

**INCIDENCIA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN LA CALIDAD
DE EDUCACION EN SANTIAGO DE CALI
1991- 2013**

**ALEJANDRA LOPEZ TORO
LUIS ALFREDO QUINTERO LAROTTA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
SANTIAGO DE CALI
2014**

**INCIDENCIA DE LAS POLITICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN LA CALIDAD
DE EDUCACION EN SANTIAGO DE CALI
1991- 2013**

**ALEJANDRA LOPEZ TORO
LUIS ALFREDO QUINTERO LAROTTA**

**TRABAJO PRESENTADO COMO
REQUISITO PARA OPTAR POR
EL TITULO DE PROFESIONAL EN ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCION
DE CONFLICTOS**

**DIRECTOR
RAFAEL VERGARA VARELA**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACION Y PEDAGOGIA
SANTIAGO DE CALI
2014**

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO: _____ INFORME FINAL: **XX**

TÍTULO DEL TRABAJO: "INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN LA CALIDAD DE EDUCACIÓN EN SANTIAGO DE CALI 1991- 2013"

DIRECTOR: **RAFAEL VERGARA VARELA**

ESTUDIANTES: **LUIS ALFREDO QUINTERO LAROTTA Y ALEJANDRA LÓPEZ TORO**

EVALUADOR: **MAURICIO BARBOSA GÓMEZ**

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: **24 DE SEPTIEMBRE DE 2014 H: 4:00 p.m.**

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: El trabajo de grado cumple con los estándares de trabajos escritos en el área de los estudios políticos, particularmente en el área de las políticas públicas.

En el desarrollo del trabajo escrito, los estudiantes dan cuenta de un cúmulo de normas, leyes, acciones gubernamentales, planes de desarrollo y demás, que en conjunto constituyen las políticas públicas educativas en el municipio de Santiago de Cali en un periodo de tiempo en particular, paralelo a esto aglutinan las evaluaciones a la calidad de la educación en la ciudad y dan cuenta de la incidencia que dichas políticas públicas en la calidad educativa revelada.

El trabajo de sistematización y análisis corresponde a lo esperado en cuanto a la labor académica de un y una Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos, enmarcado en la Universidad del Valle. Por lo tanto, mi concepto como evaluador de trabajo en mención luego de evidenciar las correcciones propuestas es APROBADO.

EVALUACIÓN: **APROBADO**

Mauricio B Gómez

MAURICIO BARBOSA GÓMEZ
EVALUADOR


RAFAEL VERGARA VARELA
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO: ____ INFORME FINAL: **XX**

TÍTULO DEL TRABAJO: **“INCIDENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN LA CALIDAD DE EDUCACIÓN EN SANTIAGO DE CALI 1991-2013”**

DIRECTOR: **RAFAEL VERGARA VARELA**

ESTUDIANTE: **ALEJANDRA LÓPEZ TORO Y LUIS ALFREDO QUINTERO LAROTTA**

EVALUADOR: **RAÚL ANDRÉS TABARQUINO MUÑOZ**

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: **7 de octubre de 2014 H: 11:30 a.m.**

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: El trabajo de grado bajo el título " Incidencia de las Políticas Públicas Educativas en la Calidad de Educación en Santiago de Cali 1991-2013", cumple con los propósitos de una investigación formal de pregrado en relación a:

Pertinencia del Tema de Investigación- La educación como eje de Bienestar social-

Problema de Investigación- Se evidencia la situación problemática-

Metodología- Combina herramientas cualitativas y cuantitativas-

Marco Teórico - Define el enfoque de política pública-

Análisis de Resultados - Son coherentes con el marco teórico y estado del arte-

Conclusiones: La tesis refleja un aporte al acervo de la evaluación de las políticas públicas sociales y la forma de generar estrategias para la aplicación de herramientas y técnicas de evaluación de política pública.

EVALUACIÓN: APROBADO: **X**



RAÚL ANDRÉS TABARQUINO MUÑOZ
EVALUADOR



RAFAEL VERGARA VARELA
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO

**Este trabajo está dedicado a nuestros padres
amigos y profesores que acompañaron y
aportaron en el desarrollo de Este proceso Académico**

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a nuestros padres, hermanos y demás familiares por apoyarnos en este recorrido, a nuestros profesores por brindar los conocimientos adquiridos; a Dios por acompañarnos en el día a día, por brindarnos la posibilidad de llegar hasta acá y ver cada vez más cerca el primero de nuestros innumerables sueños.

A todos agradecemos de corazón su compañía, apoyo y confianza.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	22
Introducción.....	23
Capítulo I	
Problema de Investigación.....	26
1.1 Estado del Arte.....	26
1.2 Contexto: EL modelo Neoliberal y la Educación en Colombia.....	37
1.3 Descripción del Problema.....	56
1.4 Formulación del Problema.....	61
1.5 Objetivos.....	62
1.5.1 Objetivo General.....	62
1.5.2 Objetivos Específicos.....	62
1.6 Justificación.....	63
1.7 Estrategia Metodológica.....	63
Capítulo II	
Marco de Referencia.....	65

2.1 Marco Conceptual.....	65
2.1.1 Ampliación de Cobertura.....	65
2.1.2 Educación.....	67
2.1.3 Neoliberalismo.....	71
2.1.4 Calidad.....	73
2.1.5 ¿Qué son las Políticas Públicas?.....	77
2.1.6 Racionalidad Limitada.....	78
2.1.7 Promoción Automática.....	79
2.1.8 Pruebas Icfes/Saber 11.....	80
2.2 Marco Teorico.....	82

Capítulo III

Planes y Proyectos de desarrollo Educativo.....	92
3.1 Plan Nacional Decenal de Educación 1995 – 2006.....	93
3.2 Plan Nacional Decenal de Educación 2006 – 2016.....	112
3.3 Plan Decenal Municipal de Educación 2004 2014.....	116

Capítulo IV

Planes de Gobierno en Temática Educativa Municipio Santiago de Cali 1991- 2013

4.1 Planes de Desarrollo Municipal 1991 – 2013.....	120
---	-----

4.2 Proceso de Ampliación de Cobertura por Educación Contratada en el municipio de Santiago de Cali.....	130
--	-----

Capítulo V

Análisis de los resultados de la medición de la calidad educativa en el municipio de Santiago de Cali en el marco de las pruebas SABER 11 y pruebas PISA 1991 – 2013/ Otras alternativas a la medición de la calidad.....	157
---	-----

Capítulo VI

Conclusiones: Incidencia de las Políticas Públicas Educativas en la Calidad de Educación en el municipio de Santiago de Cali 1991 -2013.....	184
--	-----

Bibliografía.....	198
-------------------	-----

Índice de Tablas

Tabla 1.....	125
--------------	-----

Tabla 2.....	127
--------------	-----

Tabla 3.....	127
Tabla 4.....	128
Tabla 5.....	130
Tabla 6.....	131
Tabla 7.....	131
Tabla 8.....	133
Tabla 9.....	138
Tabla 10.....	164
Tabla 11.....	165
Tabla 12.....	166

Índice de Gráficos

Grafico I.....	126
Grafico II.....	138
Grafico III.....	139
Grafico IV.....	140
Grafico V.....	140
Grafico VI.....	141
Grafico VII.....	142

Grafico VIII.....	143
Grafico IX.....	143
Grafico X.....	146
Grafico XI.....	151
Grafico XII.....	158
Grafico XIII.....	159
Grafico XIV.....	160
Grafico XV.....	161
Grafico XVI.....	168
Grafico XVII.....	169

RESUMEN

La finalidad de esta propuesta investigativa es hacer una aproximación a la realidad educativa de la ciudad de Santiago de Cali en lo que respecta al proceso de ampliación de cobertura a y la calidad de educación medida a través de las pruebas SABER. Todo esto se aborda desde lo nacional a lo municipal, mediante un seguimiento en la implementación de políticas nacionales desde finales de los 80's y principios de los 90's con la apertura económica en el gobierno de Cesar Gaviria, la elaboración de normas constitucionales y legales así como la implementación de acuerdos internacionales como los Objetivos del Milenio elaborados por la ONU entre otras, encaminadas al mejoramiento de la educación a nivel nacional. A nivel de desarrollo de ciudad se analiza la implantación de programas municipales para el mejoramiento del sistema educativo y la adaptación de las políticas nacionales a las necesidades locales durante las diferentes administraciones en el periodo de 1991 a 2013.

Una vez abordado el marco normativo y legal, nacional y municipal se abordan los puntos específicos como calidad de educación medida a través de las pruebas SABER 11 y las pruebas PISA; cobertura en educación y presupuesto educativo, teniendo como apoyo estudios previos elaborados por organismos municipales e independientes que delimitan el panorama investigativo, lo que permite hacer un estudio más preciso sobre estos temas, llegando así a determinadas conclusiones acerca de los avances o retrocesos durante el periodo evaluado (1991 – 2013), resaltando puntos negativos y positivos del sistema de educación municipal.

Palabras Claves: Calidad Educativa, Ampliación de Cobertura, Modelo Neoliberal, Educación Contratada, Ley General de Educación.

INTRODUCCION

La educación estimula las diferentes habilidades y capacidades de los individuos, habilidades tanto intelectuales como físicas y contribuye al desarrollo de destrezas que sirven para el progreso del individuo como ser social. El término “Educación” hace referencia - sobre todo – al desarrollo y formación de niveles complementarios las personas; en la gran mayoría de las culturas, la educación se concibe como medio de desarrollo social, como puente para acortar caminos entre las distintas brechas sociales y como principal fuente de acceso a las oportunidades individuales de una manera equitativa.

Puede tener diversas concepciones dentro de los diferentes ámbitos académicos, pero se puede definir como una interacción entre individuos cuyo principal fin es adquirir conocimiento y desarrollar capacidades y cualidades que aporten o contribuyan en el desarrollo cultural.

La educación en Colombia ha pasado por numerosos procesos de transformación a través de las diferentes reformas implantadas desde la década de los 90's con la acogida del capitalismo como modelo global, donde la denominada apertura económica y las políticas de libre mercado, abren paso a una serie de reformas en los distintos sectores sociales

Con la puesta en marcha de estas reformas se ha deformado los fines iniciales de la educación, nublando sus propósitos, como buscar y proveer una educación gratuita y de calidad para los estudiantes desde la educación inicial hasta la educación media. Estos desaciertos han generado una gran brecha entre la educación pública y la educación privada, haciendo que esta última sea de mejor calidad y más competitiva entre otras cosas porque cuentan con mejores recursos en todos los aspectos (infraestructura, tecnología, capital humano).

Para introducir al lector, el tema principal del análisis de esta investigación se centra en la calidad educativa del municipio de Santiago de Cali teniendo como referencia el periodo 1991 a 2013, cuyo punto base es la implementación o puesta en marcha del programa de ampliación de cobertura en los años 2002-2003. Se abordaran las temáticas de calidad,

cobertura, matriculas, cupos en las instituciones educativas así como los resultados de las pruebas ICFES y Saber 11.

Para desarrollar tal investigación se recurrió a la revisión y análisis de documentos de carácter oficial en los cuales se incluyen proyectos de ley, investigaciones de carácter internacional, como lo es la documentación de la UNESCO, Las Metas u Objetivos del Milenio de la ONU 1990 – 2015, El Marco de Acción de DAKAR del año 2000; planes nacionales decenales de educación y su adaptación a las necesidades municipales.

En el desarrollo del estado del arte se hace una mirada a los trabajos que se han realizado en torno al tema o que sean pertinentes para el desarrollo del mismo. Dentro de este se aborda la aplicación del modelo neoliberal en el modelo económico del país y como afecta el sector educativo, así mismo la descripción y planteamiento del problema; se formulan los objetivos tanto generales como específicos y se cierra con la estrategia metodológica.

En lo que respecta al marco conceptual se definen términos claves para la investigación como lo son: Educación, Neoliberalismo, calidad, políticas, ampliación de cobertura – educación contratada, promoción automática, ICFES – Saber 11 y la racionalidad limitada.

Se aborda la educación en Colombia y su paulatina transformación incluyendo los planteamientos normativos y de ley como lo son la Constitución Nacional de 1991, Ley general de educación o ley 115 de 1994 y sus respectivas modificaciones; Planes de desarrollo nacionales, Planes decenales de educación nacional 1996 – 2005, 2006 – 2016 y su adaptación al plano municipal con el Plan decenal municipal de educación 2004 – 2014.

Se abarcan los planes de gobierno de las diferentes administraciones de la ciudad en el periodo tratado y como estos incluían y concebían la educación. Se hace un detallado análisis de la aplicación del modelo de ampliación de cobertura por educación contratada y la inversión municipal en el sector educativo.

Finalmente se realiza un análisis de la calidad educativa del municipio basado en los resultados de las pruebas SABER 11 durante el periodo de la implementación del programa de ampliación de cobertura hasta el primer semestre de 2013. En lo que respecta a la

calidad, se recurre al análisis de la misma en mediciones internacionales con las denominadas pruebas PISA realizadas por la OCDE en los años 2006, 2009 y 2012.

Al final del documento se esbozan una serie de conclusiones referentes al problema de investigación, la calidad educativa y la influencia que en ella han tenido las políticas públicas y los diferentes planes y proyectos encaminados al sistema educativo.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 ESTADO DEL ARTE

Para el desarrollo de esta investigación orientada al análisis de la política pública de calidad educativa en el municipio de Santiago de Cali entre 1990 y 2013 cuyo eje central es la temática de ampliación de cobertura, se han revisado documentos de carácter oficial en los cuales se incluyen proyectos de ley, investigaciones de carácter internacional, como lo es la documentación de la UNESCO, Las Metas u Objetivos del milenio de la ONU 1990 - 2015, El Marco de Acción de DAKAR del año 2000. En lo que respecta al plano nacional se consultaron los dos planes decenales que hasta ahora se han formulado, el primero planteado para la década de 1996- 2005 y el segundo que va desde 2006 hasta 2016, el plan decenal municipal de educación 2004- 2014, la ley general de educación y los decretos de ley.

En el plano municipal, se analizan tanto informes por parte de la secretaria de educación de Santiago de Cali, como estudios realizados por la Comisión Vallecaucana por la Educación.

En el documento que en 2002 Xavier Bonal docente del Departamento de Sociología de la universidad Autónoma de Barcelona titula “**Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina**”, se desarrolla un análisis crítico de las políticas educativas del Banco Mundial (BM) a lo largo de las dos últimas décadas en América Latina. “En un contexto de auge del neoliberalismo como modelo de desarrollo, este artículo evalúa diferentes aspectos del impacto de las políticas de Ajuste Estructural desarrolladas por el BM sobre diferentes dimensiones de las políticas y los sistemas educativos. El artículo muestra cómo los efectos de los programas de ajuste sobre la educación no se deben particularmente a dicha política sectorial; sino fundamentalmente a la orientación de una determinada política económica que persigue el objetivo de incorporar a las sociedades latinoamericanas en la economía global,

orientándolas a una liberalización de los mercados. Finalmente, el trabajo reflexiona también sobre los cambios recientes en la agenda política del BM y sus impactos en las políticas educativas”¹. Dicho artículo deja entre visto la problemática presente en la educación desde que la misma se contempla como el principal medio para la incorporación de las naciones en la competencia de la economía mundial y pasa a un segundo plano su carácter pedagógico y social.

En 2003 en el marco del IX Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación llevado a cabo en Donostia España, se publica un artículo titulado **Los indicadores de la calidad de educación**, su autor es Jaume Sarramona de la Universidad Autónoma de Barcelona, en dicho artículo se plantea la temática de “factores indicativos de la calidad educativa”, enfocándose en las variables condicionantes de la misma, es decir la demanda y oferta del sector o, si se prefiere, tanto *inputs* como *ouputs* del sistema. El autor plantea con claridad las cuestiones clave para responder a la pregunta: ¿Qué significa calidad en educación? en una primera parte analiza los que tienen una incidencia decisiva, como la evaluación, la equidad y la dirección escolar. En la segunda, presenta las posibilidades de formalización y comparación de éstos y más factores para hablar ya de lo que internacionalmente se conoce por indicadores de calidad. Ofreciendo mucha información actualizada y documentada. Sarramona también nos recuerda que se trata de encontrar en estos factores e indicadores explicaciones necesarias y útiles sobre el tema de la calidad; pero que todas estas explicaciones, aisladas, son a su vez parciales y reduccionistas ante la complejidad de elementos y factores que influyen en cada sistema educativo. Define los indicadores como: “*un elemento informativo de carácter cuantitativo, sobre algún componente o atributo de una realidad, orientado a servir de fundamento para elaborar juicios sobre ella*” (Pérez Iriarte, 2002, p. 62). Establece que los indicadores que evalúan la calidad son fuente de constante cambio y revisiones; ampliaciones y modificaciones de concepción, pero la tarea será permanentemente inacabada, como lo es el concepto mismo de calidad vinculada a la educación. La introducción del concepto de equidad ha de ser una garantía de que no se

¹Bonal . Javier (2002). Globalización y política educativa: Un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina. Pág. 2.

dará preponderancia a la eficacia por encima de todo, sino que la preocupación por los principios de igualdad de oportunidades y justicia distributiva actuarán como elementos de equilibrio en el conjunto del sistema.

Publicado en el 2005, **Los Efectos De la Educación. Christian Baudelot y François Leclercq (dirs.)** El libro es el resultado de un estudio encargado por el Programa Inicativo de Investigación en Educación y Formación (PIREF) al sociólogo Christian Baudelot y al economista Francois Leclercq, quienes lo elaboraron en colaboración con Armand Chatard, psicopsicólogo; Boris Bobille, politólogo; y Elena Satchkova, historiadora. Un trabajo para el cual se conformó un equipo con la presencia de varias disciplinas para garantizar la diversidad de las miradas a la hora de enfrentar la pregunta por los efectos de la educación

Orientada principalmente por cuestionamientos como: ¿Cuáles son los efectos de la educación?, ¿Dónde y cómo se manifiestan?, ¿Son siempre visibles y aprehensibles?, ¿Pueden anticiparse?, ¿Pueden direccionarse?, estos cuestionamientos resultan esenciales para la investigación educativa desde diferentes disciplinas, como psicología, sociología y economía, entre otras, y han trazado coordenadas para un debate no solo científico o académico, sino también (y más importante) político. Donde es posible reconocer, en distintos momentos, la preeminencia de disciplinas sobre otras y hegemonía de conceptos. En dicho libro, lo que se hace es discutir hegemonías conceptuales sistematizando un numero de investigaciones y estudios de distintos orígenes disciplinares en un análisis que pone en evidencia la complejidad de los efectos de la educación, llegando a la conclusión que los efectos educativos están condicionados y a la misma vez condicionan el ámbito económico y político de una nación.

En 2007, elaborado en el marco de discusión sobre políticas educativas en la II reunión intergubernamental del proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) desarrollado en Buenos Aires, Argentina, se publica “**Educación de Calidad Para todos: Asunto de Derechos Humanos**”. Este documento ofrece algunos insumos para ayudar a las deliberaciones de la Segunda Reunión Intergubernamental de

Ministros de Educación del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC). El tema central es la educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental que los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento de toda la población. Entrega una visión panorámica del contexto de la región con los principales cambios en los ámbitos políticos, sociales, económicos y culturales producidos desde el año 2000, y los retos que éstos plantean a la educación en el momento actual. Evidencia la necesidad de mejorar los diseños de las políticas públicas y desarrollar acciones específicas para lograr una educación de calidad para todos. La región tiene que dar un salto desde la igualdad de oportunidades en el acceso, a la igualdad de oportunidades en la calidad de la oferta educativa y los resultados de aprendizaje.

Escrito por Mónica Valenzuela Tigreros, se da a conocer el artículo **“LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN LA ACTUALIDAD. Guía con las bases metodológicas e investigadoras para una mejora de la educación”** con el cual se pretende promover una toma de conciencia y reflejar la importancia decisiva que juega en la actualidad la educación y por consiguiente la igualdad de oportunidades para todos, así como para las generaciones presentes y futuras. La autora desarrolla el documento partiendo de la necesidad de “crear un material que refleje la realidad educativa lo más ajustada posible y además que pueda servir como guía tanto para la práctica docente abarcando todas las etapas preferentemente primaria y secundaria como para las bases de la investigación en educación”². Para la autora la educación se concibe como:

“un proceso gradual mediante el cual se transmiten un conjunto de conocimientos, valores, costumbres, comportamientos, actitudes y formas de actuar que el ser humano debe adquirir y emplear a lo largo de toda su vida, además diversas formas de ver el mundo que nos rodea; todo ello para poder desenvolvemos de manera activa y participativa en sociedad. Elementos transmitidos por la influencia que el

² Valenzuela Tigreros, Mónica. (2009) LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN LA ACTUALIDAD. Guía con las bases metodológicas e investigadoras para una mejora de la educación. Pág. 3.

ser humano recibe del ambiente social, durante toda su existencia. El individuo recibe estas influencias, las asimila de acuerdo con sus inclinaciones y predisposiciones y enriquece o modifica su comportamiento y valores dentro de sus propios principios personales; estos valores pueden durar toda la vida o sólo un cierto periodo de tiempo”.

CRITERIOS E INDICADORES PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Investigación desarrollada por Carmen Velásquez de Zapata adscrita al Instituto Pedagógico de Miranda José Manuel Siso Martínez. En la misma, se entiende la calidad de la educación como un tema de debate actual en la mayoría de los países. Establece el proceso de desarrollo de esfuerzos para la determinación acerca de si la educación que se imparte referente a los diferentes aspectos sociales es de calidad, una calidad referida a determinados criterios propios al contexto de cada país y en atención al desarrollo mundial de las tecnologías y de los diferentes problemas sociales que aquejan a las mayorías a nivel mundial. Dicha investigación busca ofrecer una serie de criterios e indicadores de calidad derivados de una revisión y análisis bibliográfico de documentos, planteamientos teóricos, orientaciones y estrategias de evaluación que permitan emprender y organizar procesos de evaluación de la calidad de la educación en instituciones de educación superior.

En el año de 1994, durante el gobierno de Ernesto Samper, se proclama la ley 115, por medio de la cual se establece la **Ley General de Educación**, cuyo objetivo principal era establecer la misma como "un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes". Su formulación, aparte de hacerse necesaria, pues desde 1903 no se reformaba la ley de educación, se compone principalmente de cuatro puntos claves que trajo consigo la reforma constitucional de 1991. En ella, tal como se plantea constitucionalmente:

“Se consagra la educación como un derecho de toda persona, y se define como un

servicio público que tiene una función social. Señala claramente los fines de la educación; las responsabilidades del Estado, la sociedad y la familia; su obligatoriedad; los alcances de la gratuidad; la obligación que le corresponde al Estado y la concurrencia de la nación y las entidades territoriales en su dirección, financiación y administración. Se amplía la posibilidad de crear centros educativos por parte de particulares, la participación de la comunidad educativa, la calidad de los educadores, los derechos de los padres de familia, la educación bilingüe de los grupos étnicos, la erradicación del analfabetismo y la educación especial. Finalmente, tiene como aspecto determinar la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media”³.

Igualmente con la ley general de educación, se establece que la financiación de la educación se hará mediante los recursos del situado fiscal, con los recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993.

En agosto de 2002, se publica un artículo titulado **Organización mercantil y privatización de la educación la mano dura de la ley** por Jairo Estrada Álvarez⁴, quien sostiene la hipótesis de que el actual modelo es la consolidación del proyecto neoliberal-neoinstitucional en el área de la educación en Colombia. De ello da cuenta, principalmente, el nuevo *marco jurídico e institucional* de la educación básica y media, en el que se puede evidenciar que la política educativa fue traducida de manera casi perfecta al lenguaje del derecho, en el sentido en que el nuevo modelo de financiación y las tendencias a la privatización aparecen ahora como un “mandato de ley”.

³ Constitución Política de Colombia 1991. Capítulo II: DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES. Artículo 67.

⁴ Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente, Director de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos. Economista, Ph. D. en Ciencias Económicas de la Hochschule für Berlín; candidato a doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales - Theseus. Coordinador del Grupo de trabajo de CLACSO Economía mundial, economías nacionales y crisis capitalista. Director de la revistas Izquierda y Espacio crítico (www.espaciocritico.com). Miembro de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA). Coordinador académico del Seminario internacional Marx vive.

De esa forma fue dotada con el don de la legalidad; el nuevo concepto de financiación basado en la demanda y las tendencias de privatización aparecen ahora como “mandato de ley” y como “reglas de juego” rediseñadas para mejorar la cobertura y la calidad de la educación en Colombia.

Así pues, se ha puesto en marcha una gran ofensiva contra el derecho a la educación en todos sus niveles y se han sentado las bases para convertir ese derecho en una mercancía. Sobresale la marcada influencia de los aspectos económicos y financieros en el diseño de la política educativa y del nuevo ordenamiento institucional establecido en dicha ley, y el hecho de que las consideraciones culturales y pedagógicas han quedado relegadas en buena medida a un segundo plano.

El debate que se ha desplegado en torno a los problemas de la calidad de la educación, en especial en relación con la cuestión de las llamadas competencias básicas, también ha estado preso por las determinaciones económicas y financieras, y por un concepto de calidad medido de acuerdo a leyes del mercado.

En 1996, durante el gobierno de Ernesto Samper, se da a conocer el primer Plan Decenal de Educación, este proyecto educativo fue el producto de la reflexión y de la movilización colectiva de los entes nacionales anclados al tema de educación, con el cual se busca conocer las necesidades y el rumbo que debería tomar la educación en los próximos diez años (1996-2005). El Plan se planteó entonces como una gran movilización nacional por la educación y como un instrumento para lograr que ésta se convirtiera en una política de Estado, capaz de superar los diversos enfoques, énfasis y prioridades de cada administración.

En agosto de 2006, se publica el artículo “**BALANCE PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN 1996**”, el cual muestra cómo ha sido la evolución institucional del sector educativo; cómo se realizó el proceso de movilización de opinión en torno a la educación y cuáles han sido sus resultados; cuáles fueron los propósitos y cuáles son los avances, retos y experiencias destacadas de cada una de las estrategias y programas formulados en el Plan

Decenal de Educación; cómo ha evolucionado el gasto público en educación durante la última década; y, finalmente, cuáles son los retos del sector para los próximos años.

Como continuación del plan decenal de 1995, se plantea el Plan decenal 2006 – 2016 que surge con la necesidad de dotar al país de un Plan Decenal de Desarrollo Educativo “fundamentado en la comprensión de que la educación, como principal fuente de saber, se constituye en la actualidad en la más cierta posibilidad de desarrollo humano, cultural, económico y social de la nación. La complejidad de los procesos productivos y de la vida social han convertido el conocimiento en un bien esencial para la supervivencia y proyección de las naciones. Colombia requiere un nuevo sistema educativo que fomente actividades científicas y tecnológicas, así como culturales y socioeconómicas. Ello permitirá una reestructuración conceptual y organizativa, una reordenación del imaginario colectivo y la generación de nuevos valores, comportamientos, actitudes cognitivas adaptadas al mundo moderno”⁵.

A nivel municipal solo se plantea un plan decenal titulado “**Hacia un Proyecto Educativo de Ciudad**” durante la administración de Apolinar Salcedo Caicedo, ocho años después del primer plan decenal de educación y dos años antes del plan decenal vigente. El Plan decenal municipal de educación 2004 – 2014, es un documento en el que se trata de consignar, de manera ordenada, un conjunto de esfuerzos, para encaminar y hacer posible, mediante la acción, “una política educativa municipal, basada en la participación de todos los actores del sector educativo, la comunidad en general y en la gestión integral de la administración pública, con un enfoque de desarrollo centrado en el ser humano y con el sueño de contribuir a la transformación de Santiago de Cali como una ciudad educadora (...) una ciudad, que construya con sus habitantes caminos de desarrollo social, científico, tecnológico y cultural, en donde permanentemente se asuma a la educación como uno de los aspectos más importantes a ser atendidos para el avance productivo, la participación

⁵ Plan decenal de educación 2006 – 2016. Ministerio de Educación Nacional.

ciudadana, la convivencia y la paz, en el mejoramiento de la calidad de vida”⁶.

