCO SOCIOHISTÓRICO, POLÍTICO Y ECONÓMICO

Un breve recorrido histórico de Colombia

Colombia se conforma como Estado en 1810, a partir del Virreinato de la Nueva Granada, colonia del imperio español que había sido fundada en 1550. De acuerdo con Low (1971), los periodos que conforman la historia del país son: Época Precolombina (termina con el descubrimiento); Conquista (desde el descubrimiento hasta 1550); Colonia (de 1550 a 1810); Independencia (de 1810 a 1819), y República (de 1819 a la fecha). Únicamente aludiremos a la Colombia contemporánea a partir de un breve bosquejo.

Hacia fines de 1819 se reunió el Congreso de Angostura en Venezuela y se proclamó la República de la Gran Colombia, entonces

integrada por la Nueva Granada, Venezuela y Ecuador. Al separarse Venezuela en 1829 y Ecuador en 1830, el territorio colombiano quedó con el nombre de Nueva Granada, que fue modificado por el de Confederación Granadina en 1857, con una organización semifederal. No fue sino hasta la Constitución de 1863 cuando se le dio al país una organización totalmente federalista y se le cambió de nuevo el nombre por el de Estados Unidos de Colombia. Sin embargo, el carácter democrático de la nación se adoptó hasta la Constitución de 1886 –cuyos postulados generales permanecen vigentes, aunque con reformas–, que fue la que definió su actual denominación: República de Colombia. De acuerdo con Low (1971), entre los acontecimientos más importantes del periodo cabe destacar: las luchas entre liberales y conservadores; la disociación de Panamá en 1903; el asesinato del líder popular de izquierda, Jorge Eliécer Gaitán, en 1948, y los sangrientos motines en Bogotá y otras ciudades; la violencia política; el golpe militar de 1953; la caída de la dictadura en 1957, y el establecimiento del Frente Nacional, por el cual se introducía la paridad política y la alternancia de los partidos en el poder (1958-1974). Hacia 1990 y ante la necesidad de reformar la Constitución de 1886, por iniciativa de un grupo estudiantil se aprobó un plebiscito en el que se disponía la conformación democrática de la Asamblea Constituyente, integrada por diferentes fuerzas (liberales, conservadores, estudiantes, indígenas, guerrilleros reinsertados). De ahí se originó la Constitución Política de 1991, que proclamaba la participación ciudadana, el respeto a los derechos fundamentales y la consolidación de la tradición democrática.

En efecto, con la nueva Constitución se habrían de modificar muchos elementos de corte social y político del país, tales como la acción de tutela; la descentralización; la libertad religiosa; el reconocimiento de las minorías étnicas y la equidad de género; el reconocimiento de los derechos fundamentales; la instauración de la defensa de la naturaleza y la preservación del medio ambiente; el establecimiento de varios mecanismos de participación directa para la toma de decisiones políticas (plebiscito, consulta popular y referendo, entre otros); la fundación de la Defensoría del Pueblo y de un sistema de salud con los principios de universalidad, solidaridad y

eficiencia, así como la atención integral a la familia (Asamblea Nacional Constituyente, 2011).

Con base en los principios adoptados en la Constitución de 1991 se habrían de redefinir las orientaciones y las directrices de la educación nacional, de ahí que resulte fundamental conocerlos a fin de poder entender las particularidades de este sistema educativo con su multiplicidad de programas y modalidades.

Organización político-administrativa

La organización político-administrativa del Estado colombiano es complicada, pero constituye la base sobre la cual se ha edificado el servicio educativo en los diferentes niveles, por lo que es de primera importancia comprenderla. Con base en la Constitución Política, particularmente en su artículo 1.º, “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (Asamblea Nacional Constituyente, 2011).

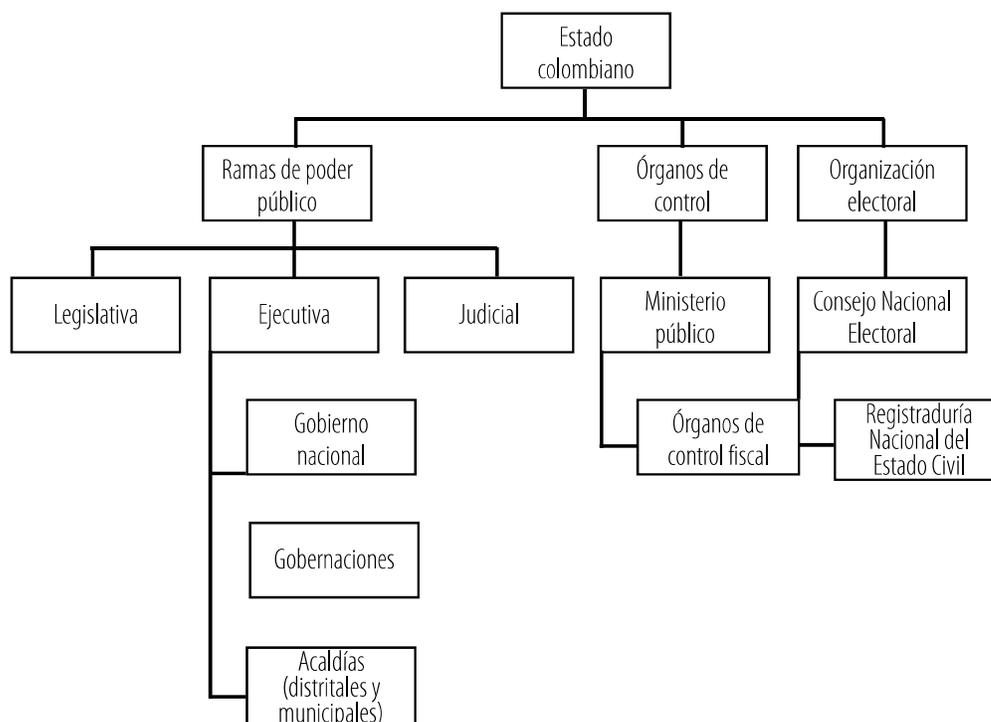
El poder público se conforma por las ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial (Asamblea Nacional Constituyente, 2011; esquema 1). El gobierno está formado por el presidente, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos. Si bien el castellano es la lengua oficial, también lo son las de los diversos grupos étnicos, asunto que ha resultado relevante para la organización y gestión del servicio educativo en las zonas semiurbanas y rurales, tal como se verá más adelante (DNP, 2011: 54)

Colombia es un Estado unitario que mantiene una centralización política y una descentralización administrativa, lo que significa que el Estado se reserva el despliegue de las funciones legislativa y judicial, en tanto que la función administrativa ha sido transferida a diferentes entidades territoriales. Las entidades, como parte del poder público, son autónomas y, por tanto, tienen capacidad para tomar decisiones con respecto a sus finanzas, fijar impuestos, gobernarse y administrar sus recursos. En este sentido, se puede señalar que el Estado colombiano –a diferencia de otros países latinoameri-

canos– ha sabido llevar la delantera en materia de desconcentración de los servicios, particularmente los educativos (DNP, 2011: 48).

ESQUEMA 1.

Estructura del Estado colombiano



Fuente: DNP (2010).

De acuerdo con el artículo 286 constitucional, las entidades territoriales son los departamentos, los distritos y los municipios, pero también los territorios indígenas, todos los cuales son autónomos, como arriba apuntamos. Tanto las entidades territoriales como los resguardos indígenas reciben aportaciones a través del Sistema General de Participaciones para financiar los servicios que les son encomendados, tales como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento, entre otros.

Política y administrativamente, Colombia se encuentra organizada en 32 departamentos, 1123 municipios y varios distritos. Los departamentos son las unidades territoriales de primer nivel y están a cargo de un gobernador y una asamblea de diputados elegidos por

la población. Son varias las funciones de los departamentos; sin embargo, sólo destacaremos las siguientes:

Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, promover su desarrollo y el bienestar de sus habitantes. Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalen (DNP, 2011: 150).

A su vez, los departamentos se encuentran organizados con base en municipios, unidades de segundo nivel que constituyen las entidades territoriales básicas de la división política con autonomía administrativa y fiscal. Las autoridades de los municipios son el alcalde, como jefe del gobierno local, y el concejo. Éste es una corporación administrativa integrada por concejales electos popularmente, que goza de autonomía administrativa y presupuesto propio.

Los municipios se encuentran divididos en dos zonas: la urbana y la rural. La primera, que cuenta con toda clase de servicios –agua, luz, drenaje, hospitales, colegios, etcétera–, alude a todas las edificaciones agrupadas en manzanas y delimitadas por avenidas y calles. Corresponde a las capitales y cabeceras municipales. Por el contrario, la zona rural se caracteriza por contar con una dispersa disposición de viviendas y establecimientos agropecuarios que carecen de un trazado y que, usualmente, no cuentan con todos los servicios públicos.

Como entidades territoriales con un régimen administrativo especial, los distritos son municipios que destacan por presentar características particulares vinculadas con su tamaño, población, economía, industria y cultura, entre otros. Actualmente existen cinco distritos: el capital de Bogotá; el turístico y cultural de Cartagena de Indias; el de Santa Martha; el industrial y portuario de Barranquilla, y el industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura (DNP, 2011).

Los territorios indígenas son el tercer nivel de división administrativa en Colombia. Son áreas de régimen especial creadas de común acuerdo entre el gobierno y las comunidades indígenas, que pueden tener el carácter de entidad territorial cuando cumplen los requisitos legales. Estos territorios son gobernados por consejos, conforme los usos y costumbres de sus respectivas comunidades.

La economía colombiana

Colombia es uno de los países considerados emergentes, que ocupa el cuarto lugar entre las economías más grandes de Latinoamérica, después de Brasil, México y Argentina, y el sexto en el continente americano. Así lo suscribió Browne (2011): “Colombia es ya una potencia emergente con una economía diversificada, una creciente clase media y un gobierno democrático sólido con un líder de gran fortaleza a la cabeza”. La economía colombiana ocupa el lugar 31 a nivel mundial. De acuerdo con *El Economista* (2014), el mejor desempeño de América Latina entre enero y marzo de 2014 fue el de Colombia, al crecer su producto interno bruto (PIB) 6.4 por ciento anual. Este crecimiento ha sido más o menos constante, salvo en los últimos dos trimestres de 2012 y el primero de 2013, en el que se mantuvo alrededor de dos por ciento. La evolución del PIB por trimestre desde 2011 hasta el inicio de 2014 se puede ver en cuadro 1.

CUADRO 1.

Evolución del PIB de Colombia

| Periodo | Variación anual |
|---------|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------|---------|-----------------|
| 2011-1 | 5.7 | 2012-1 | 6.0 | 2013-1 | 2.9 | 2014-1 | 6.4 |
| 2011-2 | 6.3 | 2012-2 | 5.1 | 2013-2 | 4.6 | | |
| 2011-3 | 8.0 | 2012-3 | 2.5 | 2013-3 | 5.8 | | |
| 2011-4 | 6.4 | 2012-4 | 2.7 | 2013-4 | 5.3 | | |

Fuente: DANE (2014a: 2).

La fortaleza de la economía colombiana se fundamenta en importantes transformaciones económicas, políticas y sociales, cam-

bios que se pueden demostrar con cifras contundentes. Se trata de un país cuyo PIB aumentó de menos de 100 000 millones de dólares en 2000, a más de 375 000 millones de dólares en la actualidad; cuyo PIB per cápita que supera los 8 000 dólares, cuando a principios de la década era de 2 000, y tiene un comercio exterior que se multiplicó por seis y actualmente bordea 120 000 millones (ANDI, 2012: 7).

A pesar de esta favorable situación de la economía en general, Colombia tiene una histórica deuda externa que se inició desde el siglo XIX y continúa siendo muy grande. Al respecto, se destaca que la deuda aumentó 13 por ciento anual en 2013, equivalente a 90 164 millones de dólares y a 24 por ciento del PIB nacional. Esto significa un incremento de 2.5 puntos porcentuales en este último. Del total del aumento de la deuda, 11.8 por ciento –es decir, 38 970 millones de dólares– corresponde al sector privado y 13.9 al público –esto es, 51 195 millones de dólares (Portafolio, 2014).

La economía colombiana se basa en actividades de los diferentes sectores. Entre las del sector primario se pueden señalar las agrícolas, ganaderas y pesqueras. Dentro de las agrícolas, el café constituye un elemento básico de la economía. De hecho, Colombia devino en un importante productor de café en la década de los noventa y desde entonces se convirtió en gran exportador. Ocupa el segundo lugar como productor de café en el mundo, después de Brasil. Estados Unidos, Alemania, Japón, Holanda, Suecia y la Unión Europea son los principales compradores del café colombiano. Asimismo, produce plátano, caña de azúcar y coco, principalmente, pero además cultiva soya, algodón, arroz y frijol. En cuanto a la ganadería, el país se ha destacado por contar con grandes cantidades de cabezas de ganado vacuno, ovino, porcino y caprino, algunas de las cuales exporta. Colombia también produce pescado, pero no en gran escala, debido a la falta de vías de comunicación.

En cuanto al sector secundario, éste se ha concentrado además de en la capital –Bogotá– en otras ciudades como Medellín y Cali, aunque son varias más las que han introducido actividades industriales, como Barranquilla y Cartagena. En general, Colombia ha experimentado un gran desarrollo industrial a partir de los años setenta. Las industrias de la alimentación, el tejido y el hilado son las más

significativas del país, por la cantidad de empleados que ocupan, el volumen de la producción, el número de establecimientos y el nivel de consumo (ANDI, 2012). Son también importantes las actividades relacionadas con la minería, la producción petrolera y la carbonífera. En realidad, Colombia destaca por la producción de petróleo y oro, aun cuando se extraen grandes cantidades de diversos minerales, como plata, esmeraldas, cobre, níquel, platino, gas natural y carbón. Como bien se sabe, el trabajo con el oro se origina en el mundo prehispánico y se mantiene a la fecha con gran intensidad. Colombia es el primer productor de oro de Latinoamérica.

En relación con el sector terciario, en Colombia sobresalen la banca, la construcción, las comunicaciones, la hotelería y el turismo.

En 2010, la participación de las actividades económicas en el PIB se encontraba distribuida de la siguiente manera: actividades primarias, 9.3 por ciento; secundarias, 38 por ciento, y terciarias, 52.7 por ciento.

Salvo la industria manufacturera, los diferentes sectores han registrado crecimiento (cuadro 2).

CUADRO 2.

Crecimiento económico de Colombia: crecimiento del PIB

| Actividades | 2010 | 2011 | Enero-septiembre 2012 |
|---|-------------|-------------|----------------------------------|
| Agropecuaria | 1.0 | 2.1 | 2.1 |
| Minería | 12.3 | 14.5 | 7.2 |
| Carbón | 2.6 | 15.3 | 6.1 |
| Petróleo | 19.2 | 17.5 | 6.0 |
| Industria manufacturera | 2.9 | 4.1 | -0.0 |
| Electricidad, gas y agua | 1.2 | 1.7 | 3.8 |
| Construcción | -1.7 | 5.5 | 0.6 |
| Edificaciones | -2.1 | 4.8 | 2.5 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 5.1 | 6.0 | 4.2 |
| Transporte, comunicaciones | 5.0 | 6.7 | 4.3 |
| Finanzas, servicios a empresas | 2.9 | 5.9 | 5.5 |
| Servicios sociales, comunales, personales | 4.8 | 3.2 | 4.3 |
| Gobierno | 5.5 | 1.8 | 4.3 |
| PIB total | 4.0 | 5.9 | 3.9 |

Fuente: ANDI (2012: 11).

Hacia 2012, el avance del país se tradujo en una mayor presencia mundial, en tanto que pasó de ocupar el número 38 entre las economías, al 31. Esta situación se debe, en parte, a las inversiones extranjeras que han ido aumentando de manera exponencial. El gran crecimiento económico se ha visto también reflejado en el aumento de los ingresos de la población y en la tendencia de disminución de la pobreza.

Entre los indicadores que dan cuenta de la favorable economía entre 2010 y 2012 destacan: el incremento en las exportaciones, la desaceleración de la pobreza y el desempleo, la generalización de los servicios de salud y la mejora, aunque reducida, del Índice de Gini (cuadro 3).

CUADRO 3.

Algunos indicadores de la economía

| Indicadores | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| PIB (millones de dólares) | 94 075 | 333 155 | 376 821 |
| PIB per cápita en dólares | 2 385 | 7 235 | 8 089 |
| Exportaciones (millones de dólares) | 13 158 | 56 954 | 61 500 |
| Inflación | 8.8 | 3.7 | 2.8 |
| Tasa de desempleo (promedio anual) | 16.7 | 10.8 | 10.4 |
| Afiliados salud (miles) | 22 756 | 41 231 | 42 400 |
| Tasa de pobreza | 55.0 | 34.1 | 30.0 |
| Índice de Gini | 0.570 | 0.548 | 0.540 |

Fuente: ANDI (2012: 8).

Según datos del primer trimestre de 2013, la población económicamente activa estuvo conformada por 13 212 000 hombres (59.3 por ciento) y 9 713 000 mujeres (40.7 por ciento). El porcentaje de hombres ocupados alcanzó 68.3, mientras que el de mujeres fue mucho menor, tan sólo 44.8. El desempleo total nacional fue de 23.7 por ciento (14.9 por ciento fueron mujeres, contra 8.8 por ciento de los hombres). En relación con la ocupación de la población activa, destacan los siguientes datos: 43.8 por ciento de los hombres y 42 por ciento de las mujeres trabajan por cuenta propia. La ocupación principal de la población es la de obrero o empleado particular, ya que representa 43 por ciento en hombres y 35.4 en mujeres. Por otro

lado, sólo 5.9 por ciento de los hombres y 2.8 de las mujeres están ocupados como patrones o empleadores (DANE, 2013).

Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, que realiza el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población en edad de trabajar, con respecto a la población total, se incrementó en dos puntos porcentuales en el primer trimestre de 2014, comparada con el mismo periodo de 2013, al pasar de 79.2 a 79.5 por ciento. Igualmente, se incrementó en tres puntos la tasa de ocupación, al pasar de 56.3 por ciento en el primer trimestre de 2013 a 56.5 por ciento en el de 2014. Esta situación se explica por el incremento de la población en edad de trabajar, que pasó de 36 110 643 personas en 2013, a 36 632 122 en 2014; es decir, 1.4 por ciento.

En el cuadro 4 se muestra la evolución de los indicadores del mercado laboral colombiano del primer trimestre de 2012 al primer trimestre de 2014.

CUADRO 4.

Algunos indicadores del mercado laboral

| Periodo | Población en edad de trabajar | Tasa de población ocupada sobre población en edad de trabajar | Tasa de población desempleada sobre población económicamente activa | Tasa global de participación de población económicamente activa sobre población en edad de trabajar | Subempleo sobre población económicamente activa |
|----------|-------------------------------|---|---|---|---|
| 2012-I | 79.0 | 56.7 | 11.6 | 64.2 | 31.1 |
| 2012-II | 79.0 | 58.2 | 10.5 | 65.0 | 33.2 |
| 2012-III | 79.1 | 57.5 | 10.2 | 64.1 | 33.0 |
| 2012-IV | 79.2 | 58.9 | 9.2 | 64.9 | 32.4 |
| 2013-I | 79.2 | 56.3 | 11.4 | 63.5 | 30.4 |
| 2013-II | 79.3 | 57.9 | 9.6 | 64.0 | 32.8 |
| 2013-III | 79.3 | 58.1 | 9.4 | 64.1 | 30.2 |
| 2013-IV | 79.4 | 59.6 | 8.2 | 65.0 | 31.4 |
| 2014-I | 79.5 | 56.5 | 10.5 | 63.2 | 28.4 |

Fuente: DANE (2014a: 7).

El salario mínimo legal mensual para 2014 quedó fijado en 616 000 pesos colombianos, que equivalen a 333 dólares aproximadamente. Sin embargo, los trabajadores que ganen hasta dos salarios mínimos (1 232 000 pesos colombianos) tienen derecho a una ayuda para transporte de 72 000 pesos. En suma, el monto total mensual que

perciben los trabajadores es de 688 000 pesos colombianos; esto es, cerca de 372 dólares.

Población

Hacia 2013, Colombia registró un total de 48 321 405 habitantes, lo que significó un incremento de 616 978 con respecto a 2012. Del total poblacional, las mujeres sumaron 24 562 767 y los hombres 23 758 638, lo que representó 50.83 y 49.16 por ciento, respectivamente. En 50 años, la población colombiana casi se ha triplicado (cuadro 5). La densidad de población es de 42 habitantes por metro cuadrado.

CUADRO 5.

Evolución de la población

| Año | Población total | Hombres | Mujeres |
|------|-----------------|------------|------------|
| 2013 | 48 321 405 | 23 758 638 | 24 562 767 |
| 2008 | 45 153 037 | 22 229 055 | 22 923 982 |
| 2003 | 41 872 051 | 20 640 581 | 21 231 470 |
| 1998 | 38 568 056 | 19 039 644 | 19 528 412 |
| 1993 | 35 260 456 | 17 453 463 | 17 806 993 |
| 1988 | 32 009 024 | 15 894 148 | 16 114 876 |
| 1983 | 28 803 276 | 14 325 346 | 14 477 930 |
| 1978 | 25 725 336 | 12 808 874 | 12 916 462 |
| 1973 | 22 924 755 | 11 416 552 | 11 508 203 |
| 1968 | 20 234 946 | 10 078 388 | 10 156 558 |
| 1963 | 17 497 712 | 8 713 044 | 8 784 668 |

Fuente: Datos Macro (s.f.).

Hacia 2012, a través de la distribución de la población colombiana según la edad, se puede subrayar que es mayoritario el grupo de entre 15 y 64 años, el cual representa más de dos tercios del total poblacional, seguido por el de entre 0 y 14 años, con 27 por ciento, y finalmente el de 65 años y más, que alcanza tan sólo 6.1 por ciento (Index-Mundi, 2012).

En materia de religión, más de 90 por ciento de la población profesa la católica, que había sido la oficial del Estado hasta 1991, cuando se estableció constitucionalmente la separación Estado-Iglesia. El

resto de los habitantes pertenece, sobre todo, a una diversidad de cultos de origen cristiano y, en menor medida, a otras religiones, como judaísmo, islamismo o budismo.

En Colombia existen varios grupos étnicos, entre los que destacan los indígenas y los afrocolombianos, aunque mucho más recientemente se han incorporado los rom o gitanos; de manera sorprendente, y a diferencia de otros países, en estos grupos se ha incrementado la población en el curso de los años, sobre todo los afrocolombianos. Si en la década de los cincuenta del siglo pasado la población de estos grupos era de 11 millones de habitantes, a inicios de este siglo había aumentado casi cuatro veces, lo que significa que el Estado colombiano ha promovido la conservación de la diversidad étnica (cuadro 6).

CUADRO 6.

Grupos étnicos

| Año | Indígenas | % | Negros | % | Gitanos | % | Total |
|------|-----------|------|-----------|-------|---------|------|------------|
| 1951 | 157 791 | 1.37 | -- | -- | -- | -- | 11 548 172 |
| 1964 | 119 180 | 0.68 | -- | -- | -- | -- | 17 484 508 |
| 1973 | 383 629 | 1.86 | -- | -- | -- | -- | 20 666 920 |
| 1985 | 237 759 | 0.79 | -- | -- | -- | -- | 30 062 200 |
| 1993 | 532 233 | 1.61 | 502 343 | 1.52 | -- | -- | 33 109 840 |
| 2005 | 1 392 623 | 3.40 | 4 311 757 | 10.60 | 4 858 | 0.01 | 41 468 384 |

Fuente: Hernández (s.f.).

Según el censo de 2005, en Colombia se encuentran establecidos 87 pueblos indígenas, junto con otros más que pertenecen a distintos grupos procedentes de Ecuador, Brasil, México y Guatemala, entre otros. Estos grupos originarios se sitúan en diferentes departamentos, localizados en las áreas rurales del país, ya sea en los resguardos indígenas,² en las parcialidades indígenas³ o en territorios ilegales.

2 Con base en la legislación, los indígenas tienen derecho sobre los territorios que han ocupado tradicionalmente para aprovecharlos y hacer uso de sus recursos naturales. La figura jurídica por la que se reconocen estos derechos es la de *resguardos indígenas*: se trata de una propiedad colectiva con una organización social propia que es intransferible e inembargable.

3 "Definidas por el decreto 2164/95 como agrupaciones de descendencia amerindia que tienen conciencia de su identidad y comparten valores, rasgos, usos y costumbres culturales, formas de gobierno y sistemas formativos propios que los distinguen de otras comunidades, pero

Usualmente se sitúan en regiones naturales como la selva, las sabanas de Orinoquia, los Andes, los valles interandinos y la planicie del Caribe. Los departamentos que concentran mayor cantidad de indígenas son Guainía, Vaupés, La Guajira, Amazonas, Vichada, Cauca y Nariño; más específicamente, la mitad de los indígenas de toda la nación se ubica en La Guajira, Cauca y Nariño.

Existen actualmente 796 resguardos, ubicados en 27 departamentos y en 234 municipios. Estos resguardos ocupan aproximadamente 34 millones de hectáreas, que representan cerca de 30 por ciento del territorio total del país; ahí se localiza 43 por ciento de los bosques naturales de la nación. En ocho resguardos se concentra 75 por ciento del total de bosques naturales de todos los resguardos: Witoto, Curripaco, Cubeo, Puinave Nuk, Cubeo-Curripaco-Piapo-co-Piaroa-Puinave, Embera-Katio, Yucuna-Tanimuka-Matapi-Makuna-Cubeo y Tanimuca (SIAC y Minambiente, 2011; ver anexo 1).

Entre la población afrocolombiana se pueden distinguir cuatro grupos, según se localicen en: 1) el corredor del Pacífico colombiano; 2) los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; 3) San Basilio de Palenque, y 4) las cabeceras municipales o las ciudades grandes.

Los primeros se ubican en los bosques húmedos ecuatoriales, en las cuencas, en los manglares y litorales; es ahí donde se localizan 132 territorios colectivos de comunidades negras que ocupan casi cinco hectáreas. Su cultura es la propia de los descendientes africanos. Con una marcada identidad caribeña, se identifican las comunidades de San Andrés, cuyas raíces culturales son afro-anglo-antillanas. Su lengua es el bandé y su religión, la protestante. En el pueblo de San Basilio se habla otra lengua criolla afrocolombiana: el palenquero.

Los departamentos que concentran gran población afrocolombiana son Chocó, San Andrés, Bolívar, Valle y Cauca, seguidos de Nariño, Sucre, La Guajira, Córdoba, César, Antioquia y Atlántico;

que no tienen el carácter de resguardos indígenas sino que poseen títulos individuales o comunitarios" (DANE, 2007: 22).

los demás departamentos representan porcentajes menores a 10 por ciento de la población total (ver anexo 2).

El grupo de rom o gitanos posee características culturales que los diferencian de los demás. Se trata de una población sobre todo urbana, distribuida en kumpanias, que son

unidades variables de coresidencia y cocirculación que se asientan en barrios o se dispersan por familias entre las casas de los habitantes no gitanos en los sectores populares de las ciudades, y en segundo lugar en grupos familiares de tamaño variable que de todas maneras mantienen vínculos culturales y sociales con alguna de las kumpanias (DANE, 2007: 26).

Fue apenas en el censo de 2005 cuando se manifestó la presencia de este grupo. En la actualidad se ubican principalmente en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Nariño y Bogo. La composición de la población censada (2005) de acuerdo con su género y grupo étnico muestra que el grupo de gitanos registra el porcentaje más alto de hombres (cuadro 7).

CUADRO 7.

Composición porcentual de la población por etnia y género

| Grupos | Hombres | Mujeres |
|----------------|----------------|----------------|
| Indígena | 50.5 | 49.5 |
| Afrocolombiana | 49.7 | 50.3 |
| Rom | 52.4 | 47.6 |

Fuente: DANE (2007: 41).

Según el censo de 2005, la distribución de la población, considerando la edad y la pertenencia a un determinado grupo étnico, indica que los indígenas registran la tasa más alta en población joven (39.5 por ciento), aunque se puede observar una disminución con respecto al censo de 1993, en el que alcanzó 45.1 por ciento (cuadro 8).

CUADRO 8.

Distribución porcentual de la población étnica por grandes grupos de edad, 2005

| Población | 0 a 14 años | De 15 a 64 | 65 y más años |
|------------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Indígena | 39.5 | 55.2 | 5.2 |
| Gitana | 24.7 | 69.7 | 5.6 |
| Afrocolombiana | 33.4 | 61.3 | 5.3 |
| Sin pertenencia étnica | 30.0 | 63.6 | 6.5 |
| Nacional | 30.7 | 63.0 | 6.3 |

Fuente: Hernández (s.f.: 34).

Como arriba se señaló, la lengua que actualmente se habla en Colombia es el castellano, que es la utilizada por casi la totalidad de la población, aun cuando existen variaciones en el interior del país, tales como el costeño, el paisa y el bogotano, entre otros. Además, cerca de 400 000 personas ubicadas en 22 de los 32 departamentos hablan 65 lenguas indígenas, las cuales se han agrupado en 12 familias lingüísticas y 10 lenguas aisladas; entre las primeras destacan el chibcha, arhuaca, caribe, quechua y tupí, y entre las últimas, andoque, awácuaiquer, cofán, guambiano, kamentsá, páez, ticuna, tinigua, yegua y yaruro. Finalmente, los grupos de origen africano hablan dos lenguas criollas.

En otro orden de ideas, en el Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (UNESCO, 2011) se plantea la necesidad de obtener un índice de ruralidad a partir de los siguientes elementos: combinación de la densidad demográfica con la distancia de los centros de los poblados menores a los mayores; adopción del municipio como unidad de análisis y no el tamaño de las aglomeraciones, así como la concepción de ruralidad como un continuo y no como una dicotomía. El resultado para Colombia es que 75.5 por ciento de los municipios son fundamentalmente rurales, en los que habita 31.6 por ciento de la población, con sus jurisdicciones que ocupan 94.4 por ciento del territorio nacional.

