

IDEAS PARA TEJER

REFLEXIONES SOBRE
LA EDUCACIÓN
EN COLOMBIA **2010-2018**

IDEAS PARA TEJER

REFLEXIONES SOBRE
LA EDUCACIÓN
EN COLOMBIA **2010-2018**

FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN

CONSEJO DIRECTIVO

MIEMBROS PRINCIPALES

Carlos Enrique Cavelier Lozano
Presidente
Productos Naturales
de la Sabana S.A. - Alquería
Presidente del Consejo
Directivo de la Fundación

Marcela Restrepo Mejía
Miembro Junta Directiva
Fundación Luker
Vicepresidenta del Consejo
Directivo de la Fundación

David Bojanini García
Presidente
Grupo de Inversiones Suramericana S.A.

Antonio Mario Celia Martínez-Aparicio
Presidente
Promigas S.A. E.S.P.

José Alejandro Cortés Osorio
Director Consejero de la Junta Directiva
Sociedades Bolívar S.A.

Fabián Andrés Hernández Ramírez
Presidente
Telefónica Móviles Colombia S.A. Movistar

Carlos Arcesio Paz Bautista
Gerente General
Proyemco Ltda.

MIEMBROS SUPLENTE

Rafael Aubad López
Presidente
Fundación para el Progreso de Antioquia -
Proantioquia

Fernando Cortés McAllister
Director Ejecutivo
Fundación Bolívar Davivienda

Pedro Gonzales
Gerente General
Natura Cosméticos Ltda.

Cristina Gutiérrez de Piñeres
Directora Ejecutiva
Genesis Foundation y
Fundación Scarpetta Gnecco

Tatiana María Orozco de la Cruz
Vicepresidenta de Asuntos Corporativos
Grupo Sura

Liliana Restrepo Arenas
Presidenta
Frisby S.A.

Guillermo Trujillo Estrada
Gerente
Asesorías Corporativas Ltda.

INVITADOS PERMANENTES

Alejandra Patricia Espinosa Harris
Directora Ejecutiva
Fundación Mamonal

Jorge Enrique Giraldo Nieto
Presidente
Publik Tecnologías Información

Manuel Humberto Madriñán Dorronsoro
Subdirector de Servicios Sociales
Caja de Compensación Familiar
del Valle - Comfandi

Francisco Piedrahíta Plata
Rector
Icesi



Este ejercicio es una invitación a que como sociedad civil nos vinculemos de manera activa tanto a la formulación del nuevo Plan de Desarrollo y del Plan Sectorial de Educación, como a la construcción de una política pública educativa, que nos muestre el camino para comenzar a cerrar las brechas profundas entre la educación pública y la privada y dentro de la pública; entre la educación urbana y la rural, y que comprenda que los bajos resultados de aprendizaje exigen una mirada crítica hacia las políticas, las estructuras que las soportan y los contextos en que se encuentra la escuela.

Se plantean ideas y recomendaciones que pretenden ser el punto de partida para seguir tejiendo, desde una mirada crítica y propositiva, avances y retos que permitan caminar gradualmente hacia la garantía de una educación de calidad para todos en Colombia.

IDEAS PARA TEJER: REFLEXIONES SOBRE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA 2010-2018

© FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN
Septiembre de 2018
ISBN: 978-958-57019-6-0

María Carolina Meza Botero
María Clara Ortiz Karam
Andrea Parra Triana

Coordinación general

Nadia Catalina Ángel Pardo
Diego Arbeláez Muñoz
Anacristina Bayona López
Luz Enith Castro Otálora
Teresita Hurtado Gamboa
Ramiro López Ramírez
Julián Moreno Parra

Olga Lucía Riveros Gaona
Sonia Vallejo Rodríguez
Olga Lucía Sánchez Poveda
María Clara Ortiz Karam
Andrea Parra Triana

Julian Rosero Navarrete
Yudy Velásquez Hoyos

Investigación y redacción

Claudia Bermúdez Vélez
Teresita Hurtado Gamboa

Coordinación editorial

Azoma Criterio Editorial Ltda.

Corrección de estilo, diseño y diagramación

Jeison Malagón

Ilustración

Textura de portada y fondos creada por Yíngyang - Freepik.com

Agradecemos la disposición y apertura de los maestros, estudiantes y funcionarios de las Secretarías de Educación de Antioquia (Itagüí y Envigado), Valle del Cauca (Florida), Santander (Charalá), Cundinamarca (Nocaima) y Norte de Santander (Cúcuta), que compartieron con nosotros sus puntos de vista y experiencias alrededor de los aprendizajes, las inequidades y la financiación de la educación. De igual manera, agradecemos a los equipos de campo de los proyectos Rectores Líderes Transformadores (RLT) y Comunidades de Aprendizaje y a los integrantes de la Mesa Nacional de Educaciones Rurales.

Reconocemos la disponibilidad de los equipos de trabajo del Ministerio de Educación Nacional (áreas de planeación, gerencia de currículo, educación rural, grupo de poblaciones) y de la Secretaría de Educación de Bogotá (que aportó al capítulo de financiación), para entrevistarse con nosotros y responder a nuestras solicitudes de información.

Nota: Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de los miembros de la Fundación Empresarios por la Educación.

APORTES CÍRCULOS DE APRENDIZAJE

Capítulo Antioquia

Juan Felipe Aramburo – Coordinador
Fundación para el Progreso de Antioquia - Proantioquia

Capítulo Atlántico

Julio Rojas Serrano - Coordinador
Observatorio de Educación
Universidad del Norte
Secretaría de Educación de Barranquilla

Capítulo Bogotá

María Isabel Cardona García - Coordinadora
Bogotá Cómo Vamos
Colegio Técnico Tomás Rueda Vargas
Profesor Ángel Pérez Martínez
Secretaría de Educación de Bogotá

Capítulo Caldas

Juliana Mejía Echeverri - Coordinadora
Comité de Cafeteros de Caldas

Capítulo Cundinamarca

María Isabel Cardona García - Coordinadora
Red de Rectores de Sabana Centro
Sabana Centro Cómo Vamos
Universidad de la Sabana

Capítulo Norte de Santander

Jessica Ramírez López - Coordinadora
Comité Ejecutivo del Capítulo

Capítulo Risaralda

Germán Cruz Arismendi - Coordinador
Audifarma
Centro Logístico Eje Cafetero
Comfamiliar Risaralda
Frisby S.A
Grupo Sura Andi Seccional Risaralda-Quindío
Magnetron
Secretarías de Educación de Pereira, Dosquebradas y Risaralda
Sociedad en Movimiento
Universidad Tecnológica de Pereira, Facultad de Educación

CONTENIDO

Desenredar la madeja	7
CAPÍTULO 1	
El tejido roto: inequidades en la educación	11
El ciclo de la inequidad	13
Descentralización e inequidad	15
Radiografía de la ruralidad	17
Educación y grupos étnicos	20
Los programas del Ministerio de Educación Nacional y las poblaciones diversas	23
¿Qué pasó con el Proyecto de Educación Rural (PER)?	28
PEER: Plan Especial de Educación Rural	31
Los Modelos Flexibles	33
El maestro en la ruralidad	35
CAPÍTULO 2	
Tejer saberes: aprendizajes con sentido	40
Dos retos urgentes: política pública sostenida y superación de inequidades	40
Las principales apuestas de gobierno 2010-2018	49
¿Y los docentes?	56
CAPÍTULO 3	
Soltar el nudo: financiación del sistema educativo	70
El financiamiento de la educación preescolar, básica y media (EPBM)	70
¿Qué sabemos del gasto y la inversión en educación?	70
Gasto público por estudiante	78

Inversión en educación rural	79
Programas del MEN	89
Financiación de docentes y directivos docentes	96
Trenzando la inversión	101
IDEAS PARA TEJER	105
Recomendaciones	
PRIMER RETO:	
Fortalecer la descentralización	106
SEGUNDO RETO:	
Fortalecer la inversión privada en educación	107
TERCER RETO:	
Visibilizar, valorar la diversidad y superar la inequidad	108
CUARTO RETO:	
Garantizar el derecho a aprender	111
QUINTO RETO:	
Resolver la incertidumbre sobre la suficiencia y la distribución de los recursos económicos	115
Recomendaciones a programas específicos	118
ÍNDICES Y BIBLIOGRAFÍA	
Índice de siglas	122
Índice de tablas y gráficas	123
Bibliografía	124



DESENREDAR LA MADEJA

“Debemos ser capaces de transformar esta sociedad todavía excluyente y desigual a punta de educación, que es lo único que permitirá que todos los niños de Colombia empecen la carrera de la vida en la misma línea de partida”

Antonio Celia (2013).

Que Colombia sea la más educada en 2025 significa que en el país se han garantizado las condiciones para que la educación amplíe las oportunidades sociales y las capacidades humanas de todos los estudiantes, independientemente de su contexto social, económico o cultural, aportando además al incremento de la productividad de las personas y del país. Qué Colombia sea la más educada en 2025 significaría que

QUÉ SIGNIFICA QUE COLOMBIA SEA LA MEJOR EDUCADA EN 2025? ¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES DE ESTA META? ¿ES SOLO UN TEMA DE MEJORAR RESULTADOS EN PRUEBAS SABER Y PISA? ¿CÓMO GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA TODOS, EN TODOS LOS CONTEXTOS? ¿CÓMO ESTAMOS Y QUÉ DEBEMOS HACER?.

hemos garantizado el derecho a la educación para todos, brindando una educación que expande las posibilidades para que las personas tengan una mejor calidad de vida en el contexto de una sociedad más democrática.

Tras ocho años de gobierno del expresidente Juan Manuel Santos se hace necesario revisar los avances en materia de educación, máxime teniendo en cuenta que esta fue una de sus tres prioridades al igual que la paz y la equidad.

El presente documento es una invitación a tener una mirada más comprensiva y compleja de la educación en Colombia que trascienda los resultados de aprendizaje que se miden tradicionalmente en las pruebas estandarizadas y revise los factores que influyen en el logro de dichos resultados.

El aprendizaje está mediado por condiciones físicas, humanas, políticas, pedagógicas y éticas que debemos garantizar. Para avanzar hacia la construcción de una política pública educativa que se oriente a garantizar las condiciones para que todos logren los más altos aprendizajes, como un derecho fundamental, es necesario comprender cuáles son las condiciones que hacen posible el aprendizaje, entender en qué estamos en Colombia respecto a ellas y trazar caminos para avanzar en su consolidación. Este documento es una invitación a revisar lo logrado en los últimos ocho años para fortalecer y escalar lo que funciona, ajustar o cerrar lo que así lo requiera y profundizar sobre temas que son vitales para avanzar hacia la garantía del derecho a la educación.

Pero ¿qué aspectos sugerimos revisar? ¿Dónde ponemos el foco? Tomamos la decisión de abordar cinco aspectos que consideramos esenciales: 1. Una reflexión sobre la prevalencia de las **inequidades** regionales, sociales, poblacionales,

étnicas, culturales, con foco en las ruralidades porque es allí donde con más fuerza se producen las exclusiones e invisibilizaciones. 2. Una invitación a retomar la razón primordial de la educación que es el desarrollo de **aprendizajes**. Esto implica promover las competencias necesarias para comunicarse con argumentos, desarrollar pensamiento científico y crítico, y asumirse como ciudadanos locales y globales capaces tanto de transformarse como de transformar la sociedad. 3. Una reflexión sobre los avances y retos en términos de financiación de la educación. Más allá del análisis sobre el porcentaje del PIB destinado al sector, se plantean reflexiones para optimizar el “gasto” partiendo de la convicción de que invertir en educación es invertir en el desarrollo, la productividad y la construcción de una sociedad más igualitaria y justa. 4. Un análisis sobre la inversión en educación que hace el sector **privado**, en un marco de corresponsabilidad y 5. Reflexiones en torno a las capacidades para la **descen- tralización** que existen y se requiere fomentar, como una de las condiciones necesarias para avanzar en el fortalecimiento del sistema educativo del país. Estos dos últimos aspectos se abordan de manera transversal en el documento.

En la Fundación Empresarios por la Educación (FExE) comprendemos que estos retos nos comprometen a todos. Entendemos, por lo tanto, que tenemos la enorme responsabilidad de facilitar la cualificación, la documentación y la articulación de las iniciativas del sector empresarial con el fin de garantizar su armonización con la política pública y con las prioridades regionales y nacionales de manera que aporten de forma efectiva al mejoramiento de los aprendizajes y la convivencia de todos los estudiantes.

Las reflexiones que se plantean recogen la experiencia en terreno que ha tenido la Fundación Empresarios por la Educación desde su presencia regional con diez capítulos y con la implementación de proyectos en el marco de alianzas público-privadas¹.

Para el análisis se realizaron doce entrevistas semiestructuradas a maestros, rectores, estudiantes y funcionarios de las Secretarías de Educación en Antioquia (Itagüí y Envigado), Valle del Cauca (Florida), Santander (Charalá), Cundinamarca (Nocaima) y Norte de Santander (Cúcuta), y se llevaron a cabo seis Círculos de Aprendizaje² con actores estratégicos de las regiones, en Antioquia, Atlántico, Caldas, Risaralda, Bogotá, Cundinamarca y Norte de Santander³.

Se realizaron, además, grupos focales con equipos de campo de los proyectos Rectores Líderes Transformadores y

TENEMOS QUE SER CAPACES DE BUSCAR NUEVAS PERSPECTIVAS PARA COMPRENDER EL PAÍS EN EL QUE VIVIMOS, SUS PROFUNDAS INEQUIDADES Y SUS ENORMES POSIBILIDADES.

¹ Actualmente, estos capítulos están ubicados en Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Norte de Santander, Risaralda, Santander y Valle del Cauca. Además, FExE implementa proyectos en Nariño, Caquetá y Putumayo.

² Los Círculos de Aprendizaje son una estrategia desarrollada por FExE que consiste en encuentros presenciales, de diversos actores, en los cuales se intercambian aprendizajes sobre temas relevantes para el mejoramiento de la educación.

³ Cada Círculo de Aprendizaje contó con la presencia de maestros, directivos, funcionarios de las Secretarías y representantes de la sociedad civil y del sector empresarial. La pregunta que se planteó en estos ejercicios giró en torno a la manera en que se vivieron los programas del MEN en los territorios.



Comunidades de Aprendizaje que tienen presencia en zonas rurales dispersas, y con integrantes de la Mesa Nacional de Educación Rural. Finalmente, en cada uno de los capítulos de la Fundación se realizaron entrevistas con funcionarios y equipos del Ministerio de Educación Nacional y, para el caso del capítulo de financiación, con equipos de la Secretaría de Educación de Bogotá. Se incluyen también reflexiones en torno a los maestros rurales elaboradas por Proantioquia, capítulo de FExE en Antioquia.

Este ejercicio es un llamado a que como sociedad civil nos vinculemos de manera activa tanto en la formulación del

nuevo Plan de Desarrollo y del Plan Sectorial de Educación como en la construcción de una política pública educativa.

Todos los estamentos de la sociedad debemos involucrarnos en la definición de la educación que queremos para que el país pueda avanzar en una senda de desarrollo y productividad en un contexto de equidad, oportunidades reales para todos y construcción de paz. Se trata de construir una política pública que nos muestre el camino para comenzar a cerrar brechas entre la educación pública y privada y dentro de la pública, entre la urbana y la rural que comprenda que los bajos resultados de aprendizaje exigen una mirada crítica hacia las políticas, las estructuras que las soportan y los contextos en los que se encuentra la escuela. Los resultados son una alerta para el gobierno y la sociedad que nos están diciendo que tenemos que corregir el camino y que, si queremos un país descentralizado con mayor gobernabilidad y autonomía, tenemos que comprender, reconocer y fortalecer las capacidades de los territorios y de sus actores.

Los invitamos a soñarnos un país en el que ser indígena, afro, tener una condición de discapacidad, o estar en condición de pobreza, entre otros, no sea un factor que limite las opciones de vida. Tenemos que hacer viable un país en el que la educación pública garantice las condiciones físicas, materiales, pedagógicas, de acompañamiento y financieras, para que todos puedan desarrollar sus mejores capacidades y elegir su opción de vida. Necesitamos un sistema educativo que se adapte a los requerimientos de las poblaciones y de los territorios y no que busque que estos se adapten a él. Tenemos que ser capaces de encontrar nuevas perspectivas para entender y comprender el país en el que vivimos, sus profundas inequidades y sus enormes posibilidades.

RADIOGRAFÍA DE LA INEQUIDAD

¿POR QUÉ ESTÁ ROTO EL TEJIDO? UNA MIRADA A TRES POBLACIONES FOCALIZADAS: CAMPESINOS, GRUPOS ÉTNICOS Y EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD.

CAMPESINO



24 %

de los jóvenes entre 17 y 24 años de áreas rurales no estudian, ni trabajan, ni están buscando empleo (MEN, 2014).



de la población del campo está en situación de pobreza multidimensional (Censo Rural Agropecuario, 2014).



de los niños entre 12 y 15 años en la zona rural no asiste a educación secundaria.

El promedio de años de educación en una zona rural es de **5,5 años**.



menos que un niño de la zona urbana (Misión Rural, 2014).

Sólo el **5,1 %** de las personas de **17 años**

ubicadas en la zona rural alcanzó algún tipo de educación superior. Este dato para la zona urbana corresponde al 29,7 % (Misión Rural, 2014).



de las personas del campo mayores de 15 años no saben leer ni escribir. Este porcentaje para la zona urbana es del **3,52 %** (Misión Rural, 2014)

GRUPO ÉTNICO

98,3 %

de los afrocolombianos en situación de desplazamiento viven bajo la línea de pobreza (ACNUR, 2012).



de los pueblos étnicos de Colombia no tiene acceso a una educación pertinente a su cultura, su contexto y su cosmovisión (Save the Children, 2013).



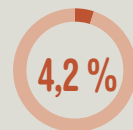
de la población indígena no registra ningún tipo de educación y el **32,14 %** no saber leer ni escribir (DANE, 2005).



27% de los afrocolombianos entre

15,16

años está por fuera de la educación media (CIDH, 2009).



de la población indígena tiene nivel preescolar,

43,7 % alcanza básica primaria, **11,3%** tiene secundaria,

8,1 % tiene educación media

2,7 % alcanza educación superior o postgrado (DANE, 2005).

CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

41 %

de los jóvenes, entre los 5 y 19 años, que presentan algún tipo de discapacidad, no están escolarizados (DANE, 2010).



Solo el **12 %** de los adolescentes en situación de discapacidad asisten a la escuela. Esta cifra para aquellos adolescentes que no se encuentran en esta situación es del 72.9%. (Informe Educación Compromiso de Todos, 2009).



de las personas en situación de discapacidad alcanzó el nivel de educación superior (Informe Educación Compromiso de Todos, 2009).



EL TEJIDO ROTO BRECHAS E INEQUIDADES

La ubicación geográfica (acentuada en zonas de conflicto), el origen socioeconómico, la etnia y el género han condicionado históricamente la garantía del derecho a la educación en Colombia. La inequidad se sigue reproduciendo tras generaciones y hay una naturalización que equipara la diferencia cultural con la desigualdad social y económica.

La calidad de la educación pública todavía dista mucho de la calidad de la educación privada a la que acceden los estratos más altos del país y tenemos una educación pública de menor categoría para las poblaciones tradicionalmente marginadas: campesinos, colonos, personas en situación de calle, niños y jóvenes en situación de desplazamiento, des-

ENCUENTRE EN ESTE CAPÍTULO DATOS Y ANÁLISIS SOBRE EL CICLO DE LA INEQUIDAD, LA RELACIÓN ENTRE DESCENTRALIZACIÓN E INEQUIDAD, UNA BREVE RADIOGRAFÍA DE LA RURALIDAD COLOMBIANA, ASÍ COMO EL ESTADO DE LA EDUCACIÓN PARA LOS GRUPOS ÉTNICOS; UNA MIRADA A LA SITUACIÓN DE LOS MAESTROS RURALES Y UNA REVISIÓN DE LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO PARA LAS POBLACIONES RURALES CON FOCO EN EL PROYECTO DE EDUCACIÓN RURAL (PER) Y EL PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL (PEER), SE HARÁ UNA BREVE MENCIÓN A LA POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD.

vinculados de grupos armados, población urbano marginal, afectados por el conflicto armado, personas con discapacidades, hijos de desmovilizados, personas que están en el sistema de responsabilidad penal... Todas estas poblaciones han sido tradicionalmente excluidas de los debates de la política pública y deben ser incluidas si se quiere romper con el ciclo de la inequidad en el país.

Nuestro sistema educativo es inequitativo y reproduce la inequidad. No se trata solamente de crear un mismo marco legal que unifique los derechos para toda la población sino de dar un trato diferenciado y preferente a los más vulnerables que permita considerar las condiciones iniciales de las que estas poblaciones parten.

Hacer realidad este trato diferenciado implica, entre otras cosas, transformar los imaginarios que ubican a estas poblaciones en la carencia y en la imposibilidad, transformar la idea de que el estudiante debe adaptarse al sistema educativo, independientemente de su procedencia o situación, y lograr diálogos reales con los territorios y sus posibilidades, entendiendo las maneras en que se aprende en ellos y brindando las mismas condiciones para todos. “En una perspectiva educativa (la equidad) está asociada a la atención a la diversidad en términos de dar a cada estudiante las condiciones que necesita, más allá de enfoques asistencialistas, compensatorios y focalizados.” (FExE, 2012, pág. 40).

Se habla entonces de la necesidad de construir una educación pertinente... Pero ¿pertinente frente a qué? El reto no es menor si se plantea que la educación debe responder a lo establecido en la ley, a las particularidades de los contextos, a las apuestas de vida de las comunidades, a los retos de un mundo globalizado y a la necesidad de construir una

sociedad más justa y en paz. Una educación pertinente permite responder a necesidades, capacidades y expectativas diversas. Es una educación que se ubica en los contextos personales, sociales y culturales y garantiza el derecho a ser y a pensar diferente.

Una revisión de la normatividad y de las políticas educativas en Colombia alrededor de la educación ofrecida a estas poblaciones evidencia que las iniciativas planteadas en la búsqueda de equidad no han logrado concretarse en procesos sostenidos en el tiempo ni han garantizado una educación pertinente para todos.

Esta reflexión permite encontrar ausencias de información sobre estas poblaciones y especialmente sobre aquellas ubicadas en los territorios más dispersos del país. Son ausencias desde las que se lee el lugar que han tenido en la formulación de la política pública y la poca prioridad que se le ha dado a la igualdad como vehículo de desarrollo del país, entendiendo que “la desigualdad en materia de educación es una correa de transmisión intergeneracional de la desigualdad de capacidades y oportunidades y un mecanismo clave que perpetúa la baja productividad” (CEPAL, 2018, pág. 25).



Los acuerdos de paz contribuyeron a visibilizar la grave situación de las zonas rurales colombianas y el impacto que ha tenido para el país haber desatendido históricamente a sus habitantes. En este documento se recoge información que retrata esta situación, recopilada por la Misión para la Transformación del Campo (2014), por el Censo Rural Agropecuario (2014)⁴ y por el Censo Educativo del DANE (Boletín técnico de educación formal, 2017).

Otros datos han sido suministrados por el MEN en el marco de la construcción del Plan Especial de Educación Rural (2016) y de un ejercicio realizado en convenio con UNICEF en 2015, todavía no publicado pero que aporta reflexiones importantes para la toma de decisiones relacionadas con

CONTAR CON INFORMACIÓN ACTUALIZADA Y SOSTENIDA EN EL TIEMPO SOBRE LAS POBLACIONES MÁS VULNERABLES SE CONVIERTE EN UNA NECESIDAD PARA LA TOMA DE DECISIONES MÁS INCLUSIVAS Y PERTINENTES PARA GARANTIZAR SU DERECHO A LA EDUCACIÓN.

⁴ Este es el primer censo agropecuario en Colombia realizado desde hace 45 años. Por primera vez se incluyen los resguardos indígenas y las tierras de comunidades afrodescendientes.

grupos étnicos, en la medida en que presenta el estado actual de la información con la que cuenta el Ministerio de Educación y sus posibilidades de uso en la construcción de indicadores educativos para estos grupos. Los datos generales sobre población étnica con los que cuenta el país son todavía los del Censo de 2005. El Censo realizado en 2018, cuyos resultados no han sido publicados a la fecha de este informe, incluye nuevamente a los pueblos indígenas.

Siguen existiendo vacíos en la información relacionada con la infraestructura educativa y la legalización de terrenos, aunque el MEN hizo un ejercicio muestral en 2014 que deja ver el grave estado de la infraestructura en las zonas rurales del país. Es necesario, también, contar con mayor información sobre los resultados de aprendizaje de los Modelos Educativos Flexibles⁵.

Solo mediante una tutela interpuesta por campesinos en 2017, la Corte Suprema de Justicia ordenó al Estado realizar estudios complementarios al Censo Agropecuario de 2014 y al Censo poblacional de 2018⁶, teniendo en cuenta que este inició su aplicación sin contemplar preguntas concretas para esta población. La orden de la Corte Suprema fue contabilizar esta población, adelantar políticas que aseguren la igualdad

material de los habitantes del campo y precisar el concepto de campesino. De las otras poblaciones es escasa la información y todavía más en temas específicos como el educativo.

EL CICLO DE LA INEQUIDAD

Según el Banco Mundial (2014), después de Honduras, Colombia es el país más desigual de la región. Aunque los resultados del DANE en 2017 mostraron una disminución de la pobreza multidimensional en las zonas rurales (37,6 % para 2016 en contraposición a 53,1 % en 2010), las brechas en educación siguen en aumento. Según PISA (2015), la brecha entre los colegios oficiales urbanos y rurales ha aumentado doce puntos entre 2006 y 2015. Por su parte, la diferencia entre los colegios oficiales urbanos y los privados equivale a 39 puntos (lo que representa más de un año de escolaridad).

El crecimiento económico del país ha excluido a los grupos más vulnerables. Las brechas se vuelven más grandes y convierten en privilegios derechos como la salud y la educación de calidad. A mayor dispersión y distancia de los centros urbanos, mayor es la brecha⁷.

⁵ Según el Ministerio de Educación Nacional, los Modelos Educativos Flexibles (MEF) son estrategias para ampliar la cobertura, mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad del servicio público educativo y para garantizar la permanencia de la población estudiantil en el servicio educativo. El primer MEF nació en la década de los 60 del siglo XX, con la Escuela Rural Unitaria, más tarde llamada Escuela Nueva

⁶ Salazar, Patricia. Magistrada Ponente, (febrero, 2018). STP2028-2018 Radicación n°. 96414 Corte Suprema de Justicia. Además, ordenó al Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior que “identifique la situación actual de la población campesina” y “apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas” que garanticen el derecho de estas personas a la igualdad material.

⁷ Si bien en general la pobreza disminuye en el país, disminuye de manera lenta. El análisis por departamento propone unos retos mucho más grandes. Por ejemplo, solo en términos de pobreza para 2017 Chocó alcanzó una incidencia de 58,7 %, mientras que en 2016 fue 59,8 %, en La Guajira alcanzó una incidencia de 52,6 %, mientras que en 2016 fue de 52,5 %, en Magdalena alcanzó una incidencia de 48,5 %, mientras que en 2016 fue de 50,0 %, Cauca alcanzó una incidencia de 48,7 %, mientras que en 2016 fue de 50,7 %. Si se comparan estos departamentos, con un alto número de población afro e indígena, con la tendencia nacional que pasó de 28,0 % en 2016 a 26,9 % en 2017, la brecha es mucho más significativa.

Poner la educación como motor de equidad no implica solamente resolver un problema de acceso. Aun cuando un estudiante pueda completar todo el ciclo educativo, esto no asegura que se reduzcan sus diferencias socioeconómicas. En Colombia, “las características socioeconómicas de la familia siguen siendo un determinante clave del rendimiento académico del estudiante y del ingreso esperado que tendrá en su vida adulta, lo que termina por convertirse en un círculo vicioso de reproducción de las desigualdades sociales.” (Sánchez, A. y Otero, 2012, pág. 4).

De otro lado, no es posible hablar de la desigualdad de las poblaciones más vulnerables sin hablar del agudo conflicto armado⁸ en las zonas rurales del país. Según datos del Centro de Memoria Histórica (2017), el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en el marco del conflicto armado asciende a 16.879 personas⁹, suficientes para llenar 562 salones de clase.

LAS DESIGUALDADES TIENEN UN CARÁCTER ESTRUCTURAL Y LA EDUCACIÓN ES FUNDAMENTAL PARA SUPERARLAS. “CUANDO LA DESIGUALDAD IMPIDE EL ACCESO A LA EDUCACIÓN, SUS EFECTOS NO SON LOCALIZADOS, SINO QUE ADEMÁS SE DIFUNDEN, AFECTANDO EL CONJUNTO DEL SISTEMA ECONÓMICO.” (CEPAL, 2018, PÁG. 25).

Según datos de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Gobierno de Colombia, 2018) en Colombia, los niños, niñas y adolescentes representan más de la tercera parte de la población víctima del conflicto armado con 2.237.049 de víctimas directas (49 % de ellas niñas), lo que equivale aproximadamente a la población total de una ciudad como Medellín. Según este mismo informe, el desplazamiento forzado es el principal hecho victimizante para esta población y afecta al 94 % de las personas entre los 0 y los 17 años. Este desplazamiento trae evidentes consecuencias en la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas: “*Acá nos ha pasado que de un día para otro los estudiantes no vuelven; después nos cuentan que la noche anterior a la familia le tocó salir corriendo, con una mano adelante y la otra atrás.*” (Rectora colegio rural de Valle del Cauca, entrevista personal, junio de 2018).

En términos de poblaciones, según el Registro Único de Víctimas (2017) alrededor de 813.080 son víctimas pertenecientes a la etnia de los negros o afrocolombianos, raizales y palenqueros, principalmente afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado. Actualmente siguen siendo victimizados por medio del confinamiento¹⁰ derivado de la influencia y disputa territorial que libran las guerrillas y los grupos post-desmovilización en sus territorios.

⁸ El conflicto armado interno en Colombia es una guerra asimétrica que se desarrolla desde la década del 60, con antecedentes históricos que se remontan a la década de los 40. Nuestro conflicto ha pasado por varias etapas de recrudecimiento, así como por múltiples intentos de construcción de paz. La mayoría de enfrentamientos se dieron en zonas rurales, cabeceras municipales y, en menor medida, en las grandes ciudades. Actualmente, después de la llamada Ley de Justicia y Paz para la desmovilización de paramilitares (2002) y la firma del Nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2017) con la guerrilla de las FARC-EP ha disminuido en intensidad pero continúan activas algunas guerrillas (ELN, EPL-Pelusos, entre otras), grupos armados ilegales como Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, así como Grupos Delictivos Organizados (GDO) y Grupos Armados Organizados (GAO).

⁹ El periodo abordado por el estudio va desde los años 60 hasta 2016 y considera el reclutamiento de menores de 18 años.

¹⁰ El confinamiento de la población civil es una afectación utilizada indiscriminadamente por actores ilegales en Colombia para reducir, controlar o impedir la movilidad de una población. Las personas son obligadas a permanecer en determinada zona o se les prohíbe su ingreso. Este confinamiento incluye a niños, niñas y adolescentes.

La población rural y rural dispersa ha sentido con mayor fuerza el conflicto armado; 18 de los veinte municipios más afectados son rurales y 40 % de los niños que no asisten al colegio en el país están en zonas afectadas por el conflicto (FExE, 2018 b).

Tan solo durante la época de mayor intensidad del conflicto (1984-2014) fueron asesinados mil¹¹ docentes aproximadamente. En el mismo periodo de tiempo, 65 escuelas fueron afectadas directamente¹².

Según la presentación mensual del ICBF sobre el Programa de Atención Especializada para el Restablecimiento de Derechos a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Reclutamiento Ilícito que se han desvinculado de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, entre el 60 % y 70 % de los niñas, niños y adolescentes desvinculados, son hombres. En proporciones parecidas, las víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto fueron niñas y adolescentes (miembro del Observatorio de Prevención de Reclutamiento de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, entrevista personal, junio de 2018).

Las causas estructurales de la inequidad y las consecuencias físicas y psicológicas de niños que han vivido la guerra son asuntos que deberán ser considerados a la hora de pensar en una política pública para estas poblaciones.

DESCENTRALIZACIÓN E INEQUIDAD

La manera en que se ha entendido y aplicado la descentralización en Colombia no ha ayudado a romper con las inequidades que se dan en los territorios ni ha partido de la comprensión de las diferencias abismales que existen entre las regiones.

Las dificultades del proceso de descentralización en la educación están en gran medida dadas por la imposición legal y política que se hizo en los territorios, la debilidad del acompañamiento para generar capacidades locales, la superposición de competencias entre el nivel central y regional, la inequidad en la transferencia de recursos, la corrupción local y la restricción cada vez mayor de toma de decisiones por parte de las entidades territoriales, lo que desestimula aún más la participación local.

Los criterios establecidos para la descentralización de la educación obedecieron más a factores operativos (por ejemplo, número de habitantes) que a una lectura de las necesidades y capacidades regionales que conllevara a un proceso de fortalecimiento de los territorios.

Desde el nivel central se asignan responsabilidades y recursos a las regiones en un marco de descentralización que privilegia la desconcentración¹³ y que es muy débil en el

¹¹ El Espectador (2018, mayo) *La difícil situación de las escuelas rurales en Colombia*. Recuperado de: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/la-dificil-situacion-de-las-escuelas-rurales-en-colombia>

¹² Por desconcentración entendemos la transferencia de funciones administrativas y en algunas ocasiones técnicas a las entidades territoriales, pero manteniendo el poder de decisión a nivel central.

¹³ Es el caso específico de las sedes veredales donde funciona la educación primaria y que son adscritas a una sede principal ubicada, por lo general, en la cabecera municipal.



“LOS RECURSOS DE CALIDAD QUE SE LE DISTRIBUYEN A LOS MUNICIPIOS POR LA LEY 715, QUE SE LLAMA EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, SE DA POR NÚMERO DE ESTUDIANTES. SI USTED CONSULTARA CUÁLES SON LOS RECURSOS DE CALIDAD QUE LLEGAN, SON MÍNIMOS Y LO POCO QUE LLEGA ESTÁ DEDICADO A GARANTIZAR EL ACCESO AL TRANSPORTE Y A LA ALIMENTACIÓN. HAY UNA DEUDA HISTÓRICA QUE ES LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA. EL AMBIENTE ESCOLAR Y LA INFRAESTRUCTURA SON TERRIBLES. SON CONDICIONES DE HACE CUARENTA AÑOS.”

LÍDER DE CALIDAD, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, NORTE DE SANTANDER, COMUNICACIÓN PERSONAL, JUNIO DE 2018.

fortalecimiento de las capacidades locales y en el diálogo igualitario con las regiones. Esta situación aumenta las brechas y la exclusión de territorios con pocas capacidades técnicas, financieras y humanas para hacerse cargo de su educación y del acompañamiento a los establecimientos educativos.

De otro lado, las políticas siguen privilegiando un enfoque centralista en el que hay una cabeza que piensa (Ministerio de Educación), y un cuerpo que opera (Secretarías de Educación). El sistema así propuesto perjudica la autonomía territorial y la de los establecimientos educativos: *“Nosotros administramos bajo unos parámetros que ya están cien por ciento dados. La autonomía está en la ley, son pocas las decisiones que podemos tomar a nivel territorial. La autonomía está dada más a nivel curricular de la institución que de otra cosa.”* (Funcionaria Secretaría de Educación Norte de Santander, comunicación personal, junio de 2018).

De otro lado, la Ley 715 de 1993, en su artículo 9, planteó la figura de institución educativa (IE), con la finalidad de ofrecer el ciclo escolar completo, desde preescolar hasta media, y obligó a quienes no ofrecen la totalidad de grados a fusionarse con otras instituciones. En la práctica, esta propuesta ha traído dificultades para la educación del campo, entre ellas, la imposibilidad de tener un Proyecto Educativo Comunitario¹⁴ propio y no adscrito a la sede principal, con la que, en muchos casos y por dificultades de acceso, no se tiene comunicación.

Esta figura ha quebrantado la pertenencia de la escuela en diálogo con su territorio. Según el MEN (2017), con base en el Directorio Único de Establecimientos (DUE), existen 4,67 sedes por institución educativa en las zonas rurales, versus 1,27 en las sedes urbanas. Las condiciones particulares de la matrícula en las zonas rurales (baja y dispersa), además de los marcos legales existentes¹⁵, han sido un impedimento a la hora de asignar personal administrativo y pedagógico de

¹⁴ Es el caso específico de las sedes veredales donde funciona la educación primaria y que son adscritas a una sede principal ubicada, por lo general, en la cabecera municipal.

¹⁵ Los parámetros técnicos establecidos por el Decreto 3020 de 2002 (por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales) no se ajustan a las particularidades del contexto rural a la hora de proponer un modelo de gestión educativa.

apoyo a las sedes educativas. Esto implica que el rector se convierte en el único gestor de las sedes rurales, a las que por lo general no puede acompañar por dificultades de acceso y desplazamiento.

“La decisión de asociar sedes y constituir IE trajo consigo también la desaparición de la nuclearización y, con ello, del rol de los directores de núcleo educativo. Ellos eran el lazo que conectaba a los establecimientos educativos con las Secretarías de Educación, lo que era especialmente importante para las instituciones más lejanas. Ahora esa función es desempeñada directamente por los rectores en la mayoría de los casos. Es frecuente que los directivos y docentes de IE rurales y centros educativos integrados reporten largos periodos sin presencia de funcionarios de la Secretaría de Educación en sus sedes principales. ¿Qué puede esperarse de los centros no integrados, donde con seguridad es más necesario todo tipo de apoyo institucional?” (MEN, 2015 d, pág. 49).

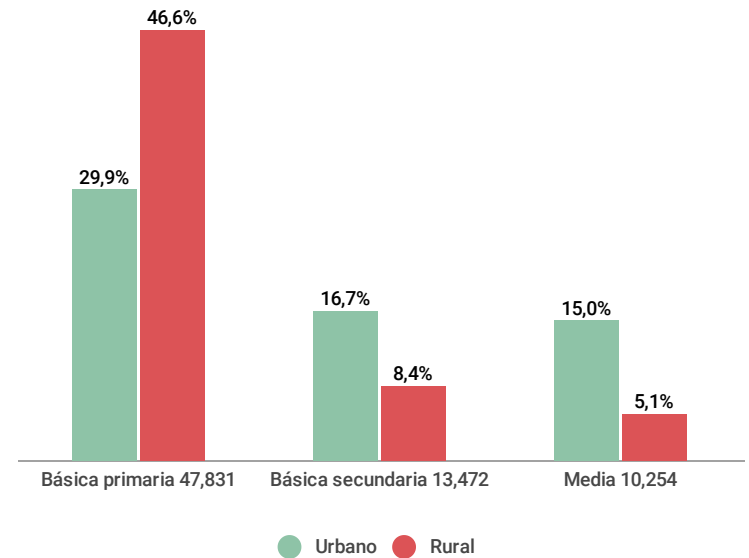
Los cambios estructurales que necesita la educación pasan por volverse a plantear el modelo de descentralización actual y, en este marco, preguntarse cuál es el camino para que el país se desligue de la lógica centralista y cómo garantizar que la autonomía se ejerza de la mano con las capacidades locales. Si se sostiene que Colombia es un país de regiones, ¿cómo es la ley consecuente con esta diversidad regional? ¿Qué ruta establecer para las zonas históricamente afectadas por el conflicto?

RADIOGRAFÍA DE LA RURALIDAD

Según las categorías propuestas por la Misión para la Transformación del Campo, (DNP, 2014), 691 municipios (67 % del total nacional) son considerados rurales o rurales dispersos. La población rural representa cerca del 30 % de la población total del país. Esto quiere decir que una de cada tres personas en Colombia vive en el campo. La población rural está lejos de ser una minoría.

La inequidad en la zona rural se evidencia a lo largo del ciclo educativo, pero con mayor énfasis en preescolar, media y superior. Mientras que la básica primaria tiene casi una

GRÁFICO 1 NÚMERO Y PORCENTAJE DE SEDES
POR ZONA Y NIVEL



FUENTE: DANE (2017) Boletín técnico de educación formal.

cobertura universal (resuelta sobre todo con el modelo Escuela Nueva implementado de formas muy diversas), el acceso a secundaria y media no se ha logrado resolver. “En materia educativa sigue existiendo una brecha rural-urbana, por cuanto el mayor nivel educativo alcanzado en las zonas rurales es ‘básica primaria’, seguido por el nivel ‘ninguno.’” (MEN, 2017 b, pág. 10).

De las 53.295 sedes con prestación del servicio educativo, 35.949 se localizan en la zona rural (67 %) y 17.346 (33 %) en la zona urbana (DANE, 2017 b). Como se evidencia en la siguiente tabla el 46,6 % de las sedes de básica primaria se encuentra en la zona rural, mientras que solo el 8,4 % de las sedes de secundaria y el 5,1 % de las sedes de media se encuentran en esta zona. Esta posibilidad de acceso se relaciona con la tasa de cobertura neta en estos dos niveles: mientras que en la zona urbana es del 79 % y 48 % respectivamente, en la zona rural es del 55 % y el 25 % respectivamente. (DNP, 2014 a). Según esta misma fuente, mientras que la población urbana de quince años de edad y más tiene al menos los nueve años de educación obligatoria, la población en la zona rural tiene tan solo la primaria completa (5,1 años).

Según CEPAL (2015), de mantener su incremento, se esperaría que la universalidad en todos los niveles en la zona rural se alcance en 2035. La situación planteada para la educación superior es todavía más crítica. De mantenerse la tendencia de crecimiento de la cobertura actual, en 2035 solo se alcanzaría una cobertura del 38 % (tan solo dos de cada diez bachilleres que se gradúan en las zonas rurales logran ingresar inmediatamente a la educación superior).

El censo de 2005 registró 7,1 millones de personas que habitan en el campo. La cifra disminuyó a 5,1 millones en 2014 (Censo Nacional Agropecuario). Cada vez hay menos relevo generacional y la migración de jóvenes a los centros urbanos va en aumento. La falta de oportunidades y el conflicto armado son determinantes para que esto ocurra. Según la Misión para la Transformación del Campo (2014), mientras que en las ciudades el porcentaje de personas mayores de quince años que no sabe leer ni escribir es del 3,5 %, en el campo esta cifra es del 11 %. Una educación de baja calidad, pertinencia y cobertura es un desincentivo más para habitar el campo.

De otro lado, las condiciones de los ambientes de aprendizaje en las zonas rurales son poco dignas. En 2014, a través del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED), el Ministerio de Educación realizó una encuesta en 9.176 sedes de ochenta entidades territoriales, 78 % de ellas en la zona rural. Aunque la encuesta no da información de todo el país, muestra el estado dramático de la infraestructura que, en esta zona, tiene entre cuarenta y sesenta años de antigüedad. El gráfico 2 muestra algunos de los hallazgos de la encuesta mencionada.