La Contra Revolución Educativa artículo de Jairo Estrada Álvarez, publicado por la Universidad Nacional de Colombia en octubre del 2003. En dicho texto se realiza un examen a la política educativa de la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez y se devela la naturaleza de la “revolución educativa”. La crítica a la política educativa gira en torno a su orientación, esencialmente mercantilizadora y privatizadora considerando dos dimensiones en el análisis: la política educativa en su relación con el proyecto del “Estado comunitario” en general, por una parte; y en su propia lógica y dinámica interna, como política sectorial por la otra.

Elaborado por Francisco Cajiao, asesor del Ministerio de Educación, en el 2008 se publica un artículo titulado “**Evaluar es Valorar**”, cuyo propósito era servir de apoyo a la discusión pedagógica en las instituciones educativas y las entidades territoriales sobre la evaluación del aprendizaje.

“La evaluación de la educación cubre muchos campos que van desde aspectos macroeconómicos sobre las tasas de retorno de la inversión en educación, hasta prácticas cotidianas que pretenden indagar sobre el progreso de los niños y niñas más pequeños en aprendizajes particulares. Es evidente que la evaluación, con toda su complejidad, es una herramienta fundamental de la gestión educativa en todos sus niveles, y la clave pedagógica que permite mantener la ruta de progreso de niños, niñas y jóvenes de acuerdo con sus propias expectativas en relación con la vida que quieren vivir.”⁷

En este artículo se tratan los diferentes avances que ha tenido el país en la última década en cuanto a sus mecanismos de evaluación general del Sistema Educativo, especialmente en lo que se refiere al desarrollo de modelos de evaluación censal, que permiten comparar regiones e instituciones en torno al aprendizaje de la matemática, el lenguaje, las ciencias y

⁶ Plan Decenal Municipal de Educación. “Hacia un Proyecto Educativo de Ciudad”. Ministerio de Educación Nacional. Pág. 12

⁷ Francisco Cajiao. (2008) Evaluar es Valorar: “Plan decenal, evaluación de aprendizaje y calidad de educación: lineamientos de discusión”. Pág. 3.

las competencias ciudadanas (SABER). En el mismo sentido se cuenta con la Prueba de Estado que cada año aplica el ICFES a los jóvenes que concluyen su educación media.

Para este mismo año se publica bajo el título de **“AMPLIACIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA EN CALI”** una investigación realizada desde la facultad de economía de la universidad ICESI, con el cual se realiza una contextualización legal del programa de ampliación de la cobertura educativa Cali, para posteriormente desarrollar un análisis empírico y una evaluación de impacto del programa en la cobertura y la calidad de la educación básica y media en Santiago de Cali.

En 2009 se publica **“SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y LA CALIDAD EDUCATIVA”** en dicho artículo se dan a conocer los resultados de un proyecto de investigación orientado a generar un modelo de evaluación de instituciones educativas. El modelo propone un total de 54 indicadores agrupados en 10 categorías: (1) formación integral y calidad, (2) capital humano, (3) capital social, (4) investigación, (5) consultoría, (6) servicio social, (7) promoción cultural, (8) patrimonio físico, (9) prestigio social y (10) sustentabilidad económica. El modelo muestra además la forma en que, para cada una de estas categorías, existen estrategias de gestión orientadas a mejorar la calidad educativa. El estudio reporta además evidencia recolectada en forma empírica para validar el modelo en el contexto particular de instituciones de educación media-superior y superior. Presenta los resultados de un proyecto de investigación orientado a desarrollar un modelo de evaluación institucional con el fin de mejorar la gestión y la calidad de instituciones de educación media-superior y superior. Un modelo que permita generar información a los cuerpos directivos de las instituciones educativas que les faciliten los procesos de toma de decisiones. En ese sentido, el objeto de este estudio es la evaluación institucional; en particular, el uso de indicadores institucionales como parte de sistemas de información para toma de decisiones.

En 2010 se presenta por parte de la Comisión Vallecaucana por la Educación un informe titulado **“UNA MIRADA AL PROGRAMA DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA EN SANTIAGO DE CALI”** dicho estudio se hace con la finalidad de seguir de cerca el proceso de ampliación de cobertura educativa en el municipio, dándole prioridad al seguimiento a la contratación educativa en Cali en tres puntos específicamente; en primer lugar, al acelerado crecimiento del número de estudiantes matriculados en los colegios de ampliación de cobertura; en segundo lugar, tal como lo expresan en el documento, por que el crecimiento de la contratación educativa no produjo el incremento esperado en la tasa total de cobertura educativa; y en tercer lugar, debido a que es cada vez mayor que los indicadores de calidad de la educación brindada en la mayoría de colegios contratados son deficitarios, lo que hace evidente que la cobertura sin calidad no favorece la equidad y antes que fortalecer el servicio educativo oficial, contribuye a la migración de estudiantes desde el sector público al sector privado, originando la apertura de brechas al interior del mismo.

En el 2011 se publica un artículo titulado **"EDUCACION ¿Que dicen los indicadores? Cali"** En este artículo se brinda un informe de los resultados a nivel educativo en el municipio de Santiago de Cali entre en año 2002 y 2010. Se trata de un instrumento que consigna como se han comportado diferentes indicadores mostrando las variaciones significativas y haciendo un llamado de atención en lo que respecta a aspectos considerados relevantes a tener en cuenta en el diseño de Políticas Públicas en Educación. En dicho documento, se incluye la información sobre la educación preescolar, básica y media del municipio. Los indicadores que analiza son: Organización del Sector; Acceso y Cobertura; Ampliación de la oferta educativa; Matrícula según Sector de atención; Matrícula según Nivel Educativo; Cambios poblacionales; Tasa de Cobertura Neta; Tasa de Asistencia a Poblaciones Vulnerables; Permanencia y Tránsito de los Estudiantes en el Sistema Educativo; Deserción; Repitencia; Extra-edad; La calidad de la educación; Las Pruebas SABER; SABER-11; Los Docentes y finalmente los recursos.

Por parte de la **Comisión Vallecaucana por la Educación**, se publica un documento PDF

titulado: “**Compilación Evolución de resultados pruebas saber 5^o 9^o y 11^o Valle del Cauca Santiago de Cali**”; donde se trata la temática conceptual de las pruebas saber, cuales con sus antecedentes, desde cuando y como se aplican, además contienen tablas estadísticas de resultados municipales y departamentales de las pruebas saber 5^o y 9^o y saber 11^o de colegios públicos y privados por áreas evaluadas y sección electiva.

1.2 CONTEXTO: EL MODELO NEOLIBERAL Y LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia la educación se define como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes”⁸. Conformado por la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica (primaria cinco grados y secundaria cuatro grados), la educación media (dos grados y culmina con el título de bachiller) y la educación superior, la educación está regida por la ley 115 del 8 de febrero de 1994 o ley general de educación, que se ciñe a los parámetros establecidos en la constitución de 1991 donde se concibe la educación dentro de los derechos Sociales Económicos y Culturales.

Formulada en el artículo 67 de la constitución nacional, la educación se define como “un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.” En el mismo, se establece que “la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, la paz y la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica (...) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los

⁸ Ley general de educación o ley 115 del 8 de febrero de 1994 pág. 1

educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.”⁹

Establecido en la ley general de educación, el servicio educativo comprende el conjunto de normas jurídicas, los programas curriculares, la educación por niveles y grados, la educación no formal, la educación informal, los establecimientos educativos, las instituciones sociales (estatales o privadas) con funciones educativas, culturales y recreativas, los recursos humanos, tecnológicos, metodológicos, materiales, administrativos y financieros, articulados en procesos y estructuras para alcanzar los objetivos de la educación. Corresponden al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento.

Los fines de la educación establecidos en la ley 115 del 8 de febrero de 1994 o ley general de educación se resumen en 13 puntos principalmente:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.
2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.

⁹ Constitución política de Colombia 1991. Capítulo II de los derechos sociales, económicos y culturales. Artículo 67

5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.
6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.
7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artísticas en sus diferentes manifestaciones.
8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.
9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.
10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y de la defensa del patrimonio cultural de la Nación.
11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.
12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre.

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.

Con la finalidad de hacer seguimiento constante a la temática educativa del país y actuar de acuerdo a los resultados, se plantea en el artículo 72 de la Ley General de Educación: el “Plan Nacional de Desarrollo Educativo”. En el cual se coordina la creación, cada 10 años, de un “plan de acción” por así decirlo, que sería evaluado con su culminación y de él se derivaría para los próximos 10 años otro plan con la misma vigencia y características de desarrollo que responda y cada vez optimice la educación como derecho y servicio; queda pues establecido así: “El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.”¹⁰ El primer plan nacional decenal de educación se formula para el periodo 1995-2006, seguido del plan decenal 2006-2016 vigente actualmente.

En lo referente a la evaluación de la educación, en el artículo 80 de la ley general de educación se plantea: “De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, el ministerio de Educación Nacional, con el fin de velar por la calidad, por el cumplimiento de los fines de la educación y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, establecerá un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación que opere en coordinación con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, y con las entidades territoriales y sea base para el establecimiento de programas de mejoramiento del servicio público educativo.” Adicional a ello, se diseñarán y aplicarán criterios y formas para evaluar la calidad de la

¹⁰Ley general de educación (1994). Título IV Organización para la prestación del servicio educativo. Capítulo I Normas generales. Artículo 72. Pág. 16

enseñanza, que se imparte; lo cual viene ligado al desempeño del docente y de los directivos, los logros de los alumnos, la organización administrativa y física de las instituciones educativas y la eficiencia de la prestación del servicio. Este último - lo referente a la calidad- es un punto muy importante si se tiene en cuenta el proceso global del capitalismo y la adopción de un modelo neoliberal que responde a unas lógicas económicas donde las políticas educativas buscarían principalmente formar individuos con capacidad de competir y responder eficientemente a las lógicas de mercado.

A nivel nacional el encargado de velar y regular por la educación es el Ministerio de Educación Nacional, creado mediante la ley 7ª de agosto 25 de 1986, el cual tiene como misión “lograr una educación de calidad, que forme mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, competentes, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz, una educación que genere oportunidades legítimas de progreso para ellos y para el país. Lograr una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad”.

Es importante hacer una introducción en la aplicación del modelo neoliberal en la economía del país desde finales de los años 80's, y los efectos y consecuencias que trajo para el sistema educativo. Teniendo en cuenta que es un modelo que surge con las políticas de libre mercado y que se vuelve condición para entrar a competir en un mundo que acoge el capitalismo como modelo global, donde la educación se ve como puerta de acceso de competencia en el mismo.

El proceso de implementación del modelo neoliberal en los diferentes sectores de la sociedad Colombiana comienza a finales de los 80's, en la culminación de la administración Virgilio Barco (1986-1990) con el “Plan de modernización de la economía Colombiana” y se consolida en la administración siguiente, la de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994), con la llamada “apertura económica y modernización del Estado”. En lo que respecta al tema principal de esta investigación, las primeras brechas neoliberales en

la política educativa se dan justamente con cesar Gaviria y su “apertura educativa”, -aunque en los demás sectores sociales como salud, seguridad social, el sector financiero entre otros, ya había dado inicio- que se abriría paso, incluso en administraciones posteriores, bajo el discurso de “Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad”.

Las transformaciones neoliberales en el campo educativo se pueden concebir desde dos dimensiones, en primer lugar, se plantea “organizar la educación pública de acuerdo con las reglas del cálculo económico y en segundo lugar, se trata de orientar la educación pública en función de un proyecto de disciplinamiento social, en cuya base se encuentra una cultura y una pedagogía del y para el mercado”¹¹. Según estos planteamientos, la educación debe ser medida por su valor de cambio y valor de uso; debe estar relegada a los movimientos económicos y las señales del mercado.

Con la aplicación del modelo neoliberal en el sector educativo lo que se busca es un modelo pedagógico que esté en condiciones de moldearse de acuerdo a los principios económicos de libre cambio. Con el proceso de acogida global del modelo capitalista, la educación debe responder de manera competitiva en el mercado laboral, por tanto el sistema educativo, en un país tercermundista como es el nuestro, debe arrojar mano de obra barata para atender los parámetros globales de mercado.

Las reformas neoliberales en el sector educativo deben ser consideradas igualmente como “procesos de reforma Estatal y configuraciones de la economía Pública”¹² ya que el papel del Estado se ha replanteado y con ello se ha dado transformación a las políticas de financiación Estatal, cambios de asignación, distribución y aplicación de los recursos públicos. Con dicho proceso se lleva de manera arbitraria a la sociedad hacia el mercado y se reformulan los ingresos; surge así una tendencia privatizadora en los diferentes campos sociales derivados de la privatización de ciertas funciones de Estado.

Los debates políticos y económicos son también materia de estudio en las transformaciones neoliberales en las políticas educativas, pues se discuten temas centrales como

¹¹ Álvarez Estrada Jairo. (2002) Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública. Pág. 22

¹² Álvarez Estrada Jairo. (2002) Configuraciones de política educativa neoliberal. Estudio preliminar. Pág. 3

descentralización, autonomía e incluso se redefine el significado de la educación en la sociedad.

En el ámbito internacional, la implementación del modelo neoliberal en la política educativa tiene sus orígenes en los inicios de los años 90's con la intervención de entidades supranacionales como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio y su definición de la temática de la educación y políticas educativas respondiendo a las lógicas de mercado derivadas del proceso global del capitalismo. “Desde entonces ya se apreciaba una orientación hacia las llamadas competencias básicas y los modelos de financiación basados en la demanda, y se consideraba la conveniencia de configurar un entorno institucional adecuado a esos propósitos”¹³. Es decir, se buscaba adaptar las políticas educativas nacionales para responder a las necesidades de la creciente economía y entrar a competir en el del mercado global.

A mediados de los años 90, se culmina la creación de un ordenamiento jurídico institucional conformado por la ley 60 de 1993 o ley de distribución de recursos y de las competencias; ley general de educación o ley 115 de 1994 y el ordenamiento regulatorio de la profesión docente o Decreto 2277 de 1979 que establecía “el régimen especial para regular las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de los docentes en los distintos niveles y modalidades del sistema de educación nacional”¹⁴ que luego sería reemplazado por el 1278 expedido el 19 de Junio de 2002 que respondía de manera más idónea a la adaptación del modelo neoliberal y para ajustar la labor docente a las lógicas iniciadas a mediados de los años 90. Dicho marco jurídico se presentó como un aspecto clave y favorable para la política educativa del país frene a los procesos de privatización que se estaban presentando de forma acelerada en diferentes sectores de la sociedad (como lo fue el sector salud), pues en la Constitución de 1991 se plantea la educación como derecho fundamental, “se ordenó la disposición creciente de recursos para su financiación, con la conformación de un régimen de transferencias automáticas, como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, con destinación específica, hacia los entes territoriales.

¹³ Estrada Álvarez Jairo. (2002) Organización mercantil y privatización de la educación: la mano dura de la ley. Pág. 2

¹⁴ Decreto 2277 de 1979. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-103879_archivo_pdf.pdf

Por esa vía, la política educativa quedó articulada además a la tendencia del proceso de descentralización”¹⁵.

Con la Ley 60 de 1993 la temática de competencia en materia social quedo a responsabilidad del “gobierno central”; la finalidad de la misma era dictar normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y la distribución de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Formulo reglas precisas para la distribución de los recursos buscando proteger el sector educativo del ya mencionado proceso de privatización al que se enfrentaban diferentes campos sociales. Por su parte, la Ley 115 de 1994 o ley general de educación se consolida la autonomía escolar en términos académicos. Sin embargo, en dicho marco jurídico, también se incluyeron aspectos que abrieron paso a la adopción e implementación del modelo neoliberal en la política educativa, como lo fue la comprensión de la educación no solo como un derecho, sino, como un servicio, se contempla con la ley 60 del 93 y se afirma con la ley general de educación la prestación del “servicio” de educación por parte de entidades privadas

Aunque la educación era un sector que a finales de los años 90 parecía haber sobrevivido al proceso de privatización que en otros aspectos de la sociedad, como lo fue la salud, se encontraba finalizando; en la administración Samper se inicia la discusión sobre la racionalización del gasto público en educación y se autoriza la contratación de créditos multilaterales para financiar el programa del Nuevo sistema escolar, iniciado luego durante la administración Pastrana.

Para 1998 ya era evidente la crisis que trajo consigo la aplicación del modelo neoliberal en los diferentes sectores de la sociedad Colombiana.

“La actividad económica había caído considerablemente, existían altos índices de desempleo y pobreza, el endeudamiento de empresas, hogares y sobre todo del Estado, tanto en el orden nacional, como a nivel territorial se volvía insostenible. El

¹⁵ Estrada Álvarez Jairo. (2002) Organización mercantil y privatización de la educación: la mano dura de la ley. Pág. 2

conflicto social y político armado recrudecía aun con las conversaciones de paz que en ese entonces desarrollaba el gobierno de turno, Pastrana, con los grupos armados al margen de la ley.”¹⁶

Durante la administración de Andrés Pastrana se inició una de las más grandes y significativas transformaciones al modelo de educación nacional, en ella se dio, tal vez, uno de los más importantes pasos para su privatización y acomodo a las lógicas del mercado. Toda esta transformación surge a través del plan de desarrollo “Cambiando para Construir la Paz”; en su formulación se retoma la temática de racionalización de gasto público en lo que respecta a las políticas educativas; se incorpora la idea de descentralización educativa, se incorpora la figura del “Nuevo colegio”, se acoge la contratación privada del servicio educativo y, sobre todo, “se buscaba flexibilizar al magisterio y enterrar su Estatuto Docente.”¹⁷

Para reforzar estas formulaciones, se hizo un diagnóstico frente a la educación que manifestaba los bajos niveles de calidad educativa; las profundas inequidades en el acceso a la educación. Se formuló pues que no se respondía de manera positiva a los criterios de eficiencia educativa, y se plantea la llamada “asignación por resultados”, centrándose en la idea de que los recursos que se debían emplear para la calidad se estaban empleando en los altos pagos que recibían los docentes.

Uno de los rasgos principales en el proceso de aplicación del modelo neoliberal en la política educativa que se dio en el cuatrienio de Pastrana fue la “desnacionalización” pues, en su plan de desarrollo, se evidencia la redefinición de cuatro puntos importantes respecto al tema:

1. Se presenta la “redefinición de la responsabilidad del Estado frente al tema educativo”. Dicho punto se fundamenta en el bajo nivel de calidad y cobertura educativa que se presentaban en el momento.

¹⁶ . Estrada Álvarez Jairo. (2002) Organización mercantil y privatización de la educación: la mano dura de la ley. Pág 8

¹⁷ Ibíd. .Pág. 5

2. Se comienza a compartir responsabilidades no solo con los padres de familia, sino, con la sociedad, pues se consideraba que existía una separación entre el Estado y la sociedad. Así pues, queda planteado en el PND 1998 – 2002 durante la administración Pastrana que

“la creación de formas colectivas de fijar objetivos y comprometerse efectivamente con su cumplimiento es fundamental para el desarrollo de un país. Así mismo, la actitud y las expectativas de la sociedad y los padres hacia la educación son factores clave para el logro educativo. Bajo el nivel de los resultados de la educación en Colombia, tanto en términos de cobertura como de calidad, es en parte atribuible a la inexistencia de dicho consenso social. La transformación que requiere el sector educativo tiene como condición el compromiso social de diversos sectores, en particular en actores que tradicionalmente han estado marginados de la educación como lo son padres de familia, estudiantes y el sector productivo (...) el compromiso social también se expresa en el esfuerzo compartido y equitativo que deben hacer los diferentes niveles del Estado y sectores de la financiación de la Educación”¹⁸

3. Posteriormente, se encuentra la redefinición entre el sector público y privado. Este aspecto está fuertemente relacionado con el anterior, pues se propone minimizar los límites existentes entre el sector público y privado en lo que respecta a la temática de la educación, con lo cual se ahonda en la cuestión de responsabilidad compartida frente a la calidad y cobertura educativa.

Podría llegar a decirse que con la aplicación del modelo neoliberal en el campo educativo, principalmente en este punto, se está cediendo terreno a la privatización de la educación al compartir el cumplimiento de dicho derecho -como deber del Estado- con el sector privado, al quedar también establecido como un servicio; pues aunque el Estado está en la obligación de cumplir sus funciones en el tema de la educación, también dicha función, como quedo establecido en la ley general de educación, puede ser asumido por particulares.

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo (PND). 1998-2002. Pág.14-145

Este punto en el plan de desarrollo de Pastrana fue presentado bajo la premisa de “crear condiciones para cumplimiento del derecho a la educación y que esta sea de calidad”. Tal temática se sustenta igualmente en la ineficiencia de administración de recursos educativos y que sirven para respaldar la limitación en la ampliación de oferta pública educativa.

4. Finalmente está la redefinición de actores, desde siempre, la temática de educación se había manejado entre Estado y sector educativo, ahora se iniciaría una interrelación entre Estado, sector educativo (docentes - estudiantes), sector social y finalmente el sector privado, con ellos se refuerzan los dos aspectos nombrados anteriormente: redefinición de la relación público-privado y redefinición de las responsabilidades Estatales frente a la temática de la educación.

Se redefine la financiación educativa: este punto es quizá uno de los más importantes, pues en él se manejó todo lo relacionado con la regulación y asignación de presupuesto para el sector educativo, pues se debería tener en cuenta la incorporación de varios sectores para incluirse en las lógicas de mercado a un nivel macroeconómico: “presupuesto público, situación fiscal, régimen de transferencias y descentralización”.

Con el PND de Pastrana el apoyo de recursos para la educación se vería manifiesto en: “financiación compartida; asignación de recursos en función de eficiencia; focalización de recursos hacia los más pobres y los subsidios de demanda”. Este último, se convierte en uno de los principales caminos a la privatización de la educación, pues se formula bajo el lema “educación compromiso de todos”, dejando claro que así debe ser su financiación; aun cuando los ciudadanos pagan impuestos que espera les sean devueltos a manera de servicios por parte del Estado. Con esto, se introduce por así decirlo, “un impuesto educativo” que llama la atención a cerca de la financiación de la educación y empuja a las instituciones a una “competencia” para la búsqueda de recursos que principalmente convierten la escuela o colegio en una “empresa educativa”.

Con la aplicación del modelo neoliberal en la temática educativa, sucede tal como ocurrió en el sector salud, el desarrollo de “unidades de captación” con el cual se adopta una

unidad de costo estándar a nivel nacional y a partir de allí se hace la distribución de recursos según se compruebe la prestación efectiva del derecho a la educación ahora concebida como servicio; con esta “unidad de captación” se da igualmente la descentralización educativa; ya que con la racionalización del gasto público desaparece la imagen de Estado benefactor, se da un manejo o control municipal de los recursos y su asignación se ve condicionado a los resultados que en términos de eficiencia y eficacia se obtengan.

Desde 1999 se inició la aplicación de los “convenios de desempeño en los cuales estaba la base de los “planes de reorganización educativa”, con los que más tarde se daría origen al “Plan de reorganización del sector educativo 2001-2003”. Con dineros del Banco Interamericano de Desarrollo, se inicia el programa piloto del Nuevo Sistema Escolar que habían fracasado con el plan de desarrollo en dos ocasiones, una como ley y otra como decreto. De esta forma y por medio de “atajos” se consolidaron lentamente las bases de la política neoliberal-neoinstitucional: “Organización mercantil, y privatización de la educación privatización y flexibilización laboral”¹⁹.

Se inició, debido a la aplicación de nuevas políticas, con la racionalización de la planta docente y de “sensibilización” y disciplinamiento del magisterio, se llevaron a cabo cierres y fusiones de instituciones educativas.

Aunque ya habían sido varias las configuraciones que se habían realizado a la política educativa, y con ellas se había logrado avanzar con las finalidades de la política neoliberal, aún quedaba un límite que los tecnócratas debían superar. El régimen de transferencias aún estaba reglamentado como se establecía en la Constitución de 1991. Para la implementación total de las políticas neoliberales en el sector educativo, se debía reformar la asignación de recurso, situación frente a la cual se presentó Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000.

¹⁹Estrada Álvarez Jairo. (2002) Organización mercantil y privatización de la educación. Pág. 6

En el segundo semestre de 1999, el gobierno de Pastrana constituyó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional donde se planteaba que la política de financiación de la educación quedaría sujeta a los dictámenes de la política de “ajuste fiscal”. En el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se señalaba:

“El más importante de los esfuerzos para controlar el gasto público en el mediano plazo es el acto legislativo (enmienda constitucional) que fue presentado al Congreso en septiembre de 1999 con el propósito de mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferían a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación”.²⁰

El Gobierno de Pastrana logró sacar adelante dicha reforma constitucional, con la cual, y según los ideales neoliberales, se evidenciaba el régimen de transferencias como una de las principales causas del déficit fiscal del país, en la medida en que se consideraba perjudicial aumentar año tras año el presupuesto -en un porcentaje superior al de la tasa de inflación en más del 1.5% durante el periodo comprendido entre 2002 y 2008- que no estuviese incluido en “el pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones”²¹. Mediante el aprobado Acto Legislativo se abrió la brecha que garantizaría las condiciones para continuar con la política de financiación del Estado por la vía del endeudamiento.

Así, “Con la reforma constitucional quedaron sentadas las bases para, a través de desarrollos legales y reglamentarios, hacer realidad la nueva arquitectura de la política educativa en Colombia, y materializar la visión de la tecnocracia neoliberal: los recursos que el Estado dispone son por demás suficientes, sólo que son mal administrados. La condición para viabilizar esa fórmula mágica se encuentra en la reducción del costo docente y en la introducción de parámetros técnicos (por ejemplo, número de alumnos por maestro,

²⁰ Estrada Álvarez Jairo. (2002) Configuraciones de política educativa neoliberal. Pág.6

²¹ http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-90475_archivo_pdf.pdf

o en la definición de la asignación por estudiante).”²² Es decir, normativa y jurídicamente queda establecidos las reglas de juego para la aplicación del modelo neoliberal en el sector educativo colombiano; para sumar éste a sectores que, como el de la salud presentaban un adelantado proceso de aplicación de políticas de carácter neoliberal.

“La expedición de la Ley 715 de 2001 y de sus decretos reglamentarios ha representado el cierre de una fase importante de la política neoliberal-neoinstitucional para la educación pública: La creación de un marco jurídico-institucional desde el cual sería posible, legalmente, transformar radicalmente el escenario de la educación pública en Colombia. La ley profundizó el concepto neoliberal de la descentralización, pues concentra de forma autoritaria las definiciones y decisiones de política educativa en el Gobierno central al tiempo que limita la autonomía de los entes territoriales y los reduce a agentes gestores de su política; traslada a los entes territoriales más competencias con menos recursos; promoviendo un concepto de competencia económica entre instituciones por los recursos. Originando autonomía financiera y la cofinanciación; favorece un concepto de distribución de recursos de acuerdo con las reglas del mercado y erige la competencia por los recursos en principio rector de la actividad educativa; fomenta la contratación privada a través de variadas modalidades; y refuerza la sujeción del sistema educativo a los dictámenes de la política macroeconómica, especialmente a través de la flexibilización del magisterio”²³.

Con la reforma al marco jurídico, quedan claros los nuevos fines: *Mercantilización, privatización y flexibilización laboral*. La aplicación de la política neoliberal-neoinstitucional en el sistema educativo para las administraciones siguientes tendría como eje construcción de un mercado de la educación pública, con dineros públicos mediante la

²² Estrada Álvarez Jairo. (2002) Organización mercantil y privatización de la educación. Pág. 7

²³ Estrada Álvarez Jairo. Organización mercantil y privatización de la educación. Pág. 7

materialización de los propósitos establecidos en la normatividad: “Debilitamiento estratégico de las instituciones escolares del Estado, fomento a las denominadas *instituciones no estatales*, precarización del trabajo docente”²⁴. Claramente establecidos en la administración, Álvaro Uribe Vélez.