Esa ruralidad más amplia, compleja y no reconocida desborda los marcos institucionales actuales (...) Ese nuevo enfoque deja ver con claridad que hay más ruralidad que institucionalidad pública; en pocas palabras, más ruralidad que Estado.

Reconocer la ruralidad que aquí se plantea sería el primer paso para empezar a cambiar la forma como se planea, ejecuta y evalúa la gestión de los gobiernos, tanto del nacional como de los territoriales (PNUD, 2011: s.p.).

Esto significa que aunque cerca de 70 por ciento de la población se considera urbana, la mayor parte del territorio colombiano es rural, del cual 31 por ciento corresponde a resguardos indígenas. En el análisis de la UNESCO se subraya la frágil situación de Colombia, a pesar del reciente mejoramiento de su economía:

Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo (PNUD, 2011: s.p.).

En este Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (UNESCO, 2011) se presenta, asimismo, un análisis sobre la situación de pobreza de los habitantes urbanos y rurales. En este punto se enfatizan dos hechos fundamentales: 1) el descenso de la pobreza, al pasar de 53.7 por ciento en 2002 a 45.5 en 2009, aunque el número de pobres se mantiene muy elevado (cerca de 20 millones), y 2) esta reducción en Colombia es menor que la de América Latina. En los centros urbanos, la pobreza es 2.3 veces inferior a la de los municipios altamente rurales, debido a que en éstos prevalecen diferencias sustantivas con respecto a las condiciones de las viviendas, el acceso a servicios de salud, de educación, de asistencia técnica, de agua potable, disponibilidad de crédito, de medicamentos, de empleo y, por tanto, de ingresos dignos.

Si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de Colombia se incrementó en seis puntos en promedio entre 2000 y 2010—de 0.780 a 0.840—este aumento no fue homogéneo en todo el país, ya que

prevalecen grandes diferencias entre los municipios y entre los departamentos. Se pueden destacar los casos de los departamentos que registran incrementos considerables: Bogotá, que pasó de 0.844 a 0.904, y Valle del Cauca, de 0.801 a 0.861, cuyo aumento fue de 60 puntos. A su vez, en el extremo opuesto se observa el débil incremento de varios departamentos, tales como La Guajira, que pasó de 0.686 a 0.691, cuyo crecimiento fue de cinco puntos. He aquí algunos ejemplos de la diferenciación de los avances en varios departamentos (anexo 3).

Con base en la Ley 100 de 1993, el servicio público de seguridad social se caracteriza por ser universal; es decir, todas las personas, independientemente de su origen étnico y edad, tienen derecho a éste durante cada una de las etapas de su vida, y es brindado a través del Sistema de Seguridad Social Integral. De hecho, la seguridad social se encuentra prácticamente generalizada, ya que el promedio nacional es superior a 90 por ciento (DANE, 2014c).

La esperanza de vida de la población se ha incrementado muy lentamente en los últimos años: de 1995-2000 a 2009-2014, el incremento ha sido de tan sólo tres años aproximadamente. Sin embargo, la esperanza de vida es superior en las mujeres; la diferencia registrada entre ambos géneros en el intervalo 2009-2014 es de más de seis años (cuadro 9).

CUADRO 9.

Esperanza de vida

| Periodo | Hombres | Mujeres | Total |
|-----------|---------|---------|-------|
| 1995-2000 | 67.25 | 74.25 | 70.66 |
| 1997-2002 | 68.25 | 74.69 | 71.39 |
| 1999-2004 | 68.90 | 75.12 | 71.93 |
| 2001-2006 | 69.40 | 75.52 | 72.39 |
| 2003-2008 | 69.87 | 75.90 | 72.81 |
| 2005-2010 | 70.34 | 76.27 | 73.23 |
| 2007-2012 | 70.58 | 76.62 | 73.53 |
| 2009-2014 | 70.83 | 76.94 | 73.81 |

Fuente: DANE (2011).

Es importante destacar el decremento de la mortalidad infantil en el país, al transitar de 31 por ciento en el periodo 1994-1999 a 20 por ciento en la actualidad (anexo 4).

De acuerdo con los datos del Censo de 2005, la población alfabetizada mayor de 15 años asciende a 91.6 por ciento, cifra que representa un incremento importante si se compara con años precedentes. Esto significa que el analfabetismo ha disminuido, al pasar de 27.1 por ciento en 1964 a 8.4 en 2005 (cuadro 10).

CUADRO 10.

Evolución porcentual de la alfabetización en población mayor a 15 años

| Año | Hombres | Mujeres | Total |
|------|---------|---------|-------|
| 1964 | 75.0 | 71.1 | 72.9 |
| 1973 | 83.1 | 81.1 | 82.0 |
| 1985 | 88.1 | 87.3 | 87.7 |
| 1993 | 90.6 | 90.6 | 90.6 |
| 2005 | 91.3 | 91.8 | 91.6 |

Fuente: DANE (2005a).

No obstante, hay diferencias importantes en este rubro entre la población de las cabeceras y la que reside en otras zonas. Así, mientras el promedio nacional de analfabetismo en 2011 fue de 5.8 por ciento, en las cabeceras fue sólo de 3.6, aunque en las demás regiones se incrementó hasta alcanzar 13.6 puntos porcentuales. Todavía hacia 2013 el promedio nacional era de 5.7, no obstante que en las cabeceras era de 3.8 y en las entidades territoriales restantes de 12.7 por ciento (DANE, 2014c).

Si se analiza el alfabetismo en los diferentes grupos étnicos censados en 2005, se observa que el grupo de los indígenas es el que presenta la puntuación más baja, al registrar solamente 71.4 por ciento los hombres, y las mujeres son las que obtienen el peor puntaje: 68.6. Destaca la población denominada “sin pertenencia étnica” por alcanzar el mayor porcentaje: 92.6 (cuadro 11).

CUADRO 11.

Porcentaje de población alfabetizada por grupos étnicos, 2005

| Grupos poblacionales | Total | Hombres | Mujeres |
|------------------------|-------|---------|---------|
| Nacional | 91.6 | 91.3 | 91.8 |
| Indígenas | 71.4 | 74.1 | 68.6 |
| Afrocolombianos | 88.8 | 88.6 | 89.0 |
| Gitanos | 93.8 | 94.0 | 93.7 |
| Sin pertenencia étnica | 92.6 | 92.2 | 92.9 |

Fuente: DANE (2005a).

Con respecto a la asistencia escolar de niños, adolescentes y jóvenes, se puede detectar un incremento importante en los diferentes grupos de edad, gracias sobre todo a las políticas y los programas diferenciados establecidos durante los últimos años. Así, se tiene que mientras en 1973 el grupo de cinco y seis años presentaba una asistencia de 11.1 por ciento, en 2005 la tasa es de 78 por ciento, lo que significó un aumento de casi 67 puntos porcentuales. Para el rango de siete a 11 años, se registraba en 1973 una asistencia de 58.5 por ciento y para 2005, el incremento fue de 33.5 puntos porcentuales. En cuanto a los adolescentes de 12 a 17 años, cuya asistencia en 1973 era de 57.4 por ciento, para 2005 ascendió a 77.8, lo que significó un incremento de 20.4 puntos. Para los alumnos de 5 a 17 años el aumento fue más notorio, al pasar, en 1973, de 50.8 a 83.3 por ciento, lo que significa un incremento de 32.5 puntos. Para los estudiantes de 18 a 24 años, el aumento ha sido un poco más reducido, al pasar de 19.1 a 27.1 por ciento; esto es, sólo ocho puntos porcentuales (cuadro 12).

CUADRO 12.

Porcentaje de asistencia escolar

| Años | Niños de 5 y 6 años | Niños de 7 a 11 años | Alumnos de 12 a 17 años | Alumnos de 5 a 17 años | Alumnos de 18 a 24 años |
|------|---------------------|----------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1973 | 11.1 | 58.5 | 57.4 | 50.8 | 19.1 |
| 1985 | 45.1 | 81.4 | 64.9 | 67.8 | 24.7 |
| 1993 | 58.8 | 85.2 | 68.0 | 73.4 | 26.1 |
| 2005 | 78.0 | 92.0 | 77.8 | 83.3 | 27.1 |

Fuente: DANE (2005a).

En cuanto a la escolaridad promedio de la población de 15 a 64 años de edad, de acuerdo con el Censo de 2005 se tiene lo siguiente por hogar: padre, madre o suegro, 4.53 años; jefe o jefa del hogar, 7.58 años; hijo o hija, 9.29 años (DANE, 2005a: 2), por lo que se aprecia que con el cambio generacional se incrementa la escolarización. Por otro lado, se puede observar que en los últimos tres años el promedio de escolaridad de la población infantil es sumamente reducido, lo que indica que la primaria y la secundaria no han sido generalizadas, a pesar de que forman parte de la educación obligatoria. Posiblemente en las zonas de resguardo, donde habitan los grupos indígenas y afrocolombianos, no hay escuelas para atender a la población en edad escolar. La media de los cuatro grupos de edad alcanza apenas 7.6 años de escolaridad, lo que cubre la primaria y algún grado de la secundaria en el mejor de los casos (cuadro 13).

CUADRO 13.

Promedio de escolaridad por intervalos de edad

| 5 a 14 años | | | 15 a 24 años | | | 25 a 34 años | | | 35 años y más | | |
|-------------|------|------|--------------|------|------|--------------|------|------|---------------|------|------|
| 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 | 2011 | 2012 | 2013 |
| 2.9 | 2.9 | 2.9 | 9.4 | 9.6 | 9.7 | 10.1 | 10.2 | 10.3 | 7.3 | 7.4 | 7.5 |

Fuente: DANE (2014C: 16).

Si revisamos ahora la distribución de la población por niveles cursados, conforme datos de 2010, encontramos que más de 10 por ciento carece de escolaridad alguna y que 4.7 por ciento cuenta con preescolar, 37.2 con primaria, 31.8 con secundaria, 3.9 con media técnica, 0.2 con normal y 11.9 con educación superior y posgrado (DANE, 2010).

En materia de logro educativo, en términos generales se puede señalar que hubo un buen progreso durante la última década, al pasar de 0.836 como índice en el año 2000 a 0.932 en 2010, lo que significa un incremento de 96 puntos (UNESCO, 2011: 28).

Un dato relevante es el que alude al manejo de la computadora en las personas de cinco años y más: sólo 36 por ciento de la población sabe usar la computadora, lo que da cuenta del rezago del mo-

mento (2005), que seguramente después de 10 años se ha de haber superado (DANE, 2005b: 6).

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL Y EDUCACIÓN SECUNDARIA

Composición del sistema educativo nacional

El sistema educativo colombiano se caracteriza por estar articulado y administrarse a partir de un esquema de descentralización de los servicios. Es importante reconocer que no sólo tiene institucionalizado el sistema formal, sino también el no formal. Esto significa que la autoridad, la responsabilidad y los recursos son transferidos a diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental, distrital y municipal. A partir de este contexto, la Ley General de Educación expedida en 1994, aún vigente, establece que el servicio educativo colombiano comprende:

las normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación (Congreso de Colombia, 1994).

La educación formal es impartida por instituciones oficiales y privadas que son vigiladas por el Estado; los periodos escolares llevan una secuencia regular y los contenidos son progresivos. Se organiza por niveles, ciclos y grados de acuerdo con las siguientes puntualizaciones: los niveles son etapas de la educación formal (pre-escolar, básica, media y superior); los ciclos son el conjunto de grados en la educación básica (ciclo de primaria y ciclo de secundaria), y por último, los grados corresponden a la ejecución ordenada del plan de estudios durante un año lectivo (UNESCO, 2011: 11).

Si bien la educación no formal se llevaba a cabo como complemento de la formal, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), adscrito al Ministerio de Trabajo, y algunas instituciones privadas autorizadas por el Estado habían sido los encargados de ella (Serrano, 1993). Con la puesta en marcha de la Ley 1064, el término “educación no formal” fue remplazado por “educación para el trabajo y el desarrollo humano” (Congreso de Colombia, 2006a). Su objetivo es “brindar las competencias necesarias para satisfacer las necesidades del mercado laboral, dando lugar a la obtención de un certificado de aptitud ocupacional” (UNESCO, 2011).

De acuerdo con el MEN:

la educación preescolar, la básica, la media, la del servicio especial de educación laboral, la universitaria, la técnica y la tecnológica, constituyen un solo sistema interrelacionado y adecuadamente flexible, como para permitir a los educandos su tránsito y continuidad dentro del proceso formativo personal (2004: 6).

En efecto, a diferencia del mexicano, el colombiano es un sistema coherentemente articulado a través de sus diferentes niveles, en lo que se refiere al currículum y, por tanto, a la progresión de los logros educativos. Para la organización, conducción y prestación del servicio educativo se elaboran y desarrollan los siguientes elementos, gracias a los cuales se da coherencia y continuidad a este servicio:

- 1) El Plan Nacional de Desarrollo Educativo, formulado cada 10 años por el MEN y las entidades territoriales, “tiene carácter indicativo, es evaluado, revisado y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo” (Congreso de Colombia, 1994).
- 2) El Proyecto Educativo Institucional (PEI), elaborado por cada establecimiento educativo, en el cual se señalan, entre otros aspectos, los principios y los fines de la escuela, los recursos docentes y didácticos –disponibles y necesarios–, la estrategia pedagógica, el reglamento para maestros y estudiantes, y el sistema de gestión. Este PEI, tal como se observó en las visitas efectuadas a las

escuelas, funciona de manera eficaz para atender las necesidades específicas de los alumnos, de la comunidad y de la región. Se trata de un proyecto muy puntual y concreto –y en consecuencia realizable–, que es sometido a evaluación, tal como lo estipulan las normas correspondientes.

- 3) El Sistema Nacional de Acreditación, cuya función es la de garantizar la calidad de los programas educativos y de la educación –tanto formal como no formal–, así como el desarrollo de los fines establecidos en la Ley General de Educación. El sistema es regulado por el MEN con la asesoría de la Junta Nacional de Educación (JUNE).
- 4) El Sistema Nacional de Información, que opera de manera descentralizada, pero regulado por el MEN con la asesoría de la JUNE. Entre sus objetivos destacan: difundir información valiosa para la comunidad sobre la calidad y las características de las instituciones educativas y constituir un elemento para la planeación y gestión de la educación, tanto en el ámbito territorial como nacional.

El PEI es obligatorio y se configura como el documento que representa la autonomía de la que goza cada escuela. La estructura y el contenido están definidos claramente en cuanto a los componentes esenciales que debe incluir, tales como los fundamentos de la acción educativa, el análisis de la situación institucional, los objetivos, las estrategias, la organización de los planes de estudio y los criterios de evaluación, entre otros.

En el marco de la educación formal, la obligatoria y básica comprenden un grado de preescolar, la primaria y la secundaria.

Educación preescolar. Es el primer nivel del sistema educativo y es obligatorio cursar, cuando menos, un año lectivo. Su objetivo general es desarrollar integralmente diversos aspectos del niño, poniendo énfasis en la comunicación, la autonomía y la creatividad, con el fin de contribuir al buen ingreso a la primaria. Comprende tres grados: pre-jardín (tres años de edad), jardín (cuatro años de edad) y transición (cinco o seis años de edad, correspondiente al grado obligatorio). La universalización de la educación preescolar

fue reglamentada en 1997. Entre los servicios adicionales que ofrecen estos establecimientos se encuentra la atención psicológica, que se encarga de la orientación escolar si el niño lo requiere, y los servicios médicos y odontológicos en las instituciones populares, estos últimos coordinados con el centro de salud más cercano (OEI, 1993). En cambio, en los planteles privados, los servicios sanitarios corren por cuenta de los padres de familia, cuando éstos no pueden afiliarse a sus hijos a dichos servicios en el lugar de trabajo. Debido a la falta de presupuesto, los jardines populares no cuentan con comedor ni transporte, a diferencia de lo que ocurre en el sector privado, donde sí se dispone de estos servicios, ya que se cobra por ellos.

Educación básica primaria y secundaria. Después del preescolar se cursa la educación básica, que se divide en dos: la primaria y la secundaria. La primaria se compone de cinco grados (1.º a 5.º) y atiende niños desde los siete hasta los 11 años de edad. Este tipo de educación se imparte en instituciones privadas y públicas. Promueve el desarrollo de habilidades comunicativas, conocimientos matemáticos, formación artística y en valores, comprensión del medio físico, social y cultural, entre otros. Por su parte, la secundaria comprende cuatro grados (6.º a 9.º) y atiende a la población desde los 12 hasta los 15 años de edad; también se ofrece en instituciones oficiales y privadas. En este nivel se fomenta el desarrollo del razonamiento lógico, el conocimiento científico, de la historia y del universo, así como el desarrollo del sentido crítico, entre otros.

Educación media. Equivale al bachillerato mexicano, se imparte entre los 16 y 17 años de edad y comprende dos grados (10.º y 11.º). Cuenta con dos modalidades: la académica y la técnica. En general, se pretende que el alumno sea capaz de comprender las ideas y los valores universales, y prepararlo para la educación superior y el trabajo. En particular, la educación media académica permite al estudiante, según sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades, en tanto que la educación media técnica prepara al alumno para el desempeño laboral o para continuar en la educación superior (MEN, 2001: 5). En la educación media académica se trabajan obligatoriamente las mismas áreas de la educación básica, más las ciencias económicas,

la política y la filosofía. En la técnica se ofrecen especialidades en diferentes ámbitos: agropecuario, comercio, finanzas, industria, informática, minería y turismo, entre otros. Los estudiantes que concluyen la educación media, sea académica o técnica, obtienen el título de bachiller, con lo cual quedan habilitados para el ingreso a la educación superior (MEN, 1994a). Adicionalmente existe un ciclo complementario denominado normal superior, que integra dos grados más (12.º y 13.º) y su objetivo es formar a docentes normalistas (no profesionales). En realidad, el sistema educativo colombiano es muy semejante al mexicano, tanto en el número de años de escolarización como en los objetivos y la función de cada nivel. Una diferencia es que mientras la secundaria y el bachillerato en México son de tres años cada uno, la secundaria colombiana es de cuatro, pero la media (el bachillerato) es tan sólo de dos.

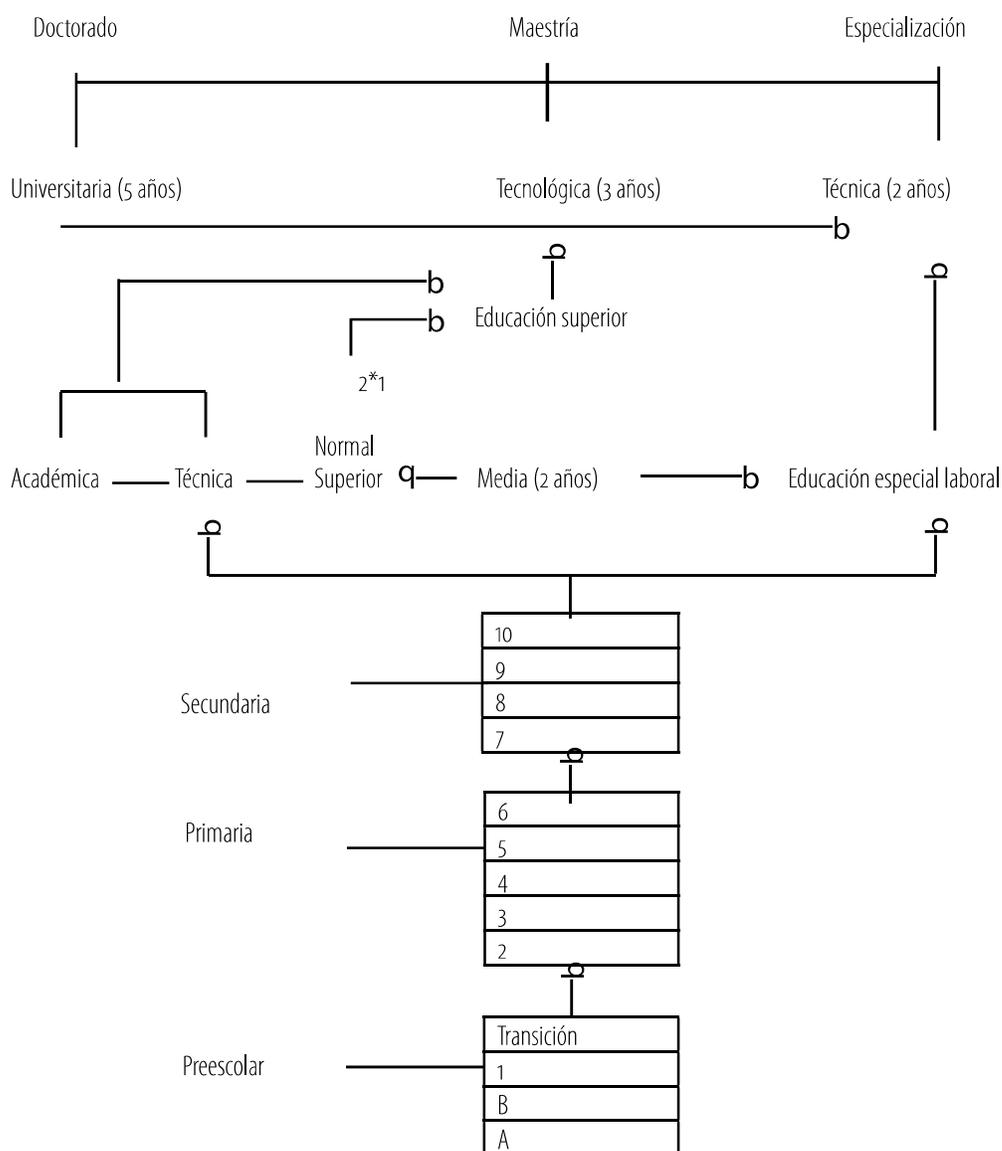
Educación superior. Se imparte en dos niveles: pregrado y posgrado. El pregrado se subdivide a su vez en tres niveles de formación: técnico-profesional, tecnológico y profesional universitario. Por su parte, la educación de posgrado comprende los siguientes niveles: especializaciones –técnica-profesional, tecnológica y profesional–, maestrías y doctorados. Para ingresar a la universidad o a cualquier programa académico se necesita acreditar la calidad de bachiller y demostrar los conocimientos, las aptitudes, las habilidades y las destrezas necesarias para continuar los estudios.

Para la inscripción a cualquier institución universitaria se requiere aprobar los exámenes de Estado que aplica el Servicio Nacional de Pruebas a todos los bachilleres. Sin embargo, todas las instituciones, tanto públicas como privadas, llevan a cabo exámenes o entrevistas para seleccionar a los alumnos. Las áreas del conocimiento para efectos de la educación superior son las siguientes: agronomía, veterinaria y afines; bellas artes; ciencias de la educación; ciencias de la salud; ciencias sociales, derecho y ciencias políticas; economía, administración, contaduría y afines; humanidades y ciencias religiosas; ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; matemáticas y ciencias naturales (MEN, 1980b). Con respecto a las titulaciones, cada universidad otorga el título de manera genérica y, si es el caso, le agrega el énfasis correspondiente de acuerdo con el tipo de currí-

culum. Las universidades ofrecen todos los niveles de la educación superior –licenciaturas, especializaciones, maestrías, doctorados y posdoctorados–, mientras que las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas no pueden ofrecer el doctorado. “En la educación por ciclos, los estudiantes pueden comenzar estudios técnicos o tecnológicos mientras están en educación media, pero deben obtener el bachillerato para poder recibir el título de educación superior” (MEN, 2010: 88; esquema 2).

ESQUEMA 2.

Sistema Educativo Nacional



*Periodos semestrales
Fuente: MEN (2010: 91).

Educación obligatoria

La Constitución establece que el Estado, la sociedad y la familia son las instituciones responsables de la educación, que ésta es obligatoria entre los cinco y los 15 años de edad, y que comprende –como antes se apuntó– mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, dividida en dos ciclos: primaria (cinco años) y secundaria (cuatro años). Por otro lado, el derecho a la educación se considera fundamental y se conforma de los siguientes elementos básicos (MEN, 2009a): disponibilidad de un servicio educativo de calidad y garantía de acceso y permanencia de los alumnos. El acceso al sistema educativo se inicia en preescolar, a la edad de cuatro o cinco años; en primaria, entre seis y siete años, y en secundaria, entre 10 y 11 años. La educación básica se cursa en establecimientos de carácter estatal, privado, comunitario, cooperativo solidario o sin ánimo de lucro (MEN, 1994a). Adultos o personas en condiciones excepcionales pueden recurrir al Sistema Nacional de Educación Masiva, donde no es indispensable someterse a grados o modalidades presenciales.

Si bien hay planteamientos generales en cuanto a las edades de la educación obligatoria, como un rasgo del carácter autónomo, cada establecimiento, a través de su PEI, establece los límites superiores e inferiores de edad, considerando el desarrollo personal del alumno para garantizar su acceso a los diversos grados, tal como explicaron los directivos en las entrevistas realizadas. Para tal efecto, se atienden los rangos establecidos por la entidad territorial, los cuales responden a factores regionales, culturales, sociales y étnicos. Los alumnos que se encuentran fuera del rango pueden optar por la validación o formas de nivelación que brinda el establecimiento educativo.

Como ya se ha señalado, en el marco de la educación básica existen modalidades dirigidas especialmente a grupos étnicos, a la población campesina y rural, y para la prevención social, así como a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales (MEN, 2004). La atención a grupos étnicos se ofrece a las comunidades que poseen una lengua, costumbres y valores comunes, esto es, una cultura autóctona, con la finalidad de desarrollar un proyecto de vida global de acuerdo con sus particularidades. Por su parte, el servicio

educativo para la población adulta se ofrece a las personas cuya edad ha rebasado los límites regularmente establecidos y que desean completar su formación o validar sus estudios. La educación para personas con necesidades especiales se encuentra integrada al sistema formal, a través de aulas especializadas en los planteles públicos. La educación para la rehabilitación social está destinada a dos grupos: el primero, a jóvenes de entre 12 y 18 años recluidos en instituciones de reeducación por haber cometido alguna infracción, y el segundo, a menores de 18 años en condiciones de calle (MEN, 2001).

Cobertura, permanencia y egreso

En una visión diacrónica y de acuerdo con el trabajo de Ramírez y Téllez (2006), se puede señalar que durante la primera mitad del siglo XX el crecimiento de la educación primaria y secundaria fue muy incipiente, en tanto que a partir de la década de los cincuenta, cuando se efectuaron las principales transformaciones en materia de educación, debido, entre otros factores, al rápido y sostenido crecimiento económico del país, se presentó un aumento relevante de alumnos inscritos que fue superior al crecimiento de la población. En la década de los cincuenta y de los sesenta, el incremento anual en primaria y secundaria fue el más alto del siglo, con excepción del obtenido a inicios de éste. No obstante, a partir de la mitad de los setenta y hasta el inicio de los ochenta se registró una disminución, la cual fue superada en los años posteriores con un crecimiento continuo, concomitante con la mayor inversión en educación. Ciertamente, gracias al proceso descentralizador iniciado en 1986, por el que se pretendía otorgar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales, se concede a los municipios la capacidad de construir y mantener la infraestructura que había estado a cargo del gobierno central y de nombrar y remover al personal docente (cuadros 14 y 15).

CUADRO 14.

Evolución por décadas de la educación primaria en Colombia (total nacional)

| Periodo | Alumnos | | Establecimientos | | Docentes | |
|-----------|----------------|----------------------------|------------------|----------------------------|----------------|----------------------------|
| | Valor promedio | Crecimiento anual promedio | Valor promedio | Crecimiento anual promedio | Valor promedio | Crecimiento anual promedio |
| 1903-1910 | 194 811 | 12.8 | 3 126 | 12.4 | | |
| 1911-1920 | 320 520 | 5.4 | 5 078 | 4.4 | 5 417 | |
| 1921-1930 | 438 856 | 4.1 | 6 828 | 3.0 | 8 646 | 3.3 |
| 1931-1940 | 575 118 | 1.2 | 8 499 | 1.7 | 11 627 | 3.4 |
| 1941-1950 | 716 266 | 3.0 | 10 919 | 2.9 | 16 511 | 4.2 |
| 1951-1960 | 1 266 611 | 7.7 | 15 922 | 5.0 | 32 309 | 8.8 |
| 1961-1970 | 2 450 884 | 6.9 | 24 073 | 3.4 | 66 917 | 6.8 |
| 1971-1980 | 3 934 603 | 2.3 | 31 356 | 2.2 | 122 468 | 4.5 |
| 1981-1990 | 4 079 153 | 0.4 | 36 433 | 1.5 | 134 592 | 0.6 |
| 1991-2000 | 4 681 813 | 2.2 | 51 760 | 4.4 | 185 272 | 3.8 |

Fuente: Ramírez y Téllez (2006: 44).

CUADRO 15.

Evolución por décadas de la educación secundaria en Colombia (total nacional)

| Periodo | Alumnos | | Establecimientos | | Docentes | |
|-----------|----------------|----------------------------|------------------|----------------------------|----------------|----------------------------|
| | Valor promedio | Crecimiento anual promedio | Valor promedio | Crecimiento anual promedio | Valor promedio | Crecimiento anual promedio |
| 1903-1910 | 20 574 | 6.60 | 280 | 6.05 | | |
| 1911-1920 | 25 632 | 5.68 | 307 | 3.03 | | |
| 1921-1930 | 27 177 | 2.99 | 323 | 4.22 | | |
| 1931-1940 | 49 257 | 5.61 | 648 | 3.02 | 4 871 | 5.16 |
| 1941-1950 | 63 293 | 4.11 | 733 | 1.28 | 6 677 | 2.78 |
| 1951-1960 | 15 685 | 12.37 | 1 319 | 10.89 | 13 976 | 11.65 |
| 1961-1970 | 49 332 | 12.95 | 2 759 | 7.54 | 33 960 | 8.49 |
| 1971-1980 | 1 352 712 | 7.82 | 4 091 | 1.38 | 70 220 | 5.83 |
| 1981-1990 | 1 901 860 | 2.80 | 5 523 | 5.74 | 90 255 | 1.67 |
| 1991-2000 | 3 074 631 | 4.67 | 10 126 | 6.93 | 158 497 | 6.81 |

Fuente: Ramírez y Téllez (2006: 44).

