

DOCUMENTO



República de Colombia

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

PLAN DE APERTURA EDUCATIVA 1991-1994

Bogotá, marzo 19 de 1991
Documento MEN-DNP-UDS-DEC-2518



Tabla de Contenido

PRESENTACION

INTRODUCCION

I. LA EXPANSION EDUCATIVA DEL SIGLO XX EN PERSPECTIVA

II. PROBLEMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

A. Educación Primaria y Secundaria

1. Educación Primaria
2. Educación Secundaria

B. Educación Técnica

C. Educación Superior

D. Analfabetismo

E. Desarrollo Institucional y Descentralización

F. Administración de los Recursos Humanos

G. Infraestructura Física

H. Las Finanzas del Sector Educativo

III. POLITICA EDUCATIVA PARA EL PERIODO 1991 - 1994

IV. PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR EDUCATIVO

A. Establecer el Grado Cero en las Escuelas Públicas

B. Reorientar el Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria

C. Ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria en las zonas urbanas y ampliación de la oferta de secundaria en las zonas rurales

1. Expansión de la Educación Secundaria
2. Integración de los Establecimientos de Primaria y Secundaria en el Sector Oficial

D. Mejoramiento de la calidad de la Educación Básica

1. Renovación Curricular
2. Métodos y medios
3. Formación de docentes
4. Pruebas para evaluar la calidad en Primaria y Secundaria
5. Nuevas tecnologías en educación

E. Reestructuración de la Educación Técnica Media

F. Educación Superior

1. Creación de un Fondo de Crédito para Estudios de Postgrado y Doctorado
2. Creación de un Fondo de Crédito para Estudios de Pregrado
3. Reestructuración del ICFES

G. Descentralizar la Administración de la Educación Pública

V. COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PROYECTOS EDUCATIVOS ANEXO ESTADISTICO

PRESENTACION

El “Plan de Apertura Educativa 1991-1994” contiene el diagnóstico de la situación actual del sector educativo colombiano, las políticas orientadoras de la acción gubernamental en el campo de la educación y los programas prioritarios del sector para los próximos cuatro años.

El documento es fruto del trabajo conjunto del Ministerio de Educación Nacional y del Departamento Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en la reunión del 19 de marzo del presente año lo adoptó como documento oficial de la política educativa en la administración del presidente Gaviria.

El documento tiene cinco capítulos. El primero, muestra las principales características de la expansión de la educación en Colombia durante todo el siglo XX, comparando este proceso con patrones internacionales. El segundo capítulo presenta una síntesis y cuantificación de los principales problemas del sector educativo en términos de cobertura, calidad, financiación y administración. El tercer capítulo expone con algún detalle los objetivos de la política educativa, a la vez que hace una primera cuantificación de las metas que se ha propuesto el gobierno para el período 1991-1994. El cuarto capítulo presenta muy esquemáticamente las características de los programas prioritarios derivados de los objetivos de política. En el capítulo quinto se cuantifica el costo de las principales acciones del sector para los próximos 4 años.

Aunque se trata del documento de política educativa para el actual gobierno, el documento presenta los lineamientos básicos de la acción gubernamental en educación para todo el decenio de los noventa.

Las características predominantes de la nueva política educativa, entre las que se destacan la ampliación de coberturas, el establecimiento de estímulos para crear condiciones de competitividad entre instituciones en todas las áreas, las acciones orientadas a flexibilizar controles, en suma, la creación de mayores oportunidades de educación para todos los colombianos, nos condujeron a bautizar este plan como el “Plan de Apertura Educativa”

Jesús Duarte Agudelo
Jefe División de Educación y Cultura
Departamento Nacional de Planeación

INTRODUCCION

La experiencia ha demostrado que la política social con efectos más perdurables sobre la marcha social es aquella que acrecienta las *oportunidades* económicas para la gente, al tiempo que fortalece la *capacidad* de los individuos para aprovechar estas oportunidades. El programa de apertura de la economía que ha puesto en marcha el presente gobierno está orientado fundamentalmente a reorientar la economía colombiana por la senda del crecimiento sostenido y la eficiencia. Con la renovada expansión del sector productivo habrá más empleo para los colombianos, amén de mejores y más baratos bienes y servicios para consumir e invertir. En un panorama de largo plazo, el complemento natural del programa de apertura económica es el fortalecimiento de la **infraestructura social**, de forma tal que un mayor número de colombianos pueda disfrutar de las crecientes oportunidades que les brinda el entorno económico. Y, en esta perspectiva, *la educación juega un papel primordial*. Mayor educación para la población trabajadora representa mayor capacidad productiva para todo el sistema económico. Este ha sido un mensaje recurrente en la teoría reciente del crecimiento económico: la acumulación de capital humano contribuye a la expansión económica en forma cuantitativamente comparable a la acumulación de capital físico tradicional. La experiencia de los países del sudeste asiático indica que la combinación de apertura económica con acumulación de capital humano es la mejor receta para lograr impulsar el desarrollo económico con alto contenido de equidad social. Además, mayor educación para las mujeres representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos. Más educación, en general, representa mayor movilidad social, toda vez que se eliminan los privilegios de acceso a un pequeño grupo excluyente de la población.

Además de sus virtudes económicas, mayor y mejor educación resulta clave para la reconstrucción del tejido social que tanto requiere hoy el país. La encrucijada por la que atraviesa nuestra patria no ha sido, sin duda, ajena a las deficiencias de un sistema educativo para formar ciudadanos para el futuro. El proceso educativo además de transmitir unos conocimientos básicos, debe crear espíritus críticos, libres, creativos, solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia, con la participación consciente, permanente y responsable en los procesos colectivos, de manera que sea un instrumento eficaz para construir la nueva sociedad que garantice a sus ciudadanos una igualdad real de oportunidades.

La educación ha venido registrando una preocupante postración social. Se la identifica con la confrontación, apreciándose muy poco su capacidad de transformación individual y colectiva. Los retos y circunstancias que deberá afrontar Colombia a partir de este decenio exigen un nuevo modelo educativo que asuma la función de transformar y desarrollar la conciencia del hombre colombiano y que busque reducir las diferencias que ancestralmente han separado nuestros ciudadanos. Además de la transmisión de conocimientos y destrezas individuales, la educación resulta así clave para formar los colombianos en la nueva cultura de la organización social y política que el país vislumbra. Es, en pocas palabras, la mejor forma de construir un futuro para Colombia y los colombianos.

En tal perspectiva, este documento presenta los lineamientos básicos del plan educativo para el último decenio del siglo, que pretende generar un decidido impulso al crecimiento de la cantidad y calidad de la educación impartida a los colombianos. Tras un detenido

diagnóstico de la situación actual del sector educativo, el documento presenta los objetivos de la política educativa y propone los programas prioritarios a realizar para el período 1991-94. El Plan incluye tanto los aspectos cuantitativos como los cualitativos que convoquen el compromiso nacional alrededor de propósitos, valores y condiciones adecuadas para que Colombia pueda apalancarse en la educación como instrumento del mayor potencial en su desarrollo económico y en su evolución social.

1. LA EXPANSION EDUCATIVA DEL SIGLO XX EN PERSPECTIVA

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

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

Desde finales de los años cincuenta y especialmente en el Frente Nacional, se gestó una enorme expansión del sistema educativo que permitió superar las condiciones excepcionales de atraso educativo que tuvieron lugar durante casi cien años en Colombia. La educación media recibida por cada generación aumentó continuamente hasta alcanzar casi los 6 años a mediados de los años setenta. La cobertura de educación primaria se amplió hasta 84%. Este crecimiento, en contraste con la experiencia previa, fue más rápido que en ningún otro país latinoamericano en los decenios de los sesenta y los setenta. En una comparación entre 78 países para los cuales se cuenta con información educativa para el período 1960-1980, Colombia presenta dos aspectos destacados. Primero, el enorme atraso educativo en su fase inicial. Como lo muestra el gráfico 2, Colombia tenía para ese año una cobertura de la educación básica mucho menor a la esperada de acuerdo a su nivel de desarrollo. Segundo, la enorme expansión educativa durante los sesenta y setenta. Colombia tuvo un crecimiento de su cobertura mayor que cualquier país latinoamericano en el período -incluyendo Nicaragua-, y tan sólo fue superada a nivel mundial por el Congo, Nepal y Togo. No sobra anotar que esta fuerte expansión educativa- que fue paralela con la expansión del gasto público en educación- estuvo asociada con la aceleración del crecimiento económico del período, y con el quiebre en las tendencias al deterioro en la distribución del ingreso que reportó la sociedad colombiana hasta finales de los años sesenta.

Infelizmente, el ritmo de expansión educativa declinó considerablemente en los últimos quince años. En efecto, desde mediados de los setenta el ritmo de crecimiento de la educación para los colombianos se ha reducido de manera notable (vease gráfico 3). En primaria, las tasas de crecimiento anuales de la matrícula han sido inferiores al 1%. En

secundaria, en donde existen las mayores carencias, fue apenas del 5% entre 1975 y 1984, y del 2% en los últimos 5 años. En efecto, como lo mostró el gráfico 1, la esperanza de educación para los colombianos dejó prácticamente de crecer en los últimos 15 años.

El freno en la expansión educativa se presentó en un momento en el cual el nivel educativo de la población aún no sobresalía internacionalmente, y en donde la desigualdad en el acceso a la educación había llegado a su máximo. El gráfico 4 compara los logros educativos de las últimas generaciones colombianas con respecto a 5 países. La expansión educativa colombiana resultó muy similar a la de Turquía y mucho mayor que en Brasil⁴⁶⁹, pero sustancialmente inferior que aquella registrada en Corea y Taiwan. En efecto, cuando se compara la generación que actualmente está estudiando, un coreano -o un taiwanés- estaría recibiendo el doble de educación que un colombiano. Así pues, la expansión educativa se detuvo sin alcanzar niveles internacionales destacados. Pero además la expansión educativa se caracterizó por generar una senda de desigualdad de oportunidades que sí fue sobresaliente a nivel internacional. El gráfico 5 compara la desigualdad en oportunidades educativas para 82 países con la trayectoria colombiana en los últimos cuarenta años. La fase inicial de la expansión educativa significó una creciente desigualdad de acceso para los colombianos, hasta el punto de haber alcanzado en el decenio anterior una inequidad educativa mayor que la de todos los países del mundo, con la excepción de la India. Con un impulso adicional en el nivel educativo de la población -que significa fundamentalmente mayor acceso a la educación primaria para la población rural y mejor cobertura de la educación secundaria para la población urbana-la desigualdad del acceso tenderá a reducirse rápidamente, contribuyendo sustancialmente a mejoras adicionales en la distribución del ingreso en el decenio⁴⁷⁰.

La expansión educativa se ha detenido temporalmente, entonces, a un nivel que aún no potencia internacionalmente el contenido de capital humano de la población colombiana. La cobertura en educación primaria y secundaria es aún inferior a la de casi todos los países de América del Sur, Méjico y el Caribe Anglófono, y sólo es superior a la de los países Centroamericanos más pobres y al Brasil⁴⁷¹ (gráfico 6 y 7). En gran parte, los problemas institucionales asociados con el devenir educativo de los últimos quince años - donde ha primado un esquema institucional y administrativo en el que prevalecen el centralismo, el desorden, la falta de coordinación e información y la ausencia de participación de las familias- han pospuesto los frutos económicos y sociales de la expansión educativa.

A recuperar el ritmo de expansión educativa y a recoger los frutos sociales de ella, se dirige el Plan de Apertura Educativa que se presenta en las siguientes páginas.

⁴⁶⁹ Brasil es caracterizado como el país más pobre del mundo en materia de política social, donde la falta de expansión educativa ha contribuido sustancialmente a los persistentemente altos niveles de desigualdad.

⁴⁷⁰ Existe un argumento técnico que sustenta la relación en forma de U invertida entre nivel educativo e inequidad de oportunidades. Si algún joven tuviera educación, la equidad sería completa, con cero años de educación y cero de varianza. Si todos los jóvenes tuvieran todos los años de educación, los años medios de educación serían 11 y la equidad sería una vez más total a este nivel, con varianza cero pero entre estos dos casos, la varianza -y por tanto la desigualdad de acceso- de la educación primero crece y luego decrece, marcando una U invertida. Es posible demostrar que el máximo de desigualdad coincide con una educación promedio similar al año intermedio de la carrera educativa, justo en el caso en que Colombia se encuentra en la actualidad. Casi todo aumento en el nivel medio de educación por encima del actual nivel estará acompañado por menor desigualdad de acceso, transitando por la fase decreciente de la curva en U invertida.

⁴⁷¹ País éste que, según el Informe sobre el Desarrollo Humano (UNPD, 1990), es un verdadero desastre en materia social y educativa.

II. PROBLEMAS DEL SECTOR EDUCATIVO

A. Educación Primaria y Secundaria.

1. Educación Primaria.

En los últimos 15 años, la educación primaria colombiana desaceleró su crecimiento hasta tasas anuales cercanas a cero, sin haber logrado la cobertura universal (gráfico 3). Aunque se han alcanzado niveles importantes de oferta de cupos, y en la actualidad 4.2 millones de niños están matriculados en la escuela primaria, todavía no se ha logrado la cobertura total. En efecto, de cada 100 niños en edad de estudiar, 16 no están asistiendo a la escuela. El desarrollo educativo se ha dado de manera desigual por zonas y por regiones geográficas, beneficiando a la mayor parte de las capitales. Mientras en éstas el 13% de los niños no estudia, en las zonas rurales la inasistencia escolar alcanza el 22% (Gráfico 8). Los perdedores en este proceso fueron las zonas rurales, los municipios de las dos costas y los grupos humanos ubicados en las zonas marginales de las cuatro ciudades más grandes (Gráfico 9).

La insuficiencia de cobertura es generalizada en las zonas rurales: en la región Atlántica, sólo 76 niños de cada 100 en edad escolar asisten a la escuela; en la región Central (especialmente Antioquia, Tolima y Huila) la cobertura apenas es del 73%; y en la región Oriental, 79 de cada 100 niños asisten a la primaria (Gráfico 10).

Aunque en los departamentos del Pacífico, incluido el Valle, la zonas rurales tienen coberturas promedio de 85%, se presentan carencias educativas severas en la mayoría de los municipios de la costa Pacífica: en Nóvita (Chocó), en el 26% de los hogares, los niños no asisten a la escuela; en Timbiquí (Cauca) y El Charco (Nariño), el 23%. Por otra parte, el crecimiento cuantitativo alcanzado, aún insuficiente, no ha sido acompañado de un mejoramiento importante en la eficiencia interna de la escuela, pues el sistema educativo continúa expulsando a buena parte de los niños antes de finalizar el ciclo primario.

En el pasado, el principal problema era el bajo acceso de los niños a la escuela. En la actualidad, el reto consiste en garantizar su retención. En efecto, aunque en el último decenio se ha logrado que más del 90% de los niños ingresen a 1er grado, el 40% no logra permanecer cinco años en el sistema (Gráfico 11).

Una tercera parte de los cupos disponibles atiende a niños que superan la edad esperada⁴⁷², la gran mayoría de los cuales permanece en la escuela a causa de la excesiva repetición. La promoción automática, que se implantó sin medidas administrativas complementarias, tales como la capacitación, los apoyos didácticos y la supervisión y asesoría pedagógica, no han logrado reducir apreciablemente las tasas de repetición.

Los estudios sobre la calidad de la educación han destacado el bajo nivel de la primaria en Colombia, que presenta un alto índice de fracaso escolar y deserción prematura, poca pertinencia de los currículos e insuficiente tiempo efectivo de clase para los estudiantes. Además, hay poca relación entre la capacitación de los docentes y los currículos; falta de materiales y textos educativos; ausencia de aprestamiento previo al ingreso al primer grado en todo el sector público y no existen instrumentos de detección y precisión de problemas.

⁴⁷² Se considera la edad de 6 a 11 años para primaria y de 12 a 17 años para educación secundaria

El programa de universalización de la Educación Básica Primaria, ha mejorado las condiciones de las escuelas públicas rurales, pero no ha sido muy eficaz hasta ahora para aumentar la cobertura y mejorar la calidad.

Finalmente, la participación de las comunidades en la administración y en los procesos educativos ha sido de poca trascendencia por la falta de mecanismos que los integren a las actividades de la escuela.

2. Educación Secundaria.

La educación secundaria incluye del sexto hasta el undécimo grado de estudios. En 1990, más de 2.6 millones de jóvenes cursaron bachillerato. De ellos, el 60% fueron atendidos por el sector público y el 40% por el sector privado. Aunque la población matriculada en la secundaria creció a un ritmo del 3.5% anual entre 1980 y 1984 y del 2.2% anual en los últimos 5 años, la oferta de cupos sigue siendo insuficiente. Este es el problema más grave de la educación del país.

Los problemas centrales en secundaria son la baja cobertura alcanzada, la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes, y la desigual calidad de la enseñanza en las distintas regiones. La tasa de cobertura neta de la secundaria es del 46%. En las capitales, la tasa de cobertura neta es del 58% y en el resto de municipios es del 36 % (Gráfico 12). Aunque en algunas regiones, como Quindío, Valle y Antioquia se presentan coberturas más altas que el promedio nacional (57%, 51% y 48% respectivamente), la baja cobertura es generalizada (Gráfico 13).

En las cuatro ciudades más grandes del país, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, las tasas de cobertura neta son del 66%, 62%, 63% y 38%, respectivamente. En ellas, donde 40 de cada 100 jóvenes en las edades respectivas no están en el bachillerato, se concentra cerca del 45% del déficit total de cupos de secundaria. En Bogotá, donde se encuentra el 20% del faltante nacional, la cobertura apenas creció al 1% anual entre 1980 y 1987.

La actual división entre establecimientos de educación primaria y establecimientos de educación secundaria, que se da especialmente en el sector oficial, disminuye la cobertura y tiene efectos negativos sobre la calidad de la educación. La interrupción del paso normal del 5o al 6o grado estimula la deserción y causa dificultades pedagógicas y administrativas en ambos niveles. Este paso traumático de la primaria a la secundaria perjudica especialmente a los niños de los hogares más pobres⁴⁷³.

La ineficiencia de la escuela secundaria se expresa en que más de una quinta parte de los cupos disponibles son utilizados para atender a jóvenes por encima de la edad correspondiente, por repetición o por haber ingresado tarde al 6o. grado (Gráficos 14 y 15).

A las deficiencias de cobertura y de eficiencia, se suman los problemas de calidad. Los logros académicos de los jóvenes son bajos, en relación con los objetivos de cada nivel educativo. Los puntajes de los colegios de bachillerato en las pruebas del ICFES en 1988, aunque no son el indicador óptimo, revelan grandes diferencias de rendimiento académico entre las distintas regiones. Las que obtuvieron puntajes promedios más bajos fueron el Chocó, toda la costa Atlántica, Antioquia y San Andrés. Por áreas de conocimiento, las

⁴⁷³ Ver MEN, OSPE, Análisis del Sector Educativo con énfasis en los aspectos administrativos y financieros.

mayores deficiencias se dan en las materias básicas de matemáticas y lenguaje⁴⁷⁴. Las principales causas de la deficiente calidad son la inadecuada formación de los docentes, los escasos apoyos didácticos y pedagógicos con que cuentan los establecimientos y la innecesaria dispersión de los currículos⁴⁷⁵.

B. Educación Técnica.

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

La primera es la finalidad de los grados 11 y 12 de la educación formal. La segunda es un elemento pedagógico fundamental en todos los niveles educativos. La tercera, es una función para la cual las instituciones de formación profesional oficiales como el SENA, y un buen número de privadas, han desarrollado metodologías más eficientes que las intentadas por los llamados bachilleratos diversificados.

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

Además de la ineficiencia de la especialización temprana, el llamado bachillerato diversificado ha demostrado ser un medio costoso de preparar estudiantes para la universidad. El bachillerato agrícola es 3 veces más costoso que el bachillerato académico. El bachillerato industrial es 2 veces más costoso y el de los INEM es 1.5 veces más caro⁴⁷⁶.

La formación profesional impartida por el SENA y los institutos privados de formación profesional ha demostrado ser más eficaz para la inserción en el mercado de trabajo y ser más flexible para la adaptación de los jóvenes a los cambios tecnológicos. Sin embargo, la modalidad SENA de preparación de los jóvenes, llamada de aprendizaje (cursos de dos años), que fue diseñada cuando los desertores del sistema educativo eran más jóvenes y tenían una menor educación, requiere ajustes para hacerla más corta y más flexible, para que se adecue a las necesidades actuales.