La propuesta política de Uribe Vélez se debe examinar en torno a su proyecto integral “Estado comunitario”; en esta administración la política educativa se define como “revolución educativa”, pero no presenta una ruptura con el modelo que se venía desarrollando en la administración Pastrana, más bien, en ella, se asiste al cierre de diferentes ciclos de reformas neoliberales transformando o encaminando la educación hacia la mercantilización y privatización.

La llamada “revolución educativa” de Uribe Vélez, se constituye con base a la centralización curricular y la descentralización de la financiación esto, articulado a las llamadas competencias básicas y ciudadanas impuestas como producto de estudios realizados por expertos pedagogos. Dicha política de competencias tiene como propósito “mejorar la calidad educativa; pero también se le debe observar como un proyecto de control social cuyos contenidos están sujetos a las leyes del mercado”²⁵.

La “revolución educativa” del Presidente Uribe Vélez se centra en la profundización de la visión mercantil de la educación y fortalecer las tendencias a la privatización y la flexibilización del magisterio. Cuenta con un marco jurídico óptimo para tales fines dejados por el cuatrienio anterior. La nueva administración manifiesta una visión más “burocrático-autoritaria”²⁶ del Estado, que se inicia de la mano con políticas corporativas, con las que se buscó dar legitimidad al conjunto de la política.

“Para el propósito de aumentar la cobertura educativa en 1.500.000 cupos, se dispone de los instrumentos dejados por la Ley 715: la asignación basada en la

²⁴ http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/mercantilizacion_Privatizacion.pdf

²⁵ Atehortúa, Cruz A. “La revolución Educativa, Momentos y perspectivas”. <http://cippec.org/mapeal/wp-content/uploads/2014/05/ATEHORT%C3%9AA-CRUZ-La-revoluci%C3%B3n-educativa.pdf>. Pág. 3.

²⁶ Entendiendo este término tal como lo planteó el politólogo Argentino Guillermo O'Donnell en 1982; cuya principal característica es, a través de la anulación de mecanismos políticos y democráticos, establecer un determinado orden social y económico anterior que había resultado alterado por una considerable organización autónoma de la población y en especial de los trabajadores

demanda (se pagará por estudiante atendido) y la posibilidad de contratación con instituciones educativas no estatales. Surge la idea de vincular “toda la oferta educativa” con lo que se manifiesta un mayor debilitamiento de la oferta pública estatal, al tiempo que se le abre paso a la educación contratada mediante el sistema de cupos “con instituciones religiosas, cooperativas, asociativas y colegios privados“. De igual forma se impulsa la contratación con “colegios de profesores” y la contratación de la “prestación del servicio educativo” con organizaciones sindicales en su mayoría municipales. También se inicia la ampliación de la experiencia del Nuevo Sistema Escolar, con “escuelas dirigidas por padres de familia y otros estamentos comunitarios (inicia la fase de redefinición de responsabilidad del Estado)”²⁷.

El proyecto de “Estado comunitario” de Uribe Vélez, se manifiesta como la intención de lograr una unión entre un proyecto autoritario de sociedad y una base social a construir, centrando el gasto en los más pobres y la “democratización” de la asignación de los recursos de presupuesto, con nuevos agentes mediadores y agenciadores de la política neoliberal.

En cuanto a la administración actual, la de Juan Manuel Santos; Sergio De Zubiría Samper, Profesor adscrito al Departamento de Filosofía Universidad de los Andes plantea que se aborda la temática de educación en tres capítulos: (i) Desarrollo de Competencias y formalización para la prosperidad; (ii) Primera Infancia y Niñez; (iii) Formación de Capital Humano. Sosteniendo que “la política educativa del actual gobierno está esbozada en estos capítulos y sus ejes centrales muestran el afianzamiento de una concepción tecnocrática y neoliberal de la educación”²⁸

²⁷ Estrada Álvarez Jairo.(2002) Organización mercantil y privatización de la educación. Pág. 8

²⁸ Plan nacional de Desarrollo 2010 – 2014. La política educativa del plan Santos: Tecnocracia y Neoliberalismo. http://repacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

En el actual plan de desarrollo “*Prosperidad para todos*” el campo educativo es formulado desde cuatro puntos principales: calidad de la educación, competencias, capital humano y sistema de evaluación nacional.

“El propósito fundamental en el ámbito educativo es mejorar la calidad de la educación y, por tanto, es central desentrañar el sentido de calidad y el fortalecimiento del enfoque de competencias. Ese fortalecimiento del enfoque de competencias en el Plan 2010-2014 se da por tres vías: la primera, ir convirtiendo progresivamente la noción de competencias en habilidades, destrezas y actitudes, con lo cual se niega de alguna manera su propio origen en el contexto pedagógico colombiano, en el que nace distanciándose de habilidades o destrezas al ser definidas como la actuación idónea que emerge en una tarea concreta, en un contexto de sentido. La segunda, a través de la exigencia de un sistema de formación más adecuado a los requerimientos de la economía y de mejorar el vínculo entre educación y trabajo: la economía y el sector privado orientando los destinos de la educación. Finalmente, la introducción de unas competencias laborales que van ganando importancia en la lista y jerarquía de las competencias”²⁹

Se tienen pues la “Calidad y competencias laborales” cuyo propósito principal es “mejorar la calidad” de la educación. “Esta exigencia acompaña las políticas educativas mundiales desde el conocido informe “Escuelas y calidad de la enseñanza” (1990) de la OCDE (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo)³⁰. Este documento subraya dos advertencias: la educación “no es un proceso de cadena de montaje”, es decir, no puede ser un proceso rutinario y repetitivo donde cada individuo realiza una tarea puntual y limitada; y no es posible ni deseable una noción “homogénea de calidad”³¹, en primer lugar, porque este es un concepto complejo, que abarca diferentes aspectos del sector educativo

²⁹ http://repacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

³⁰ Barbosa Gerardo (2013). El País.cr http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/86502

³¹ De Zurubía Samper Sergio. Plan Nacional de desarrollo 2010-2014. La política educativa del plan Santos: tecnocracia y liberalismo. Pág. 3
http://repacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

como lo son docentes, infraestructuras acompañamiento y participación social en el proceso educativo.

“Las competencias laborales se definen instrumentalmente como la capacidad de las personas para realizar tareas o desarrollar un oficio. La educación pierde todo su significado crítico, filosófico, cultural y axiológico, para convertirse en simple oficio o profesión. Nos educamos simplemente para trabajar más y mejor. Para completar la prosperidad, esas competencias laborales se deben intensificar en la educación postsecundaria y terminan copando las denominadas competencias genéricas y específicas. La calidad educativa termina convertida en preparación para el trabajo enajenado y la noción de calidad reducida a competencias”³².

Derivado de ello se habla de un **Capital Humano y Evaluación**. El término “capital humano” es usado en ciertas teorías económicas del crecimiento (Uzuwa, Ashton y Lucas) para destacar el papel de los seres humanos en el proceso productivo. Aunque existen diversas teorías sobre su significado, en general, la noción quiere relevar el carácter de factor de producción de las personas. “La visión de crecimiento se asocia al aumento de producción de bienes y servicios. Se habla de mejoras en capital humano cuando aumenta el grado de destreza, experiencia o formación de las personas en una institución concreta”³³

Se habla pues del aumento del capital humano en función de la producción y de su destreza en el desarrollo de mercado. “Se busca principalmente promover la identificación de la capacidad productiva con la determinación del desarrollo económico”³⁴.

Así pues, “Para lograr esta visión neoliberal de la calidad y la prioridad de las competencias laborales, se necesita implementar un especial sistema de evaluación, esto es, un sistema nacional homogéneo dirigido a medición por competencias: todo el proceso evaluativo

³² *Ibíd.* Pág. 2.

³³ *Ibíd.* Pág. 3

³⁴ Plan nacional de desarrollo 2010-2014. Prosperidad Para Todos.
http://www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_183

orientado a medir el estado de las competencias en los estudiantes y profesores.”³⁵ Es decir, todo proceso de educación nacional y sus objetivos, deben estar encaminados a responder a las lógicas de la economía global centradas en las competencias de mercado.

Según esta mirada, “los únicos responsables de la “calidad educativa” son los profesores y estudiantes individuales, con el objetivo de invisibilizar las causas estructurales del deterioro de la educación en nuestro país, como son la iniquidad en la distribución de la riqueza, la privatización, la erosión del papel del Estado, la ausencia de democracia social y política, las ambigüedades entre los discursos jurídicos y la práctica pedagógica, entre otras”³⁶.

En el plan de desarrollo del cuatrienio actual, *Prosperidad para todos*, “la educación no representa un tema sustantivo de atención, no es el eje transversal para la construcción de un verdadero proyecto de nación, sino que constituye un mero instrumento al servicio de otros fines y otras políticas. Y ese fin es la profundización de ese retardatario y declinante proyecto neoliberal”³⁷

En conclusión, el proceso de aplicación de un modelo neoliberal en la política educativa nacional, se inicia con la administración de Virgilio Barco (1986-1990) y se consolida en la administración de Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) con la llamada “apertura educativa”. Dicha transformación se centró, principalmente, en la racionalización del gasto público destinado a la educación, se redefinieron aspectos como: responsabilidad del estado frente a la prestación de dicho servicio, actores involucrados en el proceso del desarrollo educativo; se reformuló la financiación del mismo y la relación público – privado. Se modificaron las condiciones laborales del sector docente; finalmente, se lleva el sector educativo a una

³⁵De Zurubía Samper Sergio. Plan Nacional de desarrollo 2010-2014. La política educativa del plan Santos: tecnocracia y liberalismo. Pág. 4

http://reacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

³⁶Barbosa Gerardo. (2013) Revista Electrónica de Pedagogía.

<http://www.englishincostarica.org/educaciondecalidad.html>

³⁷De Zurubía Samper Sergio. Plan Nacional de desarrollo 2010-2014. La política educativa del plan Santos: tecnocracia y liberalismo. Pág. 4

http://reacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

lucha y competencia permanente por la obtención de dineros públicos, pues sus recursos y financiación llegan a ser condicionados por la cobertura y calidad de servicio que brinde a la sociedad. Durante la administración de Samper se inicia el proceso de privatización en el sector educativo, inicia la propuesta de racionalizar el gasto público en materia de educación. Con la administración de Pastrana se hace más claro que una de las finalidades del modelo neoliberal en la política pública educativa es la privatización, con la descentralización de la financiación; es decir, en la redefinición de responsabilidades de Estado central frente a la educación, se entraría a cuestionar fuertemente la provisión de recursos dando importancia únicamente la eficiente prestación del servicio, además, durante dicha administración se establece el marco jurídico para que Álvaro Uribe Vélez constituyera su revolución educativa con base a la descentralización curricular y la descentralización de la financiación. Ya en la administración Santos, se aborda la temática educativa desde el desarrollo de competencias, la primera infancia y niñez y la formación de capital humano, con una visión más clara a la competencia en el mercado internacional y una educación para la producción.

1.3 Descripción del problema

Actualmente, la mayoría de países, principalmente las naciones latinoamericanas, reconocen que la educación es tal vez, si no el más importante, uno de los instrumentos más fuertes para combatir diferentes problemas sociales, como lo es la pobreza, la violencia, la inequidad, desigualdad entre otros. Además es determinante en la economía de una nación en un mundo que acoge el capitalismo como modelo global donde la educación se ve como puerta de acceso de competencia en el mercado. Por lo que la calidad educativa en una nación adquiere gran importancia al convertirse en el medio principal por el que un país entra a competir ya sea por mano de obra o por producción intelectual –ciencia y tecnología- en el mercado global.

A lo largo de la historia la mayoría de cambios y transformaciones educativas han girado en torno a temas principalmente económicos y sociales.

“En el Congreso de Cúcuta en 1821, se dictan una serie de normas tendientes a la creación de colegios en algunas ciudades capitales y a la inspección de la educación. Se adopta en la época de la República de 1826 a 1842 el método de instrucción Lancasteriano basado en la utilización de alumnos adelantados para impartir instrucción a los recién ingresados. (...) Durante la época del General Santander se ordena la creación de escuelas en todas las villas y ciudades con rentas propias. Se crean las escuelas normales y se define el currículo. Es una época de impulso a la educación privada y al desarrollo del sistema educativo del siglo pasado; se creó la Dirección General de Instrucción Pública como instancia administrativa, cuyo Director tenía rango de Ministro. La educación primaria reviste gran importancia y las normas que se expiden recogen no solo la organización administrativa sino el estudio de la infraestructura escolar. En 1844 se abre los primeros colegios privados y se reforma el sistema educativo. Entre 1867 y 1885 se crean gran cantidad de instituciones educativas destacándose la fundación de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia en 1867 y viene al país la Misión Pedagógica Alemana para asesorar la Dirección Nacional de Instrucción Pública. De igual manera se organizan las escuelas normales tal cual como las había en Alemania. A fines de siglo, la Constitución de 1886 determina la no obligatoriedad e introduce la gratuidad de la educación pública y se divide la educación por niveles: primaria, secundaria y profesional”³⁸

Como ya se ha planteado, para finales de los años 80’s y principios de los 90’s se inicia el proceso de aplicación del modelo neoliberal, donde básicamente se busca adaptar los fines de la educación a las nuevas políticas de mercado, dichas adaptaciones se dan en dos sentidos: primero se reorganiza la educación pública de acuerdo con las reglas de cálculo económico y segundo, se busca orientar las políticas de educación en función de un proyecto disciplinario social. Así pues se pretende no solo aplicar planes y proyectos que garanticen el acceso a la educación de manera equitativa, sino que ésta sea de calidad. Este

³⁸Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura. Evolución Histórica del Sistema Educativo. Pág. 2. <http://www.oei.es/quipu/colombia/col02.pdf>

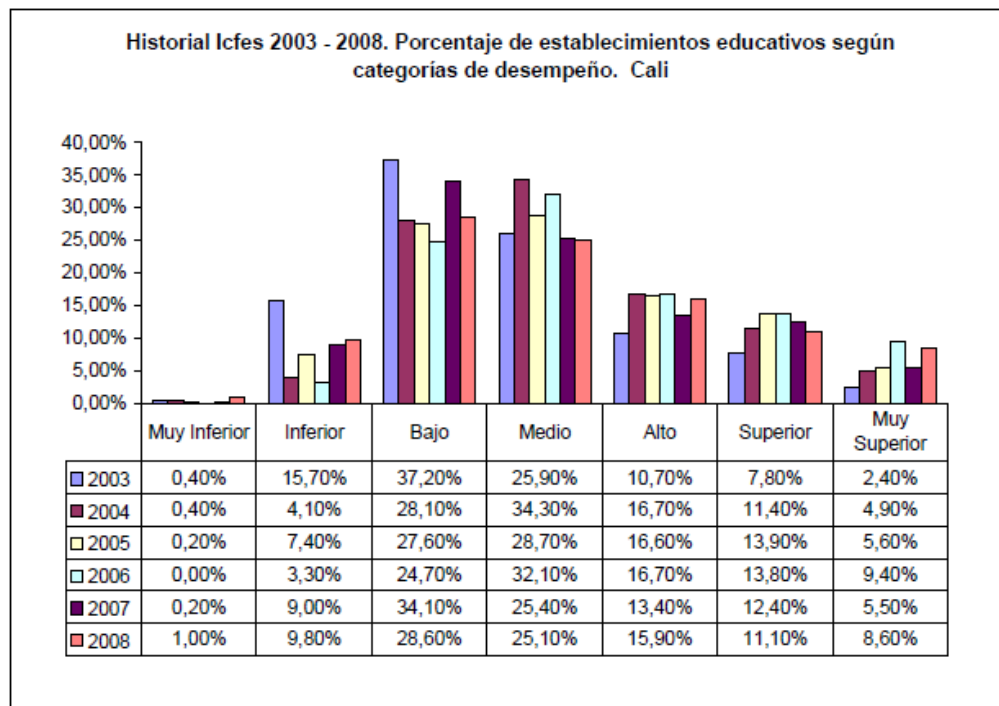
último aspecto es sumamente importante tanto a la hora de competir en las lógicas de mercado internacional, como en el mejoramiento de calidad de vida de los individuos tratando por medio de la calidad educativa reducir las brechas sociales orientando el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo individual que en conjunto contribuyen al desarrollo municipal, departamental y de la nación.

La calidad educativa en el municipio de Santiago de Cali para los años 1991 - 2013 es pues el eje fundamental de esta investigación.

Aunque el termino calidad presenta una gran numero de definiciones la perspectiva que acá interesa es la Calidad de Educación, término que abarca múltiples dimensiones en el campo, como lo es calidad de docente; calidad de infraestructura; calidad de procesos, planes y proyectos educativos o calidad de aprendizaje, siendo este último el eje principal en esta investigación.

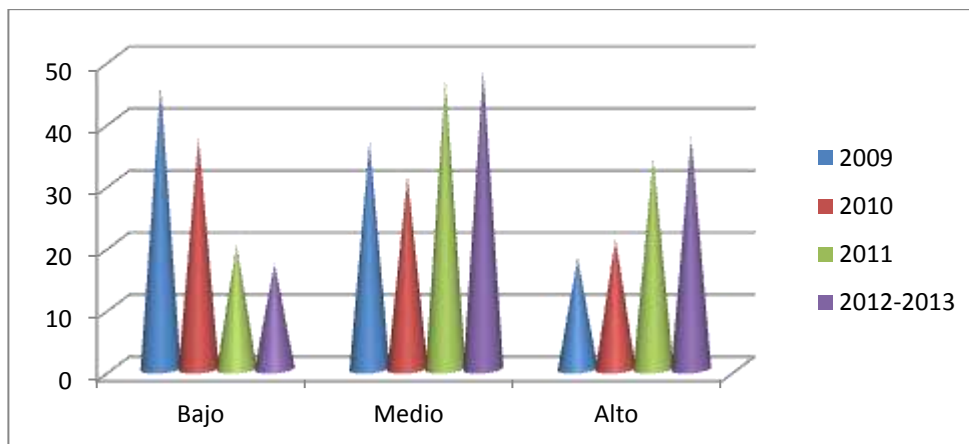
La calidad de educación en cuestión de calidad de aprendizaje se evalúa en nuestro país a través de las pruebas Icfes hoy llamadas Saber 11 que miden el nivel de los estudiantes que terminan grado once y se preparan para el acceso a la educación superior. También se realizan -aunque no corresponde su análisis en esta investigación- pruebas SABER para grados 5° y 9° que sirven para que tanto las instituciones como el Ministerio de Educación Nacional tengan información de debilidades y fortalezas y tomen parte de acción en la ejecución y diseño de planes de mejoramiento educativo.

Como se puede ver en las siguientes gráficas, la calidad de educación en el municipio de Santiago de Cali no son muy positivas, la mayoría de alumnos entre los años 2003 y 2008 se ubican principalmente en un nivel de educación bajo, en un rango de 1 a 100.



Fuente: Icfes

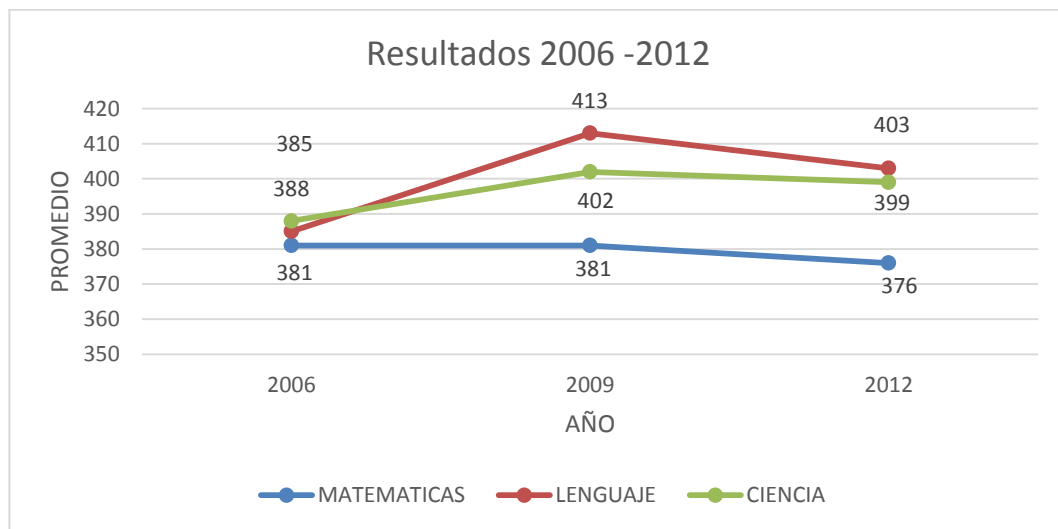
Para el periodo comprendido entre 2009 – 2012 y primer semestre de 2013 los niveles de educación no se ubican en nivel bajo, a excepción del año 2009; el porcentaje mayor en resultados de pruebas SABER se ubica en nivel medio pero sigue estando por debajo del nivel esperado.



FUENTE: ADAPTACION DATOS SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

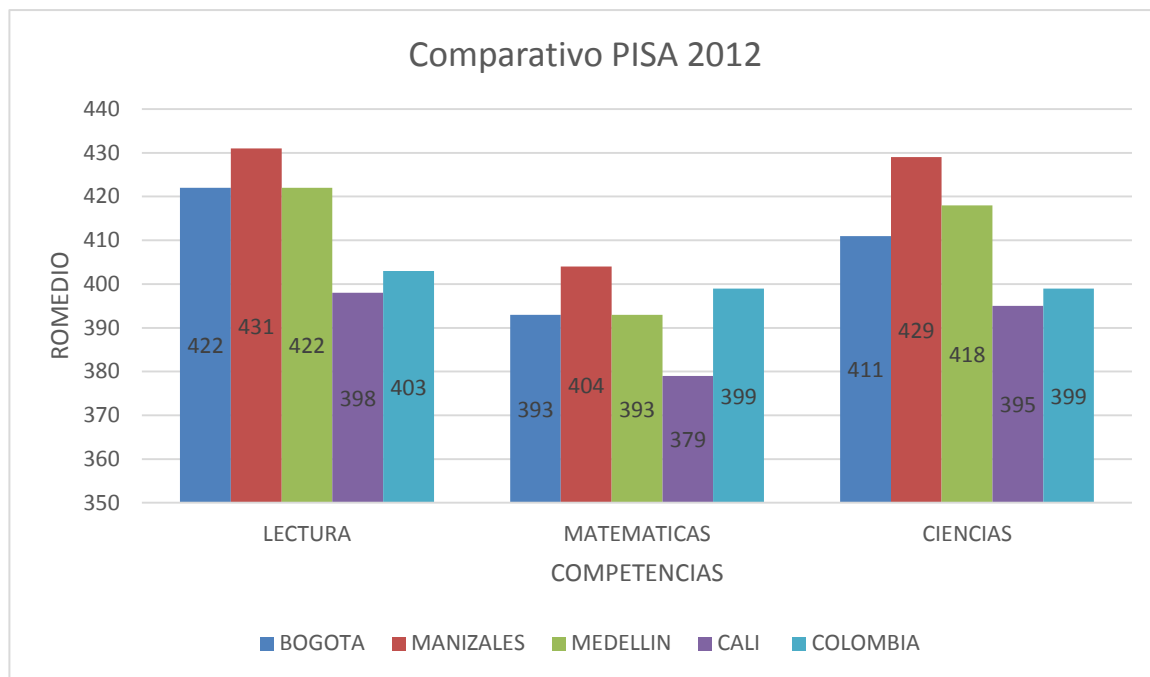
Desde el ámbito internacional también se realiza un control en los niveles de calidad educativa. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Son aplicadas cada tres años y examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave, estudiando igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje.

Colombia ha participado en las pruebas pisa de 2006, 2009 y 2012 y los resultados, aunque mejoraron para el año 2009 en comparación con los de 2006 volvieron a caer en el 2012, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:



FUENTE: COLOMBIA EN PISA 2012, RESULTADOS PRINCIPALES. BOGOTA DICIEMBRE 3 DE 2013

En el ámbito municipal es más crítica la situación, Cali registra el más bajo nivel educativo según los resultados obtenidos las pruebas pisa de 2012 y está incluso por debajo del promedio nacional.



FUENTE: COLOMBIA EN PISA 2012, RESULTADOS PRINCIPALES. BOGOTA DICIEMBRE 3 DE 2013

Ante estos resultados, y partiendo de que la calidad educativa es uno de las bases más importantes en el desarrollo del individuo como actor contribuyente al progreso social. Donde el proceso educativo es concebido como medio factible para superar los niveles de desigualdad, pobreza y reducción de las brechas sociales. Resulta pertinente analizar la situación de la educación municipal ya que si es la educación uno de los principales pilares de desarrollo nacional el panorama no es el mejor y mucho menos si se está bajo unas lógicas de mercado amparadas en el modelo neoliberal.

1.4 Formulación del Problema

Entendiendo que la educación debe responder a las demandas sociales y económicas de un país y desarrollarse de acuerdo al contexto social vigente, donde sus resultados y niveles de

calidad influyen directamente en el futuro de desarrollo social y económico y deben responder a una lógica internacional, resulta pertinente preguntarse ¿Cómo han influido los cambios en las políticas públicas educativas en el periodo 1991-2013 en calidad de educación en el municipio de Santiago de Cali teniendo como base los resultados de las pruebas ICFES - Saber 11, en el periodo 1991-2013, y como medición internacional resultados de pruebas PISA (Programme for International Student Assessment) llevadas a cabo cada tres años con el fin de determinar la valoración internacional de los alumnos. Este informe es llevado a cabo por la OCDE, que se encarga de la realización de pruebas estandarizadas a estudiantes de 15 años.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 Objetivo General:

- Comprender la incidencia de las políticas públicas educativas en la calidad de educación en el municipio de Santiago de Cali en el periodo comprendido entre 1990 – 2013.

1.5.2 Objetivos específicos:

- Conocer la variación del nivel de calidad educativa para el municipio de Santiago de Cali en la educación básica durante 1991 y 2013
- Describir las normatividades que enmarcan la educación nacional colombiana
- Identificar dentro de los planes de desarrollo de las diferentes administraciones municipales comprendidas entre 1991 y 2013, la aplicación del plan decenal de educación en el contexto local.
- Analizar los resultados de las pruebas Icfes hoy saber 11 del periodo analizado, tomando como un punto central la implementación de la denominada ampliación de cobertura

1.6 Justificación

El propósito fundamental de esta investigación es analizar la política pública de educación municipal, tanto el aspecto de la calidad teniendo como punto de referencia la aplicación del proceso de ampliación de cobertura educativa llevada a cabo en el año de 2004, teniendo en cuenta los resultados obtenidos en las pruebas Icfes - Saber 11 durante 1991 y 2013 e intentar conocer el nivel educativo presente en el municipio de Santiago de Cali.

Dicha investigación resulta de gran importancia porque trata una temática esencial como lo es la educación, concebida como un derecho fundamental, y puente imprescindible para el acceso a diferentes activos sociales y al desarrollo del ser humano a lo largo de su vida.

La educación, más precisamente, la calidad de educación es concebida no solo como un eje fundamental en el desarrollo social y económico nacional, sino, que debe responder a unas lógicas internacionales creadas y formuladas en pro de la optimización y mayor eficiencia de las sociedades futura.

Así mismo, resulta relevante realizar esta investigación, pues los resultados que de ella se obtengan serian, en algún momento, un aporte positivo en el correspondiente campo de conocimiento. Además serviría para intentar llegar a una respuesta del nivel de calidad en temática de educación y porque no incentivar a nuevos proyectos de análisis e investigación del tema.

1.7 ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Teniendo en cuenta que esta temática se ha analizado bastante desde diversos puntos de vista y que tiene aristas pedagógicas, económicas, políticas, administrativas e ideológicas, la estrategia metodológica de trabajo se basará en el al análisis de diferentes informes, documentos e investigaciones realizados en torno al marco de la calidad de educación, pero se hará un especial énfasis en el proceso de ampliación de cobertura en el municipio de

Santiago de Cali, para de esta manera lograr un alto grado de comprensión en la materialización de las políticas y sus resultados alcanzados.