Si bien en términos generales la educación básica vivió una importante expansión durante la última mitad del siglo pasado, todavía en la década de los noventa se presentaban niveles deficientes en materia de cobertura, pero fundamentalmente de calidad y eficiencia.

Según Schiefelbein y Heikkinen (1992), hacia la década de los noventa se registró un destacable progreso en la educación básica colombiana en lo que se refiere al acceso y a la retención de los alum-

nos en el sistema y, contrariamente, un déficit importante en materia de desempeño académico, particularmente en las zonas rurales y en las urbano-marginales. En efecto, al inicio del decenio, cerca de 80 por ciento de los niños y jóvenes en edad escolar se encontraban matriculados. Siete de cada 10 alumnos de un mismo grupo de edad permanecían, por lo menos, cinco años en la escuela, aunque es probable –advierten los autores– que la elevada retención en la matrícula ocultara el fenómeno de deserción temporal, debido a la participación de los alumnos en los periodos de cosecha, aun cuando se reinscribieran en el siguiente periodo. Pese a que algunos estudiantes repetían tres o más grados, más de 87 por ciento completaban la educación primaria. No obstante la vasta capacidad de retención en el sistema, las tasas de reprobación en el primer grado de primaria, durante la década de 1982 a 1992, alcanzaron un porcentaje cercano a 45, lo que significa para Schiefelbein y Heikkinen (1992) que los niños permanecían en la primaria 6.1 años en promedio, pero sólo avanzaban 4.6 grados; esto es, requerían 1.3 años para acreditar cada uno de los cinco grados de la escuela primaria.

Es importante destacar el esfuerzo que el gobierno colombiano ha emprendido en los últimos años en materia de cobertura y permanencia en todos los niveles, gracias a la mayor inversión en gasto educativo, a la mejora de la gestión del MEN y de las secretarías, a la descentralización, a la autonomía otorgada a las escuelas, al seguimiento y control de las administraciones territoriales, a la mejora de los sistemas de información, al seguimiento de cada alumno y a los diversos programas especiales puestos en marcha.⁴

En 2002, la población de cinco a 14 años estaba conformada por 8 955 942 niños, de los cuales 8 660 464 eran atendidos en los niveles de transición (el grado obligatorio de preescolar) y de educación básica, lo que implica que la cobertura bruta de alumnos inscritos, independientemente de su edad, era de 96.7 por ciento. En 2009, los inscritos ascendieron a 9 719 775, con lo que se logró una tasa

4 Información proporcionada por las autoridades colombianas.

de cobertura bruta de 110.5 por ciento;⁵ también disminuyó en 40 por ciento la población de cinco a 14 años que no se encontraba incorporada en el sistema escolar. Es importante subrayar que el crecimiento en la educación básica se registró fundamentalmente en la secundaria, pues de los 1 059 311 matriculados en 2009, 866 872 corresponden a este nivel. Con esto se confirma que la cobertura de matrícula en secundaria pasó de 79.45 en 2002 a 102.02 por ciento en 2009 (MEN, 2010: 90; cuadro 16).

CUADRO 16.

Cobertura en transición y básica

| | 2002 | 2009 | Cambios absolutos* | Porcentaje* |
|--|-----------|-----------|--------------------|-------------|
| Total de población de 5 a 14 años | 8 955 942 | 8 795 650 | -160 292 | -1.79 |
| Total de matrícula de 5 a 14 años | 8 015 042 | 8 232 360 | 217 318 | 2.71 |
| Población de 5 a 14 años fuera del sistema | 940 900 | 563 290 | -377 610 | -40.13 |
| Tasa de asistencia. Población de 5 a 14 años (%) | 89.49 | 93.60 | -- | -- |
| Matrícula en transición y básica | 8 660 464 | 9 719 775 | 1 059 311 | 12.23 |
| Matrícula de menores de 5 años y mayores de 14 años | 645 422 | 1 487 415 | 841 993 | 130.46 |
| Tasa de cobertura bruta en transición y básica. Población de 5 a 14 años (%) | 96.70 | 110.51 | -- | -- |
| Matrícula oficial en transición y básica | 6 980 089 | 8 356 881 | 1 376 792 | 19.72 |
| Matrícula privada en transición y básica | 1 680 375 | 1 362 894 | -317 481 | -18.89 |
| Matrícula oficial en transición y básica (%) | 80.60 | 85.98 | -- | -- |

* Los blancos aparecen en el original.

Fuente: MEN (2010: 89).

Estos resultados provienen de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, de los esfuerzos por atender a poblaciones vulnerables y de mecanismos de contratación para situaciones especiales. Buena parte de la atención a grupos vulnerables se hizo mediante modelos educativos flexibles, diseñados para poder llegar mejor a estos grupos [...]. Entre los grupos vulnerables el énfasis estuvo en ampliar la cobertura de los grupos étnicos (indígenas, afrocolombianos y Rom), y de los niños de familias en situación de desplazamiento (MEN, 2010: 88).

5 La tasa superior a 100 por ciento se explica a partir de alumnos mayores inscritos de los que en principio deberían acudir al nivel.

En suma y de manera general, Colombia ha experimentado un crecimiento notable en materia de cobertura educativa durante los últimos años, al incorporar un total de, por lo menos, 500 000 estudiantes al sistema educativo formal, que corresponden a la diferencia de la matrícula de 2002 que integraba 9 011 661 alumnos y la de 2009 con 9 550 429 (MEN, 2010: 89; cuadro 17).

CUADRO 17.

Población matriculada por edad entre 2002 y 2009

| | | 5 años | 6 a 10 | 11 a 14 | 15 a 16 | Total 5 a 16 |
|-------------|---------------------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------------|
| 2002 | Población | 907 427 | 4 555 397 | 3 493 118 | 1 656 191 | 10 612 133 |
| | Estudiando | 696 020 | 4 337 749 | 2 981 273 | 996 619 | 9 011 661 |
| | Por fuera | 211 407 | 217 648 | 511 845 | 659 572 | 1 600 472 |
| | Asistencia (%) | 76.7 | 95.2 | 85.3 | 60.2 | 84.9 |
| 2009 | Población | 857 560 | 4 368 101 | 3 569 989 | 1 781 836 | 10 577 486 |
| | Estudiando | 689 653 | 4 212 419 | 3 330 288 | 1 318 069 | 9 550 429 |
| | Por fuera | 167 907 | 155 682 | 239 701 | 463 767 | 1 027 057 |
| | Asistencia (%) | 80.4 | 96.4 | 93.3 | 74.0 | 90.3 |
| | Variación en estudiantes atendidos | -6 367 | -125 330 | 349 015 | 321 450 | 538 768 |

Fuente: MEN (2010: 89).

Además, mientras en 2002 la cobertura variaba sustancialmente de acuerdo con el departamento y la zona de residencia, la situación socioeconómica o la pertenencia a grupos vulnerables, hacia 2009 se registró un aumento de cobertura en la mayoría de los departamentos, sobre todo en secundaria y bachillerato, lo que no significa que se haya generalizado la escolaridad obligatoria y menos aún el bachillerato en las poblaciones vulnerables. Entre estas últimas destacan: las rurales, usualmente dispersas y de difícil acceso; los niños y jóvenes provenientes de familias que vivieron la violencia, ya fuese como víctimas de minas, de condiciones de desplazamiento o de reclutamiento ilegales, y los adultos desmovilizados que vivieron diferentes conflictos, que se encuentran en situación de desplazamiento o que sufrieron un desastre ambiental. Un ejemplo de los avances de la cobertura es el que se presenta en el cuadro 18, en el cual destaca La Guajira como un departamento que registraba menos de 80 por ciento en este rubro.

CUADRO 18.

Avance en la cobertura bruta por departamento 2002-2009 (%)

| Departamento | Cobertura 2002 | Cobertura 2009 | Avance |
|--------------|----------------|----------------|--------|
| Bolívar | 92.42 | 113.145 | 20.71 |
| Casanare | 84.17 | 107.45 | 23.27 |
| Cauca | 85.35 | 105.95 | 20.60 |
| Cesar | 87.22 | 112.30 | 25.08 |
| La Guajira | 78.50 | 98.49 | 20.00 |
| Magdalena | 90.80 | 119.91 | 29.11 |

Fuente: MEN (2010: 93).

En un análisis más detallado y revisando la matrícula histórica por niveles (2002 a 2012), reiteramos que son la educación secundaria y la media (bachillerato) las que han experimentado el mayor crecimiento al pasar, la primera, de 2 775 249 a 3 568 511 alumnos en 2012, y la segunda, de 951 196 a 1 334 951; estos incrementos representan cerca de 29 y 40 por ciento, respectivamente. El nivel de transición, esto es, el único grado obligatorio de la educación preescolar, también aumentó, ya que pasaron de 686 890 niños inscritos al inicio del periodo a 829 717 hacia 2012, lo que representa un crecimiento de 20 por ciento. Sin embargo, contrario a estos comportamientos, la educación primaria sufrió un proceso inverso, debido a que disminuyó en cerca de 0.09 por ciento la matrícula durante estos 10 años (cuadro 19).

Es fundamental revisar de nuevo el comportamiento de la matrícula por niveles, esta vez también por zonas –rural y urbana– para determinar cuánto se ha avanzado en materia de atención a la población vulnerable que, como señalamos, es la que habita las zonas rurales. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el ámbito rural ha registrado un mayor incremento que el urbano en los diversos niveles. Así, tenemos que en el grado de transición, el sector rural registró 161 832 alumnos en 2002 y 239 255 en 2012, en tanto que el urbano pasó de 525 058 a 590 462 niños en ese mismo lapso. En el primer caso, el incremento del sector rural fue de 48 por ciento, mientras que en el urbano fue de tan sólo 12 por ciento. La educación secundaria y el bachillerato también aumentaron su matrícula en ambos sectores. Por lo que respecta a la secundaria, en la zona ru-

ral el crecimiento fue espectacular, de 102 por ciento, y en la urbana, de 18 por ciento. En el bachillerato rural también fue grandioso el crecimiento, de 176 por ciento, y en la zona urbana, de 28 por ciento. En cuanto a la educación primaria, tanto la zona rural como la urbana registraron un decremento en la matrícula, la primera en 16 y la segunda en 0.05 por ciento, situación que hipotéticamente puede explicarse a partir de la disminución del crecimiento poblacional, ya que las nuevas generaciones han reducido el número promedio de hijos.

CUADRO 19.

Matrícula por nivel. Educación básica y media

| Año | Transición | Primaria | Secundaria | Media |
|------|------------|-----------|------------|-----------|
| 2002 | 689 890 | 5 198 325 | 2 775 249 | 951 196 |
| 2003 | 799 887 | 5 257 660 | 2 972 811 | 1 015 443 |
| 2004 | 781 560 | 5 304 693 | 3 062 669 | 1 048 908 |
| 2005 | 842 402 | 5 298 263 | 3 191 795 | 1 116 990 |
| 2006 | 824 514 | 5 369 864 | 3 348 003 | 1 199 058 |
| 2007 | 787 812 | 5 292 472 | 3 340 285 | 1 243 747 |
| 2008 | 812 789 | 5 291 005 | 3 514 615 | 1 266 252 |
| 2009 | 778 399 | 5 233 916 | 3 613 955 | 1 340 667 |
| 2010 | 761 817 | 5 084 966 | 3 681 469 | 1 398 263 |
| 2011 | 754 748 | 4 924 341 | 3 707 307 | 1 423 469 |
| 2012 | 829 717 | 4 742 456 | 3 568 511 | 1 334 951 |

Fuente: MEN (2012a).

Con lo anterior se constata que los programas implementados por el gobierno colombiano para la atención de la población vulnerable están logrando avances relevantes (cuadro 20).

Un primer tópico en materia de rezago educativo es el analfabetismo, el cual se concentra en la población rural y de mayor edad. En efecto, hacia 2008 la tasa de analfabetos en las cabeceras era de 4.2 por ciento, en tanto que en las zonas rurales de 15 por ciento. En cuanto a la edad del grupo analfabeto y según datos del mismo año, se puede señalar que en la población joven de 15 a 24 años era de 2.01 por ciento, en general, y de 1.1 por ciento en las cabeceras, mientras que en el grupo mayor a 35 años era de 14 por ciento y en el de 45 o más años de 18 por ciento. La situación se acentúa en

las zonas rurales con la población mayor de 45 años, al alcanzar 28 puntos porcentuales, aunque la situación más grave es la de la población indígena.

CUADRO 20.

Matrícula por nivel y zona. Educación básica y media

| Año | Transición | | Primaria | | Secundaria | | Media | |
|------|------------|---------|-----------|-----------|------------|---------|-----------|---------|
| | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural | Urbano | Rural |
| 2002 | 525 058 | 161 832 | 3 484 889 | 1 713 436 | 2 427 954 | 347 295 | 880 957 | 70 239 |
| 2003 | 589 079 | 210 808 | 3 570 609 | 1 687 051 | 2 581 431 | 391 382 | 932 472 | 83 971 |
| 2004 | 579 372 | 202 188 | 3 664 982 | 1 639 711 | 2 651 011 | 411 658 | 960 622 | 88 286 |
| 2005 | 594 289 | 248 113 | 3 552 539 | 1 745 724 | 2 690 237 | 501 558 | 1 010 346 | 106 644 |
| 2006 | 594 896 | 229 618 | 3 620 163 | 1 749 701 | 2 821 065 | 526 938 | 1 079 050 | 120 008 |
| 2007 | 568 425 | 219 387 | 3 547 524 | 1 744 948 | 2 868 648 | 571 637 | 1 111 874 | 131 873 |
| 2008 | 580 674 | 232 115 | 3 569 489 | 1 721 516 | 2 905 625 | 608 990 | 1 124 752 | 141 500 |
| 2009 | 565 342 | 213 055 | 3 554 378 | 1 679 538 | 2 956 368 | 657 587 | 1 182 009 | 158 658 |
| 2010 | 550 929 | 210 888 | 3 477 116 | 1 607 850 | 2 974 740 | 706 729 | 1 215 734 | 182 529 |
| 2011 | 529 955 | 224 793 | 3 294 104 | 1 630 237 | 2 742 902 | 964 405 | 1 136 505 | 286 964 |
| 2012 | 590 462 | 239 255 | 3 295 518 | 1 446 938 | 2 868 149 | 700 362 | 1 140 621 | 194 330 |

Fuente: MEN (2012a).

Pese a que también ha habido avances en materia de alfabetización, al pasar de 7.6 por ciento de analfabetos mayores de 15 años en 2002 a 6.7 en 2009, hasta este año prevalecían dos millones de analfabetos, sobre todo en zonas rurales y con las poblaciones de mayor edad, además de los analfabetos funcionales, a quienes se les han ofrecido programas especiales para completar la educación básica (MEN, 2010: 108-109).

Desde otro ángulo, se puede comprender el rezago en educación a partir de la combinación de carencias del propio sistema educativo y de factores contextuales. Entre las primeras se ubica la falta de oferta educativa y la no pertinencia del servicio ofrecido. En cuanto a los segundos, destacan la pobreza, la marginación, las problemáticas familiares, la violencia y la incorporación temprana de los niños al mundo del trabajo. Para enfrentar esta realidad y procurar la permanencia en el sistema escolar, se han creado diversos programas, tales como el de la gratuidad, por el que se reduce el costo en educación para las familias de menos recursos; el de subsidios a las

familias, condicionados con la asistencia de los niños a la escuela, y el de apoyo alimentario, entre otros.

Como resultado de los programas puestos en marcha para promover la permanencia y prevenir el abandono de los alumnos en riesgo en la educación básica, la deserción transitó de ocho a 5.15 por ciento entre 2002 y 2009; esto es, un decremento de 2.85 puntos porcentuales (MEN, 2010: 106). Es importante señalar el Sistema de Información para el Monitoreo, la Prevención y el Análisis de la Deserción Escolar (SIMPADE), cuyo objeto es que las escuelas y las entidades territoriales dispongan de un mecanismo de seguimiento permanente del abandono y de los alumnos en riesgo de deserción para emprender acciones preventivas (MEN, 2010: 106).

Entre los indicadores de los años 2012 y 2013 sobre el retraso educativo en el país –bajo logro, analfabetismo, inasistencia y rezago escolar– se tiene el promedio nacional y los puntajes por zona (DANE, 2014c). En materia del bajo logro educativo, el promedio nacional descendió 1.5 puntos, al pasar de 53.1 a 51.6 por ciento. En las cabeceras municipales o zonas urbanas el decremento fue de 1.3 puntos (de 44.1 a 42.8), mientras que en el resto del país (zonas marginales y rurales) se pasó de 84.9 a 83.4, es decir, 1.5 puntos menos; sin embargo, es en este sector donde la situación es aún muy crítica. El promedio nacional de analfabetismo en 2012 era de 12.1 por ciento y en 2013, de 11.7 por ciento, lo que significa que sólo se redujo 0.4 puntos. En las zonas urbanas se registró un decremento de 0.2 puntos (de 8.2 a ocho), mientras que en las rurales la reducción fue de un punto (de 26 a 25), aunque la cifra sigue siendo más alta, lo que muestra el enorme retraso en este rubro. En materia de inasistencia escolar, la media general disminuyó exclusivamente 0.3 puntos (de 4.1 a 3.8). En las cabeceras, este rubro transitó de tres a 2.8 por ciento y en el resto del país de 7.9 a 7.3 por ciento, lo que equivale a una disminución de 0.2 y 0.6 puntos, respectivamente. Por último, la media nacional del rezago escolar descendió 1.6 puntos (de 33.3 a 31.7); en las zonas urbanas, el decremento fue superior, de 1.8 puntos (de 31.3 a 29.5), en tanto que en el sector rural fue sólo de 0.8 puntos (de 40.6 a 39.8) (DANE, 2014c).

Desde el punto de vista del género, se puede observar que mientras en preescolar y primaria es más alta la frecuencia de niños que de niñas, en secundaria y bachillerato sucede exactamente lo contrario: el número de mujeres rebasa de manera considerable el de hombres, particularmente en la educación media (cuadro 21).

CUADRO 21.

Matrícula por género y nivel. Educación básica y media

| Año | Transición | | Primaria | | Secundaria | | Media | |
|------|------------|----------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|----------|
| | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino |
| 2002 | 350 484 | 336 406 | 2 668 397 | 2 529 928 | 1 365 235 | 1 410 014 | 448 047 | 503 149 |
| 2003 | 410 005 | 389 882 | 2 699 783 | 2 557 877 | 1 462 100 | 1 510 711 | 477 364 | 538 079 |
| 2004 | 401 460 | 380 100 | 2 721 756 | 2 582 937 | 1 501 037 | 1 561 632 | 489 624 | 559 284 |
| 2005 | 435 635 | 406 767 | 2 729 302 | 2 568 961 | 1 565 486 | 1 626 309 | 529 028 | 597 962 |
| 2006 | 420 053 | 404 461 | 2 747 140 | 2 622 724 | 1 633 107 | 1 714 896 | 554 662 | 644 396 |
| 2007 | 406 374 | 381 438 | 2 711 158 | 2 581 314 | 1 684 940 | 1 755 345 | 578 054 | 665 693 |
| 2008 | 420 596 | 392 193 | 2 709 416 | 2 581 589 | 1 729 659 | 1 784 956 | 590 864 | 675 388 |
| 2009 | 402 032 | 376 365 | 2 676 924 | 2 556 992 | 1 780 972 | 1 832 983 | 623 288 | 717 379 |
| 2010 | 393 442 | 368 375 | 2 618 705 | 2 466 261 | 1 820 914 | 1 860 555 | 650 101 | 748 162 |
| 2011 | 389 399 | 365 349 | 2 556 817 | 2 367 524 | 1 844 700 | 1 862 607 | 660 874 | 762 595 |
| 2012 | 425 356 | 404 361 | 2 461 515 | 2 280 941 | 1 778 165 | 1 790 346 | 617 249 | 717 702 |

Fuente: MEN (2012a).

POLÍTICAS EDUCATIVAS

Las políticas educativas definidas por Colombia durante la última década partieron de la preocupación por ofrecer una educación de calidad a todos los ciudadanos, para ello se estableció como elemento central al alumno, lo que implicó, primeramente, conocer a la población e identificarla a través de sistemas integrales de información, así como ampliar y diversificar la oferta para cubrir la demanda, a través de mejorar la distribución de los recursos y definir qué tipo de formación se pretendía ofrecer. Bajo la llamada revolución educativa se impulsó este proyecto que, como punto de partida del plan sectorial 2002-2006, abarcaba tres ejes: 1) la ampliación de la cobertura en todos los niveles; 2) mejoramiento de la calidad por medio de un

sistema de pruebas y evaluaciones, y 3) eficiencia del sector. Este plan sectorial fue reformulado para el periodo 2006-2010, el cual incluyó el Plan Decenal de Educación. Para tal efecto se establecieron cinco líneas de política educativa: 1) educación para todos durante toda la vida; 2) educación para la innovación, la competitividad y la paz; 3) fortalecimiento de la institución educativa; 4) modernización del sector, y 5) participación de la comunidad en la formulación y gestión de políticas (MEN, 2010: 46). Las dos primeras líneas aluden a la cobertura y a la calidad del servicio educativo, mientras que las tres siguientes a la gestión y a la administración de la educación.

A continuación se abordarán algunas de las políticas y los programas emprendidos al respecto.

Democratización de la educación

En Colombia, la idea de la democratización de la educación, entendida como la universalización de la enseñanza básica y, más que eso, la educación para todos, se traduce en dar cobertura educativa a diferentes tipos de población, buscando la calidad del servicio. En este sentido, se ha planteado una educación que se inicia desde el nacimiento y se mantiene durante toda la vida. Como se puntualizó con anterioridad, se han establecido modalidades de atención educativa a distintas poblaciones, con las cuales se pretende dar cobertura desde las diferencias, bien sea a través de los programas de educación formal o utilizando estrategias de educación no formal. Asimismo, se han implementado programas especiales para atender a las poblaciones vulnerables, entre los que destacan (MEN, 2010: 103-106):

- 1) Atención pertinente y flexible para la población rural, a través del Proyecto de Educación Rural (PER). Este proyecto está dirigido al grupo de niños y jóvenes que por razones de edad, de disponibilidad de tiempo o de condiciones sociales, entre otras, no acuden al sistema formal escolarizado. En este proyecto se han introducido programas flexibles, tales como preescolar escolarizado y no escolarizado, aceleración de aprendizaje, Escue-

la Nueva, telesecundaria, posprimaria, educación media rural y servicio de educación rural.

- 2) Atención a poblaciones en situación de desplazamiento, con el objeto de ofrecer atención educativa en las diversas entidades territoriales, utilizando modelos flexibles, tales como Escuela y Desplazamiento, Círculos de Aprendizaje, Grupos Juveniles Creativos, Bachillerato Pacicultor y Bachillerato Virtual.
- 3) Atención a poblaciones con necesidades especiales, para alumnos discapacitados o con talentos excepcionales. Ambas poblaciones fueron integradas al sistema formal en aquellas entidades territoriales e instituciones que cumplieran las condiciones establecidas por el MEN, incluyendo a docentes formados para tal efecto. Además, se mantiene el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica para Jóvenes y Adultos Illetrados y los proyectos relativos a la atención de diversos grupos étnicos, denominados proyectos etnoeducativos, a partir de los cuales se reconoce la diversidad de la población desde el punto de vista cultural, social y económico. Estos últimos, comúnmente destinados a las poblaciones indígenas y afrocolombianas, orientan la vida de los pueblos y buscan afirmar su cultura con base en la territorialidad, la autonomía, la lengua y su propia concepción de vida; aplican modelos flexibles que se actualizan a partir de las experiencias (MEN, 2010: 161-165). En suma, cada escuela enfrenta el desafío de incluir a todos, independientemente de sus características personales o culturales.

Programas compensatorios

De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas con directivos y profesores, en Colombia se han desarrollado diversos programas compensatorios con los que se busca ampliar el acceso y la permanencia en el sistema educativo nacional. A continuación se presentan algunos:

- 1) Escuela Nueva en Colombia. Son escuelas multigrado rurales en las que se capacita a los docentes por medio de talleres, ya que es importante que manejen adecuadamente los materiales educativos, las guías de los estudiantes y la biblioteca escolar. En el aspecto curricular, se puede señalar que esta modalidad de escuela se basa en guías para los alumnos, los maestros y los supervisores. Ha sido una estrategia para combatir los índices de deserción y repetición, y el escaso número de maestros en el campo, mediante la incorporación de sistemas multigrado, metodologías activas y de enseñanza personalizada, lo que ha contribuido en la mejora de la educación primaria, tanto en cobertura como en eficiencia y calidad.
- 2) Posprimaria rural. En las zonas rurales, las escuelas que no cuentan con secundaria se organizan en redes para que, en alguna de ellas, uno o dos maestros se hagan cargo de cada grado. Esto se realiza de manera independiente a las asignaturas como una estrategia para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en estas regiones.
- 3) Hogares de Bienestar Infantil. Este programa proporciona acceso a la educación preprimaria a los niños más desfavorecidos; cuenta con el apoyo de los programas de alimentación complementaria y de guardería diurna. El Instituto Colombiano para el Bienestar Familiar (ICBF) capacita a los voluntarios y les ayuda a conseguir préstamos para el mejoramiento de su hogar; también les brinda los alimentos y los materiales necesarios.
- 4) Vales para las escuelas privadas. Con este programa se busca el incremento de la cobertura en la educación secundaria. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) gestiona los vales, en tanto que el MEN es el responsable de 80 por ciento del financiamiento y el resto está a cargo de los municipios. Así, al egresar de la primaria pública, se da un vale a todos los graduados que han sido admitidos en los centros participantes y cumplen con los requisitos de ingreso (Reimers, 2002).

Descentralización de los servicios educativos

El origen del proceso descentralizador se ubica en la década de los ochenta, cuando se pretendió devolver a los municipios las funciones de planeación y manejo de los recursos educativos, así como el nombramiento y asignación de maestros, tareas que fueron centralizadas entre 1957 y 1980. Entre 1986 y 1989 se buscó una mayor eficiencia administrativa y económica, consolidando la llamada nuclearización educativa, comprendida como el proceso a partir del cual se pretendía organizar el servicio educativo en los ámbitos local, regional y nacional, con la finalidad de resolver las problemáticas propias de cada ámbito y racionalizar los procesos y los recursos educativos, así como adecuar el servicio a las necesidades de las diversas comunidades (MEN, 1990).

Si con las leyes de 1988 y 1989 se sentaron las bases para municipalizar la educación al transferir a los municipios muchas de las funciones que tenía asignadas el MEN, en la Constitución de 1991 se estableció que la nación, junto con las entidades territoriales, se harían cargo de la conducción, financiamiento y administración de la educación básica –preescolar, primaria y secundaria– y de la media, fracturando con esto el centralismo de la Constitución de 1886.

La nación ha apoyado y acompañado la descentralización a través de la certificación,⁶ la cual se fundamenta en acciones de asesoría y formación para el manejo responsable y autónomo de los recursos económicos y de los diferentes procesos administrativos de la educación. “La certificación implica que el Estado entrega unas competencias a una entidad territorial para responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo en términos técnicos, administrativos y financieros” (MEN, 2009a: 9). De ahí que las responsabilidades en educación varíen según se trate de una entidad territorial certificada o no. Los departamentos y distritos, igual que los municipios con poblaciones de más de 100 000 habitantes, son entidades territoriales certificadas y, por tanto, los recursos les son

6 Información obtenida en las entrevistas a maestros y directivos.

conferidos de manera directa, de acuerdo con la cantidad de estudiantes atendidos o por atender.

Así, el sistema educativo colombiano funciona bajo un exitoso modelo de descentralización administrativa, a partir del cual se han transferido las competencias relacionadas con el manejo de recursos y del personal en los diferentes niveles de gobierno; este esquema descentralizado funciona con una “organización sectorial diferenciada”, lo cual implica que las competencias y responsabilidades de cada nivel gubernamental se ejercen de forma coordinada (MEN, 2009a: 7; cuadro 22).

CUADRO 22.

Niveles administrativos y órganos responsables

| Nivel administrativo | Órgano responsable | Competencias |
|---------------------------|---|--|
| Nacional | Ministerio de Educación Nacional | Es el rector de las políticas educativas: define los lineamientos generales para la prestación del servicio. |
| Territorial | Secretarías de educación departamentales, distritales y municipales de entidades certificadas | Ejercen la administración del servicio educativo: dirigen, planifican y administran recursos físicos, humanos y financieros. |
| Departamental | Secretarías de educación departamentales | Son responsables de la educación de los municipios no certificados: administran los recursos destinados a la calidad y alimentación escolar; cofinancian proyectos de infraestructura y calidad. |
| Establecimiento educativo | Centros escolares | Aquí se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr la cobertura, la calidad y la eficiencia educativas. |

Fuente: MEN (2009a).

Con el objetivo de optimizar el servicio educativo y su coordinación en los diferentes niveles territoriales, el sistema cuenta con un órgano de participación denominado juntas de educación que, de acuerdo con el nivel territorial al que correspondan, adquieren diferentes nombres: Junta Nacional de Educación (June), Juntas Departamentales de Educación (Jude), Juntas Distritales de Educación (Judi) y Juntas Municipales de Educación (Jume) (MEN, 2009a: 9).