Adicionalmente, la legalización de los terrenos en los que están ubicadas las escuelas se convierte en una barrera para la inversión en infraestructura con recursos públicos. Hoy el país no cuenta con un censo completo de su infraestructura educativa que le permita conocer las necesidades específicas de cada escuela, incluyendo las estadísticas precisas de terrenos sin legalizar.

GRÁFICO 2 | **CONDICIONES DE INFRAESTRUCTURA**



80%

Sin red de gas



70%

Sin alcantarillado



40%

Sin acueducto



36%

Sin baterías sanitarias adecuadas



13%

Sin energía

FUENTE: MEN (2014) Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED).

POR OTRA PARTE, MIENTRAS QUE EL ACCESO A INTERNET EN LAS SEDES EDUCATIVAS DE LA ZONA URBANA ES DE 88,1 %, EN LA ZONA RURAL ESTE PORCENTAJE SOLO ALCANZA EL 24,7 % (DANE 2017 B). ES FUNDAMENTAL CONSIDERAR ESTE DATO A LA HORA DE PLANEAR ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN VIRTUAL, COMO LAS FORMULADAS EN DISTINTOS PLANES DE GOBIERNO DE LA PASADA CAMPAÑA PRESIDENCIAL.

El Conpes 3831 de 2016 (por el cual se declara la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la Implementación de la Jornada Única) planteó que, para la meta de cumplimiento de la Jornada Única, la zona rural tiene un déficit de 4.535 aulas.

A la fecha de redacción de este documento no fue posible establecer, con base en una fuente estatal, el número de aulas rurales construidas por el gobierno en el periodo 2010 a 2018.

Finalmente, hay que mencionar los internados que se han planteado como la solución más frecuente para garantizar las trayectorias educativas completas de niños y jóvenes de la ruralidad dispersa. Según un estudio realizado por el MEN, Corporación Opción Legal et al. (2013), además de las condiciones precarias de infraestructura y alimentación, una de las mayores dificultades que tiene esta modalidad de atención es la carencia de personal requerido para la atención de los estudiantes una vez finaliza la jornada escolar. Por lo general, no se cuenta con maestros residentes o docentes orientadores. Una urgencia planteada frente a este esquema es que el país cuente con una política de internados y protocolos de atención o lineamientos para la atención de los niños. Según el MEN (2013), en el país hay 512 sedes educativas que ofrecen la modalidad de internado y atienden a 32.339 estudiantes. Los departamentos con mayor porcentaje de internados son Meta (19 %), Caquetá (13 %) y La Guajira (11 %). Los principales modelos educativos ofrecidos por el internado son Escuela Nueva (48,3 %), educación tradicional (39,3 %) y etnoeducación (23,6 %).

Según este mismo informe, el 84,1 % de la población de los internados vive en la ruralidad dispersa del país; el 61,7 %

es población indígena y el 29,7 % es afrocolombiana. La población en situación de desplazamiento llega al 37 %. Estos datos sugieren que la figura del internado está brindando una posibilidad para los grupos étnicos en el marco del conflicto armado. Se abren, sin embargo, varios interrogantes relacionados con las condiciones de aprendizaje que están teniendo estas poblaciones, la pertinencia educativa en estos espacios, la formación de los maestros en temas relacionados con la etnoeducación o la interculturalidad y los lazos que se logran tejer (o no) entre la educación que se brinda y las apuestas de vida de las comunidades, aspectos que se



deben tener en cuenta a la hora de formular la política pública para este tipo de atención educativa. A este respecto, vale la pena recoger experiencias como la del Internado Indígena de Aremasain en La Guajira que, con más de dos mil estudiantes internos, y a pesar de serias dificultades, ha logrado construir una propuesta intercultural y bilingüe para los estudiantes (Wayuu en su mayoría) y ha construido alianzas fuertes con la comunidad y con entidades privadas (como la Fundación Alpina), que se han articulado con los procesos planeados desde la institución.

Experiencias como las de la Embajada de Canadá y Mercy Corps en Putumayo (con el acompañamiento a internados y la creación de un manual operativo para su funcionamiento) también deberán ser retomadas a la hora de formular los lineamientos de política.

EDUCACIÓN Y GRUPOS ÉTNICOS

La población indígena representa el 3,43 % de la población total del país, los afrocolombianos corresponden al 10,62 % y el pueblo rom o gitano es el 0,01 % (DANE, 2005). Todos los departamentos de Colombia tienen presencia de indígenas.

La Ley 115 (artículo 55) define la etnoeducación como la “educación que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones.” Además, se establece que las entidades territoriales indígenas se asimilarán a los municipios para efectos de la prestación del servicio educativo,

con derecho a gobernarse de acuerdo con lo decidido comunitariamente, administrar recursos, participar en las rentas nacionales, establecer impuestos, entre otros¹⁶.

Las participaciones presupuestales del Estado deben llegar a los indígenas por medio de los municipios que tienen resguardos, lo cual implica que muchas agrupaciones indígenas que viven fuera de los resguardos no pueden acceder a propuestas de educación propia. El derecho a la educación de estas poblaciones se materializa en la asignación de cupos en instituciones educativas regulares poco preparadas para su inclusión. El desplazamiento de pueblos indígenas y afro aumenta la dificultad de acceso a una educación propia.

La educación para los pueblos indígenas ha estado marcada por la educación religiosa contratada que sigue estando vigente en departamentos como Vichada. Desde otras experiencias se ha logrado ejercer el derecho a una educación propia a través de los Sistemas Educativos Indígenas Pro-

SEGÚN LOS DATOS ANTERIORES, DEL TOTAL DE 354.722 ESTUDIANTES INDÍGENAS MATRICULADOS, EL 87 % ESTÁ EN EL SECTOR RURAL. ESTO REFUERZA LA NECESIDAD DE PENSAR LA RURALIDAD EN SU DIVERSIDAD (CAMPEÑINOS, COLONOS, INDÍGENAS, AFROCOLOMBIANOS, PALENQUEROS, ENTRE OTROS) A LA HORA DE PROPONER POLÍTICAS EDUCATIVAS PARA ESTOS TERRITORIOS. MÁS QUE DE “EDUCACIÓN RURAL” DEBERÍA HABLARSE, ENTONCES, DE “EDUCACIONES RURALES”

GRÁFICO 3 | MATRÍCULA GRUPO INDÍGENA



46.877

Matrícula urbana



307.845

Matrícula rural

FUENTE: SIMAT 2015 retomado de MEN-UNICEF (2015).

prios (SEIP)¹⁷, su administración y autonomía (casos como el de la asociación Azatryc en el Vaupés). Sin embargo, no se encontró un análisis oficial de los resultados de dichas experiencias, de la manera en que han posibilitado el cumplimiento del plan de vida de las comunidades étnicas, en que han dialogado con las Secretarías de Educación departamentales o en que se han leído, enriquecido o apropiado los lineamientos educativos nacionales.

Según datos del SIMAT (2015), el wayuu es el grupo indígena con mayor matrícula (92.001), seguido por el Zenú (58.573) y el Nasa (Páez) 51.780. “De los 354.722 alumnos matriculados como indígenas en 2015, cerca de 310.000 (87 %) pertenecen a siete grupos étnicos.”¹⁸ (MEN, 2015 b, pág. 48). Contar con esta información hasta 2015 fue posible gracias a que las opciones de registro en el proceso de matrícula incluían el nombre de la etnia y del resguardo al que pertenecen (en

¹⁶ La titulación colectiva de tierras establecida para las poblaciones afrocolombianas no implica la autonomía otorgada a los pueblos indígenas.

¹⁷ El Decreto 2500 de 2010 reconoce al SEIP como el Sistema Educativo Propio de los Pueblos Indígenas y la autonomía de su administración a las autoridades indígenas.

¹⁸ Wayuu, Zenú, Nasa, Pastos, Emberá, Sikuani y Awa.

2015 se registraron 107 opciones de etnias). El registro del SIMAT hoy en día no permite esta especificidad, lo que desdibuja todavía más la diversidad del país y las particularidades de las poblaciones.

De otro lado, las organizaciones indígenas han tratado de incidir en la promoción de un concurso especial para maestros de instituciones educativas públicas ubicadas en territorios indígenas. Este concurso por ahora está supeditado a la expedición del estatuto especial docente para pueblos étnicos.

En el caso de la población afrocolombiana, solamente hasta los años 90 se reconoció el derecho a participar en la construcción de su propia educación. La Ley 70 de 1993 define en su artículo 36 que “la educación para las comunidades negras debe desarrollar conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en condiciones de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.”

GRÁFICO 4 | MATRÍCULA GRUPO AFROCOLOMBIANO



227.978

Matrícula urbana



199.877

Matrícula rural

FUENTE: SIMAT 2015 retomado de MEN-UNICEF (2015).



Enmarcada en esta ley, se formula la Cátedra de Estudios Afrocolombianos como una propuesta educativa que busca incorporar conocimientos sobre la comunidad afrocolombiana en el Proyecto Educativo Institucional de las instituciones educativas del país. La cátedra se plantea como una propuesta para superar el no reconocimiento y la subvaloración de los afrocolombianos en la construcción de la nación. Sin embargo, no se encontraron respuestas oficiales al seguimiento o resultado de la implementación de esta cátedra en el país.

La población afrocolombiana, con 427.855 estudiantes matriculados, representa el 5,6 % de la matrícula total del país en 2015. Llama la atención esta cifra si se compara con los datos poblacionales del censo de 2005 presentados anteriormente, donde se muestra que uno de cada diez colombianos se autoreconoce como afrodescendiente.

LOS PROGRAMAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y LAS POBLACIONES DIVERSAS

En el periodo 2010 a 2014, la bandera del gobierno fue la prosperidad. En educación, esto se asoció con la reducción de las brechas entre el campo y la ciudad. La generación de igualdad fue un discurso que circuló en las propuestas del MEN durante este periodo.

El gobierno del expresidente Santos dio un paso importante al establecer la gratuidad en el acceso universal en las instituciones oficiales desde grado 0 a 11¹⁹, permitiendo la creación de 118.000 nuevos cupos, 70 % de ellos en el sector rural, y beneficiando a más de ocho millones de estudiantes. La expedición del Decreto 1953 de 2014, que incluye la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio, las lecciones aprendidas que deja la implementación del Proyecto de Educación Rural (PER), los aprendizajes del Programa Todos a Aprender (PTA), realizado en zonas dispersas, entre otros, deben ser retomados en pro de construir mejores opciones para estas poblaciones, en diálogo con las diversidades regionales.

Con el fin de acercar los colegios públicos a los privados se planteó la necesidad de avanzar hacia la Jornada Única que, además, ha demostrado impactos positivos en la calidad de

la educación y en la disminución del embarazo adolescente y de las tasas de criminalidad entre los jóvenes. Sin embargo, las condiciones que requiere la Jornada Única hacen compleja su implementación, sobre todo en zonas rurales y rurales dispersas. Según un estudio realizado en 2013 en el marco del PER sobre la Jornada Única en zonas rurales, “las lecciones de las experiencias analizadas señalan que antes de tomar la decisión de ampliar el número de horas de la jornada en los establecimientos educativos rurales se debe realizar un estudio a profundidad que permita saber a ciencia cierta el uso que se está haciendo del tiempo actual en las aulas rurales. De esta manera, la política que se diseñe podrá hacer un mejor estimativo del tiempo adicional que se requiere, complementado con procesos que permitan dar un mejor uso al tiempo existente.” (MEN, 2013 b, pág. 80). De otro lado, se señala que “una extensión de la jornada en los establecimientos rurales en Colombia debe estar acompañada de grandes innovaciones en las estrategias y formas de enseñar, en los materiales didácticos, en el uso de espacios distintos al aula, en la organización del tiempo de manera que reduzca la fatiga que pueda generar la duración de la jornada tanto en estudiantes como en docentes, entre otros. De manera particular, se resaltó la necesidad de repensar las aulas multi-grado, toda vez que el esquema actual genera un enorme esfuerzo para estudiantes y docentes, por lo que hacer una extensión del horario haciendo lo mismo generaría grandes resistencias.” (MEN, 2013 b, pág. 81).

¹⁹ La gratuidad educativa (Decreto 4807 de 2011) consiste en la asignación de recursos adicionales, por parte del gobierno nacional, para garantizar que los estudiantes de los establecimientos educativos estatales matriculados entre los grados 0 y 11 no paguen derechos académicos ni servicios complementarios. Los derechos académicos son el cobro que hace el establecimiento educativo al padre de familia, acudiente o estudiante, por la prestación del servicio educativo en las instituciones educativas estatales para todos los niveles y grados. Los servicios complementarios son los cobros que hace la institución educativa estatal por servicios no esenciales pero complementarios al servicio tales como carné estudiantil, certificados y constancias de estudio, derechos de grado, entre otros. Hasta 2010 se asignaban recursos para gratuidad educativa solo para los estudiantes matriculados en establecimientos educativos estatales, pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben, población en situación de desplazamiento, población indígena y población con discapacidad. Su implementación inició en 2012.

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) ha sido un acierto en la perspectiva de garantizar condiciones dignas para el aprendizaje de miles de niños y niñas del país. Sin embargo, es fundamental su mejoramiento a la hora no solo de implementar con éxito la Jornada Única, sino de contribuir al acceso y permanencia de los niños, las niñas y los adolescentes en el sistema. A finales de 2017, según un informe de la Fiscalía General, trece departamentos del país eran investigados por posibles irregularidades en la implementación del PAE que se ha convertido, en muchos casos, en un foco de corrupción regional. Esto amerita revisar criterios y estrategias para garantizar una adecuada alimentación escolar dada la complejidad de los territorios, incluyendo la posibilidad de trabajar en esquemas más locales que garanticen la participación de las comunidades.

En este mismo periodo se puso en marcha la ruta de acompañamiento a los Modelos Educativos Propios, llegando al 21 % de la matrícula indígena²⁰. La ruta de acompañamiento se planteó en cuatro fases: 1. Formulación del proyecto educativo que implica la concertación con las comunidades. 2. Diseño del modelo etnoeducativo, propio e intercultural

que implica la construcción de pedagogías propias, de estructuras curriculares, desarrollos conceptuales, orientaciones para maestros y evaluación. 3. Implementación y expansión del modelo que implica la realización de pilotajes que produzcan ajustes al modelo y documentos orientadores para la implementación de la propuesta y, finalmente, 4. Implementación del plan de formación docente. Sin embargo, de acuerdo con lo informado por el equipo de Grupos Étnicos del Ministerio de Educación, la mayoría de los proyectos etnoeducativos todavía no ha superado las primeras fases. Esto implica que se han quedado en el diseño y no han logrado ser implementados, la mayoría de las veces, por falta de concertación de las mismas comunidades o por falta de recursos para su continuidad. De otro lado, no hay una institucionalización en el Ministerio que garantice la sostenibilidad de los procesos relacionados con la educación para estas poblaciones. Los procesos inician pero no tienen continuidad.

Si bien en el segundo periodo (2014 a 2018) también se incorporó un discurso de equidad, este se enmarcó en programas bandera del Ministerio: Jornada Única, Día E, Colombia Bilingüe y Todos a Aprender. Se plantea, entonces, que una de las principales causas de desigualdad en el sistema educativo es la ausencia de Jornada Única, teniendo en cuenta que los niños del sector oficial, (y en lo oficial, con mayor énfasis, los de zonas dispersas), han tenido menos horas de estudio que los niños del sector privado²¹.

SI QUIERE SABER MÁS SOBRE EL PROGRAMA
TODOS A APRENDER CONSULTE EL CAPÍTULO “TEJER SABERES”.

²⁰ Este acompañamiento se realizó principalmente por medio de la realización de convenios con las asociaciones reconocidas por el Ministerio del Interior como representantes de los intereses sociales de las comunidades.

²¹ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: “Todos por un nuevo país” priorizó el plan de implementación gradual de la Jornada Única bajo el supuesto de “que una mayor duración de los estudiantes en las instituciones educativas contribuye al mejoramiento de la calidad, ya que se cuenta con más horas de clase para el fortalecimiento de competencias básicas y para la realización de otras actividades (...) que les permiten seguir potenciando sus competencias.” Tras la implementación del programa en los últimos tres años y de su reglamentación con los Decretos 501 de 2016 y 2105 de 2017, en 2018 se presentan los lineamientos que orientan a las entidades territoriales certificadas y a las instituciones educativas en la implementación de la Jornada Única, cuya meta es la totalidad de colegios con este tipo de jornada para 2030.



Desde su formulación, el programa Todos a Aprender focalizó las sedes con menores resultados. Al cierre de 2017, el programa había llegado a 886 municipios de los 32 departamentos, 65 % de ellos del área rural. La presencia del PTA en la ruralidad le ha implicado al programa, entre otras cosas, replantearse el modelo para acompañar escuelas unitarias y con población étnica. En general, el PTA se ha convertido en una buena estrategia de acompañamiento para las zonas rurales. Valdría la pena ampliar su concepción (más allá de las matemáticas y el lenguaje) y de los libros de texto²². En relación con su implementación y las condiciones de las poblaciones que acá se analizan, merece la pena preguntarse cómo generar estrategias de acompañamiento situado (tipo PTA) con las comunidades étnicas, asegurando mayor sostenibilidad en los procesos de construcción de modelos educativos propios y cómo ampliar la estrategia más allá de lo disciplinar cubriendo proyectos relacionados con las apuestas educativas propias de las comunidades rurales.

Entre 2014 y 2018, los resultados relacionados con la educación étnica dan respuesta al Decreto 1953 del 2014²³, pero no se evidencia una apuesta concreta para avanzar en la construcción de una educación pertinente para estos grupos.

²² En el marco del Programa Todos a Aprender se dio la licitación de textos educativos más importante del país en los últimos veinte años. El proceso inició en 2016 y tenía como objetivo “[que] los establecimiento educativos del país (EE) cuenten con materiales de alta calidad que permitan que los niños de Colombia aprendan más y mejor. Esta estrategia incluye grupos de colegios que le pertenecen a diferentes proyectos del Ministerio, entre los que se encuentran Pioneros, Jornada Única, Programa Todos a Aprender 2.0 y los 500 EE que han sido focalizados (...)”. El valor estimado de inversión fue de más de 15 mil millones de pesos. MEN (2016).

Insumo de contratación.

Recuperado de:

https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/documentos_adicionales_oc/estudio_previo_numero_2548_compra_material_pedagogico.pdf

²³ Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas.

En la tabla 1 se presentan las principales acciones desarrolladas por el MEN entre 2010 y 2018, relacionadas con las poblaciones foco de este capítulo.

TABLA 1 PRINCIPALES ACCIONES DESARROLLADAS POR EL MEN
2010-2018

PRINCIPALES ACCIONES POR AÑOS			
	CAMPESINOS	GRUPOS ÉTNICOS	POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD
2010 2011	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de cobertura neta urbano-rural entre 2010 y 2011 mostró una disminución de 2 puntos. Creación de 118.000 nuevos cupos reales de los grados 0 a 13, el 70 % de ellos en el sector rural. PER- Primera fase, estrategia de Desarrollo Profesional Situado (metodología PTA). Programa Nacional de Alfabetización con énfasis en zonas rurales. Estrategias para promover ingreso al sistema educativo (articulación con Red Unidos, foco en cinco entidades territoriales certificadas). 	Decreto 2957 de 2010- protección de rom.	Se establece un 20 % adicional de recursos a las entidades territoriales certificadas por la población reportada en el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) en condición de discapacidad.
2012 2013	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias "calidad para la equidad", se incluyen proyectos transversales. PER- Segunda fase, estrategia de Desarrollo Profesional Situado (metodología PTA), en el 41 % de los municipios del país. Documento Lineamientos técnicos, administrativos, pedagógicos y operativos del proceso de implementación de los modelos educativos flexibles del Ministerio de Educación Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de recursos asignados a Proyectos Educativos Propios, comunitarios e interculturales de \$ 8.500 millones en 2011 a \$ 15.000 millones en 2012). Formulación y diseño de proyectos etnoeducativos en 26 comunidades (19 grupos indígenas y 7 grupos afrodescendientes). En el marco del PER. Fortalecimiento a la participación de la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de Política Educativa para Pueblos Indígenas (Contcepi). Expedición del Decreto 1231 de junio de 2012 sobre asignación básica mensual de los servidores públicos etnoeducadores, docentes y directivos docentes que atiendan población indígena en territorios indígenas. Se incluye la variable indígena en metodología para asignación de recursos por población atendida. Concurso para población afrodescendiente concertado con la Comisión Pedagógica Nacional. Concertación del proyecto para la formulación de lineamientos educativos pertinentes para el pueblo rom con asignación de recursos de la vigencia 2012. 	

PRINCIPALES ACCIONES POR AÑOS			
	CAMPESINOS	GRUPOS ÉTNICOS	POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD
		<ul style="list-style-type: none"> 48 escuelas normales superiores que integraron los elementos pedagógicos de la formación en contextos rurales a sus currículos. 	
2014	<ul style="list-style-type: none"> Disminución de la brecha urbano-rural en cobertura neta en siete puntos porcentuales, pasando de 15,5 % en 2010 a 8,53 % en 2013. Cierre del PER. 36 entidades territoriales certificadas participantes. Cualificación de Guías de Modelos Educativos Flexibles (Escuela Nueva, Posprimaria y Telesecundaria). A 2014, 324.289 estudiantes de 2.433 establecimientos educativos rurales atendidos con MEF. Jornada Única: 12 % de la población atendida con este programa es rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 1953 de 2014 – Implementación del Sistema Educativo Indígena Propio. 56 proyectos o modelos propios con pueblos indígenas (21 % de la matrícula indígena). Acompañamiento a modelos nukak, misak, kogui, raizal, embera katio. 	<p>Convenio 1389 de 2013, suscrito entre el MEN, la Fundación Saldarriaga Concha y la Fundación Carvajal para formación de 320 docentes en didácticas flexibles para la atención de la población con discapacidad.</p>
2015	<ul style="list-style-type: none"> Alianza con UNICEF, Eurosocial, OEI y Comité de Cafeteros para fortalecer la modalidad de internados. Inicio de la construcción del Plan Especial de Educación Rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Se crea comisión de diálogo con pueblo rom dando cumplimiento al Decreto 2957 de 2010. Suscripción de cuatro convenios con organizaciones para la formulación, diseño e implementación de proyectos etnoeducativos, propios e interculturales (\$ 375 millones de pesos). Formación de etnoeducadores indígenas pueblos nukak y yukpa. Acuerdos para la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos. 	
2017	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación del proyecto de decreto para reglamentar el servicio de internado escolar. Construcción del Plan Especial de Educación Rural. Actualización del modelo Escuela Nueva. Definición de rutas y protocolos para la atención de menores desvinculados de las filas de las FARC. Proyecto Manos a la Escuela. Mejoramientos menores a infraestructura en 170 municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET. (23 sedes y 76 aulas- \$ 976 millones). Avance caracterización de docentes rurales en cuatro departamentos: Bolívar, Chocó, Cesar y Meta. Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto. 		<p>Publicación de orientaciones técnicas, administrativas y pedagógicas para la atención educativa a estudiantes con discapacidad.</p>

¿QUÉ PASÓ CON EL PROYECTO DE EDUCACIÓN RURAL (PER)?

La educación rural en Colombia se ubicó en la agenda pública nacional gracias a las marchas campesinas de 1996. La respuesta que ha dado el Estado desde entonces ha tenido su desarrollo principal en las dos fases del Programa de Educación Rural (PER). La primera fase empezó en 2000 y finalizó en 2006 y la segunda se desarrolló entre 2008 y 2015, financiadas con un acuerdo y préstamo del Banco Mundial.

Alrededor del 60 % de los recursos de la primera fase se destinaron a brindar acceso educativo a la población rural, incrementando en diez puntos la tasa de cobertura a través, principalmente, de la implementación de modelos flexibles en 27 entidades territoriales. La segunda fase tuvo un foco más amplio en calidad educativa y en ella participaron 28 departamentos y ocho municipios certificados²⁴. El programa finalizó en diciembre de 2015. Una tercera fase que había sido prevista al inicio del proyecto nunca se concretó.

“EL COSTO TOTAL DEL PER II SE ESTIMÓ EN CASI CINCUENTA MILLONES DE DÓLARES, DE LOS CUALES CUARENTA MILLONES CORRESPONDIERON AL CRÉDITO SUSCRITO CON EL BANCO MUNDIAL. LOS DIEZ MILLONES RESTANTES DEBÍAN SER FINANCIADOS CON APORTES DE LAS ETC.”²⁵(MEN, 2015 B, PÁG. 9).

El objetivo del programa era mitigar las deficiencias relacionadas con el acceso, la continuidad y calidad de la educación en zonas rurales y cerrar las brechas entre la educación rural y urbana, buscando la expansión y sostenibilidad del programa.

Para su ejecución, la Fase II del PER estableció convenios de cooperación interadministrativa con las Secretarías de Educación certificadas que estuvieran interesadas en participar en el proceso. Al término de la ejecución, todas las Secretarías con convenio contaron con un Plan de Educación Rural para su territorio²⁶, enmarcado en una concepción de desarrollo rural, con una caracterización de la educación de su población y herramientas de planeación, seguimiento y monitoreo de las acciones. Sin embargo, las estrategias planteadas desde el nivel central no necesariamente se articularon con estos planes.

Así, los primeros años de implementación del PER se caracterizaron por ofrecer a las entidades territoriales un listado de modelos educativos flexibles entre los cuales estas elegían los que más les convenían según las necesidades del territorio. Mientras que el plan territorial planteaba la posibilidad de pensar de manera más compleja la situación de la educación en los territorios rurales, la respuesta del Estado se redujo, en gran medida, a proveer un listado de modelos. “Después de realizar el ejercicio de balance de los Planes de

²⁴ Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cartagena, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Florencia, Guainía, Guaviare, Huila, Jamundí, La Guajira, Magdalena, Meta, Montería, Nariño, Neiva, Norte de Santander, Pasto, Putumayo, Risaralda, Sucre, Tolima, Tumaco, Turbo, Valle del Cauca, Vaupés y Vichada.

²⁵ En el PER I, el MEN aportó los recursos de contrapartida para la ejecución del crédito. En el PER II la cofinanciación del proyecto estuvo a cargo de las entidades territoriales certificadas, exclusivamente. La entidad territorial certificada que más recursos aportó fue Cesar, \$ 2.326 millones, seguida de Meta con \$ 1.582 millones. Chocó y Putumayo no pusieron contrapartida debido a la asunción temporal del servicio educativo por parte del MEN, que tuvo lugar en 2008 y 2009, respectivamente.

²⁶ Para mayor información sobre los aspectos que contempla el plan, ver el manual formulado para su construcción en https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-329722_archivo_pdf_Manual.pdf



Educación Rural se identificó que algunas estrategias implementadas en el marco del PER atendieron necesidades no contempladas por las ETC.” (MEN, 2015 b, pág. 17).

“El PER se desarrolló, entonces, a partir de la oferta de modelos y proyectos específicos pensados desde el nivel central y ejecutados en los territorios generalmente por operadores privados. Esto cuestiona el desarrollo de capacidades locales que dejó el proyecto en las entidades territoriales. Podría decirse, más bien, que las capacidades quedaron en los operadores encargados de ejecutar los modelos y proyectos en los territorios.” (Mateus, J., Mora, Z. y Parra, A., 2018).

A esto se suman las grandes dificultades administrativas y operativas que impidieron que los modelos se implementaran tal como estaba previsto (las canastas educativas, por ejemplo, llegaban tiempo después de la formación). El presupuesto de la nación y las entidades territoriales certificadas se manejó desde una fiducia en Bogotá que tuvo que lidiar con los trámites de contratación, propios de esta figura, del Ministerio de Educación y del Banco Mundial. Incluso con estas dificultades, el acceso a estas estrategias fue la única posibilidad de atender a la ruralidad para la mayoría de los territorios y resolvió de manera importante el acceso de los niños y jóvenes rurales a la educación.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) estableció para la época que las áreas urbanas correspondían a las cabeceras municipales y lo demás era área rural (Rojas, 2011). Esta concepción de lo rural para la toma de decisiones (desde una lógica cabecera-centro) implicó, por ejemplo, que las acciones del PER se focalizaran exclusivamente en las sedes educativas no localizadas en las cabeceras municipales, en las que se ofrece principalmente la básica primaria, sin poder establecer procesos articulados con las sedes localizadas en las cabeceras municipales, que son las que finalmente atienden a la población rural en los niveles de educación básica secundaria y media.

En los últimos años de ejecución se diseñaron estrategias pensadas para el sector rural en articulación con otras áreas del Ministerio (por ejemplo, bilingüismo e innovación) y se propuso la estrategia de Desarrollo Profesional Situado (DPS). Esta última se creó con base en los avances del PTA y se formularon materiales propios para lenguaje, ciencias naturales y competencias ciudadanas. Por medio de este programa se logró llegar a sedes de la ruralidad dispersa que no habían sido atendidas por el Estado. La estrategia contempló también la conformación de comunidades de aprendizaje para las zonas rurales y, en general, fue muy bien recibida por los maestros y las Secretarías de Educación. Una vez finalizado el PER, la estrategia no continuó ni se incorporó formalmente a las propuestas del PTA.

Con recursos de la segunda fase del PER se construyeron más de cincuenta proyectos de Educación Propia de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes que incluyeron desarrollos en las dimensiones formativa pedagógica, comunitaria, didáctica y administrativa, con una inversión de \$ 4.975.278.305 (MEN, 2015 b).

Como se mencionó anteriormente, la dificultad en el diálogo con las comunidades y la poca capacidad de acompañamiento de las Secretarías y el MEN llevaron a que gran parte de estos proyectos quedaran solo en su fase de diseño, sin que hubieran sido ejecutados. Tampoco se dio una mirada institucional al lugar que ocupan los grupos étnicos en el marco de una apuesta por la educación rural del país.

De otra parte, el PER financió nueve estudios con el propósito de brindar insumos para la toma de decisiones para la ruralidad. Se destacan el estudio del tiempo libre, de la Jornada Única, la fusión de sedes rurales (y sus efectos) y la evaluación de materiales de modelos flexibles. No hay evidencia de la incorporación de estos estudios en la política educativa ni en la toma de decisiones del MEN sobre la ruralidad.

El PER se cerró en 2015, dejando al país una propuesta de lineamientos de política en educación rural construida con base en un proceso participativo amplio con las entidades territoriales participantes y otros actores. Este documento plantea rutas de acción posibles para avanzar en la garantía del derecho a la educación en el país. Estas rutas se retomaron parcialmente en la construcción del Plan Especial de Educación Rural.

A pesar de las falencias mencionadas, gracias al PER se impulsó en el país el reconocimiento de la particularidad de los territorios rurales y la creación de alternativas educativas diferenciadas para la población que habita en el campo. De igual manera, el proyecto ubicó en la agenda educativa del país la necesidad de pensar en una educación para el campo, el papel protagónico de los docentes en el desarrollo y fortalecimiento de las comunidades educativas y la producción pedagógica alrededor de los modelos educativos flexibles.

También se plantea como acierto el reconocimiento de las Secretarías de Educación como pares para el desarrollo de la propuesta, permitiendo (con las dificultades previamente señaladas) ampliar las capacidades institucionales, la gestión del programa y, eventualmente, la vinculación de otros sectores.

La segunda fase avanzó en el fortalecimiento del componente de calidad educativa, pues la primera fase se situó principalmente en temas de cobertura. El modelo de acompañamiento situado (DPS) permitió consolidar lecciones aprendidas alrededor de los requerimientos pedagógicos y operativos necesarios para llegar a poblaciones rurales dispersas. Estos aprendizajes, junto con los resultados de los estudios realizados en el marco del proyecto, podrían recogerse a la hora de la toma de decisiones futuras por parte del MEN y las Secretarías de Educación.

Finalmente, se ha mencionado que el PER, en sus dos fases, avanzó de manera importante en la cobertura en la básica primaria y le brindó al país herramientas clave para pensar en la educación para las personas del campo. En esto, los modelos flexibles han sido determinantes, pero ¿por qué no se acompañaron y fortalecieron otras iniciativas territoriales más allá de los modelos? Experiencias como el Maestro Itinerante²⁸, por ejemplo, no se plantearon como una posibilidad que pudiera fortalecerse desde el nivel central.

PEER: PLAN ESPECIAL DE EDUCACIÓN RURAL

Este apartado recoge, entre otras, algunas de las reflexiones que a propósito del PEER se realizaron en la Secretaría Técnica de la Mesa Nacional de Educaciones Rurales, de la cual FExE hace parte, y en el marco de la Mesa de Educación para la Paz, de la cual FExE también hace parte.

Dando respuesta a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, el MEN formuló el Plan Especial de Educación Rural (PEER), con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional.

Las estrategias del plan se construyeron a partir de la propuesta de Colegio 10. Se trata de una estrategia planteada

LAS DOS FASES DEL PER NO LOGRARON LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA LA RURALIDAD EN EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NI EN LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN. LA INICIATIVA DE FORMAR UN EQUIPO ENCARGADO DE LA EDUCACIÓN RURAL EN LAS SECRETARÍAS SE REDUJO, EN LA GRAN MAYORÍA DE LOS CASOS, A UNA SOLA PERSONA, DIFICULTANDO LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PER Y EL DIÁLOGO CON OTRAS ESTRATEGIAS A NIVEL LOCAL²⁷.

²⁷ El PER planteó la conformación de Comités de Educación Rural, con participación de funcionarios de las áreas de cobertura, calidad y planeación de las Secretarías de Educación y otros actores locales relacionados con la educación rural. Sin embargo, la ausencia de una instancia formal en las instituciones llevó a que, en la mayoría de casos, la responsabilidad del manejo del proyecto cayera en una sola persona.

²⁸ A partir de un estudio previo que permitió identificar que un gran número de niños entre los cinco y los seis años de edad, localizados en zonas rurales apartadas, no estaba dentro del sistema educativo porque la escuela más cercana les quedaba a muchos kilómetros de distancia, en 2003 se creó la figura de “maestro itinerante”. Este educador cumplía su función pedagógica mediante visitas a las casas o puntos de reunión donde estuvieran los niños que no podían asistir a la escuela de su zona. Los maestros itinerantes trabajaban cada día en una vereda y viajaban con materiales de aprendizaje, parte de la canasta educativa. Generalmente, dependiendo de la distancia, realizaban entre una a dos visitas por semana y trabajaban entre dos y tres horas diarias. Cada maestro era responsable de cuatro a cinco veredas y visitaba aproximadamente a veinte niños. Al Tablero (2004).



alrededor de lo que para el MEN es un colegio ideal, pensado inicialmente para un contexto urbano y adaptado posteriormente para el colegio rural. En esta adaptación, y aunque no se plantea explícitamente, parece dejarse de lado la situación de las pequeñas sedes de las zonas de más alta dispersión que cuentan con características particulares y que por lo general no cumplen, por ejemplo, con la relación técnica alumno/docente planteada en el Decreto 3020.

El documento se convierte en la propuesta más concreta planteada por el MEN en los dos últimos años para dar respuesta a la educación de los territorios rurales y se plantea como un aporte a la formulación y adopción de una política educativa para esta zona. Sin embargo, lo formulado en el plan responde más a una estrategia con acciones puntuales que a una política de largo plazo ligada a instancias que permitan su institucionalización en los ámbitos nacional y regional.

Se destaca que en la propuesta aparezcan temas como la contextualización de la normatividad de transporte y alimentación escolar a las características de las zonas rurales, la necesidad de generar procesos de titularidad de terrenos para construcción o mejoramiento de la infraestructura educativa, la apertura de espacios comunitarios de arte en la escuela, el rediseño del concurso de méritos e incentivos para maestros rurales o la necesidad de repensar la contratación tercerizada de los maestros, elementos necesarios para garantizar una educación rural pertinente.

No obstante, la propuesta se queda corta a la hora de abordar temas estructurales como la autonomía, la generación de capacidades y la toma de decisiones territoriales, la reestructuración de las instituciones educativas o las estrategias de articulación entre los distintos niveles. Como

sucedió con las dos fases del PER, se plantean estrategias puntuales que no dialogan con una apuesta de construcción de política pública para la ruralidad y que, como se planteó anteriormente, no se institucionalizan en el MEN ni en las Secretarías de Educación. El plan da respuesta a las zonas priorizadas en los acuerdos. La focalización, una vez más, desconoce el derecho a una educación rural para todos. Un avance importante que se puede dar a partir de este documento es su estructuración en torno al rol que deberían tener las distintas instancias institucionales en los ámbitos nacional y local.

En temas de calidad, nuevamente aparecen en el centro de la propuesta los modelos educativos, la construcción de Proyectos Pedagógicos Productivos y la dotación de canastas, guías y orientaciones. Hace falta una mirada sobre la pedagogía y su relación con lo rural, más allá de los Modelos Flexibles y los Proyectos Pedagógicos Productivos, así como una estrategia clara de acompañamiento a las sedes educativas dispersas y de formación en servicio de maestros. Si bien los materiales son de gran importancia, es evidente que estos solos no resuelven la inequidad en términos de acceso y calidad.

De otro lado, las poblaciones afro, indígena, rom y raizales, como habitantes rurales, están por fuera del alcance del documento.

El gobierno del expresidente Santos finalizó sin que se lograra garantizar la implementación del PEER, formulado inicialmente para los territorios priorizados para el posconflicto²⁹. Urge que el gobierno actual plantee su ejecución como una ruta inicial que pueda conllevar a la construcción de una política pública educativa para las poblaciones rurales.

LOS MODELOS FLEXIBLES

“Los Modelos Educativos Flexibles son propuestas de educación formal que permiten atender a poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad que presentan dificultades para participar en la oferta educativa tradicional. Estos modelos se caracterizan por contar con una propuesta conceptual de carácter pedagógico y didáctico, coherente entre sí, que responde a las condiciones particulares y necesidades de la población a la que se dirigen.” (MEN, 2017 b).

Como se ha mencionado en este informe, los Modelos Educativos Flexibles (MEF) se han privilegiado como la estrategia para la atención educativa de los habitantes rurales. De otro lado, el Acuerdo de Paz (numeral 1.3.2.2) plantea la necesidad de contar con “modelos flexibles de educación preescolar, básica y media, que se adapten a las necesidades de las comunidades y del medio rural, con un enfoque diferencial”, necesidad que fue retomada en la construcción

²⁹ De conformidad con lo previsto en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas (Tomado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/).

del PEER. La vigencia de los modelos en las estrategias planteadas obliga a revisar las evaluaciones y recomendaciones realizadas en torno a ellos. Al respecto puede consultarse el estudio realizado en 2014 por el DNP, el MEN y Econometría Consultores³⁰, que logra medir indicadores de calidad y permanencia asociada a los modelos, entre 2009 y 2012. Otro estudio fue realizado por el MEN y Corpoeducación en 2013, en el marco del PER.

Frente al primero, vale la pena mencionar los siguientes datos correspondientes a los años 2009 a 2012: “Cinco de los diez modelos educativos flexibles evaluados³¹ presentaron una tasa de reprobación inferior a la educación tradicional rural, con una diferencia estadísticamente significativa.” De los modelos evaluados, Telesecundaria, Media Académica Rural y Escuela Nueva tienen una tasa de deserción estadísticamente superior a la de la educación tradicional rural. Esto contrasta con los resultados en pruebas Saber que en el modelo Escuela Nueva muestran mejores resultados que la escuela tradicional. En las pruebas Saber 9 y 11, por el contrario, los modelos muestran resultados inferiores a la educación tradicional.

El modelo Escuela Nueva ha sido, hasta ahora, la estrategia que mayores resultados ha dado para garantizar la educación rural para las escuelas multigrado en la básica prima-

ria. El modelo, formulado en 1975 a partir de la experiencia acumulada en diez años de organización de las escuelas unitarias en Colombia, ha tomado diferentes rumbos, entre los que están el modelo seguido por el MEN y el que se ha ido perfeccionando desde la Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, el cual se ha replicado en más de 16 países.

De otro lado, la evaluación realizada por el MEN y Corpoe-ducación³², hace un análisis de los materiales instruccionales de ciencias de los Modelos Educativos Flexibles, en el que se identifican, entre otras cosas, problemas en la exactitud de conceptos, presencia de ejercicios instruccionales, baja presencia de ejercicios analíticos y tratamiento superficial e inconexo de conceptos.

En los dos últimos años, el MEN avanzó en el fortalecimiento de los modelos de Escuela Nueva, Post Primaria Rural, Educación Media Rural, Caminar en Secundaria y Aceleración del Aprendizaje. Por otra parte, frente a las demandas del Acuerdo de Paz, mediante el diseño e implementación de Modelos Educativos Flexibles se ha dado atención a excombatientes, con alrededor de 109 tutores en campo.

En el gráfico 5 se presenta la distribución de estudiantes matriculados en los MEF, según el DANE (2017 b).

³⁰ El informe puede descargarse en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Final_Modelos_Educativos_Flexibles.pdfalmente, dependiendo de la distancia, realizaban entre una a dos visitas por semana y trabajaban entre dos y tres horas diarias. Cada maestro era responsable de cuatro a cinco veredas y visitaba aproximadamente a veinte niños. Al Tablero (2004).

³¹ Los diez MEF objeto de la evaluación son los siguientes: Preescolar Escolarizado y No Escolarizado, Aceleración del Aprendizaje, Escuela Nueva, Post Primaria, Telesecundaria, Media Académica Rural- MEMA, Bachillerato Pacicultor, Círculos de Aprendizaje, Grupos Juveniles Creativos y Modalidad Virtual Asistida UCN.

³² Para ver el informe completo, consulte: <http://aprende.colombiaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/per/documentos/4Estudio%20ModelosEducativosFlexibles.pdf>

“LO CIERTO ES QUE, EN EL MUNDO ACTUAL, PROCESOS DE MIGRACIONES, REASENTAMIENTOS, O NUEVAS REIVINDICACIONES DE FORMAS DE VIDA SIN EL RITMO DE LAS GRANDES CIUDADES RECOMPONEN DEMOGRÁFICAMENTE A LOS HABITANTES DE ESTOS LUGARES. PENSAR EN EJERCICIOS ESTRUCTURADOS QUE MEJOREN LAS CONDICIONES DE CALIDAD, PERMANENCIA E INCLUSIÓN EDUCATIVA RURAL ES UNA TAREA INSUSTITUIBLE SI SE QUIERE AVANZAR EN UN VERDADERO ESCENARIO DE POSCONFLICTO Y EQUIDAD SOCIAL.” (PROANTIOQUIA, 2018).