Por carecer de una política integral de formación de recursos humanos, algunas entidades públicas, entre ellas el SENA, duplican esfuerzos o desperdician recursos, en programas que el sector privado ofrece adecuadamente, sobre todo en el área de las tecnologías blandas⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Ver ICFES, Servicio Nacional de Pruebas, El nivel académico de los planteles de educación media en el país, Julio de 1990.

⁴⁷⁵ Ver MEN, FONADE, DNP, Misión de Ciencia y Tecnología, Estructura científica, desarrollo tecnológico y entorno social. Tomo I, Volumen 2, 1990

⁴⁷⁶ Ver Banco Mundial, Colombia: Technical/Vocational Education and Training Subsector Study, Abril 1989.

⁴⁷⁷ Por ejemplo: Administración Hotelera

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

Otro componente de la educación técnica es el postsecundario, en el cual también es necesario distinguir entre la preparación para el mercado de trabajo y la necesidad de una formación superior.

La segunda es un elemento básico de la formación universitaria. La primera es ofrecida a través de los institutos técnicos y tecnológicos, oficiales y privados. En los últimos diez años, la matrícula en el nivel técnico ha crecido en un 9.9% por año y en el tecnológico en un 14.4%. Este crecimiento ha sido superior al de la matrícula total en educación superior, el cual ha sido del 6.5% anual.

La formación en estas modalidades (técnica y tecnológica) está orientada hacia la formación de técnicos especializados para el mercado de trabajo. Sin embargo, su rápido desarrollo cuantitativo no ha sido acompañado de una definición clara del perfil ocupacional de sus egresados, ni de la consolidación académica de los programas. Tampoco se ha logrado crear una infraestructura de talleres y laboratorios que garanticen una educación de calidad.

C. Educación Superior

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

De los 475 mil estudiantes de pregrado matriculados en ese año, el 42% eran atendidos por el sector público y el 58% por el sector privado. Por modalidades académicas, el 78% estudiaban en universidades, el 13% en instituciones tecnológicas y el 8% en instituciones técnicas profesionales. Por áreas del conocimiento, la matrícula se concentró en economía, administración, contaduría y afines (25%); ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (24.%) y ciencias de la educación (22%).

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

La tasa de escolarización en educación superior es de 11.3%, similar al promedio para América Latina. En Colombia ha habido una rápida expansión de la oferta, y la participación del sector privado ha sido importante, hasta el punto de representar el 60%

de la oferta, participación bastante más alta que el promedio para América Latina (35%)⁴⁷⁸.

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

Entre los problemas de calidad se detectan los siguientes: el nivel de formación de los docentes es bajo; sólo el 3% de ellos, todos concentrados en 6 universidades, tiene nivel doctoral; la calidad de los programas es muy desigual; hay carreras con niveles similares a los internacionales, pero otras con bajos niveles, que se aprovechan de la enorme demanda por educación superior que existe en el país.

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

La gran dispersión se refleja en la cantidad de programas académicos existentes (2.094), lo que ha llevado a la aparición de una arbitraria nomenclatura de carreras⁴⁷⁹; el acelerado crecimiento en el número de instituciones; la dispersión en la calidad y la diversidad de modalidades.

En las universidades públicas hay duplicación de recursos como consecuencia de la dispersión geográfica y administrativa, y de la falta de intercomunicación entre instituciones, lo cual trae como consecuencia el debilitamiento académico de las universidades pequeñas frente a las grandes⁴⁸⁰. Existe gran variedad de regímenes prestacionales y disparidades alrededor de los indicadores de calidad académica y de eficiencia administrativa y financiera. Por ejemplo, mientras en algunas universidades públicas hay 5 alumnos por docente, en otras hay 29, aunque no varía el grado de complejidad académica de sus programas⁴⁸¹.

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

⁴⁷⁸ Drydale, Robert, Banco Mundial, Eficiencia y Equidad en la Educación Superior en América Latina. En Memorias del Seminario Permanente sobre Calidad y Equidad en la Educación Superior en Colombia, Tomo I, ICFES, 1989.

⁴⁷⁹ Palacios, Marco. Estrategias para la Educación Superior año 2.000. Contribuciones a un debate público, en Revista ICFES, Volumen No. 1, 1990

⁴⁸⁰ Molina, Carlos Gerardo y Cifuentes Ariel. FEDESARROLLO, Sistema Universitario Estatal, Componente financiero, 1989.

⁴⁸¹ CCRP. Bases de Organización para un Sistema Universitario Estatal, 1989.

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

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

De otra parte, el sistema de crédito educativo tiene baja cobertura (7% de los estudiantes), se dirige casi exclusivamente a financiar matrículas y tiene altos costos de intermediación. Los principales fondos de crédito para educación superior son los del ICETEX y el Programa de Préstamo de la Universidad Nacional, el cual tiene un alcance muy reducido. El sector privado tampoco ha desarrollado líneas de crédito suficientes para atender la demanda de sus estudiantes.

D. Analfabetismo

La tasa de analfabetismo para la población mayor de 10 años ha pasado del 38.5% en 1951 al 12.2% en 1985. A pesar de tal disminución, 2.3 millones de colombianos adultos no saben leer ni escribir (Gráfico 16).

El analfabetismo hoy en día es del 23.4% en las zonas rurales y el 7.3% en las zonas urbanas. Se presentan grandes variaciones regionales en relación con el promedio nacional. Son muy altas las tasas de analfabetismo en los departamentos de las Costas Atlántica y Pacífica. Las más altas tasas se encuentran en Chocó con un 30.9%; Sucre con un 27% y Córdoba con un 25.3%.

La situación es particularmente crítica en algunos municipios del Pacífico: Por ejemplo, en la costa chocoana la tasa de analfabetismo promedio es del 47.4%, con casos extremos como Nóvita, con el 62.7% y Sipí con el 73.1%. Los municipios caucanos tienen un nivel del 49.9%, y los municipios de Nariño del 50.8%.

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

E. Desarrollo Institucional y Descentralización

Aunque el sector educativo se ha diversificado con nuevas modalidades de formación, y con mayores y diferentes grupos de atención, su organización administrativa continúa siendo básicamente la misma desde hace 20 años, cuanto tenía la mitad de la población que hoy se debe atender, la tercera parte de los recursos humanos y la quinta parte de los recursos financieros. La organización institucional, laboral y financiera actual de la

educación pública se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del sector.

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

No existen líneas claras de coordinación y diferenciación de las responsabilidades entre el nivel nacional y los niveles departamentales y municipales, ni al interior de cada nivel. El nivel central, no obstante las normas de desconcentración recientes, aún mantiene la administración directa de un buen número de colegios, ejecuta la mayoría de los programas de inversión, y continúa siendo responsable de muchas de las decisiones educativas locales⁴⁸². En las entidades territoriales, la falta de coordinación genera ineficiencias en la utilización de los recursos. Con el reciente proceso de municipalización, que delega en los alcaldes muchas de las responsabilidades educativas, las secretarías de educación departamentales han quedado sin funciones definidas y, con algunas excepciones, dejaron de planear y coordinar el desarrollo educativo territorial, lo cual ha afectado la prestación del servicio. En la actualidad, en ningún municipio del país existen dependencias especializadas para el manejo administrativo, financiero y de recursos humanos de la educación local.

Los Fondos Educativos Regionales, diseñados exclusivamente para ser medios de pago del servicio educativo público, invadieron, sin tener instrumentos adecuados, las tareas de dirección y planeación educativa en la gran mayoría de los departamentos, impidiendo el fortalecimiento de los organismos regionales. Los FER son entes ambiguos, en los cuales el director depende del Ministerio, pero la Junta Directiva depende del departamento. Este carácter mixto ha desvirtuado su eficacia en la administración de los recursos y es una fuente continua de conflictos entre el nivel central y el departamental.

El programa de planeación y administración local de la educación, diseñado a principio de los 80s y llamado "Nuclearización Educativa"⁴⁸³ ha tenido muchos tropiezos porque no se ha integrado a los gobiernos municipales. La nuclearización y la descentralización se han desarrollado como procesos aislados, paralelos, y no compatibles, por la falta de definición de la competencia y de las funciones de cada nivel.

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

Con la Ley 29 de 1989 se trasladó a los municipios la administración de personal y la prestación del servicio educativo. Sin embargo, la asignación y la administración de los

⁴⁸² Por ejemplo, en Bogotá, en el Ministerio de Educación, se hacen los trámites para el nombramiento, traslado, retiro, vacaciones, licencias, permisos, horas extras de los docentes de los Planteles Nacionales de Santander, Valle, Cundinamarca y Bogotá.

⁴⁸³ La Nuclearización Educativa es la estructura técnico administrativa de la educación pública en el nivel local. Cada Núcleo Educativo, agrupa establecimientos educativos de primaria y secundaria, en una microregión con características culturales y económicas similares. Esta estructura educativa se comenzó a desarrollar en 1982.

recursos de financiación se mantiene en el nivel central, creándose una inconsistencia en el proceso de descentralización e impidiendo que el nivel municipal pueda disponer de los instrumentos esenciales para una eficiente prestación del servicio. En el futuro, es necesario trasladar al nivel local las responsabilidades de administración, el manejo autónomo de los recursos financieros y, además, la posibilidad de crear nuevas fuentes de financiación para la educación.

F. Administración de los Recursos Humanos.

La educación primaria y secundaria está atendida por 22 mil empleados administrativos y 280 mil docentes. El sector oficial tiene a su cargo cerca de 200 mil maestros, de los cuales 120 mil atienden la educación primaria y el 30% la secundaria. El 70% de los docentes oficiales trabaja en las zonas urbanas y el 30% en las escuelas rurales. En la educación privada hay 80 mil docentes, el 62% de los cuales enseña en colegios de bachillerato. Casi todos (95%) están ubicados en zonas urbanas.

El manejo administrativo de los docentes tiene los siguientes problemas:

- 1) Aunque el Gobierno Central paga el 95% de los docentes oficiales, no tiene información actualizada acerca de su ubicación, nivel de formación y tiempo de servicio.
- 2) No se han desarrollado instrumentos administrativos para ubicar a los docentes de acuerdo con las necesidades educativas locales.
- 3) El Estatuto Docente adolece de instrumentos adecuados al proceso de descentralización educativa, debido a que los alcaldes no pueden resolver los problemas corrientes de administración de personal, ni pueden disponer de los recursos humanos existentes de manera flexible.

Debido a la inflexibilidad para ubicar a los docentes según las necesidades, y dados los requerimientos de maestros en algunas zonas del país, se crearon hace 5 años las llamadas "Soluciones Educativas", que consisten en la contratación anual de docentes por los municipios, con recursos del gobierno nacional. Por las mismas razones, los municipios han contratado un número aún no determinado de docentes (entre 20 mil y 30 mil según FECODE) con cargo a sus propios recursos.

En las zonas PNR, se ha venido cubriendo el faltante de docentes de planta con "Soluciones Educativas". En la actualidad, hay más de 4.000 docentes de este tipo pagados por la Nación, garantizando la expansión de la educación primaria en esas regiones.

El sistema de "Soluciones Educativas" presenta algunos inconvenientes. En algunos casos se contratan docentes sin las calidades requeridas y, en otros, los niveles salariales son muy bajos. Además, crea problemas jurídicos por virtual incompatibilidad con el régimen laboral vigente. Sin embargo, este sistema ha demostrado ser flexible por la facilidad de contratación que no posee la planta actual de docentes, y ha posibilitado que se lleve educación a zonas de difícil acceso, de gran importancia social, hecho que sería difícil con las normas generales.

El nivel educativo de los docentes oficiales ha mejorado en los últimos cuatro decenios: mientras en 1950 dos terceras partes sólo tenían primaria y una tercera parte era normalista, en la actualidad, un 68% tiene grado de normalista, el 14% es bachiller, el 3%

es técnico y el 15% ya terminó estudios universitarios. La preparación de los docentes ha mejorado desde 1980 por los requisitos exigidos en el escalafón y por el incentivo salarial que ello implica. No obstante, siguen existiendo serios problemas con la calidad de la formación de los docentes. Las escuelas normales, hasta hace algunos años la principal fuente de formación de los docentes, tienen bajos resultados en las pruebas del ICIES para bachilleres. De igual manera, las facultades de educación, responsables de la formación de los maestros, tienen los más bajos requisitos académicos de ingreso dentro del conjunto del sistema universitario.

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

Los problemas de los docentes están presentes en los momentos de vinculación, traslado, promoción y retiro. La vinculación no está asociada con la calidad, y en la mayor parte de los departamentos no se presentan concursos como medio de selección. El traslado de los docentes de áreas urbanas a rurales es complicado por la falta de instrumentos jurídicos. El Estatuto Docente, que tiene más de 40 normas reglamentarias, muchas de ellas contradictorias, ha dificultado el manejo de una política eficiente en la administración del personal. La promoción es vertiginosa debido a la laxa aplicación de los requisitos y no tiene en cuenta controles de calidad. El retiro presenta problemas por la incoherencia en las normas, la ineficiencia del apoyo jurídico del sector y por la falta de criterios y conceptos que orienten este proceso.

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

En síntesis, los problemas administrativos e institucionales anotados, relacionados con el excesivo centralismo, la falta de definición de competencias y responsabilidades, la debilidad administrativa en los distintos niveles (central, regional y local), y las inflexibilidades generadas por el actual Estatuto Docente, se han convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo educativo del país. Por ello, entre los objetivos de la política educativa deben estar el fortalecimiento de la descentralización de la administración educativa y la creación de un régimen coherente y descentralizado para la gestión de recursos humanos.

G. Infraestructura Física.

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

problemas en el 65% de las aulas y deficiencias en las unidades sanitarias del 35% de los establecimientos⁴⁸⁴.

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

H. Las Finanzas del Sector Educativo

El sector educativo ocupa un puesto importante en el gasto de la sociedad y en el gasto total del sector público. El gasto en educación, que se compone del gasto público en el sector y el gasto privado de las familias, representó el 5% del PIB en el último decenio. El gasto público en educación representa cerca del 60% del gasto total en educación. Su participación en el PIB creció en la primera mitad de los 80s del 3.12% en 1980 al 3.63% en 1984, momento a partir del cual inicia un descenso hasta el 3.18% en 1988, nivel similar al del inicio del pasado decenio (Gráfico 17).

Comparado con patrones internacionales, el gasto público en educación en Colombia, en términos del PIB, es bajo, y se ubica por debajo del promedio para los países de Latinoamérica y el Caribe, que es del 4.3%, y de los países en desarrollo, que es de 4.2% (Gráfico 18 y 18a). Las transferencias públicas para educación, como porcentaje de los gastos del gobierno central, son un poco más altas a las del promedio regional (15.7%) y a las de los países en desarrollo (15.4%)⁴⁸⁵.

La participación del gasto en educación en los egresos del sector público central ha oscilado entre el 24.5% a comienzos de los 80s y 20% a finales del decenio. Mientras los gastos del gobierno central crecieron a una tasa anual de 4.1%, los aportes del gobierno central al sector educativo aumentaron a una tasa anual promedio del 2.1%. El presupuesto de funcionamiento del sector educativo público representa cerca de una tercera parte del total de gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional, y la inversión sectorial cerca del 6% de la inversión total del sector central (Gráficos 19 y 20).

Con dichos recursos, el gobierno central financia el 85% de la oferta educativa en primaria, el 60% de la oferta en bachillerato y el 40% de la educación superior, y programas de cultura, recreación y ciencia y tecnología. Las transferencias del sector central para educación financian el 98% de la actividad educativa oficial. El 2% restante es financiado con recursos de los departamentos y los municipios. Las grandes ciudades, por ejemplo, destinan un porcentaje muy pequeño de sus finanzas al sector educativo. Este hecho es particularmente notable en el Distrito Especial de Bogotá, que gasta menos del 1% de sus recursos en educación básica⁴⁸⁶.

No obstante la elevada participación que tiene la educación en el presupuesto nacional, las finanzas del sector carecen de procesos adecuados de planeación, programación y

⁴⁸⁴ Ver MEN, OSPE, Análisis del Sector Educativo con énfasis en los aspectos administrativos y financieros, 1988.

⁴⁸⁵ UNESCO, Basic Education and Uteracy. World Statistical Indicators, 1990.

⁴⁸⁶ Bogotá: Presupuesto, gasto y conflicto, Revista de la Contraloría Distrital No. 26, Septiembre de 1990. En este cálculo no se incluye el gasto de la Universidad Distrital.

control. La asignación de los recursos para el funcionamiento del sector, los cuales representan el 95% del total, es centralizada y se basa en los comportamientos históricos del gasto por entidades territoriales y niveles educativos, sin tener en cuenta criterios de eficiencia, de prioridad o de pertinencia. El presupuesto de funcionamiento del sector ha perdido su utilidad como medio de programación y las normas presupuestales y las leyes de destinación específica de recursos se aplican mecánicamente. El proceso de planeación tan sólo se aplica a la inversión que, en comparación con la totalidad del gasto, es marginal.

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

III. POLITICA EDUCATIVA PARA EL PERIODO 1991 - 1994

Para dar solución a los problemas planteados, el Gobierno Nacional propone como políticas centrales para el sector educativo, durante el periodo 1991-1994: crear un año cero en todas las escuelas públicas del país; garantizar cupos en la primaria a todos los niños de las zonas rurales y de las zonas marginadas de las grandes ciudades; promover una mayor permanencia y calidad educativa en la primaria; aumentar masivamente la oferta de cupos en secundaria para los jóvenes en edad de estudiar; y crear un sistema de becas para estudios de maestría y doctorado. Esos objetivos deberán lograrse, al tiempo que se produce una profunda reforma administrativa y financiera en el manejo de la educación en el país.

Entre ellos, el área prioritaria de acción es la educación secundaria. Esta política se traduce en los siguientes objetivos específicos:

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

1. Promover un esfuerzo del Estado dirigido a que, entre 1991 y 1995, el 22% de los niños campesinos y el 12% de los niños pobres de las ciudades, que en la actualidad no asisten a la escuela, se integren y permanezcan en ella durante todo el ciclo primario.
2. Combinar esfuerzos privados y públicos para lograr que el 100% de la población urbana estudie secundaria completa en el año 2000. Entre 1991 y 1995 se pasará de una cobertura del 46% a una del 70%, dejando sentadas las bases para la continuidad del programa.
3. Integrar esfuerzos de organizaciones privadas e instituciones públicas para promover la educación de un millón de jóvenes analfabetas.
4. Atender la educación básica de las poblaciones indígenas buscando su autonomía en la administración y operación de los programas, con el apoyo financiero estatal.

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

1. Establecer en todas las escuelas públicas el grado cero para preparar a los niños de 6 años para su ingreso a la educación primaria.
 2. Capacitar a los docentes de las zonas rurales en la metodología “Escuela Nueva” y a los docentes de las zonas urbanas en la renovación curricular.
 3. Desestimular la doble jornada en los colegios y escuelas públicas, en los sitios donde las coberturas sean completas.
 4. Integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos, con tamaños que permitan la dotación de apoyos administrativos y pedagógicos.
 5. Proveer gratuitamente a todos los niños de la primaria pública, textos y material pedagógico, y a los docentes guías didácticas y material de apoyo. Dotar a los establecimientos educativos oficiales con laboratorios básicos, bibliotecas y material pedagógico.
 6. Establecer un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación primaria, secundaria y superior, con base en pruebas cognitivas a los estudiantes, aplicadas anualmente.
 7. Reestructurar las facultades de educación y las normales para adecuarlas a los requerimientos de los nuevos currículos de la educación primaria y secundaria.
 8. Promover la consolidación de las comunidades académicas y científicas nacionales a través de Colciencias y con los instrumentos de la Ley 29 de 1990 y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, creado con los decretos reglamentarios de dicha Ley.
 9. Impulsar la educación general en el pregrado, desestimulando la especialización en ese nivel, y flexibilizando los currículos, reestructurando los sistemas de docencia y de trabajo del alumno, y articulando a los profesores y estudiantes de este nivel a procesos de investigación.
 10. Apoyar la creación de maestrías, doctorados y de programas de investigación en el nivel universitario.
 11. Establecer el examen de Estado en el ciclo básico universitario para todas las carreras, como medio de evaluación de calidad de las instituciones.
- C. Fortalecer los mecanismos de *complementación* entre el sistema educativo formal y las instituciones de formación para el trabajo, lo cual significa:
1. Estimular la reconversión gradual de los bachilleratos técnicos y diversificados para que se constituyan como bachilleratos generales, con ciclos vocacionales por grandes áreas del conocimiento, durante los dos últimos grados.
 2. Extender y adecuar los programas del SENA de formación para el trabajo para quienes deseen o deban insertarse en la fuerza laboral antes del nivel postsecundario.
 3. El SENA dará prioridad a los programas de formación técnica laboral de los jóvenes. Los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal,

sólo se impartirán en el caso excepcional de que no exista oferta en el sector privado.