En primer lugar, se inicia con una descripción del marco conceptual en torno al cual se va desarrollar la investigación, es decir la definición de conceptos clave para la comprensión e interpretación del mismo; un análisis de la implementación del modelo neoliberal en el desarrollo de la economía nacional a partir de los años 90's.

En segundo lugar, se remite a un estudio descriptivo de leyes, decretos, planes y proyectos de carácter nacional en torno a la educación. En este punto se encuentra un pequeño paralelo entre la formulación constitucional de la educación en las constituciones de 1886 y 1991; la ley general de educación o ley 115 de 1994; planes decenales de educación 1995 – 2006 / 2006 – 2016, metas u objetivos del milenio, UNESCO, banco mundial, fondo monetario internacional, entre otros.

En tercer lugar se hará un análisis ya en el ámbito municipal de los planes de gobierno de las diferentes alcaldías en el tema de la educación desde 1991 hasta la fecha, se tratara de analizar en este punto las propuestas, metas y objetivos formuladas por los mandatarios en sus respectivos planes de gobierno.

De igual forma se analizara la adecuación del plan decenal nacional de educación en el municipio denominado plan decenal municipal de educación 2004 – 2014; la inversión en la educación, la oferta educativa de dicho periodo; las condiciones y variaciones del acceso a la misma y finalmente el denominado proceso de ampliación de cobertura.

Como último punto, se desarrollara un análisis de los resultados de la medición de la calidad en marco de las pruebas ICFES-SABER 11 1991-2013, y los resultados de las pruebas Pisa.

CAPITULO II

MARCO DE REFERENCIA

2.1 MARCO CONCEPTUAL

2.1.1 Ampliación de cobertura educativa

Bajo el supuesto de que la educación es quizá uno de los principales motores de desarrollo y crecimiento socio-económico y que a través del acceso a ella es posible combatir los niveles de pobreza y acotar las diferencias sociales, que la misma es concebida constitucionalmente como deber del Estado en cuestión de cobertura y adecuada prestación como servicio público, se ha venido orientado esfuerzos en los últimos años para el diseño y aplicación de políticas y programas que tengan como foco la ampliación de cobertura educativa y al mejoramiento de la calidad de la misma.

La ampliación de cobertura consiste en aumentar la oferta de cupos escolares en todos los niveles de educación básica con financiación Estatal. Dichos recursos surgen principalmente del sistema general de participaciones, así como también deriva de recursos municipales. “La asignación de recursos que se transfieren a las entidades territoriales certificadas mediante la distribución del Sistema General de Participaciones de conformidad con el artículo 16 de la Ley 715 de 2001 establece que los recursos de la participación para educación se distribuyen de acuerdo con los criterios de i) población atendida; ii) población por atender en condiciones de eficiencia y iii) equidad”³⁹. Para ello desde el gobierno nacional se han impulsado diversas estrategias, frente a las cuales los gobiernos y municipios tienen autonomía de aplicar según sea su política educativa.

“Una de estas estrategias fue la denominada contratación educativa, que consiste en pagar o contratar con recursos públicos la educación de estudiantes de escasos recursos económicos en instituciones educativas privadas, previa verificación, como lo indica la Ley 715 de

³⁹ <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-214907.html>

2001”⁴⁰, dentro de estas indicaciones se encuentra que, no existan cupos en instituciones educativas públicas, ya sea porque no existen cupos para asignar, por presentarse insuficiencia en la planta docente o deficiencia en la infraestructura escolar. Es decir, los cupos escolares bajo el programa de ampliación de cobertura solo se otorgaran cuando esté demostrado que no existe manera alguna de asignar el estudiante a un colegio público.

La denominada ampliación de cobertura por contratación educativa, tuvo su implementación nacional con la expedición de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”⁴¹ específicamente en el artículo 27: “Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición. Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley”.

A nivel municipal, la implementación del modelo de ampliación de cobertura educativa se inicia en el periodo escolar 2002 – 2003, durante la alcaldía de John Maro Rodríguez con la aplicación del artículo 5^o de la ley 715 de 2001.

⁴⁰ Comisión vallecaucana por la educación. (2010) Una mirada al programa de ampliación de cobertura educativa en Santiago de Cali. Pág. 7

⁴¹ Ley 715 de 21 de diciembre de 2001. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Dos son los antecedentes que se pueden citar para Colombia en materia de cobertura educativa. En primer lugar se tiene la educación “misional contratada”⁴² prestada tiempos atrás en diferentes departamentos. En razón del proceso de descentralización, el contrato entre la Conferencia Episcopal y el MEN. Se trata de una de las diversas formas de prestar educación pública, entendida como aquella que se financia con recursos oficiales, se ofrece en condiciones de gratuidad y debe llegar a los sectores sociales más pobres y el programa de ampliación de Cobertura “Paces” para educación secundaria, una iniciativa que proporcionó pagarés para más de 125.000 alumnos que cubrían un poco más de la mitad del costo de una escuela secundaria privada. “Uno de los elementos centrales del esquema fue el de los incentivos: los muchachos perdían sus becas si no obtenían buenos resultados. El costo de cada una fue inferior en más del 33 por ciento al costo de los alumnos en colegios oficiales. *Paces* se desarrolló rápidamente y tuvo un impacto efectivo en las coberturas de educación, con resultados de calidad bastante satisfactorios”⁴³.

2.1.2 Educación:

Este es tal vez uno de los términos más discutidos actualmente. La educación en las sociedades actuales no solo se encuentra adscrita al campo de la pedagogía, sino que, viene fuertemente relacionada con los sectores sociales, económicos, políticos y culturales de una nación.

Etimológicamente, el significado del concepto EDUCACIÓN proviene del latín *Educare* que significa guiar; semánticamente proviene de la palabra *Enducere* que significa sacar a la luz.

En términos generales, la educación puede definirse como un proceso de socialización y culturización de las personas con el cual se desarrollan capacidades físicas e intelectuales, habilidades, destrezas, técnicas de estudio y formas de comportamiento ordenadas, todas ellas encaminadas a fines específicos.

⁴² Ley 115 o Ley general de Educación (1994). Artículo 200

⁴³ Montenegro Armando. Muerto por Bueno

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/muerto_por_bueno/muerto_por_bueno.asp

La función de la educación es ayudar y orientar al individuo, guiar, conocer y explotar sus habilidades con miras a su desarrollo personal e inclusión efectiva en la sociedad, además de conservar y utilizar los valores culturales que se le imparte, creando así una identidad.

“Pero el término educación se refiere sobre todo a la influencia ordenada ejercida sobre una persona para formarla y desarrollarla a varios niveles complementarios; en la mayoría de las culturas es la acción ejercida por la generación adulta sobre la joven para transmitir y conservar su existencia colectiva”⁴⁴. Es un ingrediente fundamental en la vida del ser humano y la sociedad y se remonta a los orígenes mismos del ser humano. La educación es parte en la transmisión cultural, permitiendo su desarrollo.

A lo largo de la historia son varios los teóricos y pedagogos que han debatido en torno a la educación. Entre ellos se encuentran: Burrhus Frederic Skinner⁴⁵, Lev Vygotsky⁴⁶, Jean Piaget⁴⁷, Emilio Durkheim y Paulo Freire, estos dos últimos referentes en esta investigación.

Emilio Durkheim, plantea que el hombre, como ser social, está conformado por su ser individual, cuya constitución es la finalidad de la educación, “sin soslayar, claro está, al hombre como individuo, pues los atributos del hombre se transmiten por vía social y se configuran históricamente por los cambios de la civilización”⁴⁸.

Durkheim concibe la educación como un hecho netamente social, como “la educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la

⁴⁴ <http://gpurjc-educapsy.wikispaces.com/Educaci%C3%B3n>

⁴⁵ Psicólogo y filósofo social estadounidense, su mayor aporte es LA TEORÍA DEL CONDICIONAMIENTO OPERANTE, esta teoría psicológica del aprendizaje plantea que, ante un estímulo se produce una respuesta voluntaria, que puede ser reforzada de manera positiva o negativa, provocando que la conducta operante se fortalezca o se debilite.

⁴⁶ Psicólogo ruso de origen judío, uno de los más destacados psicólogos de la psicología del desarrollo. Su teoría se basa principalmente en el aprendizaje sociocultural de cada individuo y por lo tanto en el medio en el cual se desarrolla. Considera el aprendizaje como uno de los mecanismos fundamentales del desarrollo. En su opinión, la mejor enseñanza es la que se adelanta al desarrollo. En el modelo de aprendizaje que aporta, el contexto ocupa un lugar central. La interacción social se convierte en el motor del desarrollo.

⁴⁷ Epistemólogo, psicólogo y biólogo suizo, creador de la epistemología genética, reconocido por sus aportes al estudio de la infancia y por su teoría constructivista del desarrollo de la inteligencia. En dicha teoría plantea que el origen del conocimiento no radica en los sujetos ni en el objeto, sino en la interacción entre ambos.

⁴⁸ Arenas Carrillo Rocío. La idea de Educación en Durkheim. <http://noemagico.blogia.com/2006/030802-la-idea-de-educacion-en-durkheim.php>

vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que está particularmente destinado”⁴⁹

Según el planteamiento de Durkheim, la educación, responde a la contribución que las generaciones pasadas han hecho, está fuertemente ligado a causas y hechos históricos. Es una realidad existente, sobre la cual sólo es posible actuar conociéndola, saber cuál es su naturaleza y las condiciones de que depende. De allí que plantee que la educación forma al hombre de acuerdo a “el tipo ideal” que obedeciendo el momento y situación requiera una sociedad. Durkheim plantea una definición estrechamente ligada a la moral y a la ética.

“El hombre, en efecto, no es hombre más que porque vive en Sociedad.”⁵⁰ “La acción que ésta ejerce sobre él, señaladamente por medio de la educación, no tiene, de ningún modo, como objeto y como efecto, comprimirle, disminuirle, desnaturalizarle; sino, por el contrario, engrandecerle y hacer de él un ser verdaderamente humano.”⁵¹

La educación es una función social, y por esto el Estado no puede desinteresarse de ésta. La educación debe estar sometida en su totalidad a los intereses del Estado, porque es éste quien abre paso a los principios esenciales: respeto a la razón, a la ciencia, a las ideas y a los sentimientos que están en la base de la moral democrática.

La educación no hace al hombre de la nada sino que trabaja sobre disposiciones que ya están hechas, y que son muy difíciles de transformar radicalmente porque dominan el espíritu y el carácter hacia determinadas maneras de obrar y de pensar.

Educación es la acción ejercida sobre los niños por los padres y los maestros. Las reglas del medio social en el que vivimos impone las costumbres, ideas y sentimientos colectivos imposibles de modificar como queremos, y de ahí las prácticas educativas ejercen sus acciones por generaciones que se adaptan a vivir en dichos medios:

“La educación usada en una determinada sociedad y considerada en un momento determinado de su evolución, es un conjunto de prácticas, de maneras de hacer, de

⁴⁹ Durkheim, Émile. (1991) **Educación y Sociología**. Ed. Colofón, 3ª ed., México. Pág. 70

⁵⁰ *Ibíd.* Pág. 77

⁵¹ *Ibíd.* Pág. 81

costumbres, que constituyen hechos perfectamente definidos y que tienen la misma realidad que los otros hechos sociales. No son, como se ha creído durante mucho tiempo, combinaciones más o menos arbitrarias y artificiales, que no deben su existencia sino al influjo caprichoso, de voluntades siempre contingentes. Constituyen, por el contrario, verdaderas instituciones sociales. No existe ningún hombre que pueda hacer que una sociedad tenga, en un momento dado, un sistema de educación diferente de aquel que su estructura supone.”⁵²

Por su parte, Paulo Freire⁵³ plantea que la educación “es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo”⁵⁴. Formula pues, que la educación no puede ser una isla que cierre sus puertas a la realidad económica, social y política, sino que está llamada a recoger las expectativas, sentimientos, vivencias y problemas del pueblo.

Plantea, que no puede existir una acción educativa, que esté exenta de un concepto de hombre y de mundo; una educación neutra. “Si para unos, el hombre es un ser de adaptación al mundo (tomándose el mundo no sólo en sentido natural sino estructural, histórico, cultural), su acción educativa, sus métodos, sus objetivos estarán adecuados a esta concepción. Si para otros, el hombre es un ser de la transformación del mundo, su quehacer educativo tiene otro camino. Si lo miramos como una “cosa” nuestra acción educativa se traduce en términos mecanicistas, incidiendo cada vez en una mayor domesticación del hombre. Si lo miramos como una persona, nuestro quehacer educativo será cada vez más liberador”⁵⁵

Según Freire “la educación es un arma vital para la liberación del pueblo y la transformación de la sociedad y por ello adquiere una connotación ideológica y política claramente definida. Debe ser una empresa para la liberación o caer irremediabilmente en

⁵² Ibíd. Pág. 103

⁵³ (Recife, Pernambuco, 19 de septiembre de 1921-São Paulo, 2 de mayo de 1997) fue un educador y pedagogo brasileño. Uno de los más influyentes teóricos de la educación del siglo XX.

⁵⁴ FREIRE, Paulo. 1971. “La educación como práctica de la libertad”. (Prólogo de Julio Barreiro) 3ª edición. Editorial Tierra Nueva Montevideo P-1.

⁵⁵ FREIRE, Paulo “Sobre la acción cultural”. Fondo de cultura magisterial. Lima-Perú. P-19

su contrario, la domesticación y la dominación”⁵⁶.

“En la concepción Freireana la educación ocupa el papel central del proceso de concientización - liberación. Es el instrumento por excelencia tanto para la opresión como para la liberación. En el primer caso, en términos de Freire, se denomina “Bancaria”, porque considera al educando como un recipiente, como un banco donde se depositan los conocimientos. En el segundo caso la educación es denominada “Liberadora”, “Problematizadora” porque parte del carácter histórico del hombre como ser inconcluso que debe realizarse dentro de una situación histórica que debe ser transformada a través de la praxis y la acción de personas que son simultáneamente educadores y educandos.”⁵⁷

Por otra parte, “la educación para Freire es un canto hacia la realidad que no teme y que más bien busca que transforme con espíritu comprometido y fraternal. Por ello la educación es diálogo, comunicación entre los hombres, que no se da en el vacío sino en situaciones concretas de orden social, económico y político”⁵⁸, es pues la pieza clave para combatir el atraso y la pobreza.

2.1.3 Neoliberalismo

“El neoliberalismo es uno de los discursos referenciales a la hora de explicar y comprender la realidad no solo de América Latina, sino del mundo”⁵⁹. “Se ha cuestionado tanto al neoliberalismo que su mención ha pasado a ser un tópico, es decir, un tema sobre el cual todo el mundo habla pero pocos lo comprenden. Sin embargo, la razón neoliberal lo abarca casi todo”⁶⁰. Es un discurso fuerte, sólidamente estructurado, y epistemológicamente fundamentado. Generalmente se piensa el neoliberalismo en lo referente a la economía, pero se le debe concebir dentro de la temática política

⁵⁶ Propuestas Educativas. <http://peducativas.blogspot.com/2011/08/concepto-de-educacion-de-paulo-freire.html>

⁵⁷ <http://peducativas.blogspot.com/2011/08/concepto-de-educacion-de-paulo-freire.html>

⁵⁸ La Educación y Concientización. <http://marianadelcarmenpsicopedagoga.over-blog.es/article-la-educacion-y-concientizacion-freire-63674402.html>

⁵⁹ Dávalos Pablo. Neoliberalismo político y Estado social de derecho. Pág. 1
<http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>

⁶⁰ *Ibíd.* Pág. 1

El neoliberalismo “tiene que ser comprendido de una manera totalizante e histórica al interior del sistema-mundo capitalista. Debe ser visualizado como la compleja búsqueda de los centros del poder, por sistematizar, legitimar y racionalizar la regulación del sistema mundo en una fase particular, aquella de la preeminencia del poder financiero mundial. (...)Dicha regulación, sistema - mundo capitalista, abarca, en lo que se refiere a lo económico la disputa y el control sobre dos dimensiones básicas: la primera es *la administración de los recursos* (los problemas de la asignación de recursos “escasos”); y, la segunda, *es la regulación social* (las decisiones sociales sobre: qué, cómo, cuánto, producir, distribuir y consumir).”⁶¹.

Tal como se plantea Pablo Dávalos en su artículo “Neoliberalismo político y Estado social de derecho”:

“El neoliberalismo es más que una doctrina económica, política o social. Es economía porque estudia la regulación a través de una analítica concreta, aquella de la economía clásica. Es política, porque fundamenta al Estado moderno, la democracia, y el sistema político moderno, desde el liberalismo clásico. Es ética, porque establece los fundamentos de la convivencia social desde una posición determinada por la razón de mercado y el individualismo. Es histórica porque construye a la razón de mercado como heurística y hermenéutica de la historia. Es jurídica porque establece un modelo de Estado y de contrato social desde el cual se regula y administran las sociedades. Es simbólica porque ha generado una ideología éxito individual sustentado en el consumo y el mercado”⁶².

“El neoliberalismo surge como respuesta a circunstancias concretas al interior del sistema-mundo capitalista, producidas por la disputa por la regulación entre la planificación y el libre mercado surgida a inicios del siglo XX y que cobran fuerza luego de la crisis del capitalismo de 1929-1932”⁶³. Surge pues, como oposición al Estado socialista y el Estado

⁶¹ *Ibíd.* Pág. 2

⁶² *Ibíd.* Pág. 2

⁶³ <http://politicacritica.com/2013/06/17/la-politica-neoliberal-popular-reduce-al-minimo-los-derechos-sociales-en-espana-cuantos-derechos-hemos-perdido/>

de bienestar; “nace en su disputa contra la planificación expresada en dos formas: como planificación central (estado socialista), o como planificación descentralizada (estado de bienestar). Es decir, en la coyuntura histórica del New Deal del Presidente Roosevelt (1935), el Plan Beveridge, de Churchill (1942), y la planificación centralizada de la URSS, y los planes quinquenales de los años treinta (GOSPLAN)”⁶⁴.

2.1.4 Calidad

Se pueden dar muchas definiciones de calidad, todo depende de la perspectiva desde la que se analiza el concepto.

Se puede definir como “la totalidad de los rasgos y características de un producto o servicio que se sustenta en su habilidad para satisfacer las necesidades y expectativas del cliente, y cumplir con las especificaciones con la que fue diseñado.”⁶⁵

El concepto actual de Calidad “ha evolucionado hasta convertirse en una forma de gestión que introduce el concepto de mejora continua en cualquier organización y a todos los niveles de la misma, y que afecta a todas las personas y a todos los procesos”⁶⁶.

La definición de calidad que en esta investigación interesa es la relacionada con la educación; tema que se ha convertido en uno de los mayores debates actuales en la mayoría de los países.

“La necesidad de explicar las diferentes dimensiones y los ejes fundamentales desde donde se puede reconocer la calidad de un sistema educativo, de una experiencia, o de una institución escolar, más que ser un problema teórico es parte de un ineludible compromiso profesional de poner a disposición de los tomadores de decisiones herramientas para facilitarles su tarea. A partir de una definición del concepto de calidad de la educación se examinan dos propósitos fundamentales: primero, para tomar decisiones que se orienten a mejorar la calidad de un sistema educativo

⁶⁴ Dávalos Pablo. Neoliberalismo político y Estado social de derecho. Pág. 3
<http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>

⁶⁵ http://www.apmarin.com/download/691_cal1.pdf

⁶⁶ Calidad (nivel 1). Ministerio de fomento. Puertos del Estado España. Pág. 5
http://www.apmarin.com/download/691_cal1.pdf

concreto, y segundo, para realizar evaluaciones sobre una situación concreta que permite tomar decisiones para reorientar y reajustar procesos educacionales (...) Las transformaciones globales del orden internacional y el avance del reordenamiento de las economías mundiales en torno al valor de la tecnología han puesto en el ojo de la mira a los sistemas educativos. En ellos recae la responsabilidad de generar y difundir el conocimiento en la sociedad y por lo tanto, se instituyen en la instancia decisiva que está a la base de la carrera tecnológica (es decir, de las posibilidades económicas futuras de la sociedad).”⁶⁷

En cuanto a los orígenes de este concepto, tenemos que “se produjo históricamente dentro de un contexto específico. Viene de un modelo de calidad de resultados, de calidad de producto final”, “La ideología (curricular) de la eficiencia social (vinculada a la corriente llamada “tecnología educativa”) entiende calidad de la educación como eficiencia, y eficiencia como rendimiento escolar. A partir de la instauración de una política educativa de corte neoliberal se buscan justificaciones “académicas” que permitan fundamentar la restricción del ingreso a la educación. Estas justificaciones crean nuevos fetiches pedagógicos que se caracterizan por su debilidad conceptual, tal es el caso de términos como calidad de la educación”⁶⁸.

Tal como se plantea en un documento de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, *Calidad y Equidad en la Educación*, el concepto de calidad de la educación está lleno de potencialidades, por lo cual es necesario traer a la discusión las ideas de eficacia y eficiencia. “Y no sin razones, ya que llegaron a la bibliografía educativa directamente importados de la teoría de la administración basada en el modelo de la eficiencia económica (“eficientismo”). Éste da un valor prioritario a los elementos materiales y establecer metodologías como la de costo-efectividad, difícilmente trasladables a los sectores sociales, y por ello al área educativa. Algunos intentos de

⁶⁷ Aguerro Inés. La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación
<http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

⁶⁸ *Ibíd.* Pág. 3

replanteo en este sentido (como la propuesta del análisis de costo-beneficio) no superaron las limitaciones intrínsecas de estas aproximaciones.”

En el mismo documento Inés Aguerro plantean tres características y utilidades claves del concepto:

En primer lugar se concibe como un concepto **Complejo y totalizante**: “En primer lugar, la potencia del concepto de calidad es que se trata de un concepto totalizante, abarcante, multidimensional. Es un concepto que permite ser aplicado a cualquiera de los elementos que entran en el campo de lo educativo. Se puede hablar de calidad del docente, de calidad de los aprendizajes, de calidad de la infraestructura, de calidad de los procesos. Todos ellos suponen calidad, aunque hay que ver cómo se la define en cada uno de estos casos. Pero como concepto es muy totalizante y abarcante, al mismo tiempo que también permite una síntesis.

En segundo lugar, es un concepto **Social e históricamente determinado**: es decir que se lee de acuerdo con los patrones históricos y culturales que tienen que ver con una realidad específica, con una formación social concreta, en un país concreto y en un momento concreto.

Al ser un concepto totalizante, permite mirar los distintos elementos que juegan un papel en la educación en un momento dado. Es un concepto socialmente determinado que tiene sus propias definiciones, y estas definiciones surgen fundamentalmente de las demandas que hace el sistema social a la educación.

Como tercer aspecto, se constituye en **imagen-objetivo de la Transformación educativa**. En una sociedad determinada, la calidad de la educación se define a través de su ajuste con las demandas de la sociedad (que cambian con el tiempo y el espacio).”⁶⁹

⁶⁹ <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

De ello se deriva la determinación y orientación adecuada, de procesos de transformación de la educación, teniendo en cuenta la estructura actual de la educación y cómo debe ser la redefinición para orientar la toma de decisiones hacia un incremento de calidad del sistema educativo.

Como estas definiciones se inscriben en un marco histórico, esto hace que su pertinencia sea específica. Es decir, lo que puede ser calidad para una realidad social puede no serlo para otra; lo que puede ser calidad para una época puede no serlo para otra.

“Por ello, es un concepto útil, ya que permite definir la imagen-objetivo del proceso de transformación y, por lo tanto, se constituye en el eje rector de la toma de decisiones. La calidad de la educación es, de hecho, el orientador de cualquier transformación. Al iniciar cualquier proceso de forma educativa se debe precisar -explícita o implícitamente- qué se entiende por calidad de la educación, es decir, hacia dónde se orientarán las acciones”,⁷⁰.

La calidad, se constituye en cuarto lugar como **patrón de control de la eficiencia del servicio**, pero, además de servir de norte para orientar la dirección de las decisiones, la calidad de la educación puede servir de patrón de comparación para ajustar decisiones y reajustar procesos.

“Un sistema educativo eficiente no será, entonces, aquél que tenga menos costo por alumno, sino aquél que, optimizando los medios de que dispone sea capaz de brindar educación de calidad a toda la población”.

Por lo cual, al decir “mejor educación para toda la población” se crea una relación directa entre dos dimensiones, la sustantiva y la instrumental; lo que permite darle un nuevo valor a la idea de eficiencia en el campo de la educación y avanzar hacia la creación de mecanismos y procedimientos de toma de decisiones que instalen criterios de eficiencia educativa a partir de concretas definiciones pedagógicas de calidad de la educación.

⁷⁰ <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

2.1.5 ¿Qué son las políticas públicas?

“No existe consenso respecto de cuándo aparece el término políticas públicas en la semántica de la sociedad. Se sabe que proviene del término anglófono *public policies*, acuñado por la ciencia política posiblemente en los años cincuenta para referirse a todas aquellas acciones del Estado que poseían alguna orientación o estrategia para resolver problemas sociales (Meny y Thoening, 1992)”⁷¹

Una política pública, se puede definir de manera general o mejor dicho, se pueden entender, como aquellos programas de gobierno, que se plantean y desarrollan en función de un problema o situación determinada. Son las acciones de gobierno que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad; como señala Chandler y Plano, “se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”⁷².

Según la definición del banco mundial en 2011, las políticas públicas “son un plan para alcanzar un objetivo de interés público, son una parte fundamental del quehacer del gobierno. Se pueden definir también como un conjunto de actividades (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos) dirigido hacia un objetivo general”⁷³

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Pallares, al mencionar esa persuasión sobre la población no comenta si es de índole positiva o negativa, pero podemos decir que en ocasiones el bienestar se ve cuestionado en una política restrictiva o de imposición fiscal

⁷¹ Cárdenas Hugo. Un modelo de análisis para políticas públicas.

http://www.academia.edu/1327257/Un_modelo_de_analisis_para_las_politicas_publicas

⁷² Contribución a las ciencias sociales. Investigación monografía, evaluación de políticas públicas

<http://www.eumed.net/rev/cccs/04/srd.htm>

⁷³ EVALSED 2008

por ejemplo, logrando ciertamente esa modificación conductual. Aunque la mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.”⁷⁴

Por otra parte, “las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a las necesidades, intereses y preferencias sociales”⁷⁵.

Se dice también que Las políticas públicas son un conjunto de acciones y decisiones encaminadas a solucionar problemas propios de las comunidades. “En el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir conjuntamente la sociedad civil, las entidades privadas y las instancias gubernamentales en sus distintos niveles.”⁷⁶

Por medio de las políticas públicas se busca solucionar problemas de tipo económico, social, entre otros. Pueden estar orientadas a toda la población las cuales son definidas como *políticas universales* o pueden dirigirse y enfocarse en una parte específica de la sociedad, estas últimas se conocen como *políticas focalizadas*.

Las Políticas Públicas son relevantes, ya que son concebidas como uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población.

2.1.6 La Racionalidad Limitada,

La racionalidad limitada es una teoría de toma de decisiones que surge como oposición a la teoría racional que plantea que los individuos poseen una racionalidad perfecta y cuentan con todos los medios para que así sea, es decir, la información, las creencias y sus análisis personales, son óptimos; en la teoría racional el individuo tiene a su alcance información

⁷⁴ Ruiz López Domingo, Cadenas Ayala Carlos Eduardo. Universidad latina de América. Revista jurídica. ¿Que en una política pública?

<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

⁷⁵ <http://www.observatorioatlanticomujer.gov.co/index.php/politicas-publicas-mujeres-genero>

⁷⁶ http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390

sobre todas las alternativas posibles y dispone de un sistema completo y consistente de preferencias que le permite hacer un perfecto análisis de todas ellas; no presenta dificultades ni límites en los cálculos matemáticos que debe realizar para determinar cuál es la mejor, por lo tanto, garantiza que la alternativa elegida es un óptimo global.