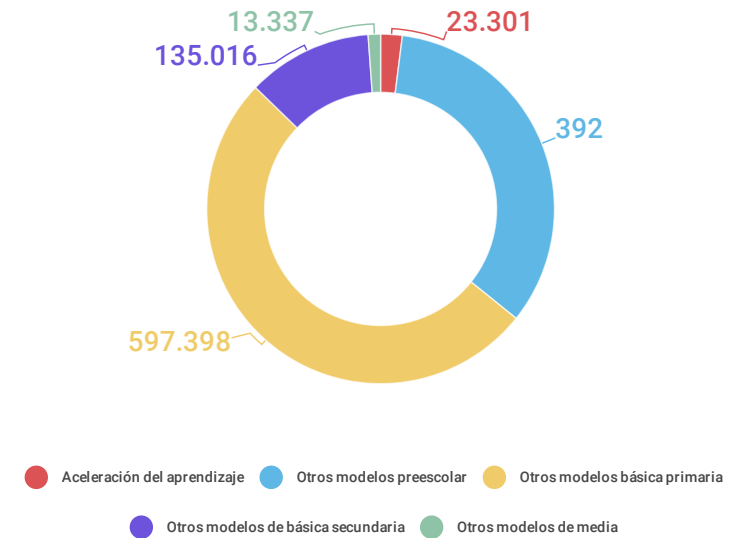
Como se evidencia, el mayor porcentaje (77,6 %) de la matrícula en los MEF se ubica en la básica primaria. Aunque el informe no lo especifica, se asume que se está hablando de Escuela Nueva.

EL MAESTRO EN LA RURALIDAD

Las reflexiones recogidas en este apartado fueron realizadas por Proantioquia³³, capítulo de FExE en Antioquia. El texto completo todavía no ha sido publicado.

Pensar en una nueva ruralidad exige volver la mirada hacia este territorio y recuperar la presencia del Estado. En particular, se hace urgente reafirmar el papel protagónico de la escuela como una institución que conecta actores, saberes y recursos con procesos de desarrollo humano individual y comunitario. Sin embargo, esto no puede quedarse en el plano discursivo. Es necesario acompañar la redefinición del rol del maestro como un líder educativo con las competencias y ca-

GRÁFICO 5 DISTRIBUCIÓN DE ALUMNOS MATRICULADOS EN MEF



FUENTE: DANE (2017) Boletín técnico de educación formal.

pacidades necesarias para proponer procesos de innovación educativa en modelos adecuados para el sector rural.

Esto demanda al menos la redefinición de los procesos de formación en servicio (idealmente los de formación inicial también), la incorporación de competencias más allá de lo estrictamente académico y el estímulo a la creación de comunidades de aprendizaje entre maestros.

³³ Proantioquia. (2018), El Maestro en La Ruralidad: Perspectivas y Retos para La Equidad. Medellín, Antioquia. Proantioquia.



“FALTAN LOS RECURSOS PARA LOS DOCENTES Y PARA LOS ESTUDIANTES (...) FALTAN MUCHOS RECURSOS PARA LOS (NIÑOS Y NIÑAS) INVIDENTES, LO MISMO PASA CON LAS NIÑAS QUE ESTÁN EN SILLA DE RUEDAS O QUE TIENEN PROBLEMAS DE APRENDIZAJE, FALTA MUCHO MATERIAL PARA ELLOS Y EN ESO EL GOBIERNO SÍ NO COLABORA EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, HAY MUY POCa CAPACITACIÓN A LOS DOCENTES SOBRE ESE TEMA.”

RECTORA RURAL, FLORIDA, VALLE DEL CAUCA. COMUNICACIÓN PERSONAL, JUNIO DE 2018.

RETOS EN LA FORMACIÓN DOCENTE RURAL

Una de las grandes complejidades de lo expuesto se centra en cómo garantizar, verdaderamente, que la propuesta de perfiles de los maestros de la ruralidad, las dimensiones que se deben favorecer desde el aprendizaje y su alineación con procesos de innovación educativa se materialicen en aspectos concretos.

Esto obliga a revisar, brevemente en este texto, algunos de los retos que como país tenemos en cuanto a la formación de estos maestros. Advertimos que los retos que proponemos no son análisis exhaustivos, sino, al contrario, resultado de la constatación hecha a partir del trabajo con docentes que señalamos anteriormente. A continuación, planteamos algunos caminos que debemos resolver desde la política pública, con el acompañamiento del sector privado, para avanzar de manera eficiente en este campo.

(I) Una formación inicial que reconozca las particularidades del campo

Se reconoce desde diversos estudios, principalmente económicos, la importancia de la formación inicial de los maestros

para asegurar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes. Sin embargo, sorprende la ausencia de programas de formación profesional que se encarguen de formar maestros que atiendan la ruralidad.

La creación y el mantenimiento de licenciaturas en educación en ruralidad pueden hacer aportes concretos a la apropiación de discursos, metodologías y buenas prácticas para este tipo de educación. Adicionalmente, se empiezan a posicionar discursos sociales que comunican la importancia de la especificidad de la educación en estos contextos y la necesidad de profesionales para atender estas demandas.

(II) Las escuelas normales como articuladores de proyectos pedagógicos

Contrariamente a la tendencia de cerrar las escuelas normales, creemos que hay que fortalecerlas como un primer ciclo de educación terciaria para maestros en formación. Las escuelas normales han jugado un papel central en el desarrollo de maestros del país, pero es necesario acompañar sus modelos de cualificación, insistiendo en procesos de formación contextual que atiendan las necesidades específicas de las zonas en las que se ubican.

También es prioritario pensarlas como laboratorios de innovación pedagógica, con compromisos serios y rigurosos en la investigación de modelos de trabajo para el sector rural.

(III) La formación in situ para lograr formación situada

Los procesos de formación en servicio para maestros de la ruralidad no pueden abstraerse de sus realidades. Al contrario, deben adentrarse en la exploración de sus contextos con el fin de proponer soluciones reales a problemas reales. Es urgente que la formación se proponga in situ para que a partir de reflexiones concretas se sitúen los componentes curriculares.

(IV) Formación en competencias del siglo XXI

Los programas de formación de maestros deben trascender la clásica y desactualizada dicotomía entre conocimientos disciplinares y saberes pedagógicos. Se hace urgente la incorporación de procesos de cualificación de maestros en competencias socioemocionales, mediación y liderazgo que puedan llevarse al aula para apoyar el mejoramiento de los climas escolares y la formación ciudadana.

Esperamos que las ideas planteadas anteriormente permitan visibilizar un sector tradicionalmente excluido por la política pública educativa, seguir tejiendo alrededor de la necesidad de conocer más los contextos y poblaciones rurales colombianas y avanzar en el camino de la construcción de políticas y estrategias pertinentes que garanticen el derecho de todos a contar con una educación de calidad.

RADIOGRAFÍA DE LA INEQUIDAD

LÍNEA DE TIEMPO

Las **marchas campesinas** impulsan el contrato social rural con demandas en educación.

1996



1998

Decretos 804 de 1995 y 1222, reglamentario de la Ley 115, para grupos étnicos (principios de la educación étnica, formación de educadores, orientaciones curriculares, administración y gestión).

Cátedra de estudios afrocolombianos.

2000
2006



2001

Se acuerda préstamo con el Banco Mundial para implementar la Fase I del **Proyecto de Educación Rural (PER)**.

Se crean la Dirección de Poblaciones, de Proyectos Intersectoriales y el Programa de Etnoeducación.

Directivas ministeriales 08 de 2003 y 08 de 2004 (reorganización de las entidades territoriales que atienden grupos étnicos).

2005- Lineamientos de política para para la atención educativa a poblaciones vulnerables



2008

Nuevo préstamo del Banco Mundial para implementar la Fase II del PER.



2016

Creación del **Plan Especial de Educación Rural** que da respuesta a los acuerdos de La Habana.

CONDICIONES PARA EL APRENDIZAJE



Resultados de observaciones internacionales muestran que **los docentes** en Colombia están, en promedio, involucrados solo un **65%** del tiempo en actividades académicas, debido a que se pierde una buena parte del tiempo en actividades de gestión de clase.

En el desarrollo de currículo, **ningún país depende enteramente de un enfoque basado en las escuelas y los colegios o totalmente centralizado.** (OCDE, 2016)

La evaluación es un proceso clave para poder tomar decisiones para el mejoramiento continuo de los aprendizajes.

Bajos resultados de aprendizaje

suelen estar **vinculados a mala inversión de recursos**, una planta docente debilitada, un contexto comunitario inequitativo e infraestructuras deterioradas o desactualizadas.



Las escuelas más exitosas tienen altas expectativas académicas sobre sus estudiantes, buscan altos niveles de desempeño, construyen proyectos educativos pertinentes al contexto y gozan de un clima escolar amable y digno.



Al ritmo actual, Colombia escasamente pasaría de tener resultados “pobres” a “aceptables” en pruebas Pisa. En pruebas Saber, más de la mitad de los estudiantes del país muestra desempeño por debajo del nivel satisfactorio, lo que deja a entre



2 y 3 millones de estudiantes que no alcanzan los aprendizajes básicos.

Las evaluaciones permiten saber dónde están los problemas

para analizar las causas y poder tomar decisiones de política en el nivel que corresponde. Los *rankings*, asociados a incentivos monetarios para docentes, directivos docentes o Instituciones educativas, han demostrado fomentar una competencia negativa entre escuelas y regiones.

ALGUNOS RETOS PENDIENTES:

- ① **Redoblar esfuerzos en selección, formación, evaluación y plan de la carrera docente** acorde a los retos de un mundo en cambio permanente que exige nuevas competencias y capacidades.
- ② **Formar y desarrollar el talento directivo** de primer nivel en términos pedagógicos y administrativos.
- ③ **Asegurar que los estudiantes lleguen y se mantengan** a lo largo del sistema con las mejores condiciones posibles.
- ④ **Promover el desarrollo de contenidos y pedagogías** pertinentes que conecten a los estudiantes con sus contextos tanto en lo local como en lo global.
- ⑤ **Desarrollar ambientes dignos** para el aprendizaje y la convivencia acordes con los contextos de la escuela y los territorios.





TEJER SABERES

APRENDIZAJES CON SENTIDO

¿Qué ciudadano queremos formar y para qué sociedad? ¿Qué y cómo enseñar para garantizar el desarrollo de aprendizajes con sentido? ¿Cuáles son los aprendizajes que esperamos que la escuela aporte? ¿Qué tenemos y qué debemos transformar en cada ámbito de acción (escuela, comunidad, entidades territoriales, nación) para lograr ese objetivo? ¿Cómo sabremos que estamos logrando dicho objetivo?

Las políticas educativas deben reflejar el sueño de ser humano que deseamos como sociedad³⁴. El aprendizaje está en el centro de estas políticas y está íntimamente relacionado con el quehacer pedagógico, aquel que interpreta la realidad para transformarla y propone a la comunidad posibles rutas para el fortalecimiento, la renovación y la construcción de

¿HAN RESPONDIDO LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS DE LOS ÚLTIMOS OCHO AÑOS A LOS RETOS DE APRENDIZAJE QUE TIENE EL PAÍS?

habilidades y conocimientos que respondan a los retos dinámicos de la vida y del país.

En este capítulo encontrará acercamientos a esta respuesta. En primer lugar, se presentarán reflexiones alrededor de dos retos fundamentales para mejorar la calidad de la educación: la construcción de una política educativa sostenida en el tiempo y la superación de las inequidades. Posteriormente se hará una aproximación a los resultados que ha tenido el país en términos de aprendizajes y la manera en que se ha entendido la evaluación y su papel protagónico en la toma de decisiones de política. Luego se hará un recorrido por las principales apuestas del gobierno saliente en búsqueda del mejoramiento de los aprendizajes: Derechos Básicos de Aprendizaje, mallas curriculares, Jornada Única y Programa Todos a Aprender (PTA). Finalmente, se hará un análisis sobre la situación de docentes y directivos docentes teniendo en cuenta que existe una estrecha relación entre su desarrollo profesional y el aprendizaje de los estudiantes.

DOS RETOS URGENTES: POLÍTICA PÚBLICA SOSTENIDA Y SUPERACIÓN DE INEQUIDADES

Desde la Constitución del 91 en su artículo 67, el derecho a la educación en Colombia quedó establecido como un horizonte que debe guiar las actuaciones de los distintos gobiernos. Por eso, la Ley 115 de 1994 orienta las acciones para garantizar la calidad de la educación. Este derecho no solo implica tener un cupo y permanecer en la escuela sino, especialmente, desarrollar las competencias necesarias para la

³⁴ ¿Será solidario y respetuoso con su contexto? ¿Será capaz de asumir y defender sus posiciones con argumentos sólidos? ¿Entenderá los procesos históricos y los pondrá en relación con los contextos locales y globales? ¿Tomará decisiones basado en información confiable? ¿Será consciente de sus derechos y de los derechos de los demás y actuará en coherencia con ellos?.



vida y participar en la construcción de sentido de ese aprendizaje (FExE, 2018 c). No obstante esta intencionalidad y el avance que tuvo el sistema en los últimos años, persisten grandes retos.

Un reto inicial es la construcción de una política pública consensuada, participativa y sostenida en el tiempo. La ausencia de esta política ha generado que en Colombia cada gobierno asuma cambios sin evaluación previa, afectando el derecho a aprender y respondiendo, en muchos casos, más a través de acciones eficientistas que de una apuesta a largo plazo que sea consecuente con los cambios estructurales necesarios para garantizar una educación de calidad en el país.

La falta de continuidad de las estrategias y programas dificulta que el sistema aprenda y lleva a que se repitan errores del pasado. No hay una memoria institucional con poder de decisión que recuerde lo aprendido, que evalúe y oriente el ajuste y el re-direccionamiento del camino andado, “los tiempos prudenciales en los procesos educativos para determinar el éxito de una medida oscilan entre uno y tres años.” (Barragán, 2011, pág. 139). “El enfoque único de eficacia, en términos educativos, resulta poco o nada eficiente.” (Barragán, 2011, pág. 146).

Las acciones de política, entonces, deben buscar afectar las causas y no actuar solamente sobre las consecuencias. El país debe hacer una apuesta por aquello que debe transformarse en la escuela, en las Secretarías de Educación y en el Ministerio de Educación, porque cuando el problema es generalizado, la causa del mismo es estructural y no se resuelve con acciones puntuales y poco articuladas.

Al respecto, un estudio presentado por el Banco Mundial con el apoyo de la universidad Eafit sostiene que, para cumplir la promesa de la educación, es necesario diseñar estrategias que suministren información precisa para realizar reformas en las políticas educativas y que estas deben basarse en evidencia científica para su diseño, de manera que garanticen el aprendizaje de todos los estudiantes.

La falta de sostenibilidad es una constante en nuestro sistema educativo. Con recursos limitados, el país no puede simplemente poner en pausa procesos sin una concienzuda investigación de impacto tanto de la implementación como del desmonte de este tipo de apuestas. Cuando los

programas desaparecen sin que haya una evaluación de los mismos, se pone en riesgo la institucionalidad de las políticas porque queda la percepción de que todo cambia con cada nuevo gobierno. El efecto del desmonte paulatino, por ejemplo, de los programas transversales, generó en las regiones un quiebre en la confianza frente a las decisiones del MEN al no tener en cuenta solicitudes concretas de las Secretarías de Educación para la continuidad de los mismos, así como el potencial que tienen para vincular a la escuela a su comunidad y fortalecer el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas, en diálogo con los contextos.

El cambio de los equipos técnicos afecta la sostenibilidad de los procesos. El nombramiento de diferentes ministras³⁵, en períodos cortos de tiempo (desde la perspectiva educativa) ha generado que el diálogo entre los programas y los proyectos del MEN sea discontinuo y que las decisiones sobre los cambios no sean el resultado de una reflexión profunda, participativa, contextualizada y consensuada sino, más bien, producto de las interpretaciones políticas de cada dirección de cartera.

De otro lado, un reto fundamental para el país es garantizar el derecho de todos los estudiantes a aprender, independientemente de su contexto y procedencia. La desigualdad en Colombia es multidimensional. Existen inequidades regionales, étnicas, de género, de ingreso, entre otras. Dado que la educación es una herramienta de movilidad social, cerrar las brechas en estas dimensiones es y será clave para garantizar que todos los colombianos tengan acceso a condiciones de vida digna y se desarrollen como ciudadanos de-

mocráticos, responsables de sí mismos y de las generaciones presentes y futuras. Esta afirmación coincide con la vigente afirmación de Vernor Muñoz (2014), Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 2004- 2010, cuando señala que:

“el objeto de la educación es la construcción de conocimientos útiles para dignificar la vida de todas las personas. Estamos en un punto en el que la educación puede hacer la diferencia entre la vida y la muerte (por esta razón, el considerar a la educación solo como un derecho social o cultural, es negarle su completa dimensión). Quizá [este es] también un punto en el que debemos empezar a hablar del derecho humano al aprendizaje, ya que enseñar a aprender es tal vez el más urgente derrotero pedagógico que debemos promover. Este será el futuro de nuestras luchas para el siglo que inauguramos, concentradas en la superación de la desigualdad, la exclusión y la violencia.”

El país propuso la descentralización como uno de los mecanismos para reducir estas inequidades, buscando acercar las decisiones de política a las necesidades y potencialidades de los territorios. Sin embargo, la descentralización sigue siendo un deseo y un discurso que no se articula totalmente con las necesidades regionales ni con la construcción de alternativas de política pública a partir de las experiencias locales.

En Colombia existen diversas experiencias de docentes y directivos docentes que dan cuenta del valor de lo local y la necesidad de reconocer su valor para el diseño de políticas

³⁵ Ministras en el período de 2010 a 2018: María Fernanda Campo (2010-2014), Gina Parody (2014-2016) y Janeth Giha Tovar (2016-2018), en promedio dos años y seis meses en ejercicio.

educativas. Entre ellas están, por ejemplo, las reconocidas por el Premio Compartir. Este es el caso del rector Luis Iván Caipe, finalista del Premio Compartir de 2017. De la mano de su comunidad, ha logrado poner en marcha una propuesta de aprendizaje intercultural que, sin duda, ha contribuido a fortalecer la equidad en los aprendizajes, en la medida en que incorpora los elementos propios de la cosmovisión del pueblo Pasto:

“Una de las características fundamentales de la institución es que está ubicada en territorio indígena, es un resguardo indígena donde hay una autoridad propia, que es el Cabildo Mayor. Esto nos lleva a trabajar desde dos dimensiones: uno, lo convencional, lo que nos dice el Ministerio de Educación, cumplir con todo lo relacionado con las nueve áreas de aprendizaje, cumplir con los horarios respectivos, con la jornada, -que en este caso es Jornada Única-. Al mismo tiempo respondiendo a los intereses de la comunidad, buscamos fortalecer la identidad cultural y la manera de hacerlo es llevando a la práctica toda la educación propia, desde adentro. A eso se le agrega el trabajo comunitario, o sea, todo lo que nos dicen nuestros mayores que hacer, lo que se vivió, lo que se vive y lo que se vivirá después, para poder de esta manera llegar a acuerdos. Nuestra institución cumple esa doble función: educar para el territorio, educar para nosotros mismos y educar para la sociedad. Nuestro saber es intercultural, es decir, conocer lo nuestro, lo propio, lo de adentro, pero también aprovechar lo de afuera para que lo suyo y lo mío sea para el servicio de los dos.” (Rector Luis Iván Caipe, entrevista personal, junio de 2018).

La inequidad, entonces, tiene que ver también con la reducida posibilidad que han tenido las regiones de fortalecerse

y de tomar decisiones pertinentes para sus territorios, en diálogo con lo nacional. Con la disminución de la financiación educativa para las entidades territoriales, la balanza para la operación de políticas educativas ha vuelto a inclinarse hacia la centralización. Esto ha hecho que las Secretarías más débiles y las que tienen más sedes rurales tengan dificultades para acompañar y garantizar las condiciones básicas para el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes.

A este respecto vale la pena enfatizar el llamado de la OCDE, en su documento para Colombia de 2018, respecto a la necesidad de centrarse en el cierre de brechas así como en la generación de políticas a largo plazo con mecanismos de sostenibilidad en el tiempo: “En los próximos años, la asignación de recursos suficientes, por lo tanto, debe estar reconciliada con los esfuerzos necesarios para cerrar las brechas persistentes en la cobertura educativa y la calidad, incluso entre zonas rurales y urbanas. Colombia necesita identificar a largo plazo objetivos y prioridades y abordarlos de manera gradual.” (Radinger, T., et al., 2018).

RESULTADOS DE APRENDIZAJE Y EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN

Afrontar el reto de la inequidad y garantizar el derecho de todos a aprender implica ver más allá de los resultados de las pruebas censales. El análisis de los procesos de aprendizajes, es decir, saber con certeza qué hace que una persona aprenda, requiere de un fino entramado donde se deben observar, comparar y examinar variables incluyendo el análisis de los resultados de las pruebas censales en términos de conocimiento y habilidad para correlacionarlas con los contextos donde dichos aprendizajes fueron propuestos y las condiciones que deben garantizarse para el desarrollo de los mismos.

El foco sobre el aprendizaje en el país se ha centrado, en gran medida, en buscar mejores resultados en las pruebas estandarizadas pero sin detenerse especialmente en las condiciones estructurales que permiten (o no) los aprendizajes de los estudiantes.

De acuerdo con la OCDE, el 14 % de la variación en los resultados en PISA³⁶ 2015 de ciencias naturales fueron atribuidos a las diferencias en el estatus socioeconómico de los estudiantes. (MEN, 2015 e). Aquí vale la pena preguntarse si es la condición socioeconómica o la falta de condiciones para garantizar una educación pública de calidad que supere las barreras de la pobreza y exclusión lo que incide en los bajos resultados de aprendizaje. Es indudable que la pobreza, asociada a problemas nutricionales, de salud y bienestar, dificulta los procesos de aprendizaje, pero si a esto se le agrega la falta de materiales, el bajo acceso a Internet y a bibliotecas, las debilidades en la formación inicial y en servicio de buena parte de los maestros y directivos, los contextos de violencia

dentro y fuera de la escuela, que se agudizan en las zonas más distantes y se complejizan por la carencia de la mayor parte de los bienes y servicios básicos (salud, infraestructura, energía, acueducto, alcantarillado, protección, cultura, entre otros), se entiende mejor el alto porcentaje asociado.

Las pruebas nacionales Saber muestran que muchos niños van al colegio y no aprenden. Para 2009 y 2016, cada año entre 50.000 y 80.000 estudiantes adicionales lograron superar el nivel mínimo de competencia en las pruebas Saber de lenguaje y matemáticas, de los grados quinto y noveno. Sin embargo, más de la mitad de los estudiantes de grado noveno muestra un desempeño por debajo del nivel satisfactorio: 52 % en lenguaje, 75 % en matemáticas y 70 % en ciencias. Esto significa que en promedio entre 2 y 3 millones de estudiantes no alcanzan los aprendizajes básicos. Así mismo, las brechas en el aprendizaje no parecen mejorar pues los estudiantes de grado noveno en general muestran resultados menos satisfactorios que los de grado quinto. Los resultados de las pruebas Saber son preocupantes, pues se observó que las brechas entre niños de quinto y noveno grado de distintos estratos socioeconómicos aumentaron entre 2009 y 2017. Esto significa que estamos profundizando inequidades y afectando las futuras generaciones (FExE, 2018 c).

Las diferentes pruebas realizadas nacional e internacionalmente muestran resultados agrídulces para Colombia. A nivel internacional, Colombia logró mejoras superiores a sus

ES URGENTE AMPLIAR LOS REFERENTES DE ANÁLISIS A LA HORA DE HABLAR DE RESULTADOS EN EL APRENDIZAJE, INCLUYENDO VARIABLES DIVERSAS QUE PASAN POR LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS, POR LA PERTINENCIA Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL, POR LAS CONDICIONES SOCIALES EN LOS TERRITORIOS Y POR LOS ESTUDIANTES, SUS FAMILIAS Y SUS MAESTROS. ESTA MIRADA MÁS AMPLIA IMPLICA TAMBIÉN ASUMIR UNA PREMISA QUE PUEDE ARGUMENTARSE CON SUFICIENCIA: ESCOLARIZACIÓN NO ES SINÓNIMO DE APRENDIZAJE.

³⁶ PISA (*Programme for International Student Assessment*) (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) es un estudio llevado a cabo por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) a nivel mundial. PISA mide el rendimiento académico de los alumnos en matemáticas, ciencia y lectura. Su objetivo es proporcionar datos comparables que posibiliten a los países mejorar sus políticas de educación y sus resultados, ya que en este análisis no se evalúa al alumno sino al sistema en el que está siendo educado. El estudio se basa en el análisis del rendimiento de estudiantes de quince años de edad a partir de unos exámenes estandarizados que, desde 2000, se realizan cada tres años en diversos países.

pares latinoamericanos en las pruebas PISA entre 2006 y 2015 (mejora equivalente a 70 % de un año de estudio). Sin embargo, el país permanece en los últimos puestos con respecto a otros países de Latinoamérica. Incluso, si mejorara el ritmo actual, Colombia escasamente pasaría de tener resultados “pobres” a “aceptables” y se continuaría profundizando la brecha. Se estima que, de seguir al mismo ritmo de los últimos años, Colombia pasará a ser el país con mayores brechas para finales del próximo gobierno.

Por otro lado, el estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS), realizado en 2016, evidencia que la mitad de los estudiantes del país no logra demostrar suficiente comprensión y conocimiento específico sobre las instituciones, sistemas y conceptos cívicos y de ciudadanía. Colombia se ubica entre los cinco países (entre 24 analizados) con menor desempeño en esta materia, junto con Chile, México, Perú y República Dominicana. A pesar de este resultado, Colombia incrementó veinte puntos promedio en la prueba respecto a la medición de 2009. Este incremento le permite al país acercarse a Chile, que es el país mejor posicionado en Latinoamérica³⁷.

De cada cien estudiantes de noveno que presentaron la prueba de pensamiento ciudadano en 2012, solo nueve pudieron reconocer y analizar diferentes puntos de vista en una situación, lo que evidencia las dificultades que persisten en los niveles de resiliencia y diálogo. (Uniandes, 2018).

Estamos ante una crisis de aprendizajes. Está ampliamente documentado por diversas entidades, entre ellas el Banco Mundial y el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015), que señalan como desafío inmediato “la construcción de calidad en la educación que debe dirigirse a la formación de habilidades y destrezas tanto individuales como colectivas que amplíen las oportunidades de las personas y compensen sus desventajas socioeconómicas. Es fundamental fortalecer la integralidad de los objetivos del aprendizaje, incluyendo además del conocimiento, la formación ciudadana, la convivencia y la promoción de una cultura de paz.” (PNUD, 2015, pág. 22).

Afirmaciones como esta se basan en una realidad ampliamente conocida que ratifica que los niños que cuentan con limitaciones en las condiciones de infraestructura la escuela, materiales básicos, acceso, permanencia y de formación de sus docentes, aprenden menos y, a medida que crecen, les resulta más difícil completar las trayectorias escolares, lo que reduce las posibilidades de mejorar su calidad de vida.

Colombia deberá acelerar en la mejora de la calidad del aprendizaje, ponerse metas ambiciosas especialmente en el mejoramiento de la calidad de la educación del país rural y, por supuesto, actuar en coherencia con lo planeado para cumplirlas. De lo contrario, para finales del próximo periodo presidencial, 2022, más de la mitad de los colombianos seguirá asistiendo al colegio sin lograr aprendizajes significativos para la vida.

³⁷ Lo anterior responde a avances del país en esta materia desde la formulación de los estándares en competencias ciudadanas en 2004. En 2013, gracias a la Ley 1620, se creó el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. Este sistema ha ayudado al trabajo articulado entre diversos sectores en pro del mejoramiento de los entornos escolares y ha llevado a algunas Secretarías de Educación, como la de Bogotá, a invertir recursos importantes en este tema. Sin embargo, su pobre acompañamiento desde el nivel nacional y las bajas capacidades de las entidades territoriales han planteado grandes retos para su efectivo cumplimiento.

Las metas de aprendizaje también deben incorporar competencias ciudadanas, en las que también existen brechas.

EVALUAR, EVALUAR, EVALUAR, PERO PARA MEJORAR

¿Cómo utilizar los resultados de las evaluaciones para mejorar? ¿Cómo trabajar, reconocer y potenciar las diferencias culturales y los contextos diversos desde los resultados de las pruebas estandarizadas? ¿Cómo diseñar rutas de evaluación formativa para alimentar un sistema en constante dinamismo?

Estas preguntas ponen en cuestión la idea de la evaluación estandarizada como fin en sí mismo y único criterio desde el que muchas veces se toman las decisiones de política en el sistema educativo o desde el que se generan incentivos para los diferentes actores del sistema. Es necesario, entonces, repensar el lugar que se le ha dado a las evaluaciones estandarizadas para usarlas como instrumentos que permiten tener lecturas particulares sobre las realidades de los estudiantes y elementos para construir rutas de mejora, en diálogo con los contextos. “El problema radica en que las evaluaciones estandarizadas son simplemente instrumentos para medir el aprendizaje y no instrumentos para resolver la baja calidad de la educación.” (López, 2017, pág. 1).

Los resultados de las pruebas no pueden determinar por sí solos si una institución es “buena” o no. El sistema educativo requiere reflexiones permanentes que incluyan una lectura del contexto en el que está inmersa la escuela, el Proyecto Educativo Institucional que desarrolla, las fortalezas y debilidades en los procesos de enseñanza y aprendizaje que la institución misma ha identificado y el diálogo continuo entre maestros, estudiantes y familias, entre otros.

Por lo anterior es fundamental enfatizar que, si el sentido de la evaluación es el aprendizaje, es importante retomar la pregunta fundamental sobre el ser humano que se quiere formar. Las características de este ser humano no se ven del todo reflejadas en las competencias evaluadas por este tipo de pruebas estandarizadas. Asuntos como el trabajo en equipo, la empatía, la resiliencia o la creatividad no son, por ejemplo, tan fáciles de medir fuera del contexto donde se desenvuelve el estudiante, pero son fundamentales en su formación. Como lo señala el reporte de OCDE, el enfoque de la evaluación “en las capacidades cognitivas – el cual se ha reforzado recientemente mediante una mejora de las metas y el índice de desempeño escolar de las escuelas – también puede quitar la atención del desarrollo estudiantil más amplio en otras capacidades que contribuyen a las sociedades productivas, equitativas y cohesivas.” (Radinger, T., et al., 2018, pág. 17).

LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS NOS DEBEN CUESTIONAR, ENTONCES, SOBRE LAS BRECHAS QUE EXISTEN EN EL PAÍS EN TÉRMINOS DE ACCESO, OPORTUNIDADES, RECURSOS Y AMBIENTES DIGNOS PARA APRENDER Y ENSEÑAR.

Las evaluaciones estandarizadas se han puesto en el centro de la toma de decisiones de política educativa. Es innegable la importancia de estas mediciones considerando que se fundan “(...) En información basada en hechos, más que en suposiciones u opiniones sobre lo que podría ser un



determinado asunto.” (Biesta, 2014, pág. 48). El sistema necesita contar con mediciones que permitan saber qué está pasando. Sin embargo, la debilidad de las instituciones educativas y del sistema para asumir los resultados como un medio y no como un fin en sí mismo, ha dado más prioridad al ranking de la medición (y a sus incentivos) que a la evaluación y el uso pedagógico de sus resultados.

En los últimos años, el énfasis en la evaluación estuvo conectado a estrategias y metas de mejora específicas hasta 2025 por medio de los indicadores de Mejoramiento Mínimo Anual (MMA) y la Meta de Excelencia (MDE) promovidas mediante un sistema de recompensas monetarias inspirado en la estrategia de bonificaciones a cambio de resultados de Brasil.

Se diseñaron, entonces, dos estrategias: el Día E (Día de la Excelencia Educativa) como un espacio de reflexión sobre los resultados provistos por las diversas evaluaciones, y el ISCE (Índice Sintético de Calidad Educativa) como herramienta de medición diseñada con el Icfes.

El Día E (Decreto 1075 de 2015) se propone como un espacio institucional para que los establecimientos educativos de preescolar, básica y media revisen su desempeño en calidad y definan las acciones para mejorar en el correspondiente año escolar. En esta jornada, los directivos docentes, los maestros y el personal administrativo revisan los resultados institucionales del establecimiento educativo y definen el plan de acción correspondiente para alcanzar mejoras proyectadas por parte del Ministerio de Educación Nacional (Metas de Mejoramiento Mínimo Anual).

Por su parte, el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) se configura como un índice multidimensional de rendimiento escolar para la educación básica primaria y básica secundaria y media, calculado individualmente para cada nivel de educación, que varía de uno a diez, y mide el desempeño de las escuelas, las entidades territoriales certificadas y el sistema en su conjunto.

“El ISCE combina diferentes fuentes, cada uno de los componentes destaca un aspecto del proceso educativo. Desempeño (40 %) muestra el resultado de nuestros estudiantes en las pruebas estandarizadas, Progreso (40 %) refleja cuánto mejoramos frente al año anterior utilizando los niveles de desempeño, Ambiente Escolar (10 %) refleja la percepción de nuestros estudiantes sobre el ambiente en el que aprenden y Eficiencia (10 %) es la aprobación por nivel escolar. El énfasis en el componente “progreso” muestra el compromiso de nuestro sistema educativo con el mejoramiento y no solo con los resultados. El ISCE captura el lugar del que los colegios parten y define una trayectoria para cada uno, que, agregado, nos lleva a cumplir la meta que nos hemos trazado.” (Icfes, 2017).

A la par con estos resultados, se estableció un sistema de incentivos (Incentivo a la Calidad Educativa). El sistema determina que, si una institución educativa alcanza el mejoramiento mínimo propuesto, su rector, docentes y planta administrativa reciben el equivalente adicional a un 50 % de su salario. A partir de allí, se podrá completar hasta un salario adicional si se tiene un incremento proporcional al aumento del índice de calidad del colegio.

El índice ha permitido que la evaluación se vea como un proceso importante en las instituciones educativas, así como el uso de los resultados para el mejoramiento (Radinger, T., et al. 2018). Resultados del ISCE, de las pruebas Saber y la autoevaluación de la escuela a menudo conducen a la elaboración e implementación de planes de mejora escolar. Sin embargo, los incentivos monetarios han llevado a las entidades territoriales a enfocar sus esfuerzos en un entrenamiento para las pruebas, más allá de la mejora permanente de los procesos educativos y han puesto en desventaja a aquellas con peores condiciones.

Si bien el Icfes ha perfeccionado las evaluaciones para aumentar su fiabilidad y permitir comparaciones a en el tiempo, el hecho de cambiar la metodología de las pruebas Saber para 2018 ha dejado una incógnita en cómo afectará la medición del ISCE y la entrega de incentivos.

Molano, Rodríguez Gómez y Bayona (2017) habían advertido sobre la dificultad que existe para los docentes en entender tanto aumentos como disminuciones en los puntajes de las pruebas por lo cual “(...) Los resultados pierden su potencial para informar el diseño e implementación de la política educativa en Colombia.”

Por otro lado, el ISCE propone no centrarse solamente en el desempeño académico, pero toma de manera prevalente, para el cálculo de la escala, los resultados de las pruebas Saber y el promedio en el puntaje de matemáticas y lenguaje. Este peso en el índice plantea el peligro de que las instituciones educativas se centren únicamente en la presentación de las pruebas y que el tiempo para el desarrollo de

aprendizajes se reduzca a aprestamientos más que al desarrollo de competencias.

“Otros sistemas educativos que han intentado incentivar el logro de sus estudiantes por medio de este tipo de recompensas han identificado que algunas escuelas reaccionan reduciendo el tiempo dedicado a áreas y espacios académicos no evaluados como música y artes y aumentado el tiempo de instrucción en las áreas evaluadas como lenguaje y matemáticas. También hay evidencia de que este tipo de incentivos genera una presión adicional que repercute en la salud mental de los estudiantes. Si bien este análisis no descarta la posibilidad de que el cambio en los resultados esté motivado por este mecanismo, este caso demuestra los efectos colaterales que puede tener una mirada sobre la calidad educativa que prioriza los resultados sobre el bienestar de la comunidad educativa.” (Molano, Rodríguez Gómez y Bayona, 2017)³⁸.

Además, “la eficiencia, elemento del índice relacionado con la proporción de estudiantes que pasan un año escolar, es una medida absoluta que castiga a las escuelas que ya lo están haciendo bien pero que no pueden mejorar la promoción de grado.” (Radinger, T., et al.,2018).

De otro lado, muchas escuelas no tienen la formación ni el acompañamiento suficiente para usar pedagógicamente los resultados de las evaluaciones. La OCDE (2018) expone sus

preocupaciones sobre el diseño del índice por no tomar en cuenta el contexto socioeconómico de las escuelas ya que esto podría dejar de lado a aquellas que, a pesar de estar en contextos y condiciones desfavorables, logran mejorar sus resultados.

“Una de las principales limitaciones de los planes de mejora de las escuelas, como se observó durante la visita, es que están enfocados principalmente en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, sin prestar la atención necesaria para analizar los procesos escolares. Una vez más, estos desafíos también están relacionados con un liderazgo escolar débil dentro de las escuelas, centrado esencialmente en aspectos administrativos y financieros y sin una capacidad sólida para proporcionar a los maestros orientación y apoyo sobre cómo transformar los resultados en ajustes o el cambio de sus prácticas pedagógicas, así como la falta de conocimientos técnico-pedagógicos en el apoyo de los Secretarios de Educación” (Radinger, T., et al.,2018).

LAS PRINCIPALES APUESTAS DE GOBIERNO 2010-2018

Determinar las competencias necesarias para la vida ha sido una tarea compleja en un país cuya diversidad está directamente ligada a las construcciones de múltiples sentidos para la existencia de comunidades, etnias, grupos, etc. Una co-

³⁸ Se habla del programa estadounidense *No Child Left Behind* (NCLB) del gobierno Bush el cual también propuso incentivos para la mejora en la calidad. El estudio referido es *Under Pressure: Job Security, Resource Allocation, and Productivity in Schools Under NCLB* realizado por RAND Corporation “Encontramos que los maestros informan mayor preocupación sobre cómo el rendimiento de las pruebas estudiantiles afectará la seguridad laboral y esperan abandonar la profesión antes. Encontramos cambios en las horas de trabajo que sugieren transformaciones hacia los profesores que se especializan en asignaturas individuales y fuera de la instrucción de asignaturas de bajo riesgo como ciencias y estudios sociales.”.

unidad, por ejemplo, puede llegar a considerar que antes que leer o escribir, un niño debe aprender a conocer los ciclos de la siembra o incluso que todos los demás conocimientos son poco importantes si antes no sabe las leyendas sobre su origen.

En medio de esta riqueza cultural, el país necesita acordar unos mínimos frente a los cuales debe orientar su esfuerzo educativo para las nuevas generaciones, unos mínimos contruidos a partir de la diversidad y alrededor de los cuales todos se sientan reconocidos. En esta búsqueda, Colombia ha hecho intentos por generar estándares básicos que jalonen el sistema (estándares de competencias, derechos básicos de aprendizaje o las recientes mallas de aprendizaje).

En la década de los 80, los modelos alemanes que sirvieron de referente nacional fueron criticados por la falta de flexibilidad y autonomía del docente pues fijaban contenidos y formas de aprendizaje. La renovación curricular fue un tipo de adaptación de dicho modelo desde la tecnología educativa, pero seguía proponiendo un docente “ejecutor” de instrucciones y su prioridad era el cumplimiento de los planes previstos por el MEN en términos de instrucción curricular.

La Constitución del 91, con su espíritu de respeto a la diversidad cultural, de lengua y credo, promovió el diseño de la Ley General de Educación de 1994 que pretendió hacer coherente la nueva visión de país en el sistema educativo. Su reglamentación, por medio de la Ley 115, otorga autonomía a la institución educativa que, en compañía de la comunidad,

estaría encargada de construir el Proyecto Educativo Institucional (PEI) donde se establecían los planes de estudio que debían incluir las áreas obligatorias y fundamentales³⁹.

Pero la tensión entre alcanzar resultados de aprendizaje, adecuados y similares en todos los niños, evaluados por puntajes en la medición de resultados y la autonomía de los PEI se hizo cada vez más dura. Como medida para asegurar las competencias que cada estudiante debía lograr, indistintamente del PEI que desarrollara su institución educativa, el MEN desarrolló entre 2003 y 2006 los estándares de competencias básicas, matemáticas, comunicativas, científicas sociales y naturales ciudadanas.

En 2015 se emite la primera versión de los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA) y en 2017 se producen las mallas de aprendizaje. Así las cosas, hoy en día coexisten los lineamientos curriculares, los estándares básicos, la propuesta de aprendizajes básicos grado a grado del DBA y las mallas de aprendizaje.

Los DBA se plantearon como una herramienta (no una propuesta curricular en sí misma) que permite “aterrizar” los estándares básicos de competencias y establecer unos aprendizajes básicos grado a grado. Se formulan como apoyo para la planeación de clase de los maestros, pero también- y eso es una particularidad de las propuestas realizadas hasta ahora- se presentan como un instrumento que permite a las familias conocer cuáles son los mínimos que deben aprender sus hijos en cada grado.

³⁹ Ciencias naturales y educación ambiental; ciencias sociales, historia, geografía; Constitución Política y democracia; educación artística y cultural; educación ética y en valores humanos; educación física, recreación y deportes; educación religiosa; humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros; matemáticas; tecnología e informática.

Hoy, el reto es avanzar hacia un marco curricular más que hacia un currículo único prescriptivo que establezca orientaciones conceptuales y pedagógicas que apoyen la construcción de los PEI, teniendo presente que a partir de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), cada institución educativa es autónoma para construir su PEI. La OCDE y el Ministerio de Educación Nacional (2016) señalaron cómo las prácticas relacionadas con los currículos tienen muchas variaciones entre los países: “Dada la importancia y la complejidad del desarrollo de currículos, ningún país depende enteramente de un enfoque basado en las escuelas y colegios o totalmente centralizado.” (OCDE y MEN, 2016, pág. 166). Se menciona el caso de Nueva Zelanda, con un alto grado de autonomía escolar en relación con el desarrollo de currículos y donde la dirección del aprendizaje de los estudiantes se define desde el gobierno nacional (competencias, principios, objetivos, valores...).

Por otra parte, estos referentes, que surgen con la intención de mejorar los aprendizajes, son esfuerzos que en las regiones no han alcanzado a comprenderse y a utilizarse con la intención que fueron creados. Un hecho que evidencia esta distancia entre los documentos nacionales y la práctica en las aulas es que todavía en 2011 solo tres de cada diez docentes comprendían los estándares básicos de competencias (equipo currículo MEN, junio 2018, comunicación personal).

Frente a esto, Radinger, T., et al. (2018) plantea que “la cantidad de directrices válidas actualmente es muy grande, lo cual le dificulta a las escuelas desarrollar sus propios planes de estudios paralelos a estos estándares. Las directrices se actualizan frecuentemente y no siempre son claras para los docentes, quienes aparentemente no siempre reciben una capacitación adecuada para familiarizarse con los nuevos materiales.”