Modernización del sector educativo

Una línea de política estrechamente vinculada con el proceso de descentralización y formulada con base en los diagnósticos emprendidos fue la modernización del sector educativo, la cual se consideró un elemento fundamental para concretar el proceso descentralizador y la autonomía de las escuelas. La modernización se operó en varias dimensiones: la reorganización administrativa del MEN; la transformación organizacional y la búsqueda de la transparencia; la incorporación de sistemas de información para la mejora de la gestión, y la redefinición del papel de las secretarías de educación, entre otras.⁷ El proceso modernizador comprometía cambios en el MEN, las entidades administrativas, los institutos públicos de apoyo y las secretarías de educación, por lo que se inició con la reorganización del MEN desde el punto de vista administrativo: se crearon dos viceministerios, el de Educación Básica y Media y el de Educación Superior, y se definieron los ejes fundamentales de política (cobertura, calidad y eficiencia), entre otros temas. Entre los aspectos más relevantes del cambio organizativo se encuentran los relativos a la estructura interna, la valoración de la información como elemento sustantivo de la gestión, la comunicación interna permanente para la coordinación y la administración de actividades, así como el seguimiento de metas.

En cuanto a la modernización de las secretarías de educación certificadas, se emprendió un proceso para que éstas administraran el servicio educativo de manera eficaz, fortalecieran sus procedimientos administrativos y de gestión, y pusieran en marcha herramientas tecnológicas y sistemas de información con el objeto de mejorar el servicio y acompañar a las instituciones educativas en sus procesos de mejora.

Como núcleo de la modernización, desde 2001 se había desarrollado un sistema eficiente de información en línea sobre la matrícula de educación básica y media, con el objeto de que cada secretaría distribuyese los recursos en los diferentes establecimientos, de acuer-

7 Información obtenida en entrevistas con funcionarios del MEN.

do con el número de alumnos inscritos. Para tal efecto, este sistema se alimentó descentralizadamente, registrando alumno por alumno, aula por aula, docente por docente, escuela por escuela (pública y privada), información financiera y elementos vinculados con la calidad, con el fin de que la información estuviese disponible en todo el territorio. Con base en esta infraestructura informativa, el sector educativo ha apuntalado los elementos sustantivos para analizar el servicio, tomar decisiones, mejorar la gestión y asignar recursos de acuerdo con las necesidades locales de la población; esta tarea se efectuó también en el marco de la educación superior y constituye un factor determinante para la conducción nacional del servicio educativo.

A diferencia de la situación mexicana, el sistema de información generado en Colombia ha estado orientado a mejorar la gestión, por lo que cada una de las secretarías de educación puso en marcha mecanismos de información que apoyasen sus tareas administrativas y que complementaran el sistema nacional informativo. Entre éstos se tiene:

- 1) El Sistema Integrado de Matrícula (Simat) en línea, que incorpora los datos de inscripción, promoción, traslados, retiros y graduación de los alumnos.
- 2) El Sistema de Información Nacional de Educación Básica (SINEB), conformado por el directorio de todas las escuelas, la planta administrativa y docente, los recursos financieros, la infraestructura, la matrícula, los resultados de las pruebas y las evaluaciones comparadas.
- 3) El Sistema Integrado de Recursos Humanos (Humano), que posibilita la gestión de la nómina, la salud ocupacional, la seguridad social, la planta administrativa y docente, la selección de personal, y la administración de la carrera magisterial.
- 4) El Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), que atiende lo relativo a trámites, quejas, solicitudes y reclamaciones.
- 5) El Sistema de Gestión Financiera, que permite analizar, planear y evaluar el ejercicio presupuestal de cada entidad territorial.

- 6) El Sistema de Gestión de la Calidad Educativa, que apoya la mejora de la calidad en la escuela, la secretaría y la nación, además de gestionar los programas de mejoramiento institucional, evaluaciones, proyectos y recursos.
- 7) Los Sistemas Nacionales de Seguimiento de la Gestión, que incluyen la planeación estratégica, la cual es apoyada por varios sistemas de información, tales como el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y el Sistema de Información de Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos, los que a su vez se integran con otros sistemas de información.

La relevante y exitosa experiencia posibilitó reunir toda la información del sector educativo, considerándola como un elemento indispensable para su gestión, administración, planeación y organización.

Financiamiento de la educación

De 2002 a 2010, el gasto en educación se incrementó en 48 por ciento: la participación del gasto público representó 67.3 por ciento del crecimiento, mientras que el privado 25 por ciento (MEN, 2010: 217). Además del presupuesto procedente del MEN, el gasto público para este servicio proviene de otras dependencias nacionales, así como de los departamentos y municipios (anexo 5).

Desde otro ángulo, en el mismo periodo, el presupuesto total del MEN se incrementó con respecto al presupuesto general del país, al pasar de 12.7 a 14.5 por ciento (MEN, 2010: 223). Por otro lado, la participación del gasto en educación con respecto al PIB prácticamente se mantuvo, ya que pasó de ocho a 8.1 por ciento, aunque –como antes se puntualizó– el gasto privado decreció de 3.6 a 3.1 por ciento, disminución que fue ampliamente compensada por el incremento del gasto público de cerca de 13.6 por ciento (cuadro 23).

CUADRO 23.

Gasto en educación como porcentaje del PIB, 2002-2010

| Año | Gasto total en educación | Gasto público | Gasto privado |
|------------|---------------------------------|----------------------|----------------------|
| 2002 | 8.0 | 4.4 | 3.6 |
| 2003 | 7.7 | 4.4 | 3.3 |
| 2004 | 7.7 | 4.5 | 3.2 |
| 2005 | 7.5 | 4.4 | 3.1 |
| 2006 | 7.6 | 4.6 | 3.0 |
| 2007 | 7.3 | 4.4 | 2.9 |
| 2008 | 7.3 | 4.4 | 2.9 |
| 2009 | 7.9 | 4.8 | 3.1 |
| 2010 | 8.1 | 5.0 | 3.1 |

Fuente: MEN (2010: 219).

La transformación más relevante en cuanto a la evolución del financiamiento se ubica en lo destinado a la educación básica y media, que es donde más se redujo la participación del sector privado en el PIB. En estos niveles, el gasto con respecto al PIB ha crecido de manera relevante: mientras en el año 2000 era de dos por ciento, en 2002 fue de 3.3 y en 2010 de 3.9 por ciento (MEN, 2010: 219; anexo 6). Entre 2009 y 2010, la inversión del MEN sin transferencias creció 8.7 por ciento. En el presupuesto de 2010, 55 por ciento se destinó a educación básica y atención a la primera infancia y 39 por ciento a educación superior (anexo 7).

El esquema de financiamiento de la educación también ha cambiado en cuanto a la forma de distribución de los recursos. El sistema fiscal de Colombia inició su reestructuración en la década de los sesenta con el objeto de descentralizar los servicios de salud y de educación primaria, y transferirlos a los departamentos, territorios y al Distrito de Bogotá, mediante un sistema denominado Situado Fiscal, que no funcionó de manera óptima. Con la Constitución de 1991 y sus reglamentaciones se incrementaron las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios, se reestructuraron las funciones de los diversos ámbitos gubernamentales y se les asignaron mayores responsabilidades. En 1993 se establecieron puntualmente las funciones de los departamentos y municipios, así como sus competencias legales y administrativas; se definieron los criterios de distribución del Situado Fiscal y las responsabilidades

de las entidades territoriales para la asignación de recursos (Iregui *et al.*, 2001). El Situado Fiscal debía cubrir los salarios del personal docente y administrativo, así como los gastos de las escuelas. En 1994 se expidió el Decreto 2886 (MEN, 1994c), en el cual se reglamentaron los requisitos para la administración de los recursos del Situado Fiscal por parte de los departamentos, distritos y municipios mayores de 100000 habitantes. Para 2001, el Situado Fiscal se unificó en un Sistema General de Participaciones (SGP) consignado para financiar la salud y la educación preescolar, básica y media. Además, se estableció y se puso énfasis en que los recursos debían distribuirse de acuerdo con la población atendida (promoviendo los esfuerzos orientados al aumento de la cobertura) y por atender (incentivando la escolarización de los niños ausentes de la escuela), entre población urbana y rural, impulsando la eficiencia administrativa y fiscal, y la equidad. Lo anterior derivó en la expedición de la Ley 715 de 2001, que actualmente es la base del sistema de financiación de la educación básica y media en el país, cuyo objetivo es regular los sistemas de transferencias y precisar las responsabilidades y competencias de la nación y de las entidades territoriales.

A esto se añade la normatividad de 2007, en la cual se efectuaron algunos cambios en las normas de distribución, manteniendo el criterio de garantizar un crecimiento real de las transferencias de cuatro por ciento para 2008 y 2009, 3.5 para 2010 y tres por ciento hasta 2016. De ahí que el incremento de transferencias registrado de 2002 a 2010 fue de 26.9 por ciento (MEN, 2010: 226).

Para reconocer las particularidades de cada entidad territorial, evitar la inequidad en la distribución de las transferencias y distinguir las necesidades y costos de la planta de personal docente, se determinaron tipologías para agrupar a las diferentes entidades territoriales en conjuntos con rasgos similares y poder definir un valor único de pago por alumno en cada grupo: “Esto quiere decir que se puso en marcha un esquema de financiación que estimula y paga los aumentos de cobertura y que promueve una asignación de docentes orientada por el afán de dar atención a todos” (MEN, 2010: 95). En 2010 se redefinió la tipología para incluir los costos provenientes por la dispersión de la población, para lo cual se consideró la densi-

dad de cada entidad territorial certificada, el porcentaje de alumnos rurales, las relaciones alumno-docente y la matrícula por escuela y sede. El porcentaje asignado por cada niño correspondiente a gastos transitó de seis a 11.5 por ciento entre 2008 y 2010 (cuadro 24).

CUADRO 24.

Costos, estándar y grupos diferenciados de los nuevos departamentos

| Regiones 2010 | Urbana | | Rural | |
|--|-----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| | Preescolar y primaria | Secundaria y media | Preescolar y primaria | Secundaria y media |
| Grupo 1. Resto de departamentos y municipios certificados | 1 020 000 | 1 310 000 | 1 140 000 | 1 480 000 |
| Grupo 2. Santander, Cesar, Norte de Santander, Cauca, Nariño, Bolívar, Boyacá, Tolima, Huila, Magdalena, Quibdó y la Guajira | 1 060 000 | 1 340 000 | 1 220 000 | 1 540 000 |
| Grupo 3A. Arauca, Caquetá, Casanare, Chocó, Meta y Uribia | 1 110 000 | 1 400 000 | 1 260 000 | 1 630 000 |
| Grupo 3B. Putumayo y San Andrés | 1 310 000 | 1 400 000 | 1 310 000 | 1 630 000 |
| Grupo 4. Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada | 1 100 000 | 1 400 000 | 2 850 000 | 3 040 000 |

Fuente: MEN (2010: 230).

Curriculares

Hasta inicios de 1994 existía un currículum nacional, diseñado por el MEN, que debían utilizar todas las escuelas. Con base en las políticas de descentralización administrativa y fiscal de los servicios educativos, cuyo objetivo principal ha sido distribuir las funciones entre el Ministerio y las entidades territoriales, las políticas curriculares, aunque definidas desde el centro con base en parámetros y estándares de competencias básicas, han propiciado la autonomía del trabajo de las escuelas y de los profesores. El propósito es otorgar flexibilidad y autonomía para la determinación del currículum y, con ello, favorecer la experimentación e innovación pedagógicas (MEN, 2010).

Desde la legislación de 1994 se estableció que el MEN determina los lineamientos generales de los procesos curriculares y los indicadores de logros para cada grado en la educación básica. A su vez, se estipuló que las secretarías de educación departamentales o dis-

tritaes son las responsables de asesorar en el diseño y desarrollo del currículum en las instituciones de su jurisdicción.

El instrumento nacional con el que se opera la autonomía de cada establecimiento es el PEI, el cual debe ajustarse a las orientaciones fijadas por el MEN. Se trata del proyecto elaborado obligatoriamente por cada escuela que, aunque puede ser modificado si se requiere, define su ruta para atender los problemas y las necesidades de los alumnos, de la comunidad, de la localidad, de la región y de la nación. Una vez que el PEI ha sido concertado con toda la comunidad educativa –alumnos, docentes, padres de familia y directivos–, tiene que ser registrado en la secretaría de educación del municipio o departamento de adscripción, con el fin de que sea aprobado y pueda dársele seguimiento. Cada establecimiento escolar presenta regularmente los avances de su proyecto, así como los reajustes a la secretaría correspondiente, la cual está obligada a analizar y asesorar a las instituciones escolares.⁸ El proyecto incluye los siguientes componentes:

- 1) El de fundamentación, que se refiere al concepto de educación y modelo educativo, entre otras cuestiones.
- 2) El administrativo, que alude tanto a los recursos humanos –personal directivo, docente, administrativo– como a la infraestructura que se requiere para alcanzar los objetivos.
- 3) El pedagógico-curricular, que incluye, entre otros, el enfoque pedagógico de la institución, las metodologías, el plan de estudios y la atención a la población.
- 4) El comunitario, que remite a las relaciones de la escuela con su contexto a través de los diferentes proyectos que emprende con la comunidad.

Son varios los ejes que se han definido en materia de política curricular (Martínez y Herrera, 2002): la conformación del currículum con base en saberes básicos y universales, sin menoscabar los propios de las localidades; la inclusión de la evaluación como proceso

8 Información obtenida en la entrevista a directivos de las escuelas secundarias colombianas visitadas.

permanente para analizar el desempeño de los centros educativos, identificar sus fortalezas y debilidades, así como disponer de información para formular políticas y conocer la calidad y el significado de los aprendizajes de los alumnos; el establecimiento unificado de parámetros y criterios de evaluación; la recuperación de la escuela como una institución flexible, pertinente, atractiva y formadora; la participación de la comunidad educativa en las decisiones relacionadas con los estudiantes; la concepción de la evaluación como medio para mejorar el servicio educativo; el respeto a la autonomía de las escuelas, y la supervisión como estrategia para mejorar la calidad.

Evaluación y certificación

La política de evaluación emprendida por el MEN se encuentra regulada por varias normas jurídicas. Si bien el Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES, 2012) se creó en 1968 con el objeto de ofrecer servicios de evaluación educativa en todos los niveles, fue hasta 1991 cuando se estableció el Servicio Nacional de Pruebas que, para el caso de educación básica, comenzó a implementarse a través de muestreos con las pruebas Saber, con la finalidad de contar con un mecanismo de evaluación de la calidad. En ese mismo año, Colombia inició su participación en pruebas internacionales. Hacia 1994 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación, a cargo del MEN, para que, junto con el Servicio Nacional de Pruebas y las entidades territoriales, se contara con los elementos base para la definición de los programas de mejora del servicio educativo. Las funciones atribuidas a este sistema fueron varias: el diseño y la aplicación de procedimientos para evaluar la calidad de la enseñanza; mejorar el desempeño de los docentes, los directivos y los alumnos; la eficacia de los métodos pedagógicos, de los textos y materiales, así como la organización administrativa de las escuelas y la eficiencia del servicio educativo.⁹

9 Información proporcionada por autoridades colombianas.

A decir de los profesores de secundaria entrevistados, los lineamientos para la evaluación y promoción de los alumnos de educación básica se encuentran definidos en el Decreto 230 de 2002 (MEN, 2002a), en el cual se establece que la evaluación tendrá que ser continua e integral, principios que ellos dicen acatar. Según los maestros, los objetivos de la evaluación son: valorar los logros, las competencias y los conocimientos de los estudiantes; determinar su promoción; definir y poner en marcha estrategias de apoyo para los alumnos con dificultades, y ofrecer información que posibilite la autoevaluación de la escuela y la actualización del plan de estudios.

En consonancia con la “moda internacional”, Colombia redefinió los currícula de todos los niveles con base en competencias y estándares básicos, decisión que los condujo a establecer un nuevo marco normativo con respecto a los referentes de calidad. A partir de estas determinaciones, se tuvieron que efectuar cambios fundamentales en las pruebas, en tanto que, según los profesores, se transitó de los exámenes “tradicionales” destinados a medir conocimientos, a los exámenes por competencias, que pretenden “medir” los saberes en el contexto, para valorar la capacidad de los alumnos de aplicar los conocimientos y las habilidades adquiridos en diferentes situaciones. La pregunta que nos hacemos es si los exámenes “tradicionales” y los “nuevos” realmente miden conocimientos, capacidades o habilidades. Nuestra posición es que, en sentido estricto, ningún examen puede medir el aprendizaje. El problema que aquí se plantea es la creencia de que lo educativo puede ser considerado como cualquier objeto de las ciencias naturales –medicina, física, química, biología– y, por tanto, capaz de someterse a una medición. Se piensa que “medir el aprendizaje” implica una tarea semejante a medir el colesterol o el bióxido de carbono.

Además de la evaluación de los logros de los alumnos, se previeron desde 2002 otras tres modalidades de evaluación:

- 1) La institucional, ya fuese en la modalidad de autoevaluación o externa, por la que la escuela analiza si ha logrado los objetivos y las metas de calidad establecidas en su PEI, así como en su plan de estudios, y define planes para el mejoramiento.

- 2) La autoevaluación, consistente en el ejercicio anual por el que se revisan las metas de calidad propuestas en el plan de estudios y se proponen proyectos para superarlas.
- 3) La externa, por la cual las diferentes entidades territoriales pueden contratar instituciones avaladas por el MEN, destinadas al servicio de evaluación de los establecimientos educativos.

Asimismo, desde 2009 Colombia decidió participar en pruebas internacionales, además de las nacionales. Las primeras, con la finalidad de conocer la calidad de la educación con base en los estándares internacionales, y las segundas, a cargo del MEN y del ICFES, son pruebas censales para monitorear la calidad educativa a partir de los estándares básicos definidos en el currículum. El ICFES se convirtió en una entidad pública descentralizada, autónoma y nacional que actualmente se destina a la evaluación de la educación en todos sus niveles y realiza investigaciones sobre la calidad del servicio, con el fin de ofrecer información para mejorarla.

Como se dijo con anterioridad, Colombia ha implementado el sistema de evaluación por competencias en todos los niveles del sistema educativo. En educación básica, la prueba Saber que inicialmente (1991) se aplicaba a muestras de población de 3.º, 5.º y 9.º grados, en 2009 se aplicó en más de 90 por ciento de las escuelas públicas y privadas, alcanzó 87 por ciento del alumnado nacional. Lo mismo se ha hecho con Saber 11, destinada a la educación media, y en educación superior con otras pruebas. Las pruebas Saber valoran las competencias en lenguaje, lectura y escritura; en matemáticas, razonamiento, argumentación, comunicación, representación, modelación, planteamiento y resolución de problemas; en ciencias naturales, uso comprensivo del conocimiento científico, explicación de los fenómenos e indagación; en competencias ciudadanas, uso del conocimiento científico y pensamiento crítico.

Colombia también ha participado en diferentes evaluaciones internacionales, tales como:

- 1) En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) en 2006 y 2009, que evalúa com-

petencias en lectura, matemáticas y ciencias en los alumnos de 15 años.

- 2) En el Estudio del Progreso Internacional en Competencia Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés) en 2001 y 2011, que valora la comprensión lectora y se administra a los estudiantes de 4.º grado de primaria.
- 3) En el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) en 2006 y 2009, que evalúa el desempeño de los alumnos en matemáticas y ciencias. En Colombia se ha aplicado en 1995 a los alumnos de 7.º y 8.º (secundaria) y, en 2007, a los de 4.º y 8.º grados.
- 4) En el Primer y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE y SERCE, respectivamente) en 1997 y 2006, que valora los aprendizajes de los alumnos latinoamericanos de primaria en lectura, escritura, matemáticas y ciencias. El PERCE se aplicó en 3.º y 4.º grados, y el SERCE en 3.º y 6.º grados.
- 5) En el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS, por sus siglas en inglés) en 1999 y 2009, que pretende evaluar los conocimientos acerca de la educación cívica y ciudadana, así como las actitudes, los principios, las creencias y los comportamientos. Se ha aplicado a los alumnos de 14 años que cursan el 8.º grado (secundaria).

Gestión educativa

A partir de la descentralización administrativa de los servicios educativos, la definición de políticas públicas sobre gestión se orienta a fortalecer la coordinación entre las distintas instancias educativas nacionales, las secretarías de educación de cada una de las entidades territoriales y las instituciones de enseñanza. Para el MEN, la gestión educativa es

el proceso de organización que está orientado hacia el mejoramiento continuo de la calidad educativa, a través del desarrollo de subprocesos como la caracterización, la planeación, la ejecución, el seguimiento, la

evaluación y el reconocimiento de experiencias significativas en relación con el quehacer educativo y el fortalecimiento institucional (Colombia Aprende, s.f.).

Desde otra mirada, y considerando que las instituciones educativas son concebidas como organizaciones abiertas, autónomas y complejas (MEN, 2008: 27), las políticas en esta materia también buscan establecer en cada institución educativa nuevas formas de gestión que permitan cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEI (MEN, 2008: 27). Con base en las entrevistas efectuadas, podemos decir que, en Colombia, existen dos tipos de políticas en este rubro: las dirigidas a mejorar la coordinación entre instancias del sector y las enfocadas a la gestión en el establecimiento educativo.

Para las primeras, el MEN establece que la política educativa sobre gestión debe focalizarse en:

Diseñar mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de recursos financieros para la prestación del servicio educativo y formular estrategias para fortalecer el modelo de gestión de las secretarías de educación y sus establecimientos educativos (MEN, 2013).

Para el periodo 2011-2014, el MEN ha definido ocho líneas de política en materia de gestión: 1) atención integral a la primera infancia; 2) cerrar brechas con enfoque regional en educación preescolar, básica y media; 3) cerrar brechas con enfoque regional en educación superior; 4) calidad en educación preescolar, básica y media; 5) calidad en educación superior; 6) pertinencia para la innovación y la productividad; 7) modelo de gestión del sistema educativo, y 8) prestación del servicio educativo en situaciones de emergencia. Como aquí se especifica, una de estas líneas se dirige de manera particular al modelo de gestión de todo el sistema educativo, debido a que se subraya que la adecuada gestión fortalece la autonomía institucional y es capaz de convocar a la comunidad

académica a que participe, además de legitimar al gobierno (MEN, 2013). En esta línea se han planteado siete proyectos: 1) fortalecimiento de la gestión de los servicios del MEN; 2) consolidación de la gestión de las secretarías de educación y sus establecimientos educativos; 3) mejora de la eficiencia y transparencia de la gestión en la educación superior; 4) fortalecimiento de la gestión tecnológica del sector; 5) comunicación pública para el fortalecimiento y la consolidación de la política de educación de calidad; 6) modernización de las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales, y 7) modernización de las entidades adscritas o vinculadas (MEN, 2011).

Para el segundo caso, la gestión de la escuela es definida como

un proceso sistemático que está orientado al fortalecimiento de las instituciones educativas y a sus proyectos, con el fin de enriquecer los procesos pedagógicos, directivos, comunitarios y administrativos; conservando la autonomía institucional, para así responder de una manera más acorde a las necesidades educativas locales, regionales y mundiales (MEN, 2018: s.p.).

Para tal efecto, y según los directores de secundarias, se reconocen cuatro áreas de gestión institucional:

- 1) Directiva: define la orientación y promoción estratégica del mejoramiento y alude a la cultura institucional, al clima y al gobierno escolar a través de los procesos de formulación, organización, desarrollo y evaluación del funcionamiento de la escuela.
- 2) Académica: representa el eje central del trabajo institucional orientado a la formación de los alumnos. Su objetivo consiste en que los estudiantes desarrollen las competencias necesarias para su desempeño personal y social. Aquí se analizan los procesos de diseño curricular, las prácticas pedagógicas y el seguimiento académico.
- 3) Administrativa y financiera: es la que apuntala todo el trabajo académico institucional y se ocupa del manejo de recursos y ser-

- vicios, de los sistemas de información, de la administración de la planta física y del manejo contable y financiero.
- 4) Comunitaria: se ocupa del vínculo con la comunidad a través de proyectos de prevención, participación y convivencia (MEN, 2008: 27).

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Origen de la educación secundaria

Como en varios de los países latinoamericanos, durante el siglo XIX la educación colombiana se vio sometida a los vaivenes y conflictos entre los partidos políticos y los vínculos o discrepancias de éstos con la Iglesia. Por la Constitución de 1886 (Consejo Nacional Constituyente, 1886) y el Concordato de 1887 (Vázquez y Palmas, 1973), el Estado entregó la educación a la Iglesia: “Artículo 41. La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica” (Consejo Nacional Constituyente, 1886: 226). En efecto, se impuso como asignatura obligatoria la religión y la Iglesia se atribuyó la función de inspeccionar los textos; el arzobispo determinaba cuáles se ceñían al dogma y podían ser utilizados. Se estableció, a su vez, que la instrucción primaria sería gratuita, no obligatoria, aunque financiada por el Estado.

Con el Decreto 349 de 1892 (MIP, 1892) se dispuso que la educación se dividiera en departamental y nacional. La primera corresponde a la instrucción primaria o de primeras letras, en tanto que la nacional alude a la educación secundaria y profesional. Sin que estuviese definida con claridad la educación secundaria (secundaria básica y bachillerato) y su distinción con respecto a la primaria, particularmente en cuanto a las edades de los alumnos, se pueden ubicar algunos antecedentes de la actual educación básica secundaria. En dicha normatividad se alude a colegios y liceos, los cuales parecería que corresponden a la secundaria básica y al bachillerato, respectivamente, en virtud de que se señala que para ingresar al liceo se requiere tener más de 15 años y el título que se obtiene es el de

bachiller. Entre los colegios se mencionan tres –el de San Bartolomé, el Colón y el Menor del Rosario– y entre los liceos, uno sólo –el Nacional–, además de anunciar que el Estado crearía nuevos colegios fuera de la capital. Aunque se especifica que para ingresar al colegio Colón se requiere ser menor de 15 años, este colegio, el de San Bartolomé y el Menor del Rosario también otorgan el título de bachiller. En el nivel secundario se ubican, asimismo, otras instituciones –la Escuela de Bellas Artes, las escuelas de artes y oficios, el Instituto Salesiano, la Academia Nacional de Música y las escuelas normales–, algunas de las cuales ofrecían una formación equivalente a la secundaria básica. Tal es el caso del Instituto Salesiano, que estaba destinado a la formación de artesanos y obreros de los hijos de familias de escasos recursos y que admitía niños no menores de 12 años ni mayores de 15; aquí se ofrecían enseñanzas de herrería, carpintería, sastrería, talabartería, zapatería, tipografía, encuadernación y música.

Esta organización da cuenta de que en torno a la escuela secundaria –colegios y liceos– se despliega un doble proceso segregacional de elitización. Por un lado, los colegios y liceos –esto es, la educación secundaria– estaban destinados a las clases privilegiadas, a la burguesía, en tanto que los hijos de obreros, trabajadores y campesinos podían acceder, en el mejor de los casos, a otro tipo de escuelas, orientadas a la capacitación para actividades manuales y técnicas. Pero además, dado el reducido número de este tipo de instituciones, el proceso de segregación también se desplegaba, igual que en la actualidad, con base en las zonas de ubicación: las escuelas se instalaban en las escasas zonas urbanas, mientras que los territorios rurales quedaban al margen. La educación secundaria queda signada, desde su origen, por privilegiar a las clases altas y por considerar que los grupos de trabajadores sólo tenían derecho a otro tipo de educación, planteamientos que, de manera semejante –si no idéntica– son asumidos a lo largo del continente latinoamericano durante el siglo XIX e inicios del XX.

Después de la denominada Guerra de los Mil Días (de 1899 a 1902), se instituye la Ley 39 de 1903 (Congreso de Colombia, 1903), por la que se ratifica que la instrucción pública sería organizada y

conducida de conformidad con la religión católica, y que se dividiría en primaria, secundaria, industrial y profesional. La instrucción secundaria tendría dos modalidades: la clásica y la técnica. Mientras en la primera se cultivarían las letras y la filosofía, en principio, destinada a las clases privilegiadas, en la segunda se ofrecerían los elementos básicos de la cultura, los idiomas y las asignaturas preparatorias para la instrucción profesional, a fin de preparar mano de obra calificada. Esta Ley de 1903 y su Decreto reglamentario 491 de 1904 (MIP, 1904) definieron las bases para la conformación del sistema de instrucción pública del país y precisaron la distribución de las responsabilidades financieras y de gestión en materia educativa entre el Estado, los departamentos y los municipios, iniciándose con ello un proceso descentralizador. No obstante las intenciones, los resultados no fueron favorables, ya que sólo los departamentos más avanzados y con recursos pudieron asumir sus obligaciones, en tanto que los que carecían de éstos prácticamente nada pudieron hacer.

Según Ramírez y Téllez (2006), entre 1903 y 1906, la matrícula de educación primaria se incrementó de manera importante, al pasar de 110000 alumnos a cerca de 254000, mientras que en secundaria el incremento fue muchísimo menor: de 14000 a 22000 alumnos, los cuales se concentraban, sobre todo, en escuelas privadas; es decir, este nivel educativo continuaba atendiendo a los hijos de las clases privilegiadas. El número de escuelas secundarias pasó de 180 a 300.

Diversos autores como Urrutia (1976) y Helg (2001) argumentan que el bajo nivel de matrícula en la educación secundaria reflejaba la baja de demanda por este tipo de educación, debido a que solamente eran los hijos de las élites los que la cursaban (Ramírez y Téllez, 2006: 24).

A pesar de que con la Ley 56 de 1927 (Congreso de Colombia, 1927) se definieron puntualizaciones para la educación secundaria, ésta continuaba dirigida exclusivamente a una élite, en tanto que ni siquiera 10 por ciento de la población de primaria accedía a ella (Ramírez y Téllez, 2006). En efecto, dicho nivel estaba confiado a las

órdenes religiosas. Hacia 1933, existían 288 establecimientos, de los cuales 76 por ciento estaba a cargo del sector privado.