Por su parte, la racionalidad limitada, formulada por H. Simon, plantea que la racionalidad del individuo es limitada ya que no tiene acceso a la información perfecta y completa, ni a la certidumbre e influyen en él factores como la cultura, las organizaciones en las que está inmerso entre otros, además el individuo no tiene ni la estructura perfecta de preferencias, ni la capacidad completa de cálculo, y le afectan factores como la experiencia, la memoria, la percepción, las creencias y la sensibilidad personal. La Teoría de la racionalidad limitada, no asume al decisor como un ser no racional, sino un ser que trata de ser racional con lo que tiene.

En el análisis de política “Simon aplica el modelo de la racionalidad limitada ya que siguen un ciclo fijo (formulación-decisión-implementación-evaluación) del que se esperan unos resultados que se correspondan con los objetivos que han dado pie a la aparición de las políticas públicas”⁷⁷.

2.1.7 Promoción automática

La promoción automática en educación se establece en Colombia con el decreto 230 de 2002 “Por el cual se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional”, específicamente en el Capítulo II Artículo 9 *Promoción de los educandos*. Donde se establece que:

“Los establecimientos educativos tiene que garantizar un mínimo de promoción del 95% de los educandos que finalicen el año escolar en cada uno de los grados.

Al finalizar el año, la Comisión de evaluación y promoción de cada grado será la encargada de determinar cuáles educandos deberán repetir un grado determinado.

⁷⁷ http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/racionalidad_limitada.html

Se considerarán para la repetición de un grado cualquiera de los siguientes educandos:

- a. Educandos con valoración final Insuficiente o Deficiente en tres o más áreas;
- b. Educandos que hayan obtenido valoración final insuficiente o deficiente en matemáticas y lenguaje durante dos o más grados consecutivos de la Educación Básica.;
- c. Educandos que hayan dejado de asistir injustificadamente a más del 25% de las actividades académicas durante el año escolar.

Es responsabilidad de la Comisión de Evaluación y Promoción estudiar el caso de cada uno de los educandos considerados para la repetición de un grado y decidir acerca de ésta, pero en ningún caso excediendo el límite del 5% del número de educandos que finalicen el año escolar en cada grado. Los demás educandos serán promovidos al siguiente grado, pero sus evaluaciones finales no se podrán modificar”.

Así pues, la Promoción Automática se “plantea como una estrategia para enfrentar el fracaso escolar, a través de este sistema de promoción se busca destituir la repitencia de curso y la evaluación punitiva realizada solamente a través de los resultados de los alumnos; por otra parte, se pretenden instituir nuevas posibilidades de trabajo pedagógico y didáctico y nuevas prácticas de evaluación y promoción, lo cual se espera incida de manera directa en la superación de los bajos índices de eficiencia interna y de la calidad y la equidad de los sistemas educativos”⁷⁸

2.1.8 Pruebas Icfes / Saber 11

La prueba SABER se realiza en Colombia, desde los años 90, como una evaluación nacional de la calidad educativa. Se aplica desde 1991 y en ese entonces se hizo con una muestra representativa de 13 departamentos en determinados grados y áreas del

⁷⁸ Rojas Rubio, Manuel V. Promoción Automática y Fracaso Escolar en Colombia. Pág.2
http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/rce25_06contr.pdf

conocimiento. Los resultados de estas primeras evaluaciones proporcionaron información valiosa al Ministerio de Educación Nacional para orientar la formulación de políticas y programas para apoyar el mejoramiento de la calidad educativa.

En 1993-1995 se aplicó nuevamente con representatividad departamental y en 1997-1999 se llevó a cabo una muestra nacional más amplia.

Aunque la presente investigación solo se enfoca en las pruebas realizadas a grado 11, es pertinente nombrar las pruebas a grados 5° y 9° reglamentadas en la Ley 715 de 2001 con carácter obligatorio y censal, con una periodicidad de cada 3 años. Desde entonces se ha aplicado en 4 ocasiones, de acuerdo con los calendarios académicos (A y B) vigentes en las entidades territoriales: la primera entre 2002 y 2003, la segunda entre 2005 y 2006, la tercera en 2009 y la cuarta en 2012. En estas pruebas participan los estudiantes de los grados quinto y noveno en todos los establecimientos educativos oficiales y privados del país.

Las pruebas Icfes, hoy llamadas Saber 11, evalúan a los estudiantes que terminan el grado Once y se preparan para el ingreso a la educación superior.

Así, “a lo largo de los últimos años se han realizado variaciones en la Prueba, lo que dificulta realizar comparaciones que resulten totalmente confiables; desde el 2000, desaparecieron las 17 pruebas electivas y se empezaron a valorar competencias en cada área específica del saber y a retroalimentar a las instituciones. Se reciben los puntajes por área que permiten a los estudiantes analizar dónde son más fuertes y débiles en su conocimiento. En el 2005 la prueba cambia y pasa a evaluar 9 áreas del núcleo común y un componente flexible, además disminuye el número de preguntas y ubica a cada estudiante en un orden de 1 a 1000, definiendo de este modo el puesto que ocupa según los resultados de su prueba”⁷⁹.

⁷⁹ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2011) Compilación de Resultados Pruebas Saber 5, 9 y 11 Valle de Cauca y Santiago de Cali. Pág. 4

Las pruebas SABER 5° y 9° permite que cada institución tenga información sobre de sus fortalezas y debilidades, y da elementos para el diseño, ejecución y evaluación de los planes de mejoramiento institucional. Los resultados, en suma, dan cuenta de los procesos gestados desde el estudiante, el aula, la institución educativa y el sistema educativo en su conjunto, y están orientados a fortalecer los procesos de autoevaluación institucional y diseño de estrategias de mejoramiento.

Por su parte, las pruebas saber 11 sirve como medio de acceso a la educación superior. La definición de los aspectos evaluados en las pruebas se basan en los estándares básicos de competencias definidos por el Ministerio de Educación Nacional definidos como “la capacidad de usar los conocimientos en situaciones distintas de aquellas en las que se aprendieron. Implica la comprensión del sentido de cada actividad y de sus implicaciones éticas, sociales, económicas y políticas”⁸⁰

“Los resultados de pruebas Saber 11 de 2009 hacia atrás, en el Valle del Cauca, no son comparables con el resto del país (A excepción de Nariño), como también los resultados de pruebas Saber 5to y 9no de 2009 no son comparables con los de 2002/2003 y 2005/2006.”⁸¹

2.2 Marco Teórico

Siendo consecuente con el planteamiento que acá se ha formulado, y siguiendo la concepción de que la educación es un proceso de socialización y culturización de las personas con el cual se desarrollan capacidades físicas e intelectuales, habilidades, destrezas, técnicas de estudio y formas de comportamiento ordenadas, todas ellas encaminadas a un solo fin, cuya función es ayudar y orientar al individuo, guiar, conocer y

⁸⁰ Ministerio de Educación Nacional (2006). Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas, Lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Documento No.3, pág.12

⁸¹ Comisión vallecaucana por la educación. (2011) Compilación de Resultados Pruebas Saber 5, 9 y 11 Valle de Cauca y Santiago de Cali. Pág. 6

explotar sus habilidades con miras a su desarrollo personal e inclusión efectiva en la sociedad, además de conservar y utilizar los valores culturales que se le imparte, creando así una identidad. Y que además es considerado uno de los motores más importantes en cuanto al desarrollo social, a la contribución de la equidad y a superación de condiciones - entre otras- de pobreza.

Resulta entonces pertinente realizar un análisis de los diferentes planes de gobierno municipales, los documentos por parte de la Comisión Vallecaucana por la Educación e informes de la SEM –Secretaría de Educación Municipal- en torno a las políticas educativas, teniendo cerca el ideal de constante cambio debido a que busca responder a unas necesidades sociales que condicionan el futuro desarrollo de la misma, como un programa de gobierno, que se plantean y desarrollan en función de un problema o situación determinada, donde no solo se ven inmersos los dirigentes políticos y el sistema Estatal, sino toda la sociedad, padres de familia, docentes, alumnos etc.

¿Pero cómo abordar una temática de estudio de carácter social? Partiendo del supuesto de que “La investigación en ciencias sociales, y por lo tanto en políticas públicas, a diferencia de lo que ocurre generalmente en ciencias naturales, se caracteriza por desarrollarse a partir de varios paradigmas. *Guba y Linncon* en su artículo ***Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa. Antología de los métodos cualitativos en la investigación social***, consideran que son cuatro los paradigmas que orientan las y los investigadores en ciencias sociales: el positivismo, el pospositivismo (o racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo. Estos paradigmas se diferencian básicamente 1- por su manera de “ver” la realidad (ontología), 2- por el tipo de relaciones entre saber e investigador (epistemología) y 3- por la metodología empleada”⁸²

El positivismo es sin duda el más influyente de estos paradigmas, “con este se considera la ciencia como una serie de reglas y procedimientos que permiten establecer claras relaciones de causalidad. En este marco, la actividad científica racional consiste en determinar el

⁸² André-Noël ROTH DEUBEL Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. Pág. 4 <http://www.cilep.net/andre-noel.pdf>

mejor medio para alcanzar el fin proseguido. (...)Desde este paradigma se considera que el investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos (“free of value”) y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de la matemática. Esta lógica de investigación corresponde a la mayor parte del desarrollo científico tradicional, incluyendo en éste el análisis de las políticas públicas. Desde esta perspectiva racional instrumentalista, la conducción de las políticas públicas responde a un modelo normativo de comportamiento de los individuos y de las organizaciones”⁸³; “El análisis de políticas públicas nació y se desarrolló principalmente en esta perspectiva netamente positivista, con la ambición de fundar una ciencia de la política pública (Policy Science), principalmente en los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial”⁸⁴

Esta perspectiva positivista fue fuertemente criticada por Popper y Kuhn, los cuales abrieron paso a una nueva corriente, la postpositivista.

El postpositivismo se diferencia del positivismo en cuanto a las posibilidades de acceder a un entendimiento particular de la realidad. En el postpositivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa, con lo que resulta imposible separar los hechos de los valores pues los primeros quedan siempre cargados a los segundos.

Para los defensores de esta postura la “objetividad es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse mediante la existencia de una comunidad científica crítica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares (Popper) o que se dedica a proponer desde un paradigma alterno o rival otras o mejores explicaciones de los hechos (Kuhn). (...). En el plano metodológico, el postpositivismo critica al experimentalismo y pregona, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales, por el desarrollo de enfoques y teorías incluyendo elementos cualitativos”⁸⁵

⁸³Ibíd. Pág. 4

⁸⁴Ibíd. Pág. 5.

⁸⁵André-Noël ROTH DEUBEL Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. Pág. 5 <http://www.cilep.net/andre-noel.pdf>

Popper plantea que “las políticas públicas son análogas a hipótesis y la implementación de éstas corresponde a una experimentación científica”, por lo cual se deriva la adquisición de conocimiento progresivamente mediante la estrategia del ensayo y error. Para Kuhn, “el conocimiento se adquiere principalmente mediante el desarrollo de teorías rivales correspondientes a diferentes paradigmas o matrices disciplinares defendidas por las diversas comunidades científicas en busca de dominar el campo disciplinar para convertirse en ciencia normal”. Los avances del postpositivismo se evidencian principalmente en el descubrimiento de evidencias y pruebas científicas de forma progresiva, también por revoluciones, que ocurren parcialmente en función de factores sociales y de relaciones de poder, es decir en función de factores externos a la ciencia.

Como oposición a este surge un paradigma desarrollado principalmente por la Escuela de Frankfurt. Tal paradigma comparte las mismas premisas que el postpositivismo, y en particular las de Kuhn, pero, considerando que la actividad investigativa estará irremediabilmente orientada por valores, concluye que la objetividad y la búsqueda de ésta son ilusorias. Los partidarios de dicho paradigma asumen una postura “en valor” y se consideran comprometidos con la transformación social, mediante la eliminación de la “falsa consciencia” de los científicos con la cual pretenden ser objetivos.

Por otro lado, el constructivismo considera que la realidad percibida es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma diferente. La realidad es relativa.

En este contexto el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva (nada es objetivo en el sentido positivista del término) y los descubrimientos resultan de la interacción entre diferentes saberes (diálogo de saberes, intersubjetividad). “Con esta postura epistemológica, se empezó a (re)descubrir también la importancia de las ideas, del discurso y de la retórica en la política en general y en los procesos de las políticas

públicas en particular”⁸⁶. La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad.

Tal como lo plantea André-Noël ROTH DEUBEL, “una interpretación radical de esta postura consideraría que es imposible elaborar teorías o modelos de explicación, y aún menos modelos predictivos, de la realidad política, económica o social, pues ésta es, de una parte, inasequible a la objetividad y, de otra parte, demasiada compleja. Toda teoría no es más que una particular reducción brutal y simplista de la realidad. Por lo tanto, sólo quedan una multitud de interpretaciones que permitan dar sentido, significado, a la acción humana. Las políticas públicas aparecen así como un relato, una historia particular. Los estudios en esta perspectiva revelan también la importancia del uso de metáforas y de otras figuras propias de la retórica”

La mayoría de los análisis de políticas públicas tienden a situarse en las perspectivas derivadas del positivismo (neopositivismo), buscando demostrar relaciones de causalidad entre variables.

“Estos trabajos se centran en la comprobación de hipótesis, en la recolección de datos, en el análisis estadístico con una pretensión a la neutralidad y a la objetividad. De hecho buscan mantener vivo el viejo mito de la Ilustración, presente tanto en el liberalismo como en el marxismo, de gobernar mediante una legitimación basada en evidencias científicas, en la Razón. De esta manera se avanza hacia la racionalización tecnocrática de la sociedad, participando así a una despolitización de la sociedad a nombre de la ciencia y de la verdad expresada por los expertos y burócratas. En una versión menos radical, numerosos autores se sitúan en una perspectiva postpositivista Popperiana. Sin embargo, y particularmente en la práctica evaluativa, el reconocimiento del carácter normativo (es decir cargado de valores) de todo enfoque investigativo se limita a alguna advertencia o referencia a algún dato cualitativo que se parece más a un saludo a la bandera que a una real toma en consideración de los límites del positivismo. En este

⁸⁶ Ibíd. Pág. 5

aspecto, se puede señalar dos de las principales dificultades que encuentra una perspectiva positivista para el análisis de las políticas públicas: Primero, los objetivos y valores de las políticas son rara vez totalmente explícitos y sin ambigüedades como para que puedan ser especificadas claramente mediante una serie de variables dependientes e independientes; y, segundo, la validez de los resultados encontrados -las relaciones causales- para su reproducción en otro contexto o a otra escala está lejos de ser evidente, lo que limita seriamente la utilidad de estos”⁸⁷

Como se vio en los objetivos, la finalidad de esta investigación es comprender la incidencia de las políticas públicas educativas en la calidad de educación de Santiago de Cali en el periodo comprendido entre 1991 – 2013

“El tratamiento de los asuntos públicos implica una acción intencional, mediada por el procesamiento de la información que sobre el asunto poseen los actores involucrados. Tanto la información, como su procesamiento, las decisiones y los resultados hacen parte de las políticas públicas como un proceso de construcción social. Al entendimiento de este proceso se accede por medio de instrumentos teórico-metodológicos propios de la disciplina del análisis de las políticas públicas”.⁸⁸ En torno a esta temática, Parsons formula lo que él llama meta-análisis, el cual implica el estudio del análisis de las políticas públicas en lo que respecta a: modelos, métodos, enfoques, marcos y teorías.

Por su parte, Roth plantea que “la construcción de herramientas conceptuales y metodológicas para permitir una mejor aprehensión de los hechos sociales una tarea esencial para el desarrollo de los estudios sociales y políticos. En este sentido debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los

⁸⁷ André-Noël ROTH DEUBEL. Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. Pág. 5 <http://www.cilep.net/andre-noel.pdf>

⁸⁸ <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM66642011/06.Capitulo1.pdf>

analistas en políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas”⁸⁹, lo que hace que siempre sea necesario un método para acercarse al objeto estudiado.

Las políticas públicas pueden abordar problemas sociales, económicos, políticos y culturales presentes en cada sociedad de manera específica.

Así pues son varios los enfoques planteados para el análisis de las políticas públicas, considerando los mismos como herramientas de análisis multidimensional ya que permiten abordar el objeto desde sus diferentes dimensiones. Entre los marcos de análisis para las políticas públicas se encuentran:

Brobow y Dryzek (1987)

Nombre del Marco	Descripción
Economía del bienestar	Aplica conceptos de la economía del bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de las políticas públicas.
Elección pública	Aplica conceptos de la economía al proceso de decisión política y a la teoría del Estado (votaciones, burocracia, partidos políticos). Guarda relación con las teorías del institucionalismo económico.
Estructura social	Analiza las políticas públicas a partir de las teorías sociológicas sobre el poder, las organizaciones, las instituciones y sobre el enfoque sistémico (funcionalistas).
Procesamiento de la información	Analiza la forma en que las personas u organizaciones eligen, manejan la información, y forman juicios hacia la resolución de problemas. Usa conceptos de psicología, teorías de las decisiones, inteligencia artificial y comportamiento organizacional.

⁸⁹ Roth 2008 a p. 1

Marco Gerencial	Dio origen a la gestión pública. Se concentra en la aplicación de las técnicas de gerencia privada al mejoramiento de la eficiencia en el sector público.	
Marco del proceso de las políticas públicas. Pretende explicar el contexto político de las políticas públicas. Para ello se basa en diferentes enfoques:	Por etapas	Concibe la formulación de las políticas públicas como un proceso compuesto por secuencias racionalmente conectadas.
	Elitista	Se concentra en el poder y su distribución entre grupos y élites.
	Neo marxista	Analiza el proceso de formulación de las políticas públicas dentro de la sociedad capitalista.
	Subsistémico	También conocido como enfoque de redes, comunidades o subsistemas. Estudia las interacciones de los individuos o grupos de individuos dentro del sub sistema político.
	Del discurso	Estudian el proceso de las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación.
	Institucionalista	Estudia el papel de las instituciones en la formulación de las políticas públicas. Con frecuencia recurre a los tres institucionalismos: económico, histórico y económico.
Marco de las políticas públicas comparadas. Compara el desarrollo de las políticas públicas en diferentes contextos	Enfoque Socioeconómico	Ve las reformas en las políticas públicas como el resultado de factores económicos y sociales.
	Enfoque del partido en el gobierno	Estudia el control de los miembros del partido en el gobierno sobre lo que éste último considera importante en políticas públicas.
	Enfoque de lucha de clases	Explica las reformas producidas por las luchas de clases en diferentes países capitalistas.
	Enfoque neo-corporativista	Compara las influencias que tienen los intereses organizados en diferentes países.
	Enfoque institucionalista	Se ocupa de la función del Estado y las instituciones sociales en la definición de las políticas públicas.

Fuente: Adaptado de Parsons (2007).

Marcos de análisis de políticas públicas Roth (2008)

Nombre del Marco	Descripción
Marco Secuencial	Considera a la política pública como un objeto de estudio divisible en etapas (influencia del positivismo). Es el más aplicado y sobre el cual existe mayor desarrollo y bibliografía. Se han desarrollado teorías parciales para las etapas del modelo. Se suele perder la visión de conjunto. Es conocido como el enfoque de ciclo de la política. Es el mismo marco "por etapas", presentado en la anterior clasificación.
<i>Public Choice</i>	La más difundida dentro de la perspectiva neopositivista. La política pública es un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, equilibrio, solución y optimalidad. Es el mismo marco de la "elección pública" presentado en la clasificación anterior.
Marco <i>Institutional analysis and development</i>	Es un marco cercano al neopositivismo. Logra integrar la dimensión cultural. Aunque se presenta como marco general, su base principal se encuentra en la teoría de la elección racional. Propone una arena de interacción entre actores individuales y colectivos desde la perspectiva de la elección racional.
Marco de análisis <i>Advocacy</i>	Concibe un subsistema de política donde diversas coaliciones promotoras de un sistema de

Nombre del Marco	Descripción
<i>Coalitions</i>	valores determinado interactúan o "luchan" por imponer su visión del mundo. Es el mismo marco "subsistémico" presentado en la clasificación anterior.
Marco de análisis por el referencial	Analiza cómo las visiones del mundo construidas por los actores que influyen en la formulación de las políticas públicas.
Marco de análisis Narrativo	Analiza la importancia de la retórica en el posicionamiento de las ideas e intereses en la formulación de las políticas públicas.

Fuente: Adaptado de Roth (2008b).

Aunque estos no sean los únicos enfoque para el análisis de políticas públicas, si deja en evidencia la variedad existente para guiar un estudio.

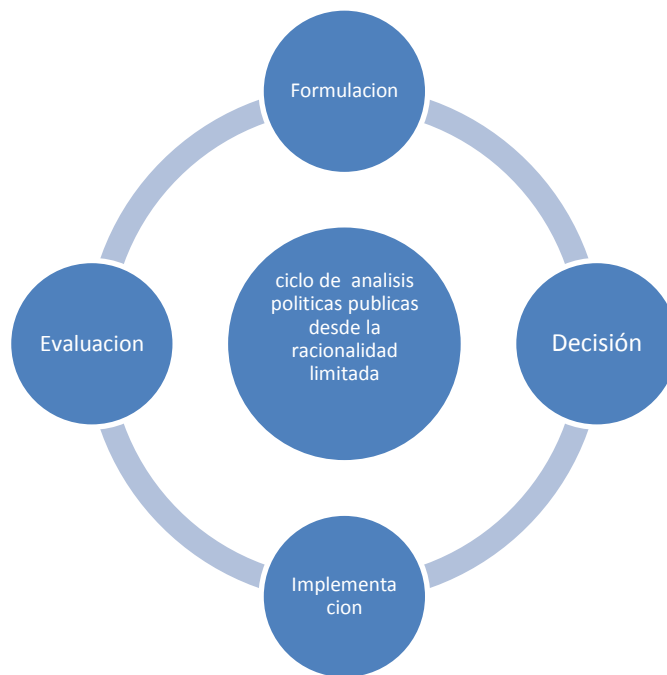
Ahora bien, la propuesta teórica para el desarrollo de esta investigación, es el análisis de las políticas públicas educativas en el aspecto de calidad de educación desde la teoría de la **Racionalidad Limitada**, formulada por Herbert Simon.

El aporte de Simon (1947-1957) “se realiza en un intento por averiguar qué resulta fundamental en los seres humanos como tomadores de decisiones, buscaba una ciencia para la toma de decisiones humanas en las organizaciones, enfatiza encontrar mejores soluciones políticas para las políticas públicas por medio precisamente del análisis técnico de las políticas (Goodin y Klingemann 1996:814); introdujo el concepto de la racionalidad limitada por los decidores públicos (policy makers o fabricantes de política), discutiendo, sin embargo, que la limitación de la racionalidad se podría reducir al mínimo por el conocimiento racional (Parsons, 2007:55-57)”⁹⁰.

La racionalidad limitada surge como crítica al modelo racional, a diferencia de éste, la racionalidad limitada plantea que el individuo nunca obtiene ni cuenta con una información completa y satisfactoria, además está influenciado por la cultura, valores, creencias y demás aspectos sociales que condicionan sus decisiones y bajo estas condiciones toma lo que para él represente la decisión más óptima.

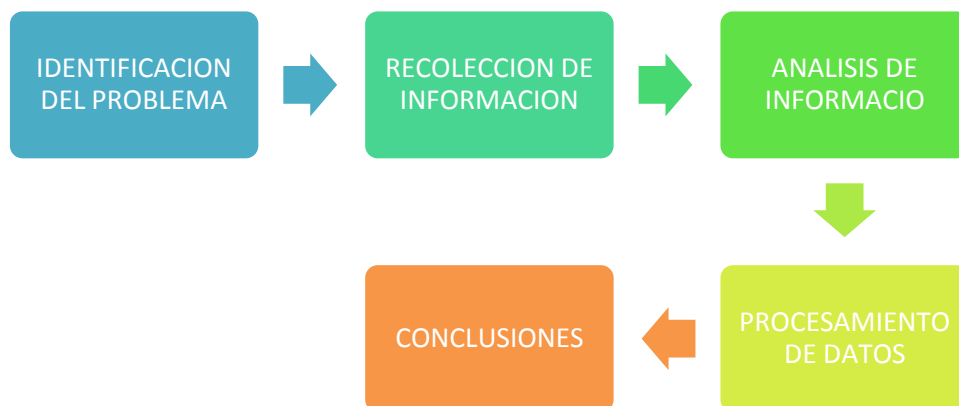
Llevándolo al campo de análisis de políticas públicas, la racionalidad limitada se concibe como un ciclo:

⁹⁰ Ruiz Medina, Manuel. http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/racionalidad_limitada.html



Ahora bien, adaptando dicho modelo a los fines de esta investigación, la metodología que se va a utilizar consiste en la recolección de información y su sistematización tratando siempre de llegar a una respuesta al planteamiento y posteriores conclusiones válidas para el cuestionamiento inicial originadas por la información obtenida. Sin dejar de lado el hecho de que la información procesada no es completa y mucho menos perfecta.

Así pues, este será el procedimiento a seguir:



CAPITULO III

PLANES Y PROYECTOS DE DESARROLLO EDUCATIVO

En el desarrollo de este capítulo se pretende aclarar cómo está articulada la educación nacional desde el punto de vista jurídico (leyes y decretos). Hace un breve recuento de los planes decenales que hasta ahora se han formulado a partir de la consolidación de la ley 115 o Ley General de Educación como guías de acción frente a la misma. Además, se inicia ya con el objetivo de este trabajo que es la temática municipal, realizándose de igual forma una explicación de lo que es el plan decenal municipal “hacia un proyecto educativo de ciudad” derivado de los dos planes decenales de desarrollo y que tiene como periodo de acción la década 2004 – 2014.

La educación en Colombia se establece en la constitución política dentro de los derechos Sociales Económicos Y Culturales, formulada en el artículo 67. Para regular las normas generales del servicio público de educación, surge la ley general de educación o ley 115 de 1994, que se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. Establece las modalidades de atención educativa a poblaciones; la estructura de la educación; la organización para la prestación del servicio educativo; la formación tanto de educadores como educandos; regula los lineamientos para la prestación del servicio y la financiación de la misma.

En su artículo 72 plantea la elaboración de una plan nacional de desarrollo educativo, donde el “Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez (10) años el Plan Nacional de Desarrollo Educativo que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre la prestación del servicio educativo.”⁹¹

⁹¹ Plan decenal de educación 2006 – 2016. Lineamientos para facultades de educación. Ministerio de Educacion Nacional.

EL primer Plan decenal (estipulado en el párrafo de este mismo artículo) se elaboró dos (2) años después de la promulgación de la ley y abarcó el período de 1996 a 2005 e incluyó lo pertinente para el cumplimiento de los requisitos de calidad y cobertura.

3.1 Plan decenal de educación 1996 - 2005

El Plan Decenal de Educación (PDE), “La Educación un Compromiso de Todos”, se planteó como:

“una movilización nacional y un compromiso de todos por la educación”. Su objetivo principal fue “... concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la humanidad a favor de su propio desarrollo y del país.”⁹²

Con su formulación se buscó que el país contara con una visión de largo plazo de la educación, con capacidad de superar la concepción particular de cada administración. Esto con el fin de convertirla en una política de Estado.

La formulación del Plan Decenal, en efecto, fue una gran movilización por la educación, que involucró, tanto el sector gubernamental, como el productivo, los medios de comunicación y, la comunidad educativa. Fue un proceso que se desarrolló de manera descentralizada, donde todas las entidades territoriales estuvieron involucradas en los aspectos de situación, necesidades y el futuro de la educación del país. Las propuestas fueron consolidadas en un solo documento presentado en febrero de 1996. Desde entonces

⁹² Plan Decenal de Educación 1996-2005. La Educación, un Compromiso de Todos. Ministerio de Educación Nacional.

y hasta mediados de 1998, se trabajó en la generación de planes decenales para las entidades territoriales.