En la serie de documentos de trabajo de 2016 de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes sobre caracterización de la educación media en Colombia se incluyó un conjunto de preguntas relacionadas con la percepción que tienen los docentes de su conocimiento de los estándares básicos de competencias, los DBA y las pruebas Saber en diferentes áreas: “(...) La mitad de los docentes reporta conocer bien o muy bien los estándares de competencias de matemáticas (52 %) y lenguaje (54 %), y solo la tercera parte de los docentes (33 %) reporta conocer bien o muy bien los estándares de ciencias (...) En cuanto a los DBA, menos de la mitad de los docentes reporta conocer bien o muy bien los DBA de matemáticas (41 %) y de lenguaje (45 %), y cerca de una cuarta parte (24 %) conoce bien o muy bien los DBA de ciencias. (...) El conocimiento que reportan los docentes frente a la estructura y tipo de preguntas de la prueba Saber es más alto que el conocimiento que reportan frente a los estándares o los DBA. En general, el 55 % de los docentes reporta conocer muy bien la prueba Saber en matemáticas, 60 % en lenguaje y 40 % en ciencias” (García, 2016, pág. 57).

Se plantea, entonces, que más que crear nuevos lineamientos curriculares, el país debe asegurarse de que todos los actores del sistema comprendan los que existen para hacer interlocución con ellos e incorporarlos en sus prácticas.

ESTE PANORAMA, SUMADO A LAS DIFICULTADES DE ACOMPAÑAMIENTO *IN SITU* DEL MEN A LAS SECRETARÍAS Y, A SU VEZ, DE LAS SECRETARÍAS A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARA LLEVAR A CABO EL DESARROLLO DE PROPUESTAS DE POLÍTICA Y EL ESCASO RECURSO PARA SU IMPLEMENTACIÓN, GENERA DIFICULTADES EN LA TRADUCCIÓN DE LOS LINEAMIENTOS DE POLÍTICA EN PROCESOS PERTINENTES PARA MEJORAR LOS APRENDIZAJES.



La discusión alrededor de las propuestas curriculares formuladas desde el centro del país pone siempre de relieve la cuestión de la pertinencia de la educación.

Al respecto, el Plan Decenal de Educación⁴⁰ (2006-2016) planteó en su momento “que la educación es pertinente cuando guarda congruencia (es decir, conveniencia, coherencia y relación lógica) con las condiciones y necesidades sociales, con las normas que regulan la convivencia social y con las características concretas de los educandos en sus diversos entornos naturales y sociales de interacción”. Y definió esa pertinencia en seis ámbitos: ámbito normativo: pertinencia con los mandatos constitucionales y legales, el derecho a aprender; ámbito de la visión de país: pertinencia con el desarrollo económico, social y humano sostenible; ámbito global: pertinencia con las exigencias de un mundo globalizado; ámbito contextual: pertinencia con los entornos cultural, social y geográfico; ámbito político: pertinencia con la necesidad de convivir en paz, armonía y democracia, y ámbito pedagógico y didáctico: pertinencia con las características diversas de los educandos.

Si bien este ha sido el norte, y se reitera de nuevo en el Plan 2016-2026 haciendo explícito que “los lineamientos curriculares deben definir las grandes metas comunes y esenciales para todos los niños, jóvenes y adultos de los diversos contextos y regiones, pero con el debido respeto a la autonomía que le concede la ley a cada institución para adecuar dichos lineamientos a los contextos social y regional y a las finalidades establecidas por la comunidad educativa”, la pertinencia de los programas no ha logrado impactar como se esperaba en mayores y mejores aprendizajes para los niños y niñas para transformar el contexto de las escuelas.

⁴⁰ El Plan Nacional Decenal de Educación es la política pública que apunta a marcar el norte de Colombia en educación por cada década desde 1996 por medio de mecanismos de consulta, con el objetivo de cumplir con el propósito del artículo 72 de la Ley 115 de 1994.

JORNADA ÚNICA (JU)

El menor tiempo de estudio se asocia, junto con otros factores, al bajo desempeño de los estudiantes colombianos expresado en las pruebas PISA y Saber. Dada esta situación, en los últimos planes de gobierno se ha evidenciado una preocupación por definir programas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación y uno de los factores identificados es el aumento del tiempo de la jornada escolar.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018⁴¹ se estipuló la implementación de la Jornada Única (JU) como una de las prioridades del gobierno en términos de política educativa. El Decreto 501 de 2016 reglamentó la Jornada Única en Colombia y su implementación. “Su objetivo comprende aumentar el tiempo dedicado a actividades pedagógicas, fortaleciendo las competencias básicas, sociales y ciudadanas de los estudiantes; mejorar los índices de calidad educativa en los establecimientos oficiales y reducir los factores de riesgo y vulnerabilidad a los que se encuentran expuestos los estudiantes.” (MEN, 2017 c, pág. 2).

Se entiende como Jornada Única una jornada escolar de al menos seis horas para preescolar y de al menos siete horas para básica y media, distribuidas así: cinco horas y media de estudio, una hora y media de descanso y almuerzo en preescolar; siete horas de estudio, una hora de descanso y almuerzo en primaria, y siete horas y media de estudio, una hora y media de descanso y almuerzo en secundaria y media. En la JU los estudiantes adelantan actividades que hacen parte del

plan de estudios de los establecimientos educativos y dedican las horas adicionales al desarrollo de la programación académica curricular con énfasis en las materias que más impacto tienen sobre la calidad de la formación escolar como matemáticas, ciencias y lenguaje. (Documento Conpes 3831).

No obstante, estos objetivos, la ampliación de la Jornada Única se ha visto limitada por la gestión de los recursos a nivel local y por las deficiencias de infraestructura de las instituciones educativas públicas, muchas de las cuales carecen de aulas suficientes y en buenas condiciones, restaurante escolar, condiciones de accesibilidad y servicios públicos, tanto en zonas urbanas como rurales. A este respecto, de Zubiría (citado por Pérez) en 2014 plantea que “esta propuesta incidirá relativamente poco en la calidad, pues no intervienen los factores esenciales que causan la baja calidad en la educación del país.” Citando a M. Ramón (2015) sostiene que “la confluencia, junto a la pobreza, de factores tales como el lugar de residencia, el género, el idioma, la pertenencia étnica o las discapacidades [...] agravan la situación y las posibilidades reales de los más vulnerables.”

No se desconoce la importancia de una jornada que reduzca las brechas y los tiempos no equitativos que se viven entre la educación pública y privada. No obstante, reconocer el contexto y generar planificaciones graduales que respondan más específicamente a las necesidades locales podrá dar como resultado en un futuro que la Jornada Única, articulada a los demás programas y proyectos, pueda impactar la calidad de la educación en Colombia.

⁴¹ El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” se expidió por medio de la Ley 1753 de 2015. Contaba con tres ejes estratégicos: la paz, la equidad y la educación. Además, cuenta con seis objetivos nacionales que marcan los lineamientos para alcanzar el desarrollo: 1. Competitividad e infraestructura estratégicas. 2. Movilidad social. 3. Transformación en el campo. 4. Seguridad, justicia y democracia. 5. Buen gobierno. 6. Crecimiento verde.

Es necesario cruzar la situación real de las escuelas en los territorios con los propósitos y alcances planteados para la Jornada Única y plantear una estrategia gradual que, además de la infraestructura, la alimentación y el transporte, privilegie el mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje de todos los estudiantes.

Esto implica construir una visión compartida frente a los aprendizajes esperados y unos que posibiliten la transformación de las prácticas pedagógicas a partir de procesos de formación y acompañamiento que se pongan en diálogo con las dinámicas y saberes de los contextos y los retos de la educación para el siglo XXI.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Jornada Única en las zonas rurales está lejos de concretarse. En los círculos de aprendizaje realizados en el marco de este informe, los maestros coinciden en valorar las posibilidades que brinda la Jornada Única, sobre todo en términos de mantener a los estudiantes más tiempo en la escuela, alejados de las problemáticas sociales del entorno. Sin embargo, enfatizan la necesidad de resolver antes los problemas básicos de las sedes educativas. Al respecto, una maestra de Antioquia, plantea que:

“Ni la jornada única ni el PTA han llegado a mi institución educativa. La Secretaría no tiene presente ni siquiera el corregimiento donde está ubicada. En la institución no hay acueducto, no llegan recursos alimenticios ni se ve progreso en infraestructura, faltan materiales de trabajo y hay escasa formación docente.” (Maestra de Antioquia, comunicación personal, círculo de aprendizaje de Antioquia, junio de 2018).

La formación docente fue un aspecto mencionado con frecuencia por los maestros frente a las implicaciones que tiene la Jornada Única para los estudiantes:

“Es necesario la implementación de mejores prácticas pedagógicas con el fin de que la permanencia extendida de los estudiantes tenga mayor gusto, la adaptación surta mejores efectos en el desempeño académico y genere impactos positivos en la convivencia escolar.” (Patricia Ochoa, comunicación personal, círculo de aprendizaje de Cundinamarca, junio de 2018).

En este orden de ideas, se plantea que no se van a obtener resultados diferentes si la jornada se extiende para hacer lo mismo que se hace en la jornada regular. Por esto, preocupa que las horas adicionales se destinen al refuerzo de matemáticas y lenguaje y se desdibuje la importancia del desarrollo de otras competencias, incluidas las ciudadanas, las socioemocionales o las artísticas.

Una vez más, las estrategias se enfocan en mejorar en las áreas evaluadas por las pruebas externas.

PROGRAMA TODOS A APRENDER (PTA)

El PTA también se focalizó en matemáticas y lenguaje como una estrategia para mejorar la calidad educativa.

El programa nació de una investigación contratada por la Fundación Empresarios por la Educación a McKinsey & Company, con el fin de plantear al MEN las opciones de mejora más efectivas para el sistema educativo. Para este efecto se acudió a una estrategia de formación situada a



los docentes para lograr cambios en sus prácticas de enseñanza en el aula.

La capacitación a los docentes fue concebida inicialmente como una formación en cascada a partir de cien formadores, quienes capacitarían a 3.000 tutores, los cuales a su vez trabajarían con 70.000 docentes de 3.000 establecimientos educativos de 608 municipios para incidir finalmente en una población de 2 millones 300.000 estudiantes. Los tutores fueron seleccionados de la misma planta docente y, después de capacitados, se encargarían de adelantar un plan de acción y acompañamiento para mejorar los procesos de aprendizaje y de enseñanza en las escuelas.

El mayor reto del programa era cambiar la manera tradicional de enseñanza en el aula. Con el PTA, el Ministerio de Educación hizo un esfuerzo importante por acompañar las sedes educativas, sobre todas las más alejadas. En total, el PTA ha llegado a 2,3 millones de estudiantes, 4.500 colegios, 13.500 sedes educativas y 110.000 docentes acompañados por pares en las áreas de lenguaje y matemáticas. En la estrategia se han vinculado 4.000 tutores y se han entregado 7 millones 300.000 textos escolares.

Los aprendizajes del PTA se convierten en experiencias valiosas para fortalecer el acompañamiento de todas las instituciones educativas en el país al evidenciar la importancia del acompañamiento situado en la mejora de los aprendizajes. Sin embargo, en el Ministerio persisten serias dificultades de acompañamiento a las Secretarías de Educación y, a su vez, las Secretarías tienen dificultades de acompañamiento in situ a las

instituciones educativas. La debilidad institucional, la falta de recursos propios y la falta de autonomía hacen que la situación sea más grave en los departamentos que atienden las ruralidades, en particular las dispersas. La sostenibilidad del programa, independientemente del cambio de cartera, permite ir construyendo un camino valioso, de mejoramiento de la educación por medio del acompañamiento situado. Este acompañamiento, sin embargo, deberá superar las áreas focalizadas si se quiere tener mejores resultados, más allá de las pruebas censales.

Sin duda, el PTA, puesto en marcha desde 2011, es el que ha gozado de mayor atención en la política de calidad. En el marco de este programa, el MEN, con la participación de fundaciones privadas, realizó en 2015 un proceso de formación de 400 directivos docentes, líderes de instituciones de bajo logro en las pruebas Saber. El objetivo de esta formación fue el fortalecimiento de las competencias de los directivos docentes en todas las áreas de la gestión institucional.

Entre los resultados positivos del programa cabe resaltar la relevancia que se dio al acompañamiento situado de los docentes y directivos, especialmente en contextos rurales, donde es casi inexistente. También, se ha constituido en una posibilidad para fomentar la capacidad reflexiva de los maestros sobre su propia práctica, fortaleciendo la autonomía de aula y el trabajo colaborativo con sus pares respecto a los procesos pedagógicos. De acuerdo con la evaluación de impacto realizada por la Universidad de los Andes, las instituciones educativas tratadas tuvieron una mejora en los resultados de las pruebas Saber. Esta es una gran noticia para el país, que muestra la importancia de continuar desarrollando estrategias de acompañamiento situado a los maestros y de apoyar su labor con materiales de calidad.

No obstante, si bien se buscó que la acción tutora se fundara como una relación entre pares con los maestros, la desarticulación del PTA con las Secretarías de Educación y los procesos de desarrollo educativo regional hicieron que la figura del tutor cobrara un carácter jerarquizado entre los colectivos de docentes y que no fuera clara la relación del programa con la función de acompañamiento que tienen las Secretarías de Educación. Además, centrarse exclusivamente en el trabajo de las áreas de lenguaje y matemáticas generó asimetría en el desarrollo de otras áreas que se consideraban de menor estatus. Decisiones de este tipo tuvieron un efecto negativo en la sostenibilidad de los cambios, producto de la dependencia que generaron los tutores en el desarrollo de ciertas acciones que deberían ser parte de la cultura institucional. En este sentido, será labor del nuevo gobierno su revisión y ajuste.

¿Y LOS DOCENTES?

El ideal de aprendizaje orienta la forma en que se concibe el trabajo de los maestros y directivos docentes. Dicha concepción se refleja en la normatividad que orienta la carrera docente y en los programas de formación y acompañamiento. En consecuencia, si se toman decisiones inconsistentes respecto a la selección, formación, acompañamiento, evaluación y condiciones de trabajo de los docentes y directivos docentes, estas tienen un impacto negativo e incoherente con los objetivos trazados para los programas que buscan mejorar el aprendizaje.

Esta afirmación no pretende caer en la dicotomía de que el éxito escolar depende solamente de la labor del docente o del directivo docente. Al contrario, permite analizar la toma de decisiones respecto al ejercicio de la labor docente en

el país como condición sine qua non para el cumplimiento de las metas trazadas con respecto al mejoramiento de los aprendizajes.

De acuerdo con Leithwood, K., Day, C. et al. (2006, pág. 13), contar con otros a la hora de tomar decisiones representa una “variación significativa del 27 % en los logros escolares en todas las escuelas. Esto es una proporción más elevada de la variación explicada (dos o tres veces más alta) que la que indican por lo general los estudios sobre los efectos de directores individuales.”

Se puede afirmar que existe una relación estrecha entre el desarrollo profesional docente y el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes. Los documentos institucionales y las evaluaciones de distinta índole han asumido que las transformaciones educativas más importantes en las políticas y prácticas educativas locales (en los procesos de enseñanza-aprendizaje) están asociadas al paso de “...una educación centrada en la transmisión de contenidos a una educación centrada en el desarrollo de competencias” (...) El educador ya no es la base de datos de todo, no es el procesador de todo el conocimiento y de todo el saber. De esta manera, el reto y el rol son distintos; ahora prima ser un mediador social, orientador de la construcción del conocimiento especializado, planeador y generador de contextos de enseñanza y de aprendizaje.” (MEN, 2013 b, pág. 19).

En todos los casos, la normatividad educativa en Colombia hace referencia a la labor del docente en relación con su papel en el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes. Esta relación, aunque parece obvia, reporta cambios históricos cuando se trata de situar una concepción de aprendizaje en la educación y, por ende, el papel de los docentes. El Decreto

2277 de 1979, que da vida al primer estatuto docente, describe la labor del docente como quien “ejerce la enseñanza” y nunca menciona el aprendizaje. La Ley 115 de 1994 señala que el aprendizaje es parte constitutiva del derecho a la educación. La norma afirma que se deben “fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad.” Allí, el papel del docente es orientar el proceso de formación, enseñanza y aprendizaje.

Más tarde, la Ley 715 de 2001 otorga a las instituciones educativas la misión enfática de “brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su PEI.” Esta misión tendría eco en la formulación del Decreto 1278 de 2002 que define la función docente como aquella “que implica la realización directa de los procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje”. En esta ley, el concepto de aprendizaje define las aptitudes que debe tener una persona que aspire a pertenecer al grado tres del Escalafón Docente. La norma afirma que debe ser licenciado en educación o profesional que tenga un título de maestría o doctorado en un área afín a la de su especialidad o en un área que sea considerada fundamental en el proceso enseñanza-aprendizaje de los estudiantes.

Por otro lado, la Guía 34, producida en 2008, busca que las instituciones educativas hagan planes de mejora institucional. Entre otros elementos, propone un perfil de directivos docentes capaces de lograr este propósito. Contempla entre las características del directivo “saber cuáles son los aprendizajes y competencias básicas que todos los estudiantes deben desarrollar en cada momento de su proceso educativo y (...) la confianza en la capacidad de todos los estudiantes

para aprender y liderar la búsqueda y puesta en marcha de estrategias pedagógicas innovadoras y pertinentes.” (MEN, 2008, pág. 27).

Este es uno de los pocos documentos institucionales que hacen explícita la relación entre la labor del rector y su impacto en los aprendizajes de los estudiantes. Asumir la gestión como fundamento para el trabajo de la dirección docente y como escenario para el desarrollo de sus competencias resulta un punto a favor en la delimitación de sus funciones, como lo indica, entre otras, la experiencia del programa Rectores Líderes Transformadores. Sin embargo, las orientaciones de la Guía 34 se distancian de las tendencias contemporáneas que señalan que uno de los principales aportes del rector a los aprendizajes de los estudiantes tiene que ver con su liderazgo en el desarrollo profesional de sus docentes. A propósito, la guía solo menciona que el rector fomenta el intercambio de experiencias y busca apoyos externos para fortalecer la institución y ayudar a estudiantes, docentes y personal administrativo (MEN, 2008, pág. 27). ¿A qué tipo de experiencias se refiere? ¿A qué tipo de apoyos?

La Resolución 09317 de 2016, que expone el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente, hace explícitos tres desafíos que enfrentan los maestros frente a la mejora de los aprendizajes. El primero es que todo material o actividad que se trabaje con los estudiantes debe tener un objetivo de aprendizaje o enseñanza. El segundo dice que es necesario crear nuevas formas de enseñar para provocar formas diferentes de aprender, lo que hará que esos aprendizajes sean útiles para la vida de los estudiantes. El último resalta la importancia que tiene la evaluación formativa en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La norma establece que la relación entre competencia y aprendizaje puede ser resumida en la relación que existe entre el saber ser y el saber hacer. El desarrollo del concepto de aprendizaje no aparece de forma explícita en la norma, pero se puede inferir que la definición usada es la de la Unesco (Delors, Almufte, et al., 1996) por lo menos en lo referente a las competencias del docente.

Desde este recorrido se propone considerar como condiciones para el ejercicio de la labor docente y de la dirección docente: a. La formación en los tres niveles señalados por el Sistema Colombiano de Formación Docente (inicial, en ejercicio y avanzada), b. La evaluación de docentes y directivos docentes y c. condiciones de bienestar (físico, emocional y material) e incentivos. Se analizan principalmente las acciones normativas y de acompañamiento a los procesos relacionados con estas condiciones en los últimos ocho años y que puede que se relacionen directamente con el desarrollo de los programas orientados al aprendizaje.

Condición 1. Formación inicial, en ejercicio y avanzada

Desde 2000, múltiples informes sobre educación han afirmado el desarrollo profesional docente como factor clave para el mejoramiento de los aprendizajes. Para Denise Vailant y Carlos Marcelo (2015), el desarrollo profesional docente es un concepto polisémico, complejo y multidimensional que “tiene que ver con el aprendizaje y remite al trabajo, se trata de un trayecto e incluye oportunidades ilimitadas para mejorar la práctica; la idea se relaciona con la formación de los docentes y opera sobre las personas y no sobre los programas.

En concordancia con esta postura, desde 2010 el país cuenta con el Sistema Colombiano de Formación de Educadores

y Lineamientos de Políticas, documento orientador en cuya construcción participaron importantes pedagogos y expertos en la materia. El sistema se define como “complejo, constituido por unidades igualmente complejas denominadas subsistemas: formación inicial, formación en servicio y formación avanzada. En cada subsistema se identifican unidades constitutivas que corresponden al sentido de la formación, los sujetos en formación, las instituciones formadoras, los sujetos formadores y los programas y escenarios de formación en cada subsistema.” (MEN, 2013. pág. 48). El objetivo se funda en la afirmación de que “dentro de los factores asociados al éxito en el desempeño de los estudiantes, el educador es un factor principal” (MEN, 2013 pág. 44).

¿CÓMO SE FORMAN NUESTROS DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES?

La información arrojada por el estudio de educación formal del Dane (2017 b) muestra que, de los 448.182 docentes ocupados con asignación académica en este año, 319.265 (71,2 %) prestaron sus servicios en el sector oficial y 128.917 (28,8 %) en el sector no oficial. De los 448.182 docentes, 323.995 (72,3 %) prestaron sus servicios en sedes educativas ubicadas en la zona urbana y 124.187 (27,7 %) en sedes educativas ubicadas en la zona rural. Del porcentaje total de los docentes, 33.575 son directivos docentes.

Sobre la formación de docentes y directivos se cuenta para 2017 con el reporte del gráfico 1.

Una conclusión obvia es que un alto porcentaje de docentes y directivos docentes tiene formación profesional. El 50, 2 %

tiene formación en licenciaturas y programas para la docencia, seguido del 28,7 % que cuenta con formación de posgrado, 10 % con formación de bachiller, 7,7 % con formación superior en otras áreas distinta a la pedagógica, 1,9 % con formación tecnológica; 0,8 % son peritos expertos⁴² y 0,5 % no tiene titulación.

A propósito, el estudio *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la educación para todos los colombianos*, publicado por la Fundación Compartir (2014), reconoce el esfuerzo que ha hecho el país por estrechar la relación que existe entre la formación de los docentes y la calidad educativa, y señala en

GRÁFICO 1 ÚLTIMO NIVEL EDUCATIVO APROBADO POR LOS DOCENTES



FUENTE: DANE (2017) Boletín técnico de educación formal.

⁴² Es el bachiller en cualquier modalidad con título docente adquirido con un año de estudios regulares de nivel intermedio o superior.

relación con el aprendizaje que “si se mide la calidad docente por su valor agregado al aprendizaje –por ejemplo, en términos de su contribución a mejorar el desempeño en pruebas estandarizadas– existen diferencias importantes dentro de un colegio respecto al valor agregado de profesores más o menos efectivos.” (García, Maldonado, et al., 2014, pág. 52). En pocas palabras, esta afirmación sustenta la postura de investigadores como Calvo, Martínez Boom y Martínez (2014) según la cual el aumento en la formación de docentes no tiene una relación directa con el mejoramiento de los aprendizajes. Además de la formación se deben tener en cuenta la diversidad de condiciones socioeconómicas, el desarrollo personal, la calidad de vida y el bienestar de los docentes.

SOBRE LA FORMACIÓN INICIAL Y AVANZADA

El informe de rendición de cuentas del Ministerio de Educación señala, como una de las acciones centrales del periodo, el fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores (ENS) y sus Programas de Formación Complementaria, dado que su rol se considera vital a nivel regional en la formación inicial de los docentes que se desempeñan en áreas rurales (MEN, 2017 b, pág. 146). En conjunto con la Asociación Nacional de Escuelas Normales Superiores se realizan desde 2015 acciones encaminadas a crear un decreto que reglamente las ENS y que contribuya a mejorar su calidad. También, durante 2017, el Ministerio de Educación y la Universidad de La Salle emprendieron un proceso de formación con docentes y directivos docentes de la ENS orientado al desarrollo de innovaciones educativas y que garantizara su fortalecimiento.

No obstante, la situación de las ENS no cambia. A pesar de los esfuerzos, la Ministra de Educación reconoció, en un

evento realizado en mayo de 2017 (MEN, 2017 b) donde se contó con la participación de la totalidad de rectores de las escuelas rurales, que todavía es preciso trabajar en sistematizar su trabajo como instituciones formadoras de docentes en los ejes de formación, investigación, evaluación y extensión; definir líneas de investigación y conformar redes regionales; consolidar convenios con instituciones de educación superior para la práctica profesional de licenciados; realizar un proceso de ajuste curricular centrado en la infancia, con enfoque inclusivo y que incorpore los lineamientos de educación para la ciudadanía; consolidar un programa de retención y promoción de estudiantes normalistas; liderar junto con las Secretarías de Educación los programas de formación de docentes rurales y acompañar y facilitar las acciones de educación rural.

Los retos enumerados por la ministra son mayúsculos si se tienen en cuenta las capacidades regionales e incluso la dudosa voluntad de algunos mandatarios regionales. Lo cierto es que la situación de las Escuelas Normales Superiores del país no ha mejorado sustantivamente en estos años y la presencia normativa del Estado se percibe como un límite. Así lo señala el rector de una Escuela Normal Superior del departamento de Bolívar:

“(...) Si hay algo que nos daña es la normatividad, porque es que en la Escuela Normal tenemos una falencia de normatividad, tenemos un híbrido que no hemos logrado solucionar en todos los años que tiene la Escuela. No se ha definido nuestro carácter: si somos educación técnica, tecnológica, o superior (...) La norma no nos da herramientas para exigir legalmente lo que se debe exigir.” (Rector Escuela Normal Superior de Bolívar, comunicación personal, junio de 2018).

Ahora, desde la perspectiva de ruralidad y de las condiciones para la formación de docentes y su ejercicio, el rector de una de las Escuelas Normales Superiores de Mitú menciona que:

“la Normal en este momento se encuentra dentro del casco urbano de Mitú y, por un lado, desde la parte de la formación de los estudiantes, desde nuestro proyecto educativo, nosotros tenemos el desafío de la formación social y humana de acuerdo con el contexto. (...) La calidad educativa hoy en día, las tendencias educativas actuales están muy ligadas a lo que es el desarrollo tecnológico, entonces tenemos ahorita mismo problema de conectividad, nosotros como institución educativa no tenemos Internet. La conectividad es uno de los temas esenciales para el fortalecimiento de los procesos educativos, pero no contamos con conectividad para la institución educativa.” (Rector de Escuela Normal de Mitú, comunicación personal, junio de 2018).

Siguiendo con el Informe de Rendición de Cuentas del MEN (2017 a), se señala que otro reto vigente es trabajar con las universidades para actualizar los currículos de los programas de formación inicial de maestros. Esto incluye el fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores y de las licenciaturas. Adicionalmente, afirma que se crearán lineamientos sobre la educación en ámbitos rurales. Las dos expectativas siguen siendo una deuda. A propósito, el rector de la ENS de Bolívar dice que *“una vez se reglamente, debe haber una planta docente con licenciatura de educación rural, que no la hay en el país, y el 90 % de las escuelas normales son rurales...Eso es una gran debilidad.”* (Rector de Escuela Normal Superior de Bolívar, comunicación personal, junio de 2018).

Con relación a la formación avanzada, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha desde 2015 el programa de Becas para la Excelencia Docente. Su objetivo es mejorar la calidad de la educación a partir de la formación de posgrado de los docentes en universidades acreditadas del país. De acuerdo con el Informe de Gestión de 2017, desde 2015 hasta 2016, el programa amparó a 7.110 docentes, un número reducido si se compara con el total de maestros que requieren este tipo de formación.

Queda por determinar si los que han obtenido formación de posgrado han mejorado su desempeño en las aulas y en las instituciones educativas, al punto de generar mejores condiciones para el aprendizaje de sus estudiantes.

SOBRE LA FORMACIÓN EN SERVICIO

Según el Sistema de Formación Docente en Colombia, el subsistema de formación en servicio es el encargado de fortalecer conceptos y competencias para el ejercicio práctico y cotidiano de la docencia. De manera general, todo el sistema está atravesado por tres componentes transversales: la teoría, la práctica y la investigación. Podría decirse al respecto que es en este subsistema donde la práctica y la investigación (especialmente la investigación en el aula) cobran mayor relevancia, en tanto tienen que ver con el aprendizaje a lo largo de la vida como maestro. Se trata del mejoramiento continuo de los profesionales al servicio del aprendizaje.

Para atender este objetivo, el MEN ha diseñado diversas acciones que pretenden tener en cuenta la estructura descentralizada del país y a las condiciones diferenciadas de los contextos urbanos y rurales de los departamentos. Los Planes Territoriales de Formación de Docentes buscan que, en

cada entidad territorial, con el liderazgo de las Secretarías de Educación, se acompañe y forme a los docentes para ajustar sus procesos de enseñanza al contexto y las particularidades de la región. Existen cursos de corta duración promovidos por las 21 universidades avaladas por el MEN que se realizan en el marco de la ECDF (Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa), con el objetivo de gestionar su ascenso. Por último, están los cursos de actualización pedagógica ofrecidos también por universidades avaladas, pero no tienen efecto sobre la evaluación y son financiados por convenio del MEN con el ICETEX.

A propósito, el informe de rendición de cuentas del MEN (2017 a) reporta que se realizaron 44 retroalimentaciones y quince asistencias técnicas en las entidades territoriales para asesorar los Planes de Formación Docente. También, para ese mismo año, se registra la primera cohorte de los cursos de corta duración realizados en el marco de la evaluación de ascenso, realizado por 8.108 docentes en programas en convenio con las universidades avaladas para este propósito. Con respecto a los cursos de actualización pedagógica, recientemente se está configurando un convenio con el Icetex, en el que se estima que 1.264 docentes podrían ser beneficiados con la financiación. Estas siguen siendo cifras bajas con respecto al total de los docentes y sus efectos en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje todavía están por evaluarse.

La formación en servicio es otra deuda en el país. Tal como se expone en la norma, las entidades territoriales están encar-

gadas de liderar este proceso, por lo que las decisiones sobre la formación dependen de su capacidad financiera. Además, existen marcadas diferencias en la exigencia de formación en servicio entre los dos estatutos vigentes⁴³. De acuerdo con el Líder de Calidad de Cúcuta, estos dos aspectos, están en detrimento de los procesos que puedan emprenderse a nivel territorial:

“(...) Tenemos dos estatutos: el 2277 y el 1278. El nuevo estatuto es más de profesionalización docente y no de formación en servicio, el antiguo estatuto era más de formación en servicio, es decir, permanentemente se ascendía, cada tres años, y eso llevaba a formarse de manera continua. En cambio, el nuevo estatuto tiene títulos, no importa cómo se obtengan. Bajo esa mirada, no le exige una formación en servicio de manera continuada, sino que tenga títulos. (...) La formación en servicio tiene una línea general que le corresponde a cada ente territorial, lo que ocurre es que se financia con sus propios recursos. (...) es una falencia que tenemos nosotros. Norte de Santander es una entidad fiscalmente limitada, aquí la oferta de formación es muy baja.” (Entrevista a Líder de Calidad, Norte de Santander, junio de 2018).

Las decisiones sobre la priorización de asuntos de formación se toman en un Comité Territorial de Formación Docente. Los comités deben analizar las necesidades de sus docentes frente a las exigencias de la educación local, nacional y global. No obstante, el país no cuenta con una evaluación de los programas de formación en ejercicio que permita medir

⁴³ La profesión docente (educación básica y media) está reglamentada por dos decretos que se implementan simultáneamente: el Decreto 2277 de 1979 y el Decreto 1278 de 2002. Con estos, se regulan las relaciones del Estado con los maestros y se establecen los mecanismos de inserción, promoción y permanencia en la carrera docente.



su impacto en el aprendizaje, mucho más cuando estos se encuentran mediados por una fuerte tendencia hacia la titulación universitaria y no a la formación situada o a la investigación en el aula. Entonces las decisiones sobre la formación en servicio están a merced del buen criterio de equipos profesionales que pueden ceñirse o no a las orientaciones ofrecidas por el MEN: “(...) *La Secretaría hace formación independientemente del crédito o no. Es una formación que se*

hace en la medida en que existan los recursos para fortalecer competencias de los docentes y de los directivos docentes. Eso se puede hacer con otras organizaciones de educación superior, incluso con fundaciones”. (Entrevista a Líder de Calidad, Norte de Santander, junio de 2018).

EVALUACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES

La evaluación docente es un tema polémico y uno de los principales puntos de divergencia entre los diferentes actores del sistema educativo colombiano. El Estatuto de Profesionalización Docente de 2002 incorporó cuatro momentos o diferentes procesos evaluativos en la profesión docente: la prueba de ingreso para formalizar su vinculación; la evaluación del periodo de prueba⁴⁴, la evaluación periódica anual de desempeño laboral⁴⁵ y la que se realiza para el ascenso o reubicación en el escalafón docente⁴⁶.

Como parte de los acuerdos entre Fecode y el Ministerio de Educación Nacional, en 2015 se generaron cambios en la evaluación para el ascenso y reubicación, anteriormente denominada “evaluación por competencias”. De esta manera, con el fin de mejorar los procesos en el ascenso de grado y la reubicación de nivel salarial de los educadores, se abrió paso a una nueva estructura evaluativa denominada Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa (ECDF) reglamentada en el Decreto 1657 de 2016, que tiene el propósito de incidir positivamente en la transformación de la práctica educativa

⁴⁴ Es la evaluación a la cual deberán someterse los docentes y directivos docentes que se hayan vinculado durante dicho año, siempre y cuando hayan estado sirviendo el cargo por un período no menor a los cuatro meses en el respectivo año. (Decreto 1278, artículo 31).

⁴⁵ La evaluación de desempeño corresponde a la ponderación del grado de cumplimiento de las funciones y responsabilidades inherentes al cargo que desempeña el docente o directivo y al logro de los resultados. (Decreto 1278, artículo.32).

⁴⁶ Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativo.

pedagógica, directiva y/o sindical de los educadores inscritos en el escalafón docente. (MEN, 2015 c).

La ECDF es una evaluación cualitativa, cuyas orientaciones ministeriales están contenidas en el Decreto 3782 de 2007. Estas orientaciones buscan mejorar el proceso de evaluación y la calidad de sus resultados. A propósito, el estudio de la Fundación Compartir *Tras la excelencia docente...* (2014) menciona que la evaluación docente en el país “no es detallada, es imprecisa en relación con la medición del desempeño del docente en el aula y no se utiliza como herramienta de aprendizaje para el docente.” (Fundación Compartir, 2014, pág.37).

Esta evaluación también reporta una diferencia entre estatutos, pues es una obligación que cubre únicamente a los docentes vinculados a partir de 2002. Esto implica que hoy más de la mitad de los docentes del país no son evaluados. Esta situación, más allá de lo normativo, implica una contradicción con la perspectiva formativa de la evaluación, cuyo objetivo es “estimular el compromiso del educador con su desarrollo profesional (...) en búsqueda del mejoramiento de la educación.” (Decreto 1278, artículo 35).

La contradicción es más clara cuando se pone de presente la relación entre formación docente y evaluación formativa. Sobre esto, un estudio del IDEP (Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico de Bogotá) afirma que: “Los requisitos [para el ascenso en el escalafón] se centran en el título, en el requisito legal de haber sido nombrado mediante concurso y en superar las evaluaciones de desempeño y de competencias. Aunque las evaluaciones

podrían dar cuenta de la experiencia del docente, no se puede asumir que hay asociación entre experiencia y resultados de la evaluación (...) No es claro, tampoco, el reconocimiento de la investigación y la innovación en términos de escalafonamiento.” (Calvo, G., Boom, A. y Martínez, A. 2014, pág. 40).

INCENTIVOS Y BIENESTAR FÍSICO, EMOCIONAL Y MATERIAL

“La comprensión emocional que surge cuando los docentes establecen vínculos con los alumnos y hacen de estos vínculos el soporte del aprendizaje, crea condiciones propicias para el aprendizaje y resultados académicos de alto nivel, genera sentimientos de satisfacción y bienestar profesional en los docentes, constituye la tarea educativa en una aventura común, vitaliza los quehaceres del enseñar.” Jaime Casassus, *La educación del ser emocional*. 2015

Esta cita del profesor Casassus permite identificar el bienestar emocional de los docentes como condición para el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes. Al respecto, cabe mencionar que un estudio realizado por Medicol Colombia, la empresa prestadora de servicios de salud para los docentes, reportó en 2012 un incremento del 12 % al 25 % en el número de maestros retirados por invalidez para ese año. En ese reporte se analizaron datos como, por ejemplo, que en 2011 se generaron 5.748 incapacidades por estrés y depresión y en 2012, 74.848 días de incapacidad por enfermedades profesionales (...) las dos principales afecciones son la falta de voz, los problemas mentales y el síndrome de ‘burnout’⁴⁷. (Velandia, 2014, pág. 17).

⁴⁷ Conocido como “crisis mental” o “fatiga mental”. Se refiere a un estado de profundo agotamiento físico causado por estrés laboral. Sus síntomas son variados, entre ellos, trastornos de sueño, pérdida de interés en el trabajo y depresión.

En relación con esta situación, la política de bienestar docente contempla acciones en tres ejes. Un eje laboral, un eje personal y un eje social. Los dos últimos se relacionan estrechamente con la generación de condiciones de seguridad física, emocional y social. Según el Informe de Rendición de Cuentas, (MEN 2017 a), el Ministerio ejecuta los siguientes programas: Encuentros de bienestar laboral docente: “Trabajo con amor para hacer de Colombia la mejor educada”, Encuentros de Docentes Orientadores, Juegos Deportivos Nacionales del Magisterio, Encuentro Nacional Folclórico y Cultural del Magisterio y atención psicosocial cuando las condiciones lo requieran. Se reportan en el informe las cifras de los participantes en cada una de las actividades realizadas, pero no es clara la manera como contribuyen a disminuir el riesgo de enfermedad en los docentes y directivos docentes.

Sobre las condiciones materiales, se debe analizar no solamente la remuneración salarial de los maestros sino también las condiciones de vida en las que realizan su trabajo. El rector de la ENS de Mitú señala que:

“(...) Hablar de ruralidad en el departamento de Vaupés es hablar de selva amazónica, regiones totalmente selváticas donde no hay vías, la única forma es la ruta aérea, cero conectividades, cero medios de comunicación (...) Población dispersa, sobre todo porque en estas selvas las vías de comunicación son los ríos y las trochas, nada más... Nosotros no tenemos carreteras, ni siquiera vías terciarias, no hay. Entonces la canasta educativa en general es muy costosa. Para el departamento, tener que garantizar cobertura a través de estrategias de internados implica tener internados allí y garantizar la alimentación a los estudiantes que allí viven, todo el tiempo, y a los docentes. Acá tenemos un buen número de docentes

que viven en un casino fiscal. Son docentes que vienen del interior del país, y como una especie de estímulo se les da alojamiento, porque con el costo de vida que hay aquí en Mitú el salario de docente no es suficiente.” (Rector de Escuela Normal Superior de Mitú, comunicación personal, junio de 2018).

Así mismo, la creación de escenarios de reconocimiento a la labor docente y de intercambio de experiencias se convierten en una condición de bienestar, toda vez que reportan un incentivo no necesariamente económico que puede tener repercusiones en el mejoramiento de los aprendizajes. Este es el caso de los Foros Nacionales de Educación, reglamentados por la Ley 115 y convocados anualmente por el MEN. Estos se han convertido en espacios de intercambio y reconocimiento de experiencias, primero en lo local y luego a nivel nacional. La tabla 1 indica las temáticas abordadas por los Foros en los últimos ocho años.

TABLA 1 TEMÁTICAS ABORDADAS POR LOS FOROS EDUCATIVOS NACIONALES EN LOS ÚLTIMOS OCHO AÑOS

AÑO	TEMA PRINCIPAL
2010	Calidad educativa
2011	Educación de calidad, el camino para la prosperidad
2012	Formar para la ciudadanía es educar para la paz
2013	Modernización de la educación media y tránsito a la terciaria
2014	Matemáticas para todos y con todos
2015	Mejores prácticas de aula
2016	Ambiente escolar
2017	Educación para la paz
2018	Educación rural

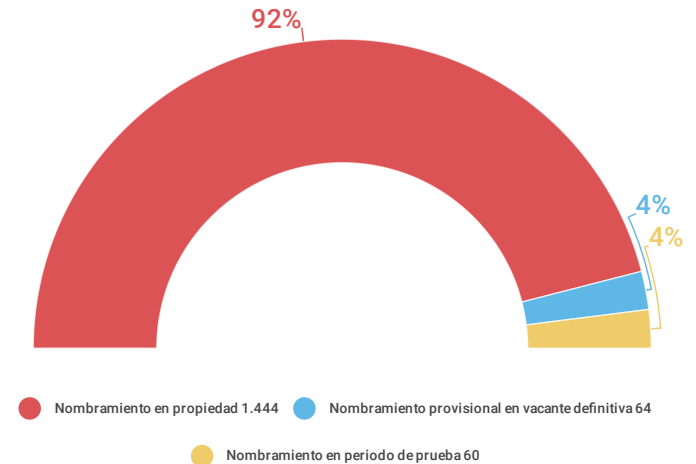
Es de reconocer que los temas propuestos por los foros han avivado la reflexión pedagógica en torno a los asuntos neurálgicos que relacionan las prácticas pedagógicas de los docentes con el mejoramiento de los aprendizajes y, de manera particular, con las apuestas del MEN que se orientan hacia este propósito.

Queda una pregunta en el ambiente: ¿Cuál es la relación que se teje entre cada uno de los niveles de formación del sistema, la evaluación docente y la política de bienestar e incentivos? Aunque la respuesta a esta pregunta requiere un análisis más detenido, la aproximación a las acciones realizadas en los últimos años revela acciones desarticuladas e incoherentes con los propósitos trazados para el mejoramiento de los aprendizajes en el país. ¿Cómo garantizar maestros cualificados en las aulas con acciones de formación en ejercicio limitadas y que no cuentan con evaluación de sus resultados? ¿Cómo garantizar maestros cada vez más motivados con el ejercicio de su labor sin acciones sistemáticas que procuren su bienestar físico y de incentivos?

MAESTROS Y RURALIDAD

Hasta aquí se han mencionado de manera general tres condiciones asociadas al desarrollo profesional de los docentes y directivos docentes. Pero ¿qué pasa cuando nos referimos a las condiciones para el desarrollo profesional docente en los escenarios rurales? Lo primero que llama la atención es la ausencia de datos al respecto. Ya se ha mencionado en este informe la amplia brecha que existe entre la educación rural y urbana en todos sus componentes. Por supuesto, las condiciones para el profesional y el trabajo docente se incluyen allí.

GRÁFICO 2 TIPO DE VINCULACIÓN DE DOCENTES



FUENTE: DMEN (2017).

En primer lugar, vale la pena llamar la atención sobre algunos datos. Del total de los docentes nombrados en áreas rurales, los datos del MEN de 2017 reportan que la planta provisional alcanza un 18,1 % frente a un 7,2 % en zonas urbanas. En cuanto a los directivos docentes, según la misma fuente de datos, el porcentaje de provisionalidad es menor. Se estima que el 92 % de los 1.568 docentes en ejercicio se encuentra nombrado en propiedad, el 4 % está en provisionalidad y, el 4 % restante corresponde a directivos en periodo de prueba.