De acuerdo con Herrera (s.f.), en el cuatrienio denominado “la revolución en marcha (1934-1938)”, el Estado colombiano emprendió una serie de reformas entre las que destacan las educativas y, fundamentalmente, aquella que coloca a la educación como una estrategia destinada a promover la integración nacional, como hicieron buena parte de los países latinoamericanos. Esta situación era totalmente comprensible ante la incapacidad del Estado para hacerse cargo de dicho nivel educativo. Sin embargo, también estableció normatividades para controlarlo: un plan de estudios obligatorio en el que se consideraban las materias y los programas, la carga horaria y, específicamente, se atribuyó el derecho de la expedición de los diplomas de bachiller; además, se creó la inspección nacional de secundaria. Ante la ausencia de personal docente formado, se crearon tres facultades de educación que posteriormente se convertirían en la Escuela Normal Superior.

Estas transformaciones se inscribieron en la reforma constitucional de 1936, por la que se garantizaba la libertad de enseñanza y se incrementaba la intervención del Estado en el campo educativo, en tanto que tendría derecho a inspeccionar y vigilar los institutos públicos y privados, con el fin de garantizar la formación intelectual, moral y física de los alumnos. Se inició, en consecuencia, el proceso de secularización de la educación y se declaró la libertad de culto; igualmente, se decretó la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria (AGN, 1997).

A pesar de la violencia experimentada en el país a partir de 1946 y hasta 1957 por las luchas entre conservadores y liberales, del analfabetismo y del rezago en que se encontraba la educación, su proceso de expansión mostró notables avances al inicio de la segunda mitad del siglo. Durante la década de los cincuenta y de los sesenta el incremento anual en la matrícula de primaria fue de 7.7 y 6.9 por ciento, y en secundaria de 12.4 y 13 por ciento (Ramírez y Téllez, 2006). El crecimiento de la matrícula en primaria y secundaria superó al de la población y fue el más alto del siglo, con excepción del registrado durante los primeros años del siglo xx.

Otro hecho importante comenzado en la década de los cincuenta fue la iniciativa de basar el desarrollo del sector educativo en las necesidades de la población, creando para ello la Oficina Sectorial de Planeación Educativa dentro del MEN, en cuyo Primer Plan Quinquenal de Educación Integral se enfatizó la unificación de la escuela primaria a partir del establecimiento de la duración de cinco años, tanto en el área urbana como rural; igualmente, se definió la división de la escuela secundaria en dos modalidades: una orientada a carreras prácticas y técnicas, y la otra para los que continuarían estudios en la universidad y las escuelas normales (Ramírez y Téllez, 2006). En pleno siglo XX se mantiene, por tanto, un esquema diferenciador y discriminatorio al brindar el servicio educativo en este nivel: el de la élite, para los alumnos con supuestas capacidades para ingresar a la vida universitaria, y el de la formación técnica, para aquellos que, por no contar con las suficientes habilidades, sólo podrían prepararse para la incorporación al trabajo técnico.

En las siguientes décadas se continuó el avance en materia educativa. En 1969 se creó el Instituto Nacional de Enseñanza Media Diversificada, con el objeto de apoyar a las clases populares. El gasto en educación, como porcentaje del PIB, se fue incrementando; así, en los sesenta alcanzó uno por ciento y en los setenta tres por ciento. A su vez, el presupuesto destinado a la educación por parte del MEN se acrecentó entre 1950 y 1976 de 6.7 a 19.8 por ciento, gracias a lo cual se obligó, desde fines de los cincuenta, a los departamentos y municipios a destinar un porcentaje fijo a la educación. La matrícula continuó ascendiendo de manera importante: mientras en 1950 se tenía un registro de 808 494 alumnos de primaria, para 1976 se llegó a 4 223 959, incremento que se dio tanto en escuelas públicas como en las privadas. En secundaria, se transitó en ese lapso de 77 311 a 1 418 091 alumnos; de éstos, 42 por ciento estaba matriculado en escuelas públicas en 1950, pero para 1976 el porcentaje aumentó a 53, de manera que, paulatinamente, la presencia de los establecimientos públicos fue superando a la de los privados.

Esto último responde tanto a una política activa de los gobiernos del Frente Nacional por multiplicar los establecimientos públicos de edu-

cación secundaria como a la intensificación del uso de la doble jornada en los establecimientos oficiales (Ramírez y Téllez, 2006: 48).

Este favorable escenario de la educación estuvo pautado por la urbanización del país, la migración del campo a la ciudad, el cambio en la estructura poblacional por edad y el aumento de la aportación fiscal debido a la prosperidad económica. Hacia la década de los setenta, el país alcanzó una tasa de escolaridad en primaria de 100 por ciento; la totalidad de los niños de entre siete y 11 años se encontraban en la escuela, mientras que en 1951 sólo 54.5 por ciento lo estaba. Si bien en el ciclo de secundaria también se registró un incremento, al pasar de 6.2 por ciento en 1951 a 36.3 en 1976, la tasa de escolaridad continuó muy limitada (Ramírez y Téllez, 2006), lo que significa que el acceso a este nivel se mantuvo sumamente restringido y, por tanto, no generalizado para toda la población en edad de cursarlo.

Debido a los problemas en la gestión de la educación en cuanto a las atribuciones de los diferentes niveles –nacional, departamental y municipal– como estrategia operada desde la Constitución de 1886, en 1968 se impulsó una reforma administrativa del sector educativo que buscó mejorar el esquema de centralización de la política educativa y descentralización de su administración. Para tal efecto, se crearon instancias administrativas en las entidades territoriales –Fondos Educativos Regionales– destinados a manejar las finanzas; igualmente, se fundaron las Juntas de Escalafón Departamental, responsables de la gestión referida al personal docente.

A mediados de los setenta se intentó reorganizar el sistema educativo mediante la descentralización administrativa de los planteles y recursos; se impulsó la nacionalización del gasto en educación primaria y secundaria públicas, y la modernización del MEN. Un hecho muy relevante fue que se enfatizó el carácter del servicio público de la educación secundaria.

La Ley 43 acentúa la nacionalización de la educación primaria y secundaria de los sesenta al establecer:

Artículo 1º.- La educación primaria y secundaria oficiales serán un servicio público a cargo de la Nación. En consecuencia, los gastos que ocasione y que hoy sufragan los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, serán de cuenta de la Nación, en los términos de la presente Ley (Congreso de Colombia, 1975).

No obstante, la nacionalización no logró resolver los problemas relativos al financiamiento y las responsabilidades entre el gobierno y las entidades territoriales.

Entre 1977 y 1986 la tasa de escolaridad bruta de la educación secundaria aumentó de 36.3 a 41.5 por ciento, mientras que la de la educación primaria se mantuvo estable (Ramírez y Téllez, 2006). En este periodo se promovió la universalización de la educación primaria tanto en las áreas urbanas como en las rurales y se construyeron escuelas primarias y secundarias; también se abrieron nuevas plazas para profesores. Un asunto fundamental fue la ampliación de la noción de educación básica al añadir, después de la primaria, cuatro años de educación secundaria, tal como se estipula en el artículo 7 del Decreto 88 de 1976: “La educación básica [cinco grados de primaria y cuatro de secundaria] se impartirá a la población escolar a partir de los seis años de edad” (MEN, 1976: s.p.). De esta forma, la educación secundaria quedaba totalmente desligada de la educación media (dos años después de la secundaria) y de la intermedia (dos años después de la media), por las que se obtendrían los diplomas de bachiller y de técnico profesional, respectivamente.

A inicios de los ochenta, alrededor de 65 por ciento de la población se ubicaba en zonas rurales y sólo 24 por ciento de la matrícula de educación básica pertenecía a esta zona. Ante la baja cobertura de educación secundaria, se dio importancia tanto a la expansión como a la diversificación de acuerdo con la vocación productiva regional. Por lo que se refiere a los profesores, después de un amplio proceso de concertación, la enseñanza quedó regulada por el Estatuto Docente, según el Decreto 2277 de 1979 (MEN, 1979).

También en los ochenta se fomentó la modernización, descentralización y planificación de la educación, así como la adecuación

del currículo de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales. Asimismo, se promovió la ampliación del acceso y la permanencia en la educación básica. Por otro lado, se pretendió integrar todos los niveles educativos con base en objetivos comunes, conformando de esta manera el sistema educativo del país.

Para atender la problemática de la escuela rural, se suplantó el modelo de Escuela Unitaria, instaurado desde hacía más de 10 años, por el de Escuela Nueva.

Este esquema fue diseñado de tal forma que se pueda atender en una sola aula a todos los alumnos de la zona en edad escolar y garantizarles promoción flexible y escolaridad completa. Los métodos de aprendizaje en este esquema son activos e incluyen la participación de los padres de familia y la comunidad campesina (Ramírez y Téllez, 2006: 60)

Con la Escuela Nueva se logró incrementar la cobertura y la calidad en las zonas rurales.

Durante el periodo 1986-1990 se retomaron los esfuerzos para mejorar la descentralización de la administración pública, por la que se pretendía otorgar una mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Este proceso no comenzó a consolidarse hasta 1995 y, al finalizar el siglo, los avances en esta materia fueron significativos, aunque no se reflejaron en la mejora de la eficiencia, eficacia y equidad del servicio educativo.

Con la publicación de la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 2011), se definió la educación obligatoria con una duración de 10 años: uno de preescolar, cinco de primaria y cuatro de secundaria. Es entonces cuando, tardíamente, la educación secundaria colombiana tomó el carácter obligatorio: “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica” (Asamblea Nacional Constituyente, 2011: s.p.).

Se realizaron esfuerzos importantes para ampliar la cobertura y mejorar la calidad con el apoyo de organismos internacionales. Así, en 1987 se inició el Plan para la Universalización de la Educación

Básica Primaria y, en 1992, se instaló el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, con la intención de universalizar este ciclo.

Gracias al esfuerzo del gobierno por promover la educación secundaria y al apoyo financiero ofrecido, la tasa bruta de escolaridad para los adolescentes de entre 12 y 17 años se incrementó de 41.5 por ciento en 1986 a 70.5 en 2000. De esta forma, a fines de siglo se tiene que, del egreso de primaria, 68.5 por ciento del alumnado se incorporó a la secundaria, frente a los pobres porcentajes registrados en etapas previas: 9.6 en 1950 y 45.9 en 1986. En los últimos años del siglo, la matrícula de educación secundaria creció en promedio cinco por ciento anual, duplicándose el número de alumnos, de escuelas y de docentes. Por otro lado, la oferta oficial de secundaria también se incrementó, al pasar de 61 por ciento de la matrícula total en 1986 a 70 por ciento en 2000 (Ramírez y Téllez, 2006). Con esto se avanzó en la democratización de la educación secundaria, al transitar del elitismo a la universalización y, también, al proceso masificador.

Orientaciones de la educación secundaria

La educación básica secundaria, que comprende cuatro grados (de sexto a noveno) en el marco del sistema de educación formal, es impartida tanto por instituciones educativas del Estado como por particulares, está dirigida a los jóvenes de 11 a 14 años y opera con base en una modalidad de manera general. Se imparte en establecimientos educativos aprobados por el gobierno a través del MEN, tiene secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y es conducente a la obtención de grados y títulos. La Ley General de Educación establece en sus artículos 22 y 23 los objetivos generales de la educación básica, así como las áreas obligatorias y fundamentales:

Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que

necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional (Congreso de Colombia, 1994: 8).

Por otro lado, queda igualmente establecido para la educación básica secundaria, así como para toda la educación obligatoria pública y privada, el cumplimiento de los siguientes temas:

- a) El estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política;
- b) El aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, para lo cual el Gobierno promoverá y estimulará su difusión y desarrollo;
- c) La enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política;
- d) La educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y
- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad (Congreso de Colombia, 1994: 4-5).

Con excepción de los incisos a y b, cuyas temáticas sí suponen su inclusión en asignaturas, el resto de los temas se incorpora en el currículum y se aborda en el plan de estudios de cada establecimiento. Por otro lado, se ha previsto que en todas las escuelas correspondientes a la educación básica debe fomentarse una cultura del emprendimiento (Congreso de Colombia, 2006c). Para tal efecto, se reglamentan, entre otros, los siguientes temas:

1. Definición de un área específica de formación para el emprendimiento y la generación de empresas, la cual debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios.

2. Transmitir en todos los niveles escolares conocimiento, formar actitud favorable al emprendimiento, la innovación y la creatividad y desarrollar competencias para generar empresas.
3. Diseñar y divulgar módulos específicos sobre temas empresariales denominados “Cátedra Empresarial” que constituyan un soporte fundamental de los programas educativos de la enseñanza preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, con el fin de capacitar al estudiante en el desarrollo de capacidades emprendedoras para generar empresas con una visión clara de su entorno que le permita asumir retos y responsabilidades (Congreso de Colombia, 2006c: s.p.).

Como se señaló con anterioridad,¹⁰ para los sectores de población en donde el acceso al sistema educativo está limitado, se han implementado programas orientados a atender a estos grupos, cuyas condiciones de vida o características socio-económicas son diferentes; programas que funcionan con base en modelos educativos flexibles, con el fin de adaptarse a los tiempos de los usuarios y a las condiciones rurales o de desplazamiento. Entre éstos tenemos el PER, que incluye los modelos etnoeducativos y particularmente los de telesecundaria y posprimaria, los cuales promueven la participación de la comunidad en proyectos productivos, procurando una atención psicoafectiva, alimentación escolar y dotación de útiles.

El modelo de posprimaria fue iniciado hacia 1990, en el marco del Proyecto Multinacional de Educación Básica promovido por la Organización de los Estados Americanos (OEA, s.f.). Es un modelo flexible que promueve la ampliación de la cobertura de la educación básica secundaria. La atención se da a niños y jóvenes de entre 12 y 17 años del sector rural que terminan el 5.º grado, además de que se incluye a la población en edad escolar que está fuera del sistema educativo. Este modelo da la posibilidad de acceder al nivel considerando las características y las expectativas del medio rural, con el fin de frenar la migración a la ciudad. Funciona a través de procesos presenciales, semipresenciales y a distancia. Pretende fortalecer el aprendizaje acti-

10 Cfr. “sistema educativo nacional y educación secundaria”, p. 82.

vo, flexible y productivo para fomentar los proyectos pedagógicos de acuerdo con las necesidades locales, a partir de las áreas curriculares básicas y obligatorias. Se encuentra conformado por:

- 1) El componente de organización, administración y gestión, que se opera con base en procesos participativos y de autogestión, propiciando la autonomía escolar, la organización y el funcionamiento del gobierno estudiantil. Aquí se fortalece el Proyecto Institucional de Educación Rural y su relación con el Proyecto Educativo Municipal.
- 2) El componente pedagógico, que alude a las propuestas educativas y metodológicas adaptables a las necesidades del medio rural, garantizando la flexibilidad de los procesos curriculares.
- 3) El componente de articulación comunitaria, encauzado al fortalecimiento de la participación, la organización y la vinculación de la escuela con la comunidad.
- 4) Finalmente, en el componente de proyectos pedagógicos productivos, que se considera el eje articulador del currículum a partir del cual se vincula la teoría con la práctica, se desarrollan competencias laborales y se fomenta la autogestión. La posprimaria ha operado en la mayoría de los departamentos del país con recursos del MEN y del Banco Mundial (BM), entre otros (MEN, s.f.a).

Por su parte, el modelo de telesecundaria es producto de un acuerdo de cooperación entre el MEN colombiano y la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, firmado en 1998, después de lo cual fue adaptado y ajustado según las políticas educativas y el contexto particular del país, con el objetivo de aumentar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar el ingreso y la permanencia de los niños de 12 a 17 años. Dicha adecuación implicó la revisión de los programas de televisión educativa transmitidos por la red satelital Edusat, hecho que derivó en el diseño de nuevos módulos más acordes con el currículo colombiano. Aunque originalmente la telesecundaria colombiana se diseñó como un programa educativo dirigido a la población rural de 12 a 17 años, se ha extendido para cubrir necesidades educativas de la población urbano-marginal. El

componente principal de esta propuesta es la televisión educativa, que rompe con la lógica clásica de la enseñanza, armonizando la educación presencial con la educación a distancia a partir de los medios de comunicación. Esta propuesta educativa fomenta

la adquisición de valores esenciales, conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que le permite a los alumnos lograr un aprendizaje permanente, reflejándose en la capacidad de adquirir destrezas para la vida activa productiva, en la calidad de vida y en el aprovechamiento pleno de oportunidades de acceso a los niveles educativos superiores (MEN, s.f.b).

En telesecundaria se aplican dos modalidades: una consiste en la presentación de videos que se graban para ser llevados al aula; la otra, en la transmisión satelital de los programas a través del canal regional de Telepacífico. El valor del video reside en la posibilidad de presentarlo en diferentes momentos de la sesión de aprendizaje, mientras que la emisión satelital abierta sólo cuenta con dos horarios de repetición. Se utiliza una *Guía de aprendizaje* para cada uno de los cuatro grados, que apoya el proceso metodológico en el aula y que está estructurada con base en núcleos temáticos y sesiones de aprendizaje. Esta guía ofrece al docente –uno por grado– criterios y estrategias para orientar la metodología de trabajo, le ayuda a verificar los logros y las dificultades de aprendizaje, así como a tomar decisiones pertinentes.

Los componentes de este modelo son iguales que los de post-secundaria, aunque con variaciones propias de su especificidad: componente de organización, administración y gestión; componente pedagógico; componente de articulación con el contexto, y componente de proyectos pedagógicos productivos (MEN, s.f.a).

Regulación de la educación secundaria

Los artículos 67 y 69 de la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1996) y la Ley General de Educación (Congreso de Co-

lombia, 1994) son las principales normas que regulan el sistema educativo colombiano, por cuanto establecen el marco general a partir del cual tanto los gobiernos departamentales como las instituciones organizan el servicio educativo, cuya dirección y gestión se caracterizan por ser descentralizadas. En este sentido, tiene una gran relevancia el análisis de las normas jurídicas que han regulado la educación en las últimas décadas, especialmente en este país, en el cual, por más insignificante que parezca, cualquier modificación referente a las políticas educativas, a la gestión, al financiamiento, a los programas, a las acciones, a la formación de profesores, etcétera, queda legislada en términos de ley, decreto, resolución, circular o directiva ministerial.

Entre las regulaciones de primer orden se encuentran los artículos constitucionales mencionados y varias leyes, aunque destaca, por su relevancia, la Ley General de Educación (Congreso de Colombia, 1994).

Desde el punto de vista constitucional, la educación se considera un servicio público con una función social asignada: el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y, en general, a la cultura. El Estado colombiano propone una educación que fomente el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia. Los rasgos distintivos de esta educación son: la obligatoriedad entre los cinco y 15 años; la gratuidad, sin que esto signifique que no se cobren cuotas por concepto de derechos académicos a quienes pueden pagarlas, y la coparticipación en la dirección, el financiamiento y la administración de los servicios por parte de la nación y las entidades territoriales. Asimismo, la intervención del sector privado en la educación también se encuentra regulada por el artículo 68 constitucional (Asamblea Nacional Constituyente, 1996).

En orden de importancia, y también como regulación primaria, se ubica la Ley General de Educación de 1994, que se fundamenta en los principios sobre el derecho a la educación que tiene toda persona y en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra establecidos en la Constitución (Asamblea Nacional Constituyente, 1996). Concibe la educación como proceso de formación permanente, personal, cultural y social; establece las normas generales para re-

gular y gestionar la educación pública; organiza la impartición de la educación formal y no formal en todos sus niveles, dirigida a niños, adolescentes y jóvenes, igual que a adultos, grupos étnicos, campesinos, personas con necesidades educativas especiales y personas que requieren rehabilitación social; define las finalidades de la educación y las particularidades de la estructura de cada uno de los niveles educativos y sus correspondientes áreas básicas de formación; organiza también la educación informal, aludiendo principalmente a los medios de comunicación masiva en la educación permanente y la difusión de la cultura, y al Sistema Nacional de Educación Masiva, que se despliega a través de medios electrónicos, tales como radio, televisión y telemática; asimismo, concreta las modalidades de educación dirigidas a diferentes grupos poblacionales. Por otro lado, regula de manera general el currículum, la evaluación, la formación y la carrera docente, así como el funcionamiento y el gobierno de los establecimientos educativos públicos, privados y por cooperación; el papel del Estado y de las entidades territoriales en la atención a la demanda educativa, y la distribución y asignación de recursos financieros, entre otras funciones.

En cuanto a las leyes complementarias destacan, entre otras:

- 1) La Ley 1324 de 2009, en la que se definen los parámetros y los criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad educativa, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación para facilitar la inspección y la vigilancia del Estado, y se transforma el ICFES (Congreso de Colombia, 2009a).
- 2) La Ley 1098 de 2006, que representa un código de la infancia y la adolescencia por el cual se garantiza su derecho a un desarrollo armonioso en la familia y la comunidad, cuyo objetivo consiste en normar la protección integral de niños y adolescentes (Congreso de Colombia, 2006b).
- 3) La Ley 1295 de 2009, por la que se reglamenta la atención integral a los niños de la primera infancia desde el nacimiento hasta los seis años, así como a las madres gestantes (Congreso de Colombia, 2009d).

- 4) La Ley 715 de 2001, que dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias entre los diferentes ámbitos territoriales, así como otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud (Congreso de Colombia, 2001).
- 5) La Ley 1297, que regula el ingreso como docente al servicio educativo en las zonas de difícil acceso y en poblaciones especiales (Congreso de Colombia, 2009b).

Por lo que respecta al trabajo legislativo, tal como se apuntó anteriormente, el Congreso colombiano ha sido muy prolífico en materia educativa, al grado de que en tan sólo dos años (2008-2009) promulgó 16 decretos destinados exclusivamente a la educación básica, por lo que resulta imposible abordarlos. Únicamente haremos una breve alusión a algunos de éstos:

- 1) El Decreto 1860, que regula la Ley 115 en lo que se refiere a cuestiones pedagógicas y organizativas (MEN, 1994a).
- 2) El Decreto 1290, que reglamenta la evaluación del aprendizaje y la promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media, estableciendo tres tipos de evaluación: internacional, nacional e institucional (MEN, 2009b).
- 3) El Decreto 230, que norma aspectos técnicos vinculados con el currículum, la evaluación y la promoción de los alumnos, así como la evaluación institucional, correspondientes a los niveles de educación preescolar, básica y media. También reglamenta las funciones de inspección y vigilancia (MEN, 2002a).
- 4) El Decreto 2886, que pauta los procedimientos que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación, la cual les permite asumir la administración de los recursos fiscales para la prestación del servicio educativo (MEN, 1994c).
- 5) El Decreto 804, que establece las normas relativas a la atención educativa dirigida a los diferentes grupos étnicos; es decir, la denominada etnoeducación –orientaciones curriculares especiales, administración y gestión institucionales– y la correspondiente a la formación de los etnoeducadores (MEN, 1995).

En relación con las normatividades secundarias, se dispone de abundantes resoluciones y directivas ministeriales formuladas en los últimos años, además de circulares y otras prescripciones. Exclusivamente aludiremos a algunas de las primeras. En materia de resoluciones, la 7168 de 2012 asigna recursos provenientes del sistema general de participaciones para la educación por concepto de la gratuidad educativa (MEN, 2012d), mientras que la 6082 del mismo año define el cronograma de actividades para el proceso de evaluación de competencias para docentes y directivos (MEN, 2012e).

Entre las directivas ministeriales, la 1 de 2012 ordena articular los planes de desarrollo de nivel territorial con el Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (MEN, 2012g). Por su parte, la 2 de 2012 determina las responsabilidades de los rectores y de los directores en los establecimientos educativos (MEN, 2012f).

EL CURRÍCULO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Con base en el análisis sobre las tendencias políticas, económicas y tecnológicas, así como su importancia para el progreso de la sociedad, el desarrollo curricular en Colombia ha tenido como principal objetivo la búsqueda de la calidad educativa; en torno a esto se ha orientado la concepción sobre el currículo, cuya principal característica es la autonomía escolar y, aunado a ello, el desarrollo curricular flexible.

La actual forma de organizar el currículo tiene antecedentes en reformas implementadas desde 1975 con el Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo en la Educación, iniciado “con el cambio del modelo tradicional de enseñanza ‘clase magistral’ por una participación más activa de los educandos” (Martínez y Herrera, 2002: 18). Dicho programa fue mejor conocido como “renovación curricular” e implicó el reordenamiento del MEN así como del sistema educativo con el objetivo de

mejorar cualitativa y cuantitativamente la educación sistematizando el empleo y generación de tecnología educativa, para ampliar las condiciones de acceso a la educación en forma equitativa, a toda la población colombiana, fundamentalmente de las zonas rurales (Martínez y Herrera, 2002: 18).

El programa se compuso de tres subprogramas: 1) mejoramiento de los currículos; 2) formación y perfeccionamiento de docentes, y 3) producción y distribución masiva de materiales y medios educativos.

La experimentación curricular iniciada en 1975 concluyó, entre otros puntos, con la definición de las áreas de formación de la educación básica, comprendidas como “el conjunto estructurado de conceptos, habilidades, destrezas, valores y actitudes afines, relacionados con un ámbito determinado de la cultura, anteriormente desglosados en materias y asignaturas” (MEN, 1984). Estas áreas se clasifican en comunes y propias. Las primeras se refieren a la formación general que se ofrece a todos los alumnos de educación básica y media vocacional, mientras que las segundas coadyuvan a orientar al alumno hacia una formación específica en la educación media vocacional.

Desde 1994, con base en la autonomía concedida a las escuelas para los asuntos de orden pedagógico, de gestión y financiero, el Estado colombiano ha definido algunas orientaciones y normatividades obligatorias para todas las instituciones –públicas, privadas, comunitarias y de carácter solidario– de la educación preescolar, básica y media. La temática curricular forma parte de estas normas técnicas tendientes a “favorecer la calidad, continuidad y universalidad del servicio público de la educación, así como el desarrollo del proceso de formación de los educandos” (MEN, 2002a). De ahí que se encuentran normadas las concepciones de currículum y de plan de estudios, así como las prácticas relacionadas con éstos.

Concepción de currículum

Por currículum se entiende

el conjunto de criterios, planes de estudio, metodologías y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional (MEN, 2002a).

Con base en esto se puede plantear que el sentido que el Estado colombiano otorga al currículum alude, en primer lugar, a una visión humanista, vinculada con la preocupación de contribuir a la construcción de la identidad nacional, en la perspectiva de fomentar el sentido de pertenencia a la nación, y en segundo lugar, a los recursos humanos –maestros– y físicos necesarios para la formación de los alumnos. Así, el papel de la educación a través del currículum está puntualmente focalizado en los sujetos –su formación–, dejando a un lado la posibilidad de conducirlos hacia una transformación de la sociedad, aunque más adelante se analizarán las características específicas del currículum colombiano como un proyecto valioso que asume las particularidades nacionales, regionales y locales de los alumnos y, por tanto, de la comunidad.

El plan de estudios es conceptuado como el esquema de las áreas obligatorias y optativas con sus correspondientes asignaturas, y contiene, entre otros, los siguientes elementos: las intenciones, los contenidos, los temas y los problemas de cada área con las respectivas actividades; la distribución del tiempo y las secuencias del proceso educativo; los logros, las competencias y los conocimientos que se pretende alcanzar al final del periodo escolar por área y grado, conforme hayan sido definidos en el Proyecto Educativo Institucional; los criterios y los procedimientos para evaluar el aprendizaje y desarrollo de las capacidades de los estudiantes; los planes de apoyo a los alumnos con dificultades de aprendizaje; la metodología aplicable en cada área y el material recomendable; los indicadores de desempeño y las metas de calidad que posibiliten el desarrollo de la autoevalua-

ción (MEN, 2002a). La autonomía de las instituciones en educación básica constituye un elemento central de la educación colombiana, cuya conceptualización y operación se analizan más adelante.

Asimismo, se establece que el currículum es un proceso permanente de construcción social del quehacer pedagógico, comprendido como un medio puesto al servicio de la formación de los alumnos y “de la renovación crítica de saberes pedagógicos y de su aplicación” (MEN, 1996). Para la construcción curricular se consideran tres elementos: los referentes, los componentes y la estructura. Entre los referentes que se aluden obligatoriamente para la construcción social del currículum se tienen: las teorías curriculares convenientes para promover los fines y los objetivos constitucionales; los factores pedagógicos, culturales, étnicos, sociales y éticos, que a la vez que orientan, también afectan su pertinencia, y finalmente, el desarrollo humano. En cuanto a los componentes curriculares, se abordan: los fundamentos conceptuales de la actividad pedagógica, los objetivos generales de la educación y los relativos al nivel y ciclo correspondientes, los indicadores de logros, los planes de estudio, los actores de la formación, los métodos, la gestión y los criterios de evaluación, entre otros. La estructura curricular está conformada por las relaciones entre referentes y componentes, a partir de los cuales se establecen las prioridades y se orienta la consecución de objetivos; los referentes y los componentes se articulan y jerarquizan considerando siempre las características y las necesidades de la comunidad educativa, así como las especificidades del nivel y el ciclo de educación (MEN, 1996).

Es importante remarcar que hay un currículum común en educación básica y media, el cual hace referencia a los procesos, los saberes, las competencias y los valores fundamentales que coadyuvan al desarrollo integral de los sujetos en las diferentes culturas de la nación. El currículum específico institucional se estructura con base en el común y contempla el concepto de educación y formación del alumno, los fines, los objetivos, los grupos de áreas obligatorias y fundamentales. De ahí que el currículum común representa la base para el específico y el proyecto institucional de cada escuela, garantizando con ello la transferencia de estudiantes entre diferentes esta-

blecimientos y posibilitando las evaluaciones nacionales de calidad. El currículum que elabora cada escuela tiene que atender los fines de la educación y los objetivos de cada nivel, los indicadores de logro y la organización de las diferentes áreas (Congreso de Colombia, 1994).