4. Promover programas de desarrollo tecnológico entre las universidades y el SENA, en los cuales se aprovechen los recursos humanos y la infraestructura y talleres de las entidades.
5. Promover en el sector privado, a través de las asociaciones gremiales, la creación de centros de capacitación de jóvenes para el mercado laboral, con la participación del SENA, según convenios entre gremios y esta entidad.

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

1. Especializar al Ministerio de Educación en las funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, despojándolo de funciones administrativas y de ejecución.
2. Avanzar en el proceso de descentralización de la administración educativa de primaria y secundaria en los municipios y departamentos.
3. Establecer juntas locales y territoriales, con el fin de coordinar las acciones educativas, culturales y recreacionales, en las cuales participe activamente la comunidad.
4. Diseñar mecanismos para que la contratación de nuevos docentes oficiales se realice por los municipios, mediante sistemas mixtos de transferencia de recursos nacionales y apropiaciones regionales y locales. Asimismo, promover el traslado de los docentes contratados por el Gobierno Nacional bajo la modalidad de "Soluciones Educativas" a las plantas municipales.
5. Adecuar el Estatuto Docente y las demás normas para que sean compatibles con los objetivos de la descentralización.

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

1. Redistribuir el gasto del gobierno central en educación hacia las regiones geográficas con mayor déficit de cupos en el nivel de educación básica primaria.
2. Reorientar el gasto público en educación hacia los grupos más pobres de la población. Ello significa un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria y un mayor esfuerzo de las familias en la financiación de la educación superior. Los mayores recursos de las universidades provendrán de la recuperación de costos académicos, de la diversificación de fuentes de ingreso y de los ajustes administrativos e institucionales.
3. Establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguren el subsidio directo a las personas de bajos recursos, promuevan la emulación entre las instituciones públicas y privadas para ofrecer mejores servicios y aseguren que las transferencias de recursos del gobierno central se realicen según necesidades y esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.

Para la financiación de la expansión de la educación secundaria se crearán los siguientes instrumentos: en primer lugar, un sistema de becas para los estudiantes con el fin de estimular la demanda. Las becas cubrirán los costos de matrícula de los estudiantes con menores recursos y serán administrados por los municipios, a través de fondos especiales. En segundo lugar, establecer una línea de crédito a largo plazo para la compra, construcción, adecuación y dotación de colegios, para estimular la oferta. Esta línea de crédito se complementará con subsidio directo para la iniciación de las obras. En tercer lugar, establecer convenios entre la Nación y los Municipios para ampliar las plantas docentes municipales, con financiación compartida entre el Gobierno Nacional y el gobierno local.

4. Garantizar el acceso oportuno y expedito al crédito educativo para financiar estudios universitarios. El sistema será de acceso universal y su administración se ampliará al sector financiero.
 5. Fortalecimiento de los programas de becas y crédito para doctorados y maestrías en el exterior y en el país.
 6. Establecer un programa anual de becas especiales para los mejores estudiantes de cada una de las entidades territoriales en la educación primaria, secundaria y universitaria, con el fin de estimular la excelencia académica.
- F. Establecer un programa de *servicio social* obligatorio para todos los universitarios de carreras de pedagogía, con el fin de colaborar con la formación secundaria de los jóvenes colombianos. Estos estudiantes enseñarán un semestre completo en la educación secundaria, como requisito para recibir el grado universitario. Para los estudiantes de pregrado de otras áreas, se establecerá un programa de servicio social voluntario, similar al anterior, a cambio de incentivos académicos.

Además, todo el personal administrativo del sistema educativo público en preescolar, primaria y secundaria, que esté en la carrera docente, tendrá la obligación de dictar por lo menos 5 horas de clase semanalmente, si desea continuar con su status de docente.

IV. PROGRAMAS PRIORITARIOS DEL SECTOR EDUCATIVO

Los programas prioritarios del sector educativo durante la presente administración son los siguientes:

A. Establecer el Grado Cero en las Escuelas Públicas

En las escuelas públicas se creará un año de transición entre el hogar y la educación primaria, en el cual se desarrollarán experiencias de preparación para la escolarización formal, con énfasis en elementos de socialización, a través del juego individual y colectivo y actividades que fortalezcan la independencia personal. Con el desarrollo de estos elementos se contribuirá a disminuir la repitencia en primaria y se sentarán las bases para elevar la calidad en los niveles superiores de educación, al mejorar la capacidad de aprendizaje de los estudiantes.

La meta de este programa es atender 630 mil alumnos en 1995 logrando una cobertura del 90% de los niños de 6 años. Para lograr este objetivo se emprenderán acciones en dos sentidos: se usarán los recursos humanos y locativos que se liberen del aumento de

la eficiencia en la primaria y se reorientarán hacia el “año cero los actuales programas de pre-escolar del Ministerio de Educación, los cuales tienen una cobertura menor que el 7%. El costo de este programa para el período es de \$7.000 millones (Tabla 1 y 2).

B. Reorientar el Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria.

En la educación primaria rural se combinarán varias acciones orientadas a garantizar la cobertura total y el mejoramiento de la calidad. En el marco del Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria, se establecerá una oferta de cupos que permita el ingreso a la escuela de todos los niños en edad de estudiar primaria, lo que significará ampliar en cerca de 200 mil los cupos actuales entre 1990 y 1995. Esta meta se podrá lograr mejorando la eficiencia de las actuales escuelas y construyendo escuelas adicionales en los sitios donde sea estrictamente necesario (en las entidades territoriales de las costas Atlántica y Pacífica, especialmente). El mejoramiento de la calidad y el aumento de la escolaridad se logrará con la extensión del programa Escuela Nueva a todas las zonas rurales del país. Con ello se disminuirán las tasas de deserción y repitencia, garantizando la permanencia hasta el 5o. grado de toda la población escolar rural.

Los docentes faltantes en las zonas de expansión de la primaria se proveerán mediante acuerdos (contratos de gestión) entre la Nación y los municipios para ampliar la planta docente municipal. De manera similar, se crearán mecanismos para transferir los docentes rurales contratados bajo el sistema “Soluciones Educativas”, que hoy paga la Nación, a la planta docente municipal. El Gobierno Nacional transferirá recursos a los municipios para financiar estos docentes, en los tres primeros años, sin asumir responsabilidades laborales con ellos. A partir de entonces, el municipio se responsabilizará de la financiación con sus propios recursos.

Las transferencias del Gobierno Nacional a los municipios se financiarán con ajustes al Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria financiado por el Banco Mundial. Además, para garantizar la permanencia de los nuevos docentes en las zonas rurales, se establecerá un sistema de incentivos compuesto por un seguro privado de salud para el maestro y su familia, y el acceso expedito al programa de vivienda social creado recientemente por el Gobierno Nacional.

Con recursos del crédito contratado con el Banco Mundial para primaria, se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales de las grandes ciudades y las organizaciones no gubernamentales, para aumentar la oferta de cupos, atender con programas remediales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela, y desarrollar metodologías individualizadas para los niños con problemas de aprendizaje.

El Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria atenderá el desarrollo de la educación de la población indígena, por medio de capacitación de profesores de la misma comunidad, la producción de textos en sus lenguas y la dotación de sus escuelas, buscando la autonomía administrativa y operativa en el manejo de sus programas educativos.

El costo de este programa entre 1991 y 1994 es de \$62.000 millones, de los cuales \$35.000 millones serán financiados con un crédito del Banco Mundial (Tablas 3 y 4).

C. Ampliación de la cobertura de la Educación Secundaria en las zonas urbanas y ampliación de la oferta de secundaria en las zonas rurales.

El mayor problema educativo del país es la baja cobertura de la educación secundaria. En consecuencia, el principal objetivo de la política educativa del actual gobierno es garantizar la educación secundaria a los jóvenes en edad escolar⁴⁸⁷.

Este programa concentrará su acción inicial en las áreas urbanas dado que en estas la cobertura de primaria es prácticamente universal, lo cual es la pre-condición para lograr la expansión de la secundaria. Paulatinamente, en la medida que se cumplan los objetivos de cobertura en la primaria rural, se adelantarán acciones para incrementar la escolaridad en esas áreas.

Este programa tendrá dos componentes:

1. Expansión de la Educación Secundaria

Para lograr la meta de cobertura total de educación secundaria hacia el año 2000, el sistema educativo tendrá que incorporar un millón cien mil jóvenes adicionales, entre los 12 y los 17 años. Esto significa aumentar la actual capacidad escolar en un 50% y mejorar la eficiencia interna de la secundaria en un 25% durante el actual decenio.

El propósito del actual gobierno es aumentar la cobertura del bachillerato del 46% al 70% en 1995. Para ello, se crearán 600 mil nuevos cupos en la educación secundaria entre 1991 y 1995. Este esfuerzo requiere el concurso del sector público y del privado (Tabla 5).

En el sector público se establecerán 435 mil nuevos cupos. Esta mayor capacidad se logrará combinando dos estrategias: en primer lugar, optimizando la utilización de la infraestructura física y de los recursos docentes y administrativos existentes, con lo cual se obtendrán 180 mil nuevos cupos⁴⁸⁸ en segundo lugar, ofreciendo 255 mil nuevos cupos, mediante la ampliación de los antiguos colegios o la creación de nuevos colegios oficiales.

Para expandir el bachillerato en el sector privado, se otorgarán becas a los jóvenes de bajos recursos, con lo cual se garantizarán 165 mil nuevos cupos. Las becas cubrirán los gastos académicos de los jóvenes durante todo el ciclo escolar. Se financiarán de manera compartida entre el gobierno central y los municipios.

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

⁴⁸⁷ Por demás, un estudio reciente concluye que la educación secundaria es justamente la que tiene un efecto más significativo sobre la distribución del ingreso y la productividad de la economía. Véase J. Tilak (1990). *Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution*. World Bank Discussion Paper 46.

⁴⁸⁸ Para ello existe un paquete de acciones que incluye mejoramiento de las plantas físicas, la dotación, la capacitación de docentes, la creación de aulas y jornadas remediales de estudio y la asesoría a los estudiantes.

condonación del 15% del valor del crédito, con cargo a recursos fiscales especialmente constituidos para tal fin.

El sector privado invertirá en el programa \$28.000 millones provistos por las líneas de crédito mencionadas (Tabla 6).

El Gobierno reorientará el servicio social universitario hacia el logro de las metas de cobertura y calidad del bachillerato. A partir de 1992, los estudiantes universitarios en el área de pedagogía (58 mil, excluyendo los de educación a distancia), tendrán la obligación de apoyar los programas de educación secundaria, dictando clases durante un semestre académico. Por esta vía se obtendrá un apoyo equivalente a 5 mil docentes adicionales. Con las universidades se establecerá un programa de servicio social voluntario, en el cual estudiantes de pregrado, dicten una materia en el bachillerato durante un semestre, a cambio de incentivos académicos durante su carrera universitaria. El Ministerio de Educación, el ICFES, las universidades y las autoridades municipales crearán los mecanismos necesarios para garantizar la marcha de este programa.

2. Integración de los Establecimientos de Primaria y Secundaria en el Sector Oficial.

El logro de los objetivos de cobertura y calidad de la educación básica requiere una reorganización de la administración de la planta física existente en el sector oficial.

La separación actual de la primaria y la secundaria pública estimula la deserción e impide un eficiente aprovechamiento de los recursos. Por tal motivo, se integrarán ambos niveles en establecimientos únicos, que permitan disminuir los problemas de la transición de la primaria al bachillerato. La integración permitirá una mejor interacción de los docentes en la búsqueda de mejoras en la calidad y un ahorro en los recursos administrativos y pedagógicos.

La reorganización propuesta implica atender los problemas existentes de mantenimiento y adecuación de la planta física, y las deficiencias en la dotación de bibliotecas y laboratorios. Para ello, el gobierno desarrollará diversas acciones. Con recursos de un crédito externo con el gobierno español por US\$21 millones se dotarán con laboratorios en ciencias naturales, física y química a 1.200 colegios oficiales entre 1991 y 1993. Además, a través de un fondo de contrapartida y mediante contratos de cogestión, financiará hasta el 25% del costo de los programas municipales orientados a adecuar la infraestructura escolar para integrar la primaria y la secundaria en establecimientos únicos.

Los costos de este programa (incluyendo los dos componentes) en el sector público son de \$224.000 millones, de los cuales \$74.000 millones serán asumidos por el Gobierno Nacional, \$88.000 millones por los municipios a través de crédito de la FINDETER o las entidades financieras, y \$33.000 millones por los municipios de sus rentas corrientes (Tablas 5, 6, y 7).

D. Mejoramiento de la calidad de la Educación Básica

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

1. Renovación Curricular

Se le dará un nuevo impulso a la renovación curricular, revisando los programas académicos desde el séptimo grado hasta el undécimo. Además, en las aulas se promoverán actividades de aplicación de conocimientos y de apropiación del desarrollo tecnológico, buscando formar en los estudiantes actitudes constructivas hacia el trabajo y la solución de problemas.

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

2. Métodos y medios

La metodología Escuela Nueva ha sido fundamental como estrategia para el mejoramiento de la calidad y la eficiencia interna de la educación básica primaria en zonas rurales. Metodologías similares, basadas en la flexibilidad y adaptación curricular, en el logro de objetivos al ritmo individual, la apertura, el trabajo en grupo, la capacitación docente, la participación comunitaria y en la dotación física, deben extenderse a las zonas urbanas.

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

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

3. Formación de docentes

Una condición indispensable para garantizar la calidad de la educación es mejorar el nivel del personal docente. Al respecto, se propone reformar los modelos vigentes de formación de docentes (normales, facultades de educación, capacitación y perfeccionamiento), articulándolos en un sistema de educación por ciclos. Esto implica un impulso a la investigación educativa y el fortalecimiento de instituciones de educación superior en este campo.

4. Pruebas para evaluar la calidad en Primaria y Secundaria

Para mantener información permanente sobre la calidad de la educación, se establecerá en el Ministerio de Educación un sistema de pruebas para la evaluación de los logros educativos de los niños y jóvenes de la primaria y la secundaria.

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

serán públicos y soportarán los programas de mejoramiento de la calidad de la educación básica y las actividades de supervisión y asesoría pedagógica de los docentes.

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

5. Nuevas tecnologías en educación

La investigación y desarrollo de nuevas tecnologías en educación es un componente importante de programas encaminados a elevar la calidad en todos los niveles y modalidades. El propósito de este programa es captar y sistematizar tecnologías desarrolladas dentro y fuera del país, y adaptarlas a las condiciones específicas de los procesos educativos locales.

Este programa se concreta en dos acciones: una encaminada a incorporar los desarrollos de la informática a la educación y otra para el diseño, la producción y la difusión de medios audiovisuales como apoyo pedagógico.

El Ministerio de Educación presentará en los próximos meses los costos y desagregación de este proyecto.

E. Reestructuración de la Educación Técnica Media.

El Ministerio de Educación realizará las acciones necesarias para que los dos últimos años de bachillerato de todos sus establecimientos apoyen la vocacionalización, sin impartir una formación profesional. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional organizará la reorientación curricular en la educación básica en los grados décimo y undécimo de la secundaria.

El fortalecimiento de la educación técnica se logrará estableciendo nuevas relaciones entre las instituciones de formación profesional, lideradas en el sector oficial por el SENA, y el sistema de educación general. El sistema de educación procurará que los estudiantes reciban una formación general. Las instituciones de formación profesional establecerán los mecanismos para garantizar capacitación para el trabajo a los jóvenes que la requieran.

El Ministerio de Educación reconvertirá gradualmente las instituciones de bachillerato técnico diversificado en bachilleratos académicos. El bachillerato diversificado seguirá funcionando como lo ha venido haciendo en los sitios en los cuales no exista el SENA. A su vez esta institución ajustará sus programas de acuerdo con las líneas de política expresadas anteriormente.

El SENA ofrecerá diferentes alternativas de programas de aprendizaje acordes con las necesidades del desarrollo regional, de tal manera que pueda atender a los jóvenes que requieran ingresar al mercado de trabajo. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, buscará el óptimo aprovechamiento de la infraestructura existente.

El SENA, además, apoyará el desarrollo tecnológico mediante sus programas de divulgación y establecerá con las universidades y centros de investigación mecanismos de coordinación y articulación que permitan desarrollar las siguientes acciones: Utilización por parte de grupos de investigadores de las universidades del equipamiento disponible en el SENA. Una mayor interacción entre las universidades y el SENA con el fin de lograr

el desarrollo de la investigación científica y la aplicación de las tecnologías requeridas por el sector productivo. Montaje de un sistema de información tecnológica en coordinación con el ICFES y el Ministerio de Desarrollo Económico.

F. Educación Superior

1. Creación de un Fondo de Crédito para Estudios de Postgrado y Doctorado.

El Gobierno, con el concurso del sector privado, promocionará y financiará (a través de crédito y becas), los estudios de doctorado y maestría, en el exterior o en el país, de los profesionales que hayan demostrado excelencia académica o investigativa. Entre 1991 y 1995 se financiarán 580 estudiantes de doctorado y 450 de maestría.

De esta forma se logrará que las universidades de calidad y las empresas formen personal altamente calificado para el desarrollo científico y tecnológico que requiere el país.

El costo de este proyecto es de \$ 32.000 millones entre 1991-1995 (Tablas 9 y 10).

Además se apoyará la creación o el fortalecimiento de programas de doctorado en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, en las universidades de excelencia académica.

2. Creación de un Fondo de Crédito para Estudios de Pregrado

Los principales obstáculos que tienen los estudiantes para ingresar a la educación superior son de carácter económico. Sólo se matriculan los que están en condiciones de sacrificar los ingresos que podrían obtener si se vincularan directamente al mercado de trabajo. Muchos tienen problemas para pagar las matrículas y los gastos de sostenimiento.

La educación superior brinda al estudiante nuevas oportunidades de movilidad social que le aseguran unos mayores ingresos al salir a la vida profesional. En consecuencia, los estudiantes tienen la posibilidad de pagar la mayor parte de su educación, con ingresos futuros. La acción del Estado deberá centrarse en garantizar financiación oportuna a través de crédito educativo.

Por lo tanto, la banca oficial diseñará líneas de crédito para financiar costos académicos y de sostenimiento, a estudiantes universitarios pertenecientes a familias de bajos ingresos. En los primeros tres años, las líneas de crédito serán exclusivamente para universidades públicas. Posteriormente, se ampliará a todos los estudiantes universitarios. Las universidades públicas establecerán mecanismos para garantizar que los recursos del crédito se orienten a los estudiantes más pobres.

De otra parte, se iniciará un proceso de incremento real en las matrículas y demás derechos académicos de los nuevos estudiantes de las universidades públicas. En un plazo de 10 años, el monto total de las matrículas estudiantiles pasará de financiar el 5% de los costos de funcionamiento de la universidad pública, al 33%. Los mayores ingresos de las universidades por esta vía, se orientarán exclusivamente al mejoramiento de la calidad de los programas y a fortalecer la actividad investigativa.

El programa de créditos a los estudiantes requiere orientar \$53.000 millones en los primeros 4 años de operación. El esquema financiero será diseñado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Educación, y reglamentado por la Junta Monetaria (Tabla 9).

3. Reestructuración del ICFES

Las funciones del ICFES serán:

- a) Garantizar la existencia de información sobre educación superior (oferta, demanda, costos y calidad), su relación con otros niveles educativos, y con el empleo, la industria y los procesos de modernización.
- b) Coordinar el Servicio Nacional de Pruebas, el cual tendrá la nueva función de poner en marcha los exámenes de pregrado en la educación superior.
- c) Coordinar la convalidación de títulos de quienes estudien en el exterior, mejorando su eficiencia administrativa.
- d) Realizar las acciones necesarias para reformar el Decreto 80 de 1980.

De otro lado, el ICFES suspenderá las actividades de control académico y administrativo, las funciones de control de precios en las matrículas y la ejecución directa de programas, frente a las cuales ha resultado ineficiente. Para realizar estas nuevas funciones, se reformará la estructura orgánica del ICFES.

G. Descentralizar la Administración de la Educación Pública.

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

En el sector educativo esta política se traduce, en primer lugar, en especializar al Ministerio de Educación y a sus institutos centrales en el diseño de las políticas, en la planeación del desarrollo del sector y en el seguimiento de los programas nacionales. En segundo lugar, desarrollar la descentralización de la administración de los programas educativos en los departamentos y en los municipios, para buscar una mayor eficiencia del servicio, una mejor programación de acuerdo con las necesidades locales y un mayor control por parte de los usuarios y por lo tanto, una mejor calidad.