A simple vista, los porcentajes no parecen alarmantes. No obstante, la dispersión de las sedes en las áreas rurales, sumada a la dificultad en el acceso a los territorios, ubica la provisionalidad docente en las zonas rurales en un escenario crítico, toda vez que se convierte en un factor que da lugar a repetidos traslados entre colegios e incluso entre regiones,

poniendo en riesgo el buen desarrollo y la sostenibilidad de procesos pedagógicos y, por tanto, el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes.

Con respecto a la vinculación, en el marco del estatuto docente, la distribución porcentual de docentes y directivos docentes en áreas rurales es similar a la de las áreas urbanas. Para el caso de los directivos docentes un 74 % corresponde al Decreto 2277, 24% al 1278 y 2 % al régimen especial de educación (Decreto 804 de 1995). Como se destacó en un apartado anterior, uno de los efectos centrales de estar vinculado con uno u otro estatuto tiene que ver con la evaluación de desempeño y el consecuente acompañamiento a los procesos de mejoramiento de las prácticas de directivos y docentes.

A modo de ejemplo vale la pena citar uno de los hallazgos de la investigación que adelanta la Fundación Empresarios por la Educación con la Universidad de La Salle, a propósito del liderazgo directivo en contextos rurales, que tiene que ver con la gestión de alianzas para el desarrollo de los proyectos educativos institucionales y su sostenibilidad. El documento (no publicado) señala que “la gestión de alianzas resulta una acción particularmente compleja en los contextos rurales. En los casos analizados no es posible otorgar relevancia a la existencia de alianzas con organizaciones gubernamentales (SE u otras instituciones del Estado) o no gubernamentales. En las instituciones educativas de Mitú y Cumbal, por ejemplo, prima la gestión con la comunidad campesina, esto es,

con los vecinos, con los que manejan los mototaxis, con el que coordina el transporte por el río, con las familias y con los sabios y otros miembros de los Cabildos.” (FExE y Universidad de La Salle, 2018).

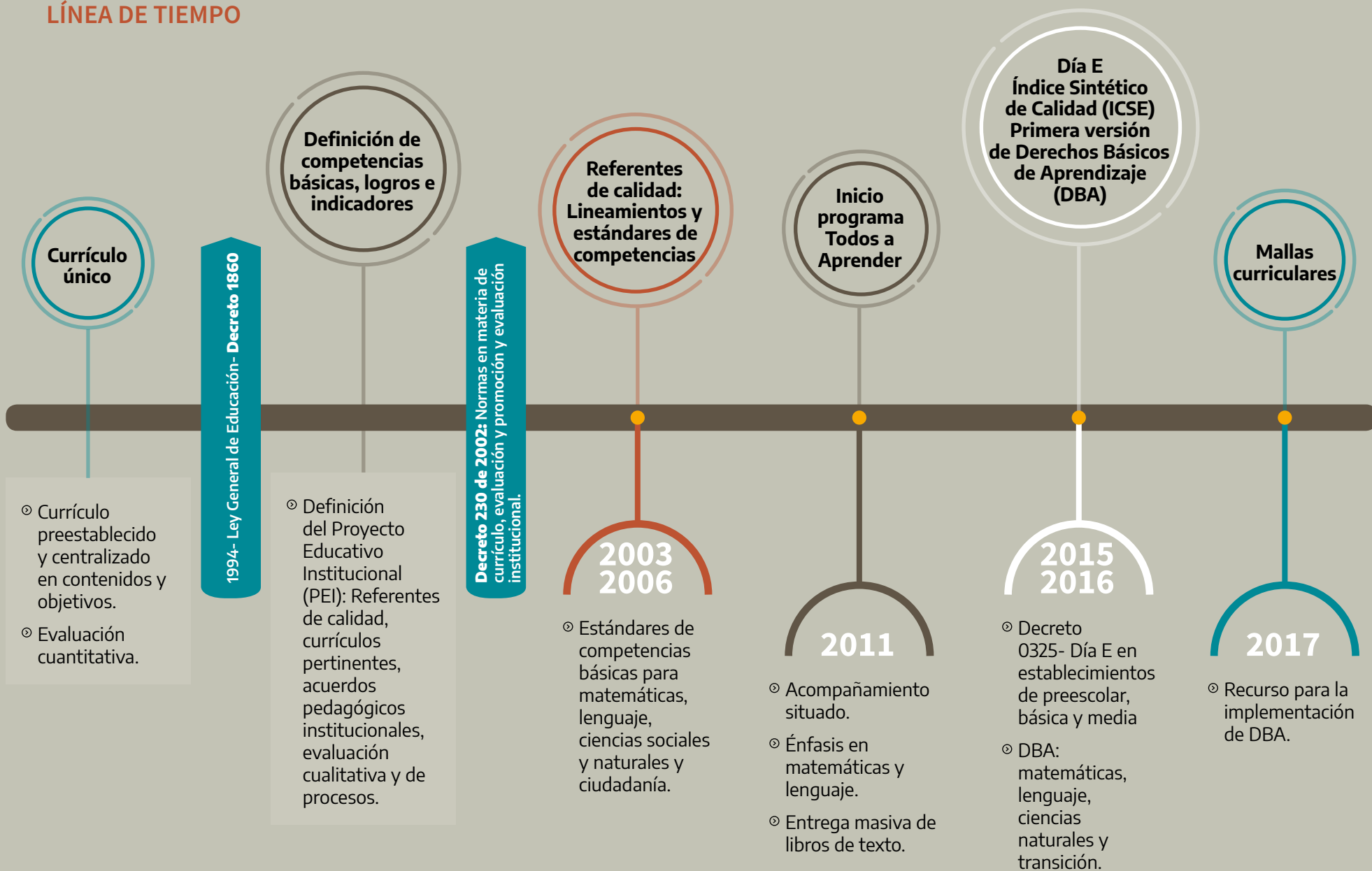
En efecto, de acuerdo con la literatura contemporánea referida a la gestión escolar, la gestión de alianzas es un componente ineludible para el mejoramiento de las prácticas educativas y, por lo tanto, debería ser un asunto de atención y acompañamiento por parte de las administraciones locales en educación. No obstante, esto no está sucediendo en los contextos rurales.

La investigación contempló además el estudio de casos paradigmáticos que desafían el ejercicio de la dirección docente en contextos rurales. Así, se tuvo en cuenta la gestión directiva en zonas con población rural dispersa, los efectos de la violencia sistemática en la vida escolar, la crisis migratoria, entre otros asuntos que merecen análisis detenidos, en la medida en que afectan la labor docente, la gestión directiva y, por ende, el aprendizaje de los estudiantes.

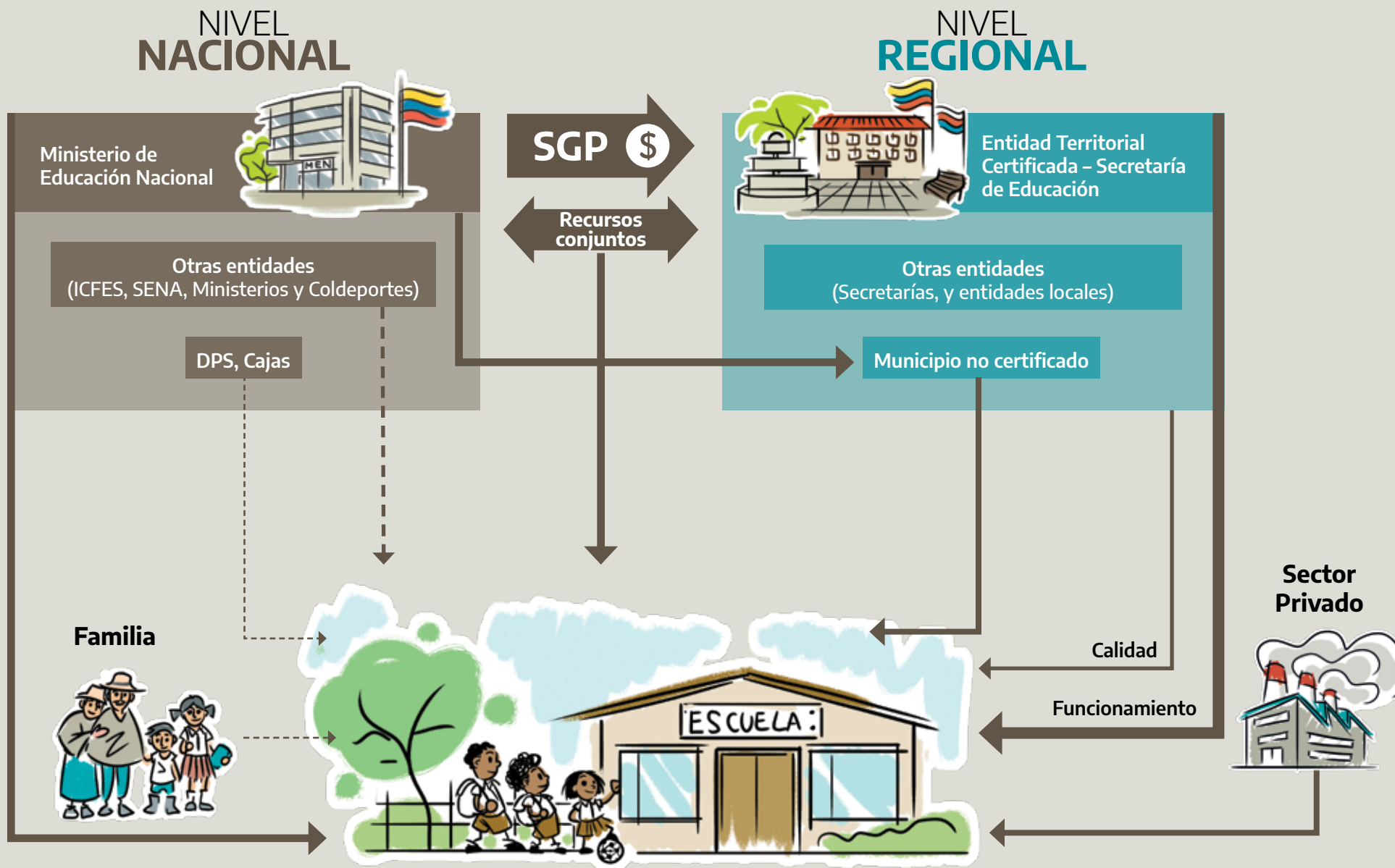
Respecto a la formación de docentes en ejercicio no se cuenta con datos diferenciados para quienes trabajan en las zonas rurales. Igual ocurre con la cobertura y especificidad de los programas de bienestar docente. Ya se mencionó que a la fecha solo el PTA merece un especial reconocimiento debido a su cercanía a las realidades rurales del país. Sin embargo, sigue siendo una deuda.

CONDICIONES PARA EL APRENDIZAJE

LÍNEA DE TIEMPO



FLUJO DE LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO



© **NOTA:** Las flechas indican la dirección del flujo de recursos y su grosor denota el volumen proporcional de los mismos.

SOLTAR EL NUDO

FINANCIACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO



Este capítulo contiene cuatro secciones. Una inicial que describe el funcionamiento general de la financiación de la educación preescolar básica y media. La segunda trata de la inversión en educación rural. La tercera trabaja cuatro programas específicos destacados en los planes sectoriales educativos: Jornada Única (JU), Programa Todos a Aprender (PTA), Programa de Alimentación Escolar (PAE) y programa de educación media y su articulación con la educación técnica y superior. La quinta sección se ocupa de aspectos de gasto e inversión para docentes y directivos docentes.

EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA (EPBM)

El actual cambio de gobierno constituye el mejor momento para retomar los análisis y plantear nuevos desafíos. Los recursos destinados al financiamiento de la educación determinan el futuro inmediato de millones de niños, niñas y

jóvenes y las posibilidades de crecimiento económico y social del país. De ahí, la importancia de comprender cómo se financia la educación en Colombia, identificar sus principales desafíos y buscar alternativas de solución que puedan concretarse en los próximos cuatro años.

¿QUÉ SABEMOS DEL GASTO Y LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN?

Desde el comienzo de esta década, la consigna “*Gastar para aprender y aprender a gastar*” ha acompañado el propósito de mostrar que el gasto en educación puede convertirse en uno de los principales instrumentos de política pública en tanto no sea malgastado, logre disponer de los recursos necesarios para garantizar el derecho a aprender en las instituciones educativas y se ejecute a favor de lo que planean las personas responsables de la educación en cada región (Mexicanos Primero, 2013).

Los indicadores sobre gasto en educación suelen emplearse para presentar un panorama general de lo que se invierte cada año en este sector. En Colombia, los recursos destinados a EPBM concentran el 62 % del gasto educativo (MEN, 2018 a), y son ejecutados en su gran mayoría por las entidades territoriales tras el propósito de contribuir a garantizar este derecho.

El gasto en educación se clasifica en público⁴⁸ y privado⁴⁹. El primero está integrado por diferentes fuentes de

⁴⁸ En este informe se tomó como referencia el indicador de gasto público en EPBM propuesto por la OCDE que incluye desembolsos directos en instituciones educativas, subsidios otorgados a los hogares administrados por las instituciones educativas y relacionadas con la educación, es decir, gastos del Ministerio de Educación y otros ministerios, gobiernos locales y regionales y otras agencias públicas (Saavedra y Forero, 2018).

⁴⁹ En este informe se tomó como referencia el indicador de gasto privado en EPBM propuesto por la OCDE, que corresponde a los realizados por las familias que matriculan a sus hijos en colegios privados que son financiados con el cobro de mensualidades (OCDE, 2018).



“LLEGAMOS A UN PUNTO NEURÁLGICO DE LA ESCUELA Y ES QUE REALMENTE LOS RECURSOS SON MUY POCOS Y, POR DECIRLO DE ALGUNA MANERA, CADA VEZ MENORES, PORQUE AUMENTA EL COSTO DE LA VIDA Y EN ESA MISMA PROPORCIÓN NO AUMENTAN LOS RECURSOS DE LA ESCUELA.”

RECTOR COLEGIO URBANO DE ITAGÜÍ, JUNIO DE 2018, COMUNICACIÓN PERSONAL.

recursos públicos entre los que se destaca el Sistema General de Participación (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y recursos propios invertidos por gobiernos locales y otras entidades del Estado diferentes al Ministerio de Educación Nacional. El segundo está asociado a los costos educativos que pagan las personas en las instituciones de educación sin financiamiento público.

Entre 2010 y 2017 el gasto privado creció 28,39 % y el público tan solo 19,64 %, con un incremento promedio anual de 3,67 % en el gasto privado y 2,7 % en el público. El gráfico No. 11 muestra que, en contraste con el aumento del gasto en EPBM, se mantiene una participación en el producto interno bruto del país inferior a 5 % (4,69 % del PIB en 2017) y una significativa contribución con recursos privados de los colombianos superior al 25 %, por encima del promedio de 15 % establecido para los países de la OCDE (Heras Recuero, L. y E. Olaberría, 2018).

Durante los últimos ocho años, los gastos de funcionamiento que en su gran mayoría son ejecutados por las entidades territoriales producto de transferencias con destinación

específica, concentran cerca del 80 % del gasto público en EPBM. En contraste, el gráfico No. 2 muestra que los recursos de inversión mediante los cuales se destinan partidas presupuestales para el mejoramiento de la calidad de la EPBM perdieron participación en el presupuesto público desde los últimos cinco años en 5,5 puntos porcentuales, al pasar de 25,6 % (8,5 billones) en 2013 a 20,1 % (6,8 billones) en 2017.



AUNQUE TANTO EL GASTO PÚBLICO COMO EL PRIVADO HAN AUMENTADO EN LOS ÚLTIMOS OCHO AÑOS, EL GASTO PRIVADO EN EPBM CRECIÓ MÁS QUE EL PÚBLICO.

GRÁFICO 1A GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN
PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA 2010 - 2017
(BILLONES DE PESOS / PRECIOS CONSTANTES DE 2018)

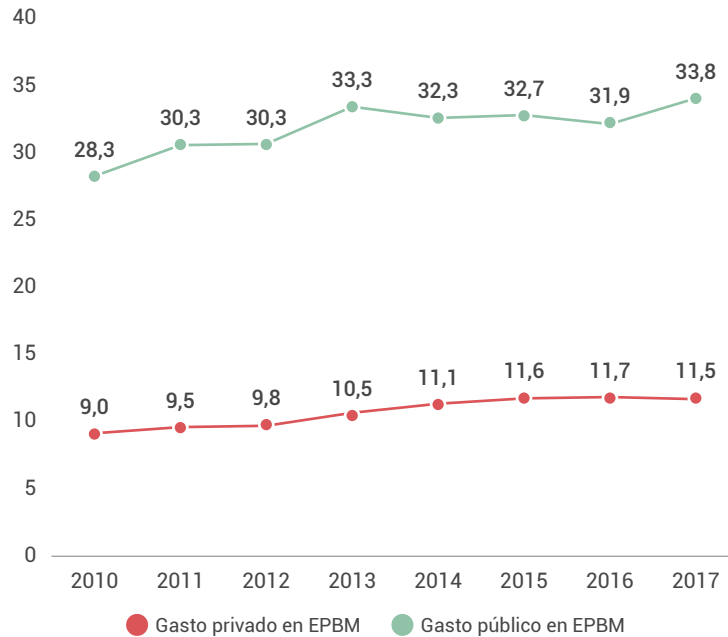
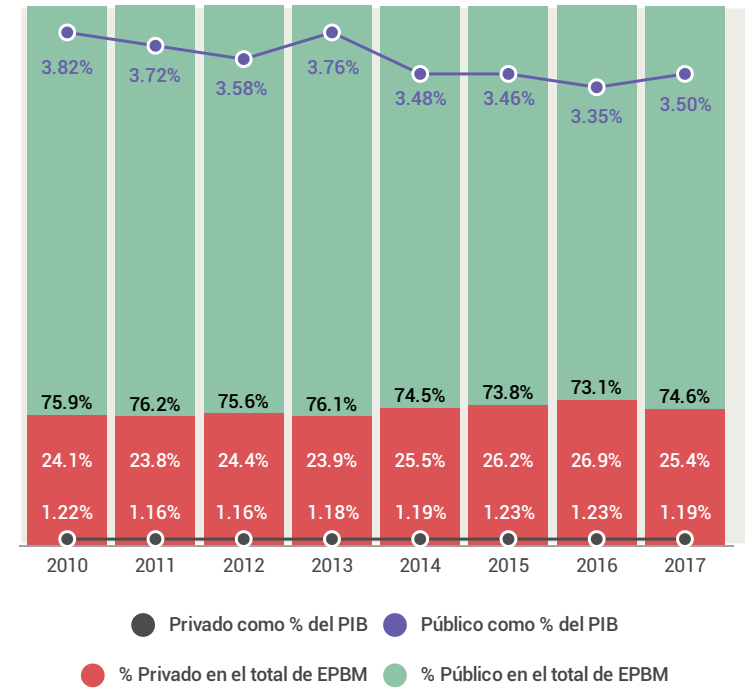


GRÁFICO 1B GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN
PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA 2010 - 2017
(% DEL PIB Y % DEL TOTAL DEL GASTO)



FUENTE: Datos de gasto público y privado, Ministerio de Educación Nacional, consulta en junio de 2018. Datos macroeconómicos (inflación y producto interno bruto nominal por demanda). Consulta Dane, junio de 2018. Elaboración propia.

Según funcionarios de la Secretaría de Educación de Barranquilla, la importancia de invertir en el mejoramiento de la calidad se refleja en resultados palpables:

“Para el caso del Distrito de Barranquilla, las inversiones para mejoramiento de la calidad educativa se han destinado a estrategias enfocadas a la disminución de la brecha que existe entre las instituciones educativas, teniendo en cuenta debilidades y fortalezas de cada una. Es así como

se realizó un diagnóstico al inicio de la administración actual para revisar cómo se encontraban los estudiantes de las instituciones educativas oficiales de la ciudad en competencias básicas, priorizando las áreas de lectura y matemáticas. Estas estrategias han impactado positivamente los resultados de la ciudad a nivel nacional en todos los indicadores de calidad educativa, permitiendo que se destaquen por su excelencia estudiantes, docentes e instituciones educativas distritales.” (Funcionario

EL INCREMENTO EN EL GASTO PÚBLICO HA PERMITIDO AUMENTAR RECURSOS PARA ATENDER OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EDUCATIVO, PERO NO EN LA MISMA MEDIDA, PARA INVERTIR MÁS EN EL MEJORAMIENTO DE LA EPBM.

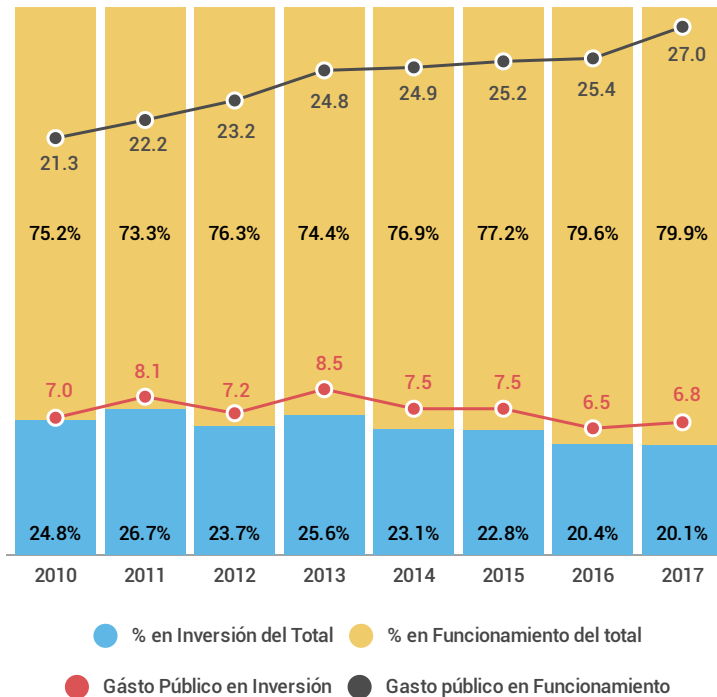
Secretaría de Educación de Barranquilla, comunicación personal, círculo de aprendizaje de Atlántico, junio de 2018).

¿CÓMO SE DISTRIBUYE EL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN?

Aunque el gasto en EPBM ha aumentado en los últimos ocho años no se ha producido un incremento en la participación de este gasto en el PIB. Por su parte, el incremento en el gasto público en EPBM se ha destinado a aumentar recursos para atender obligaciones relacionadas con el funcionamiento del servicio educativo y, no en igual medida, a proveer mayores recursos para el mejoramiento de su calidad. Así mismo, el gasto privado en EPBM ha crecido en mayor proporción al público, lo cual ubica a Colombia como uno de los países con mayor gasto privado en EPBM con respecto a países de la OCDE.

Al focalizarse en el gasto público, el gráfico 3 describe los recursos públicos aportados por las diferentes fuentes de financiación del gobierno nacional a EPBM, de las cuales el rubro de transferencias a entidades territoriales se mantuvo entre 75,2 % (2010) y 79,9 % (2017), los recursos de inversión administrados por el Ministerio de Educación Nacional y otras entidades del Estado, entre 9,8 % (2010) y 11,1 % (2017) y los restantes, que corresponden a recursos propios de las entidades territoriales y del SGR, en menos del 10 % para 2017. Al integrar los recursos del SGP, inversión administrada por el Ministerio, otras entidades del Estado y otras transferencias, se puede identificar que en los últimos ocho años las entidades nacionales han concentrado entre el 90,3 % (2010) y 92,5 % (2017) de las decisiones sobre apropiaciones del gasto público para EPBM.

GRÁFICO 2 PRINCIPALES RUBROS DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA 2010 - 2017
(BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2018 Y COMO % DEL TOTAL)



FUENTE: Datos de gasto público, Ministerio de Educación Nacional, consulta en junio de 2018. Datos macroeconómicos (inflación y producto interno bruto nominal por demanda) Dane, consulta en junio de 2018. Elaboración propia.

GRÁFICO 3A TRANSFERENCIAS EN GASTO EN EPBM Y SUS PRINCIPALES COMPONENTES 2010 - 2017

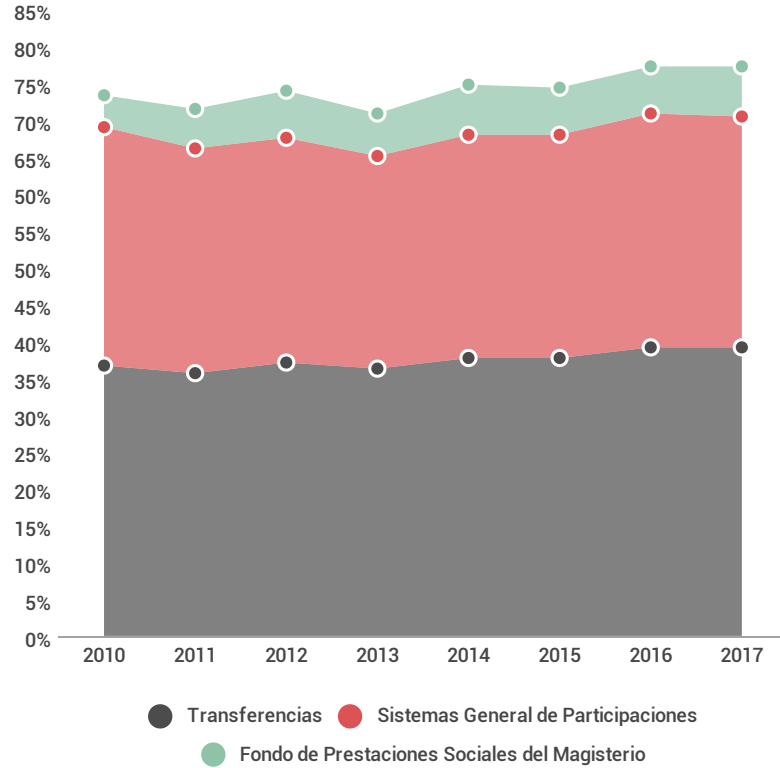
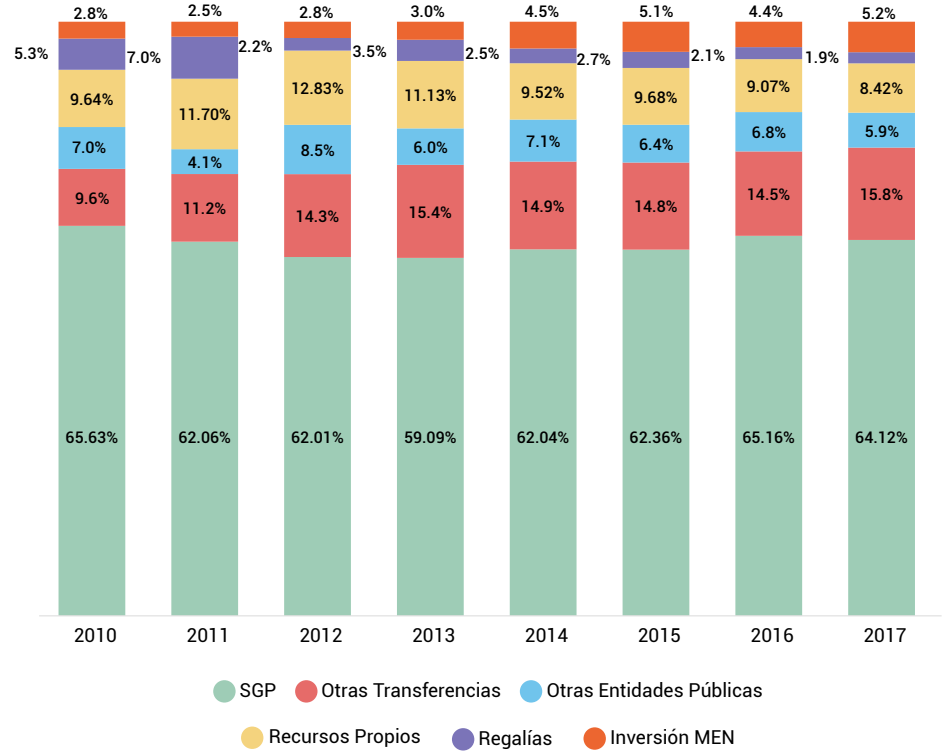


GRÁFICO 3B FUENTES DE GASTO EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA 2010 - 2017



FUENTE: Datos de gasto público y privado, Ministerio de Educación Nacional, consulta en junio de 2018. Datos macroeconómicos (inflación y producto interno bruto nominal por demanda). Consulta Dane, junio de 2018. Elaboración propia.

Además, en este mismo gráfico (gráfico 3) se muestran las principales fuentes de financiación del gasto público en EPBM, en su orden. Sobresalen el Sistema General de Participaciones, los recursos propios que aportan las diferentes entidades territoriales y que invierten otras entidades del Estado en educación, el SGR y rubros destinados a inversión administrados por el Ministerio de Educación Nacional.

EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP)

El SGP se crea con el propósito de desarrollar un proceso de descentralización, establecer responsabilidades en la prestación del servicio educativo entre las entidades territoriales y de la nación, fortalecer las instituciones educativas y apoyar la reorganización del sistema educativo⁵⁰. Es el sistema mediante el cual la nación reparte recursos a las Secretarías de Educación certificadas para que puedan cumplir con las obligaciones básicas asociadas a la garantía del derecho a la educación en sus territorios. A estos objetivos se suma que este sistema aportó en promedio, durante los últimos ocho años, el 62,8,% del gasto público en EPBM (Gráfico 3).

En este mismo gráfico se observa una disminución del SGP entre 2010 y 2013 que luego comienza a revertirse a partir de

2014. Sin embargo, en los últimos ocho años, de 2010 (65,63 %) a 2018 (64,12 %) disminuyó sus aportes a EPBM en medio de un panorama en el que este sistema ha perdido participación en las apropiaciones del sector en el presupuesto general de la nación, pasando de 62,69 % en 2010 a 58,53 % en 2017.

Ahora bien, entre los actuales criterios para distribuir los recursos del SGP para educación se destacan los destinados a la prestación del servicio y a la calidad. La prestación del servicio asigna recursos a las entidades territoriales por población atendida -mediante la metodología de tipologías- y población por atender, para destinarlos al pago de la nómina docente y administrativa, a la atención de necesidades educativas especiales y a los internados (SED-Bogotá, 2018). Los recursos destinados a la calidad se giran por concepto de matrícula a las entidades territoriales con el propósito de financiar estrategias para mejorar la calidad de la educación y, por concepto de gratuidad, a las instituciones educativas para no cobrar a los estudiantes derechos académicos ni servicios complementarios.

Al revisar cómo han funcionado estos mecanismos de asignación del SGP en las entidades territoriales, ciudades como Bogotá plantean que “el gobierno nacional ha venido buscando reconocer de forma más precisa los costos diferenciados, no solo entre entidades territoriales, sino al interior de las mismas, al ligar la asignación por estudiante a las características de la matrícula oficial atendida. Sin embargo, este ejercicio se realiza sobre una bolsa total de recursos que no crece de acuerdo con los costos de la prestación sino de acuerdo con las reglas de crecimiento que establecieron los

LO ANTERIOR PERMITE SUPONER QUE EL AUMENTO EN LAS ASIGNACIONES A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS POR CONCEPTO DE GRATUIDAD SE HA LOGRADO GRACIAS A LA DISMINUCIÓN EN LOS MONTOS ASIGNADOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EPBM.

⁵⁰ Acto Legislativo 01 de 2001 por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-90475_archivo_pdf.pdf

actos legislativos de 2001 y 2007 relacionados con el comportamiento macroeconómico del país. En este sentido, las tipologías se convierten en una herramienta para la distribución de los recursos más que una que reconozca los costos reales, a pesar de la cantidad de variables utilizadas y las metodologías cada vez más exhaustivas utilizadas para su construcción.”. (SED-Bogotá, 2018, pág. 25)

En cuanto a la distribución de rubros al interior del SGP, alrededor del 93 % de los recursos asignados a educación se dedican a la prestación de servicios, le sigue gratuidad con una inversión de 4,55 % en 2010 a 3,04 % en 2018⁵¹. Según el gráfico No.4, los montos asignados por SGP a las entidades territoriales para la prestación del servicio han logrado mantener una tendencia de crecimiento, mientras que los rubros

GRÁFICO 4A DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL SGP - PRESTACIÓN DEL SERVICIO (2010 - 2017)
(TOTAL DEL RUBRO EN BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2018)

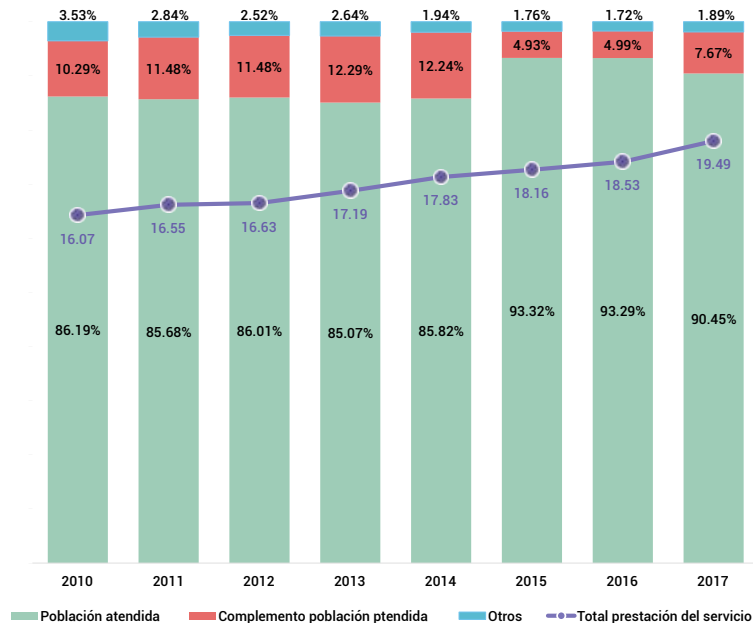
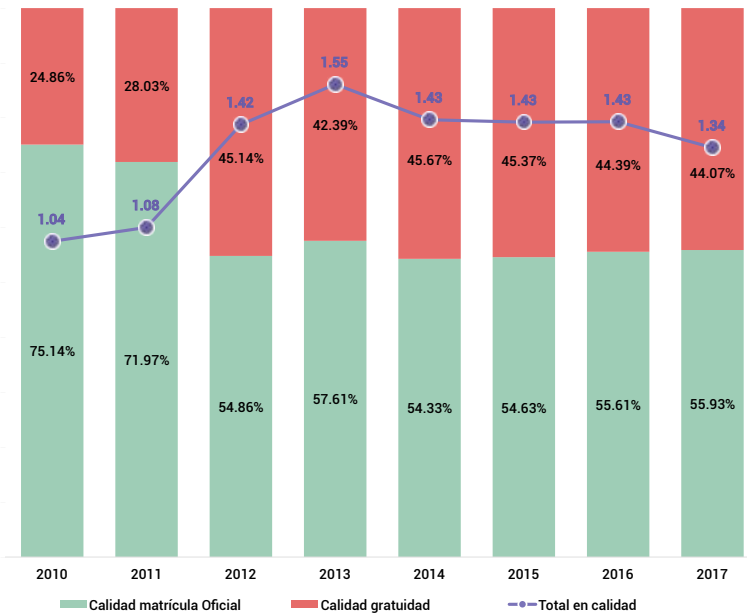


GRÁFICO 4B DISTRIBUCIÓN RECURSOS DEL SGP - CALIDAD (2010 - 2017)
(TOTAL DEL RUBRO EN BILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 2018)



FUENTE: Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría de Educación Distrital (SED, 2018). Cálculos realizados por la SED con base en DNP. Elaboración propia.

⁵¹ El SGP aporta recursos para financiar gastos en primera infancia y alimentación escolar. Dichas partidas especiales por definición no hacen parte de los rubros que se toman en cuenta para analizar el SGP. En el gráfico No.3 estos dos rubros hacen parte del concepto de transferencias.

asignados a calidad aumentaron hasta 2013 y de ahí en adelante han disminuido: en 2010 se asignaron 1,04 billones, en 2013 1,55 billones y en 2017 1,34 billones.

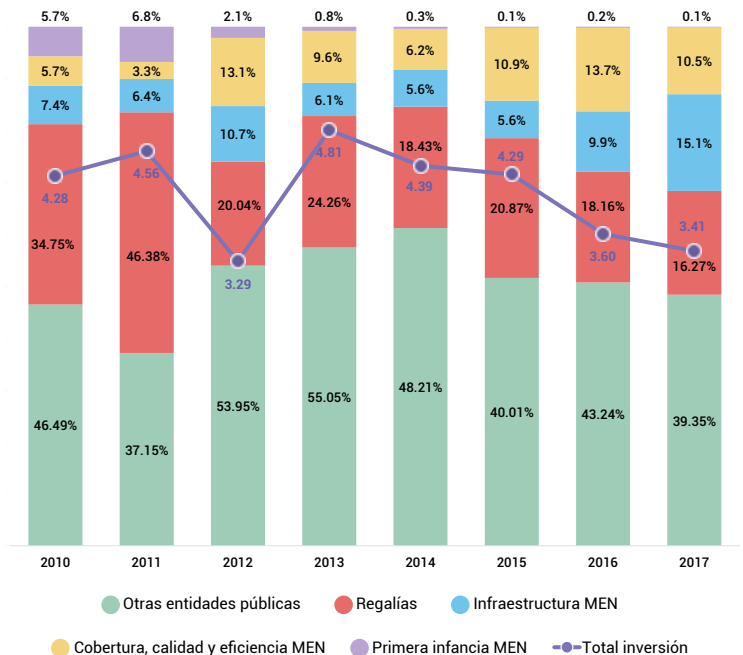
Estas redistribuciones en los montos dirigidos a la calidad educativa tienen efectos directos en los programas destinados a dichos fines, tal como lo describe una funcionaria de la Secretaría de Educación de Cucutá: “*El SGP asigna recursos a las entidades territoriales escasamente para aspectos salariales de maestros, pero en lo que tiene que ver con calidad, escasamente invertimos \$ 100 millones en formación docente. Se requiere inversión constante que es muy escasa a nivel nacional*”. (Líder de Calidad, Secretaría de Educación de Cucutá, comunicación personal, junio de 2018).

LA INVERSIÓN NACIONAL EN EPBM

De acuerdo con el Presupuesto General de la Nación (PGN), el sector educativo apropia recursos públicos por concepto de inversión al diferenciarlos de los montos destinados a funcionamiento y por la flexibilidad que representan al asignarlos para financiar programas del gobierno nacional y necesidades de las entidades territoriales.

Según el gráfico No.5, a precios de este año, en 2010 la nación invirtió 4,28 billones y en 2017 disminuyó a 3,41 billones. En medio de este contexto de escasa inversión, se observa que durante los últimos cuatro años aumentaron los recursos administrados por el Ministerio de Educación Nacional, mientras que disminuyeron los montos provenientes del Sistema General de Regalías y de otras entidades del gobierno que aportan recursos al sector educativo.

GRÁFICO 5 INVERSIÓN EN EPBM PARTICIPACIÓN PRINCIPALES RUBROS Y MONTO TOTAL EN BILLONES DE PESOS (VALORES CONSTANTES DE 2018) 2010 - 2017



FUENTE: Datos de gasto público en inversión y sus rubros obtenidos del MEN. Datos macroeconómicos (inflación) del DANE, consulta en junio de 2018.

La información disponible permite identificar que en EPBM la inversión privada corresponde a la inversión que reporta el sector solidario, adicional a las importantes contribuciones del sector empresarial y sus fundaciones⁵². Según datos del Ministerio de Educación Nacional, las instituciones de economía solidaria reportaron una inversión directa en EPBM

⁵² A diferencia del gasto privado que corresponde a los recursos que destinan las familias a la educación de sus hijos en entidades privadas.

de \$ 41 mil millones en 2010 y \$ 43 mil millones en 2017. Cabe anotar que, por disposición de la reforma tributaria de 2016, los ingresos tributarios provenientes de las cooperativas empezarán a ser destinados a la educación superior. Esta disminución en la inversión en EPBM se verá reflejada en los próximos años.

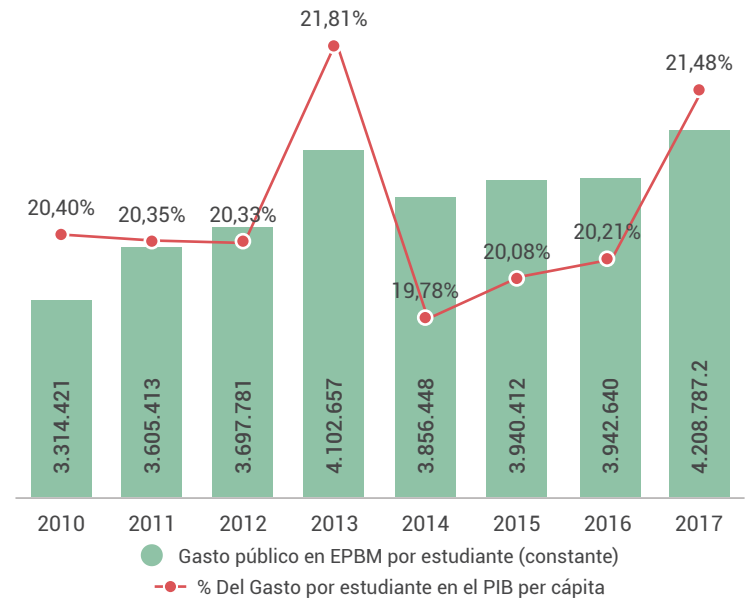
Mediante un registro complementario, la Fundación Empresarios por la Educación, a través de sus miembros y aportantes, estableció para 2017 una inversión de \$ 136 mil millones aportados por 65 empresas aproximadamente.

GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE

Con relación al gasto público por estudiante destinado a EPBM, el gráfico 6 muestra un incremento de 2010 a 2013, pasando de \$ 3,3 a \$ 4,1 millones por estudiante (precios constantes), año en el que este gasto por estudiante representaba 21,81 % del PIB per cápita. No obstante, en 2014 este indicador disminuye a 19,78% del PIB per cápita y vuelve a aumentar a 21,48 % en 2017, lo que equivale a 4,2 millones por estudiante (precios constantes) para el año 2017⁵³.

En conclusión, aunque el gasto en EPBM ha aumentado en los últimos ocho años no se ha producido un incremento en la participación de este gasto en el PIB del país. Así mismo, el gasto privado en EPBM ha crecido en mayor proporción al público, lo cual ubica a Colombia como uno de los países con mayor gasto privado en EPBM entre los países de la OCDE.

GRÁFICO 6 GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA POR ESTUDIANTE 2010 -2017 (SERIES CONSTANTES EN PESOS Y A PRECIOS DE 2018)



FUENTE: Datos de gasto público obtenidos del MEN. Datos macroeconómicos (inflación, PIB nominal por demanda, población total y población estudiantil) del DANE, consulta en junio de 2018.