En cuanto a la autonomía institucional, ésta radica en la capacidad de cada escuela para incorporar las asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas, para adaptarlas a los requerimientos regionales y para adoptar métodos de enseñanza y promover diversas actividades formativas, culturales y deportivas. La autonomía significa, por tanto, la capacidad para tomar decisiones, pero también el compromiso y la responsabilidad que asume la comunidad educativa en relación con la formación de los alumnos. Para tal efecto, las secretarías departamentales y distritales tienen la obligación de asesorar a las instituciones en el diseño y el desarrollo del currículum de las escuelas a su cargo.

El ejercicio de esta autonomía se realiza a través de un proceso secuencial y sistemático que deberá comprender, entre otros, la conformación de una comunidad pedagógica investigadora y constructora del currículum, el diseño, desarrollo, seguimiento, evaluación y retroalimentación del mismo y su adopción como parte del proyecto educativo institucional (MEN, 1996).

Si bien la legislación colombiana otorga autonomía a cada institución educativa acerca de elementos fundamentales en la elaboración del currículum y los planes de estudio –como se ha reiterado–, el MEN establece los referentes comunes que toda escuela debe seguir al elaborar su PEI (Congreso de Colombia, 1994). En la educación formal se determinaron inicialmente indicadores de logro, comprendidos como “síntomas, indicios, señales, rasgos o conjuntos de rasgos, datos e información perceptible, que al ser confrontados con el logro esperado, nos dan evidencias significativas de los avances en pos de alcanzar el logro” (MEN, s.f.b).

Estos indicadores se definieron con base en dos niveles, el general y el particular: indicadores de logro del conjunto de grados y los

específicos. Los primeros se refieren a logros de carácter nacional y remiten a los fines de la educación y, por tanto, al desarrollo humano. Los específicos aluden puntualmente a los estipulados en el proyecto educativo institucional y “permiten a cada institución educativa y a su comunidad educativa, prever autónomamente respuestas a la acción formativa que desarrolla, otorgarle identidad a su proyecto educativo e imprimirle dinámica a la construcción permanente del currículo” (MEN, 1996). Los indicadores de logro también fueron conceptuados como

medios para constatar, estimar, valorar, autorregular y controlar los resultados del proceso educativo, para que a partir de ellos y teniendo en cuenta las particularidades de su proyecto educativo, la institución formule y reformule los logros esperados (MEN, s.f.b).

Si en una primera etapa se formularon indicadores de logro y lineamientos curriculares para cada área obligatoria, a partir de 2002 los referentes comunes aluden a estándares básicos de competencias, con el objetivo de superar la enseñanza enciclopédica y memorística. El MEN y un equipo de especialistas definieron un marco normativo con respecto a los referentes de calidad, comprendidos como estándares básicos de competencias para conformar un sistema integrado que se ajustara a la evolución de los aprendizajes y las competencias de los alumnos desde la educación inicial hasta la superior. Por estándar se entiende

un criterio claro y público que permite juzgar si un estudiante, una institución o el sistema educativo en su conjunto cumplen con unas expectativas comunes de calidad; expresa una situación deseada en cuanto a lo que se espera que todos los estudiantes aprendan en cada una de las áreas (MEN, 2006a: 11).

La noción de estándares se encuentra estrechamente vinculada con la de calidad y evaluación, por cuanto es fundamental conocer si los estudiantes están alcanzando sus metas como resultado de su tránsito por la escuela. De esta forma, estándares, evaluación y pla-

nes de mejoramiento institucional se han convertido en las estrategias empleadas por el MEN colombiano para la mejora de la calidad de la educación.

Los estándares especifican el nivel de calidad que se pretende lograr en los alumnos y se encuentran formulados por grupos de grados en la educación básica y media: de 1.º a 3.º, de 4.º a 5.º, de 6.º a 7.º, de 8.º a 9.º y de 10.º a 11.º. Si bien las instituciones poseen autonomía para definir su currículum y plan de estudios, también están convocadas a respetar los referentes comunes, cuyas funciones son: incluir en todos los planes de estudio los conocimientos, las habilidades y los valores requeridos para el desempeño ciudadano y productivo; garantizar el acceso de todos los alumnos a estos aprendizajes; mantener elementos de unidad nacional en el marco de la descentralización, y facilitar el tránsito de los estudiantes entre centros educativos y regiones (MEN, 2006a: 10).

Las competencias son comprendidas

como un saber hacer flexible que puede actualizarse en distintos contextos, es decir, como la capacidad de usar los conocimientos en situaciones distintas de aquellas en las que se aprendieron. Implica la comprensión del sentido de cada actividad y sus implicaciones éticas, sociales, económicas y políticas (MEN, 2006a: 12).

Las competencias constituyen el elemento central del quehacer educativo, a la vez que el núcleo común de los currícula de todos los niveles. Al estar planteados por competencias, se ha posibilitado su integración, así como las diversas ofertas institucionales, bajo una lógica de educación permanente. Si bien los estándares enfatizan las competencias y no los contenidos, éstos no están excluidos, puesto que para cada competencia se requieren conocimientos, habilidades, actitudes y disposiciones específicas en un ámbito determinado del saber qué, cómo, por qué y para qué. Los estándares no son objetivos, aunque cuando se fijan y se busca alcanzarlos sí se convierten en propósitos o metas; tampoco son logros, aunque se convierten en ellos cuando se fijan, alcanzan y superan.

Los estándares básicos de competencias como referentes comunes de lo que todos los alumnos deben aprender constituye una guía para:

- el diseño del currículo, el plan de estudios, los proyectos escolares e incluso el trabajo de enseñanza en el aula;
- la producción de los textos escolares, materiales y demás apoyos educativos, así como para que instituciones y docentes decidan cuáles utilizar;
- el diseño de las prácticas evaluativas adelantadas dentro de la institución;
- la formulación de programas y proyectos, tanto de la formación inicial del profesorado como de la cualificación de docentes en ejercicio (MEN, 2006a: 11).

La definición de estándares de competencias como referentes comunes por parte del MEN no anula ni socava la autonomía de los establecimientos educativos, porque en éstos queda estipulado el qué, pero no el cómo, lo que posibilita que cada institución le dé sentido a su PEI conforme al contexto inmediato, regional y nacional. Es de esta manera como se atiende y enfrenta la diversidad de los diferentes grupos sociales a los que se dirige la acción educativa. En efecto, el PEI es el medio a través del cual las instituciones educativas guían su labor pedagógica; rescata los estándares básicos de competencias, de forma tal que éstas sean transversales, es decir, que se encuentren presentes durante toda la vida escolar e incluso fuera de ella. Asimismo, especifica los principios y los fines del establecimiento, el personal docente y los recursos didácticos necesarios, las estrategias pedagógicas, los reglamentos de maestros y alumnos, y finalmente, las modalidades de gestión. En suma, el PEI responde a las necesidades de los alumnos, de la comunidad y de la región, de ahí que sea factible y evaluable.

Sustento teórico

El MEN adoptó el enfoque de la formación del alumnado con base en competencias debido a la necesidad de

superar visiones tradicionales que privilegiaban la simple transmisión y memorización de contenidos, en favor de una pedagogía que permita a los y las estudiantes comprender los conocimientos y utilizarlos efectivamente dentro y fuera de la escuela, de acuerdo con las exigencias de los distintos contextos (MEN, 2006a: 12).

Los estándares de competencia se establecieron como referentes comunes que buscan, a través del proceso educativo

el desarrollo de un conjunto de *competencias* cuya complejidad y especialización crecen en la medida en que se alcanzan mayores niveles de educación. 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 (MEN, 2006a: 12)

En esta visión del currículum basado en competencias se especifica que los estándares no se refieren a criterios mínimos, sino que expresan criterios de calidad que todos los alumnos deben alcanzar, porque enuncian lo fundamental para conducir el proceso de enseñanza. Las competencias, desde esta perspectiva, son transversales a las áreas del currículum y del conocimiento, y aun cuando usualmente se promueven a través del trabajo particular en una o varias áreas, se pretende que sean transferidas a diferentes ámbitos de la vida de los alumnos y de los futuros trabajadores. En consecuencia, la concepción de enseñanza que se promueve para el desarrollo de las competencias consiste en generar situaciones de aprendizaje significativas con base en la formulación de problemas y la búsqueda de respuestas, el reconocimiento de los saberes previos de los alumnos, el cuestionamiento permanente y el debate argumentado. En

este sentido, podría afirmarse que se pretende la formación de un pensamiento crítico en los estudiantes.

En cuanto a la concepción de aprendizaje, queda configurada a partir de la noción misma de competencias, que no se reduce al manejo de conocimientos, a la posesión de destrezas o la expresión de actitudes, sino a la capacidad para desempeñarse exitosamente o para actuar de manera eficaz frente a problemas de diversa naturaleza.

Para que una persona pueda mostrarle a alguien que tiene una competencia, no basta mostrarle que tiene los conocimientos necesarios, ni que posee las habilidades, ni que tiene las comprensiones, actitudes y disposiciones adecuadas, pues cada uno de estos aspectos puede estar presente sin que la persona muestre que es competente para esa actividad, si no los relaciona y organiza en función de un desempeño flexible, eficaz y con sentido (MEN, 2006a: 13).

Con el fin de favorecer un desarrollo integrado y gradual durante toda la educación básica y media, los estándares de competencias se encuentran estructurados en una secuencia creciente de complejidad y, como se puntualizó antes, por grupos de grados: de 1.º a 3.º, de 4.º a 5.º, de 6.º a 7.º, de 8.º a 9.º y de 10.º a 11.º. De cada grupo se indica de manera específica lo que los alumnos deben saber y saber hacer al finalizar cada ciclo. Podemos señalar dos rasgos que caracterizan el currículo colombiano: la coherencia vertical y horizontal. En cuanto a la primera, se trata de un currículo en el que las competencias parten desde el primer grado hasta el bachillerato; esto es, el 11.º grado, de tal forma que los estándares de un grupo determinado implican necesariamente a los del grupo anterior, en concordancia con el desarrollo psicológico y biológico de los alumnos. Por lo que se refiere a la coherencia horizontal, en cada área se formularon los estándares de acuerdo con desarrollos propios de la disciplina correspondiente y sus procesos de enseñanza a través de ejes articuladores que permiten interrelacionar los estándares relativos a cada uno. Además de las relaciones horizontales entre los diferentes ejes de un área, se propicia la interrelación horizontal de los estándares de un área con los de las otras.

Obedeciendo al principio de autonomía de toda institución educativa, las metodologías de enseñanza no están prescritas, sino que cada establecimiento las especifica en el PEI, de acuerdo con el enfoque pedagógico que se determine para cumplir con los estándares básicos de competencias. Para el caso de la educación básica secundaria, las metodologías de enseñanza giran en torno a las modalidades en las que se imparte este nivel educativo: la secundaria regular, la denominada posprimaria, la telesecundaria y la etnoeducación. El PEI “admite y facilita la contextualización de los estándares porque en él se definen las concepciones, procesos y formas de llevar a la práctica la propuesta pedagógica de cada institución” (MEN, 2006a: 14). En el trabajo áulico, los estándares básicos de competencias se configuran como marco central para la planeación y el desarrollo de las prácticas educativas, así como para la evaluación. No obstante, se busca que las estrategias puntuales adoptadas por los profesores se caractericen por ser activas, vivenciales y diversificadas; esto es, que se haga uso de exposiciones, observaciones, prácticas, experimentos, trabajos de laboratorio, talleres e informática, entre otros, con el objeto de contribuir al desarrollo cognitivo de los alumnos y a la conformación de un pensamiento crítico y analítico (MEN, 1994a).

Criterios de acreditación y evaluación

Los objetivos que se han asignado a la evaluación de los alumnos son varios, entre los que destacan: identificar las características personales así como sus intereses, ritmos y estilos de aprendizaje; obtener información para reorientar los procesos educativos que aluden al desarrollo integral de los estudiantes, y proveer información para redefinir e implementar las estrategias pedagógicas pertinentes y determinar su promoción.

Como se dijo con anterioridad, la evaluación de los alumnos es emprendida por tres instancias: internacional, nacional e institucional. La primera alude a las pruebas que, aplicadas por organismos internacionales, dan cuenta de la calidad de la educación colombiana de acuerdo con estándares internacionales. La segunda,

la nacional, es la efectuada por el MEN y el ICFES, con el fin de monitorear la calidad del servicio educativo en las escuelas a partir de los estándares básicos. La evaluación institucional es la promovida por los establecimientos de educación básica y media (MEN, 2009b). A nivel áulico, la evaluación de los alumnos es continua e integral y se desarrolla con base en los cuatro periodos en que se divide el año escolar. Al finalizar cada uno de éstos, se tiene que elaborar un informe de evaluación en el que se da cuenta de los avances formativos del alumno en cada una de las áreas del currículum, especificando las fortalezas y las dificultades registradas, así como las propuestas o las recomendaciones para seguir en el proceso educativo. Además de los informes parciales, se tiene que elaborar un informe final del desempeño del estudiante desde una visión integral. Tanto los informes parciales como el final se entregan a los padres de familia y en ellos se deben incluir los desempeños de los alumnos en términos cualitativos. Si bien cada escuela define y adopta su propia escala de valoración del desempeño estudiantil, ésta debe expresar su equivalencia con la formulada a nivel nacional: desempeño superior, alto, básico y bajo, en donde el primero corresponde a la superación del desempeño necesario en las áreas obligatorias conforme a los estándares básicos, y el bajo representa la no superación de éstos (MEN, 2009b).

Perfiles de egreso

En general, se espera que los alumnos que cursen la secundaria logren el siguiente perfil: capacidad para comprender textos y expresar correctamente mensajes complejos, tanto de forma oral como escrita; uso de la lengua como medio de expresión literaria y conocimiento de la creación literaria nacional y mundial; capacidad de razonamiento lógico a través del dominio de sistemas numéricos, geométricos, métricos, lógicos, analíticos, de operaciones y relaciones, así como su uso en la solución de problemas de la ciencia, de la tecnología y de la vida cotidiana; manejo del conocimiento científico de los fenómenos físicos, químicos y biológicos, y capacidad para resolver problemas; actitudes favorables en torno a la naturaleza y el

medio ambiente; comprensión de la dimensión práctica del conocimiento teórico y de la dimensión teórica del conocimiento práctico, así como su utilización en la resolución de problemas; conocimiento de la historia nacional y mundial y de las ciencias sociales para comprender la realidad social; iniciación al campo de la tecnología moderna; conocimiento de los derechos y los deberes como ciudadano, de la Constitución y de las relaciones internacionales; capacidad para expresarse en lengua extranjera, y práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre (Congreso de Colombia, 1994).

En particular, el MEN espera que la formación basada en competencias, además de ser un elemento fundamental para mejorar la calidad educativa, promueva que el estudiante sea competente al no sólo poseer el conocimiento, sino saber usarlo en su vida cotidiana:

Tener una competencia es usar el conocimiento para aplicarlo a la solución de situaciones nuevas o imprevistas, fuera del aula, en contextos diferentes, y para desempeñarse de manera eficiente en la vida personal, intelectual, social, ciudadana y laboral (MEN, s.f.c: 5).

Las competencias que el sistema educativo pretende desarrollar en los estudiantes son de tres tipos: básicas, ciudadanas y laborales. Con las primeras, el alumno será capaz de comunicarse y pensar lógicamente para conocer e interpretar el mundo. Estas competencias se desarrollan a lo largo de toda la educación primaria, secundaria y media. Las competencias ciudadanas promueven la convivencia y la participación en la vida democrática, y se desarrollan también desde la primaria hasta la educación media. Las competencias laborales integran los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarios para que los egresados se desempeñen de manera eficaz como seres productivos. Se desarrollan fundamentalmente en la educación media técnica.

Organización curricular general

La organización del currículum colombiano se encuentra basada en las denominadas áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y la formación, con las que supuestamente se pretende alcanzar los objetivos de la educación básica y superar el manejo atomizado y fragmentario del saber, aunque, en realidad, éstas desembocan en asignaturas. Estas áreas corren a lo largo de toda la educación básica, es decir, desde la primaria hasta la educación media, y se abordan con base en los estándares de competencias. Sin embargo, como se ha reiterado, por la autonomía de las escuelas, cada una define su currículum y su PEI, en el que se incluye su propio plan de estudios, que comprende un mínimo de 80 por ciento de lo establecido en general para todos los establecimientos educativos. Cada uno tiene un margen de 20 por ciento para incorporar áreas o asignaturas que considere pertinentes para alcanzar los objetivos establecidos en su PEI. Las áreas son nueve: 1) ciencias naturales y educación ambiental; 2) ciencias sociales, historia, geografía, Constitución política y democracia; 3) matemáticas; 4) educación artística; 5) educación ética y en valores humanos; 6) educación física, recreación y deportes; 7) educación religiosa; 8) humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros, y 9) tecnología e informática. Las modificaciones con respecto al modelo de 1984 (MEN, 1984) radican en lo siguiente: la sustitución de ciencias naturales y salud por ciencias naturales y educación ambiental; la reconfiguración del contenido de las ciencias sociales que incluye la historia, la geografía, la Constitución política y democracia; el reemplazo de la educación estética por la educación artística; la orientación de la educación física, ahora comprendida también como recreación y deportes; la modificación de la asignatura de español y literatura de 1984 por humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros (y la desaparición de estos últimos como área independiente); la incorporación de la educación religiosa, no obligatoria para los alumnos, y la transformación de la llamada educación en tecnología, por tecnología e informática. La única asignatura que no sufrió alteración alguna fue la de matemáticas (Congreso de Colombia, 1994).

Por otro lado, en el marco de la educación obligatoria, es decir, en todos los niveles y en todos los establecimientos públicos y privados, se deben considerar los siguientes temas: la comprensión y práctica de la Constitución; el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas y la práctica del deporte; la protección del ambiente; el fomento de la justicia, la paz y la convivencia, así como la promoción de los valores humanos y la educación sexual conforme a las necesidades psíquicas, físicas y emocionales de los alumnos.

El currículum de toda la educación básica se encuentra estructurado con base en los señalados estándares básicos de competencias para cada una de las áreas obligatorias y los diferentes grados. En todas las áreas, el MEN elaboró los llamados lineamientos curriculares, los cuales fundamentan cada área y orientan al docente sobre cómo trabajarla. Como se puntualizó con anterioridad, estos estándares buscan un desarrollo secuencial y graduado de lo que los estudiantes deben saber y saber hacer desde el primer grado de primaria hasta la educación media. Aquí aludiremos específicamente a los relativos a los cuatro años de educación secundaria básica; esto es, de 6.º a 9.º grados, cuyos estándares precedentes corresponden a la educación primaria, de 1.º a 5.º grados, y los posteriores a la media, es decir, 10.º y 11.º grados. Es preciso subrayar que estos estándares se formulan por grupos de grados y que solamente se especifican los relativos al último grado del grupo, de ahí que los de la secundaria conforman dos grupos: por un lado, 6.º y 7.º grados, y por otro, 8.º y 9.º, y únicamente se especifican los correspondientes a 7.º y 9.º grados, que son los terminales de cada ciclo. A continuación haremos un muy breve análisis de los estándares relativos al nivel en estudio, referentes a algunas de las distintas áreas curriculares.

Lenguaje. Es conceptualizado como una habilidad comunicativa eje y sustento de las relaciones sociales. Como capacidad fundamental del hombre, se reconoce su doble valor: el subjetivo, relativo a la dimensión individual, y el social. Son seis las metas de la formación en lenguaje: 1) la comunicación, 2) la transmisión de información, 3) la representación de la realidad, 4) la expresión de los sentimientos y las potencialidades estéticas, 5) el ejercicio de una ciudadanía

responsable, y 6) el sentido de la propia existencia. Para lograr estas metas se han establecido tres pedagogías fundamentales: una de la lengua castellana, una de la literatura y una de otros sistemas simbólicos, los cuales se espera que se aborden desde una perspectiva multidisciplinaria y crítica. Los estándares básicos de competencias establecidos giran en torno a cinco dimensiones (MEN, 2006a): 1) producción textual, 2) comprensión e interpretación textual, 3) literatura, 4) medios de comunicación y otros sistemas simbólicos, y 5) ética de la comunicación. Todos los estándares se plantean con base en tres elementos: 1) el enunciado identificador, que expresa un saber específico; 2) una finalidad de ese saber, y 3) varios subprocesos básicos que permiten evidenciar el estándar. A manera de ejemplo, señalamos uno de los estándares correspondientes a la producción textual (sintetizado), en los que se evidencia la graduación entre 7.º y 9.º grados a través de un enunciado identificador, su finalidad y algunos de los subprocesos correspondientes (cuadro 25).

CUADRO 25.

Producción textual

| 7.º grado | | 9.º grado | |
|---|--|--|--|
| Enunciado identificador | Finalidad | Enunciado identificador | Finalidad |
| Conozco y utilizo algunas estrategias argumentativas para la construcción de textos orales en situaciones comunicativas reales. | Produzco textos escritos que responden a necesidades de comunicación y establezco nexos intertextuales y extratextuales. | Produzco textos orales de tipo argumentativo para exponer mis ideas. | Produzco textos escritos que evidencian el conocimiento que he alcanzado acerca del funcionamiento de la lengua y el uso de las estrategias de producción textual. |
| Algunos subprocesos | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Defino una temática para la elaboración de un texto oral con fines argumentativos. - Formulo una hipótesis para demostrarla en un texto oral con fines argumentativos. | <ul style="list-style-type: none"> - Defino una temática para la producción de un texto narrativo. - Llevo a cabo procedimientos de búsqueda, selección y almacenamiento de información acerca de la temática de mi texto narrativo. | <ul style="list-style-type: none"> - Organizo previamente las ideas que deseo exponer y me documento para sustentarlas. - Identifico y valoro los aportes de mi interlocutor y del contexto en el que expongo mis ideas. | <ul style="list-style-type: none"> - Diseño un plan textual para la presentación de mis ideas, saberes y pensamientos en los contextos en que así lo requiera. - Utilizo un texto explicativo para la presentación de mis ideas, pensamientos y saberes. |

Fuente: MEN (2006a).

Matemáticas. La formación del pensamiento matemático se fundamenta en su utilidad en el mundo del acelerado desarrollo tecnológico; se parte de la idea de que este tipo de conocimiento es imprescindible y necesario para que los ciudadanos se desempeñen de forma activa y crítica en su vida social y política. Dicho conocimiento se divide en dos tipos básicos: el conceptual (teoría) y el procedimental (práctica), y se especifica que la competencia matemática debe radicar en que el alumno sea capaz de saber hacer no sólo de manera procedimental, sino reflexiva; es decir, que sepa qué, cómo, cuándo y para qué hacer uso de las matemáticas. Esto se reconoce como ser matemáticamente competente y, para llegar a ello, se han contemplado cinco procesos generales: 1) formulación, tratamiento y resolución de problemas correspondientes a la vida cotidiana, de otras ciencias y de las mismas matemáticas; 2) modelación de procesos y fenómenos, comprendido como la identificación de esquemas que se repiten en situaciones reales, científicas y matemáticas; 3) comunicación a través de los diferentes lenguajes con los que se expresan y representan las matemáticas; 4) razonamiento lógico para detectar regularidades y relaciones, predecir, justificar, rechazar y dar explicaciones, y 5) formulación, comparación y ejercitación de procedimientos y algoritmos (MEN, 2006a). A partir de estos procesos generales se plantean cinco formas de pensamiento matemático con base en los cuales se establecen los estándares de competencias en esta materia: 1) el pensamiento y los sistemas numéricos; 2) el pensamiento espacial y los sistemas geométricos; 3) el pensamiento métrico y los sistemas métricos o de medidas; 4) el pensamiento aleatorio y los sistemas de datos, y 5) el pensamiento variacional y los sistemas algebraicos y analíticos. Retomamos un ejemplo de estándares relativos al pensamiento espacial y los sistemas geométricos (cuadro 26).

Ciencias sociales y ciencias naturales. Para el planteamiento de los estándares básicos en estas ramas de conocimiento, se partió de describir lo que se entiende por ciencia:

más que hablar de la ciencia en singular, se habla de disciplinas científicas, consideradas como cuerpos de conocimientos que se desarrollan en el marco de teorías que dirigen la investigación [...], [con el fin]

de comprender lo que ocurre en el mundo, la compleja trama de relaciones que existe entre diversos elementos, la interrelación entre los hechos, las razones que se ocultan tras los eventos (MEN, 2006b: 97).

CUADRO 26.

Pensamiento espacial y sistemas geométricos

| 7.º grado | 9.º grado |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Utilizo números reales en sus diferentes representaciones y en diversos contextos. - Resuelvo problemas y simplifico cálculos usando propiedades y relaciones de los números reales y de las relaciones y operaciones entre ellos. - Utilizo la notación científica para representar medidas de cantidades de diferentes magnitudes. | <ul style="list-style-type: none"> - Conjeturo y verifico propiedades de congruencias y semejanzas entre figuras bidimensionales y entre objetos tridimensionales en la solución de problemas. - Reconozco y contrasto propiedades y relaciones geométricas utilizadas en demostración de teoremas básicos. - Aplico y justifico criterios de congruencias y semejanza entre triángulos en la resolución y formulación de problemas. |

Fuente: MEN (2006C: 135 y 138).

A partir de esta concepción, se especifica la noción de ciencias sociales y naturales. Con respecto a las primeras, se considera que su objeto de estudio es la reflexión sobre la sociedad, mientras que las segundas se ocupan de los procesos naturales que se despliegan en el mundo de la vida. La visión sobre los conceptos de ciencias se hizo bajo la convicción de que es necesario desarrollar las competencias de los alumnos a partir de la conjugación de conceptos científicos, metodologías y maneras de proceder científicamente, así como el compromiso social y personal. Se pretende que las competencias favorezcan el desarrollo del pensamiento científico, la capacidad de continuar aprendiendo y la aptitud para valorar la ciencia desde una perspectiva crítica; esto es, la formación de hombres y mujeres miembros activos de una sociedad (MEN, 2006b).

La estructura de los estándares básicos de competencias en ciencias sociales y naturales es común, aunque no homogénea, porque esto implicaría negar los procesos de configuración específica que cada una de estas disciplinas ha alcanzado, particularmente en sus componentes epistemológicos y metodológicos, los cuales les confieren su propia especificidad e identidad. Esto no significa que las formas, los estilos, los métodos y los enfoques para hacer ciencia en lo social y lo natural no se complementen y enriquezcan, a pesar

de las especificidades que les son propias (MEN, 2006b: 112). Las acciones concretas de pensamiento y de producción en el desarrollo de los estándares de competencias se definen a partir de tres ejes articuladores: la manera de aproximarse al conocimiento, el manejo de los conocimientos propios y el desarrollo de compromisos personales y sociales. Sobre el manejo de conocimientos propios, las ciencias sociales se subdividen en las siguientes ramas: relaciones con la historia y la cultura; relaciones espaciales y ambientales, y relaciones ético-políticas. Las ciencias naturales, por su parte, consideran los siguientes ejes: entorno vivo, entorno físico y relación entre ciencia, tecnología y sociedad.

Para la construcción de los estándares básicos en las ciencias sociales se adoptó una perspectiva abierta, crítica, problemática y transdisciplinaria. Como ilustración de dichos estándares de competencias, presentamos algunos correspondientes al primer eje (aproximación al conocimiento científico-social), específicamente los relativos a 7.º y 9.º grados (cuadro 27).

Para el caso de las ciencias naturales, retomamos unos ejemplos del eje denominado “manejo conocimientos propios” y del tema “entorno vivo” (cuadro 28).

CUADRO 27.

Aproximación al conocimiento científico social

| 7.º grado | 9.º grado |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Formulo preguntas acerca de hechos políticos, económicos, sociales y culturales. - Planteo conjeturas que respondan provisionalmente estas preguntas. - Recolecto y registro sistemáticamente información que obtengo de diferentes fuentes (orales, escritas, iconográficas, virtuales...). - Identifico las características básicas de los documentos que utilizo (qué tipo de documento es, quién es el autor, a quién está dirigido, de qué habla...). - Clasifico correctamente las fuentes que utilizo (en primarias o secundarias, y en orales, escritas, iconográficas...). | <ul style="list-style-type: none"> - Formulo preguntas acerca de hechos políticos, económicos, sociales y culturales. - Planteo hipótesis que respondan provisionalmente estas preguntas. - Hago planes de búsqueda que incluyan posibles fuentes primarias y secundarias (orales, escritas, iconográficas, virtuales...) y diferentes términos para encontrar información que conteste mis preguntas. - Recolecto y registro la información que obtengo de diferentes fuentes. - Clasifico las fuentes que utilizo (en primarias o secundarias, y en orales, escritas, iconográficas, estadísticas...). |

Fuente: MEN (2006b: 135 y 138).

CUADRO 28.

Manejo de conocimientos de las ciencias naturales. Entorno vivo

| 7.º grado | 9.º grado |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Explico la estructura de la célula y las funciones básicas de sus componentes. - Verifico y explico los procesos de ósmosis y difusión. - Clasifico membranas de los seres vivos de acuerdo con su permeabilidad frente a diversas sustancias. - Clasifico organismos en grupos taxonómicos de acuerdo con las características de sus células. | <ul style="list-style-type: none"> - Reconozco la importancia del modelo de la doble hélice para la explicación del almacenamiento y transmisión del material hereditario. - Establezco relaciones entre los genes, las proteínas y las funciones celulares. - Comparo diferentes sistemas de reproducción. - Justifico la importancia de la reproducción sexual en el mantenimiento de la variabilidad. |

Fuente: MEN (2006b: 135 y 138).