El Gobierno Nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público y promover el rediseño del esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local.

Asimismo, promoverá la reforma de la legislación docente para adecuarla con los procesos de descentralización. Respetando las normas de libre asociación, es necesario que el municipio disponga de mecanismos flexibles para que los alcaldes estén en capacidad de desarrollar las nuevas tareas autónomamente.

Los requerimientos adicionales de docentes, se cubrirán mediante la ampliación de la planta docente de los municipios. En programas de aumento de cobertura en primaria y

secundaria, el gobierno nacional transferirá recursos al nivel local para las etapas iniciales de la ampliación de la planta docente, a través de contratos de gestión con los municipios.

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

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

V. COSTOS Y FINANCIACION DE LOS PROYECTOS EDUCATIVOS

Durante el período 1991-1994, el costo total de los principales programas mencionados en este documento es de \$378 mil millones, de los cuales \$315 mil millones corresponden a inversión y \$63 mil millones a aumento en los costos de funcionamiento. El presupuesto nacional financiará el 42%, equivalente a \$159 mil millones, mientras el 58% restante será financiado con el apoyo de los municipios, el sector privado y, en menor cuantía, por los departamentos, a través de aportes corrientes y programas de crédito (Tabla 12).

El establecimiento del grado cero, cuya meta es aumentar la atención de niños de 6 años del 15% al 90% en el período 1991- 1995, requiere una inversión de \$7.225 millones por parte de la Nación para dotación de mobiliario y material educativo y capacitación de los docentes. Con este esquema se pretende promover el ingreso temprano al sistema escolar, estrategia que ha demostrado su eficacia en otros países para aumentar la retención escolar y disminuir la repitencia en los demás grados de primaria. De esta manera, la mayoría de los costos de funcionamiento del programa serán cubiertos con los recursos liberados al mejorar la eficiencia en primaria.

Las acciones gubernamentales de inversión en la primaria en los próximos cuatro años tienen un costo aproximado de \$62 mil millones, de los cuales cerca de \$35 mil millones serán desembolsos del crédito BIRF 3010-CO, actualmente en ejecución. Los recursos para este programa se orientarán a complementar y mejorar la planta escolar, dotar las aulas con mobiliario y material didáctico, capacitar a los docentes en las nuevas metodologías, proveer textos para los estudiantes y pagar los docentes que se requieran para la expansión de la oferta.

Para ampliar la cobertura de la educación secundaria se requieren \$224 mil millones, distribuidos en \$50 mil millones de aumento en los costos de funcionamiento y \$174 mil millones de inversión. El esquema de financiación del programa de secundaria, incluye una combinación de subsidio, transferencias y aporte directo de la Nación, recursos corrientes municipales y programas de crédito a municipios y sector privado, que buscan mejorar simultáneamente la cobertura, la eficiencia interna y la calidad de este nivel educativo.

El 20% de los \$174 mil millones de inversión se destinarán a la reparación de la planta física y renovación de la dotación de bibliotecas, laboratorios, textos y otros apoyos pedagógicos en planteles del sector público; para su financiación se apropiarán recursos del Presupuesto Nacional por \$53 mil millones y se abrirá crédito a los municipios por \$88 mil millones. A la construcción y dotación de nuevas aulas en ambos sectores se orientarán el 67% de los recursos de inversión, correspondientes a \$117 mil millones, cuyo mecanismo de financiación es un crédito a los municipios y el sector privado que cubre el 85% del costo y un subsidio a la construcción educativa para el 15% restante. El programa de inversiones incorpora además un componente de becas para nuevos alumnos de bajos ingresos en establecimientos privados que cumplan requisitos de calidad y eficiencia; su costo es de \$20 mil millones aportados en un 20% por los municipios con contrapartida del 80% de la Nación.

Los \$50 mil millones correspondientes a costos adicionales de funcionamiento serán cubiertos con \$21 mil millones del Presupuesto Nacional y \$29 mil millones de recursos municipales.

Los objetivos propuestos para la educación técnica y tecnológica se lograrán con ajustes administrativos en el SENA y el Ministerio de Educación. Para financiar las acciones se destinarán los recursos provenientes de la reasignación de rentas de la Ley 55 de 1985 y los recursos de la Ley 21 de 1982 ⁴⁸⁹.

En Educación Superior, el programa de crédito para estudiantes de doctorado y maestrías tiene un costo de \$32 mil millones. Por otra parte, los estudiantes de pregrado de las universidades públicas tendrán acceso a un fondo de crédito cuyo monto asciende a \$53 mil millones, para financiar costos académicos y de sostenimiento.

Adicionalmente, es necesario orientar y coordinar las acciones de la cooperación técnica y articularlas de una manera explícita con los programas definidos como prioritarios para el sector educativo, de tal manera que se asegure la coherencia y la continuidad de las actividades desarrolladas. Por estas razones, los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional deben apoyar las acciones que permitan elevar la calidad en todos los niveles educativos, ayudar a consolidar la ciencia y tecnología, fomentar la incorporación de la educación técnica en todos los niveles y ayudar a diseñar estrategias que permitan el uso de los medios masivos para desarrollar las políticas del sector.

El costo de los programas propuestos en el documento ha sido calculado para el período 1991-1994 y sus efectos fiscales y monetarios han sido tenidos en cuenta al elaborar la programación macroeconómica. La meta del equilibrio fiscal se conserva. Aunque este programa de educación puede financiarse con una reasignación global de la inversión, los mayores gastos en salud, y la inversión en obras de infraestructura asociadas con el proceso de apertura, exigen medidas de ajuste en la programación presupuestal y en el cupo de pagos y, además, un mayor esfuerzo por aumentar los ingresos fiscales de la nación y de los municipios (Gráfico 21).

⁴⁸⁹ Ley 21 de 1982 ordena que el 1% de los aportes de las distintas entidades territoriales, por concepto de subsidio familiar se destinará a los institutos industriales de todo el país, Ley 55 de 1985 establece que el SENA asumirá la financiación total o parcial de los institutos industriales, vocacionales y agrícolas.

RECOMENDACIONES

Con base en las consideraciones precedentes, el Departamento Nacional de Planeación formula al Consejo Nacional de Política Económica y Social las siguientes recomendaciones:

1. Aprobar las políticas educativas, los programas prioritarios y el esquema general de inversiones mencionados en el presente documento, para el período 1991 - 1994.
2. Solicitar al Ministerio de Educación la preparación de proyectos de Ley que contengan los siguientes aspectos:
 - a) Avanzar en la transferencia de la administración de la educación a los departamentos y municipios.
 - b) Adecuar el Estatuto Docente y las demás normas a los objetivos de la descentralización.
 - c) Establecimiento del Servicio Social Obligatorio para los estudiantes de pedagogía y reglamentación del servicio social voluntario para los demás estudiantes universitarios.
 - d) Reestructuración del ICFES.
3. Solicitar al Ministerio de Educación las siguientes acciones:
 - a) Creación del año "Cero".
 - b) Ajuste al Programa de Universalización de la Educación Básica Primaria según el presente documento.
 - c) Integración de los establecimientos públicos de primaria y secundaria.
 - d) Reorientar el bachillerato técnico y diversificado y promoción de su transformación en bachillerato general, con áreas vocacionales en los dos últimos grados.
 - e) Creación del sistema de evaluación de calidad en primaria y secundaria.
 - f) Transformación de las normales.
 - g) Creación de un fondo de becas para los mejores estudiantes de los departamentos, las intendencias y comisarías en todos los niveles educativos.
 - h) Establecimiento de la obligación al personal administrativo-docente (en preescolar, primaria y secundaria) de dictar por lo menos 5 horas semanales de clase para conservar su status de docentes.
 - i) Desarrollo de la renovación curricular del séptimo al undécimo grado.
 - j) Promoción de acuerdos con los alcaldes, para llevar a cabo esquemas de cofinanciación de la expansión de la educación secundaria en un corto plazo. En uso de esos convenios, la Nación asignará recursos de manera temporal para la contratación de nuevos docentes en programas de aumento de cobertura.

- k) Incremento progresivo de las matrículas en las universidades públicas de tal manera que los nuevos estudiantes cubran la tercera parte de sus costos en un plazo de diez años, siempre y cuando se creen sistemas de financiación para los estudiantes más pobres.
 - l) Promoción de la participación del sector privado y las ONG'S en la implantación de las acciones básicas de este Programa.
 - m) A partir de 1992, suprimir el control de precios al valor de las matrículas en todos los niveles educativos.
 - n) Ajustar el funcionamiento actual del ICETEX a las nuevas políticas
4. Solicitar al SENA adelantar las siguientes acciones:
- a) Eliminar los programas que llevan al otorgamiento de títulos en educación formal que están adecuadamente cubiertos por el sector privado.
 - b) Conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional diseñar los currículos para la vocacionalidad del décimo y el undécimo grado.
 - c) *De acuerdo con las nuevas normas para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, promover en el sector privado la creación de programas de capacitación para el trabajo.*
5. Solicitar al ICFES desarrollar las siguientes acciones:
- a) Presentar un proyecto de reforma del Decreto 80 de 1980, para adecuarlo al nuevo esquema de apertura educativa.
 - h) Establecer el sistema de examen de Estado para el ciclo básico en educación superior.
 - c) Reformar las Facultades de Educación según lo dispuesto en este documento.
6. Solicitar al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda el diseño de los mecanismos que permitan trasladar los docentes contratados por las "Soluciones Educativas" y los nuevos docentes a las plantas municipales.
7. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación para que conjuntamente con el Ministerio de Educación realicen las siguientes acciones:
- a) Diseñar los mecanismos para que se redistribuya el gasto hacia las regiones con menor cobertura en primaria y secundaria y hacia los estudiantes más pobres.

- b) Diseñar el esquema de becas para la ampliación de la educación secundaria, para que llegue primordialmente a los grupos más pobres de la población, que actualmente no tienen acceso al sistema educativo.
 - c) Proponer a la Junta Monetaria el diseño de líneas de crédito en el sistema UPAC y en la FINDETER para compra, remodelación, construcción y dotación de establecimientos destinados a la ampliación de la secundaria y a la creación del año cero.
 - d) Conjuntamente con el ICETEX, proponer a la Junta Monetaria el diseño de líneas de crédito para financiar los costos de matrícula y sostenimiento para los estudiantes de las universidades públicas.
 - e) Diseñar un sistema de subsidios que garantice transferencias fiscales a quienes emprendan nuevas construcciones en educación secundaria.
8. Solicitar a la Caja Agraria el diseño de un expedito sistema de acceso al crédito de vivienda para los docentes que permanezcan en el sector rural.
 9. Solicitar a la Presidencia de la República, al Ministerio de Educación y al Departamento Nacional de Planeación diseñar y desarrollar el programa de becas para maestría y doctorado en el exterior y en el país.
 10. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y al INDERENA el diseño de los curriculum para incluir la educación ambiental en los cursos de educación básica.



ANEXO ESTADISTICO



TABLA 1
SECTOR EDUCATIVO
ESTABLECIMIENTO GRADO CERO 1991-1995
MATRICULA Y DOCENTES PROYECTADOS*

Años	Población 6 años	Alumnos matriculados	Tasa escolarización	Docentes	Relación Alumno/Docente
1990	788	113	14,34%	3,767	30,00
1991	794	150	18,89%	5,000	30,00
1992	802	224	27,94%	7,467	30,00
1993	811	334	41,20%	11,133	30,00
1994	819	498	60,77%	16,600	30,00
1995	827	742	89,68%	24,733	30,00

* Cifras en miles

COSTO (en miles de pesos 1990)

	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL
Función Adicional*					\$3.173.760	\$3.173.760
Capacitación	\$61.667	\$123.333	\$183.333	\$183.333	\$406.667	\$1.048.333
	\$444.000	\$888.000	\$888.000	\$1.320.000	\$2.928.000	\$7.548.000
	\$188.700	\$377.400	\$377.400	\$561.000	\$1.244.400	\$3.207.900
	\$694.367	\$1.388.733	\$1.388.733	\$2.064.333	\$7.752.827	\$14.977.993
	\$1.383	\$2.765	\$2.765	\$4.110	\$15.437	\$29.824

* Comprende únicamente el incremento requerido después de trasladar recursos ahorrados con la disminución de la matrícula en los primeros grados de primaria, debido al mejoramiento de eficiencia. FUENTE: Cálculos DPN-UDS-DEC-EDUPRE1 /grado 0

TABLA 2
ESTABLECIMIENTO DEL GRADO CERO, 1991-1994
FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS
(en miles de pesos de 1990)

	FUENTE	Gobierno Nacional	Crédito Municipio	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito a privados	Recursos privados	TOTAL
AÑO								
1991	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0		\$0
	Inversión	\$694.379	\$0	\$0	\$0	\$0		\$694.379
	Total	\$694.379	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$694.379
1992	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$1.388.758	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1.388.758
	Total	\$1.388.758	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$1.388.758
1993	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$2.064.370	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2.064.370
	Total	\$2.064.370	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$2.064.370
1994	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$3.077.788	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$3.077.788
	Total	\$3.077.788	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$3.077.788
1991 a 1994	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$7.225.295	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7.225.295
	Total	\$7.225.295	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7.225.295

Fuente: Tabla 1. CONSOL94 /fuen0

TABLA 3
 PLAN DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA
 EJECUCION Y FINANCIACION POR FUENTES
 1991-1994
 (millones de US\$ de 1988)

FUENTE	1991	1992	1993	1994	TOTAL
Gobierno Nacional					
Crédito externo	21,125	24,675	16,182	14,755	76,737
Contrapartida	11,123	13,908	13,992	2,614	41,637
Departamentos	0,7	0,8	0,6	0,4	2,5
Municipios	4,1	4,9	3,8	2,4	15,5
Total	37,048	44,283	34,574	20,169	136,074

UNIVMUNI

TABLA 4
 PLAN DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA
 FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS 1991-1994
 (en miles de pesos de 1990)

	FUENTE	Gobierno Nacional	Crédito Municipio	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito a privado	Recursos privados	TOTAL
AÑO								
1991	Funcionamiento	\$2.984.811	\$0	\$0	\$0	\$0		\$1.298.811
	Inversión	\$12.829750	\$0	\$783.299	\$783.299	\$0		\$13.613.049
	Total	\$15.814.561	\$0	\$783.299	\$783.299	\$0	\$0	\$16.597.860
1992	Funcionamiento	\$4.014.192	\$0	\$0	\$0	\$0		\$4.014.192
	Inversión	\$14.724.774	\$0	\$1.328.551	\$1.328.551	\$0		\$16.053.325
	Total	\$18.738.966	\$0	\$1.328.551	\$1.328.551	\$0	\$0	\$20.067.517
1993	Funcionamiento	\$5.094.747	\$0	\$0	\$0	\$0		\$5.094.747
	Inversión	\$8.601.138	\$0	\$1.521.437	\$1.521.437	\$0		\$10.122.575
	Total	\$13.695.885	\$0	\$1.521.437	\$1.521.437	\$0	\$0	\$15.217.322
1994	Funcionamiento	\$451.215	\$0	\$0	\$0	\$0		\$451.215
	Inversión	\$8.144.509	\$0	\$1.328.551	\$1.328.551	\$0		\$9.473.060
	Total	\$8.595.724	\$0	\$1.328.551	\$1.328.551	\$0	\$0	\$9.924.275
1991 a 1994	Funcionamiento	\$12.544.965	\$0	\$0	\$0	\$0		\$12.544.965
	Inversión	\$44.300.171	\$0	\$4.961.838	\$4.961.838	\$0		\$49.544.965
	TOTAL	\$56.845.136	\$0	\$4.961.838	\$4.961.838	\$0	\$0	\$61.806.974

Fuente: Anexo estadístico. Cuadro 31 – CONSOL94 / fuenprim

TABLA 5
EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA, 1991 -1994
AUMENTO ANUAL DE MATRICULA POR SECTORES (*)

SECTOR PUBLICO	Por mayor eficiencia		Por más recursos		Total		Matrícula	
	Años	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual
	1991	\$34.733	\$34.733	\$53.935	\$53.935	\$88.668	\$88.668	\$1.751.126
	1992	\$35.459	\$70.192	\$62.770	\$116.704	\$98.228	\$186.896	\$1.849.355
	1993	\$36.200	\$106.392	\$50.465	\$167.170	\$86.665	\$273.561	\$1.936.020
	1994	\$36.956	\$143.348	\$45.686	\$212.855	\$82.642	\$356.433	\$2.018.662
	1995	\$37.728	\$181.076	\$39.422	\$252.278	\$77.151	\$433.354	\$2.095.812
	Subtotal	\$181.076	\$535.741	\$252.278	\$802.942	\$433.354	\$1.338.683	\$9.650.974

SECTOR PRIVADO	Por mayor eficiencia**		Por más recursos		Total		Matrícula	
	Años	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual
	1991			\$30.000	\$30.000	\$30.000	\$30.000	\$1.090.299
	1992			\$35.000	\$65.000	\$35.000	\$65.000	\$1.151.459
	1993			\$35.000	\$100.000	\$35.000	\$100.000	\$1.205.419
	1994			\$35.000	\$135.000	\$35.000	\$135.000	\$1.256.874
	1995			\$30.000	\$165.000	\$30.000	\$165.000	\$1.304.910
	Subtotal	\$104.818		\$165.000	\$495.000	\$165.000	\$495.000	\$6.008.959

TOTAL Años	Por mayor eficiencia**		Por más recursos		Total		Matrícula
	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual	Acumulado	Anual
1991	\$34.733	\$34.733	\$83.935	\$83.935	\$118.668	\$118.668	\$2.841.425
1992	\$35.459	\$70.192	\$97.770	\$181.704	\$133.228	\$251.896	\$3.000.813
1993	\$36.200	\$106.392	\$85.465	\$267.170	\$121.665	\$373.561	\$3.141.438
1994	\$36.956	\$143.348	\$80.686	\$347.855	\$117.642	\$491.203	\$3.275.535
1995	\$37.728	\$181.076	\$69.422	\$417.278	\$107.151	\$598.354	\$3.400.722
Subtotal	\$181.076	\$535.741	\$417.278	\$1.297.942	\$598.354	\$1.833.683	\$15.659.933

(*) La mayor cobertura lograda por contratación de nuevo personal es el aumento por utilización de más recursos, mientras la ampliación debida al mejoramiento de la relación alumno-docente y a la disminución de la repitencia y deserción, es el aumento por mayor eficiencia.

(**) El aumento de eficiencia del sector privado se calcula en 104.818 cupos, de acuerdo con proyecciones de matrícula. Se excluyen del cálculo final por no haber diseñado estrategias que aseguren este resultado.

FUENTE: Cálculos DNP-UDS-DEC con base en cifras del submodelo educativo del Sistema de planeación de recursos Humanos. SENA – Holanda.

TABLA 6
EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA, 1991 – 1994
FUENTES DE FINANCIACIÓN
(en miles de pesos de 1990)

Categoría	Gobierno Nacional	Crédito Municipios	Recursos Municipios	Subtotal Municipios	Crédito a Privados	TOTAL
Profesores(*)	\$20.947.554		\$20.947.554	\$20.947.554		\$41.895.108
Administración (*)			\$8.379.022	\$8.379.022		\$8.379.022
Funcionamiento Subtotal	\$20.947.554	\$0	\$29.326.575	\$29.326.575	\$0	\$50.274.129
Becas(**)	\$15.840.000		\$3.960.000	\$3.960.000		\$19.800.000
Reparación Planta	\$12.606.385	\$8.404.257		\$8.404.257		\$21.010.642
Renovación Dotación	\$6.698.952	\$4.465.968		\$4.465.968		\$11.164.920
Subsidio constr. (***)	\$18.282.405					\$18.282.405
Construcción o compra		\$49.058.111		\$49.058.111	\$18.592.883	\$67.650.993
Dotación		\$26.069.164		\$26.069.164	\$9.880.138	\$35.949.303
Inversión Total	\$53.427.742	\$87.997.500	\$3.960.000	\$91.957.500	\$28.473.021	\$173.858.263
TOTAL	\$74.375.296	\$87.997.500	\$33.286.575	\$121.284.075	\$28.473.021	\$224.132.392

- (*) Los correspondientes a profesores, con cargo al Gobierno Nacional, serán transferidos a los municipios que hagan un esfuerzo financiero proporcional, para contratar docentes adicionales, para ampliar la cobertura de la secundaria pública. rubros
- (*) Cada beca de \$60.000 pesos, cubre los gastos adicionales de docentes y administración, por la incorporación de nuevos alumnos al sector privado. Aproximadamente se darán 495 mil becas-año, con lo cual se incrementará en 165 mil los cupos de secundaria, en los 5 primeros años del programa. Su financiación es 80% con presupuesto nacional y 20% con aporte municipal.
- (***) El Subsidio que cubre el 15% del costo, se dará a quienes inviertan en la construcción, compra y adecuación de nuevos colegios de bachillerato. Fuente: Tabla 5 y en el Anexo Estadístico Cuadros 32, 33 y 34 COSEC94 / fuenfin.