“El gasto en educación por alumno en Colombia está muy por debajo del promedio de los países de la OCDE. El gasto por alumno en educación primaria solo alcanzó 28,5 % del promedio de la OCDE en 2014, y 35,9 % para educación secundaria.” (OCDE, 2018). El gasto público por estudiante que realizó Colombia en educación secundaria en 2014 fue de 3.060 USD por año, mientras que Argentina gastó 4.790

⁵³ Para calcular el gasto público por estudiante se tomó como base el gasto público en EPBM, obtenido del Ministerio de Educación Nacional, el cual incluye fuentes de gasto público nacional y local, y se dividió entre el número de estudiantes en EPBM de colegios oficiales de cada año (DANE). Estos valores nominales se convirtieron a precios constantes del año 2018. Por lo tanto, el gasto público por estudiante del gráfico 6 corresponde a valores reales del promedio nacional.

EL INCREMENTO EN EL GASTO PÚBLICO EN EPBM SE HA DESTINADO HISTÓRICAMENTE A AUMENTAR RECURSOS PARA ATENDER OBLIGACIONES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EDUCATIVO Y, NO EN IGUAL MEDIDA, A PROVEER MAYORES RECURSOS PARA EL MEJORAMIENTO DE SU CALIDAD.

USD, Brasil 3.837 USD, Chile 4.478 USD y México 3.219 USD (OCDE, 2017). Para 2016, el 83 % de los recursos públicos destinados a educación primaria y secundaria se gastaban en salarios de docentes (OCDE, 2016).

Con relación a la apuesta por profundizar la descentralización y mejorar la capacidad de las entidades territoriales en la prestación del servicio educativo, el sistema de financiamiento ha centralizado las decisiones sobre el gasto público en EPBM y las entidades territoriales continúan viendo reducido su rol a tareas administrativas relacionadas con el pago de obligaciones.

Aunque el SGP ha logrado mantener sus aportes para el financiamiento del funcionamiento de la EPBM es notoria



su baja participación en los recursos destinados al mejoramiento de la calidad de la educación. En gran medida, existe un consenso entre las entidades gubernamentales y las entidades territoriales al subrayar la necesidad de reformar este sistema y reorientarlo a financiar las grandes obligaciones del sector, simplificando sus metodologías para la asignación de recursos y simplificando sus procedimientos de transferencia y ejecución de recursos. Esta es una de las debilidades desde su creación y un punto clave para abordar en una reforma educativa que no da más espera.

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN RURAL

En esta sección se hace un análisis de la financiación de la educación en la ruralidad mediante la asignación de recursos a través del SGP a las entidades territoriales y las diferentes estrategias impulsadas por el Ministerio de Educación en los últimos ocho años. Así mismo, se revisa cómo se realiza la distribución de los recursos y su relación con los procesos de descentralización tomando como base la información aportada por el Ministerio de Educación, consultada en 2018, y los casos concretos de algunas entidades territoriales.

La educación en la ruralidad sigue siendo un reto para el país. El financiamiento del sistema escolar en Colombia es altamente centralizado. Del total de recursos financieros que el sector público destina a educación escolar, cerca del 90 % es aportado por el gobierno central, magnitud que se ha mantenido en un rango entre 90,4 % y 90,9 % durante la década de 2010 mientras que el restante 10 % es aportado por las 95 entidades territoriales certificadas y municipios no certificados. (OCDE, 2018).

¿CÓMO SE FINANCIA LA EDUCACIÓN RURAL A TRAVÉS DEL SGP?

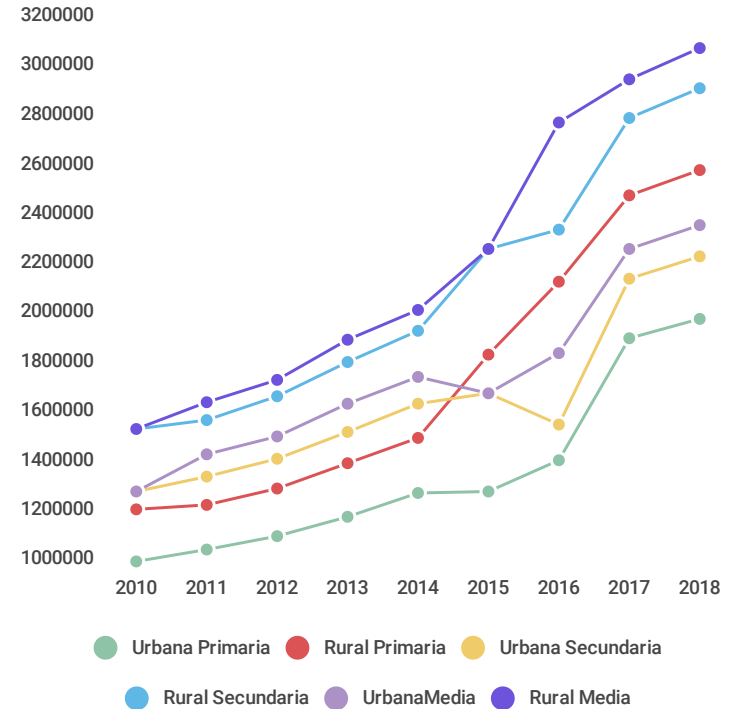
Los recursos del SGP se distribuyen atendiendo a los criterios de población atendida y población por atender, buscando condiciones de eficiencia y equidad.

Para la distribución de recursos por población atendida, “se determina una asignación por alumno, de acuerdo con las tipologías que define la nación atendiendo los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades), y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional.” (Datos consultados MEN, junio de 2018).

La metodología utilizada para 2017 mantiene 95 tipologías educativas por criterios de costos de prestación del servicio educativo, incluyendo el componente de calidad y eficiencia. El modelo de tipologías financia esencialmente los tres componentes básicos de gasto fijo para la prestación del servicio educativo: nómina docente, gastos administrativos autorizados y contratación de la prestación del servicio.

La asignación por tipologías para calcular las transferencias que se realizan a las entidades territoriales por SGP⁵⁴ estableció que para 2018 el promedio por estudiante de una zona rural en los niveles de primaria, secundaria y media es de \$ 2.889.885, mientras que el de un estudiante urbano es de \$ 2.222.988. A continuación, se presenta la asignación en los últimos ocho años en los niveles urbano y rural por nivel educativo.

GRÁFICO 7 ASIGNACIÓN PROMEDIO PER CÁPITA RURAL-URBANA (2010-2018)



FUENTE: Fundación Empresarios por la Educación. Cálculos basados en datos aportados por el Ministerio de Educación Nacional (julio de 2018).

La asignación de recursos por estudiante se realiza en mayor proporción en los niveles de media y secundaria rural. Esto se explica en gran medida por el bajo número de estudiantes en establecimientos educativos rurales sobre el número de recursos asignados, teniendo en cuenta las características

⁵⁴ La tipología incorpora el costo de la nómina de los docentes y administrativos de los establecimientos educativos (EE), el costo de la contratación de la prestación del servicio y los gastos administrativos autorizados. (Datos consultados, MEN, 2018)

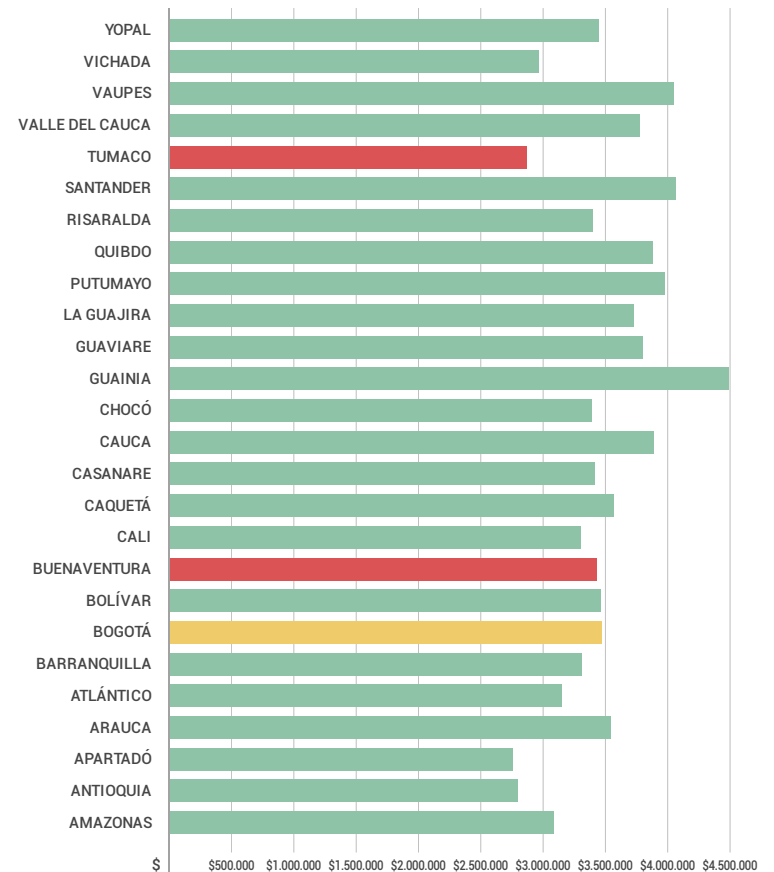
MÁS DEL 70 % DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A TRAVÉS DE ESTA TIPOLOGÍA TIENE DESTINACIÓN ESPECÍFICA DIRIGIDA AL PAGO DE NÓMINAS. POR LO TANTO, LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PARA PROMOVER ESTRATEGIAS DE CALIDAD SE DILUYE.

de dispersión poblacional de los territorios rurales y la baja oferta de estos niveles educativos.

Teniendo en cuenta que en educación el SGP es la principal fuente de financiación, en 70 de las 95 entidades territoriales certificadas (ETC), en 2017 el SGP representó el 70 % de los recursos. El porcentaje es mayor en entidades territoriales (ET) con población más vulnerable como Chocó, Magdalena o Cauca, con un 80 %. Solo en nueve entidades territoriales el aporte del SGP fue del 65 %: Bogotá, Medellín, Atlántico, Valle del Cauca. A continuación, se presenta el promedio de asignación per cápita en zonas rurales en algunas entidades territoriales para el año 2018.

Vale la pena tener en cuenta que la asignación promedio para 2018 de un estudiante de la zona rural en Bogotá es muy similar a la de un estudiante de zonas rurales de Buenaventura y Tumaco, regiones que no cuentan con recursos propios, como en el caso de Bogotá, para completar los elementos de la canasta educativa que no alcanzan a financiarse con estas asignaciones. Para 2016, Bogotá aportó el 42,8 % del gasto total en educación con recursos propios, mientras que Buenaventura aportó el 3,5 % y Tumaco el 0,01% (MEN, 2018 a). Por lo tanto, estos criterios de asignación han profundizado las brechas regionales toda vez que una Secretaría de Educación como Bogotá, mediante recursos propios, puede llegar a asignar hasta \$ 5 millones a la financiación de la canasta educativa de un estudiante rural.

GRÁFICO 8 PROMEDIO ASIGNACIÓN POR ESTUDIANTE ZONAS RURALES POR ENTIDAD TERRITORIAL



FUENTE: Fundación Empresarios por la Educación. Cálculos basados en datos aportados por el Ministerio de Educación Nacional (julio de 2018).

La ruralidad de Bogotá tiene características muy diferentes a la ruralidad de municipios como Tumaco o Buenaventura, no solo por la dispersión poblacional, sino en particular por las diferencias en acceso a servicios, infraestructura, condiciones económicas, políticas e instituciones. Estos criterios de asignación por supuesto profundizan las brechas en las regiones y las capacidades técnicas de las Secretarías de Educación para entender y proyectar los recursos orientados a atender estas particularidades rurales, lo que hace que el problema sea más complejo. Esto es así en el caso de municipios certificados, porque los demás dependen de los departamentos donde se hace mucho más complejo el acompañamiento a sedes rurales dispersas debido al tamaño de los mismos, los costos de desplazamiento y la debilidad institucional de buena parte de las administraciones, en particular en las regiones de la Orinoquía, Amazonía, Pacífica y Caribe.

Al respecto, la OCDE (2018) menciona que las asimetrías territoriales fiscales no son compensadas adecuadamente en el sistema educativo. La distribución territorial es asignada principalmente por estudiante, sin mayores compensaciones por el grado de vulnerabilidad social y económica de diferentes departamentos. Al complementar con los recursos propios se generan grandes brechas entre los departamentos. Por ejemplo, Chocó, un departamento rural, con un índice de pobreza de más del 60 %, gasta lo mismo por estudiante que Bogotá, uno de los municipios más ricos del país, con uno de los índices de pobreza más bajos (OCDE, 2016).

El sistema de compensaciones es tan deficiente que los estudiantes en Chocó reciben solo un 12 % adicional en relación con los de Cali o Manizales. La distribución de los recursos y su gasto en las instituciones educativas rurales no



está logrando equiparar condiciones. Una evidencia de esto es el siguiente testimonio de una rectora de una institución educativa rural:

“La cantidad de recursos que nos dan depende del número de estudiantes que están matriculados en el SIMAT [Sistema de Matrícula Estudiantil]. Eso siempre lo hacen con corte al año anterior, no a la realidad de los estudiantes que tenemos en el momento. [Se contabilizaba] cada sede, hasta hace dos años, ahora es globalizado el número de estudiantes que se tienen de acuerdo con básica primaria y básica secundaria. Yo tengo en cuenta eso para hacer presupuestos y a veces se me pasa el gasto de cada sede de acuerdo con el número de estudiantes, por lo poquitos que tienen algunas sedes. Si yo me limitara a gastarles por número de estudiantes los dineros no alcanzan.” (Rectora zona rural, Florida Valle del Cauca, comunicación personal, junio de 2018).

La clasificación de los rubros de inversión relacionados con la ruralidad depende de las definiciones sobre lo rural y lo urbano que han desarrollado y promovido las oficinas de planeación del orden nacional y territorial.

Según el Dane, el área rural es entendida como “resto” y el DNP, define el área urbana como la cabecera municipal más el centro poblado y el área rural como su complemento (SED-Bogotá, 2018). En todos los casos, las definiciones suelen fundamentarse en la tradicional dicotomía entre lo “urbano” y lo “rural”, desde el imaginario de lo atrasado versus lo moderno. Al seguir este modelo de desarrollo excluyente, el país no ha definido una opción para lo rural y un modelo de desarrollo propio, ni ha considerado al sector rural como estratégico, lo que se refleja en una débil institucionalidad para su desarrollo.

Vale la pena ampliar la caracterización y las variables que identifican lo rural con el propósito de obtener información de mayor calidad que permita asignar recursos, respondiendo a las particularidades de los contextos territoriales y las dinámicas rurales.

En un reciente estudio⁵⁵, la Secretaría de Educación de Bogotá con la Universidad Nacional de Colombia presentó algunos aportes sobre el tema. “El campo es esa parte del territorio donde prima la baja densidad poblacional, la dispersión entre personas y unidades productivas y la baja prevalencia de ambiente construido. En cuanto al atributo funcional, el campo se caracterizaría porque una parte considerable de las actividades que en él se desarrollan están dirigidas a la explotación directa del suelo.” Estas características sugieren diferentes grados de ruralidad⁵⁶ o diferentes ruralidades que deben tenerse en cuenta a la hora de clasificar la inversión y los reportes tanto del Ministerio de Educación Nacional como de las entidades territoriales⁵⁷.

¿CÓMO SE HA FINANCIADO LA EDUCACIÓN RURAL A TRAVÉS DE LOS RECURSOS DEL NIVEL CENTRAL?

Según los reportes de ejecución presupuestal del Ministerio de Educación, en los últimos ocho años se ha invertido un total de \$ 233.191.751.034 en programas y estrategias destinadas a fortalecer la educación en las zonas rurales del país, tal como se presenta en la tabla 1.

⁵⁵ Secretaría de Educación del Distrito (SED-Bogotá). (2018), *Desafíos en la financiación del sector educativo. Diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

⁵⁶ El documento de Proantioquia (2018) *El maestro en la ruralidad: perspectivas y retos para la equidad ofrece una explicación sobre esta diversidad desde lo espacio-temporal, desde el sujeto rural y desde la vulnerabilidad*.

⁵⁷ La Misión para la Transformación del Campo dirigida por el DNP (2014 b) propuso cuatro categorías de municipios para lo que combinó criterios de población en la cabecera municipal y densidad poblacional en toda la extensión del municipio. Así, los municipios colombianos serían: ciudades y aglomeraciones, territorios intermedios, territorios rurales y territorios rurales dispersos. La población rural del país sería considerada como resto, que vive por fuera de la cabecera municipal, más la población que vive en cabeceras de municipios de menos de 25.000 habitantes considerados como rurales o rurales dispersos. Según estas categorías, habría en el país 691 municipios (el 67 % del total nacional) considerados como rurales o rurales dispersos (DNP, 2014 a). Aplicando estas categorías a los municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET) surgidos en el marco del Acuerdo de Paz, 6,2 % se clasifica en el grupo de ciudades y aglomeraciones, 14, 6% se clasifica en el grupo de territorios intermedios, 40,7 % se considera rural y 38,5 % rural disperso. (Saavedra y Forero, 2018).

TABLA 1 APROPIACIÓN DE RECURSOS MEN
PARA EDUCACIÓN RURAL

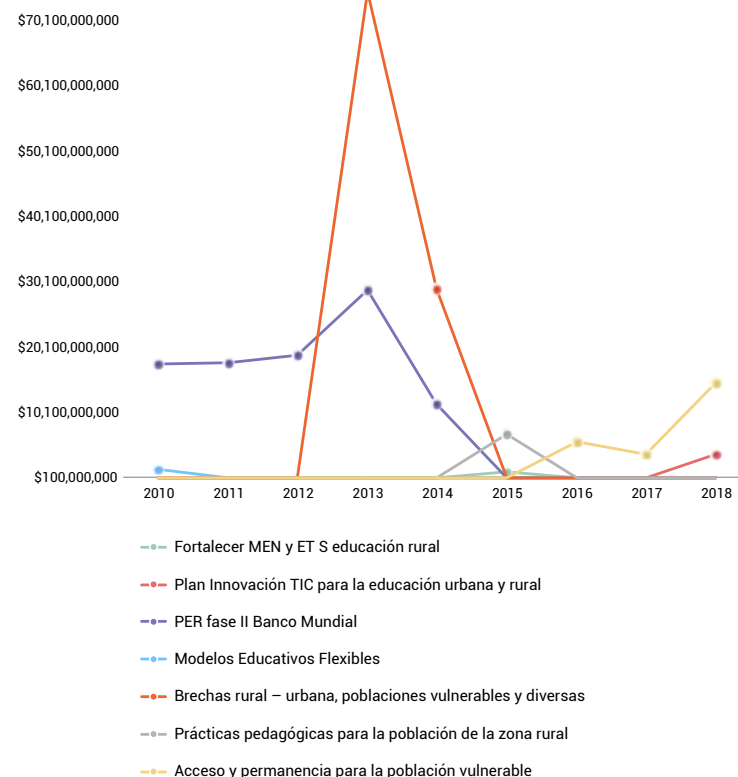
AÑO	RECURSOS APROPIADOS MEN
2010	\$ 18.714.669.136
2011	\$ 17.607.513.712
2012	\$ 18.750.000.000
2013	\$ 103.250.834.392
2014	\$ 40.171.631.130
2015	\$ 7.530.587.175
2016	\$ 5.440.367.239
2017	\$ 3.628.148.250
2018	\$ 18.100.000.000
Total general	\$ 233.191.751.034

FUENTE: Datos consultados en informes de gestión del MEN, junio de 2018. Elaboración propia.

Si bien la mayor parte de los recursos que financian la educación rural provienen del SGP, en el nivel central se han promovido estrategias que van desde el fortalecimiento de las entidades territoriales hasta el desarrollo de modelos pedagógicos flexibles. A continuación, se presentan las principales estrategias y proyectos financiados con recursos del nivel central en los últimos ocho años.

La inversión más importante que se ha realizado corresponde al proyecto PER, Fase II, que inició en junio de 2008 con la firma del acuerdo de préstamo entre la nación y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF, por 50 millones USD, mientras la implementación se inició en 2009.

GRÁFICO 9 INVERSIÓN EN EDUCACIÓN RURAL
MEN 8 AÑOS



FUENTE: Datos consultados en informes de gestión del MEN, junio de 2018. Elaboración propia.

SI DESEA SABER MÁS DEL PROYECTO DE EDUCACIÓN RURAL PER, CONSULTE EL CAPÍTULO “EL TEJIDO ROTO”.

Según la evaluación de impacto realizada por Econometría (2015)⁵⁸, el PER II se desarrolló bajo tres componentes: 1. Fortalecimiento institucional de las entidades territoriales certificadas (ETC), (10,4 % de los recursos); 2. Mejoramiento del acceso y calidad de la educación rural con intervenciones en las sedes rurales (78,7 %) y 3. Fortalecimiento institucional, seguimiento y evaluación y gestión del programa desde el MEN (10,9 %).

A partir de 2013 se incluye un rubro denominado “disminuir las brechas entre zonas rural-urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones”. Estos recursos se destinaron a la atención de diferentes poblaciones declaradas como vulnerables o diversas, como las poblaciones en condición de discapacidad o de desplazamiento, entre otras. La inversión específica en ruralidad, entonces, se rompió, en la medida en que finalizó el proyecto PER II.

Vale la pena mencionar que los Modelos Flexibles, entendidos como alternativas pedagógicas dirigidas a poblaciones diversas relacionadas con el contexto territorial contaron con una inversión de \$ 82 mil millones en el periodo comprendido entre 2010 y 2013, con el propósito de llegar a 3.569 escuelas.

Las acciones realizadas por el PER II para el fortalecimiento institucional de las ETC consistieron en la provisión de

asistencia técnica y capacitación por parte del Ministerio de Educación Nacional. (Econometría, 2015).

Como parte de este proceso, aumentó la inversión con recursos propios de las ETC para la educación rural durante la ejecución del PER II. No obstante, posterior a la finalización del PER II, no es posible identificar la inversión en educación rural en el marco del SGP ni de los recursos propios destinados por las entidades territoriales.

¿CUÁLES SON LAS PRINCIPALES DIFICULTADES DE LA EDUCACIÓN RURAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA FINANCIACIÓN?

Las brechas no solo en términos de cobertura sino en condiciones que permitan tener una educación de calidad para todos los estudiantes de las zonas rurales del país, cada vez son más profundas. Desde el punto de vista de la financiación se presentan algunos elementos que evidencian estas dificultades e inequidades.

Infraestructura y dotación. La aplicación de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 por medio de la cual se define la asignación de aportes que por subsidio familiar y recaudo de parafiscales se destinan a infraestructura y dotación educativa, entre otros, ha privilegiado durante años los centros frente a la periferia. Una causa de este atraso es haber condicionado la inversión a la ampliación de cobertura, entendida exclusivamente como acceso y, además, considerar dignas de inversión solo las sedes principales de las instituciones educativas (MEN, 2007). En las zonas rurales,

⁵⁸ Econometría Consultores, (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER fase II*. Bogotá: Ministerio de Educación.

el número de sedes asociadas a una institución educativa dificulta la asignación de recursos suficientes que cubran las necesidades y particularidades de cada sede, más cuando los directivos docentes solo pueden visitar una sede de manera esporádica en el año escolar. De nuevo, es necesario preguntarse cuál sería la mejor forma de garantizar una educación de calidad para poblaciones rurales dispersas. Tal vez no sea una extensión del sistema educativo urbano en condiciones todavía más precarias para estudiantes y maestros.

A lo anterior se agrega la imposibilidad de invertir recursos oficiales en predios cuya propiedad estatal no esté plenamente legalizada, como es el caso de gran parte de las sedes rurales, muchas de las cuales han sido resultado del esfuerzo y aporte de los pobladores. El 55 % de las instituciones educativas de zonas rurales no cuenta con biblioteca y el 90 % no cuenta con laboratorio (Lugo, Hernández & Colmenares, 2016).

Maestros. Menor inversión en zonas rurales implica maestros con menor experiencia y formación. Los maestros con estudios de posgrado reciben el doble de pago que un maestro normalista. Esto, entre otras cosas, hace que los profesores mejor capacitados vayan a las ciudades donde las condiciones laborales son mejores. Adicionalmente, a través del concurso que es de carácter nacional, cada docente selecciona su lugar de trabajo según el puesto en el orden de elegibilidad que corresponde al puntaje obtenido. Los docentes con mejores puntajes eligen las instituciones educativas ubicadas en zonas urbanas donde hay mejores condiciones

de vida. Desde allí se da un desbalance con la ruralidad. Teniendo en cuenta que los maestros con mayor experiencia y formación no se van a escuelas rurales, se generan mayores brechas de financiación entre escuelas rurales y urbanas.

Canasta educativa⁵⁹. El país se encuentra en deuda frente a la proyección de los recursos a través de canastas educativas reales. En la actualidad se calcula, frente a canastas educativas de referencia, que no reflejan el verdadero costo que se debe asumir por estudiante según las particularidades del contexto en el que se encuentre.

En esta misma línea vale la pena profundizar en los componentes y costos de una canasta educativa real rural que contemple los desafíos de la garantía del derecho a la educación para los niños y niñas de las zonas rurales.

La canasta educativa tiene los siguientes componentes:

- ⦿ **Talento humano:** en el cual se invierte el 70 % de la canasta o más y está relacionado con maestros, coordinadores, directivos y orientadores. Para el caso de las sedes dispersas, es poca la presencia del equipo directivo y de apoyo que, en general, se concentra en la sede principal.
- ⦿ **Alumno:** corresponde a proyectos pedagógicos que no necesariamente se gestionan desde el colegio, relacionados con el fortalecimiento a la capacidad institucional. También se incluyen los costos que se necesitan para

⁵⁹ La canasta educativa hace referencia a la cantidad de insumos, bienes y servicios que se requieren en la institución educativa para ofrecer una educación de calidad. Se divide en dos tipos: canasta real, esto es, insumos, bienes y servicios con que cuenta en la actualidad y canasta estándar o de referencia: insumos, bienes y servicios requeridos para prestar un servicio educativo de calidad. Este conjunto de insumos se construye a partir de estándares o normativa existente para el sector educativo.

garantizar gratuidad, materiales pedagógicos y materiales y servicios generales. La mayoría de estos recursos se transfieren a los Fondos de Servicio Educativo, así como recursos MEN y propios de la entidad territorial.

- ④ **Alimentación y transporte:** impacta mucho en las zonas rurales, sobre todo el transporte. En otras entidades territoriales diferentes a Bogotá, el componente de alimentación no tiene tanto peso porque se hace uso de los recursos del PAE en su gran mayoría.
- ④ **Infraestructura y dotación:** corresponde a los costos que implica mantener el colegio y las dotaciones que se necesitan año a año. No incluye los costos de la dotación inicial.
- ④ **Calidad:** corresponde a los recursos de formación docente, apoyo pedagógico y desarrollo de proyectos propios.

Según cálculos de la Secretaría de Educación de Bogotá, la canasta educativa rural, con los componentes descritos anteriormente, se estima en \$ 5 millones por estudiante al año, frente a la canasta educativa regular que se estima sobre \$ 3 millones.

Estos costos no se tienen en cuenta en la asignación actual, pues al hacerlo por tipologías se privilegia el pago de la nómina y se diluyen todos los intentos por cubrir los costos adicionales asociados a la ruralidad.

Según las recomendaciones de la OCDE, la transferencia de recursos a establecimientos educativos debe ir más allá del componente calidad-gratuidad, generando incentivos a maestros y directivos que lleguen a zonas rurales o po-

blación con mayor vulnerabilidad, o financiamiento de proyectos pedagógicos que surjan de la institución educativa. Adicionalmente, deben existir recursos regulares para atender los desafíos de infraestructura educativa por fuera del SGP. Al respecto, la asignación por tipologías no permite evidenciar ni obtener los costos adicionales para equiparar las oportunidades en las zonas rurales.

“Si a mí me hace falta, por ejemplo, cubrir una parte rural, yo no la puedo cubrir con órdenes de prestación de servicios, entonces, ¿qué implicaría? Más infraestructura, más docentes, más coordinadores u otro tipo de atención, sea Escuela Nueva, sea el modelo que sea. Que se reconozca a través de población atendida en el SGP también podría ser una opción, pero que no se genere el artificio de una tipología y que sea un adicional para la entidad territorial. No me pueden decir que con los mismos \$ 100 que le dan a una entidad territorial, tanta plata se va para ruralidad, tanto para atención a la media, porque al final están repartiendo los mismos. Para poder lograr esto tendrían que ser los \$ 100 que yo necesito para operar hoy en las condiciones en las que estoy, más los \$ 100 que me cuesta la ampliación de cobertura. Tendría más sentido así porque esto se volvería gasto recurrente.” (Jefe de la Oficina de Planeación de Bogotá, comunicación personal, mayo de 2018).

La descentralización y las capacidades de las entidades territoriales: la definición de variables y tipologías para la asignación de recursos no ha logrado disminuir las brechas entre las entidades territoriales. Si los recursos no son suficientes, en la segunda mitad del año, las ETC reciben un complemento del nivel central para asegurar el gasto en educación hasta el final del año.

En este sentido, entregar recursos suficientes que cubran las particularidades de las escuelas rurales requiere de equipos técnicos en las Secretarías de Educación capaces de entender las particularidades del territorio y traducirlas en ejercicios de planeación coherentes, con prácticas administrativas y financieras que permitan calcular los recursos que realmente sean requeridos.

Inversión de recursos del nivel central: en el marco de las proyecciones y lo que le espera a la educación rural en el componente de financiación, con la entrada en vigor del Acuerdo de paz se formula el Plan Especial de Educación



Rural (PEER), con el fin de responder a los retos de la educación rural. El objetivo es construir un plan de intervención en zonas rurales que estructure las bases bajo las cuales se brindará atención integral a la primera infancia, se garantizará la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación básica y media, se erradicará el analfabetismo, se promoverá la oferta de educación terciaria mediante incentivos a la generación de oferta regional de calidad y pertinencia, así como también estímulos a la demanda rural.

En el marco del PEER se busca mejorar la infraestructura de sedes educativas de zonas rurales dispersas o pequeñas mediante estrategias como Manos a la Escuela. Esta iniciativa del MEN financia, vía concurso, proyectos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento por un monto de hasta \$ 50 millones (17.000 USD) para sedes educativas rurales en alguno de los 170 municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Acuerdo de Paz.

Estas pistas pueden ayudar a identificar cuáles pueden ser los costos reales de la implementación del PEER como estrategia clara de fortalecimiento de la educación rural del país en los próximos diez años.

PROGRAMAS DEL MEN

JORNADA ÚNICA (JU)

La meta del Plan de Desarrollo para la Jornada Única fue llegar al 30 % de la matrícula oficial en 2018. El 100 % de la matrícula en JU se deberá lograr en 2030. Desde su implementación en 2015 el crecimiento ha sido continuo pero limitado frente al total de la matrícula.

A mayo de 2018, la JU se ha extendido al 12 % de la matrícula oficial (929 mil estudiantes), cifra inferior al 30 % de la matrícula propuesta para este año (Saavedra y Forero, 2018).

Alcanzar estas metas de implementación de la Jornada Única requiere gran inversión en contratación de nuevos profesores, materiales pedagógicos, alimentación escolar, uso pedagógico de tecnologías de la información e infraestructura educativa necesaria para la adopción del programa: aulas, laboratorios, bibliotecas, comedor y cocina, baterías sanitarias, áreas recreativas, zonas administrativas, servicios generales, entre otros. Adicionalmente, se requieren altos niveles de acompañamiento a las instituciones para que realicen un cambio adecuado en su PEI que haga efectivo el uso de estas horas adicionales. El Ministerio de Educación Nacional reporta una inversión en JU en apoyo a sedes educativas y materiales educativos de \$ 4.425,2 millones en 2016 y de \$ 18.845,5 millones en 2017. Resalta en este rubro la entrega de materiales educativos que pasa de 175.868 en 2016 a 2.379.456 en 2017 (MEN, 2018 a).

Para hacer viable la JU se detectó, en orden de prioridades, la carencia de infraestructura educativa como principal limitante. El déficit se estimó en 51.134 aulas para las 44.058

EL TIEMPO DE ESTUDIO EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PÚBLICOS ES MENOR AL TIEMPO UTILIZADO EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN PRIVADA. LA JORNADA DE LOS COLEGIOS PRIVADOS ES, EN PROMEDIO, DOS HORAS AL DÍA MÁS LARGA QUE LA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS. ADICIONALMENTE, SE ESTIMA QUE EN UNA CLASE DE CINCUENTA MINUTOS ÚNICAMENTE 32 MINUTOS SE DESTINAN A ACTIVIDADES ACADÉMICAS (SAAVEDRA Y FORERO, 2018).

TABLA 2 MATRÍCULA OFICIAL Y JORNADA ÚNICA
2015-2017

AÑO	TOTAL MATRÍCULA	JORNADA ÚNICA	% JU SOBRE TOTAL MATRÍCULA
2015	7.333.953	316.917	4,32
2016	7.324.024	512.169	6,99
2017	7.296.553	730.411	10,1

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional.

sedes pertenecientes a los 12.966 establecimientos educativos públicos que tiene el país (Conpes 3834 de 2015). Para reducirla mediante la construcción de nuevas instalaciones educativas se creó el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE). Para lograr que dicha inversión fuera efectiva y eficiente, se constituyó el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE). El fondo tiene como objetivo buscar la confluencia de recursos, la administración correcta, la priorización de los proyectos que se van a realizar y la definición de un marco normativo especial que permita la contratación masiva de las obras de infraestructura para la Jornada Única.

El MEN, adicionalmente, adelantó un proceso de estandarización para el diseño y la construcción de la infraestructura educativa. Se definió el Colegio 10, se actualizó en su totalidad la norma técnica y se adoptaron los mecanismos y procedimientos para la dotación de toda la infraestructura educativa. (Saavedra y Forero, 2018).

La meta del PNIE a 2018 era construir un total de 30.680 aulas nuevas, lo que equivale el 60 % del objetivo inicial. Los recursos definidos por el CONPES 3831 de 2015 fueron de \$ 3,95 mil millones, de los cuales \$ 2 billones corresponden

a recursos de la nación (mediante vigencias futuras) y el remanente a contrapartidas de las entidades territoriales (que debían ser del 30 %) y otras fuentes como el Sistema General de Regalías (Saavedra y Forero 2018). La inversión efectiva del MEN en infraestructura educativa se observa en la tabla 3.

Los recursos han alcanzado para contratar 22.000 aulas a 2018. Los departamentos con mayor número de aulas contratadas y en ejecución a través del FFIE son Antioquia (1.560), Cundinamarca incluyendo Bogotá (1.244), Valle del Cauca (1.167) y Atlántico (1.157). Las ciudades con mayor número de aulas contratadas y en ejecución son Ibagué (860), Bogotá (488), Cali (473) y Barranquilla (441), en su orden. (Saavedra y Forero 2018).

TABLA 3 INVERSIÓN EN CONTRATACIÓN, AMPLIACIÓN, MEJORAMIENTO Y DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN NIVELES DE PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA A NIVEL NACIONAL

AÑO	PAGOS PARA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA
2011	\$ 106.499.031.056
2012	\$ 71.388.381.467
2013	\$ 41.812.432.535
2014	\$ 108.304.624.816
2015	\$ 161.671.450.121
2016	\$ 291.398.361.615
2017	\$ 335.316.829.423
Total	\$ 1.116.391.111.033

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional. Información de julio 2018. Incluye recursos de Ley 21, asignaciones del MEN, asignaciones especiales del MEN para zonas de alto riesgo por desplazamiento (2011, 2012) y ola invernal (2011, 2012).

Contando las aulas ejecutadas y las contratadas en 2018, el déficit estimado es de 34.740 aulas. Del total de aulas que debían construirse entre 2017 y 2018, aproximadamente 70 % corresponde a la construcción de salas en nuevas sedes educativas y el restante 30 % a obras de ampliación, reconstrucción o recuperación (OCDE, Financiación 2018). La inversión del programa revela la baja capacidad técnica y financiera de algunas ETC para cofinanciar los programas nacionales, así como la alta inversión requerida.

Es de resaltar la importancia de los aportes provenientes de los municipios y departamentos. En 2013 se destinaron cerca de \$ 830 mil millones a cofinanciar proyectos de infraestructura educativa, con 60 % de los recursos provenientes de recursos propios y créditos, y el restante de la partida proveniente del rubro para calidad del SGP. Sin embargo, estos recursos están altamente concentrados en las ETC de mayor matrícula y con mayor capacidad para la generación de ingresos propios (OCDE, 2018).

Las ETC que corresponden a las principales ciudades capitales y a centros dinámicos económicamente son las que mejor participan en el diseño y gestión de proyectos de infraestructura educativa y muestran mayores avances en la implementación de la Jornada Única. Algunas ciudades como Cali y Bogotá han comenzado a implementar la JU en forma progresiva. Bogotá espera alcanzar en 2019 el 30 % de su matrícula en Jornada Única (OCDE, 2018).

Así, frente a las ETC con más capacidad institucional se constata una asimetría de capacidades técnicas con los territorios más aislados, menos desarrollados y más rurales para elaborar y presentar los proyectos que se requieren para ampliar la infraestructura educativa. En territorios más

rurales hay mayores dificultades para elaborar proyectos técnicamente factibles de ser aprobados y en muchos casos no están identificados los derechos de propiedad sobre los terrenos, requisito indispensable para adelantar un proyecto de mejoramiento o construcción de infraestructura educativa. Adicional a lo anterior, el programa de infraestructura para la JU incluye los concursos de financiamiento de infraestructura con aportes mínimos de contrapartida de las entidades territoriales, lo que perjudica a aquellas de mayor vulnerabilidad. (OCDE, 2018). El esfuerzo en términos financieros para el país es de largo aliento; en Chile, por ejemplo, la implementación completa de la Jornada Única se demoró 17 años.



PROGRAMA TODOS A APRENDER (PTA)

Para alcanzar el mejoramiento de la calidad educativa, el Ministerio de Educación Nacional diseñó el PTA con el objetivo de lograr cambios positivos en los resultados de pruebas SABER presentadas por estudiantes de los grados 3 y 5.

El mayor reto del PTA era cambiar la manera tradicional de enseñanza en el aula. Con base en informes del Ministerio de Educación Nacional, para 2017 el PTA llegaba a 4.000 tutores, 109.000 docentes, 4.500 colegios y 13.500 sedes educativas, la mayoría de ellas en territorios alejados.

El presupuesto para programas compensatorios del MEN disponible para programas de eficiencia, calidad y cobertura, sin contemplar el gasto de infraestructura y alimentación, se incrementó en el MEN 103,9 % entre 2010 y 2017. Estos programas compensatorios, sobre todo si se combinan con una asignación de financiamiento estable, promueven la equidad, compensan desigualdades y ayudan a difundir prácticas innovadoras (OCDE, 2017). El más relevante presupuestalmente es el PTA, al cual se le destina cerca de la mitad del presupuesto de la partida. La inversión en el PTA se observa en la tabla 4.

Los altos costos del PTA se deben a la inversión en capacitaciones a formadores y a tutores, el costo de los textos para docentes y estudiantes, los pagos de traslado de los tutores a las escuelas y aspectos administrativos del programa desde el nivel central, entre otros.

El programa se inicia en 2011 con resultados poco favorables al comienzo, pero con efectos positivos en los últimos años.

TABLA 4 INVERSIÓN EN EL PROGRAMA TODOS A APRENDER (PTA)

VIGENCIA	PRESUPUESTO
2012	\$ 67.164.136.633
2013	\$ 76.480.000.001
2014	\$ 55.343.687.722
2015	\$ 100.396.628.399
2016	\$ 134.801.035.671
2017	\$ 127.250.665.635
2018	\$ 106.516.322.833
Total	\$ 667.952.476.894

FUENTE: MEN, (2018).

Una tercera evaluación hecha al PTA recientemente indicaría efectos positivos del programa en el mejoramiento del desempeño de las pruebas SABER de lectura y matemática, especialmente en colegios rurales. Esto puede deberse a que es un programa que acompaña directamente a los docentes, dándoles herramientas concretas (por ejemplo, textos y apoyos pedagógicos) para mejorar su desempeño. Esta labor, que debería ser realizada por las Secretarías de Educación, en la práctica no se lleva a cabo. En este sentido, el PTA ha logrado acompañar de manera directa a docentes que no tenían esta posibilidad.

A pesar de estos grandes logros, el PTA ha sido una experiencia muy centralizada por el MEN mediante la cual se lle-

ga casi en forma directa desde el nivel central a los establecimientos educativos a través de los tutores capacitados. En este sentido se desaprovecha la capacidad instalada en algunas ETC para participar en este tipo de estrategias y no se genera una capacidad institucional para promoverlas autónomamente en la mayoría de las ETC.

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)

El PAE consiste en un complemento alimentario para apoyar el acceso y permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema escolar. El MEN focaliza poblaciones vulnerables para vincularlas con prioridad al programa: población rural, poblaciones étnicas en zonas rurales y urbanas, niños afectados por el conflicto armado y estudiantes provenientes de familias registradas en los niveles más bajos del Sisbén.

El PAE distribuye alimentos a estudiantes de la jornada de la mañana y de la tarde. Igualmente, distribuye un almuerzo completo en establecimientos educativos con predominio de poblaciones vulnerables priorizadas. Distribuye también un almuerzo para los estudiantes que han accedido a la Jornada Única. En condiciones especiales se provee, además del almuerzo, un complemento alimentario antes o después del almuerzo.

Hay dos modalidades en el PAE. Donde no hay condiciones para preparar alimentos, se entrega un complemento industrializado listo para consumir y en lugares donde existen condiciones de infraestructura y logísticas, se prepara directamente. En teoría, los alimentos deben corresponder a una dieta balanceada en proteínas y calorías, promoviendo el consumo de frutas y verduras.

SI QUIERE PROFUNDIZAR MÁS SOBRE ESTOS PROGRAMAS
CONSULTE EL CAPÍTULO “TEJIENDO SABERES”.

Antes del PAE, la alimentación escolar era manejada por el ICBF. Con la emisión de la Ley 1450 de 2011 esta función es transferida al Ministerio a partir de 2013 y es coordinada desde el nivel central con las entidades territoriales. En 2017 se entregaron casi 6,5 millones de raciones diarias a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad, de las cuales cerca de 800.000 fueron del PAE Jornada Única (OCDE, 2018).

Ciudades capitales y algunas ciudades intermedias han mostrado un buen funcionamiento del programa. Es el caso de Bogotá, en donde se ha innovado en materia de contratación de los operadores del programa para hacerla más transparente y garantizar más eficiencia en la ejecución, pero todavía el programa dista mucho de lograr una cobertura universal para todos los estudiantes de la educación pública. En la mayoría de los departamentos es muy regular el funcionamiento del programa y en algunos es crítico (La Guajira, Putumayo y Chocó, entre otros). Además de las dificultades presupuestales, se han detectado casos de corrupción en la contratación e incumplimientos con la ración alimentaria que deben recibir los estudiantes.