“La construcción del Plan Decenal, así como procesos como la Constituyente de 1991; la formulación de la Ley 115 de 1994; la Misión de Educación, Ciencia y Desarrollo (o misión de los sabios), han contribuido a fortalecer el imaginario social de la educación. La educación se concibe como un derecho fundamental de todos los colombianos. Se reconoce además la importancia de que ésta sea de calidad y su impacto en la equidad, en el desarrollo económico del país y en la convivencia democrática. Adicionalmente, diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil, como los empresarios, han dedicado parte de sus esfuerzos al desarrollo de programas relacionados con la educación, convirtiéndola en uno de sus focos de trabajo para materializar su responsabilidad social.”⁹³

Teniendo en cuenta que el objetivo principal de la educación ahora es el aumento de calidad para entrar a competir con las lógicas de mercado actual, durante tres administraciones que pasaron mientras estuvo vigente dicho plan, se observó una continuidad de las políticas en sus lineamientos generales, pero se diferenció en el cómo alcanzar los objetivos del proyecto educativo nacional. Es decir, se continuó con lo planteado en el PNDE pero los esfuerzos o mayores acciones estuvieron encaminadas en diferentes direcciones. Así, durante las administraciones de Ernesto Samper y Andrés Pastrana el mayor trabajo realizado en el campo educativo fue la adaptación jurídica y normativa para la aplicación del modelo educativo neoliberal que se concluyó plenamente durante la administración de Álvaro Uribe Vélez.

La necesidad de “dotar al país de un plan decenal de desarrollo educativo se fundamentó en la comprensión de que la educación, como principal fuente del saber, se constituye en la época en la más cierta posibilidad de desarrollo humano, cultural, económico y social de la

⁹³ Balance Plan decenal de educación 1996 – 2005. “La educación compromiso de todos” Pág. 10 <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-107820.html>

nación. La complejidad de los procesos productivos y de la vida social ha convertido el conocimiento en un bien esencial para la supervivencia y proyección de las naciones. El momento histórico nacional y mundial nos coloca ante la certeza de que una apuesta a futuro de la nación y su gente es más apuesta por la educación.”⁹⁴

En el PDE 1996 – 2005, se plantea la educación como “la posibilidad más cierta de desarrollo social y humano de un pueblo. Es tan determinante el nivel educativo de un país en relación con sus oportunidades de sobrevivir política y económicamente en medio de un contexto de globalización, que la educación es asunto prioritario del Estado y la sociedad civil. Por otra parte, para cada individuo su propio nivel educativo determina en alto grado las posibilidades de acceder a los derechos básicos propios de una sociedad democrática y moderna”.

Los propósitos generales⁹⁵ del plan decenal de educación están establecidos en el capítulo II del mismo. Cinco son los propósitos formulados:

1. Convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos:
“Construir una realidad educativa en la que tanto el Estado en sus diferentes ramas y niveles, como la sociedad civil en sus diversas manifestaciones, asuman la educación como un asunto prioritario y estratégico para el presente y futuro del país; que las políticas educativas trasciendan el nivel de gobierno y se conviertan en compromisos de Estado; que dichas políticas se articulen al plan nacional y a los planes regionales, departamentales, distritales, municipales y locales de desarrollo; que en su elaboración y adopción participen las entidades e instituciones oficiales y privadas y las fuerzas sociales y políticas más representativas de la sociedad”.

⁹⁴ Plan decenal de educación. “educación compromiso de todos”. Introducción. Ministerio de Educación Nacional

⁹⁵ Plan decenal de educación. “educación compromiso de todos” pág. 7. Ministerio de Educación Nacional

2. Lograr que la educación se reconozca como el eje de desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación:

“La educación debe contribuir en forma eficaz y sistemática a la profundización de la democracia, la participación ciudadana, la construcción de una cultura de convivencia y respeto de los derechos humanos y a la conquista de la paz. La identidad cultural de la nación se lograra a través del reconocimiento de la diversidad regional, étnica, cultural, y de las diferencias de género, confesiones religiosas y origen social, de tal manera que como lo propone la Carta Política, la condición de colombiano enaltezca a todos los miembros de la comunidad nacional”

3. Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología:

“Dentro de este propósito se ubica la tarea de colocar la curiosidad y la creatividad como centro del quehacer escolar y crear entre los jóvenes una cultura científica y tecnológica; para estos efectos será necesario el desarrollo de la conciencia crítica y el fomento de la investigación y experimentación científica. Un sistema escolar capaz de hacer ciencia y crear tecnología”⁹⁶.

4. Integrar orgánicamente en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes Estatales y de la sociedad civil:

“Estará constituido por todas las formas de educación, la formal, la no formal, la informal y las modalidades de atención educativa a poblaciones especiales, como la educación de adultos, la educación de los grupos étnicos, la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, la educación campesina y rural y la educación para la rehabilitación social. Con las otras entidades educativas estatales integrara programas tales como la

⁹⁶ Plan decenal de educación 1995 – 2006. http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121191_archivo.pdf

formación profesional que imparte el Sena y la educación infantil que atiende el ICBF Con la sociedad civil concertará y coordinará acciones con todas aquellas organizaciones que cumplen o puedan cumplir alguna función educativo, como los medios masivos de comunicación, las empresas y sitios de trabajo en general. Tomará en cuenta todos aquellos escenarios en donde los niños y los jóvenes puedan recibir formación y conocimiento”⁹⁷.

5. Garantizar la vigencia del derecho a la educación.

Parte sustancial del nuevo concepto de educación que los colombianos deberán integrar a su ideario, es la definición constitucional (Art. 67) de la educación como un derecho fundamental y como un servicio público.

“Que la educación sea un derecho humano fundamental implica que ésta debe comprenderse y asumirse como un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; que la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada sino instituciones educativas creadas y gestionadas por particulares (lo que implica que, todas y cada una de las instituciones educativas registradas a nivel nacional deben responder a las lógicas generales y principios fundamentales de la educación nacional); que la educación, al igual que los demás servicios públicos, es una actividad inherente a la función social del Estado, cuya prestación se debe asegurar en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; y que está sujeta a la regulación y control del mismo. También implica que la sociedad civil tiene derecho a participar en la definición de su destino; que tiene unos fines y objetivos únicos y se orienta por un proyecto educativo nacional.”

Los objetivos del Plan decenal de Educación se establecen en el capítulo tres del mismo;

⁹⁷ Plan decenal de educación 1995 – 2006. http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121191_archivo.pdf

“Objetivos y metas del Plan: A dónde queremos llegar en el decenio”⁹⁸

1. Generar una movilización nacional de opinión por la educación.
2. Lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica.

En aras de este objetivo, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo se propone las tres metas:

- a. Construir en las instituciones educativas los espacios de debate, participación y concertación para todos los miembros de la comunidad educativa, ampliando y perfeccionando los mecanismos establecidos en la Ley General de Educación.
- b. Propiciar la creación de manuales de convivencia democrática, creados colectivamente a partir de la práctica y la reflexión sobre el ejercicio del gobierno escolar y la solución de conflictos.
- c. Promover la enseñanza y el estudio sistemáticos de la Constitución Política y fomentar los principios y valores de la participación ciudadana.

3. Formar ciudadanos que utilicen el conocimiento científico y tecnológico para contribuir desde su campo de acción, cualquiera que sea, al desarrollo sostenible del país y a la preservación del ambiente.

Para el logro de este objetivo se proponen las siguientes metas:

- a. Abrir la práctica pedagógica a todas las formas del conocimiento, tradicionales y modernas, que sean útiles para interpretar, vivir y disfrutar el mundo de hoy.
- b. Actualizar el conocimiento y la formación de valores acordes con las exigencias de la época y como soporte de los comportamientos individuales y sociales de la comunidad colombiana e internacional.
- c. Privilegiar los métodos modernos de trabajo en grupo, solidario y autogestionario, con el fin de producir saber construido colectivamente.

⁹⁸ Plan decenal de educación 1996 – 2005. “Educación compromiso de todos”. Pág. 8 Ministerio de Educación Nacional.

d. Generar mecanismos para que las instituciones educativas conozcan, produzcan, sistematicen, adapten, adopten y difundan las innovaciones e investigaciones, en el campo de las ciencias, la tecnología, la educación y la pedagogía.

4. Afirmar la unidad y la identidad nacional, dentro de la diversidad cultural bajo los siguientes lineamientos:

a. Educar en el respeto a la igualdad y dignidad de todos los pueblos y culturas que conviven en el país teniendo en cuenta la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística.

b. Fomentar la difusión, investigación y desarrollo de los valores culturales de la nación.

c. Hacer que la educación sirva a la protección del patrimonio cultural como eje de la identidad nacional.

5. Superar toda forma de discriminación y corregir los factores de inequidad que afectan el sistema educativo.

Para tal efecto se fijan las siguientes metas:

a. Definir estrategias y acciones para erradicar de la educación todas las situaciones de discriminación o aislamiento por razones de género, raza, etnia, residencia, limitaciones o capacidades excepcionales, origen social, posición económica o credo religiosa.

b. Establecer factores de favorabilidad para los grupos poblaciones más vulnerables y excluidas.

c. Asegurar la educación a los grupos de población que por sus características culturales, étnicas, sociales o personales, requieran de condiciones especiales para su acceso y permanencia.

6. Organizar todos los esfuerzos de grupos sociales en un nuevo Sistema Nacional de Educación, antes de dos años.

Para el logro de este objetivo se realizarán las siguientes acciones:

a. Reordenar la educación formal para superar la falta de continuidad entre niveles, la desarticulación con el medio social y económico, la dualidad entre educación pública y

educación privada y abrir diferentes alternativas de educación, especialmente en los niveles medio y superior.

b. Democratizar, descentralizar y modernizar la gestión de la educación. Para tal efecto, se establecerán los sistemas territoriales de educación y se fortalecerá la institución educativa.

c. Desarrollar formas de concertación con las entidades de la sociedad civil que tienen un papel reconocido en la educación, tales como los medios masivos de comunicación, las empresas, las organizaciones de trabajo.

d. Promover formas de integración y trabajo común con las entidades estatales que tienen funciones educativas pero pertenecen a otros sectores tales como el Sena y el ICBF

e. Comprometer a las familias, las confesiones religiosas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, sean ellas sindicatos, cooperativas, comunales, ONG o gremios económicos en acciones que contribuyan a la realización de los fines de la educación.

7. Promover e impulsar la ciudad educadora para la educación extra escolar.

Para tal efecto, los municipios en coordinación con las instituciones escolares y la comunidad establecerán en el término de un año programas para utilizar los parques, museos, escenarios deportivos, teatros y salas de cine, la calle, los sitios de trabajo, en función del desarrollo de los fines de la educación.

8. Asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad, lo cual supone:

a. Superar la actual fragmentación entre niveles de primaria y secundaria, mediante el establecimiento de unas instituciones educativas articuladas, para permitir el paso del alumno por los nueve grados de educación básica; y propiciar los acuerdos para que se les dé la oportunidad de elegir modalidades de educación media.

b. Sustituir en el curso de los próximos cinco años la escuela y el colegio de bachillerato actuales por el colegio de educación general, e implantar de manera subsidiaria el colegio de educación básica. Establecer en los próximos cinco años por lo menos veinte colegios de elevado nivel académico, especializados en impartir la educación media.

c. Llevar a cabo una descentralización de competencias y funciones que dote a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión. d. Emprender una real modernización de las instituciones escolares, que les permita atender con mayor calidad y eficiencia las funciones que le son propias.

9. Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad.

Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; la formación para la participación y la democracia; y la formación para el trabajo productivo.

El mejoramiento de la calidad de la educación deberá traducirse en:

a. Establecer como requisito para el ingreso a primaria la realización del año obligatorio de educación preescolar ordenado por la Constitución Política.

b. Establecer un examen de Estado al finalizar el noveno grado para evaluar el logro educativo en lectura, expresión y habilidades de pensamiento.

c. Fijar de manera preferente para el ingreso a la docencia la posesión de título de nivel superior.

d. Establecer como requisito para el ingreso al magisterio la presentación y aprobación de un examen de

Estado que será realizado únicamente por el gobierno nacional a través de una institución de reconocida idoneidad académica y ética.

e. Establecer de manera paralela al escalafón docente un sistema nacional de estímulos al ejercicio de la profesión docente, basado en la elevación del nivel de formación profesional (postgrados y doctorados), la innovación e investigación educativa y pedagógica, los resultados de la formación académica impartida y el rendimiento escolar, que se traduzca en mejores condiciones de vida y trabajo.

f. Se profesionalizarán todos los educadores en servicio hasta lograr que el ciento por ciento posea título de nivel superior.

- g. Conseguir que en el año 2005 Colombia cuente con 25 universidades investigativas reconocidas y acreditadas nacional e internacionalmente, integradas al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.
- h. Reglamentar y poner en funcionamiento los sistemas de información, acreditación y evaluación de la educación establecidos por la Ley General de Educación y la Ley de Educación Superior.
- i. Fomentar la publicación y distribución entre la comunidad educativa de revistas pedagógicas, y la realización de intercambios con los pares de otros países.
- j. Diseñar y ejecutar un programa de investigación e innovación educativo y pedagógico, en el que tengan una efectiva participación los educadores, las normales superiores, y las facultades de educación.
- k. Adelantar un programa de dotación de ayudas tecnológicas modernas a las instituciones educativas.

10. Alcanzar las siguientes metas en materia de cobertura del sistema educativo.

- a. Garantizar para el año 2005 que todos los menores entre cinco y quince años de edad puedan cumplir con el mandato constitucional de estudiar obligatoriamente. Esta meta incluye a los menores de los grupos étnicos y a los menores con necesidades educativas especiales. El logro de esta meta implica alcanzar la cobertura total de un año de educación preescolar y de nueve de educación básica.
- b. Duplicar la cobertura de la educación media y superior. En educación media el esfuerzo se concentrara en las áreas técnicas, las ciencias, las matemáticas y las artes. En la educación superior en las ciencias naturales y las ingeniarías no tradicionales.
- c. Darle contenido educativo a la atención de por lo menos el 50% de los niños entre tres y cinco años.
- d. Ofrecer a través de diversas alternativas, especialmente no tradicionales, la oportunidad de completar la educación básica y media a por lo menos 2.000.000 de colombianos en situación de extra edad para cursar los niveles escolares señalados.
- e. Reducir de manera progresiva y continuada el analfabetismo hasta lograr cubrir a la totalidad de colombianos mayores de seis años. Este programa estará bajo la coordinación y

ejecución de las municipalidades con el apoyo del servicio social obligatorio de bachilleres y profesionales.

f. Disminuir el abandono y la repitencia para conseguir que el 90% de los niños que ingresen al grado primero, concluyan el grado noveno en no más de nueve años de escolaridad.

g. Conseguir la escolarización del 90% de los niños de cinco años, de tal manera que el ingreso tardío se disminuya al 10%.

h. Aumentar la capacidad de matrícula de las instituciones educativas, mediante la implantación del sistema de educación abierta para la educación media y para la educación de adultos.

De dichos objetivos y metas se observaron mayores resultados en lo que respecta a la movilización nacional de opinión por la educación (punto 1); el fortalecimiento de la unidad nacional en el aspecto cultural (punto 4); se realizó un gran trabajo en lo que respecta a superar las barreras de discriminación e inequidad del sistema educativo en materia de acceso (punto 5): se presentaron y pusieron en marcha proyectos que pretendían garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad (punto 9) y finalmente, durante las tres administraciones que se desarrollaron dentro de este decenio “se evidenció el mayor esfuerzo en el último punto, principalmente en lo que corresponde al aumento en la cobertura educativa y capacidad de matrícula en instituciones públicas del país”⁹⁹.

Establecidos así los objetivos y metas del plan decenal, se plantea que, “las autoridades educativas nacionales, departamentales y municipales, los órganos de gobierno y los rectores o directores de las instituciones escolares y los responsables de todas aquellas entidades, organizaciones y espacios que cumplen funciones educativas de tipo informal, definirán estrategias y acciones para que los funcionarios a su cargo, los educadores, alumnos, padres de familia y comunidad en general se apropien y desarrollen los fines de la educación consagrados en la Constitución Política, la Ley General de Educación y demás

⁹⁹ Balance Plan Decenal de Educación 1995-2005 (2006) “La Educación, un compromiso de todos”. Ministerio de educación. Pág. 12

disposiciones que regulan las diferentes formas de educación y niveles escolares.” Con cual se hace evidente la descentralización de la educación pasando de lo nacional a lo departamental y municipal. Además con ello se da autonomía para que las instituciones, dentro de la normatividad nacional, formulen, acojan y ejecuten planes y estrategias para mejorar tanto

Definidos los objetivos y metas se establecen ocho estrategias y programas de acción del PNDE:

En primer lugar está el “integrar las diferentes formas, modalidades y sectores de la educación”. El segundo plan de acción y eje principal de esta investigación trata el tema de la calidad educativa; “elevar la calidad de educación” esta estrategia, tal como se plantea en el PNDE, se basa en:

- Cualificación de los educadores

Este programa tendrá como eje la construcción del Sistema Nacional de Formación de Educadores que integrará las normales superiores, las facultades de educación y los institutos de pedagogía. El programa tendrá por objeto la formación inicial y permanente de los educadores. Las instituciones de educación superior, las facultades de educación y las normales superiores encargadas de formar los educadores, realizarán cambios sustanciales en sus concepciones y en su quehacer, a fin de garantizar una formación que transforme y mejore significativamente la calidad de la educación en el país.

- Desarrollo Curricular y Pedagógico

Tiene por objeto transformar los enfoques, programas, contenidos y prácticas en todos los niveles del sistema. Particularmente, en la educación básica y media será indispensable el desarrollo de acciones para innovar y resolver problemas cruciales de los procesos de formación, tales como: la enseñanza de la lectoescritura, las matemáticas, las ciencias, la formación en valores y para la democracia, la educación sexual, la educación ambiental, la educación artística y estética, y la educación para el trabajo.

- Mejoramiento de Ambientes Escolares y dotación de las Instituciones Educativas

La nación y las entidades territoriales, con el apoyo de organizaciones sociales y productivas, apropiarán los recursos y adelantarán las acciones para producir una verdadera transformación en las condiciones materiales y tecnológicas de las instituciones educativas, para ofrecer condiciones que hagan grata y digna la vida escolar y para facilitar el acceso a recursos modernos para la enseñanza, el estudio, la experimentación y la investigación. Este proyecto contendrá las políticas y estándares en materia de construcciones y dotación de las instituciones educativas.

El programa contempla la construcción, dotación y desarrollo de ciudades educativas que serán centros educativos de utilización colectiva, que contarán con laboratorios de ciencias, química y física; equipos audiovisuales, comunicaciones e informática; bibliotecas, auditorios; polideportivos, parques infantiles didácticos; centro de salud y restaurantes escolares. De sus programas y recursos podrán hacer uso las diferentes instituciones educativas y la comunidad en general.

- Programa de Investigaciones

Tiene como finalidad promover la investigación y el estudio permanente de los problemas de la educación en sus diferentes formas y niveles, en los planos conceptual, pedagógico, didáctico, curricular y experimental, como base para la innovación y el rediseño de políticas y programas. Las universidades y las instituciones de ciencia y tecnología darán prioridad a este programa. Con el fin de contar con un centro que sirva de motor al proceso de innovación e investigación en la educación, se creará en Colciencias una unidad especializada de investigación y aplicación pedagógica y didáctica.

- Ampliación de la Jornada Educativa

Las autoridades diseñarán un plan para la ampliación gradual de la jornada educativa y la generación de nuevas oportunidades y espacios para los procesos educativos. El programa incluye el aumento del número de días del calendario escolar y del tiempo de duración de la jornada diaria, según los niveles de enseñanza.

- Premio a la Excelencia Educativa

Las autoridades, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil crearán el "Premio anual a la excelencia educativa", al cual se harán acreedores los jóvenes, los educadores, las instituciones, las comunidades educativas y los municipios que se destaquen en la realización de innovaciones, investigaciones y experimentación educativa, así como en el logro de resultados académicos, eficiencia y gestión del servicio educativo.

- Expedición Pedagógica Nacional

La Expedición Pedagógica Nacional como una misión académica de educadores e investigadores tiene por objeto poner en contacto la intelectualidad del país con la institución escolar y la comunidad educativa, lo mismo que reconocer en forma sistemática las innovaciones y experiencias pedagógicas y acordar líneas de investigación y experimentación con los protagonistas del proceso educativo.

- Producción y Distribución de Textos, Libros, Material Didáctico, e Información en Ciencia, Tecnología, Educación y Pedagogía

Corresponde a todas las instituciones que conforman el sistema educativo nacional, a las entidades territoriales y a la empresa privada, en proyectos concertados, la producción y distribución de textos, libros y materiales de trabajo pedagógico buscando garantizar que los niños y niñas de menores recursos puedan disponer gratuitamente de ellos para su adecuada formación. Así mismo será tarea de las entidades citadas ofrecer a los educadores y a las instituciones escolares el suministro de una biblioteca básica actualizada en todos los temas objeto del quehacer educativo

- Programa de Medios de Comunicación y Recursos Telemáticos

Su objeto es incentivar y apoyar la utilización de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, la informática y las redes telemáticas. Su uso será indispensable para el aprendizaje, el flujo e intercambio de información y conocimientos, y para el mejoramiento permanente de la eficiencia y la calidad de la gestión de las entidades responsables del servicio.

El programa pretende que a través de la radio, los canales públicos locales y regionales o la televisión por cable, se difundan masivamente programas educativos y haya una amplia oferta de canales que permitan su especialización por audiencias o por tipo de

programación. Comprenderá los sistemas de educación formal, no formal e informal y cubrirá todos los niveles educativos. Igualmente se estimulará la creación de centros de recursos tele informáticos en todo el país para la comunicación e interacción vía telemática de educadores, alumnos, investigadores, directivos docentes; igualmente darán la posibilidad de compartir programas educativos y consultar bancos de información nacional y Mundial; permitirán la conexión a autopistas de información como Internet, serán una oportunidad para apoyar la conformación de grupos de discusión y darán la oportunidad para que a través de teleconferencias se compartan clases o seminarios.

- Programa de Niños, Niñas y Jóvenes

Entendiendo que todos los proyectos y programas de acción tienen como fin último la mejor calificación educativa de las niñas, niños y jóvenes, éstos tendrán espacios y proyectos particulares para facilitar su desarrollo integral y el libre desarrollo de su personalidad. Los festivales deportivos, los intercambios culturales, las olimpiadas de matemáticas, las ferias de la ciencia, los proyectos social comunitarios, las emisoras y periódicos escolares, las asambleas, organizaciones de jóvenes y consejos estudiantiles, las ligas deportivas, sociales, académicas y culturales de estudiantes de todos los niveles educativos serán algunos de los espacios que corresponde propiciar a los directivos docentes, los educadores y las autoridades. Un capítulo especial también lo constituyen los programas de seguridad social y protección personal de la niñez y la juventud

La tercera estrategia se centra en la expansión y diversificación de la cobertura educativa.

Una cuarta estrategia es la que trata la temática de “promoción de la equidad en el sistema educativo”.

La quinta estrategia se centra en el “fortalecimiento de la institución educativa”; en sexto lugar, y como otra estrategia está “el mejoramiento de la gestión educativa”. Como séptima estrategia se tiene “la promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo” y finalmente, en el punto octavo, se encuentra la estrategia de “dignificación y profesionalización de los educadores”.

En capítulo V y VI del plan decenal se trata la temática de “financiación” de la educación y “compromisos: la educación un asunto de todos”, donde se ve reflejado tanto la redefinición de responsabilidad del Estado en los temas de educación, como la inclusión del sector privado tanto en la financiación como en el préstamo de educación como servicio. (Tema tratado en el capítulo anterior.)

Para finalizar, en el capítulo VIII del plan decenal se trata la temática de “Evaluación, Seguimiento y Difusión del plan”. Se precisa pues, tal como sucede en el artículo 72 de la ley general de educación, que el plan decenal debe ser evaluado y revisado permanentemente, para cumplir dicho propósito se plantea crear espacios de evaluación y seguimiento por juntas de educación, foros educativos, mesas de trabajo por la educación y las organizaciones de la comunidad educativa.

Habiendo culminado ya la década de éste plan decenal, se realiza por parte del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de Los Andes, un análisis¹⁰⁰ de resultados de la educación en los aspectos propuestos por el PDE. En este documento, se presentan los principales hallazgos de este balance. Se muestra cómo ha sido la evolución institucional del sector; cómo se realizó el proceso de movilización de opinión en torno a la educación y cuáles han sido sus resultados; cuáles fueron los propósitos y cuáles son los avances, retos y experiencias destacadas de cada una de las estrategias y programas formulados en el Plan Decenal de Educación; cómo ha evolucionado el gasto público en educación durante la última década; y, finalmente, cuáles son los retos del sector para los próximos años.

Fortalecimiento de la institución educativa:

Durante la década del plan decenal 1996 - 2005, y según se plantea en el balance del mismo, “la institución educativa se convirtió en la unidad de gestión y organización del sector. La Ley 715 de 2001 incentivó el proceso de integración o fusión, con el cual se

¹⁰⁰ http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-130038_archivo_pdf.pdf

buscó articular bajo una sola administración distintos colegios de una misma zona, para que brindaran a sus estudiantes el ciclo completo de educación (desde preescolar hasta 9º grado, por lo menos).”¹⁰¹

Aunque durante esta década, los establecimientos educativos ya han organizado sus sedes para cumplir con este objetivo, es necesario aun, que se unifiquen sus Proyectos Educativos Institucionales PEI y que fortalezcan sus nuevos equipos de trabajo para responder a ellos. Lo que puede traducir no solo en una unión administrativa, sino que, debe incluir unificación de metas, objetivos, planes y proyectos con la intención de crear un hilo conductor en el proceso de formación de los estudiantes, así los mismos deban pasar por diferentes planteles educativos en su proceso de formación.

Fortalecimiento de los espacios de participación:

Referente a este punto, en las instituciones educativas se instituyó el Gobierno Escolar, conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico, instancias encargadas de tomar las decisiones de carácter financiero, administrativo y pedagógico de los colegios. Del cual forman parte los diferentes miembros de la comunidad educativa: docentes, padres de familia, estudiantes, ex alumnos y representantes del sector productivo. Así se han creado las condiciones para que los establecimientos cuenten con una administración que soporte y apoye al rector y a su equipo de trabajo.

“El avance fundamental durante la última década en este aspecto es la creación espacios participación en la educación. No obstante, para cumplir el objetivo de ejercer la democracia desde la institucionalidad educativa, aún es necesario desarrollar y consolidar las competencias ciudadanas, con el objetivo de que estos espacios se utilicen efectivamente.”¹⁰² Es decir, se busca crear incentivos para cumplir el mandato constitucional (artículo 67) donde se establece que no solo el Estado es el responsable de la educación, sino que, también se incluye el sector social y la familia. Además con el

¹⁰¹ Centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE. (2006) Universidad de los Andes. Balance plan decenal de educación “la educación compromiso de todos”. Pág. 8

¹⁰² Ibíd. pág. 9

ejercicio de la democracia institucional desde la institución educativa, se va creando una cultura de participación ciudadana en torno a los diferentes espacios sociales.

Durante la década, se trabajó en cada una de las ocho estrategias adoptadas para el desarrollo del plan decenal, y aunque los resultados no fueron de un alto nivel de satisfacción, se pueden observar avances e incremento, aunque leves, en el modelo y las políticas educativas del país.

Con este PNDE se avanzó en el fortalecimiento en la formulación de políticas educativas integrales, que incluyeron los sectores sociales en el proceso de desarrollo. “Tres temas han tenido un especial desarrollo: el ambiental, la educación para la sexualidad y los derechos humanos. El desarrollo de las competencias ciudadanas es el eje conceptual que ha contribuido a la articulación de estas políticas educativas.”

En el 2003, el Ministerio de Educación creó la Subdirección de Proyectos Intersectoriales, adscrita a la Dirección de Poblaciones. Con ella se ha fortalecido la capacidad de esta entidad para trabajar con otros sectores.