TABLA 7
EXPANSION DE LA EDUCACION SECUNDARIA, 1991 - 1994
FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS
(en miles de pesos de 1990)

	FUENTE	Gobierno Nacional	Crédito Municipio	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito a privado	Recursos privados	TOTAL
AÑO								
1991	Funcionamiento	\$2.136.938	\$0	\$2.991.713	\$2.991.713	\$0		\$5.128.651
	Inversión	\$9.569.342	\$21.176.112	\$360.000	\$21.536.112	\$6.327.338		\$37.432.792
	Total	\$11.706.280	\$21.176.112	\$3.351.713	\$24.527.825	\$6.327.338	\$0	\$42.561.443
1992	Funcionamiento	\$4.529.291	\$0	\$6.341.008	\$6.341.008	\$0		\$10.870.299
	Inversión	\$12.533.793	\$23.687.545	\$780.000	\$24.467.545	\$7.381.894		\$44.383.232
	Total	\$17.063.085	\$23.687.545	\$7.121.008	\$30.808.553	\$7.381.894	\$0	\$55.253.532
1993	Funcionamiento	\$6.355.074	\$0	\$8.887.104	\$8.897.104	\$0		\$15.252.178
	Inversión	\$14.525.919	\$21.743.692	\$1.200.000	\$22.943.692	\$7.381.894		\$44.581.505
	Total	\$20.880.993	\$21.743.692	\$10.097.104	\$31.840.795	\$7.381.894	\$0	\$60.103.683
1994	Funcionamiento	\$7.926.250	\$0	\$11.096.750	\$11.096.750	\$0		\$19.023.001
	Inversión	\$16.798.688	\$21.390.152	\$1.620.000	\$23.010.152	\$7.381.894		\$47.190.734
	Total	\$24.724.938	\$21.390.152	\$12.716.750	\$34.106.902	\$7.381.894	\$0	\$66.213.734
1991 a 1994	Funcionamiento	\$20.947.554	\$0	\$29.326.575	\$29.326.575	\$0	\$0	\$50.274.129
	Inversión	\$53.427.742	\$87.997.500	\$3.960.000	\$91.957.500	\$28.473.021	\$0	\$173.858.263
	TOTAL	\$74.375.296	\$87.997.500	\$33.286.575	\$121.284.075	\$28.473.021	\$0	\$224.132.392

Fuente: Anexo Estadístico, Cuadros 32, 33, 34, 35 y 36.
CONSOL94 / fuensec

TABLA 9
CREDITO PARA MATRICULA Y SOSTENIMIENTO EN LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS
(millones de pesos de 1990)

AÑO	Gasto Funcionamiento Universidades	Ingreso Histórico Matrícula	Nuevos Ingresos Por Matrícula (1)	Costos Crédito Matrícula (2)	Costo del Programa		Financiación del Fondo	
					Costos Crédito Sostenimiento (3)	Total Costo Crédito (4)	Recuperación de cartera	Monto Línea de Crédito a crear
1	\$86.844	\$4.341	\$5.194	\$649	\$6.761	\$7.410	\$0	\$7.410
2	\$90.176	\$4.510	\$7.538	\$1.281	\$9.563	\$10.844	\$0	\$10.844
3	\$93.509	\$4.675	\$10.960	\$2.357	\$12.579	\$14.936	\$0	\$14.936
4	\$96.840	\$4.841	\$14.604	\$3.797	\$15.820	\$19.618	\$0	\$19.618
5	\$100.171	\$5.009	\$19.032	\$5.805	\$19.300	\$25.106	\$0	\$25.106
6	\$103.502	\$5.175	\$22.564	\$7.897	\$23.035	\$30.932	\$2.890	\$28.042
7	\$106.834	\$5.341	\$26.282	\$9.198	\$23.995	\$33.152	\$6.454	\$26.698
8	\$110.165	\$5.509	\$30.185	\$10.565	\$24.915	\$35.480	\$10.790	\$24.690
9	\$113.498	\$5.675	\$34.276	\$11.997	\$25.910	\$37.908	\$15.952	\$21.955
10	\$116.829	\$5.841	\$38.555	\$13.493	\$26.948	\$40.441	\$22.062	\$18.378
11	\$120.161	\$6.007	\$39.653	\$13.879	\$28.025	\$41.905	\$28.258	\$13.646
12	\$123.823	\$6.175	\$40.752	\$14.264	\$29.145	\$43.409	\$33.528	\$9.880
13	\$126.823	\$6.341	\$41.852	\$14.648	\$30.311	\$44.959	\$38.061	\$6.898
14	\$130.156	\$6.507	\$42.951	\$15.032	\$31.525	\$46.557	\$42.003	\$4.554
15	\$133.487	\$6.675	\$44.051	\$15.417	\$32.785	\$48.202	\$45.446	\$2.756
16	\$136.819	\$6.841	\$45.150	\$15.803	\$34.095	\$49.899	\$48.055	\$1.844
17	\$140.150	\$7.007	\$46.250	\$16.188	\$35.461	\$51.648	\$50.413	\$1.235
18	\$143.481	\$7.175	\$47.349	\$16.572	\$36.878	\$53.450	\$52.589	\$861

- (1) Actualmente las matrículas cubren el 5% de los costos, bajo el nuevo esquema se llegaría a cubrir la tercera parte en un periodo de 10 años. El nuevo esquema (aumento progresivo de matrículas) comenzará con los estudiantes nuevos. En 5 años todos los estudiantes estarían bajo el nuevo esquema.
- (2) El crédito para matrícula cubrirá el 35% de los estudiantes a los cinco años de haber empezado a funcionar el nuevo esquema.
- (3) El crédito para sostenimiento cubrirá al 35% de los estudiantes al haber empezado a funcionar el nuevo esquema. El costo por alumno es de \$302.455 a precios de 1990.
- (4) El crédito tiene un plazo muerto de cinco años, se cobra la mínima tasa de interés del mercado que se calcula en 32% y el plazo para pagarlo es de 5 años.

TABLA 10
 BECAS Y CREDITO PARA EDUCACION SUPERIOR, 1990 - 1994
 FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS
 (en miles de pesos de 1990)

	FUENTE	Gobierno* Nacional	Crédito Municipio	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito** a privado	Recursos Privados*	TOTAL
AÑO								
1991	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$7.410.000	\$3.013.260	\$15.445.360
	Total	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$7.410.000	\$3.013.260	\$15.445.360
1992	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$10.844.000	\$3.013.260	\$18.879.360
	Total	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$10.844.000	\$3.013.260	\$18.879.360
1993	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$14.936.000	\$3.013.260	\$22.971.360
	Total	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$14.936.000	\$3.013.260	\$22.971.360
1994	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$19.618.000	\$3.013.260	\$27.653.360
	Total	\$5.022.100	\$0	\$0	\$0	\$19.618.000	\$3.013.260	\$27.653.360
1991 a 1994	Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
	Inversión	\$20.088.400	\$0	\$0	\$0	\$52.808.000	\$12.053.040	\$84.949.440
	TOTAL	\$20.088.400	\$0	\$0	\$0	\$52.808.000	\$12.053.040	\$84.949.440

* Becas y crédito para Maestría y Doctorado

** Crédito para pregrado

Fuente: Tablas 8 y 9; CONSOL94 / fuensup

TABLA 11
SECTOR EDUCATIVO
COSTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS (1)
1991 - 1994
(en miles de pesos de 1990)

FUENTE PROGRAMA	Gobierno Nacional	Crédito Municipio	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito a privado	Recursos Privados	TOTAL
AÑO 0							
Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0		\$0
Inversión	\$7.225.167	\$0	\$0	\$0	\$0		\$7.225.167
Subtotal	\$7.225.167	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$7.225.167
PRIMARIA							
Funcionamiento	\$12.544.965	\$0	\$0	\$0	\$0		\$12.544.965
Inversión	\$44.300.171	\$0	\$4.961.838	\$4.961.838	\$0		\$49.262.009
Subtotal	\$56.845.136	\$0	\$4.961.838	\$4.961.838	\$0	\$0	\$61.806.974
SECUNDARIA							
Funcionamiento	\$20.947.554	\$0	\$29.326.575	\$29.326.575	\$0		\$50.274.129
Inversión	\$53.427.742	\$87.997.500	\$3.960.000	\$91.957.500	\$28.473.021		\$173.858.263
Subtotal	\$74.375.296	\$87.997.500	\$33.286.575	\$121.284.075	\$28.473.021	\$0	\$224.132.392
E. SUPERIOR							
Funcionamiento	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Inversión	\$20.088.400	\$0	\$0	\$0	\$52.808.000	\$12.053.040	\$84.949.440
Subtotal	\$20.088.400	\$0	\$0	\$0	\$52.808.000	\$12.053.040	\$84.949.440
TOTALES							
Funcionamiento	\$33.492.519	\$0	\$29.326.575	\$29.326.575	\$0	\$0	\$62.819.094
Inversión	\$125.041.480	\$87.997.500	\$8.921.838	\$96.919.338	\$81.281.021	\$12.053.040	\$315.294.879
TOTAL	\$158.533.999	\$87.997.500	\$38.248.413	\$126.245.913	\$81.281.021	\$12.053.040	\$378.113.973

(1) En funcionamiento se incluye el costo incremental respecto a 1990.

(2) Incluye: En Presupuesto Nacional, nuevas transferencias para docentes adicionales; en Municipios, costo de los docentes municipales adicionales

(3) Incluye el costo de las becas para secundaria. Son financiadas 80% con presupuesto nacional y 20% con aporte municipal.

Fuente: Tablas 2, 4, 7, y 10

CONSOL95 / 91-94

TABLA 12
SECTOR EDUCATIVO 1991 - 1994
COSTO DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS (1)
FUENTES DE FINANCIACION POR AÑOS
(Miles de pesos de 1990)

AÑO	FUENTE	Gobierno Nacional	Crédito Municipios	Recursos Mun. Dpto	Subtotal Mun. Dpto	Crédito a privado	Recursos Privados	TOTAL
1991	Funcionamiento	\$5.121.749	\$0	\$2.991.713	\$2.991.713	\$0	\$0	\$8.113.580
	Inversión	\$28.115.571	\$21.176.112	\$1.143.299	\$22.319.411	\$13.737.338	\$3.013.260	\$67.185.580
	total	\$7.225.16733	\$21.176.112	\$4.135.299	\$25.311.124	\$13.737.338	\$3.013.260	\$75.299.042
1992	Funcionamiento	\$8.543.483	\$0	\$6.341.008	\$6.341.008	\$0	\$0	\$14.884.491
	Inversión	\$33.669.425	\$23.687.545	\$2.108.551	\$25.796.096	\$18.225.894	\$3.013.260	\$80.704.675
	total	\$42.212.909	\$23.687.545	\$8.449.559	\$32.137.104	\$18.225.894	\$3.013.260	\$95.589.167
1993	Funcionamiento	\$11.449.821	\$0	\$8.897.104	\$8.897.104	\$0	\$0	\$20.346.925
	Inversión	\$30.213.527	\$21.743.692	\$2.721.437	\$24.465.129	\$22.317.894	\$3.013.260	\$80.009.810
	total	\$41.663.348	\$21.743.692	\$11.618.541	\$33.362.232	\$22.317.894	\$3.013.260	\$100.356.735
1994	Funcionamiento	\$8.377.465	\$0	\$11.096.750	\$11.096.750	\$0	\$0	\$19.474.216
	Inversión	\$33.043.085	\$21.390.152	\$2.948.551	\$24.338.703	\$26.999.894	\$3.013.260	\$87.394.942
	total	\$41.420.550	\$21.390.152	\$14.045.301	\$35.435.453	\$26.999.894	\$3.013.260	\$106.869.157
1991 a 1994	Funcionamiento	\$33.492.519	\$0	\$29.326.575	\$29.326.575	\$0	\$0	\$62.819.094
	Inversión	\$125.041.608	\$87.997.500	\$8.921.838	\$96.919.338	\$81.281.021	\$12.053.040	\$315.295.007
	TOTAL	\$158.534.127	\$87.997.500	\$38.248.413	\$126.245.913	\$81.281.021	\$12.053.040	\$378.114.101

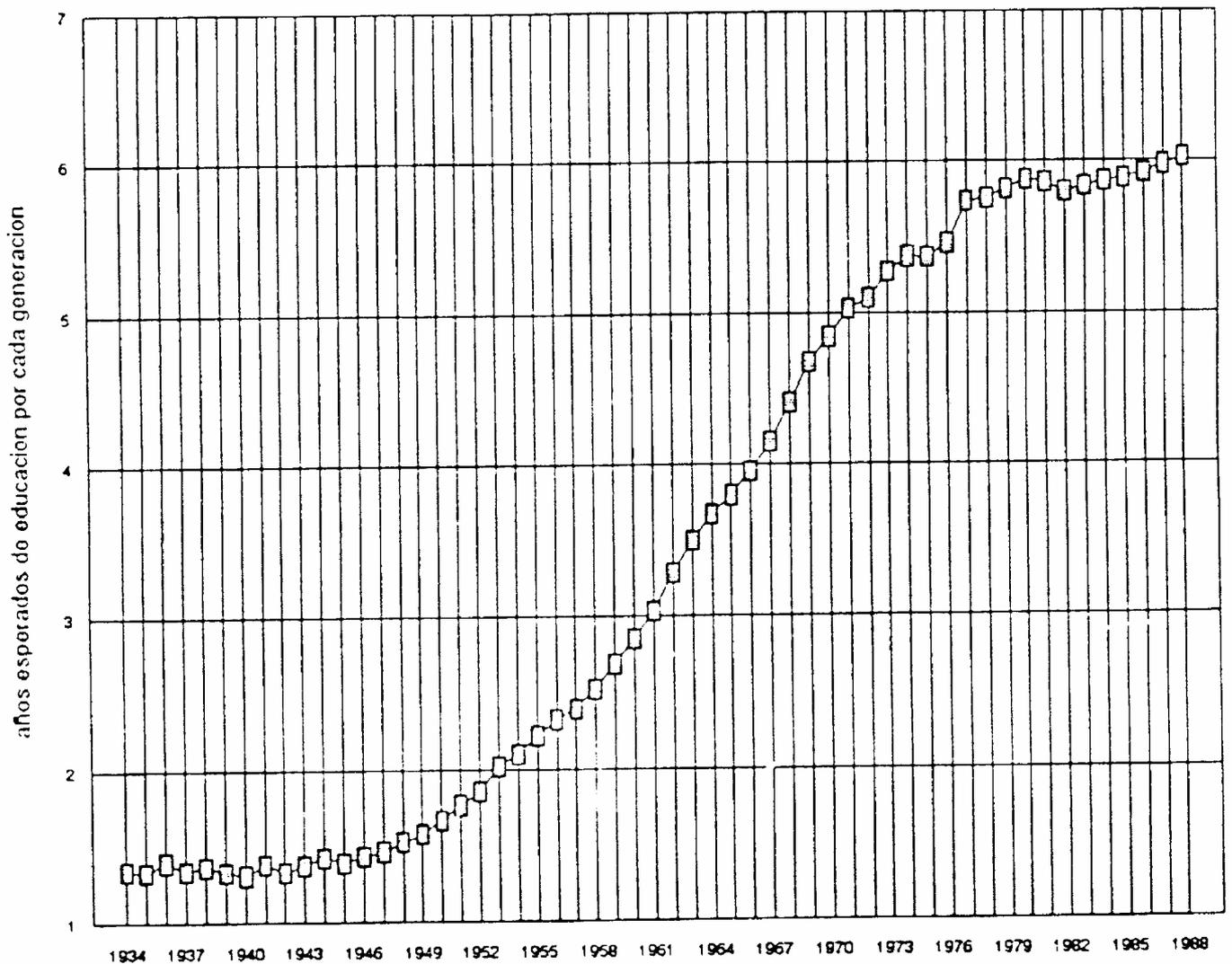
(1) En funcionamiento se incluye el costo incremental respecto a 1990.