El PAE se financia con el concurso de varias fuentes distribuidas entre múltiples autoridades educativas: el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, documentos Conpes, Contratos Plan, recursos propios de las entidades territoriales y otras fuentes adicionales.

Esta variedad de fuentes requiere tiempos de planeación, decisión, ejecución, regulación y complejos modelos de coordinación, vigilancia y control, que llevan un alto nivel de dificultad administrativa. Un problema central, según la OCDE, es la restricción financiera del gobierno central en los

últimos años, reflejada en el leve incremento de los recursos destinados al PAE. En términos reales, en los últimos años se pasó de \$ 0,77 billones en 2010 a 0,82 billones en 2017, financiándose en la actualidad cerca de la mitad de su presupuesto por medio de otras fuentes financieras. En la tabla 5 se observa la ejecución del programa en 2017 diferenciado por fuentes.

Vale mencionar que la inversión en el PAE ha venido en ascenso, pasando de \$ 888,5 mil millones en 2013 a \$ 1.803,5 millones en 2017.

Bajo el Decreto 1852 del 2015, el MEN transfiere a las ETC recursos de cofinanciación para que puedan implementar la iniciativa. Los aspectos administrativos y operativos están a cargo de los departamentos y los municipios; además, las entidades territoriales cofinancian el programa. Este programa, sin embargo, requiere de un replanteamiento para

TABLA 5 INVERSIÓN EN PAE 2017
FUENTES DE FINANCIACIÓN

FUENTE DE FINANCIACIÓN	MONTO
MEN PAE regular	\$ 558.476.982.281
MEN PAE Jornada Única	\$ 150.476.276.968
Total, MEN	\$ 708.933.259.249
SGP Alimentación escolar	\$ 174.868.911.192
Conpes 151	\$ 128.292.269.011
Total PGN (MEN, SGP, Conpes)	\$ 1.012.094.439.512
Recursos de regalías	\$ 292.390.382.184
Cofinanciación ETC	\$ 499.058.395.683
Total	\$ 1.803.543.217.379

FUENTE: MEN, (2018).

mejorar el manejo presupuestal, administrativo y operativo en los niveles locales y nuevas reglas del juego institucional para ordenar los procesos, buscar transparencia y evitar la corrupción ensañada sobre los recursos del programa.

Existen problemas de gestión del MEN con el programa, pues no es solo la transferencia de recursos a los territorios para el PAE, sino que también debe realizar el seguimiento en todos los aspectos financieros, técnicos, administrativos y operativos, funciones que han sido llevadas a cabo en forma limitada. El seguimiento de organismos como la OCDE y organismos de control como la Contraloría y la Procuraduría colombianas señalan problemas frecuentes como es el incumplimiento de las dietas nutricionales por parte de los contratistas, la falta de participación de las comunidades educativas en el control y supervisión, la carencia de recursos para una cobertura universal y la necesidad de auditorías y seguimiento.

PROGRAMA EDUCACIÓN MEDIA

La educación media (EM) en el sistema educativo colombiano corresponde a los grados 10 y 11 y tiene dos orientaciones principales: la orientación académica que prepara para el tránsito a la educación superior y la orientación técnica que prepara al estudiante para una vinculación al mundo del trabajo o también para la continuación de la formación técnica o profesional.

De las IE oficiales que ofrecen educación media, el 58 % tiene carácter académico, el 27 % técnico y el 16 % ofrece ambas modalidades. En términos de estudiantes, las sedes académicas aportan el 63 % de la matrícula total. En cuanto



a profesores registrados para enseñar en media, hay 121.554 docentes inscritos para enseñar profundizaciones académicas y solo 6.053 docentes habilitados para poder instruir en las especializaciones de la media técnica (Saavedra y Forero, 2018). Desde el Plan de Desarrollo 2014-2018, la educación media asumió el carácter de obligatoria, al igual que la educación básica. No obstante, la EM es el nivel educativo que presenta mayor déficit de cobertura, especialmente en territorios periféricos y más aun en la ruralidad.

EL SENA DEPENDE DEL MINISTERIO DEL TRABAJO.
ASÍ MISMO, ES DE DIFÍCIL CUANTIFICACIÓN LA FINANCIACIÓN
DE LA ARTICULACIÓN DE PARTE DE IES E ITFT.

El gasto total dirigido a la media, sumando público y privado, alcanza un 0,6 % del PIB, lo que corresponde a la mitad del promedio de la OECD (1,2 %). Se estima que el gasto público por estudiante de media es de alrededor de USD \$ 1.963 anuales, casi la mitad de lo que gastan otros países de la región, como Brasil, Chile, México y Argentina (Saavedra y Forero, 2018). Mientras en los países de América Latina la proporción del gasto dirigido a la etapa de media se ubica entre el 15 %, en México, y el 19 %, en Chile, Colombia solo dirige allí el 8,8 % del gasto en educación (Saavedra y Forero, 2018).

El menor gasto en este nivel se explica parcialmente porque la educación media en Colombia es de dos años de duración frente a tres años promedio en muchos países latinoamericanos vecinos, así como en Norteamérica y en Europa. Además, en muchos países la educación media se realiza en instituciones totalmente independientes de las instituciones en donde se estudia la educación básica.

En el país, la EM ha contado con dos estrategias de apoyo. De un lado, como incentivo a la demanda para la educación entre los sectores de más bajos ingresos, actúa el programa de Familias en Acción a través de un subsidio económico a las familias, entregado a la madre cabeza de hogar. Este

subsidio busca que los estudiantes permanezcan en el sistema escolar y aumenta si los estudiantes perduran en los niveles de media, pues los niveles más altos de deserción tienden a darse en este nivel.

Por otro lado, existe la estrategia de Articulación con la Media de parte de Instituciones de Educación Superior (IES) e Instituciones Técnicas de Formación para el Trabajo (ITFT) y el SENA. El MEN señala que el 49,2 % de los establecimientos de media tiene programas de articulación y en el caso de las ITFT la articulación llega al 70 % (Saavedra y Forero, 2018). La articulación busca ser un puente entre la educación media y la superior o la técnica.

El SENA es la institución que llega a más instituciones educativas con el programa de articulación a la educación media tanto técnica como académica. Se señala que en 2017 el SENA reportó 392.938 estudiantes atendidos por el programa de articulación, lo que representa el 47,6 % de los estudiantes matriculados en media. El gasto en este programa es significativo, pero de difícil seguimiento.

La educación media es manejada por cada institución educativa según sus particulares condiciones. Los actores institucionales en entidades territoriales, así como el sector empresarial y productivo, y las instituciones de educación técnica y superior podrían tener mayor injerencia en diseñar la orientación de la educación media en cada región y territorio. Avanzar en la cualificación de esta articulación puede mejorar drásticamente la permanencia de los estudiantes en este nivel educativo.

FINANCIACIÓN DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES

Desplegar condiciones para la garantía del derecho a la educación implica la inversión en los diferentes factores que intervienen en el mejoramiento de la equidad y la calidad educativa. En el presente apartado se analiza uno de los factores que, según la evidencia (Rockoff, J., 2004 y Hanushek, Kain y Rivkin, 2005), es el que mayor incidencia directa tiene en el mejoramiento de la calidad de los sistemas educativos: los docentes y los directivos docentes⁶⁰.

Ahora bien, si la evidencia afirma que este es uno de los factores de mayor incidencia, surge un interés especial por conocer cómo se ha realizado en el país la inversión para el mejoramiento del cuerpo docente y directivo durante los últimos años y si esta inversión resulta tanto pertinente como suficiente para lograr lo mencionado por la evidencia en otros países.

Existen dos grandes rubros de presupuesto asociados a los docentes y directivos docentes: el asignado al sostenimiento de la estructura salarial y el destinado a la formación para el fortalecimiento de sus competencias. Estos aspectos guardan estrecha relación con la lógica de cada estatuto docente (2277 antes de 2002 y 1278 después de 2002) así como la evaluación a lo largo de la carrera docente, como se abordará a continuación:

¿QUÉ SABEMOS DEL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRUCTURA SALARIAL?

La estructura salarial de los docentes y directivos es uno de los factores decisivos para hacer de la profesión una carrera atractiva y respetada, como lo enuncia la OCDE⁶¹. Así mismo, se ha comprobado por evidencia internacional que el salario de los profesores se relaciona positivamente con el desempeño académico de los estudiantes (Rand, 2006; Whitley, 2014; Arain, 2009; Varga, 2017 en Saavedra; 2018).

En Colombia, pese a que el rubro más grande del gasto público en educación corresponde a la nómina docente (83 %), no se puede afirmar que dicha estructura salarial sea equitativa y, menos aun, haga atractiva la profesión docente.

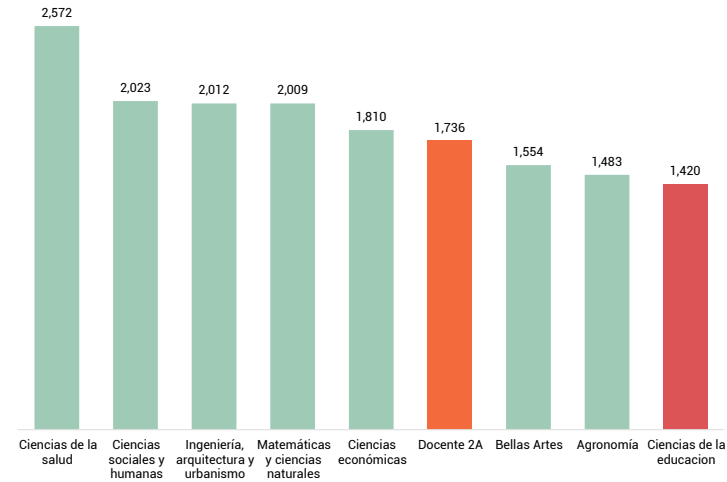
Lo anterior se explica por varios factores. El salario de enganche, que es el que perciben los recién egresados de la carrera universitaria y que representa el punto de partida de la trayectoria profesional no tiene un efecto en la persuasión de estudiantes sobresalientes a estudiar la carrera docente, pues cuenta con una brecha frente a los graduados de carreras como ingeniería y arquitectura de 15,7 %, según Saavedra y Forero (2018), lo que desestimula su vinculación.

El salario promedio de los docentes es menor en un 7 % al que devengan el resto de los trabajadores formales profesionales del país según García et al., (2014), quienes, para un

⁶⁰ Rockoff (2005) afirma que: “La evidencia empírica antes referenciada sugiere que elevar la calidad de los docentes puede ser un instrumento clave para mejorar los resultados de los estudiantes.” (pág. 251). Trabajar en mejorar las estrategias que aportan a la profesionalización de la carrera docente es fundamental para configurar un sistema educativo que garantice el derecho a la educación de manera equitativa y con calidad, lo que implica mejoras en la atracción, la formación inicial, la selección, la inducción, la evaluación constante, la formación en servicio, el ascenso y remuneración y el retiro.

⁶¹ OECD. (2005), *Teachers Matter: Attracting Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD Pointers for Policy Development.

GRÁFICO 10 SALARIO DE ENGANCHE PROMEDIO 2016
(MILLONES DE PESOS A 2018)



FUENTE: Observatorio Laboral para Educación y Anexo 3A (MEN). Tomado de Saavedra y Forero (2018).

estudio en 2011, compararon el nivel educativo, experiencia y lugar de residencia para poner en evidencia las brechas salariales. Al comparar este salario con ciertas profesiones seleccionadas como ciencias exactas, naturales, sociales e ingenierías, se encuentra que los educadores devengaban en promedio un salario 18 % inferior.

Los profesionales de las ciencias de la educación son aquellos que menos crecimiento porcentual salarial adquieren durante los primeros seis años, llegando a adquirir un salario casi igual al de enganche de un ingeniero o arquitecto. Ahora bien, si se analiza de manera específica la estructura salarial de los docentes se encuentra que esta es heterogénea dada la existencia de dos estatutos vigentes: el 2277 de 1979 y el 1278 de 2002.

El Decreto 2277 que aplica para los docentes vinculados antes de 2002 privilegia los años en el cargo, los títulos académicos alcanzados y la asistencia a “capacitaciones” que no siempre resultan pertinentes para el mejoramiento de las prácticas de aula.

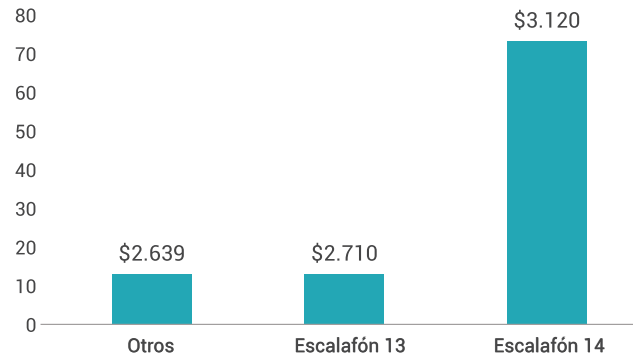
El 1278 de 2002 existe para los profesores vinculados con posterioridad a esta fecha y el ascenso se basa en la formación del docente (normalista, pregrado, posgrado) y los procesos de evaluación tanto para el ingreso al escalafón como para el ascenso en el mismo. Lo anterior implica que su trayectoria salarial está anclada a la evaluación permanente.

Ahora bien, si se analiza el porcentaje de profesores según el grado en el escalafón, se encuentra que la gran mayoría de docentes cobijados por el estatuto 2277 devengan el salario más alto posible por ubicarse en el grado 14, mientras que la gran mayoría de los docentes cobijados por el estatuto 1278 se encuentra en el grado 2A, que representa un salario casi del 50 % menos que los del estatuto 2277. Esto genera un pliegue que afianza reiterativamente la inequidad en la estructura salarial docente y, por ende, desestimula la vinculación de profesionales sobresalientes al campo de la educación y la docencia.

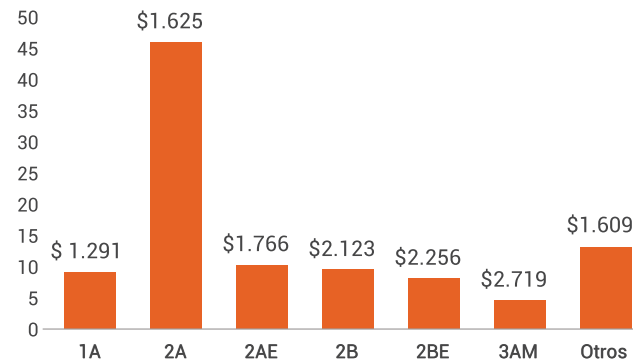
Si se hace el ejercicio para el caso específico de los rectores, se encuentra la misma situación. El 77 % está adscrito al Decreto 2277 con un gasto mensual de nómina de aproximadamente \$ 16.498.381.262 y tan solo el 22 % hace parte del decreto 1278 con un gasto mensual de nómina de \$ 3.666.326.806 (aproximadamente). Del Decreto 2277, el 83 % de rectores se encuentra en el último grado del escalafón (14) en el que el salario básico mensual es de \$ 3.641.927

GRÁFICO 11 PORCENTAJE DE PROFESORES SEGÚN GRADO EN EL ESCALAFÓN (SALARIOS EN MILES DE PESOS)

A. ESTATUTO 2277



B. ESTATUTO 1278



FUENTE: Cálculos propios con base en datos del MEN.

(aproximadamente), mientras que en el estatuto 1278, el grado que más número de rectores tiene es el 2A con especialización, en el que el salario básico mensual es de \$ 2.060.890 (aproximadamente).

¿CUÁL ES EL GASTO EN FORMACIÓN DOCENTE?

Estimar la inversión en la formación docente y directiva en el país implicaría contemplar los diversos aportes que hacen los actores públicos y privados con estrategias formativas en cada uno de los subsistemas de formación inicial, en servicio y avanzada.

No obstante, actualmente se encuentran dos grandes obstáculos: la identificación de las estrategias que realmente realizan procesos de formación, diferenciándolas de capacitaciones, encuentros o talleres cuyo fin es informativo⁶².

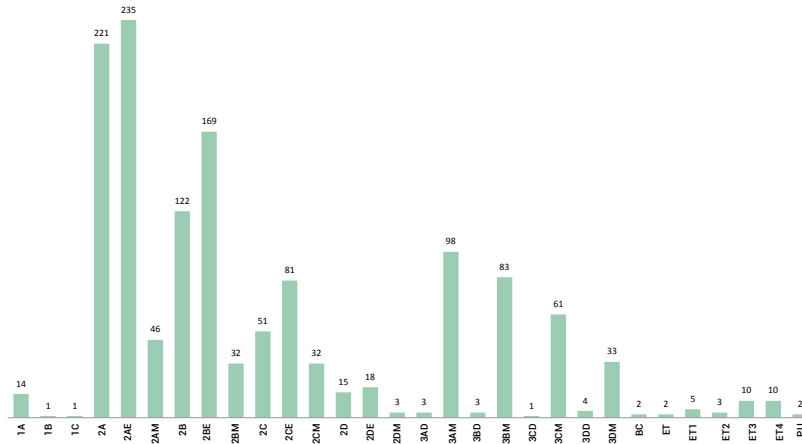
La formación debe propender no solo por la apropiación de los saberes sino por la producción de los mismos y esto implica inversión en estrategias sistemáticas, intencionadas y articuladas con las necesidades educativas

La fragmentación de los actores del Sistema Colombiano de Formación de Educadores (instancias gubernamentales nacionales y territoriales, universidades, ENS y organizaciones de la sociedad civil) hace difícil el seguimiento de las acciones, la identificación de la inversión y la evaluación de su impacto.

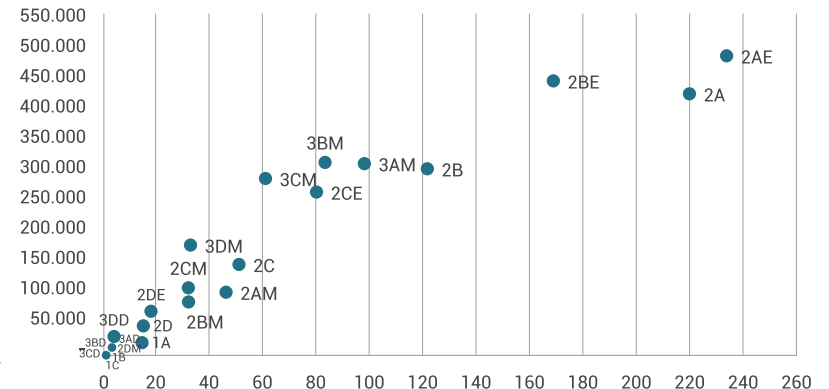
⁶² “(...) Hablar de formación es hablar de desarrollo y proyección profesional y personal, dinámica que ressignifica el papel de los “docentes como autores y actores de los procesos educativos, como sujetos de aprendizaje y desarrollo permanente, como protagonistas de esta gran tarea social que es la educación.” (UNESCO, 2004 citado por MEN, 2013 b, pág. 49)”. MEN (2015 e).

GRÁFICO 12 NÚMERO DE RECTORES POR GRADO DE ESCALAFÓN EN EL DECRETO 1278 ASÍ COMO GRADOS DEL ESCALAFÓN
DECRETO 1278 GASTO DE PERSONAL Y NÚMERO DE DOCENTES

A. DIRECTIVOS DOCENTES POR GRADO DE ESCALAFÓN - 1278



B. GRADOS DEL ESCALAFÓN DECRETO 1278 GASTO DE PERSONAL Y NÚMERO DE DOCENTES ADSCRITOS



FUENTE: Fundación Empresarios por la Educación. Cálculos basados en datos aportados por el Ministerio de Educación Nacional (julio de 2018).

La información sobre el gasto en formación docente, para el caso del MEN y las Secretarías de Educación, no siempre se presenta como un rubro independiente, sino que, en algunos casos, se incluye e invisibiliza entre los rubros de mejoramiento de la calidad.

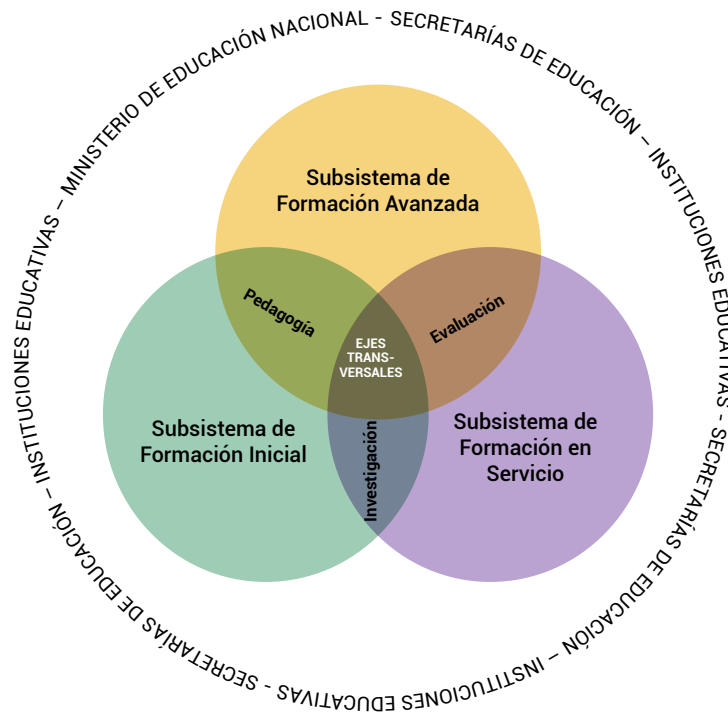
Por ejemplo, de los \$ 31 billones asignados como gasto público a educación en 2016, solo se destinan al mejoramiento de la calidad \$ 446 mil millones incluyendo al MEN y a las entidades territoriales. El 12 % de este gasto corresponde a capacitaciones a docentes y el 66 % son canalizados a través del Ministerio de Educación por medio de los programas

de mejoramiento de la calidad en la educación preescolar, básica, media y superior. Sin embargo, esta distribución no deja ver qué de ese 66 % se destina para formación docente y directiva. De este modo, a pesar de que existe una bolsa grande de recursos direccionada al sector, es difícil estimar el monto específico que se usa en el mejoramiento de las competencias de docentes y directivos.

Al analizar los reportes de ejecución presupuestal anuales del MEN⁶³, respecto a la distribución histórica de los rubros asignados a actividades de formación docente, se encuentran que de 2013 a 2017 se identificaron ocho categorías

⁶³ Información recuperada de la página de la Subdirección de Gestión Financiera del MEN: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>

GRÁFICO 13 SISTEMA COLOMBIANO DE FORMACIÓN DE EDUCADORES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA



FUENTE: Men 2013.

diferentes relacionadas con gastos de formación docente de las cuales uno de los gastos que ha sido sostenible durante esta franja de tiempo es el referenciado en el gráfico No.15 como “Consolidación de la política de formación docente” con un aproximado de \$ 12 mil millones, lo que representa esfuerzos a nivel central de configurar el Sistema Colombiano de Formación de Educadores y los lineamientos de política. Frente a este gasto, vale la pena preguntarse si existe apropiación de la producción documental asociada a este gasto

que fomente una visión compartida de los actores del Sistema de Formación Docente.

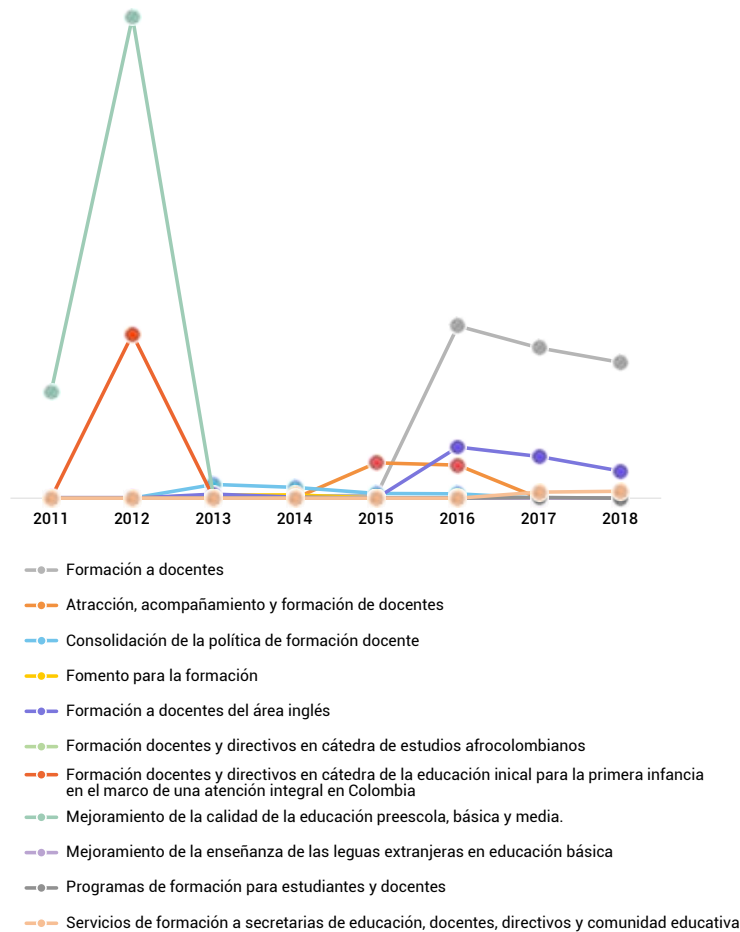
La categoría “Formación docente” es constante entre 2013 y 2017, con un gasto total en esta franja de tiempo de \$ 128.374.000.000, de los cuales hubo un mayor gasto en 2015 que se sostuvo relativamente hasta 2017.

Hay dos categorías de gasto en las que se evidencia la focalización de recursos para temas específicos como el área de inglés y la cátedra de estudios afrocolombianos, que se presentan solamente entre 2016 y 2017.

A pesar de que existe una bolsa grande de recursos direccionada al sector, el mayor gasto asociado a docentes y directivos es el pago de la nómina, pues aun sigue siendo poco significativo lo invertido en formación docente. Ahora bien, pese a los intentos por mejorar las condiciones salariales de los docentes, la estructura salarial sigue siendo plana y con una brecha salarial que no atrae a estudiantes de muy buen desempeño, al representar menores oportunidades de crecimiento y bienestar profesional.

No se cuenta todavía con estrategias que hagan más efectivos los recursos invertidos en los docentes y directivos, en pro de la calidad educativa, como por ejemplo una evaluación rigurosa después del periodo de prueba para determinar si quien ingresa tiene la idoneidad para quedarse o no en el cargo, una evaluación de desempeño menos subjetiva al formar y acompañar a los directivos docentes con criterios claros respecto al seguimiento y retroalimentación de su equipo docente y una evaluación diagnóstica formativa viable operativamente que permita la mejora continua en las prácticas docentes.

GRÁFICO 14 GASTO EN ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN DOCENTE
MEN



FUENTE: Fundación Empresarios por la Educación. Elaboración propia.

El rubro de formación docente es asignado a programas estratégicos como el PTA y bilingüismo, entre otros. Urge la configuración de una estrategia de política que fortalezca el sistema y los subsistemas de formación en Colombia, que trascienda los componentes de formación por programas.

Así mismo, en la línea temporal de los gastos en formación docente y directiva realizada entre 2013 y 2017 se refleja la ruta de decisiones orientadoras de la formación de los educadores de modo discontinuo, fragmentado, con cambios e implementaciones que poco perduran en el tiempo y, especialmente, con limitados márgenes de apropiación tanto de los lineamientos por parte de los actores del sistema como de la articulación de estrategias con las necesidades de formación.

TRENZANDO LA INVERSIÓN

De acuerdo con la Fundación Andi, el 43 % de las empresas privadas desarrollan programas relacionados con educación. Aunque la inversión es alta, no se cuenta con información suficiente para conocer los resultados y medir su impacto. En un marco de corresponsabilidad, la inversión privada que hacen las empresas en educación debe fortalecerse para que, en diálogo con lo público, pueda aportar a la garantía del derecho a la educación.

El Sistema de Información de la Inversión Pública y Privada en Educación (SIPE⁶⁴) reporta 244 organizaciones privadas

⁶⁴ Para mayor información consultar www.siipe.co.

TABLA 6 GASTO EN RUBROS DE CALIDAD EDUCATIVA 2016
(MILLONES DE PESOS)

FUENTE	PROGRAMA	GASTO	PARTICIPACIÓN
Ministerio de Educación	Mejoramiento de calidad en educación preescolar, básica y media	\$ 287.000	64 %
	Mejoramiento de calidad en educación superior	\$ 10.000	2 %
Entidades territoriales	Planes de mejoramiento	\$ 75.000	17 %
	Capacitación de docentes	\$ 53.000	12 %
	Preinversiones en calidad	\$ 21.000	5 %

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional.

que llevan a cabo 464 iniciativas en educación, ubicadas en 48 % de los municipios del país.

Los departamentos que más iniciativas presentan son, en su orden: Antioquia, Valle y Atlántico, siendo recurrente la inversión en áreas metropolitanas urbanas de estos departamentos y zonas de influencia de las empresas. Los proyectos de inversión en educación benefician al 20,7 % de los establecimientos educativos y gran parte de la inversión está asociada con sobre-intervención de dos o más proyectos en una misma institución educativa.

Por otra parte, la inversión se prioriza en la educación básica primaria, en la atención a estudiantes y en los temas de ciudadanía, derechos humanos y educación para la paz, formación de docentes y directivos docentes en servicio, y cultura arte y deportes. En contraste, la inversión es baja o inexistente en los temas de etnoeducación y estrategias para el acceso a la educación dirigidas a población con nece-

sidades educativas especiales. Así mismo, de las iniciativas registradas, tan solo 7 % reporta un trabajo articulado con el MEN y 21 % con las Secretarías de Educación.

Un estudio realizado por Alexei Arbona, con base en los datos del SIIPE, publicado en 2017⁶⁵, encuentra evidencia para afirmar que “contribuciones que voluntaria y diferenciadamente hacen las empresas a los colegios públicos son positivas y alcanzan magnitudes de hasta, en promedio, 25 %” (Arbona, 2017, pág 18).

El trabajo sugiere, entre otras, preguntas posteriores relacionadas con la focalización realizada por las empresas (mayoritariamente centradas en sus áreas de influencia), los objetivos que persiguen las iniciativas implementadas y, en este sentido, su articulación con el sector público. El mapeo regional pueda situar aquellos territorios e instituciones educativas que demandan mayor atención de inversión.

⁶⁵ Arbona, A; Prior, D; Rialp, J. (2017), *Private Contribution on Public Schools and Academic Performance. Efficiency Measures Using Non-parametric Frontier Techniques*. 23rd Annual Conference The International Sustainable Development Research Society (ISDRS).

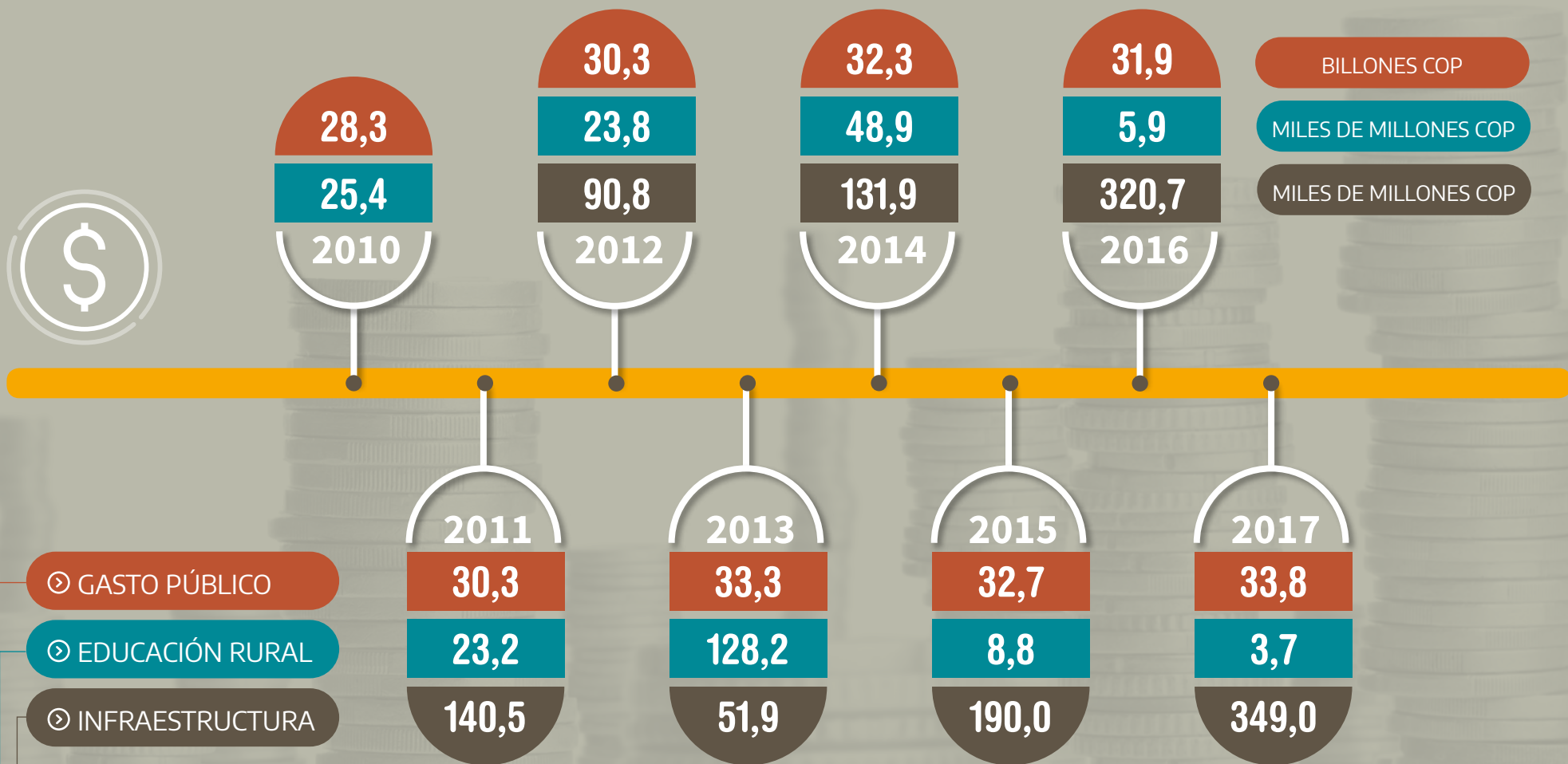
Contar con un sistema como el SII-PE permite orientar mejor la inversión social al posibilitar contrastar los focos de las iniciativas con las necesidades de los territorios y del país en diálogo con el Ministerio y las Secretarías de Educación.

Así mismo, hace posible avanzar hacia la consolidación de una cultura de la información que posibilite evaluar el impacto y sistematizar las iniciativas con el fin de contar con rutas claras de implementación que dialoguen con los contextos y los retos de mejoramiento de los aprendizajes y la convivencia, cerrando brechas y optimizando los recursos públicos y privados en pro de garantizar una educación de calidad para todos.



FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR BÁSICA Y MEDIA 2010 – 2017

LÍNEA DE TIEMPO



① **GASTO PÚBLICO** en billones COP valores constantes 2018 (Fuente, MEN Julio 2018).

② **EDUCACIÓN RURAL** Apropriación de recursos MEN para Educación Rural, en miles de millones COP valores constantes 2018 (Fuente, MEN Julio 2018).

③ **INFRAESTRUCTURA** Inversión en contratación, ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa; en miles de millones COP valores constantes 2018 (Fuente, MEN Julio 2018). Incluye recursos de Ley 21, asignaciones del MEN, asignaciones especiales del MEN para zonas de alto riesgo por desplazamiento (2011, 2012) y ola invernal (2011, 2012).

IDEAS PARA TEJER RECOMENDACIONES



A continuación se presentan algunas ideas para tejer caminos de equidad, fortalecer el sistema educativo y garantizar el derecho a aprender de todos. Estas ideas giran alrededor de cinco retos clave, identificados en el documento: 1. Fortalecer las **capacidades y la autonomía** necesarias en los diferentes niveles. 2. Fortalecer la **inversión social de empresas privadas**. 3. Visibilizar, valorar la diversidad y **superar la inequidad**. 4. Garantizar el **derecho a aprender** y 5. Resolver la incertidumbre sobre la suficiencia y distribución de **recursos económicos**.

El propósito es que estas ideas provoquen nuevas discusiones y propuestas que se sigan tejiendo en este nuevo ciclo gubernamental que comienza el país. La invitación es a abrir distintos espacios de conversación entre los sectores público y privado y en instancias nacionales y territoriales en las que se toman decisiones sobre la educación en Colombia.





FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN

Con la Ley 715 de 2002, los criterios establecidos para la descentralización de la educación en el país obedecieron más a factores operativos que a un proceso conducente al fortalecimiento de la autonomía regional en entidades territoriales, en medio de enormes debilidades institucionales y económicas que lo único que tenían en común era contar con más de 100.000 habitantes.

A pesar de que la medida fue pensada para lograr mayor equidad, continúan las brechas y la exclusión de territorios con pocas capacidades técnicas, financieras y humanas para hacerse cargo de su educación y del acompañamiento a los establecimientos educativos.

En este sentido, se plantean las siguientes acciones para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales:

AUTONOMÍA CON FORTALECIMIENTO

Las fallas en la manera en que se ha aplicado la descentralización en el país van de la mano con la débil capacidad regional a la hora de hacerse cargo de su educación. La manera en que se siguen tomando las decisiones desde el nivel central no fortalece las capacidades regionales. Los proyectos pensados y ejecutados desde el Ministerio de Educación convierten a las Secretarías en operadoras y no hay un real proceso de acompañamiento que conlleve al fortalecimiento de



capacidades. “El sistema es totalmente centralizado. El Ministerio define unos programas y unas fórmulas para transferir a la entidad territorial, entonces la entidad territorial recibe recursos que vienen direccionados en qué y para qué se deben invertir... No hay autonomía para la planeación.” (Funcionaria Secretaría de Educación Municipal, comunicación personal, junio de 2018).

- ⊙ Es necesario repensar cómo se llega desde el nivel central a los territorios, pues la mayoría de las veces ocurre sin que se fortalezcan capacidades en las entidades territoriales, últimas responsables del mejoramiento de sus instituciones educativas. El país debe abrir espacios de reflexión que permitan analizar las condiciones y posibilidades de las 95 entidades territoriales certificadas, de manera que se puedan construir caminos para fortalecer la autonomía de las mismas en un proceso gradual que visibilice las enormes diferencias entre territorios, permita generar políticas acordes con sus dinámicas y particularidades y genere procesos de articulación entre la institucionalidad pública (educación, salud, economía, cultura, recreación y deporte), de manera que los otros sectores e instituciones articulen sus acciones en educación a partir de las prioridades definidas desde la escuela y el sector.

PARTICIPACIÓN DE MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS

- ⊙ **Fortalecer los procesos participativos locales que apoyan el direccionamiento e implementación de los planes** mediante la dinamización de organismos ya constituidos en los territorios como las JUME (Juntas

Municipales de Educación) y la JUDE (Junta Nacional de Educación).

- ⊙ **Incentivar y acompañar la generación de recursos propios** de las entidades territoriales para invertir en educación.
- ⊙ Fortalecer los mecanismos de **rendición de cuentas** y control social sobre el funcionamiento del sistema educativo, lo cual implica desarrollar estrategias de rendición pública de cuentas del sector y movilización social en cada territorio del país.



FORTALECER LA INVERSIÓN PRIVADA EN EDUCACIÓN

Como se mencionó anteriormente, la inversión que hace el sector privado y empresarial para el mejoramiento de la educación no es menor cuando se compara con los recursos de inversión que hace la nación para el mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido se plantean algunas recomendaciones para la consolidación del impacto de dicha inversión:

- ⊙ **Fortalecer la recolección y análisis de información** sobre la inversión privada en educación para cualificar la toma de decisiones de quienes invierten y para focalizar mejor los lugares y las temáticas de inversión.

- ④ **Trabajo articulado y permanente con los diversos actores del sistema educativo.** Es necesario mantener instancias de comunicación permanente entre las comunidades educativas, la institucionalidad pública y los actores privados desde las que se defina conjuntamente la pertinencia de los proyectos en relación con las apuestas territoriales, su focalización, acompañamiento y sostenibilidad.
- ④ **Sistematizar y evaluar.** El trabajo en las escuelas deberá ser siempre sistematizado y evaluado con miras a las acciones de mejora, la revisión de lecciones aprendidas y, sobre todo, para generar estrategias de escalamiento que aporten a la construcción de políticas públicas. La inversión privada debe destinarse también al apoyo de la investigación y a la construcción de mejores políticas públicas en educación para impactar el sistema a mayor escala.
- ④ Generar espacios de **articulación entre los sectores público y privado** en los que se construya un diálogo permanente. Un ejemplo de la posibilidad de esta articulación son los Cease (Comités Ejecutivos de Acompañamiento a las Secretarías de Educación) instalados en los diez capítulos regionales de la Fundación Empresarios por la Educación.



VISIBILIZAR Y VALORAR LA DIVERSIDAD Y SUPERAR LA INEQUIDAD

Es urgente generar estrategias que permitan saldar la deuda histórica que tiene el país con las poblaciones más vulnerables. Para iniciar este camino de cierre de brechas se necesita:

MÁS Y MEJOR INFORMACIÓN

- ④ Contar con un **sistema de información robusto** que aporte datos por sede educativa (no solo de institución) y, con el tiempo, información niño a niño, que permita generar alertas y rastrear condiciones para el acceso, la permanencia, la pertinencia y el aprendizaje de los estudiantes.

CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN RURAL

- ④ Colombia necesita una política pública educativa para superar las inequidades frente al área rural, de largo plazo y que sea capaz de trascender los cambios de gobierno. Se trataría de construir una **política pública de educaciones rurales** que responda a las necesidades, diversidades y potencialidades de estos territorios y que incluya la mirada de los diversos actores involucrados. Para ello es fundamental retomar el camino andado y avanzar sobre él. Los lineamientos de política entregados por el MEN al cierre del PER en 2014 (*Colombia, Territorio Rural*) y lo logrado en el Plan Especial de Educación Rural constituye grandes avances. Están también las recomendaciones de

organismos de cooperación, de la Misión Rural, los planes decenales, los movimientos pedagógicos y las Mesas de Ruralidades y Paz, entre otros.

- ⦿ **Institucionalizar** la educación rural en el MEN y en las Secretarías de Educación. Esto tendrá que estar acompañado de la construcción de planes locales de educación rural con participación de instancias y organizaciones sociales tradicionalmente vinculadas con el tema y con la destinación de recursos específicos para atender a estas poblaciones.