En cuanto al tema de calidad, que se mide por los resultados de pruebas saber y estudios nacionales o internacionales; se observó, entre 2002 y 2005 para 5^o y 9^o unas mejoras de los puntajes promedio de estas dos aplicaciones de las pruebas SABER en todas las áreas (especialmente en lenguaje y matemáticas) en los dos grados evaluados. Dicho mejoramiento también se dio tanto en las zonas rurales como urbanas, así como en los sectores oficial y privado. No obstante, se puede decir que, en general, en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, aproximadamente menos de la tercera parte de los estudiantes alcanzan el nivel más alto de desarrollo de competencias. Es preocupante que en matemáticas en 9^o grado, sólo 13 de cada 100 lleguen a este nivel. Ciencias Sociales presenta los resultados más bajos de las cuatro áreas. En 5^o grado sólo el 1% llega al nivel más complejo; y en 9^o apenas el 8%.

La calidad de la educación se mide anualmente por las pruebas de estado ICFES. Con él se examinan los conocimientos de los estudiantes de 11^o grado, en las áreas de lenguaje,

matemáticas, geografía, historia, filosofía, idioma extranjero, biología, química y física. “Entre los años 2000 y 2005 hubo un avance relativo, aunque insatisfactorio, en los resultados de las instituciones oficiales. A partir del año 2000 se comenzó a aplicar un nuevo Examen de Estado orientado a la evaluación por competencias, lo que implicó una nueva forma de calificación y de metodología de clasificación de las instituciones educativas. Así, en 2001, el 1% se clasificó en las categorías de desempeño superior y muy superior, y el 5% en la de desempeño alto; en 2005, estos porcentajes llegaron a 3% y 11%, respectivamente.”¹⁰³. En 2003 se evaluó el desempeño de aproximadamente 96 mil docentes y directivos docentes de los colegios oficiales. Los resultados son mejores para los segundos que para los primeros. La evaluación muestra que es necesario mejorar en las áreas relacionadas con la pedagogía y la innovación.

Otro avance que se evidenció en el sector gira en torno de la planificación de los procesos de cobertura en lo que respecta a la demanda de cupos en instituciones públicas, especialmente en las entidades territoriales certificadas. Generándose sistemas de información que permiten identificar y clasificar la demanda de acuerdo con sus características. Lo que ha permitido obtener datos que apoyan las decisiones en el proceso de matrícula anual y priorizar la asignación de cupos para la población en situación de vulnerabilidad.

Tal como se plantea en el balance del plan decenal de educación realizado por el CEDE de la universidad de los Andes

“en la última década ha habido mejoras en la educación rural. Así, se ha disminuido el analfabetismo y la deserción, y se ha aumentado la escolaridad y la tasa de asistencia en primaria y en secundaria. La cobertura neta en la primaria es muy similar entre las zonas rurales y urbanas. En 2004 era de 86% y 84%, respectivamente. Además se ha mantenido prácticamente igual durante la última década. En secundaria se ha incrementado y el aumento ha sido más marcado en las

¹⁰³ Centro de Estudios para el Desarrollo Económico CEDE. (2006) Universidad de los Andes. Balance plan decenal de educación “la educación compromiso de todos”. Pág. 15

zonas rurales que en las urbanas. No obstante, mientras que en 2004 era de 77% en las ciudades, en el campo era apenas de 55%, lo que muestra que la brecha entre las zonas rurales y urbanas para este nivel ha aumentado.

De otra parte, en la última década se ha disminuido la brecha en el acceso a primaria entre los niños de mayores y menores ingresos. Mientras que en 1996 la diferencia en la cobertura neta entre los que pertenecían al quintil 1 (el 20% más pobre) y al quintil 5 (el 20% más rico) era del 9%, en 2004 era del 3%. En secundaria, la brecha también ha disminuido, aunque sigue siendo grande. Para 2004 era del 29 %.”

Se presentó un acceso equitativo a la educación para las mujeres en la última década. Adicionalmente, éstas presentan menores niveles de repitencia y deserción escolar. Se avanzó en la temática del marco de las competencias ciudadanas, a través del Proyecto de Educación para la Sexualidad y la Construcción de Ciudadanía, lo que ha permitido fortalecer la capacidad de abordarlo de manera más sistemática y estructurada desde la escuela.

3.2 Plan Decenal De Educación 2006 - 2016

Basados en estos resultados, y con mucho quehacer en el sector educativo, se formula entonces el plan decenal de educación que abarca la década de 2006 – 2016 bajo la premisa “la educación que queremos para el país que soñamos”. Dicho plan consta de cinco puntos en su estructura; Visión, propósitos generales, objetivos y metas de cada uno de los temas de la agenda, acciones posibles en cada uno de los temas de la agenda y, finalmente, seguimiento, evaluación y difusión del PNDE.

El plan decenal de educación “la educación que queremos para el país que soñamos”, se define como “un pacto social por el derecho a la educación, y tiene como finalidad servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida esta como derecho fundamental

de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple con una función social”¹⁰⁴

Plantea en su documento final once propósitos principales:

1. El Estado debe garantizar el pleno cumplimiento del derecho a la educación en condiciones de equidad para toda la población y la permanencia en el sistema educativo desde la educación inicial hasta su articulación con la educación superior.
2. La educación en su función social, reconoce a los estudiantes como seres humanos y sujetos activos de derechos y atiende a las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional, debe contribuir a la transformación de la realidad social, política y económica del país, al logro de la paz, a la superación de la pobreza y la exclusión, a la reconstrucción del tejido social y al fomento de los valores democráticos, y a la formación de ciudadanos libres, solidarios y autónomos.
3. Fortalecer la educación pública en todos sus niveles, tema prioritario en las agendas nacionales y territoriales, en los planes de desarrollo e inversión de las entidades municipales, departamentales y nacionales.
4. El Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizara la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia calidad y bien común.
5. La educación como política de Estado debe materializarse en políticas, planes, programas, proyectos y acciones que promuevan la cultura, la investigación, la innovación, el conocimiento, la ciencia, la tecnología y la técnica, que contribuyan al desarrollo humano integral, sostenible y sustentable, a través de la ampliación de las oportunidades de progreso de los individuos, las comunidades, las regiones y la nación.
6. Impulsar la actualización curricular, la articulación de los niveles escolares y las funciones básicas de la educación, así como la investigación, las innovaciones y el establecimiento de contenidos, prácticas y evaluaciones que propicien el aprendizaje y la

¹⁰⁴ Plan decenal de educación 2006 – 2016. “La educación que queremos para el país que soñamos”. Ministerio de Educación Nacional. Pág. 16

construcción social del conocimiento, de acuerdo con las etapas de desarrollo, las expectativas y las necesidades individuales y colectivas de los estudiantes, propias de su contexto y del mundo actual.

7. El sistema educativo colombiano debe tener su fundamento en la pedagogía, y estar basado en el respeto y en el reconocimiento social de la acción de los maestros, como sujetos esenciales del proceso educativo de calidad. El Estado garantizará a los maestros condiciones de vida dignas para su desarrollo profesional, personal y ético.

8. En el marco de la Constitución Política de Colombia, y de las normas reglamentarias especiales que regulan la educación para la diversidad étnica y cultural, se debe construir, en concertación con las diferentes etnias, un sistema de educación propio que integre distintos modelos, que responda a sus concepciones y particularidades, y que se articule a un propósito común de nación.

9. El sistema educativo debe diseñar propuestas pedagógicas, y crear condiciones materiales, psicosociales y de seguridad, que respondan a las necesidades educativas de todas las comunidades víctimas del conflicto armado.

10. El sistema educativo debe garantizar a niñas, niños, jóvenes y adultos, el respeto a la diversidad de su etnia, género, opción sexual, discapacidad, excepcionalidad, edad, credo, desplazamiento, reclusión, reinserción o desvinculación social y generar condiciones de atención especial a las poblaciones que lo requieran.

11. La educación debe ser objeto de una política de Estado, expresada en una ley estatutaria concertada con la sociedad, para fortalecer su carácter público, gratuito, incluyente y de calidad.

Entre el plan decenal de 1995 y el de 2006, la primera diferencia que se encuentra entre sus propósitos es cuantitativa. En el primero, los propósitos generales son 5 mientras que en el PDE vigente 11 son los propósitos formulados. Aunque en ambos se concibe la educación como un derecho fundamental y propósito nacional; se busca desarrollar el conocimiento, la ciencia y la tecnología; y se pretende integrar en un solo sistema la institucionalidad del sector educativo, la diferencia existente entre ambos planes radica en que el PDE 2006-2016 profundiza mucho más en la parte pedagógica, reconociendo y respetando el trabajo

de los maestros como pieza fundamental en el proceso educativo; se exalta el respeto y reconocimiento por las diferentes etnias, culturas existentes en el territorio nacional, además reconoce y fomenta el respeto y la igualdad de género, grupos LGBTI, discapacitados y pretende crear condiciones de atención especial a poblaciones que así lo requieran. Se incluyen las comunidades víctimas del conflicto armado tanto desde el punto de vista pedagógico como des la parte psicosocial.

EL PNDE 2006 - 2016 se desarrolla en cuatro capítulos dentro de los cuales se busca definir en primer lugar “El desarrollo de la educación en Colombia”, trata temáticas como “fines de la educación y su calidad en el siglo XXI”; “educación en y para la paz de convivencia y la ciudadanía”; “la renovación pedagógica y uso de las TIC en la educación”; finalmente trata “la ciencia y la tecnología integradas a la educación”. En el punto referente a calidad educativa para el decenio, cuyos aspectos principales son: la garantía de un sistema educativo articulado y coherente en sus diferentes niveles, donde se incluye la educación para el trabajo y el desarrollo humano, con lo que se busca dar respuestas a las exigencias políticas, culturales pero sobretodo económicas del país.

Se centra en fortalecer y desarrollar una cultura de investigación para el pensamiento crítico e innovador y el desarrollo humano sostenible, teniendo en cuenta, claro está, las necesidades que se presenten según el contexto del momento. Al igual que el PDE 1996-2005, trata la temática de evaluación como el proceso mediante el cual se identifican fortalezas, debilidades y se plantean estrategias de fortalecimiento y reestructuración del sistema. Busca consolidar el diseño de currículos orientados hacia el desarrollo de dimensiones del individuo, construcción de democracia y acceso a un conocimiento de calidad que incentive el aprendizaje, la investigación y la permanencia en el sistema. En el segundo capítulo, se establecen las “GARANTÍAS PARA EL CUMPLIMIENTO PLENO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA”; con el manejo de temáticas como “Más y mejor inversión en la educación”; “desarrollo infantil y educación inicial”; “equidad, acceso, permanencia y calidad” y “liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo”. En el capítulo III se plantean los “agentes educativos”,

en este capítulo, se habla del desarrollo profesional, la dignificación y formación de docentes y directivos docentes, así como la inclusión de otros actores, como lo es la familia, en el sistema y desarrollo del sistema educativo. Finalmente, en el capítulo IV se habla de los “MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, EVALUACION Y PARTICIPACIÓN DEL PNDE”; centrado en temas como “plataforma virtual del PNDE”; “comisión nacional de seguimiento”; “instancias nacionales y territoriales permanentes de la coordinación del PNDE”; “red nacional del seguimiento” y “observatorio del PNDE”

Establecidos así los dos planes decenales que hasta ahora se formulan de acuerdo a la ley 115 de 1994 o ley general de educación en su artículo 72, quedan pues establecidos los parámetros o lineamientos a los que se deben ceñir los departamentos, municipios e instituciones para la formulación de su propio plan de acción.

Hablando a nivel municipal, en el año 2004 se presenta el documento final del plan decenal municipal que abarca la década entre 2004 y 2014 y establece los parámetros de acción en materia educativa a seguir, basado en lo estipulado en los planes decenales nacionales de educación.

3.3 Plan Decenal Municipal De Educación.

El Plan decenal municipal de educación para los años 2004 – 2014 “Hacia un Proyecto Educativo de Ciudad”, tal como se plantea en su prólogo:

“es un documento en el que se trata de consignar, de manera ordenada, un conjunto de esfuerzos y esperanzas, para encaminar y hacer posible, mediante la acción, una política educativa municipal, basada en la participación de todos los actores del sector educativo, la comunidad en general y en la gestión integral de la administración pública, con un enfoque de desarrollo centrado en el ser humano y con el sueño de contribuir a la transformación de Santiago de Cali como una ciudad educadora (...) Es una de las posibilidades de integrar a la comunidad, mediante el diálogo de saberes, en la planeación, gestión y acción educativa y, de asegurar un

seguimiento, control y evaluación participativo de los resultados. Es, igualmente, tanto un escenario concreto para reconocer la responsabilidad del Estado como garante del derecho a la educación, como una herramienta para comprometer alternativas y gestionar recursos, teniendo en cuenta que, mayoritariamente, la educación pública beneficia a niños y jóvenes de familias con escasos recursos económicos, que están en situaciones de riesgo o vulnerabilidad social, o que se encuentran discriminados y marginados por ser diferentes.”

El **PMDE** (Plan Municipal de Desarrollo Educativo) comprende un conjunto de lineamientos, políticas, propósitos, objetivos, estrategias, programas y proyectos, definidos mediante un amplio proceso participativo, tanto de actores sociales e institucionales, representantes de los sectores académico y productivo, como de la comunidad organizada y del gobierno.

La finalidad es la de contribuir al desarrollo de una ciudad democrática, pacífica, incluyente, productiva e innovadora, donde el ser humano sea el centro del desarrollo y de la educación, todo lo cual constituye no sólo un derecho, sino también una condición esencial para reducir la exclusión, ampliar la equidad y potenciar las capacidades individuales y sociales de los habitantes de Santiago de Cali, en sus áreas urbana y rural.

Este Plan tiene como finalidad establecer la gestión y organización del sector educativo, la formación hacia una ciudad educadora y la generación, uso y apropiación social del conocimiento, buscando con ello que la educación sea considerada como un factor clave del desarrollo humano y un tema indispensable de la agenda pública municipal, en el marco de hacer de Santiago de Cali, una ciudad educadora.

Tiene como marco constitucional y legal la puesta en vigencia de uno de los principios fundamentales de la Constitución Política de 1991, la democracia participativa, cuya concreción se evidencia en el compromiso de la ciudadanía y los actores con los procesos de planeación, gestión y control de los asuntos públicos. Por otro lado, el Plan Decenal

Municipal de Educación responde a las exigencias establecidas en el artículo 72, de la Ley General de Educación,

En este plan se trata principalmente dos problemáticas: “la insuficiente capacidad de dar respuesta del sector educativo para satisfacer con la calidad; y, las necesidades educativas de todos los grupos poblacionales del municipio”. Se plantea bajo el objetivo principal de “Participar en la construcción de una ciudad educadora, en la que el ser humano sea el centro del desarrollo, mediante la realización de políticas públicas educativas que garanticen la satisfacción del derecho a la educación y el mejoramiento de la calidad de vida en Santiago de Cali.” Se articula además de cuatro objetivos específicos:

1. Construir una gestión pública educativa integral, para el mejoramiento de la calidad, en todos los niveles del sistema educativo.
2. Garantizar una educación de calidad, que asegure el acceso y la permanencia de la población en el sistema educativo, en función del desarrollo integral del ser humano y de la ciudad.
3. Desarrollar procesos participativos de reflexión, investigación y acción, en la dimensión educación- escuela-ciudad, que favorezcan la construcción de condiciones pedagógicas, culturales y sociales, para hacer de Santiago de Cali una ciudad educadora, en contextos de globalización y cambio permanente.
4. Contribuir a la divulgación, socialización y popularización del conocimiento y de diversos saberes del contexto local y de la ciudad-región, en los campos de la ciencia, la tecnología y la estética, para su generación, uso y apropiación social, en procesos de desarrollo sostenibles y equitativos.

En la temática de calidad, se plantea como objetivo de “garantizar una educación de calidad, que asegure el acceso y la permanencia de la población en el sistema educativo, en función del desarrollo integral del ser humano y de la ciudad.” Que se pretende desarrollar por medio de 5 estrategias 1.cobertura y permanencia con equidad y gratuidad. 2. Igualdad, inclusión e integración en el sistema educativo; 3. Pertinencia de la educación; 4.

Articulación educativa; 5. Alianzas estratégicas por la educación; y finalmente 6. Recursos permanentes por la educación.

En resumen, el plan municipal de educación “Hacia un Proyecto Educativo de Ciudad”, implica la acción colectiva y permanente en los ámbitos de: 1. La visión estratégica hacia una política pública educativa municipal; 2. La acción en procura de resolver los problemas que afectan la educación y 3. la movilización institucional y social en favor de la educación. Obviamente es una adecuación basada en el planteamiento nacional o plan nacional decenal de educación del año 1996 – 2006 y los análisis de resultados que hasta la fecha se habían hecho del mismo.

CAPITULO IV
PLANES DE GOBIERNO EN TEMÁTICA EDUCATIVA MUNICIPIO SANTIAGO
DE CALI

En este capítulo se hará un breve recuento de la forma en como se ha abordado la educación en las diferentes administraciones del periodo escogido, se profundizará en la temática de ampliación de cobertura en torno al proceso de implementación y los resultados que hasta ahora se han reportado.

4.1 Planes de Gobierno Municipio Santiago de Cali 1991 - 2013

Como se ha planteado anteriormente, la presente investigación se aborda desde 1991 por el cambio constitucional y el inicio del cambio económico global – la adopción del modelo neoliberal-.

Recordemos que el proceso de descentralización nacional comienza en Colombia para 1983 y se afianza en 1988 donde se descentralizan poderes administrativos y fiscales con la primera elección de alcaldes. La principal finalidad de esta decisión fue crear un vínculo más estrecho entre el Estado y la sociedad, buscando centrarse en las necesidades y demandas que presentaba cada región o localidad con el fin primordial de mejorar la calidad y el nivel de vida de los habitantes.

Nueve han sido las administraciones electas popularmente desde 1988:

ALCALDES ELECTOS 1988 – 2014	PERIODO
Carlos Holmes Trujillo García	1988-1990
German Villegas	1990-1992
Rodrigo Guerrero Velasco	1992-1994
Mauricio Guzmán Cuevas 1995-agosto de 1997. Destituido por presuntos nexos con el narcotráfico.	1995-1997

Sustituido por Julio Cesar Martínez Payán (Agosto 31 1997- diciembre de 1997)	
Ricardo Cobo Lloreda	1998-2000
John Maro Rodríguez	2001-2003
Apolinar Salcedo Caicedo (1 enero de 2004 a mayo 2007) destituido por irregularidades en la contratación del sistema de recaudo de impuestos de la ciudad. Sustituido por Sabas Ramiro Tafur Reyes (mayo 18 de 2007 – 31 de diciembre de 2007) designado por el entonces Gobernador Angelino Garzón.	2004-2007
Jorge Iván Ospina	2008-2011
Rodrigo Guerrero Velasco	2012- actualidad

Conceptualmente se entiende la descentralización como el proceso de distribución del poder central Estatal con la finalidad de potenciar la democracia y mejorar la calidad de vida de la población (Fernando Carrión 2007).

Como se dijo en un principio, en Colombia el proceso de descentralización inicia para el año de 1983 con la cesión de recursos hacia los municipios para fortalecer el desarrollo y avance de los mismos.

Bajo la ley 9 de 1989 se reglamenta la elaboración de planes de desarrollo para municipios con un número de habitantes mayor a 100.000, con el objetivo de impulsar y lograr condiciones para el desarrollo municipal en todos los ámbitos sociales.

La administración de **German Villegas 1990-1992** es la primera administración dentro del periodo analizado en esta investigación, la segunda electa popularmente y la primera en

tener que presentar un plan de desarrollo para el municipio. En este plan de desarrollo se centró básicamente en estrategias de *bienestar social* que incluían de manera específica temas de vivienda, los servicios sociales, la cultura, la ecología, la participación e integración social, los servicios públicos y la seguridad integral.

Durante el periodo de **1992-1994** bajo el mandato de Rodrigo Guerrero y con el nombre de “programa de desarrollo, seguridad y paz Desepaz” se formula el plan de desarrollo cuyas temáticas principales era el bienestar social de sectores populares: empleo, vivienda de interés social, recreación, cultura y convivencia; de promoción económica y desarrollo del territorio.

En la administración **1995- 1997** el alcalde de turno era Mauricio Guzmán Cuevas, quien destacó su gestión por la creación de CaliSalud como entidad promotora de salud adscrita a la secretaria de salud pública. Se ampliaron y mejoraron las condiciones de vida (en cuanto a infraestructura) para la población discapacitada. Incremento la participación de la ciudadanía en las JAL (juntas de acción local).

En la alcaldía de **Ricardo Cobo Lloreda 1998-2000** se comienza a ver claramente la inclusión de la temática de educación de manera específica en los planes de gobierno para el municipio. En este plan de gobierno, se concibe la educación como “una de las necesidades sociales que constituyen un efecto de otras necesidades estructurales, y a la vez, un refuerzo causal de estas, por cuanto bajos niveles de institución se reflejan en bajos ingresos económicos y acceso limitado al empleo y a los servicios sociales básicos; en tanto que elevados los niveles de instrucción y educación de una población contribuye al crecimiento económico y al desarrollo apropiado de condiciones sociopolíticas y culturales”¹⁰⁵

La medición del nivel educativo en la ciudad para el momento se tomó como referencia la evolución de los planes de educación a partir de los resultados obtenidos por los estudiantes

¹⁰⁵ Cobo Lloreda Ricardo, Alcalde de Cali. Lozano Gómez Matilde, directora de planeación. Plan de desarrollo económico y social de Cali 1998-2010

de grado 11 en las pruebas de Estado aplicadas desde 1994 hasta 1997. De este estudio se evidencio que una gran mayoría de instituciones y por ende de estudiantes se ubicaban en un rango bajo de educación, estadísticamente inferiores al estándar nacional, por debajo de un rango de 50 putos (en un rango entre 0 y 100).

Orientado a ello se plantea que una solución es partir de la aceptación del rol estratégico de la educación en el desarrollo social, en asociarlas con la complejidad de la estructura de la ciudad; trascendiendo el objeto puramente pedagógico y adoptando de una manera más global la problemática de ciudad desde una perspectiva macro social y económica. Todo esto con el fin de convertir al ciudadano en un ser innovador innato.

La alcaldía de **John Maro Rodríguez 2001-2003** y su plan de desarrollo “proyecto de vida para todos” se formulan en torno a:



Plantea la dinámica educativa en el título tres del mismo, donde se formulan las “estrategias, actividades estratégicas, indicadores, metas y actividades operativas”

ACTIVIDAD ESTRATÉGICA	ACTIVIDAD OPERATIVA
Ampliar la cobertura que facilite el acceso de la población, especialmente la menos favorecida y vulnerable a los servicios sociales	Optimizar y fortalecer, conjuntamente con otros sectores del municipio, los procesos educativos en los niveles de educación básica, media y superior, así como las

	actividades culturales y científicas, garantizando un incremento de cobertura especialmente en aquellas comunas y corregimientos que presentan mayor déficit.
	Aumentar el número de cupos del servicio educativo

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2001-2003: "PROYECTO DE VIDA PARA TODOS"

Plantea dentro de este punto indicadores como

- Cobertura de los servicios sociales de educación, recreación, vivienda, salud, cultura, deporte y recreación. Aumento o disminución en el acceso (uso) de un servicio social medido por la relación: Población atendida sobre población objetivo.
- Cobertura en educación. Medida como el número de alumnos matriculados en el nivel básico, en establecimientos municipalizados como porcentaje de la población objetivo en un determinado año.

Como meta plantea Incrementar la cobertura en educación básica, en 10% al año 2003

ACTIVIDAD ESTRATEGICA	ACTIVIDAD OPERATIVA
Desarrollar y fortalecer los servicios sociales, de manera que respondan a las necesidades concretas de la población menos favorecida	Desarrollar el sistema de evaluación permanente de la calidad de la Educación
	Fomentar en la Educación Básica y Media programas curriculares coherentes con las condiciones sociales y económicas del territorio,

	con perspectiva de género y de grupos étnicos, con énfasis en la ética, los valores y la investigación.
	Gestionar recursos regionales, nacionales y de cooperación internacional para el fortalecimiento de la Educación Técnica y el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.
	Construir comunidad educativa y fortalecer procesos de democratización del gobierno escolar
	Desarrollar la educación de Adultos y Educación Especial, propiciando condiciones para el desempeño laboral y social en condiciones dignas
	Apoyar los programas de mejoramiento social y profesional de los educadores, diseñando e implementando un plan de formación y actualización docente.
	Dotar de textos, material didáctico y equipos a los planteles educativos a cargo del municipio.
	Construir, remodelar y/o mantener la infraestructura física de los

	centros educativos municipales
--	--------------------------------

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2001-2003: "PROYECTO DE VIDA PARA TODOS"

En este punto plantea como indicadores

- Pruebas del ICFES. Porcentaje de alumnos clasificados en promedio alto, en un determinado año
- Pruebas del ICFES. Porcentaje de Institutos Técnicos Municipales clasificados en rendimiento alto, en un determinado año

Como metas

- Incrementar el número de alumnos con clasificación en promedio alto, al 60%, al año 2003
- Incrementar al 100% los Institutos Técnicos Municipales clasificados en rendimiento alto, en el año 2003

Alcaldía **Apolinar Salcedo Caicedo 2004-2007**, en su plan de gobierno concibe la educación como el instrumento más importante para la reconstrucción de Cali, y la plataforma para lanzar la ciudad al futuro y lograr su desarrollo como gran ciudad, a la altura de las más competitivas, importantes y humanas del mundo.¹⁰⁶

El objetivo básico planteado por la alcaldía es el garantizar el cumplimiento del derecho a la educación como mandato constitucional, promoviendo el acceso, permanencia y continuidad de niños jóvenes en el sistema escolar.

El alcalde declara la educación en emergencia y propone incorporar al sistema educativo 200.000 niños y jóvenes impulsando determinadas estrategias y programas:

- Desarrollo institucional del sector, una mejor administración para dar más educación.

¹⁰⁶ <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/programadegobierno.pdf>

- Acceso gratuito a las instituciones educativas del municipio.
- Ampliación de cobertura con prioridad a estratos socioeconómicos más pobres.
- Estudiar la factibilidad de ampliación del servicio educativo por concesión con instituciones privadas.
- Generar desarrollo social a partir de acceso a la educación para poblaciones desprotegidas: educación especial, discapacitados, desplazados, niños en situación de calle.
- Lograr entre ONG'S la nación, el municipio y el ICBF garantizar nutrición para menores de sectores vulnerables.
- Establecer ciertos niveles de calidad docente para garantizar un óptimo de calidad educativa en los educandos.

Así, el alcalde propone “un plan educativo para la producción”, propone tener un colegio industrial por comuna; fortalecer bibliotecas y centrales didácticas; establecer un programa educativo para niños súper dotados.