FUENTE: Tablas 2, 4, 7 y 10- CONSOL94 / fuenanual

Grafico 1

Años de educacion recibidos

por cada generacion

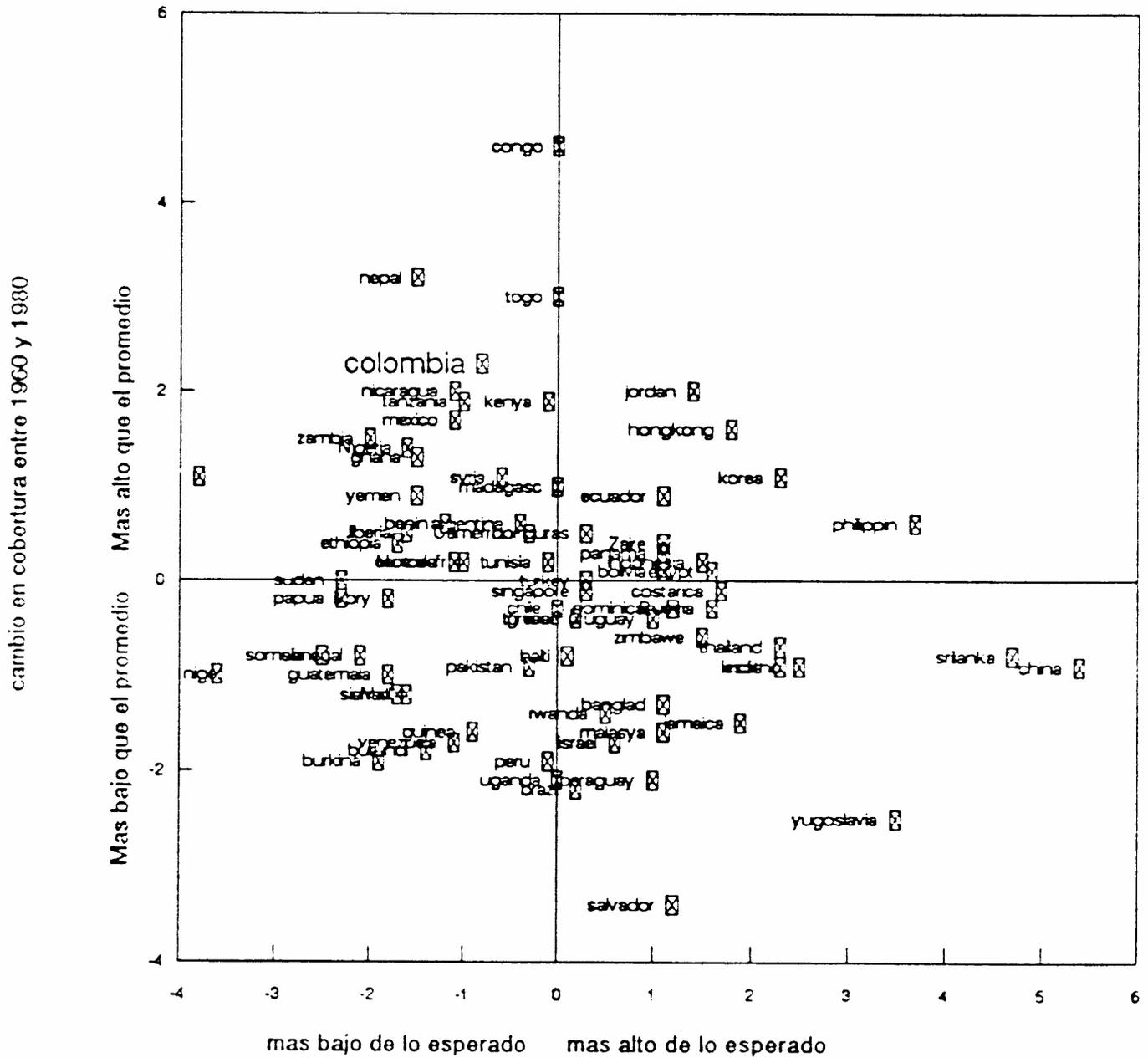


año en que comienzan la escuela

grafico 2

Expansion escolar 1960-1980

Una comparacion internacional

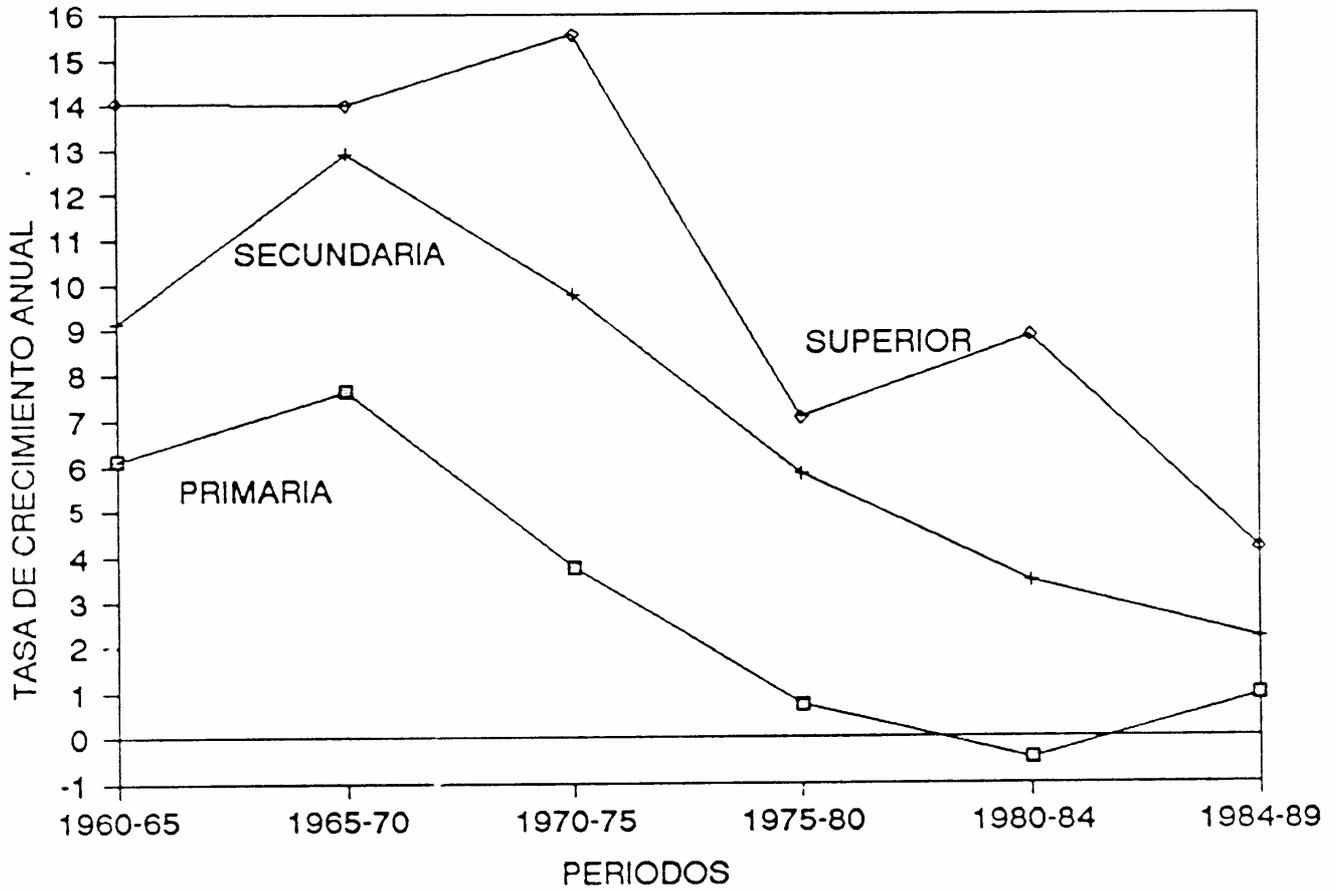


NIVEL COMPARATIVO DE MATRICULA EDUCATIVA EN 1960

fuelle: Jehre Behrman (1985)

GRAFICO 3

CRECIMIENTO DE LA MATRICULA



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 1.

GRAFICO 4

Logros Educativos de la Poblacion Total

anos de educacion por cohorte

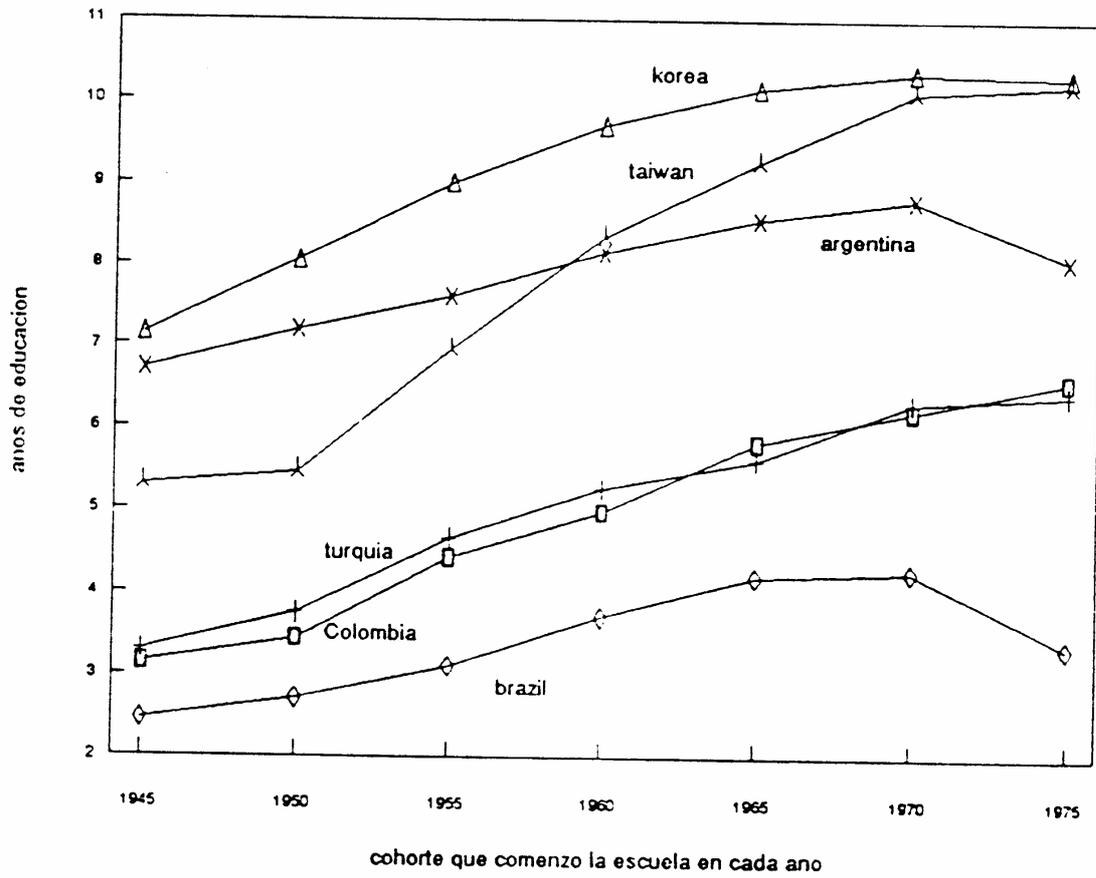
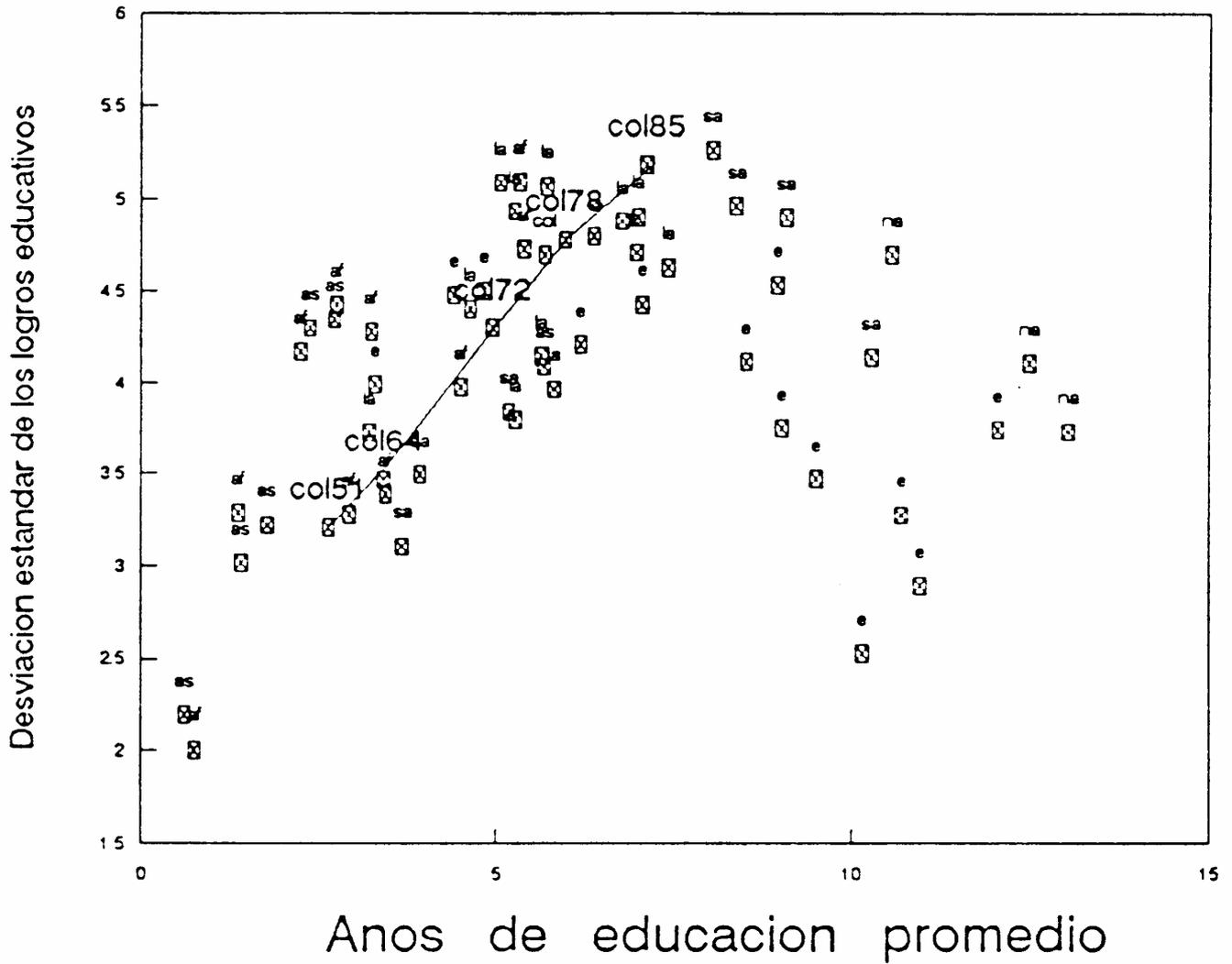


Grafico 5

La desigualdad de las oportunidades educativas en Colombia

Una comparacion con 78 paises



convención: af= africa; sa= asia; la= Latinoamérica; e= europa; na= norteamerica

GRAFICO 6
EDUCACION PRIMARIA: TASAS DE COBERTURA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1987

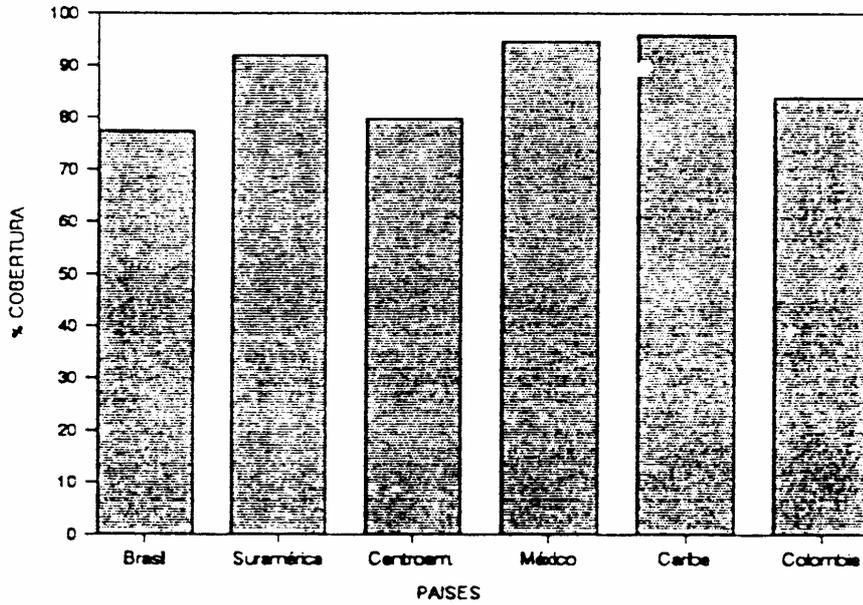
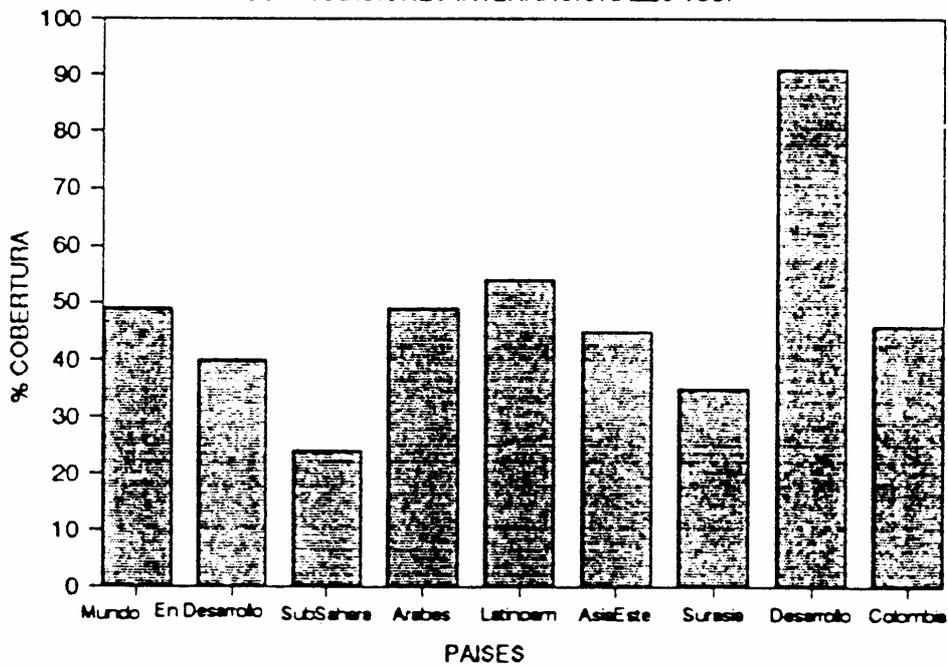
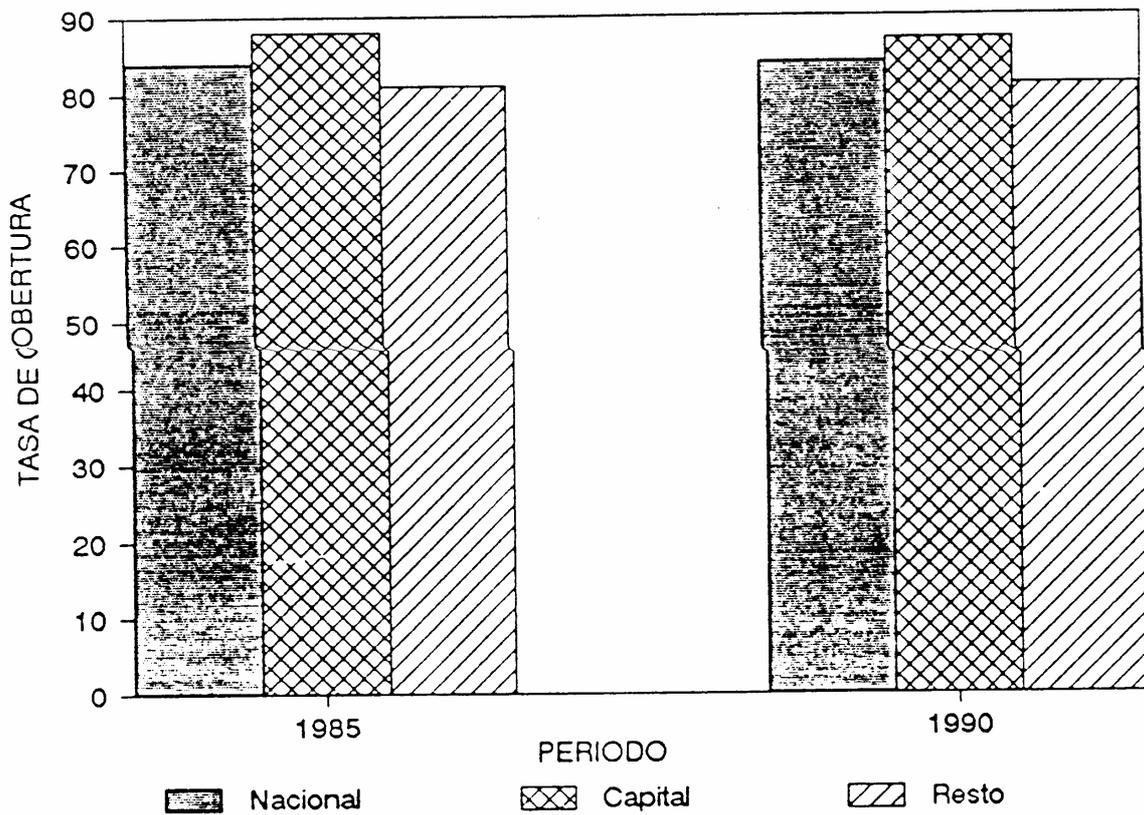


GRAFICO 7
EDUCACION SECUNDARIA: TASAS DE COBERTURA
COMPARACIONES INTERNACIONALES 1987



Fuente: UNESCO, 1990. Office of Statistics.

GRAFICO 8
EDUCACION PRIMARIA
TASA NETA DE COBERTURA 1985-1990



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 3.