Educación ética y en valores humanos. Actualmente se denomina competencias ciudadanas. Para abordar esta área, se parte de la premisa básica por la que se reconoce que es característico de los seres humanos vivir en sociedad; es con base en esta noción como se definen los correspondientes estándares básicos de competencias ciudadanas. Se busca formar ciudadanos que ejerzan su derecho a participar de forma activa y constructiva en la sociedad, que tomen sus decisiones con responsabilidad y de manera democrática, para resolver conflictos y reconocer y respetar la diversidad humana. En otras palabras, se trata de promover los derechos humanos (MEN, 2006c: 154). Si bien los conocimientos al respecto son importantes, no son suficientes para actuar reflexiva y responsablemente en la construcción de una nueva sociedad. En consecuencia, el desarrollo de competencias ciudadanas implica el trabajo cognitivo, comunicativo, emocional e integrador. Se busca entonces que los estándares básicos promuevan el desarrollo de estas competencias (MEN, 2006c) con base en tres dimensiones: aportar a la construcción de la convivencia y la paz; promover la participación y la responsabilidad democráticas, y fomentar la pluralidad, la identidad y la valoración de las diferencias humanas. Con base en estas dimensiones se encuentran organizados los estándares básicos de competencias ciudadanas. En la presentación de éstos, se distinguen no sólo las tres dimensiones anteriormente apuntadas, sino el tipo de competencias a las que aluden; también se presenta un gran enunciado como estándar, del

que se desprenden varias competencias básicas (MEN, 2006c). Como ejemplo, citamos algunos estándares de la dimensión relativa a la participación y la responsabilidad democrática, indicando diferentes competencias en cuanto a conocimientos, cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras (cuadro 29).

Tecnología e informática. El propósito de esta área es lograr la alfabetización tecnológica de los alumnos, que consiste en la capacidad para comprender, usar y transformar los objetos y los sistemas tecnológicos, así como adoptar actitudes críticas frente a éstos. Las dimensiones que aquí se consideran para la definición de los estándares básicos de competencias son: naturaleza y conocimiento de la tecnología; apropiación y uso de la tecnología; solución de problemas con tecnología, y tecnología y sociedad (MEN, 2006d). Se presenta un ejemplo de un estándar para ambos grados relativo a la dimensión “tecnología y sociedad” con algunos indicadores (cuadro 30).

CUADRO 29.

Participación y responsabilidad democrática

| 7.º grado | 9.º grado |
|--|--|
| Identifico y rechazo las situaciones en las que se vulneran los derechos fundamentales y utilizo formas y mecanismos de participación democrática en mi medio escolar. | Participo o lidero iniciativas democráticas en mi medio escolar o en mi comunidad, con criterios de justicia, solidaridad y equidad, y en defensa de los derechos civiles y políticos. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Conozco los mecanismos constitucionales que protegen los derechos fundamentales (como la tutela) y comprendo cómo se aplican (conocimientos). - Exijo el cumplimiento de las normas y los acuerdos por parte de las autoridades, de mis compañeros y de mí mismo/a (integradora). - Escucho y expreso, con mis palabras, las razones de mis compañeros/as durante discusiones grupales, incluso cuando no estoy de acuerdo (comunicativa). - Manifiesto indignación (rechazo, dolor, rabia) cuando se vulneran las libertades de las personas y acudo a las autoridades apropiadas (emocionales). | <ul style="list-style-type: none"> - Comprendo las características del Estado de derecho y del Estado social de derecho y su importancia para garantizar los derechos ciudadanos (conocimientos). - Participo en la planeación y ejecución de acciones que contribuyen a aliviar la situación de personas en desventaja (integradora). - Cuestiono y analizo los argumentos de quienes limitan las libertades de las personas (cognitiva). - Identifico los sentimientos, necesidades y puntos de vista de aquéllos a los que se les han violado derechos civiles y políticos y propongo acciones no violentas para impedirlo (emocional). |

Fuente: MEN (2006c: 135 y 138).

CUADRO 30.

Tecnología y sociedad

| 7.º grado | 9.º grado |
|--|---|
| Analizo y explico la relación que existe entre la transformación de los recursos naturales y el desarrollo tecnológico, así como su impacto sobre el medio ambiente, la salud y la sociedad. | Participo en discusiones y debates sobre las causas y los efectos sociales, económicos y culturales de los desarrollos tecnológicos y actúo en consecuencia de manera ética y responsable. |
| <ul style="list-style-type: none"> - Indago sobre posibles soluciones para preservar el ambiente de acuerdo con normas y regulaciones. - Evalúo las ventajas y desventajas antes de adquirir y utilizar productos y artefactos tecnológicos. | <ul style="list-style-type: none"> - Indago sobre sistemas tecnológicos en diversos ámbitos y explico sus implicaciones para la sociedad (las telecomunicaciones, la salud). - Ejerczo mi papel como ciudadano responsable a través del uso adecuado de los sistemas tecnológicos (transporte, ahorro de energía...). |

Fuente: MEN (2006d: 19-21).

Sobre las áreas de educación física, recreación y deporte, educación artística y religión no existen estándares básicos de competencias, sino únicamente lineamientos curriculares (como en todas las áreas), en los cuales se explicita el objetivo del área, la fundamentación teórica, los componentes curriculares, las propuestas metodológicas y, en algunos casos, los indicadores de logro.

Podemos cerrar este apartado señalando que el currículum colombiano es conceptualizado como el medio para potenciar el desarrollo de las capacidades y las competencias de los alumnos, y para fomentar la convivencia pacífica. El currículum se ha actualizado desde hace 20 años con base en los avances de la ciencia y la tecnología, los nuevos enfoques de las disciplinas y las innovaciones didácticas correspondientes. Los lenguajes (nativo, extranjero y matemático) constituyen las herramientas fundamentales para el aprendizaje en todas las áreas y para la formación de los estudiantes.

A diferencia de otros países, y particularmente de México, no se establece a nivel nacional el tiempo que debe asignarse a cada materia en ninguno de los grados de la educación básica, ya que esta determinación corresponde a cada escuela. Únicamente se fijan las horas totales que debe cumplir durante los dos semestres cada nivel educativo; con respecto a secundaria, se consideran 1 200 horas, 200 más que en primaria. Esta decisión se inscribe en la autonomía insti-

tucional de la que gozan todos los planteles de la educación obligatoria, que, como se ha reiterado, otorga la responsabilidad a los centros escolares para que los currícula respondan a las características, las tradiciones y las necesidades de las comunidades, pero también a las innovaciones de la ciencia y la tecnología, a las articulaciones entre lo local, lo nacional y lo global. Ésa es la razón por la que son diseñados, desarrollados y evaluados con la participación de la comunidad educativa, considerando la articulación y la graduación de los estándares de competencias entre los diferentes niveles y grados de la educación.

LA FORMACIÓN DEL PROFESORADO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA SECUNDARIA

Según el MEN de Colombia, hay 315 971 docentes de educación pre-escolar, básica, secundaria y media para aproximadamente ocho millones de estudiantes de escuelas públicas, lo que significa que por cada 25 alumnos hay un maestro. Esta planta docente está conformada por cerca de 75 por ciento de bachilleres normalistas y licenciados en educación, y 25 por ciento de profesionales de diversas áreas. El servicio educativo de la educación básica ha estado, durante muchos años, a cargo de personal que contaba con el equivalente al bachillerato o algunos años más, pero no con profesionales de la docencia, tal como sucedía en México y en otros países.

La carrera docente para toda la educación básica –y no exclusivamente para la secundaria–, ha estado y continúa estando regulada por el llamado Estatuto Docente, que se opera con base en dos decretos con importantes diferencias: el 2277 de 1979 (MEN, 1979), que agrupa a dos terceras partes de la planta docente, y el 1278 de 2002, denominado de Profesionalización Docente (MEN, 2002b), conformado por el tercio restante.

En el primero, que congrega a los profesores de mayor antigüedad que se incorporaron al servicio antes de la publicación del segundo decreto, se establece como requisito para ingresar el tener una profesión relacionada con la educación (bachiller pedagógico, tec-

nólogo en educación, licenciados). Para ascensos y promociones, los maestros en servicio son regulados por el escalafón que los clasifica de acuerdo con su preparación y méritos en 14 grados de formación académica (desde bachiller pedagógico hasta estudios de posgrado), correspondientes a salarios diferenciados. Son dos los requisitos básicos para ascender en el escalafón: probar la permanencia en el nivel de por lo menos tres años y haber aprobado cursos de capacitación.

El decreto de 2002 (MEN, 2002b), contrariamente al anterior, coloca a la evaluación como elemento central para el ingreso, la permanencia y la promoción. Los objetivos de la evaluación son: promover el compromiso del docente y directivo con su desarrollo profesional y formación continua; valorar los méritos del personal, al verificar la calidad de su actuación ante los alumnos y la comunidad; valorar su actuación y sus conocimientos específicos, y estimularlo para el buen desempeño mediante incentivos. Para ingresar a la carrera docente se debe contar con el título de licenciado o profesional, expedido por alguna institución reconocida por el Estado o bien el título de la Normal Superior (para trabajar en preescolar y primaria), así como aprobar el concurso consistente en una prueba de competencias y conocimientos (aptitud numérica, aptitud verbal, examen específico del área), una prueba psicopedagógica, la valoración del currículum y una entrevista. Una vez que el candidato a docente o a directivo superó todos los requisitos, tiene que someterse a un periodo de prueba de un año, en el cual muestra su capacidad para asumir el cargo respectivo, la eficiencia para cumplir con sus funciones y su capacidad para integrarse a la comunidad educativa; aquí, los candidatos tienen la oportunidad de conocer las condiciones en las que habrán de desplegar sus funciones y, del otro lado, las autoridades cuentan, a su vez, con el tiempo necesario para verificar si los docentes y los directivos están capacitados para desempeñarse en el cargo que se les asignó. Este requerimiento constituye una verdadera innovación en el proceso de reclutamiento del magisterio que seguramente beneficia tanto al sistema educativo como a los candidatos mismos. Al terminar el periodo de prueba, el candidato se incorpora al servicio educativo y después de tres años ya puede solicitar ascenso, como se detalla más adelante.

En el nuevo decreto se pueden distinguir tres tipos de evaluaciones: la del periodo de prueba (explicado en el párrafo anterior), la del desempeño anual y la de competencias. La evaluación anual del desempeño se realiza con base en observaciones sistemáticas en el aula y la institución, y en reuniones con el personal en proceso de examinación. La evaluación de competencias es la que permite moverse en el sistema escalafonario.

El escalafón que funciona en esta nueva reglamentación sólo establece tres grados: 1) normalistas, licenciados y profesionales, 2) maestros, y 3) doctores, cada uno con cuatro niveles de remuneración (A, B, C, D). Para el ascenso en los niveles, que es voluntario, se requiere haber cumplido tres años de servicio y haber aprobado satisfactoriamente las evaluaciones de desempeño anual, así como la evaluación de competencias con un mínimo de 80 por ciento. Al igual que en México, con esta nueva normatividad pueden ingresar al servicio educativo profesionales de diferentes áreas disciplinares, pero, a diferencia de la situación mexicana, en Colombia los aspirantes con los mayores puntajes tienen derecho a escoger primero entre las plazas disponibles, tal como sucede en algunos países europeos.

A pesar de que quizá no se ha operado cabalmente la nueva reglamentación –según afirman los maestros–, se trata de un avance sin precedentes en el sistema de formación del profesorado de la educación básica, ya que este proceso de selección ha permitido: la puesta en marcha de una estrategia técnica fundada en los méritos; la organización de la planta docente en función de las necesidades del servicio; la incorporación de los mejores profesionales en la educación, y la gestión de la carrera magisterial. Por otro lado, el periodo de prueba posibilita que cada entidad territorial establezca las condiciones del docente para prestar el servicio y, a su vez, que éste valore si las condiciones laborales del sector le interesan.

En el concurso de ingreso de 2009 para la educación secundaria y media se presentaron 53 543 candidatos procedentes de licenciaturas en educación y normalistas, de los cuales quedó aprobado 31 por ciento; de los posgrados en educación se inscribieron 952 candidatos y 34 por ciento aprobó el concurso; en cuanto a profesionales de otras áreas, se inscribieron 94 381 y aprobó 28.9 por ciento; es decir,

aproximadamente sólo un tercio de los candidatos fue aceptado en los tres niveles (MEN, 2011).

La permanencia en el servicio educativo está determinada, entonces, por el desempeño docente, para lo cual se ha instaurado la evaluación permanente, como arriba se puntualizó, con el fin de localizar las fortalezas y las debilidades de los docentes en servicio. Por otra parte, la posibilidad de mejoras salariales se determina con base en el desarrollo profesional del maestro. El primer proceso de evaluación de competencias lo aplicó el MEN en 2010 con la colaboración del ICFES, la Universidad Nacional de Colombia y 75 entidades territoriales; participaron 33 487 docentes y directivos, de los cuales 32 954 presentaron la prueba y sólo 8 890 la aprobaron (MEN, 2011).

Frente a la coexistencia de estas dos lógicas que operan en la carrera docente, hacia 2006 el Estado colombiano decidió construir una política pública nacional más reguladora de la formación de maestros con el apoyo de diferentes actores de la educación, de diversas instituciones educativas, de las secretarías de educación y de diversos grupos de académicos, con el fin de establecer el Sistema Colombiano de Formación de Educadores para fomentar el desarrollo de competencias básicas y profesionales de los futuros maestros y de los que ya se encuentran en servicio. Esta propuesta se justifica en la coexistencia de diferentes instancias de formación docente: las escuelas normales superiores, las universidades pedagógicas y las facultades de educación de las universidades.

Entre los principios que sustentan el sistema se tiene:

- 1) Articulación, por la cual se pretende trabajar colaborativamente y promover la interacción entre docentes, instituciones formadoras, comunidad académica e instancias del gobierno.
- 2) Transparencia en las acciones para asegurar la claridad de las relaciones desde y en el interior del sistema.
- 3) Continuidad, al ser un sistema anclado en una política pública que rebasa las administraciones gubernamentales.
- 4) Comunicación oportuna para garantizar que la información circule de manera ágil por los diferentes subsistemas y en relación con otros sistemas.

- 5) Autonomía de los diferentes subsistemas, instituciones para orientar y tomar decisiones en el desarrollo de la formación de educadores.
- 6) Participación, debido a que la formación de los maestros se comprende como el resultado de la reflexión concertada de los distintos sectores y actores de la educación.

Algunos de los objetivos de este nuevo sistema son:

- 1) Garantizar la calidad de los programas de formación de los directivos y docentes a partir del reconocimiento local y nacional, y de acuerdo con las necesidades formativas de los alumnos.
- 2) Orientar la formación desde el punto de vista disciplinar, ético, comunicativo y pedagógico en función de los diferentes niveles y ámbitos del sistema educativo.
- 3) Promover el desarrollo humano integral.
- 4) Generar espacios para la reflexión y construcción de los saberes pedagógicos, disciplinares, sociales y culturales que requieren los maestros y directivos con respecto a la educación inclusiva e intercultural.
- 5) Promover y consolidar actividades locales, regionales y nacionales tendientes a mantener la articulación de los programas y los proyectos de las diversas instituciones formadoras.

La formación docente en este nuevo sistema se basa en tres subsistemas en los que confluyen el MEN, las instituciones educativas y las secretarías de educación: la formación inicial, en servicio y avanzada. Cada subsistema se constituye por unidades que adquieren una especificidad de acuerdo con su organización interna, entre éstas destacan: las orientaciones de la formación, los sujetos y las instituciones formadoras, los sujetos en formación y los programas formativos. A su vez, el sistema se encuentra atravesado por tres ejes transversales: pedagogía, evaluación e investigación, “que articulan y potencian el sistema como un todo y desde cada subsistema, según las especificidades que toman tales ejes en cada uno de ellos” (MEN, 2013: s/p). Los tres subsistemas se encuentran en estrecha vincula-

ción interna y externa por su relación con otros sistemas y subsistemas. Por tanto, el Sistema Colombiano de Formación de Educadores es permeable a las políticas, al sistema educativo en su conjunto y, puntualmente, al sistema de educación superior, a los planes y los programas de educación, a las normatividades y a la evaluación, entre otros.

La formación inicial pretende que los futuros docentes se apropien de los fundamentos y saberes básicos de corte pedagógico y disciplinar, para que comprendan los problemas de la enseñanza y del aprendizaje, y puedan guiar el pensamiento de los alumnos en los diferentes campos del conocimiento, además de que desarrollen las competencias para ejercer como profesionales de la educación. Al igual que el sistema, en este subsistema se inscriben las mismas unidades constitutivas: sentido de la formación, sujetos e instituciones (facultades de educación, normales superiores, diversas áreas o programas universitarios), y los programas de formación (licenciaturas, complementarios –normalistas– y de pedagogía para profesionales que no son de educación).

En el sistema de formación inicial participan tres instancias: las escuelas normales superiores, las facultades de educación de las universidades y otras áreas universitarias. Estas instancias posibilitan el tránsito hacia el subsistema de formación avanzada y el correspondiente al de maestros en servicio. A continuación describimos algunos rasgos de cada una de estas tres instancias.

Las escuelas normales superiores brindan formación complementaria a los bachilleres pedagógicos o a los egresados de escuelas normales en un periodo de dos años; los egresados obtienen el título de normalista superior y pueden desempeñarse en las escuelas de preescolar y primaria. Por su parte, las universidades y las facultades de educación ofrecen el título de licenciatura en un determinado campo disciplinar, para cuyo ingreso se requiere el título de bachiller académico o técnico. Por último, los programas de formación de profesionales (no licenciaturas) brindan formación pedagógica o posgrados en educación a quienes deseen incorporarse a la docencia, para lo cual se establecieron requisitos de calidad; estos programas se encuentran regulados por normas específicas.

Todos los programas de formación inicial cumplen con las condiciones establecidas por el MEN, particularmente en los aspectos curriculares, de duración, perfiles de egreso, competencias básicas y profesionales, y prácticas pedagógicas (residencias). Sin embargo, aún está pendiente articular los diferentes programas con las necesidades del contexto local y nacional, las particularidades de las regiones y la diversidad de la población. A la fecha, de las 137 normales superiores, sólo 12 ofrecen áreas de informática; cinco, educación física, y cuatro, formación ética y valores. En cuanto a las 157 licenciaturas en educación, sólo 21 se orientan hacia la educación especial; 17, hacia la etnoeducación, y 31, hacia la informática. Además, un porcentaje mínimo (cerca de dos por ciento) se ocupan de la educación técnica y de la rural. Como en todo el sistema educativo, cada institución construye su currículum, aunque respetando los lineamientos curriculares establecidos para tal efecto. Independientemente de la institución y orientación o modalidad, todos los planes de estudio están organizados con base en tres campos del conocimiento:

- 1) Formación general: supone la formación humanista y el manejo de elementos conceptuales y valores para la comprensión de la cultura y la historicidad, así como la educación, la enseñanza y el aprendizaje (corresponde a aproximadamente 25 por ciento en el diseño curricular).
- 2) Formación específica: encaminada al manejo de las disciplinas particulares para la enseñanza, la didáctica y las tecnologías, así como la comprensión de las características de los alumnos según el nivel en el que el docente va a desempeñarse (corresponde entre 50 y 60 por ciento en el diseño curricular).
- 3) Formación en la práctica profesional: dirigida a adquirir las capacidades para ejercer la función docente en el aula y la institución (corresponde a cerca de 25 por ciento), y constituye la denominada residencia pedagógica.

El subsistema de formación de maestros en servicio se inscribe en la formación continua, con el objeto de incrementar y mejorar

los desempeños de los profesores y directivos adscritos a los centros escolares durante toda su vida laboral. Incluye dos líneas: actualización –disciplinar y pedagógica– y desarrollo de competencias profesionales. Este subsistema, que representa la posibilidad de reflexionar sobre el quehacer docente, adquirir nuevos saberes y mejorar las prácticas educativas, es diseñado, operado y evaluado por parte de las secretarías de educación e instituciones educativas. Los programas específicos son organizados por las entidades territoriales certificadas con el apoyo de los comités locales de capacitación. Las instituciones que ofrecen esta formación permanente pueden ser: las escuelas normales superiores, las universidades con facultades de educación y otras facultades, los centros de investigación educativa, los establecimientos de educación básica, los institutos de investigación y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Todos los programas de formación permanente son financiados por las entidades de gobierno regionales.

Finalmente, el subsistema de formación avanzada tiene por objetivo enriquecer e innovar las prácticas de enseñanza y de aprendizaje en todos los ciclos del sistema educativo colombiano. Entre las funciones de este subsistema están: vincular la formación inicial y en servicio con programas que se adecúen a las demandas de los profesores y directivos; fomentar las relaciones entre docencia, investigación y extensión; propiciar la investigación educativa, y favorecer la construcción de conocimiento significativo para las comunidades académicas. Las entidades participantes en este subsistema son el MEN, el Consejo Nacional de Acreditación, las universidades, los centros e institutos de investigación, y las ONG.

Para cerrar este apartado sólo nos queda apuntar que esta política pública de largo alcance ha pretendido ser concertada entre el sector gubernamental, los educadores y los especialistas en educación, así como la sociedad en general, y que requerirá un seguimiento y evaluación permanentes para adecuarse a los cambios sociales, políticos y culturales del país.

A MANERA DE CIERRE

Son innegables los esfuerzos que el gobierno colombiano ha emprendido desde fines del siglo pasado para alcanzar la universalización de la educación obligatoria, incluida la secundaria básica; sin embargo, no lo ha logrado, ya que ni siquiera se ha alfabetizado a toda la población. Al igual que en México, donde todavía se tiene 6.9 por ciento de analfabetismo en la población mayor de 15 años, Colombia registra cerca de 18 por ciento, situación que se observa, sobre todo, en las zonas rurales, a pesar de las pertinentes políticas y planes sectoriales de desarrollo y educación.

En cuanto a la educación básica secundaria, como se señaló en su oportunidad, si la primaria no está generalizada, menos aún lo está la de este ciclo, y los avances al respecto se han registrado lentamente. Por otro lado, se puede subrayar que al abandono y la reprobación se une el tardío ingreso al nivel, lo que significa que ciertos sectores de la población adolescente conforman el llamado rezago educativo, respecto del cual bien puede plantearse que se encuentra vinculado con la situación económica de las familias pobres, entre otros factores. Otra de las causas relevantes de la inasistencia o del abandono –apuntada por los maestros de Bogotá de las escuelas oficiales– es que a los alumnos no les gusta la escuela, dato muy preocupante que conduce al cuestionamiento del sentido y pertinencia que ha asumido la educación secundaria en el país y, posiblemente, en el mundo.

Si bien la pretensión de lograr la cobertura ha sido una línea preferencial de las políticas educativas, también lo es, en la actualidad, el tema de la calidad, en vista de los insatisfactorios puntajes de los alumnos en las evaluaciones nacionales e internacionales. Por ello, la preocupación por la calidad de la educación se ha convertido en una prioridad para el MEN.

Desde el punto de vista pedagógico, el Estado, en colaboración con especialistas, maestros y funcionarios, además de la definición de políticas tendientes a fortalecer la educación obligatoria, ha elaborado y gestionado proyectos y programas, currícula y materiales, guías y normatividades de gran valor y pertinentes no sólo para re-

gular toda la educación básica, sino para apoyar a las secretarías de educación, a los directivos y a los maestros de los diferentes niveles y grupos poblacionales, promoviendo un tratamiento diferenciado y focalizado hacia los sectores más desfavorecidos, según la localidad y la región en la que se ubican los establecimientos escolares.

Desde nuestro punto de vista, entre los retos principales que ha de enfrentar la educación básica secundaria –y en general la obligatoria– se pueden destacar:

- 1) La equidad. Esta problemática se muestra a través del desequilibrio que existe en cuanto al acceso y la permanencia de los estudiantes en la secundaria según las diversas zonas geográficas y los ingresos de la población, situación que significa una alerta para el sistema educativo en su conjunto. Si bien el MEN ya cuenta con programas especiales para estos adolescentes, los avances son pocos, ya que todavía muchos de ellos están fuera del nivel y otros tantos lo abandonan tempranamente. Según las tendencias en Latinoamérica, los sectores pertenecientes a las minorías, a los pueblos originarios y a los migrantes que no concluyen la educación básica tienen menos probabilidades de continuar aprendiendo a lo largo de su vida.
- 2) La calidad. El esfuerzo por lograr que todos los adolescentes accedan a la secundaria no basta; se requiere impulsar la calidad de la educación, atendiendo fundamentalmente a aquellos que avanzan con dificultades en su tránsito por el sistema educativo, porque son ellos los que difícilmente concluyen la educación obligatoria (la cual, por ahora, termina en este nivel) y los que con frecuencia repiten los cursos escolares. Éstos conforman los denominados estudiantes en riesgo, que tienen que ser atendidos a través de estrategias muy focalizadas. La temática de la calidad educativa también se encuentra fuertemente vinculada con la enseñanza y, como en varios países de América Latina, no son los maestros con experiencia quienes atienden las escuelas ubicadas en las zonas marginales, sino justo a la inversa: los noveles, recién egresados. Si bien se han puesto en marcha programas específicos para formar y actualizar a los profesores, esto no ha sido

suficiente, ya que los progresos en cuanto al desempeño de los alumnos –en pruebas nacionales e internacionales– son todavía escasos.

- 3) La formación y actualización de los docentes. Éste es uno de los grandes desafíos que enfrenta Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, ya que el trabajo áulico desempeña un papel preponderante en los logros de todos los alumnos y en el trabajo en pro de la equidad. Las políticas sociales y educativas parecen no tener impacto si se descuida a los profesores en términos de su profesionalización y de las metodologías que utilizan para enseñar, para aprender a aprender, para evaluar, para integrar a los grupos y para fomentar la convivencia y la paz, así como los valores humanos básicos.

ANEXOS

Anexo 1

Número de resguardos indígenas por departamento y número de municipios,
y población indígena proyectada, 2011

| Departamento | Núm. de resguardos en municipios | Municipios con resguardos | Población indígena proyectada 2011 |
|--------------------|----------------------------------|---------------------------|------------------------------------|
| Amazonas | 29 | 10 | 27 379 |
| Antioquia | 45 | 21 | 19 238 |
| Arauca | 26 | 6 | 4 410 |
| Boyacá | 2 | 2 | 4 700 |
| Caldas | 8 | 5 | 49 031 |
| Caquetá | 45 | 10 | 7 742 |
| Casanare | 11 | 4 | 6 691 |
| Cauca | 93 | 26 | 233 135 |
| César | 11 | 5 | 42 801 |
| Chocó | 119 | 26 | 54 009 |
| Córdoba | 4 | 4 | 51 859 |
| Guainía | 25 | 4 | 16 800 |
| Guaviare | 25 | 3 | 10 267 |
| Huila | 16 | 10 | 6 699 |
| La Guajira | 26 | 11 | 241 516 |
| Magdalena | 5 | 5 | 8 421 |
| Meta | 20 | 6 | 11 034 |
| Nariño | 65 | 20 | 124 841 |
| Norte de Santander | 9 | 6 | 4 865 |
| Putumayo | 66 | 13 | 26 409 |
| Risaralda | 6 | 3 | 10 506 |
| Santander | 2 | 2 | 919 |
| Sucre | 3 | 3 | 17 823 |
| Tolima | 72 | 7 | 23 635 |
| Valle del Cauca | 26 | 14 | 9 903 |
| Vaupés | 5 | 4 | 19 533 |
| Vichada | 32 | 4 | 30 063 |
| Total | 796 | 234 | 1 064 229 |

Fuente: Hernández (s.f.).

Anexo 2

Colombia: Distribución de la población censada afrocolombiana por departamento, 2005

| Departamento | Población afrocolombiana 2005 |
|---------------------|--------------------------------------|
| Guainía | 1.0 |
| Huila | 1.2 |
| Tolima | 1.2 |
| Boyacá | 1.4 |
| Casanare | 1.4 |
| Bogotá | 1.5 |
| Vaupés | 1.6 |
| Norte de Santander | 1.8 |
| Amazonas | 2.0 |
| Quindío | 2.5 |
| Caldas | 2.5 |
| Meta | 2.6 |
| Vichada | 3.0 |
| Santander | 3.2 |
| Cundinamarca | 3.4 |
| Caquetá | 3.7 |
| Arauca | 4.0 |
| Risaralda | 5.1 |
| Putumayo | 5.5 |
| Guaviare | 5.9 |
| Magdalena | 9.8 |
| Atlántico | 10.8 |
| Antioquia | 10.9 |
| César | 12.1 |
| Córdoba | 13.2 |
| La Guajira | 14.1 |
| Sucre | 16.8 |
| Nariño | 18.8 |
| Cauca | 22.2 |
| Valle | 27.2 |
| Bolívar | 27.6 |
| San Andrés | 57.0 |
| Chocó | 82.1 |

Fuente: Hernández, (s.f.).