REPENSAR LA FLEXIBILIDAD PARA LO RURAL

- ⦿ **Explorar otras alternativas del ámbito internacional, nacional y local** complementarias a los modelos de educación flexibles que se vienen implementado en Colombia, como la de los Maestros Itinerantes o la propuesta de alternancia. Esto deberá ir acompañado de procesos **de escalabilidad e intercambio de experiencias**.
- ⦿ **Revisar la flexibilización de normas técnicas** en lo referido a alimentación, infraestructura, transporte escolar, calendarios y relaciones técnicas estudiantes-maestro, a la luz de las necesidades, particularidades y recursos locales y comunitarios para mejorar el acceso, la calidad y la suficiencia.

FORTALECER ESTRATEGIAS PARA VINCULAR A LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD Y RECOMPONER EL TEJIDO SOCIAL

- ⦿ **Realizar proyectos de reconstrucción de la memoria local** y apuestas que vayan más allá de lo disciplinar para recuperar el tejido social y la función social de la escuela. Esto debe incluir herramientas y acompañamiento para los maestros.
- ⦿ **Fortalecer la autonomía y participación activa de la familia y la comunidad en la escuela** desde una concepción de escuela abierta que interactúa de manera dialógica con todos los actores que aportan al desarrollo de los aprendizajes y la convivencia a partir de la generación de ambientes dignos para todos. Esto implica tener en cuenta, como referentes válidos, las prácticas pedagógicas que son exitosas en el país. En este propósito, proyectos como Comunidades de Aprendizaje tienen mucho que aportar.

FORTALECER LO AGROPECUARIO, PERO IR MÁS ALLÁ

- ⦿ Fortalecer la educación agropecuaria en relación con la innovación, la ciencia y la tecnología.
- ⦿ Pensar la educación en el marco de una apuesta por el desarrollo territorial **implica que la educación brinde posibilidades diversas** que articulen a las comunidades y a los distintos sectores. La pertinencia para lo rural no puede reducirse solamente a lo agropecuario. En el campo hay que brindar acceso a otras áreas del saber, como

la ciencia o el arte. Vale la pena promover la expansión de experiencias como las de Batuta, en esquemas de articulación público-privado, o revisar alternativas como las pasantías o voluntariados universitarios en temas que no han sido convencionales en el campo.

CONDICIONES DIGNAS PARA APRENDER

- ④ **Avanzar en la realización del censo de infraestructura en todas las escuelas rurales.** Esta información deberá permitir una priorización en la inversión que comience por garantizar los servicios básicos en las escuelas.
- ④ **Revisar la figura del internado como única respuesta para niños y jóvenes de zonas dispersas,** especialmente por la compleja situación de vulneración de derechos que se vive en muchos de ellos. “Acorde con las condiciones del territorio, el internado podrá ser lugar de oferta de educación posmedia a través de alternativas diversas dentro de las cuales se considerarán aquellas que combinan la concentración periódica de los estudiantes con el desarrollo de proyectos individuales en sus sitios de origen”. (MEN, 2015, pág 27).
- ④ Para las zonas rurales dispersas, la solución no podrá ser la agrupación de sedes ni la creación de mega colegios, sino la combinación de estrategias flexibles de la más alta calidad, priorizando la permanencia de los estudiantes, con sus familias y en sus territorios.

CONDICIONES DIGNAS PARA ENSEÑAR

- ④ **Los incentivos a los maestros rurales deben ir más allá del componente salarial.** Se deben contemplar incentivos como la mayor asignación de profesionales de apoyo en las escuelas rurales para facilitar la labor del maestro, intercambios y pasantías o mayor formación, entre otros estímulos. De otro lado, se trata de generar mejores condiciones para que el maestro ejerza su labor. Esto incluye, por ejemplo, el mejoramiento de viviendas para maestros en zonas rurales dispersas, el aseguramiento de servicios de salud de calidad y el mejoramiento del acceso. Para las zonas dispersas, esto implicaría ampliar la asignación de recursos de calidad, contemplando los costos de vivienda y transporte de los maestros y vincular a otros sectores para el mejoramiento de las condiciones en el campo.
- ④ Teniendo en cuenta la disminución de la matrícula en zonas rurales, **el excedente de maestros puede fortalecer los proyectos pedagógicos de las escuelas rurales** mediante estrategias como la del Maestro Itinerante. La Secretaría de Educación puede conformar un grupo de maestros itinerantes que cubrirían proyectos propios en las escuelas. Los recursos adicionales se centrarían en el pago de estímulos y transporte.
- ④ **Fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores (ENS).** Incluir en la formación de los normalistas una mirada comprensiva de la diversidad territorial más amplia. Fortalecer la formación en investigación en las ENS.

- ④ **Promover redes de maestros** para el aprendizaje entre pares y el intercambio permanente de experiencias relacionadas con los territorios rurales. Teniendo en cuenta la dificultad del encuentro cara a cara y el pobre acceso a Internet, puede retomarse el uso de medios como la radio, al tiempo que se avanza en el acceso a la conectividad de estas regiones.

ESTRATEGIAS DE ACOMPAÑAMIENTO SITUADO Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN PROPIA

- ④ **Ampliar la estrategia de acompañamiento situado desarrollada por el PTA.** Ir más allá de las áreas de matemáticas y lenguaje e incorporar elementos que fortalezcan la escuela rural (por ejemplo estrategias para aulas multigrado, fortalecimiento de la relación familia-comunidad-escuela, investigación, etc.) Esto implica, además, un real acompañamiento in situ a las sedes más dispersas. Para el acompañamiento a sedes educativas de alta dispersión vale la pena retomar la experiencia del Programa de Desarrollo Profesional Situado del PER, en el cual se plantearon pasantías de tres o cuatro meses, en lugar de visitas de acompañamiento.
- ④ Retomar el acompañamiento y financiación a **sistemas de educación propia**, con la participación de cabildos, organizaciones de base y consejos comunitarios en el diseño, implementación, evaluación y seguimiento, manteniendo altos estándares de calidad.
- ④ **Hacer realidad los sistemas de educación propia** insertos en un sistema de educación nacional requiere ma-

yor flexibilidad normativa, representada, por ejemplo, en el planteamiento de la educación escolarizada como única posible.



GARANTIZAR EL DERECHO A APRENDER

El derecho a la educación no solo implica garantizar un cupo y la posibilidad de permanecer en la escuela, sino también, y especialmente, aprender las competencias necesarias para la vida y participar en la construcción de sentido de ese aprendizaje. A continuación se plantean algunas ideas para avanzar en esta construcción:

DISEÑAR Y PONER EN MARCHA UNA POLÍTICA PARA LA DIRECCIÓN DOCENTE EN COLOMBIA

- ④ Se requiere una política pública que oriente los procesos de selección, formación, acompañamiento, evaluación e incentivos para los directivos docentes. Los grandes éxitos probados por programas de formación y acompañamiento que existen actualmente en el país, adelantados en su mayoría por fundaciones de carácter empresarial (Nutresa, Fundación Empresarios por la Educación, Fundación Mamonal, entre otras) demuestran la importancia de estas políticas.

EMPRENDER UNA EVALUACIÓN QUE PERMITA IDENTIFICAR EL IMPACTO DE LAS BECAS PARA LA EXCELENCIA DOCENTE

- ⦿ Se requiere una evaluación del impacto que ha tenido la formación de maestros en el marco de la política “Becas para la excelencia docente” en el desarrollo de prácticas pedagógicas innovadoras y de investigaciones que aporten a la ampliación del campo de la didáctica y la pedagogía como piedras angulares de la profesionalización docente y, por supuesto, en el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes. Los resultados de dicha evaluación pueden redundar en reformas orientadas a la formación inicial y de posgrado de maestros, que tengan efecto a largo plazo en la calidad de los aprendizajes.

ANALIZAR DE LA MANO DE DOCENTES, DIRECTIVOS DOCENTES, FACULTADES DE EDUCACIÓN, ENS Y OTROS EXPERTOS EN LA MATERIA, EL DESARROLLO, LOS LOGROS Y LOS RETOS DE LA EVALUACIÓN DE CARÁCTER DIAGNÓSTICO FORMATIVA (ECDF) Y HACER AJUSTES PARA SU FORTALECIMIENTO

- ⦿ Es necesario que la inversión en este tema se haga a partir de la identificación de necesidades de acompañamiento que fortalezcan la práctica docente y directiva desde su ser y su quehacer, la alineación y articulación de los actores del sistema con los propósitos y necesidades de formación, y la evaluación rigurosa de las propuestas y su impacto en el fortalecimiento de los docentes y directivos, incorporando la perspectiva de la evaluación formativa.

ASEGURAR LA EVALUACIÓN NACIONAL DE ESTUDIANTES EN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA

- ⦿ Las evaluaciones estandarizadas en el país han permitido comprender los avances y retos del sistema. Estas evaluaciones, que no se desarrollaron en 2018, deben ser retomadas prontamente. Para esto es importante que se cuente con parámetros de comparabilidad entre las tomas pasadas y las nuevas que se efectúen y contar con sistemas de presentación de resultados que permitan su uso para el mejoramiento de prácticas docentes en las instituciones educativas, de sistemas de acompañamiento por parte de entidades locales y la evaluación de impacto de programas en todo el ámbito nacional.

RECONOCER LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN EN MARCHA, ESPECIALMENTE EN LOS CONTEXTOS RURALES O DE ALTA VULNERABILIDAD E INCORPORARLOS COMO VOCES AUTORIZADAS EN LAS DECISIONES DE POLÍTICA LOCAL Y NACIONAL

- ⦿ Se requiere ampliar los esfuerzos hacia el reconocimiento de propuestas pedagógicas “emergentes” que nacen incluso al margen de las orientaciones del MEN, pero que logran movilizar transformaciones en las comunidades.

FORTALECER LOS PROCESOS RELACIONADOS CON COMPETENCIAS CIUDADANAS Y CONVIVENCIA

- ⦿ En el marco de un proceso de posconflicto y como parte de las competencias básicas, el país debe fortalecer la formación en competencias ciudadanas y convivencia. Las cátedras han resultado ser poco efectivas para garantizar los niveles que el país necesita. El diseño e implementación de los programas transversales en temas como la educación sexual y la educación ambiental, desarrollados desde el Ministerio, que han ido desapareciendo desde 2013, tienen aprendizajes importantes que vale la pena retomar en el contexto de este reto.

CONTINUAR CON EL PROGRAMA DE COMPETENCIAS CIUDADANAS AUMENTANDO SU ACCIÓN A TODO EL TERRITORIO NACIONAL, CON ACOMPAÑAMIENTO A LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN Y EN ALIANZA CON UNIVERSIDADES Y ONG

- ⦿ Este reto va de la mano de la efectiva implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar en todo el país, ampliando en las instituciones educativas la vinculación de profesionales docentes orientadores, cuya presencia es actualmente muy reducida.

ARTICULACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS PROGRAMAS DEL MEN ORIENTADOS AL MEJORAMIENTO DE LOS APRENDIZAJES

- ⦿ Es necesario que se plantee una estrategia de **articulación entre los distintos equipos del MEN** encargados

de la puesta en marcha de acciones orientadas al mejoramiento de los aprendizajes, que genere una mayor y mejor comprensión de los programas y la manera en que estos responden al contexto de descentralización con un enfoque diferencial.

DECISIONES BASADAS EN EVALUACIONES SISTÉMICAS Y CON UNA MAYOR VALORACIÓN DEL CONTEXTO LOCAL

- ⦿ Las evaluaciones sobre cómo se están desarrollando los programas, sus impactos, la valoración de experiencias de éxito local y la posibilidad de su escalamiento necesitan de mayor inversión en recursos y tiempo. Esto posibilitaría tener un panorama más real sobre los avances y retos de las iniciativas nacionales, locales y privadas para tomar decisiones que se ajusten de una manera más precisa a las realidades de los distintos contextos de país.

TENER EN CUENTA EL DESARROLLO DIFERENCIADO DE LAS DISTINTAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN

- ⦿ La tensión que existe entre traducir la política a partir de los lineamientos del MEN y asumir la autonomía que da la descentralización para hacer más pertinente la política educativa a nivel local no ha podido resolverse. Estos conflictos afectan directamente el tipo de acompañamiento a las instituciones educativas, los desarrollos institucionales y la posibilidad de que la escuela y sus líderes centren su foco en la misión para la cual se constituyeron. Desde esta perspectiva, la voz de la región debe no solamente ser mejor recogida, sino también contar con



mayores espacios de participación en la toma de decisiones a nivel nacional.

AVANZAR EN UN SISTEMA NACIONAL DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DESDE CADA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

- ② Los avances demostrados por el PTA han evidenciado los buenos efectos que tiene el acompañamiento situado con los docentes. Sin embargo, los costos actuales asociados al programa lo hacen inviable para todo el país. Recogiendo las lecciones aprendidas, el país debe transitar hacia un sistema efectivo de acompañamiento a sedes educativas, de forma diferenciada según las necesidades identificadas con cada Secretaría y asegurar el acompañamiento formativo a cada uno de los establecimientos educativos, comenzando con tutores calificados con herramientas y recursos para ello. Se recomienda también su ampliación gradual a todos los niveles educativos de preescolar, básica y media y a las diferentes áreas.



RESOLVER LA INCERTIDUMBRE SOBRE LA SUFICIENCIA Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS

AUMENTAR LA INVERSIÓN PARA APRENDER CON EFICIENCIA, EQUIDAD, PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA

- ⦿ El aumento de recursos en educación preescolar, básica y media debe dirigirse a los componentes y programas que impactan de manera directa el mejoramiento de la calidad. Para lograr este propósito, es necesario actualizar los cálculos de la canasta educativa por entidades territoriales (certificadas y no certificadas) y por cada programa que decida implementar el nuevo gobierno.
- ⦿ El crecimiento progresivo de la inversión pública en EPBM para los próximos cuatro años debe realizarse con el propósito de trazar un camino hacia el mejoramiento de la calidad, equilibrar la balanza con el gasto privado hasta lograr disminuir su participación a 15 % y aumentar a 6 % del PIB la inversión en educación. Esta propuesta se plantea de acuerdo con la proyección alrededor de las metas de crecimiento y lo que se invierte en otros países con características similares a Colombia.
- ⦿ El incremento de recursos para la calidad de la educación pasa por garantizar que los rubros destinados a este fin no terminen ejecutándose en otros componentes del gasto público en educación. Para cumplir con este propósito

se hace necesario gestionar una reorganización del gasto público en educación en tres grandes componentes, de acuerdo con los siguientes criterios: 1. Recurso humano, carga prestacional y demás rubros derivados del cumplimiento de acuerdos con el magisterio y talento humano del sector. 2. Recursos destinados al funcionamiento del sector y los servicios requeridos para prestar el servicio educativo en las condiciones establecidas por la legislación colombiana. 3. Recursos para el desarrollo de programas y estrategias que impactan directamente en la calidad y mejoramiento de la educación, lo cual incluye crear un mecanismo para financiar iniciativas locales e institucionales que podrían tener los mismos o mejores resultados que los programas nacionales.

INCIDIR EN EL IMPACTO QUE TIENEN LA CORRUPCIÓN Y EL CLIENTELISMO EN LA SELECCIÓN DE FUNCIONARIOS CON POCAS COMPETENCIAS EN LAS REGIONES

- ⦿ Es necesario trabajar en el sector educativo de manera intersectorial y coordinada con el resto de la institucionalidad para tener más filtros que garanticen la idoneidad de competencias que tienen los funcionarios de las Secretarías.
- ⦿ Lo anterior empieza por el nombramiento de Secretarios de Educación idóneos, con conocimiento y experiencia en el sistema educativo, competencias para la gestión pública y altos niveles de compromiso y ética pública para ejercer su labor.

AUMENTAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN EDUCACIÓN CON RECURSOS PROPIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

- ⦿ Crear alternativas tributarias y no tributarias de ingresos para las entidades territoriales con el fin de generar nuevos recursos destinados a la educación.
- ⦿ Crear una plataforma social soportada en sistemas de información para que en cada entidad territorial se organice la inversión pública y privada alrededor de iniciativas, prioridades y planes sectoriales, orientados al mejoramiento de la calidad de la educación. A este respecto, el Siipe sirve de punto de partida.
- ⦿ Aumentar a 5 % los recursos asignados al MEN para el fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educativo, rubros con los que se financiaría el fortalecimiento diferenciado de capacidades de las Secretarías de Educación.
- ⦿ Disponer de la información de los gastos focalizados en formación de directivos docentes y aumentar los recursos para destinarlos a programas con efectos demostrados ya que hay una invisibilización de esta necesidad en la agenda de las últimas administraciones.

ESTABLECER UN AJUSTE A CORTO PLAZO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES (SGP) Y OTRO A MEDIANO PLAZO PARA REFORMAR LA LEY 715 DE 2001

- ⦿ A corto plazo, el SGP puede ajustar su metodología de asignación de recursos y, mediante estudios de canasta educativa en cada entidad territorial, distribuir los recursos de tal manera que sus mecanismos de transferencia sean más ágiles y respondan a las necesidades reales de los territorios.
- ⦿ Reformar el SGP y los mecanismos de implementación de la Ley 715 de 2001, incluyendo como uno de los principales criterios de la reforma el desarrollo de capacidades territoriales para invertir cada vez más y mejor en educación.
- ⦿ A largo plazo es importante adelantar estudios técnicos que permitan identificar escenarios políticos, económicos y técnicos para cambiar la legislación y procedimientos que permitan garantizar un sistema de financiación eficiente, transparente y comprometido con la calidad de la educación.

REVISAR LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DEL SGP PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LA RURALIDAD

- ⦿ En la actualidad no se asignan recursos a través del componente de “población por atender.” Mediante este rubro es posible dar prioridad a la asignación en las entidades territoriales con alto componente de ruralidad.

- ⦿ Para lograrlo es necesario tener en cuenta la información del Censo de Población y Vivienda del DANE (2018) y complementarlo con el Censo Nacional Agropecuario del DANE (2014) con el fin de asignar recursos en el componente de población por atender con datos y proyecciones más precisas.
- ⦿ Se deben girar los recursos que se necesitan para funcionar a través del SGP. No obstante, es importante asignar recursos adicionales que permitan mejorar la calidad educativa en zonas rurales.
- ⦿ El cierre de brechas no podrá ser financiado mediante el componente de calidad pues se convierte en un proyecto transitorio de un año. Debe convertirse en un gasto recurrente, ampliando las condiciones de prestación del servicio educativo en zonas rurales.

CALCULAR LAS CANASTAS EDUCATIVAS RURALES

- ⦿ El Ministerio de Educación debe asignar los recursos según los costos reales en zonas rurales que incluyen: i) talento humano requerido, ii) financiación de proyectos educativos propios, iii) mantenimiento y actualización de infraestructura de acuerdo con las exigencias del territorio, iv) alimentación escolar que vincule campesinos y producción local, v) transporte escolar según particularidades del territorio (subsidios al transporte, transporte alternativo, entre otros) y vi) formación y acompañamiento de maestros.



RECOMENDACIONES A PROGRAMAS ESPECÍFICOS

JORNADA ÚNICA

Los grandes costos para construir la infraestructura educativa faltante para sostener el modelo de Jornada Única, estimado en \$ 7,1 billones, llevan a sugerir que se requieren estrategias con las cuales maximizar la relación costo-beneficio. Los estudios consultados aportan varias sugerencias:

- ④ Darle prioridad a la implementación en establecimientos educativos con una sola jornada y donde, además, sea notorio el efecto del fenómeno de transición demográfica que vive el país reflejado en una disminución sostenida de la población escolar. Es de señalar que en los municipios y establecimientos educativos en los que se viene reduciendo la matrícula, la cantidad de estudiantes por curso ha disminuido y esto posibilitaría una readecuación del trabajo de los docentes para atender la Jornada Única.
- ④ Si se entiende que la Jornada Única ayuda a equiparar oportunidades en términos de una educación de calidad, su ampliación debe focalizarse en las fases siguientes en las zonas rurales y las de mayor vulnerabilidad. Para ello, es indispensable que se reduzcan o eliminen los aportes de cofinanciamiento de las Secretarías de Educación de estas zonas.
- ④ Se debe considerar la construcción de nuevas salas de clase privilegiando establecimientos que necesitan ampliar su oferta educativa en la educación media.
- ④ Deberían existir recursos regulares para responder a los requerimientos de infraestructura educativa en un rubro presupuestal especial por fuera del presupuesto del SGP y responder a un programa anual de inversiones identificado en el presupuesto del MEN y de cada una de las Secretarías de Educación.
- ④ Es indispensable que el programa de infraestructura, considerado presupuestariamente en forma regular, considere también recursos para el fortalecimiento institucional de las capacidades técnicas de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) más vulnerables con el fin de asegurar la calidad y oportunidad de proyectos e iniciativas en inversión de infraestructura.
- ④ La ampliación de sedes a Jornada Única debe ser aprovechada para el fortalecimiento de proyectos pedagógicos activos novedosos que promuevan el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas.

PROGRAMA TODOS A APRENDER

Se recogen algunas de las recomendaciones de la OCDE, que avalamos, para la implementación a futuro del PTA:

- ④ Establecer criterios de graduación de los establecimientos educativos, con los que, si se cumplen unas metas, el colegio podría salir de la focalización del programa.
- ④ El Ministerio de Educación podría generar acompañamiento para que se implemente un programa similar de forma autónoma en las entidades territoriales certificadas.
- ④ Extender el programa más allá de los niveles de primaria, enfocándose particularmente en la media más que en la secundaria.
- ④ El gobierno 2018 – 2022 debe iniciar una versión nueva del PTA que recoja el conocimiento de las evaluaciones del programa y que resuelvan sus deficiencias, ampliando su cobertura y evaluando modelos de operación tercerizada en algunas zonas del país en convenio con entidades con mayor capacidad de formación que el MEN.
- ④ Dado su alto costo se recomienda, en condiciones particulares, estimular programas alternativos con efectos similares al PTA como son la promoción de redes de educadores y las comunidades de aprendizaje.

PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

- ④ Dada su importancia estratégica, el PAE debería ser un programa con asignación regular de presupuesto y equipos técnicos dedicados, con mecanismos de evaluación de resultados y de gestión, tanto en el MEN como en cada entidad territorial certificada.
- ④ El control y seguimiento de los entes nacionales ha sido fundamental para detectar los casos de corrupción en el manejo del PAE. Adicionalmente, la promoción de la participación de las comunidades educativas locales en el seguimiento y control del programa es otra estrategia por incentivar.

EDUCACIÓN MEDIA

- ④ Ampliar su cobertura, deficitaria especialmente en zonas rurales y marginales, requiere una mayor asignación presupuestal.
- ④ Lograr una reestructuración integral de la educación media para que posibilite la ubicación laboral o el ingreso a la educación técnica, tecnológica o universitaria.
- ④ Una reestructuración de la educación media exigirá un mayor gasto educativo, así como la estructuración de un grupo de trabajo técnico en el tema desde el MEN y con homólogos en las entidades territoriales certificadas.
- ④ Mayor seguimiento y evaluación a los procesos de articulación con el Sena y entidades de educación técnica y superior.
- ④ Es necesaria una mayor inversión económica de las entidades territoriales y de los sectores productivos en las regiones, así como un mayor involucramiento del sector productivo en el acompañamiento de la educación media.

FORTALECER LA PARTICIPACIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD DE LOS ACTORES DEL SISTEMA A TRAVÉS DE LOS PLANES DECENALES DE EDUCACIÓN

- ④ La incidencia de los Planes Decenales de Educación puede fortalecerse si se constituyen en pactos nacionales por la educación que vayan más allá de los cambios de gobierno. Esto implica trabajar en la apropiación social de estos planes no solamente por parte de los actores del sector, sino también de la sociedad en general. Las organizaciones de la sociedad civil podrían liderar la movilización social y la pedagogía necesaria para que esto sea posible.
- ④ Culminar el proceso de establecimiento de indicadores del plan vigente y hacer seguimiento anual por parte de la institucionalidad y de la sociedad civil.



FORTALECER LA RELACIÓN CON LOS SINDICATOS Y MOVIMIENTOS DE MAESTROS

- ④ Brindar un espacio más amplio para el diálogo permanente con los maestros que vaya más allá de las reivindicaciones laborales e incluya la construcción conjunta de apuestas pedagógicas. Recoger al respecto los avances alcanzados con el movimiento pedagógico, que siguen vigentes en redes y organizaciones de maestros.

Esperamos que a partir de estas ideas podamos aportar a este nuevo ciclo que empieza para el sector educativo colombiano. Este texto es una invitación a seguir construyendo reflexiones, posturas críticas y nuevas propuestas que conduzcan a generar las condiciones necesarias para el cierre de brechas y el aprendizaje de todos.

ÍNDICE DE SIGLAS

- CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DBA:** Derechos Básicos de Aprendizaje.
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- DPS:** Desarrollo Profesional Situado.
- DUE:** Directorio Único de Establecimientos.
- ECDF:** Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa.
- EE:** Establecimientos Educativos.
- EM:** Educación Media.
- EPBM:** Educación Preescolar, Básica y Media.
- ET:** Entidades Territoriales.
- ETC:** Entidad Territorial Certificada.
- FEXE:** Fundación Empresarios por la Educación.
- FFIE:** Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa.
- ICCS:** Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana.
- ICETEX:** Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior.
- ICFES:** Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación.
- IDMC:** por su nombre en inglés Internal Displacement Monitoring Centre, Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados.
- IE:** Institución Educativa.
- IES:** Institución de Educación Superior.
- ISCE:** Índice Sintético de Calidad Educativa.
- ITFT:** Instituciones Técnicas de Formación para el Trabajo.
- JU:** Jornada Única.
- MDE:** Meta de Excelencia.
- MEF:** Modelos Educativos Flexibles.
- MEN:** Ministerio de Educación Nacional.
- MMA:** Mejoramiento Mínimo Anual.
- NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- PAE:** Programa de Alimentación Escolar.
- PDET:** Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- PEER:** Plan Especial de Educación Rural.
- PEI:** Proyecto Educativo Institucional.
- PER:** Proyecto de Educación Rural.
- PESCC:** Educación para la Sexualidad y Construcción de Ciudadanía.
- PIB:** Producto Interno Bruto.
- PISA:** Por su nombre en inglés Programme for International Student Assessment, Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.
- PNIE:** Plan Nacional de Infraestructura Educativa.
- PTA:** Programa Todos a Aprender.
- SE:** Secretaría de Educación.
- SED:** Secretaría de Educación Distrital.
- SEIP:** Sistemas Educativos Indígenas Propios.
- SGP:** Sistema General de Participación.
- SGR:** Sistema General de Regalías.
- SICIED:** Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa.
- SIIPE:** Sistema de Información de la Inversión Privada en Educación.
- SIMAT:** Sistema de Matrícula Estudiantil.
- UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas.

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICAS

El tejido roto: Inequidades en la educación

Gráfico 1: Número y porcentaje de sedes por zona y nivel	17
Gráfico 2: Condiciones de infraestructura	18
Gráfico 3: Matrícula grupo indígena	21
Gráfico 4: Matrícula grupo Afrocolombiano	22
Gráfico 5: Distribución de alumnos matriculados en MEF	35
Tabla 1: Principales Acciones Desarrolladas por el MEN	26

Tejer saberes: Aprendizajes con sentido

Gráfico 1: Nivel educativo aprobado docentes	58
Gráfico 2: Tipo de vinculación de docentes	65
Tabla 1: Temáticas abordadas por los Foros Educativos Nacionales en los últimos ocho años	64

Soltar el nudo: Financiación del sistema educativo

Gráfico 1A: Gasto público y privado en Educación Prescolar, Básica y Media (2010-2017)	72
Gráfico 1B: % Gasto público y privado en Educación Prescolar, Básica y Media (2010-2017) del PIB y % del gasto	72
Gráfico 2: Principales rubros gasto público en educación prescolar, básica y media (2010-2017)	73
Gráfico 3A: Transferencias en gasto en EPBM y sus principales componentes (2010-2017)	74
Gráfico 3B: Fuentes de gasto en EPBM (2010-2017)	74
Gráfico 4A: Distribución de recursos del SGP, prestación del servicio (2010-2017)	76
Gráfico 4B: Distribución de recursos del SGP, calidad (2010-2017)	76

Gráfico 5: Inversión en EPBM participación principales rubros y monto total en billones de pesos	77
Gráfico 6: Gasto público en EBMP por estudiante (2010-2017)	78
Gráfico 7: Asignación promedio per cápita rural-urbana (2010-2018)	80
Gráfico 8: Promedio asignación por estudiante zonas rurales por entidad territorial	81
Gráfico 9: Inversión en educación rural MEN 8 años	84
Gráfico 10: Salario de enganche promedio 2016. (Millones de pesos a 2018)	97
Gráfico 11: Porcentaje de profesores según grado en el escalafón (Salarios en miles de pesos)	98
Gráfico 12: Número de rectores por grado de escalafón en el Decreto 1278 así como grados del escalafón Decreto 1278 gasto de personal y número de docentes	99
Gráfico 13: Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos De Política	100
Gráfico 14: Gasto en estrategias de formación docente. MEN.	101
Tabla 1: Apropiación de recursos MEN para educación rural	84
Tabla 2: Matrícula oficial y Jornada Única 2015-2017	89
Tabla 3: Inversión en contratación, ampliación, mejoramiento y dotación de infraestructura educativa en niveles de prescolar, básica y media a nivel nacional	90
Tabla 4: Inversión en el Programa Todos a Aprender (PTA)	92
Tabla 5: Inversión en PAE año 2017. Fuentes de financiación (pesos)	93
Tabla 6: Gasto en rubros de calidad educativa 2016	102

BIBLIOGRAFÍA

- Al Tablero. (2004, marzo-abril), *Educación sin frontera*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación. Recuperado de: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87375.html>
- Arain, A.A. (2009). *The Impact of Teachers Wages on the Performance of Students: Evidence from PISA*. Munich: Personal REPEC Archive Paper No 18252.
- Arbona, A; Prior, D; Rialp, J. (2017), *Private Contribution on Public Schools and Academic Performance. Efficiency Measures Using Non-parametric Frontier Techniques*. 23rd Annual Conference The International Sustainable Development Research Society (ISDRS).
- Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES). (2007), *Los derechos humanos en los afrocolombianos en situación de desplazamiento forzado*. Bogotá, D.C.: AFRODES. Recuperado de: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/COL/INT_CERD_NGO_COL_75_8432_E.pdf
- Calvo, G., Boom, A. y Martínez, A. (2014), *Pensar la formación de maestros hoy. Una propuesta desde la experiencia pedagógica*. Bogotá, D.C.: Universidad Pedagógica. Recuperado de: <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/PDF%20WEB%20Libro%20Pensar%20la%20Formaci%C3%B3n%20Docente.pdf>
- Casassus, J. (2015), *La educación del ser emocional*. Santiago de Chile, Chile: Editorial Índigo.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017), *Una guerra sin edad. Informe nacional de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Cifuentes, C. (2013), *Estatuto de profesionalización docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes* (tesis de maestría). Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/41993/1/428305.2013.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Departamento de Planeación Nacional (DNP). (2015), *Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas*. Bogotá, D.C.: Naciones Unidas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018), *La ineficiencia de la desigualdad. Síntesis*. Santiago: Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/1/S1800302_es.pdf.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2016), Documento 3831. *Declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la implementación de la Jornada Única Escolar*. Bogotá, D.C: Departamento de Planeación Nacional.
- Consultoría para Los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2008), *Los límites de la guerra: conflicto, derechos humanos y desplazamiento forzado en el sur oriente colombiano*. Bogotá, D.C.: Ediciones Antropos.
- De Zubiría, J. (2014), *La jornada única y la calidad de la educación*. Bogotá, D.C.: Portal Revista Semana. Recuperado de: <https://www.semana.com/educacion/articulo/dificultades-de-la-jornada-unica/407318-3>
- Delors, J., Almuftic, I., Carneiro, R., Chung, F., Gemerek, B., Gorhami, W., Kornausner, A., Manley, M., Padrón, M., Savané, M., Singh, K., Stavenhagen, R., Won, M. y Nanzaho, Z. (1996). *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. La educación encierra un tesoro*. Madrid, España: Santillana. Ediciones UNESCO
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005), *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. Bogotá, D.C.: DANE
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014), *Censo Rural Agropecuario*. Bogotá, D.C.: DANE. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/avanceCNA/CNA_agosto_2015_new_present.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017 a), *Boletín técnico. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia*. Bogotá, D.C: DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2017 b), *Boletín técnico. Educación formal (EDUC) 2017*. Bogotá, D.C: DANE. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_17.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015) *Documento CONPES 3831: Declaración de importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa para la implementación de la Jornada Única Escolar*. Bogotá, D.C.: DNP
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Desarrollo Rural Sostenible. (2014 a), *Misión para la transformación del campo. Definición de Categorías de ruralidad*. Bogotá, D.C.: Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015ago6%20Documento%20de%20Ruralidad%20-%20DDRS-MTC.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014 b), *Misión para la Transformación del Campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá, D.C: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/DOCUMENTO%20MARCO-MISION.pdf>
- Econometría Consultores y Sistemas Especializados de Información (S.E.I.). (2014), *Informe final contrato 494-13. Evaluación institucional y de resultados de la estrategia de Modelos Educativos Flexibles*. Bogotá, D.C.:

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Final_Modelos_Educativos_Flexibles.pdf
- Econometría Consultores, (2015). *Evaluación de los resultados de la implementación del Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural PER fase II*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación.
- Fundación Compartir. (2014), *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C.: Fundación Compartir. Recuperado de: <https://www.fundacioncompartir.org/pdf/Tras%20la%20excelencia%20docente%20-%20estudio%20final.pdf>
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE) y Universidad de La Salle. (2018 a), *Liderazgo educativo en contextos rurales*. Bogotá, D.C. [inédito]
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). (2018 b), *Insumo FExE 2018* [Documento inédito]. Bogotá, D.C.
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE). (2018 c), *Reflexiones innegociables en educación básica y media para 2018-2022. Manifiesto Fundación Empresarios por la Educación*. Bogotá D.C.: FExE. Recuperado de: http://fundacionexe.org.co/wp-content/uploads/2018/03/Resumen_Manifiesto_Educacio%CC%81n_Mi-Eleccio%CC%81n_V01.pdf
- Fundación Empresarios por la Educación (FExE) y Fundación Saldarriaga Concha. (2012), *Convenio 678 MEN, Documento base de política de educación inclusiva*. Bogotá, D.C. [inédito]
- Gobierno de Colombia. Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial. (2018), *Niños niñas y adolescentes*. Bogotá, D.C.: Gobierno de Colombia. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ninez2017impresion.pdf>
- Hanushek, E. A., J. F. Kain, y S. G. Rivkin. (2002), *Inferring Program Effects for Specialized Populations: Does Special Education Raise Achievement for Students with Disabilities?* Cambridge, Massachusetts: Review of Economics and Statistics.
- Heras Recuero, L. and E. Olaberría. (2018), *Public Spending in Education and Student's Performance in Colombia*. París: OECD Economics Department Working Papers, No. 1460, OECD Publishing, París.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, ICFES. (2017), *Boletín Saber en breve*. Edición 18, Bogotá, D.C.: ICFES
- Jaramillo, S., Maldonado, D., Perry, G., Rodríguez, C. & Saavedra, J.E. (2014). *Tras la excelencia docente: cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Bogotá, D.C.: Fundación Compartir
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A. y Hopkins, D. (2015), *Seven Strong Claims about Successful School Leadership*. Londres, Reino Unido: National College for School Leadership. Recuperado de: <http://dera.ioe.ac.uk/6967/1/download%3Fid=17387&filename=seven-claims-about-successful-school-leadership.pdf>
- Lerma Carreño, Carlos Alberto. (2007), *El derecho a la educación en Colombia*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.
- López, A. (2017) *Una mirada crítica a las evaluaciones estandarizadas*. Bogotá, D.C.: Revista Magisterio. Recuperado de: <https://www.magisterio.com.co/articulo/una-mirada-critica-las-evaluaciones-estandarizadas>
- Maldonado, Darío., García, Sandra, et al. (2018). *Caracterización de la educación media en Colombia*. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.

- Mateus, J., Mora, Z. y Parra, A. (2018), *Educación rural en Colombia: el país olvidado, perspectivas y proyecciones en el marco del postconflicto*. Bogotá, D.C.: [Documento inédito]
- Mexicanos Primero. (2013), *(Mal)gasto: estado de la educación en México. Resumen ejecutivo*. Ciudad de México: Mexicanos Primero.
- Ministerio de Educación Nacional. (2008), Guía No 34: *Guía para el mejoramiento institucional de la autoevaluación al plan de mejoramiento*. Bogotá, D.C.: MEN
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2011), *Rendición de cuentas diciembre 2011-septiembre 2012*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013 a), *Estado del arte de experiencias relacionadas con la implementación de la Jornada Única en establecimientos educativos del sector rural y recomendaciones para la construcción de políticas públicas en Colombia*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/per/documentos/8EstudioJornadaUnicaVersionPDF.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013 b), *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y lineamientos de política*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-345485_anexo1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN), Corporación Opción Legal, Consejo Noruego de Refugiados y United Nations International Children's Fund (UNICEF). (2013 c), *Diagnóstico situación de los internados escolares en Colombia*. **Bogotá, D.C.**
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Corpoeducación. (2013 d), *Evaluación, por docentes rurales de las guías y textos de los modelos educativos flexibles en las áreas de matemáticas y lenguaje*. **Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/per/documentos/9EstudioMaterialesGuiasMEF.pdf>**
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2014), *Informe de gestión y rendición de cuentas 2013*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015 a), *Informe de gestión y rendición de cuentas 2014*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015 b), *Informe técnico de resultados de ejecución nacional. Proyecto de Educación para el Sector Rural, Fase II (PER II)*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/per/documentos/perfiles/informenacional.docx>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015 c), *Naturaleza y retos de las Escuelas Normales Superiores*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN) y Visión Social. (2015 d), *Colombia territorio rural: apuesta por una política educativa para el campo*. **Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional. Recuperado de <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/ckfinder/userfiles/files/Colombia%20territorio%20rural.pdf>**
- Ministerio de Educación Nacional, ICFES y Gobierno de Colombia. (2015 e), *Resumen ejecutivo Colombia PISA 2015*.

- Bogotá, D.C.: MEN. Recuperado de: <http://www.icfes.gov.co/docman/institucional/home/2785-informe-resumen-ejecutivo-colombia-en-pisa-2015/file>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016), *Informe de gestión y rendición de cuentas 2015*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017 a), *Informe de gestión 2016*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017 b), *Plan Especial de Educación Rural*. [Documento inédito]
- Ministerio de Educación Nacional. (2017 c), *Respuesta consulta 2017IE049000 Jornada única en establecimientos educativos privados*. [Comunicación interna]. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-179304_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018 a) *Finanzas de la educación preescolar, básica y media*. Boletín N. 2. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018 b), *Informe de gestión 2017*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018 c), *Lineamientos para la implementación de la Jornada Única en Colombia durante 2018*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2018 d), *Plan Especial de Educación Rural*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. [Documento inédito].
- Muñoz, V. (2014), *El derecho humano a la educación*. Revista Electrónica Sinéctica, núm. 42, enero-junio, pp. 1-10. Jalisco, México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente Jalisco. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/998/99829581003.pdf>
- Organization for the Economic Development (OECD). (2005), *Teachers Matter: Attracting Developing and Retaining Effective Teachers*. OECD Pointers for Policy Development.
- Organization for the Economic Development (OECD) y Ministerio de Educación Nacional. (2016), *Educación en Colombia. Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Educación Nacional.
- Organization for the Economic Development (OECD). (2017), *Education at a Glance 2017*. Archivo digital descargable, recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/888933560928>.
- Organization for the Economic Development (OECD). (2018), *El financiamiento de la educación escolar en Colombia*. OCDE
- Proantioquia. (2018), *El Maestro en la ruralidad: perspectivas y retos para la equidad*. Medellín, Antioquia. Proantioquia.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015), *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe 2015. Nuevas Ediciones S.A. Recuperado de: <http://www.co.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-odsinformedoc-2015.pdf>
- Radinger, T., et al. (2018), *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*, Paris: OECD Publishing.
- Rand Corp. (2006), *Effect of Teacher Pay on Student Performance*. Working Paper. Rand Education.

- Rockoff, J. (2004), *The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence of a Panel Data*. The American Economic Review.
- Rojas, J. (2011), *La ruralidad en Colombia: una aproximación a su cuantificación*. Revista IB Núm. 1 vol. 1, diciembre. Bogotá D.C.: DANE.
- Saavedra y Forero (2018), *Los 10 pasos para ser Colombia la mejor educada en 2025. Resumen ejecutivo*. Bogotá, D.C. Publicado en línea en: http://www.anif.co/sites/default/files/investigaciones/resumen_ejecutivo_-_premio_lcsa.pdf
- Sánchez, A. y Otero (2012), *Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia*. Bogotá, D.C.: Banco de la República. Número 154. Recuperado de <https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/emisor/article/download/7863/8243>
- Secretaría de Educación del Distrito (SED). (2018), *Desafíos en la financiación del sector educativo. Diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP*. Bogotá, D.C.: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- United Nations International Children's Fund (UNICEF). (2015), *Estado de la información del Ministerio de Educación Nacional sobre garantía del derecho a la educación en los grupos étnicos en los niveles preescolar, básica y media*. [Documento inédito]. Bogotá, D.C.
- Universidad EAFIT. (2018), *Existe una crisis en el aprendizaje: Banco Mundial*. Medellín. Universidad EAFIT. Recuperado de: <http://www.eafit.edu.co/sitionoticias/2018/existe-una-crisis-en-el-aprendizaje-Banco-Mundial>
- Universidad de los Andes. (2018) *Informe del Banco Mundial revela crisis del aprendizaje a nivel internacional*. Recuperado en: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/aprender-para-hacer-realidad-la-promesa-de-la-educacion>.
- Vaillant, D., y Marcelo, C. (2015), *El A, B, C y D de la formación docente*. Madrid, España: Narcea.
- Varga, J. (2017), *The Effects of Policies Concerning Teacher's Wages on Student's Performance*. Budapest: Working Papers on the Labour Market.
- Velandia, Y. (2014), *La salud docente como enfermedad profesional*. Bogotá, D.C.: Instituto Latinoamericano de Altos Estudios. Recuperado de: http://www.ilae.edu.co/Ilae_Files/Libros/20140724132148313892066.pdf





El informe completo puede
descargarse del sitio web de la
Fundación Empresarios por la Educación

www.fundacionexe.org.co

CONTACTO

FUNDACIÓN EMPRESARIOS
POR LA EDUCACIÓN
Cra. 7 No. 74-56 (303)
Bogotá, Colombia

Tel: (+57-1) 313 1700

-  @EmpresariosporlaEducacion
-  Fundación Empresarios por la Educación
-  @Fundacion_ExE
-  www.fundacionexe.org.co

MIEMBROS DE LA FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN



www.fundacionexe.org.co