Gráfico 9
COLOMBIA
EDUCACION BASICA PRIMARIA
COBERTURA NETA
1990

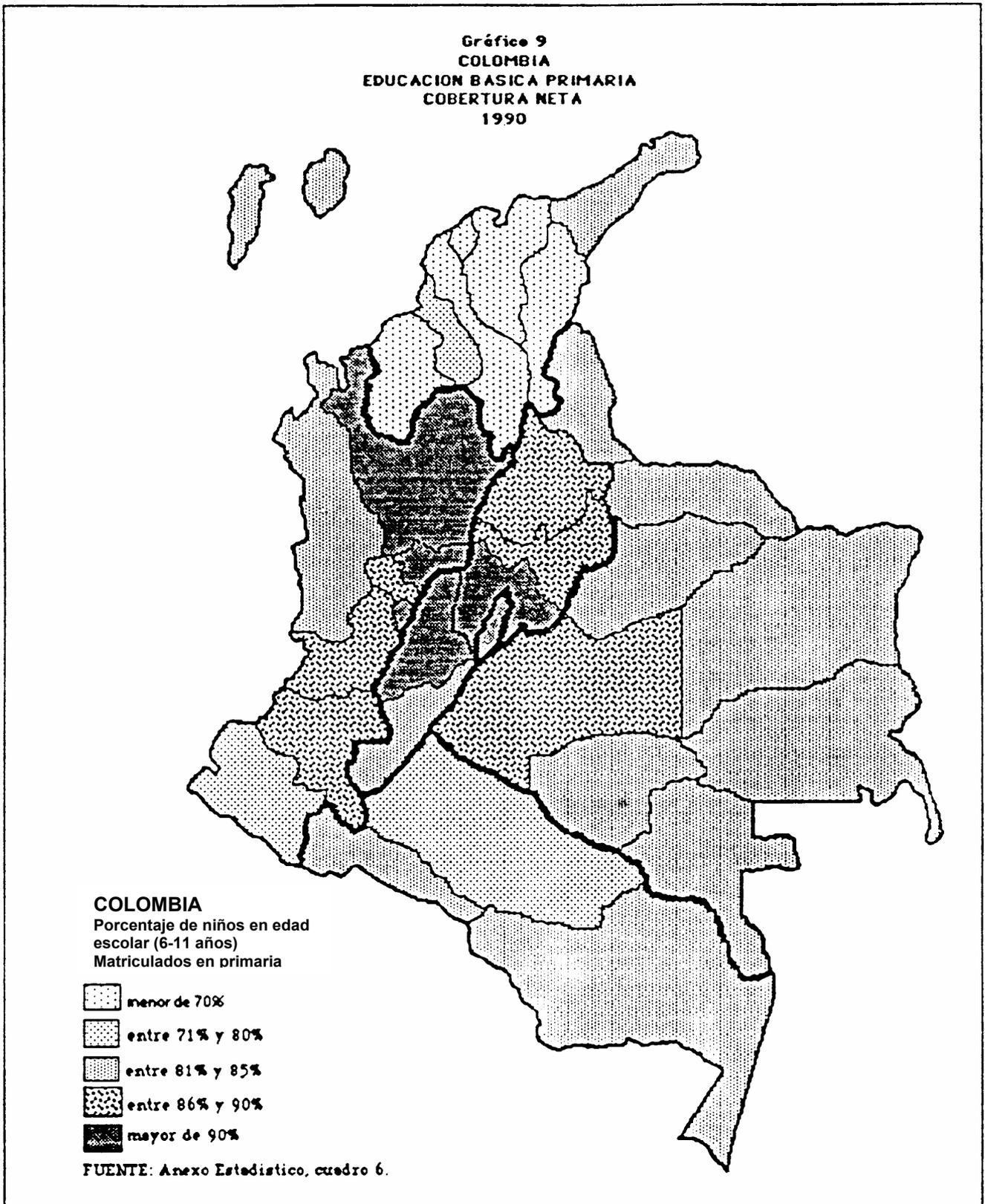


Gráfico 10
COBERTURA DE LA
EDUCACION PRIMARIA
RURAL 1989

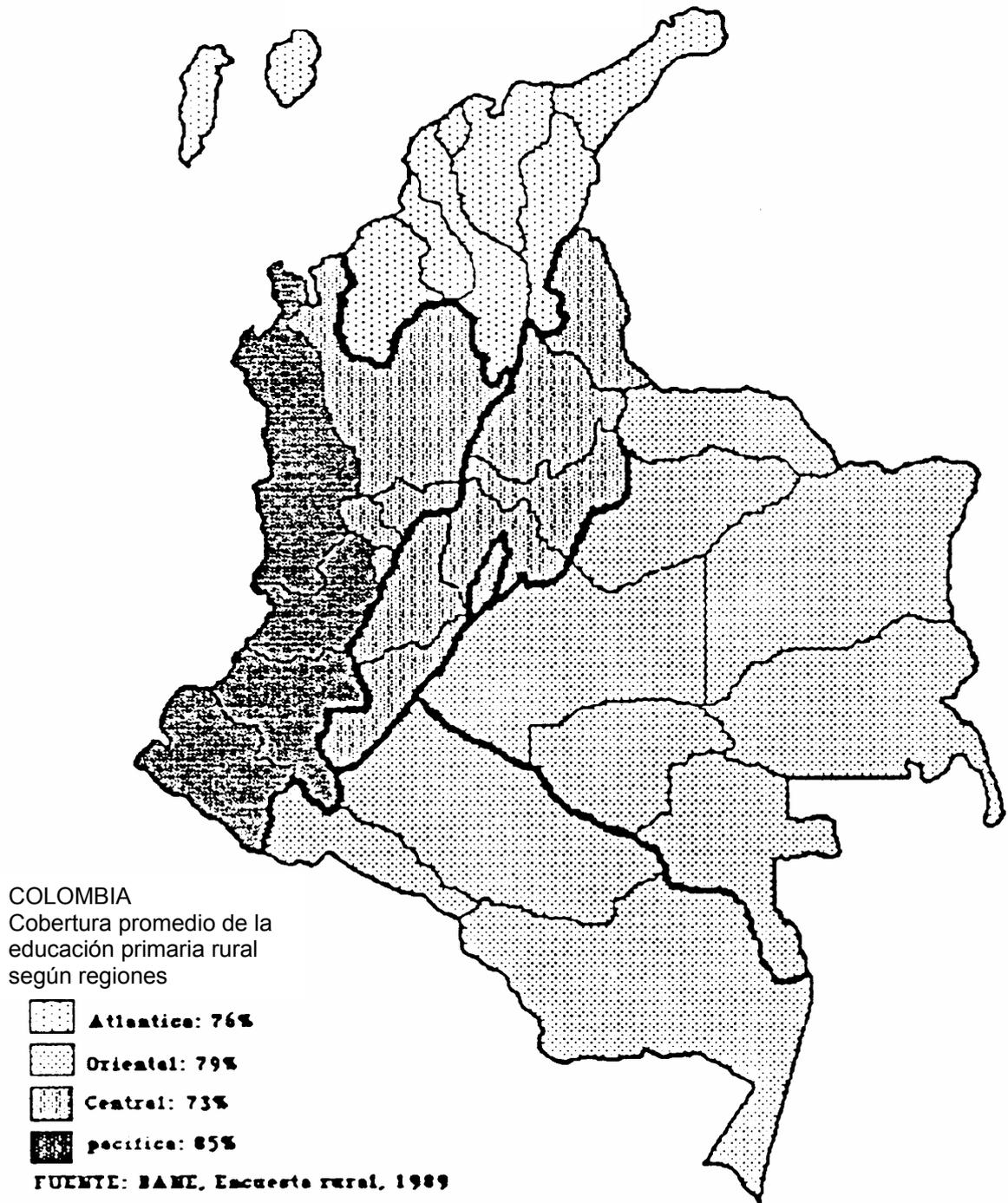
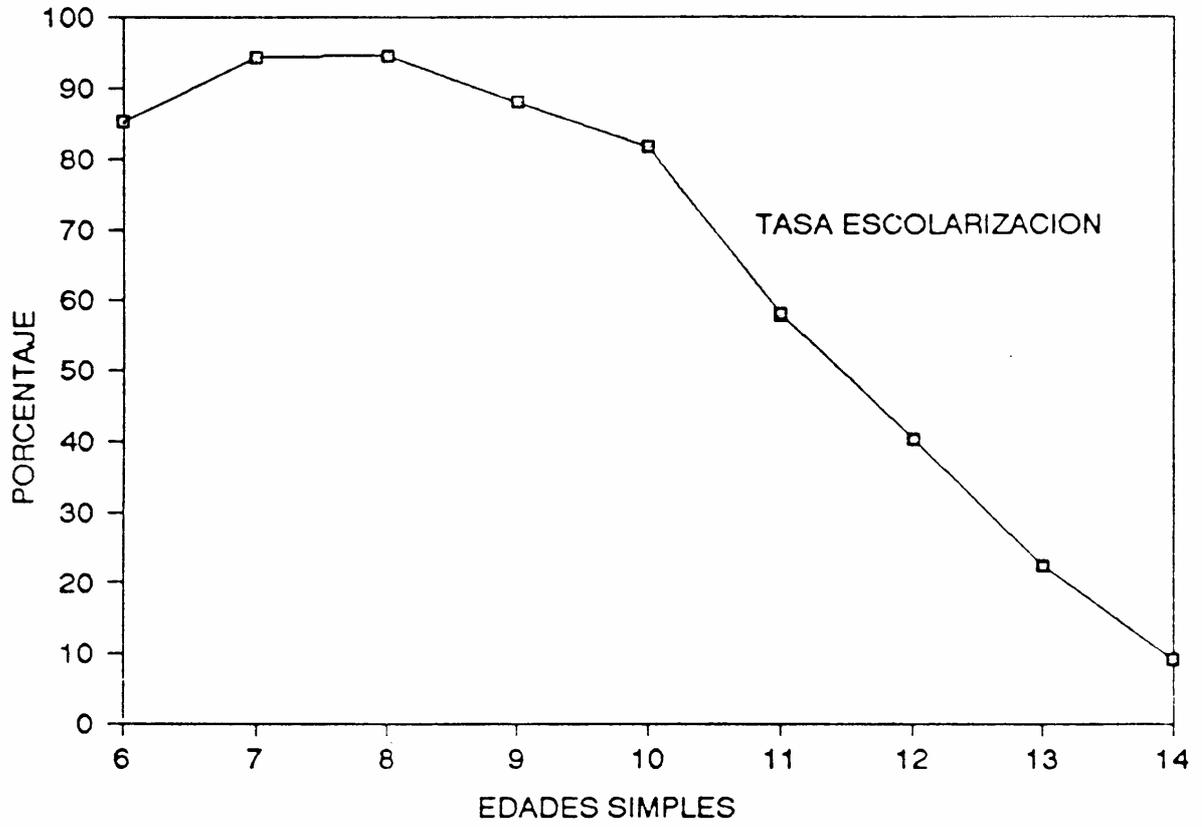
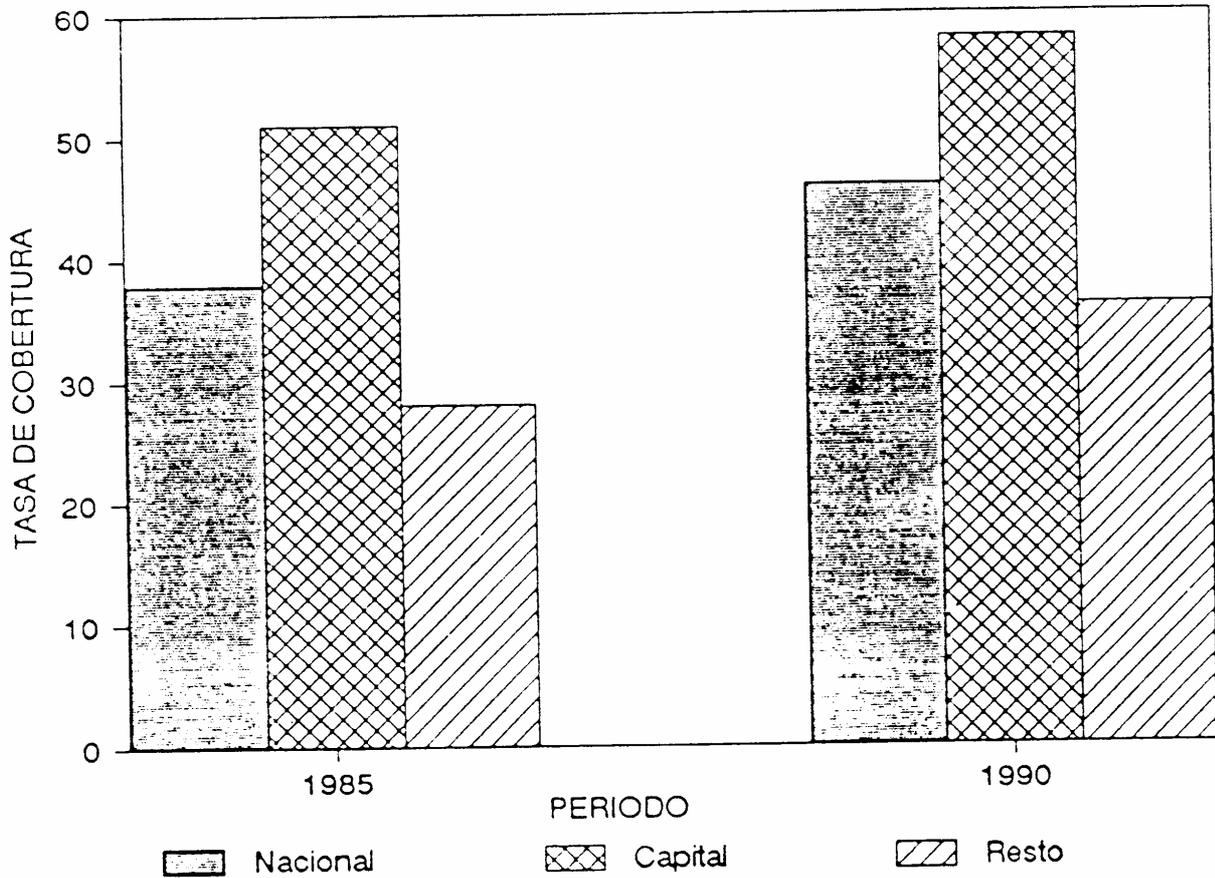


GRAFICO 11
TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD SIMPLE
EDUCACION BASICA PRIMARIA 1990



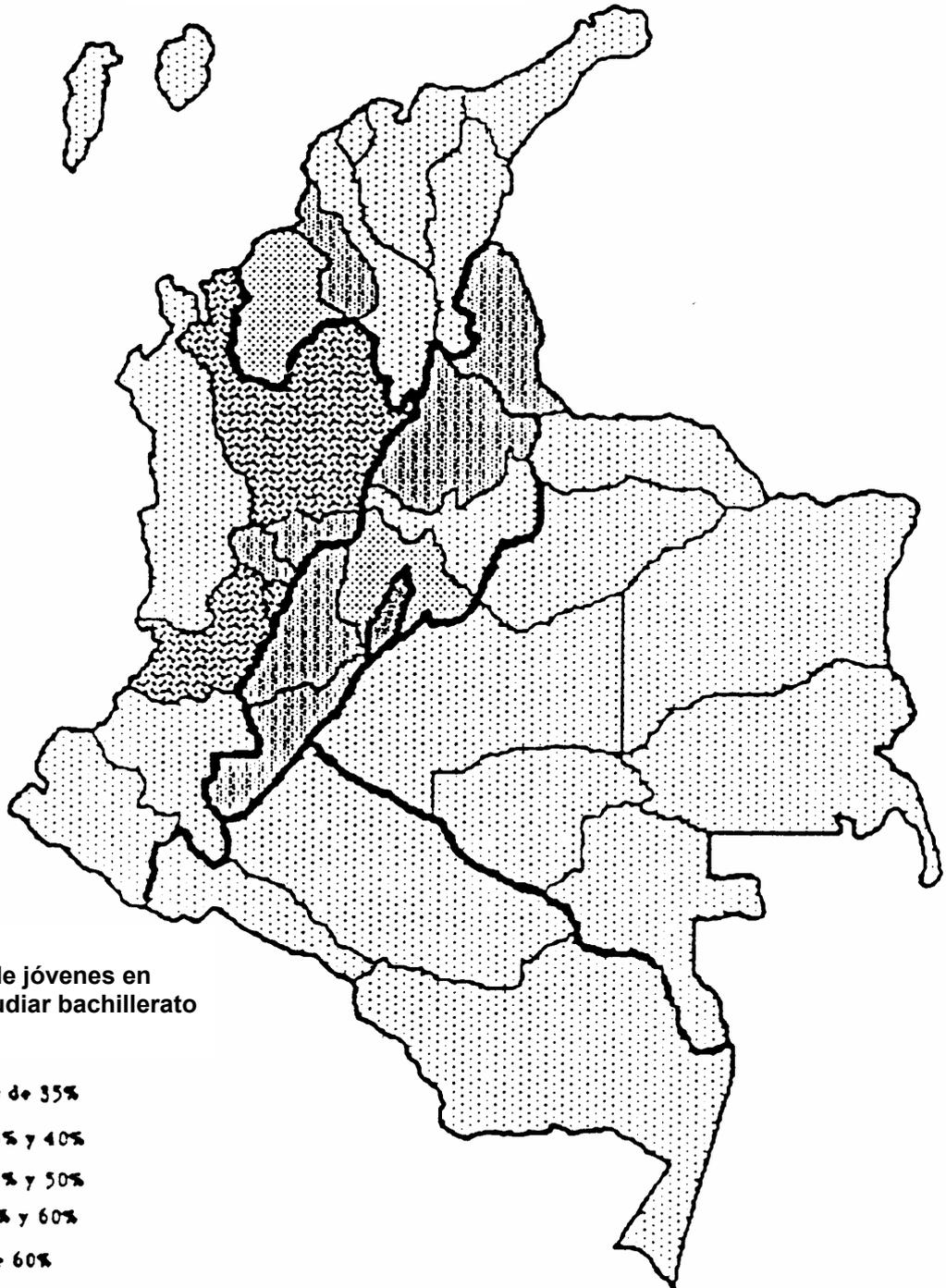
Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 8.

GRAFICO 12
EDUCACION SECUNDARIA
TASA DE COBERTURA NETA 1985-1990



Fuente: Anexo estadístico, cuadro 3.

Grafico 13
COBERTURA DE LA
EDUCACION SECUNDARIA
1990



FUENTE: Anexo estadístico, cuadro 6.

FUENTE: Anexo estadístico, cuadro 6

GRAFICO 14
TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD SIMPLE
EDUCACION SECUNDARIA 1990

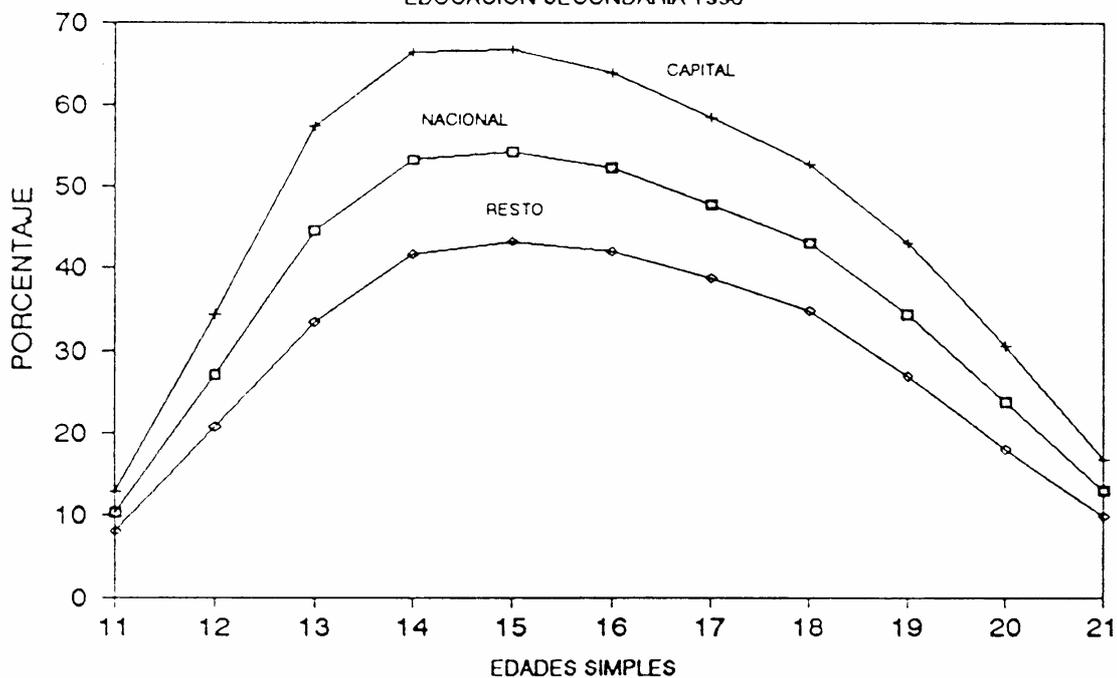
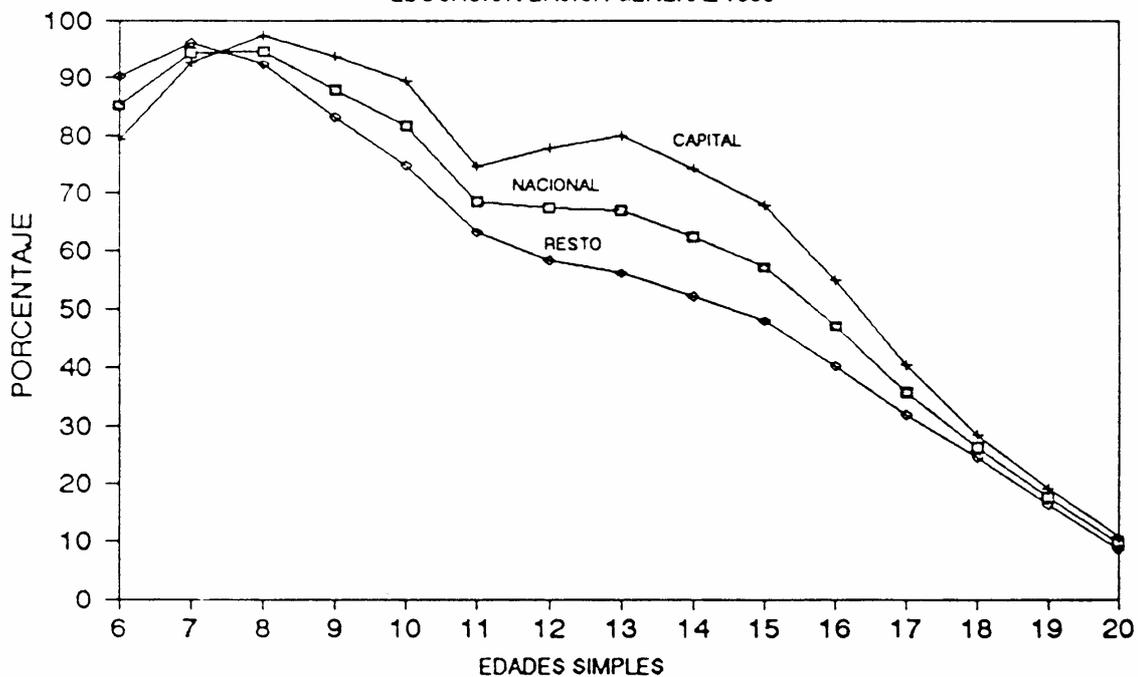
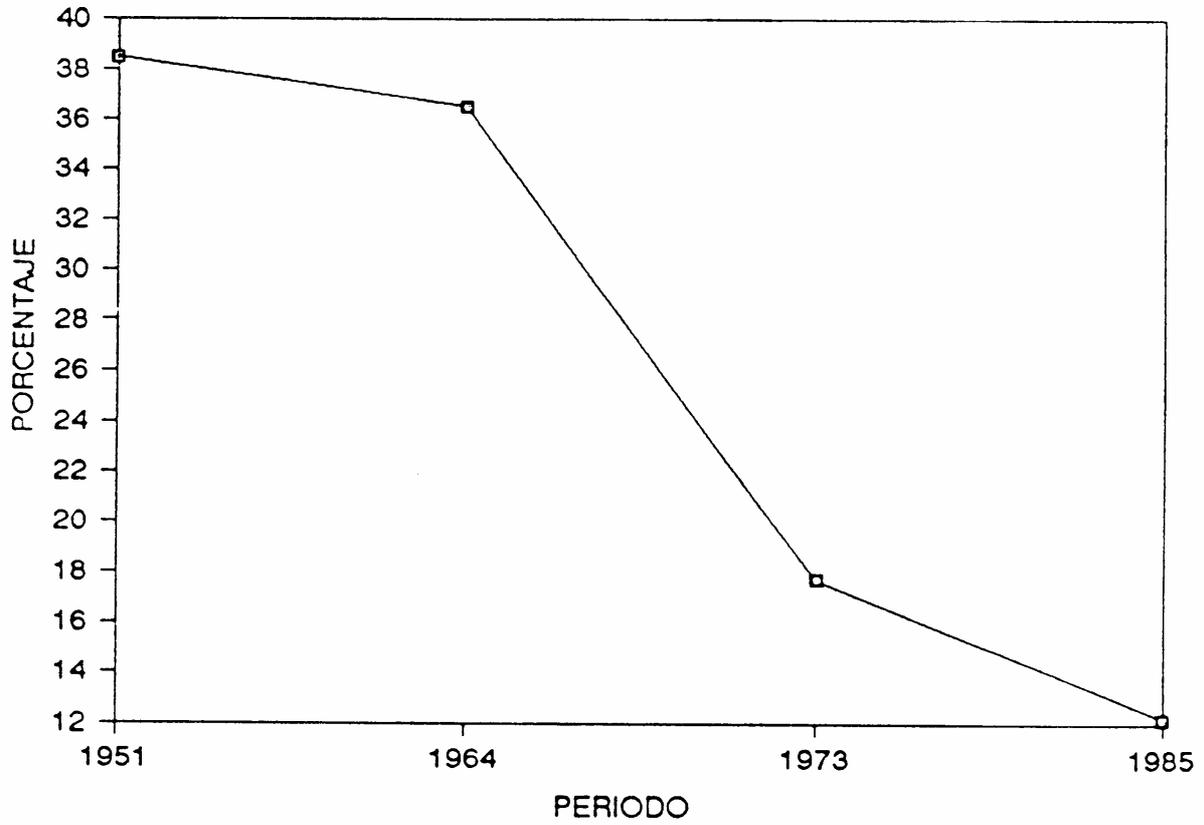