Anexo 3

Índice de Desarrollo Humano por departamentos, 2000-2010

| Departamento | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Antioquia | 0.781 | 0.781 | 0.786 | 0.792 | 0.800 | 0.807 | 0.806 | 0.817 | 0.830 | 0.838 | 0.849 |
| Arauca | 0.785 | 0.763 | 0.769 | 0.780 | 0.787 | 0.796 | 0.789 | 0.792 | 0.798 | 0.799 | 0.804 |
| Archipiélago de San Andrés | 0.826 | 0.825 | 0.831 | 0.831 | 0.835 | 0.832 | 0.824 | 0.828 | 0.832 | 0.831 | 0.834 |
| Atlántico | 0.786 | 0.784 | 0.786 | 0.791 | 0.797 | 0.801 | 0.797 | 0.806 | 0.817 | 0.824 | 0.835 |
| Bogotá | 0.844 | 0.843 | 0.848 | 0.853 | 0.862 | 0.870 | 0.869 | 0.881 | 0.892 | 0.897 | 0.904 |
| Bolívar | 0.759 | 0.761 | 0.764 | 0.778 | 0.783 | 0.787 | 0.783 | 0.795 | 0.805 | 0.812 | 0.823 |
| Boyacá | 0.774 | 0.774 | 0.778 | 0.783 | 0.789 | 0.798 | 0.798 | 0.811 | 0.824 | 0.828 | 0.842 |
| Caldas | 0.758 | 0.763 | 0.771 | 0.776 | 0.782 | 0.789 | 0.788 | 0.797 | 0.809 | 0.822 | 0.828 |
| Caquetá | 0.706 | 0.707 | 0.707 | 0.717 | 0.719 | 0.723 | 0.718 | 0.725 | 0.735 | 0.769 | 0.752 |
| Casanare | 0.848 | 0.834 | 0.835 | 0.848 | 0.854 | 0.859 | 0.855 | 0.855 | 0.861 | 0.859 | 0.867 |
| Cauca | 0.712 | 0.714 | 0.721 | 0.726 | 0.735 | 0.742 | 0.739 | 0.749 | 0.761 | 0.760 | 0.782 |
| César | 0.715 | 0.723 | 0.731 | 0.745 | 0.761 | 0.770 | 0.771 | 0.778 | 0.791 | 0.788 | 0.810 |
| Chocó | 0.660 | 0.659 | 0.659 | 0.672 | 0.684 | 0.687 | 0.686 | 0.696 | 0.708 | 0.744 | 0.731 |
| Córdoba | 0.726 | 0.724 | 0.730 | 0.739 | 0.748 | 0.751 | 0.752 | 0.765 | 0.775 | 0.757 | 0.798 |
| Cundinamarca | 0.783 | 0.786 | 0.788 | 0.796 | 0.799 | 0.803 | 0.799 | 0.808 | 0.821 | 0.824 | 0.837 |
| Grupo Amazonia | 0.675 | 0.683 | 0.693 | 0.699 | 0.714 | 0.730 | 0.729 | 0.741 | 0.751 | 0.784 | 0.768 |
| Huila | 0.748 | 0.745 | 0.751 | 0.760 | 0.769 | 0.774 | 0.773 | 0.780 | 0.791 | 0.779 | 0.807 |
| La Guajira | 0.686 | 0.693 | 0.683 | 0.693 | 0.700 | 0.705 | 0.624 | 0.689 | 0.690 | 0.688 | 0.691 |
| Magdalena | 0.717 | 0.720 | 0.726 | 0.731 | 0.737 | 0.744 | 0.742 | 0.751 | 0.764 | 0.772 | 0.785 |
| Meta | 0.770 | 0.767 | 0.770 | 0.776 | 0.781 | 0.785 | 0.783 | 0.791 | 0.802 | 0.810 | 0.822 |
| Nariño | 0.713 | 0.715 | 0.722 | 0.730 | 0.738 | 0.742 | 0.741 | 0.746 | 0.756 | 0.762 | 0.773 |
| Norte de San Andrés | 0.733 | 0.732 | 0.737 | 0.740 | 0.746 | 0.748 | 0.749 | 0.760 | 0.775 | 0.784 | 0.796 |
| Putumayo | 0.696 | 0.697 | 0.704 | 0.710 | 0.721 | 0.727 | 0.727 | 0.738 | 0.745 | 0.750 | 0.759 |
| Quindío | 0.748 | 0.751 | 0.755 | 0.759 | 0.766 | 0.780 | 0.785 | 0.798 | 0.813 | 0.821 | 0.832 |
| Risaralda | 0.752 | 0.752 | 0.757 | 0.766 | 0.778 | 0.788 | 0.790 | 0.803 | 0.818 | 0.828 | 0.839 |
| Santander | 0.794 | 0.796 | 0.801 | 0.808 | 0.818 | 0.827 | 0.827 | 0.842 | 0.856 | 0.866 | 0.879 |
| Sucre | 0.724 | 0.725 | 0.724 | 0.727 | 0.735 | 0.739 | 0.737 | 0.747 | 0.758 | 0.765 | 0.775 |
| Tolima | 0.739 | 0.740 | 0.745 | 0.750 | 0.760 | 0.764 | 0.764 | 0.773 | 0.785 | 0.793 | 0.804 |
| Valle del Cauca | 0.801 | 0.800 | 0.803 | 0.806 | 0.813 | 0.819 | 0.820 | 0.832 | 0.845 | 0.852 | 0.861 |
| Total nacional | 0.780 | 0.780 | 0.784 | 0.791 | 0.798 | 0.804 | 0.803 | 0.814 | 0.826 | 0.831 | 0.840 |

Fuente: PNUD (2011).

Anexo 4

Colombia: Indicadores de mortalidad, 1985-2015

| Periodos | Esperanza de vida al nacer (años) | | | Tasa de mortalidad infantil (por mil) | Defunciones | | |
|-----------|-----------------------------------|---------|-------|---------------------------------------|-------------|----------|----------|
| | Hombres | Mujeres | Total | | < 1 año | 0-4 años | 1-4 años |
| 1985-1990 | 64.23 | 71.69 | 67.87 | 41.40 | 191 792 | 222 085 | 30 293 |
| 1986-1991 | 64.24 | 71.97 | 68.01 | 40.10 | 189 101 | 218 214 | 29 113 |
| 1987-1992 | 64.25 | 72.25 | 68.15 | 38.90 | 186 034 | 214 004 | 27 970 |
| 1988-1993 | 64.25 | 72.52 | 68.28 | 37.60 | 182 106 | 208 727 | 26 620 |
| 1989-1994 | 64.26 | 72.78 | 68.42 | 36.40 | 178 765 | 204 236 | 25 470 |
| 1990-1995 | 64.27 | 73.04 | 68.55 | 35.20 | 174 241 | 198 260 | 24 019 |
| 1991-1996 | 64.36 | 73.29 | 68.72 | 34.10 | 169 753 | 193 626 | 23 873 |
| 1992-1997 | 65.07 | 73.54 | 69.20 | 33.10 | 164 385 | 186 849 | 22 464 |
| 1993-1998 | 65.79 | 73.78 | 69.69 | 32.00 | 158 933 | 179 928 | 20 995 |
| 1994-1999 | 66.56 | 74.01 | 70.19 | 31.00 | 153 539 | 173 032 | 19 493 |
| 1995-2000 | 67.25 | 74.25 | 70.66 | 30.00 | 148 409 | 166 575 | 18 165 |
| 1996-2001 | 67.80 | 74.47 | 71.05 | 29.00 | 143 633 | 160 775 | 17 142 |
| 1997-2002 | 68.25 | 74.69 | 71.39 | 28.10 | 139 129 | 155 422 | 16 292 |
| 1998-2003 | 68.60 | 74.91 | 71.68 | 27.20 | 134 626 | 150 283 | 15 656 |
| 1999-2004 | 68.90 | 75.12 | 71.93 | 26.40 | 130 209 | 145 268 | 15 059 |
| 2000-2005 | 69.17 | 75.32 | 72.17 | 25.60 | 126 042 | 140 622 | 14 580 |
| 2001-2006 | 69.40 | 75.52 | 72.39 | 24.80 | 122 240 | 136 394 | 14 154 |
| 2002-2007 | 69.64 | 75.71 | 72.60 | 24.10 | 118 570 | 132 260 | 13 690 |
| 2003-2008 | 69.87 | 75.90 | 72.81 | 23.30 | 115 113 | 128 392 | 13 279 |
| 2004-2009 | 70.11 | 76.09 | 73.03 | 22.70 | 111 741 | 124 579 | 12 838 |
| 2005-2010 | 70.34 | 76.27 | 73.23 | 22.00 | 108 419 | 120 782 | 12 363 |
| 2006-2011 | 70.46 | 76.44 | 73.38 | 21.40 | 105 455 | 117 612 | 12 157 |
| 2007-2012 | 70.58 | 76.62 | 73.53 | 20.80 | 102 690 | 114 580 | 11 890 |
| 2008-2013 | 70.70 | 76.78 | 73.67 | 20.20 | 100 065 | 111 755 | 11 690 |
| 2009-2014 | 70.83 | 76.94 | 73.81 | 19.70 | 97 511 | 108 923 | 11 412 |
| 2010-2015 | 70.95 | 77.10 | 73.95 | 19.10 | 94 732 | 105 845 | 11 112 |

Fuente: DANE (2011).

Anexo 5

Gasto total en educación por niveles educativos (billones de pesos)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Crecimiento (%) |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------------|
| Total gasto en educación | 28.4 | 29.2 | 31.0 | 32.0 | 35.4 | 36.7 | 37.9 | 40.1 | 42.1 | 48.4 |
| Gasto público | 15.6 | 17.7 | 18.2 | 18.6 | 21.3 | 22.2 | 21.4 | 24.6 | 26.1 | 67.3 |
| Total educación básica y media, sector público | 11.9 | 12.9 | 14.1 | 14.6 | 16.9 | 17.7 | 18.1 | 19.5 | 20.1 | 69.6 |
| Total educación superior, sector público | 3.4 | 3.4 | 3.7 | 3.7 | 4.0 | 4.2 | 4.2 | 4.8 | 5.7 | 67.6 |
| Otros gastos, sector público | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | -25.0 |
| Gasto privado | 12.8 | 12.5 | 12.9 | 13.4 | 14.1 | 14.6 | 15.0 | 15.5 | 16.0 | 25.0 |
| Total educación básica y media, sector privado | 5.4 | 5.0 | 4.9 | 5.2 | 5.3 | 5.5 | 5.6 | 5.8 | 6.0 | 11.5 |
| Total educación superior, sector privado | 4.2 | 4.1 | 4.4 | 4.5 | 4.9 | 4.9 | 5.1 | 5.2 | 5.4 | 28.2 |
| Otros gastos, sector privado | 3.2 | 3.4 | 3.6 | 3.8 | 3.9 | 4.2 | 4.3 | 4.5 | 4.6 | 44.3 |

Fuentes: MEN (2010).

Anexo 6

Evolución del gasto público y privado por niveles en relación con el PIB (billones de pesos)

| | 2002 | 2006 | 2010 |
|------------------|------|------|------|
| Gasto público | 4.4 | 4.6 | 5.0 |
| Público básico | 3.3 | 3.6 | 3.9 |
| Público superior | 1.0 | 0.9 | 1.1 |
| Gasto privado | 3.6 | 3.0 | 3.1 |
| Privado básico | 1.5 | 1.1 | 1.2 |
| Privado superior | 1.2 | 1.1 | 1.0 |

Fuente: MEN (2010).

Anexo 7

Presupuestos del Ministerio Nacional de Educación, 2009-2010

| Presupuesto funcionamiento MEN (sin transferencias) | | | | |
|--|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | 2009 | Comp. % | 2010 | Comp. % |
| Básica | 9 954 | 12 | 10 310 | 9 |
| Superior | 18 544 | 23 | 30 022 | 25 |
| Gestión general | 53 486 | 65 | 77 433 | 66 |
| Subtotal funcionamiento | 81 984 | 100 | 117 765 | 100 |

| Presupuesto inversión MEN | | | | |
|----------------------------------|-------------|----------------|-------------|----------------|
| | 2009 | Comp. % | 2010 | Comp. % |
| Básica | 584 602 | 62 | 570 240 | 55 |
| Superior | 304 394 | 32 | 404 997 | 39 |
| Gestión general | 58 180 | 6 | 54 773 | 5 |
| Subtotal inversión | 947 176 | 100 | 1 030 010 | 100 |

Fuente: MEN (2010).

REFERENCIAS

- AGN (1997), “Reformas a la Constitución Política de la República de Colombia de 1886”, en *Documentos que hicieron un país*, Bogotá, Presidencia de la República, <http://alpujarra-tolima.gov.co/apc-aa/files/32326339373831353461313063636236/Reformas_a_la_Constitucion_Politica_de_Colombia.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- ANDI (2012), “Informe. Colombia: balance 2012 y perspectivas 2013”, en *La República*, Colombia, <<http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/andi.pdf>>, consultado el 20 de junio, 2013.
- Asamblea Nacional Constituyente (2011), “Constitución Política de Colombia 1991, actualizada a septiembre de 2011 de conformidad con la versión del Senado”, Colombia, Presidencia de la República, <<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Asamblea Nacional Constituyente (1996), *Constitución Política de Colombia de 1886*, Bogotá, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153>>, consultado el 17 de diciembre, 2012.

- Así es Colombia (2012), *Historia. Primeros pobladores*, Bogotá, <<http://wsp.presidencia.gov.co/asiescolombia/asiescolombia.html>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Banco Central de Colombia (1991), “Constitución Política de Colombia”, <<http://www.banrep.gov.co/es/node/28357>>, consultado el 7 de noviembre, 2014.
- BM (2015), *Colombia. Datos, indicadores del desarrollo mundial*, Washington, <<http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>>, consultado el 14 de enero, 2015.
- Browne, Jeremy (2011), “Colombia es una potencia emergente”, *Express News*, 17 de noviembre, <http://www.expressnews.uk.com/web2011/index.php?option=com_content&view=article&id=465:colombia-es-una-potencia-emergente-afirma-jeremy-browne&catid=71:noticias-de-semana>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- Colombia Aprende (s.f.), *Gestión educativa*, Colombia, <<http://www.colombiaprende.edu.co/html/home/1592/article-133476.html>>, consultado el 7 de noviembre, 2014.
- Congreso de Colombia (2009a), “Ley 1324 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47409, Bogotá, 13 de julio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-210697_archivo_pdf_ley_1324.pdf>, consultado el 15 de marzo, 2012.
- Congreso de Colombia (2009b), “Ley 1297 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47336, Bogotá, 30 de abril, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles191904_archivo_pdf_ley1297.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- Congreso de Colombia (2009c), “Ley 1294 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47311, Bogotá, 3 de abril, <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1294_2009.html>, consultado el 23 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2009d), “Ley 1295 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47314, Bogotá, 6 de abril, <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1294_2009.html>, consultado el 9 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2006a), “Ley 1064 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46341, Bogotá, 26 de julio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104704_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de enero, 2012.

- Congreso de Colombia (2006b), “Ley 1098 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46 446, Bogotá, 8 de noviembre, <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html>, consultado el 2 de agosto, 2012.
- Congreso de Colombia (2006c), “Ley 1014 de 2006”, *Diario Oficial*, núm. 46 164, Bogotá, 26 de enero, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18924>>, consultado el 11 de junio, 2012.
- Congreso de Colombia (2001), “Ley 715 de 2001”, *Diario Oficial*, núm. 44 654, Bogotá, 21 de diciembre, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- Congreso de Colombia (1994), “Ley 115 de 1994, por la cual se expide la Ley General de Educación”, *Diario Oficial*, núm. 41 214, Bogotá, 8 de febrero, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf>, consultado el 26 de octubre, 2011.
- Congreso de Colombia (1975), “Ley 43 de 1975”, *Diario Oficial*, núm. 34 471, Bogotá, 11 de diciembre, <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=288>>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Congreso de Colombia (1927), “Ley 56 de 1927”, *Diario Oficial*, núm. 20 645, Bogotá, 15 de noviembre, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102998_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Congreso de Colombia (1903), “Ley 39 de 1903”, *Diario Oficial*, núm. 11 931, Bogotá, 30 de octubre, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102524_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- Consejo Nacional Constituyente (1886), “Constitución Política de la República de Colombia”, Bogotá, 4 de agosto, <<http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>>, consultado el 12 de noviembre, 2012.
- Datos Macro (s.f.), “Colombia-Población”, <<http://www.datosmacro.com/paises/colombia>>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2014a), “Cuentas trimestrales-Colombia. Producto Interno Bruto (PIB). Primer trimestre de 2014 (Cifras preliminares)”, *Boletines de prensa trimestrales*, Bogotá, <<https://www.dane.gov.co/files/investi>

- gaciones/boletines/pib/bol_PIB_Itrime14.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2014b), “Pobreza monetaria. Año móvil julio 2013-junio 2014”, *Boletín Técnico*, Bogotá, 15 de septiembre, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_mon_jul13_jun14.pdf>, consultado el 25 de julio, 2013.
- DANE (2014c), *Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2013. Presentación de resultados, marzo de 2014*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/Presentacion_ECV_2013.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2013), “Mercado laboral por sexo”, *Boletín de Prensa*, Bogotá, 14 de mayo, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_sexo_ene_mar13.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2011), *Información estadística. Colombia, indicadores de mortalidad 1985-2015*, Bogotá, <https://www.google.com.mx/?gfe_rd=cr&ei=esXZU_24KsPA8geW24CgBg#q=dane+esperanza+de+vida+en+colombia+2011>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2010), *Boletín. Censo general 2005. Perfil Colombia*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2007), *Una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- DANE (2005a), *Informe especial. Censo general 2005. Colombia-Educación*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/censo/files/boletines/bol_educacion.pdf>, consultado el 22 de agosto, 2013.
- DANE (2005b), *Capital humano*, Bogotá, <https://www.dane.gov.co/censo/files/presentaciones/capital_humano.pdf>, consultado el 20 de junio, 2013.
- DNP (2011), *Guías para la gestión pública territorial. Elementos básicos del Estado colombiano. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*, Bogotá, <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/1_Guia%20Elementos%20web.pdf>, consultado el 20 de junio, 2013.

- DNP (2010), *Elementos básicos del Estado colombiano*, Bogotá, <http://www.comfenalcoantioquia.com/Portals/descargables/Formacion_de_alcaldes/Recorrido_por_Colombia/recorrido_por_colombia_elementos_basicos_sobre_el_estado_colombiano.pdf>, consultado el 10 de enero, 2012.
- El Economista* (2014), “Colombia tiene la economía más dinámica de AL”, Bogotá, <<http://eleconomista.com.mx/economia-global/2014/07/07/colombia-economia-mas-dinamica-america-latina>>, consultado el 7 de julio, 2014.
- Hernández, Astrid (s.f.), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá, DANE, <https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf>, consultado el 19 de julio, 2013.
- Herrera, Martha (s.f.), *Historia de la educación en Colombia. La República liberal y la modernización de la educación: 1830-1946*, Colombia, <http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce26_06ensa.pdf>, consultado el 14 de enero, 2012.
- ICFES (2012), *¿Quiénes somos?*, <<http://www.icfes.gov.co/quienes-somos/mision-y-vision>>, consultado el 15 de marzo, 2012.
- Index-Mundi (2012), *Colombia*, <<http://www.indexmundi.com/es/colombia/>>, consultado el 19 de julio, 2013.
- Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz Amparo Saavedra (2001), *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia (versión preliminar para comentarios)*, Colombia, <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf>>, consultado el 14 de marzo, 2012.
- Low Maus, Rodolfo (1971), *Compendio del sistema educativo colombiano*, Bogotá, Andes.
- Martínez, Andrés G. (s.f.), *Historia de Colombia*, Colombia, <<http://www.todacolombia.com/historiacolombiana.html>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Martínez, Omar y Rosmary Herrera (2002), *Finalidades y alcances del Decreto 230 del 11 de febrero de 2002. Currículo, evaluación y promoción de los educandos, y evaluación institución*, Bogotá, MEN, <http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89865_archivo_pdf.pdf>, consultado el 14 de noviembre, 2011.

- MEN (2018), *Gestión educativa*, <<https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-48473.html>>, consultado el 12 de febrero, 2018.
- MEN (2015), *Programa para la transformación de la calidad educativa*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-311864.html>>, consultado el 9 de marzo, 2012.
- MEN (2013), *Modelo de gestión educativa*, Colombia, <www.mineduccion.gov.co/1621/w3-article-278738.html>, consultado el 9 de marzo, 2012.
- MEN (2012a), “Matrícula por nivel”, *Estadísticas del sector educativo*, Colombia, <http://menweb.mineduccion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=2&id_categoria=2&consulta=mat_nivel&nivel=2&dpto=&et=&mun=&ins=&sede=>, consultado el 12 de julio, 2012.
- MEN (2012b), *Preescolar, básica y media*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-44150.html>>, consultado el 9 junio, 2012.
- MEN (2012c), *Gestión educativa*, Colombia, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-231098.html>>, consultado el 20 de marzo, 2012.
- MEN (2012d), “Resolución 7168 de 2012”, Bogotá, 27 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles309281_archivo_pdf_resolucion_7168.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (2012e), “Resolución 6082 de 2012”, Bogotá, 4 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles308026_archivo_pdf_resolucion6082.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (2012f), “Directiva ministerial núm. 1”, Bogotá, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-295073_archivo_pdf_directiva01.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- MEN (2012g), “Directiva ministerial núm. 2”, Bogotá, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-296855_archivo_pdf_directiva02.pdf>, consultado el 3 de agosto, 2012.
- MEN (2011), *Posprimaria rural*, Bogotá, <<http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-82781.html>>, consultado el 30 de enero, 2011.
- MEN (2010), *Revolución educativa 2002-2010. Acciones y lecciones*, Bogotá, <http://cms-static.colombiaaprende.edu.co/cache/binaries/articles-241342_memorias_RE.pdf?binary_rand=234>, consultado el 12 de enero, 2012.

- MEN (2009a), *Guía No. 33. Organización del sistema educativo nacional. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media*, Bogotá, <<http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/article-205294.html>>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2009b), “Decreto 1290 de 2009”, *Diario Oficial*, núm. 47314, Bogotá, 6 de abril, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-187765_archivo_pdf_decreto_1290.pdf>, consultado el 24 de abril, 2012.
- MEN (2008), *Guía para el mejoramiento institucional. De la autoevaluación al plan de mejoramiento*, Bogotá, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-177745_archivo_pdf.pdf>, consultado el 12 de enero, 2012.
- MEN (2006a), *Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas*, Colombia, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006b), *Estándares básicos de competencias en ciencias sociales y ciencias naturales*, Colombia, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-116042_archivo_pdf3.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006c), *Estándares básicos de competencias ciudadanas*, Colombia, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-16042_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2006d), *Estándares básicos de competencias en tecnología e informática*, Colombia, <<http://es.slideshare.net/marlonint37/estandares-basicos-tecnologia-informatica-version15>>, consultado el 25 de noviembre, 2012.
- MEN (2004), *El desarrollo de la educación en el siglo XXI. Informe nacional de Colombia*, Bogotá, <<http://www.oei.es/quipu/colombia/ibecolombia.pdf>>, consultado el 11 de noviembre, 2011.
- MEN (2002a), “Decreto 230 de 2002”, *Diario Oficial*, núm. 44710, Bogotá, 11 de febrero, <<http://structio.sourceforge.net/leg/dec230110202.pdf>>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- MEN (2002b), “Decreto 1278 de 2002”, *Diario Oficial*, núm. 44840, Bogotá, 19 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86102_archivo_pdf.pdf>, consultado el 15 de noviembre, 2017.

- MEN (2001), *Informe Nacional sobre el Desarrollo de la Educación en Colombia*, Bogotá, <<http://www.ibe.unesco.org/International/ICE/natrap/Colombia.pdf>>, consultado el 10 de noviembre, 2011.
- MEN (1997), “Decreto 180 de 1997”, *Diario Oficial*, núm. 42971, Bogotá, 28 de enero, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103104_archivo_pdf.pdf>, consultado el 9 de julio, 2012.
- MEN (1996), “Resolución 2343 de 1996”, Bogotá, 5 de junio, <http://elearning.cecar.edu.co/RecursosExternos/UnidadIIProyTecno/RESOLUCION_2343_DE_JUNIO_5_DE_1996.pdf>, consultado el 12 de julio, 2011.
- MEN (1995), “Decreto 804 de 1995”, *Diario Oficial*, núm. 41853, Bogotá, 18 de mayo, <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedravirus-intercultural/Documentos/dec_804_de_1995.pdf>, consultado el 12 de agosto, 2012.
- MEN (1994a), “Decreto 1860 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41473, Bogotá, 5 de agosto, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf>, consultado el 18 de enero, 2012.
- MEN (1994b), “Decreto 1864 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41473, Bogotá, 3 de agosto, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf>, consultado el 12 de junio, 2012.
- MEN (1994c), “Decreto 2886 de 1994”, *Diario Oficial*, núm. 41660, Bogotá, 31 de diciembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-104258_archivo_pdf.pdf>, consultado el 5 de agosto, 2012.
- MEN (1990), “Decreto 1246 de 1990”, *Diario Oficial*, núm. 39417, Bogotá, 13 de junio, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-104104_archivo_pdf.pdf>, consultado el 20 de agosto, 2012.
- MEN (1984), “Decreto 1002 de 1984”, *Diario Oficial*, núm. 36615, Bogotá, 18 de mayo, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103663_archivo_pdf.pdf>, consultado el 11 de julio, 2011.
- MEN (1980a), “Decreto 2343 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35603, Bogotá, 18 de septiembre, <http://www.mineduccion.gov.co/1621/articulos-103244_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de agosto, 2012.

- MEN (1980b), “Decreto 2723 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35 631, Bogotá, 10 de octubre, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-103252.html>>, consultado el 18 de octubre, 2012.
- MEN (1980c), “Decreto 80 de 1980”, *Diario Oficial*, núm. 35 465, Bogotá, 26 de febrero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102556_archivo_pdf.pdf>, consultado el 18 de agosto, 2012.
- MEN (1979), “Decreto 2277 de 1979”, *Diario Oficial*, núm. 35 374, Bogotá, 22 de octubre, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf>, consultado el 22 de noviembre, 2012.
- MEN (1976), “Decreto 88 de 1976”, *Diario Oficial*, núm. 34 495, Bogotá, 24 de febrero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102584_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- MEN (s.f.a), *Portafolio de modelos educativos*, Bogotá, <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articles-85440_archivo.pdf>, consultado el 24 de junio, 2012.
- MEN (s.f.b), *Indicadores de logros curriculares*, Colombia, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-79404.html>>, consultado el 6 de septiembre, 2011.
- MEN (s.f.c), *Articulación de la educación con el mundo productivo. Competencias laborales generales. Serie guías N° 21. Aportes para la construcción de currículos pertinentes*, Colombia, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-106706_archivo_pdf.pdf>, consultado el 24 de junio, 2012.
- MEN (s.f.d), *Asesoría jurídica*, Colombia, <<http://www.mineduacion.gov.co/1621/propertyvalue-31213.html>>, consultado el 24 junio, 2012.
- MIP (1904), “Decreto 491 de 1904”, *Diario Oficial*, núm. 12 122, Bogotá, 14 de julio, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-102515_archivo_pdf.pdf>, consultado el 17 de diciembre, 2012.
- MIP (1892), “Decreto 349 de 1892”, *Diario Oficial*, núm. 9 041, Bogotá, 11 de enero, <http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles102504_archivo_pdf.pdf>, consultado el 22 de julio, 2012.
- MundoAlzate (2011), *Estándares y competencias del Ministerio*, Colombia, <<http://mundoalzate1.webnode.es/estandares-y-competencias-delministerio/>>, consultado el 22 de julio, 2012.

- OEA (s.f.), “Evaluación de los proyectos multinacionales del PREDE 1990-1995”, en *Portal Educativo de las Américas*, <http://www.educoas.org/portal/bdigital/contenido/laeduca/laeduca_123125/actividad1/index.aspx?culture=es&navid=201>, consultado el 22 de julio, 2012.
- OEI (1993), *Educación preescolar*, Colombia, MEN, <<http://www.oei.es/quipu/colombia/col07.pdf>>, consultado el 11 de junio, 2008.
- PNUD (2011), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*, Bogotá, INDH, <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Colombia/Colombia_NHDR_2011_resumen.pdf>, consultado el 20 de julio, 2013.
- Portafolio* (2014), “La deuda externa superó los US\$ 90.000 millones”, Bogotá, <<http://www.portafolio.co/economia/deuda-externa-colombia-1>>, consultado el 10 de enero, 2012.
- Ramírez Giraldo, María Teresa y Juana Patricia Téllez (2006), *La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo xx*, Colombia, <<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>>, consultado el 12 de enero, 2012.
- Reimers, Fernando (coord.) (2002), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en América Latina*, Madrid, Muralla.
- Sarmiento Gómez, Alfredo, Luz Perla Tovar y Carmen Alam (2001), *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*, Bogotá, El Tiempo/Fundación Corona/Fundación Antonio Restrepo Barco, <http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/situacion_educacion.pdf>, consultado el 12 de julio, 2012.
- Schiefelbein, Ernesto y S. Heikkinen (1992), “Colombia: acceso, permanencia, repetición y eficiencia en la educación básica”, *Revista de la Universidad Pedagógica Nacional*, núm. 24, I semestre, <http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce24_06ensa.pdf>, consultado el 12 de enero, 2012.
- Senado de Colombia (1993), “Ley 100 de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral”, *Diario Oficial*, núm. 41 148, Bogotá, 23 de diciembre, <http://www.laseguridad.ws/consejo/consejo/html/biblioteca-legis/ley_100.pdf>, consultado el 10 de enero, 2012.

- Serrano, Josué (coord.) (1993), *Sistema educativo nacional de la República de Colombia*, Madrid, MEN/ICFES/OEI, <<http://www.oei.es/quipu/colombia/index.html#sis2>>, consultado el 28 octubre, 2011.
- SIAC y Minambiente (2011), *Resguardos indígenas*, Colombia, <https://www.siac.gov.co/Estado_Ecosistemas_Bosque/Resguardos_indigenas1.aspx>, consultado el 10 de enero, 2012.
- UNESCO (2011), *Datos mundiales de educación*, 7a. ed., París, <http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Colombia.pdf>, consultado el 24 de octubre, 2011.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini y Leonardo Lucchetti (2015), *Los olvidados: la pobreza crónica en América Latina*, Washington D.C., BM, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/pobreza_cronica_overview.pdf>, consultado el 9 de noviembre, 2012.
- Vázquez, Alfredo y Angelo Palmas (1973), *Texto del Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede*, Bogotá, <<http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/14671/1/ICXV2906.pdf>>, consultado el 14 de diciembre, 2012.