GRAFICO 15
TASAS DE ESCOLARIZACION POR EDAD SIMPLE
EDUCACION BASICA GENERAL 1990



Fuente: Anexo Estadístico, cuadros 13 y 15.

GRAFICO 16
ANALFABETISMO EN COLOMBIA
POBLACION DE 10 AÑOS Y MAS
TASAS ENTRE 1951 Y 1985



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 19

GRAFICO 17
GASTO PUBLICO Y PRIVADO EN EDUCACION
CON RELACION AL PIB 1970-1988

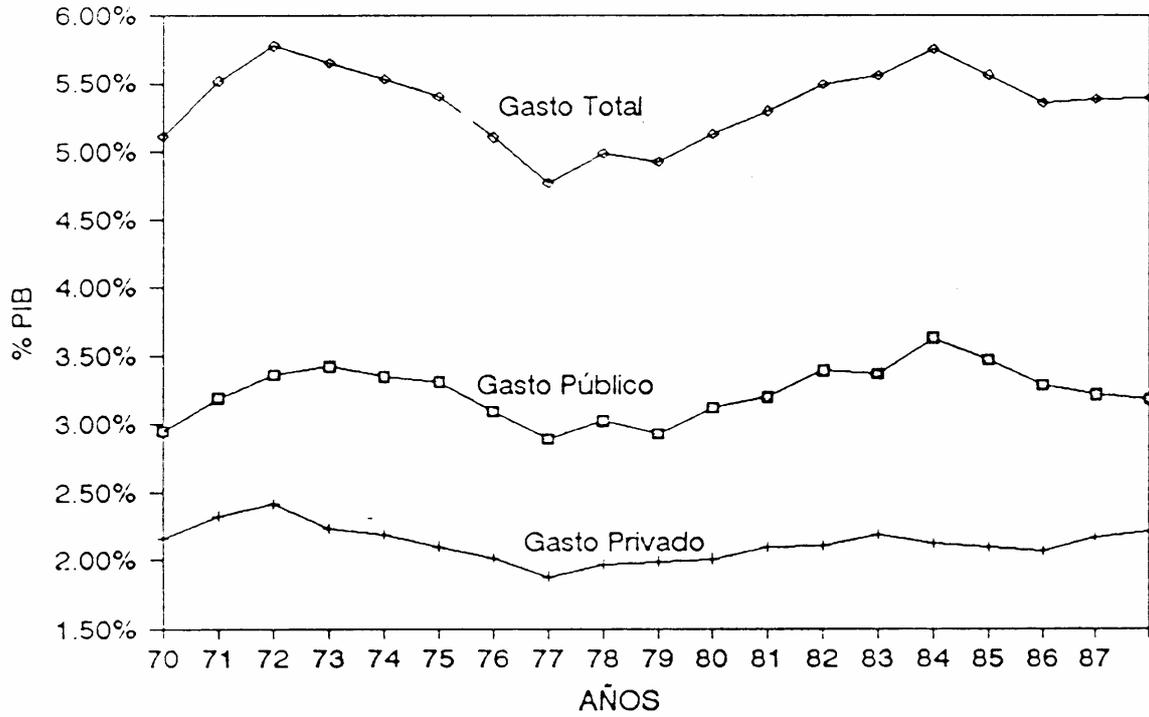
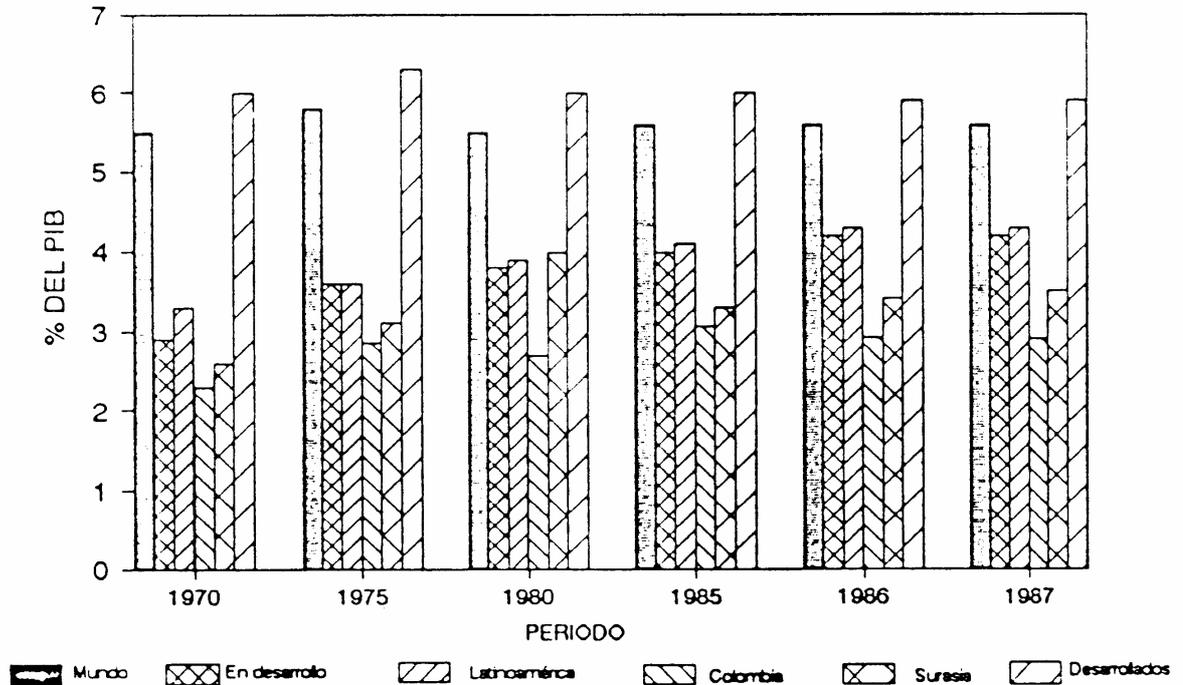


GRAFICO 18
GASTO PUBLICO EN EDUCACION
PORCENTAJE DEL PIB, 1970-1987

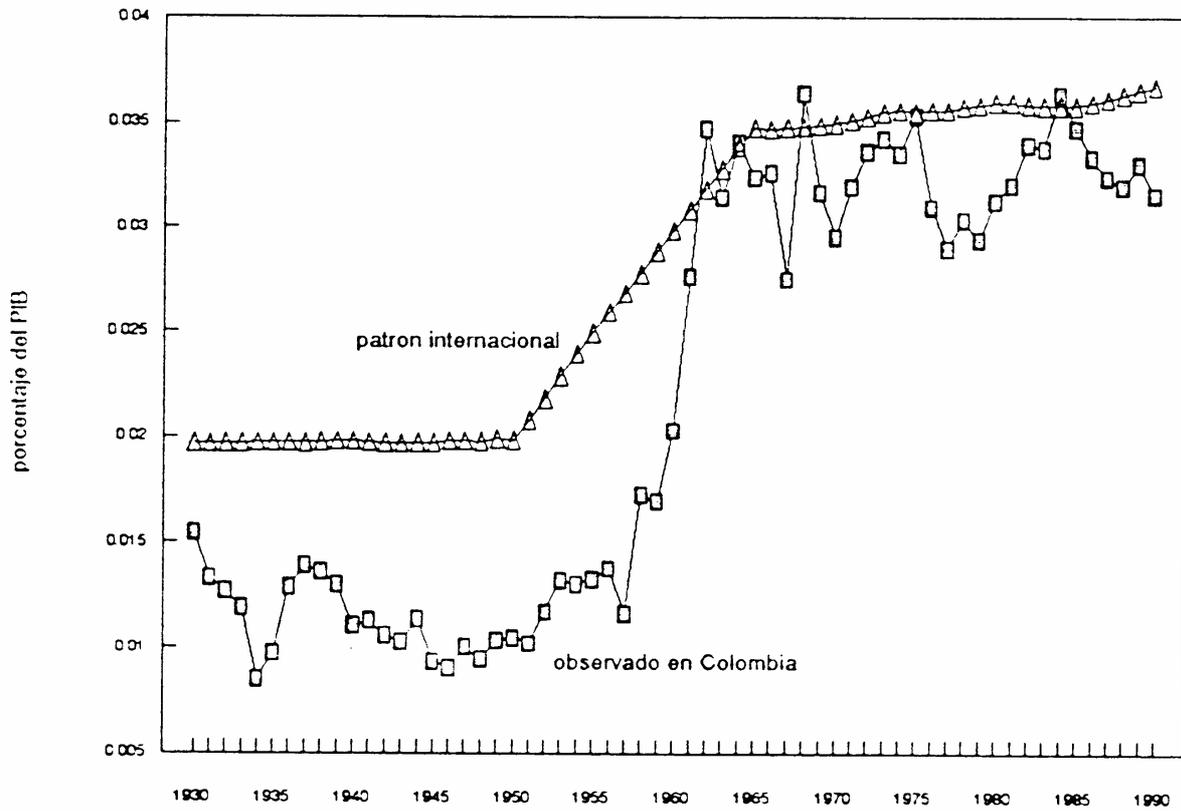


Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 22 y UNESCO, 1990, Office of Statistics.

GRAFICO 18A

GASTO PUBLICO EN EDUCACION

COMPARADO CON LOS PATRONES INTERNACIONALES



nota: el patron internacional calculado de Chenery-Syrquin (1989)

GRAFICO 19
TASAS DE CRECIMIENTO GASTO EDUCATIVO
 GOBIERNO CENTRAL, SECTOR EDUCATIVO, PIB

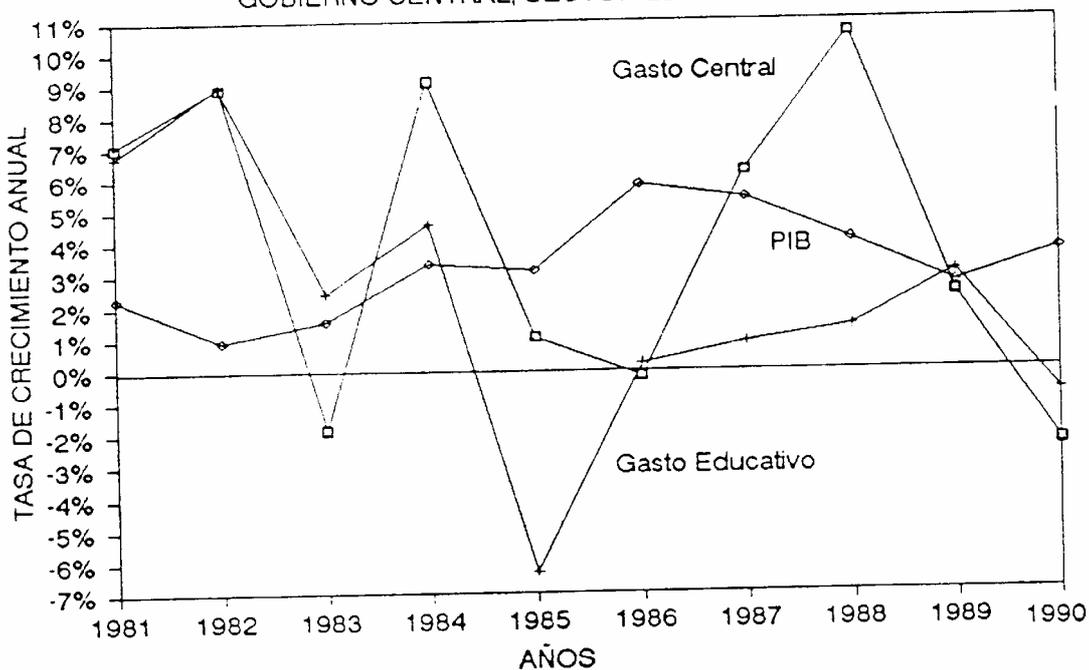
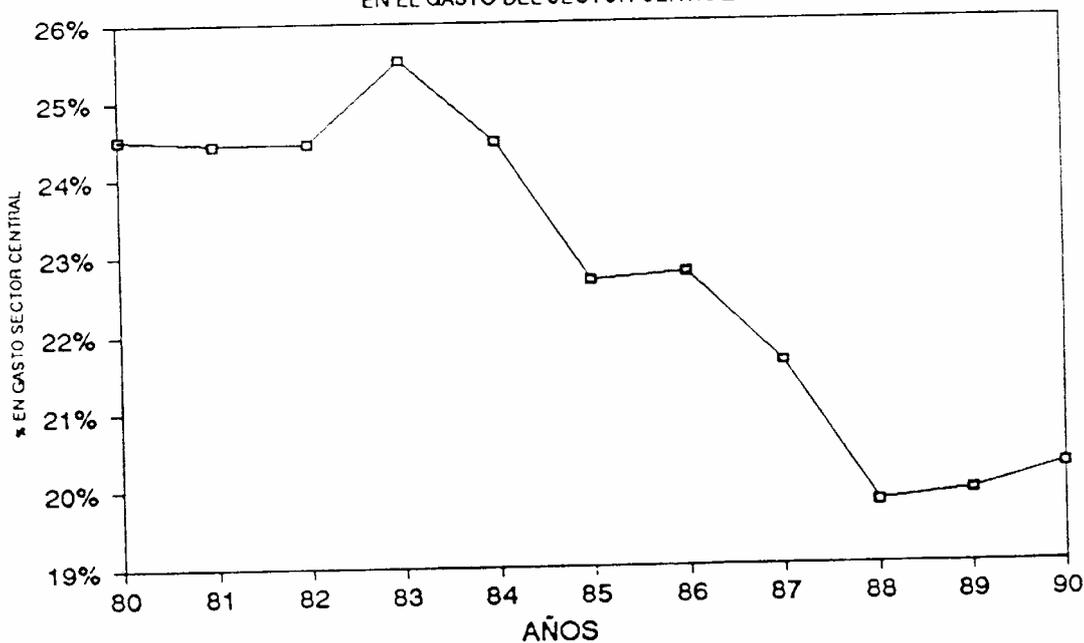
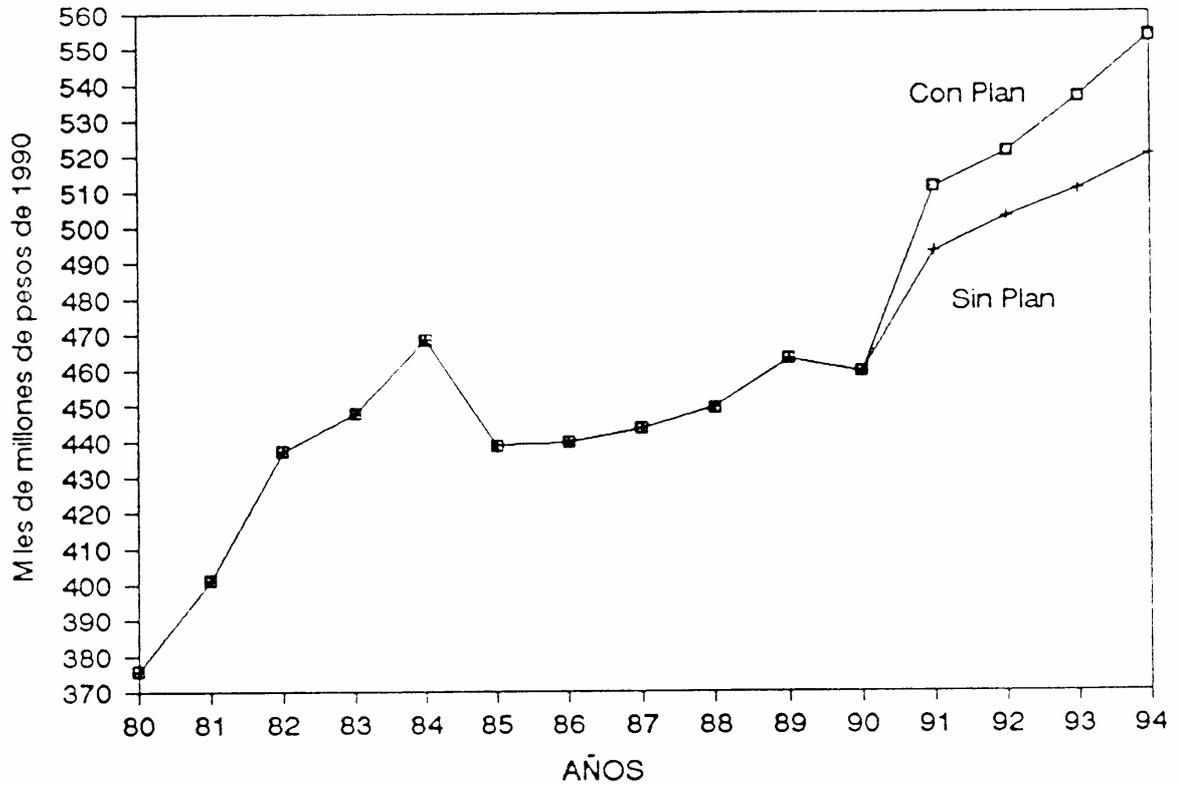


GRAFICO 20
PARTICIPACION DEL GASTO EDUCATIVO
 EN EL GASTO DEL SECTOR CENTRAL



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 23.

GRAFICO 21
GASTO CENTRAL EN EDUCACION
(en pesos constantes de 1990)



Fuente: Anexo Estadístico, cuadro 23.