Alcaldía **Jorge Iván Ospina 2008-2011** bajo el programa “Para vivir la vida dignamente”, la principal propuesta en temas educativos giro en torno a las denominadas ciudadelas educativas:

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2001-2003: “PROYECTO DE VIDA PARA TODOS”

3.2.4 MACROPROYECTO: CIUDADELAS EDUCATIVAS	Ejes de Proyecto
<p>Las Ciudades educativas trascienden la concepción tradicional de las instituciones escolares y se convierten en polos de desarrollo de talentos y de proyectos de vida, para que todo momento y espacio sea una oportunidad para aprender y enseñar, formal e informalmente, constituyéndose en un modelo de formación integral para la población.</p> <p>Objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - edificar equipamientos educativos accesibles - desarrollar un modelo de formación integral que vincule el proceso de aprendizaje al territorio, la población y al ejercicio de gobernabilidad 	<p>Equipamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ciudades educativas. <p>Procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Generación de espacios de aprendizaje y encuentro ciudadano. - Desarrollo de procesos lúdico pedagógicos para la apropiación de las ciudades como referentes ciudadanos. <div style="border: 1px solid black; background-color: yellow; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>PROYECTO MOVILIZADOR: CIUDADELAS EDUCATIVAS.</p> <p>La construcción y operación de equipamientos de esta magnitud, se constituyen en escenarios para generar empoderamiento ciudadano en condiciones dignas, donde todo momento y lugar sea una oportunidad para aprender y enseñar, constituyéndose en un nuevo modelo de formación integral.</p> </div>

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011: "PARA VIVIR LA VIDA DIGNAMENTE"

En este caso se plantearon dos metas principalmente:

Meta	Indicador	Unidad de medida	Linea de base	
			Valor	Período
A diciembre de 2011, se han construido cuatro ciudades educativas	Ciudades educativas	Número	0	2007
A diciembre de 2011, se han construido cuatro macro bibliotecas dentro de cada ciudadela educativa	Macro bibliotecas Construidas	Número	0	2007

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011: "PARA VIVIR LA VIDA DIGNAMENTE"

Otro eje importante fue la denominada “nueva cultura educativa”

3.2.5 MACROPROYECTO: UNA NUEVA CULTURA EDUCATIVA.	Ejes de Proyecto
<p>Es principio fundamental garantizar el derecho a la educación de calidad, superando el paradigma de la enseñanza y fortaleciendo el del aprendizaje, valorando las potencialidades y el talento humano como fuente de riqueza social y cultural, estimulando el emprendimiento, la creación y la investigación, pilares esenciales para el desarrollo y la competitividad.</p> <p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aumentar la cobertura en todos los niveles y modalidades de la educación formal y la formación para el trabajo y el desarrollo humano - transformar las prácticas pedagógicas y administrativas de la educación - transformar las instituciones educativas en ejes del desarrollo social y comunitario del Municipio. - posibilitar la continuidad educativa a los niños, niñas y adolescentes, mediante la reorganización del sistema, de forma que articule los diferentes niveles educativos. - promover la formación del Talento investigativo, creativo y emprendedor en docentes y estudiantes. - Subsidiar el ingreso a la universidad pública a estudiantes de los estratos 1 y 2 que cumplan con los criterios de selección establecidos 	<p>Equipamientos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Red Municipal de Educación Tecnológica. - Centro de Investigación e Innovación Pedagógica. <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ampliación de la cobertura educativa oficial. - Implementación de la gratuidad educativa para los estratos socioeconómicos 1 y 2. - Fomento a la etnoeducación. - Fortalecimiento de la educación artística. - Promoción de la Lectura y la Escritura - Red de bibliotecas (Biblio Bancos). - Promoción de la caleñidad, la cultura ciudadana y el civismo. - Restitución del derecho a la educación de la población desplazada asentada en la ciudad. <p>Procesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Certificación de instituciones educativas saludables. - Promoción de la dignificación y cualificación del docente. - Formulación de un nuevo modelo pedagógico de formación Integral - Promoción del IPC para ampliar sus servicios al nivel superior no formal. - Plan Talentos para el ingreso a la universidad

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011: “PARA VIVIR LA VIDA DIGNAMENTE”

Las metas formuladas ante este Macroproyecto fueron:

Meta	Indicador	Unidad de medida	Línea de base	
			Valor	Período
A Diciembre de 2011, se ha incrementado la cobertura escolar (5-17 años) de 86.9% a 92%.	Tasa de cobertura escolar	%	86.9	2007
A Diciembre de 2011, se ha duplicado el número de establecimientos Oficiales, clasificadas en nivel alto en las pruebas de ICFES	Establecimientos oficiales con nivel alto en el ICFES	%	22	2007

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011: “PARA VIVIR LA VIDA DIGNAMENTE”

En la administración actual, bajo el mandato de **Rodrigo Guerrero 2012-2015** se formula el plan de desarrollo “CALIDA” en el cual se establece en la línea 2 las metas respecto al tema educativo. Evidentemente la principal preocupación de esta administración es la temática de la cobertura y acceso a la educación con calidad, busca que los cupos en cobertura por educación contratada vuelan a aumentar, resalta los avances de infraestructura educativa pero no deja de lado el ideal de que es necesario una dotación tecnológica para el óptimo desarrollo del nivel educativo municipal.

Frente a esto considera que, es una necesidad inaplazable continuar con el mejoramiento de las sedes y aulas y en su conectividad, al tiempo que se profundiza en la capacitación de maestros.

4.2 El proceso de ampliación de cobertura por educación contratada en el municipio de Santiago de Cali

Comprendiendo la educación como la base del desarrollo social se han formulado y puesto en marcha planes y proyectos nacionales y municipales que buscan garantizar el acceso a la educación que se concibe como condicionante para superar los niveles de desigualdad, pobreza y reducir las brechas sociales. Bajo este ideal, se han adelantado proyectos, políticas y programas centrados en la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad educativa.

Desde la puesta en marcha del programa de ampliación de cobertura en educación, se ha visto un aumento significativo en la oferta de cupos escolares, “según los informes del Ministerio de Educación Nacional Revolución Educativa 2002-2010, uno de los principales resultados obtenidos en materia educativa, es el incremento promedio de las tasas nacionales de cobertura educativa, debido especialmente al aumento en el número de alumnos que estudian con cargo al presupuesto público destinado a la educación en todo el

país, provenientes tanto del Sistema General de Participaciones, como de los recursos propios que los municipios y departamentos destinan a este sector”¹⁰⁷

Son varias las estrategias planteadas por el gobierno nacional para la puesta en marcha a nivel municipal en cuanto al incremento de la oferta de cupos educativos financiados con recursos del Estado. Dichas estrategias presentan tanto aspectos positivos como negativos tanto desde el impacto sobre la cobertura como la calidad.

La educación contratada fue una de dichas estrategias. “Consiste en pagar o contratar con recursos públicos la educación de estudiantes de escasos recursos económicos en instituciones educativas privadas, previa verificación, como lo indica la Ley 715 de 2001, de que no existan cupos en instituciones educativas públicas, bien sea porque todos los cupos estuvieran asignados o porque debido a problemas como déficit de personal docente, insuficiencia o deficiencia en mobiliario escolar e infraestructura educativa no se pudieran utilizar las aulas escolares disponibles en el sector educativo oficial.”¹⁰⁸

Inicialmente, la educación contratada solo se podía y debía aplicar cuando se demostrara la existencia de déficit de cupos educativos oficiales. La ampliación de cobertura por contratación educativa, comienza su implementación a nivel nacional con la Ley 715 de 2001 y el artículo 27° que se refiere expresamente a la contratación. “Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición. Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o

¹⁰⁷ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al Programa de Ampliación de Cobertura en Santiago de Cali. Pág.6.

¹⁰⁸ *Ibíd.* Pág.7.

distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley”.

Tanto en el Departamento como en el municipio de Santiago de Cali, los primeros contratos de ampliación de cobertura educativo mediante contratación educativa se realizaron para el periodo escolar 2002 – 2003.

La contratación educativa ha generado opiniones a favor y en contra. Están quienes la consideran como oportuna y ágil para atender a la población en edad escolar que no cuenta con un cupo en el sistema educativo oficial. De otra parte, están quienes la resumen como una manera directa o indirecta de contribuir al debilitamiento del sistema educativo oficial.

Con la constitución de 1991 se formula la educación como un derecho social obligatorio entre los 5 y los 15 años de edad y gratuito en las instituciones públicas, por el cual velará no solo el Estado, sino la sociedad y la familia. Para cumplir este mandato constitucional el Estado está en la obligación de formular propuestas, planes y proyectos que respondan las demandas sociales en el sector educativo; es así, como surge el proyecto de ampliación de cobertura educativa con gratuidad. “En Colombia, los antecedentes de la ampliación de cobertura por contratación educativa, data del siglo XX, cuando surgió la educación misional contratada, donde era la iglesia católica la encargada de dirigir, coordinar y administrar el servicio público educativo(...) Posteriormente, en la pasada década de los noventas, Colombia puso en marcha el programa de ampliación de Cobertura Paces, para educación secundaria. La estrategia consistió en la adjudicación de bonos educativos que cubrían con recursos públicos hasta la mitad de los gastos de la matrícula en colegios

privados y dichos bonos se renovaban mensualmente de acuerdo con desempeño académico del estudiante beneficiario”¹⁰⁹

En el municipio de Santiago de Cali, hace más de 18 años se vienen desarrollando programas de cobertura educativa con entidades sin ánimo de lucro, pero es a partir de 2003 que comienza con fuerza el fenómeno de educación contratada.

Cabe aclarar que por ser una de las principales ciudades del país y principalmente del pacífico Colombiano, Cali ha recibido durante los últimos años una gran cantidad de población en situación de pobreza y desplazamiento que ha aumentado el número de habitantes de manera desordenada y que ha incrementado la cantidad de cupos requeridos en temática educativa que no ha sido capaz de atender.

Esta última es quizá una de las razones principales por las cuales el sector educativo oficial en Cali, presenta una cruda realidad. Iniciando con la falta de infraestructura educativa oficial, especialmente en las comunas 1, 13, 14, 15, 16, 18 y 21, donde está concentrada la mayoría de la población estratos 1 y 2; “y donde prácticamente desde hace 30 años no se construye infraestructura educativa oficial, pues con corte al 2010, la única excepción la constituye el colegio por concesión, construido hace un (1) año en el sector de Potrero grande, que no alcanza a cubrir el déficit de las comunas en mención. A ello se suma la congelación de la planta docente durante más de 8 años, lo que ha impedido contar con talento humano suficiente y especializado en la carrera docente para cubrir la demanda” – informe comisión vallecaucana por la educación-.

La congelación de la planta docente llevo a que la infraestructura existente callera en deterioro que junto a los recursos limitados fue haciendo cada vez más difícil la ampliación de cobertura educativa mediante el fortalecimiento del sector oficial, concentrándose las posibilidades de ampliación de cobertura en la estrategia de contratación educativa con

¹⁰⁹ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al Programa de Ampliación de Cobertura en Santiago de Cali. Pág.9.

colegios privados de limitada calidad y capacidad de fortalecimiento, la cual se terminó aplicando tanto en zonas de la ciudad con reconocido déficit de cupos educativos, como en sectores donde existía una oferta educativa oficial con posibilidad de atender la demanda de cupos de sus áreas de influencia.

El programa de ampliación de cobertura se ha visto permeado por situaciones que lo han puesto en la cuerda floja.

Una de estas situaciones se presentó “durante los primeros años de expansión de la estrategia de ampliación de cobertura por contratación educativa, se permitió la prestación del servicio educativo en estrechas casas de familia adecuadas como colegios y que eran atendidos simultáneamente por personal que podían o no tener adecuada cualificación como docente. Aunque desde ese entonces (Año 2003) y hasta la actualidad, dicha situación no aplicaba para todos los colegios, si representaba un gran porcentaje del total de los establecimientos contratados”¹¹⁰, situación que evidentemente ponía en entre dicho el programa de ampliación de cobertura, pues no se cumplía los mínimos requerimientos formulados y la calidad de educación era cuestionable.

Para el 2005 sale a la luz pública un escándalo por la pérdida de dineros destinados a la ampliación de cobertura, 16.000 millones de pesos que debían ser invertidos en la educación de cientos de niños y jóvenes por contratación educativa, situación que puso el programa en el ojo del huracán. Desde diferentes puntos se hizo seguimiento al tema y en la publicación que realizó El País el 11 de Febrero de 2007, se cita declaración realizada por la Fiscalía en la que se califica como “una empresa criminal encaminada a defraudar patrimonialmente al municipio de Cali, donde personas que ostentaban calidades de concejales incidieron en la suscripción de contratos del programa de ampliación de cobertura”¹¹¹.

¹¹⁰ Ibíd. Pág.17

¹¹¹ Periódico El País. (11 de febrero de 2007) “Así fue el robo a la Educación”.

En esta ocasión funcionarios de la administración municipal y concejales resultaron inmersos en investigaciones hechas por la Procuraduría, por “presunta orientación de la asignación de cupos del programa de Ampliación de Cobertura hacia determinadas fundaciones y establecimientos educativos, cobro de “peaje” por cada una de las asignaciones, falsedad de documentos, suplantación de alumnos, relación fraudulenta de gastos”¹¹².

El periodo comprendido entre 2005 y 2007 se denomina como “la época de los caciques de la contratación educativa, en la que concejales pedían un peaje de hasta el 15% para asignar cupos, el intermediario se quedaba con otro 5% y la fundación que representaba al colegio con el 5% o 10%. Al final el colegio sólo recibía menos de la mitad del valor real por alumno atendido”,¹¹³dejo al descubierto la grave situación que se presentaba con los dineros de la educación y se confirmaba la denominada “cuerda floja” en la que se encontraba el programa de ampliación de cobertura educativa en el departamento.

Después de dicho escándalo, quedaron en evidencia instituciones que no cumplían los requerimientos para el préstamo del servicio educativo. Ante esta situación fueron varios los inconvenientes que se presentaron para la finalización de contratos ya que muchas de estas instituciones presentaron demandas y tutelas y en otros casos la Secretaría de Educación se vio obligada a seguir las contratando pues no había otra oferta en la zona.

A partir de dicha situación, el control y seguimiento que se le ha dado al programa de ampliación de cobertura ha sido mucho mayor, esto hizo que la secretaria de educación tuviese un control más estricto sobre los cupos que se contrataban.

A partir de 2007, el programa de ampliación de cobertura ha presentado unas transformaciones importantes que van, como se mencionó en el párrafo anterior, desde el control de los cupos, hasta información que permite controlar los procesos de matrícula y

¹¹² Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al Programa de Ampliación de Cobertura en Santiago de Cali. Pág.18

¹¹³ *Ibíd.* Pág. 18

control de los estudiantes que hacen parte del sistema. Esto ha sido de vital importancia para la transparencia del programa, para conocer debilidades y fortalezas en el mismo.

Es a partir del periodo 2009-2010 donde se inicia una aplicación más efectiva de dichas medidas. Las fallas¹¹⁴ que se buscaban solucionar giraban en torno:

1. Demoras por parte del Municipio en el desembolso del anticipo del 40% en algunas instituciones.
2. Existencia de contratos con instituciones que no tienen capacidad de gestión y que dependen para su sostenimiento de los recursos provenientes del Programa.
3. Colegios del Programa que admiten estudiantes provenientes de instituciones educativas oficiales, cuando el propósito es ampliar cobertura a estudiantes que no poseen cupo.
4. Colegios del Programa con estudiantes de estratos 3 y 4 subsidiados, cuando está destinado a favorecer a los estratos más bajos.
5. Falta de seguimiento oportuno por parte de la interventoría.
6. Aulas de clase en los colegios contratados con más de 45 alumnos.
7. Inconsistencias con nombres de alumnos, documentos de identificación, fechas de nacimiento, direcciones y doble registro de alumnos en el sistema de información de matrículas.
8. Fallas en el registro de asistencia de los alumnos y en algunas se evidenció que fueron diligenciadas posteriormente.
9. La infraestructura de algunas instituciones no cumple con los requisitos necesarios para prestar el servicio educativo con calidad. Algunas son residencias convertidas en colegios.

¹¹⁴ Informe de Auditoría: Numerosas irregularidades en ampliación de cobertura educativa encontró Contraloría de Cali. Santiago de Cali, enero 22 de 2009

10. Algunos docentes contratados no reciben ni siquiera un salario mínimo, no están afiliados al sistema de seguridad social y los pagos son a destiempo. Además, algunos de los docentes no cumplen con los perfiles requeridos.

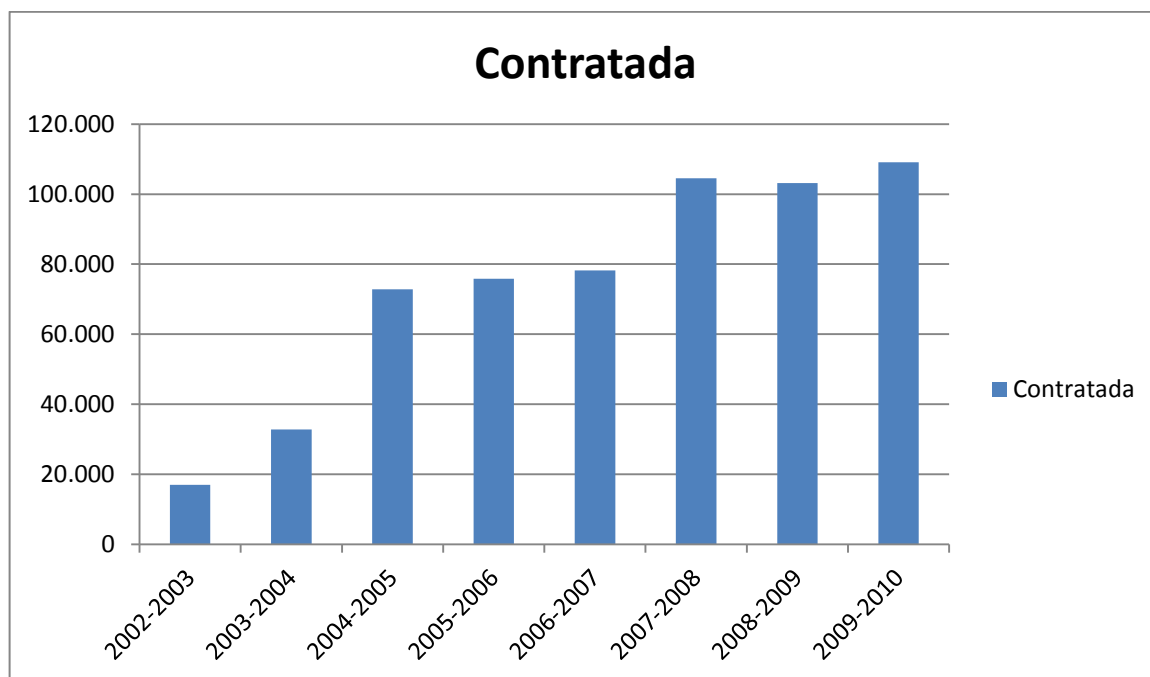
11. Inconsistencias en la contabilidad de algunos colegios: soportes de gastos por un monto mayor al contractual, comprobantes de egreso sin número consecutivo, entre otros.

12. Algunos colegios presentan gastos que no tienen relación con la canasta educativa.

En cifras, el crecimiento del programa de ampliación de cobertura educativa por educación contratada en el municipio de Cali presento una expansión rápida “pasó de 16.950 estudiantes en el año lectivo 2002-2003, a 32.839 en el 2003-2004 y luego a 72.803 en el 2004-2005; para el año lectivo 2005-2006, sólo aumenta a 75.843 y en el 2006-2007 a 78.181. Pero para el 2007-2008 vuelve y repunta a 104.493, en el 2008-2009, baja a 103.148 y para el año 2009-2010 llegó a 109.060 matriculados”

Año lectivo	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Contratada	16.950	32.839	72.803	75.843	78.181	104.493	103.148	109.060

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL



FUENTE: ADAPTACION DEL CUADRO ANTERIOR

Aunque a nivel municipal se ha venido aplicando de manera ininterrumpida y creciente la estrategia de ampliación de cobertura por educación contratada, se observa para el 2007, “la tasa total de cobertura educativa bruta y neta desde grado cero hasta grado once, no ha reportado cambios significativos, debido a que el total de estudiantes matriculados en Cali en todos los niveles educativos tanto del sector público como privado, comenzó a mostrar una ligera tendencia hacia la reducción, debido a que existe una migración de estudiantes desde el sector educativo privado hacia el oficial, motivados especialmente por los cupos financiados con recursos públicos en los colegios de contratación educativa de carácter privado”¹¹⁵

Bajo la lógica de control en cobertura y educación contratada, a partir de 2009 se inicia una reducción de contratación en zonas donde el sector oficial cuenta con cupos y capacidad de respuesta frente a la demanda educativa y por el contrario se pasa a un aumento de los mismos en comunas donde el déficit es notorio.

¹¹⁵ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al Programa de Ampliación de Cobertura en Santiago de Cali. Pág.17.

Así pues, entre 2007 y 2010 las cifras en reducción y ampliación de cupos fueron:

	2007-2008 2008-2009	2008-2009 2009-2010	Neto
Cupos reducidos	8009	7938	15947
Cupos incrementados	6764	13850	20614
Neto	1245	5912	4667

FUENTE: CALICOMOVAMOS

“Las comunas donde no existe déficit actual son: 3, 4, 8, 11 y 12 y en algunos sectores de la comuna 7. En estas zonas hay 5.686 estudiantes en colegios contratados. Mientras que las comunas con mayor concentración de educación contratada son: 6, 13, 14, 15 y 21, que representa el 75% del total de contratación en la ciudad.”¹¹⁶

Comunas sin déficit:

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Diferencia 2007-2008 2008-2009	Diferencia 2008-2009 2009-2010
Comuna 3	1.240	734	96	1.609	656	169	-487	-1.440
Comuna 4	1.961	2.071	1.182	1.195	755	790	35	-405
Comuna 7	2.805	3.159	3.803	1.788	4.233	3.584	-649	1.796
Comuna 8	619	476	290	471	501	281	-220	-190
Comuna 11	1.487	857	716	813	317	410	93	-403
Comuna 12	987	1.051	1.445	1.109	773	452	-321	-657
Total	9.099	8.348	7.532	6.985	7.235	5.686	-1.549	-1.299

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

Para la contratación al inicio de cada año lectivo, se formula a partir de estudios de insuficiencia de cupos, pero hay que aclarar que dicho estudio es complejo en su desarrollo

¹¹⁶ Ibíd. Pág. 25

por la constante movilidad de los habitantes entre comunas y barrios. Además también hay dificultades ya que son simultáneos los tiempos de matrícula y necesidad de contratación.

Como solución a dichos contratiempos, la secretaria de educación municipal ha creado el SIGE (sistema de información de la gestión educativa), con él, se busca tener un mayor control en el proceso de contratación y otorgamiento de cupos. Este sistema ha permitido, entre otras cosas, identificar instituciones que no cuentan con el mínimo de garantías para prestar el servicio de educación contratada. A 2010 los resultados en este aspecto fueron:

Institución Educativa	Comuna
Liceo los Robles	13
Liceo Sultana del Valle	14
Colegio Ciudad Cordoba	15
Instituto de Educación Técnica ICET	14
Colegio Genios del Saber	14
Colegio Andrés Bello	14
Colegio Distrital San José	14
Liceo San Francisco	1
Centro Docente Oscar Vivas	21
Liceo Santa Inés Invicali- DECEPAZ	21
Colegio Técnico Comercial Luces del Saber	6
Instituto Educativo Alfa	15
Colegio República del Salvador	16
Colegio Cristiano Verner Larsen	16
Colegio Adventista El Cortijo	20
Instituto Pablo VI	16
Colegio Internado San Antonio	18

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

Estas son instituciones que no cuentan con las condiciones para prestar el servicio de educación a la población, ya sea por calidad, infraestructura etc. Pero cabe resaltar que tan

solo con cuatro de ellas se llevó a cabo una cancelación de contrato, porque en el resto de los casos no se contaba con instituciones en el sector que pudieran brindar el servicio educativo y porque no se puede fragmentar la continuidad de los alumnos en el proceso de educación.

Esta último es tal vez el punto más crítico cuando de educación con calidad se habla y es tal vez la respuesta más clara al interrogante que puede girar en torno a ¿Por qué se sigue contratando una institución educativa si no cuenta con un mínimo de calidad?

Adicional a este dilema, se suma la precariedad del programa de ampliación de cobertura por educación contratada en temas como el pago oportuno a docentes, salarios adecuados, infraestructura física y tecnológica, espacios para bibliotecas y laboratorios, y materiales pedagógicos. Además siguen siendo frecuentes las malas prácticas en el control de matrículas y en el reporte de las instituciones.

Para 2008 se pasó de 33 modalidades de pago a las instituciones educativas a solo 3, así pues, el pago se realiza de manera mensual, por alumno atendido y por rendimiento en cuestión de calidad. “Si los resultados se ubican en categoría Alta y régimen regulado, el valor promedio por alumno mes es de 91.000 pesos. Si se ubica en rango Medio el valor es de 81.000 pesos mes; y si está en rango Bajo, el costo a pagar por alumno es de 73.952 pesos mensuales”¹¹⁷

¹¹⁷ Ibíd. Pág. 29

Tarifas y criterios del programa de ampliación de cobertura por educación contratada:

	CRITERIOS			Valor Tarifa 2009-2010
	REGIMEN	PRUEBAS SABER	ICFES	Valor Estudiante/mes
Vulnerables	Vulnerables	-	-	\$ 91.238
1 ALTO	Regulado	Alto	Alto	\$ 91.000
2 MEDIO	Regulado	Medio	Medio	\$ 81.000
	Vigilado	Alto	Alto	
Vigilado	Medio	Medio		
3 BAJO	Controlado	Alto	Alto	\$ 73.952
	Regulado	Bajo	Bajo	
	Vigilado	Bajo	Bajo	
Controlado	Medio	Medio		
Administración	Controlado	Bajo	Bajo	\$ 76.000
NA (Ajuste IPC)	-	-	-	Ajuste Individual IPC 3.5%

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

El pago que hace la SEM se efectúa de manera mensual para evitar situaciones que se venían dando cuando el pago era en tres momentos del año lectivo, situación que trajo consigo incumplimiento en los pago al capital humano y acarreaaba traumatismo en la prestación del servicio.

La mayoría de colegios contratados para el programa de ampliación de cobertura dependen en un 99% de los recursos del SEM para su funcionamiento. “La dependencia financiera de los colegios afecta en alto grado el curso normal de la prestación del servicio, y la calidad del mismo, pues ello conduce a que algunos no cumplan con las reglamentaciones sobre los gastos de canasta educativa, por cubrir otros gastos o deudas pendientes.”¹¹⁸

¹¹⁸ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al Programa de Ampliación de Cobertura en Santiago de Cali. Pág.32

Histórico de prestación de servicio por educación contratada

Año lectivo	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Contratada	75.843	78.181	104.493	103.148	109.060
Oficial	193.533	191.380	188.750	190.038	188.719

FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

La prestación del servicio dentro del programa de Ampliación de Cobertura Regular, periodo lectivo 2009-2010, se realizó con 220 establecimientos educativos y la firma de los contratos con 107 entidades sin ánimo de lucro y 3 contratos más con iglesias o confesiones religiosas en 11 colegios. La prestación del servicio para población vulnerable, para el mismo periodo, se realizó en 73 establecimientos educativos y la firma de los contratos se hizo con 38 entidades sin ánimo de lucro.

La matrícula total para el Programa fue de 109.060 cupos, frente a 103.148 en el periodo 2008-2009, 104.493 en el 2007-2008 y 78.425 en el 2006-2007. Ha habido un aumento significativo en la matrícula contratada, mientras que se presentan disminuciones en la matrícula oficial: 188.719, 2009-2010; 190.038, 2008-2009; y 188.750, 2007-2008.

En cuestión de reducción déficit educativo, los resultados a 2010 son los siguientes:

	Cupos	% de Reducción
Déficit educativo Total *	62.000	
Cupos Ciudadelas Educativas	14.724	23%
Cupos Oficiales subutilizados	18.950	30%
Total		53%

CIFRAS DE LA SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

Lo anterior deja ver que aunque se ha dado respuesta de manera progresiva a la demanda educativa del municipio, las administraciones deben tener en cuenta que es prioritario establecer estrategias que permitan generar oportunidades de acceso y permanencia al sistema educativo a los niños y jóvenes que están por fuera; y estrategias que fortalezcan la oferta educativa oficial, lo que necesariamente implica mejoramiento de infraestructura educativa y construcción de nuevas plantas físicas.

En el informe de calidad de vida del 2009¹¹⁹ se destacan las ventajas y avances que hasta la fecha tuvo el programa:

1. Se dispone y hay acceso a información detallada y sistematizada sobre la contratación educativa
2. Se mensualizaron los pagos a los colegios privados vinculados a la contratación educativa, se verifica el pago de salarios, seguridad social y parafiscal a sus docentes.
3. Los pagos se ajustan según el conteo de estudiante y la verificación de su asistencia. De 33 tarifas, que la actual Administración expresa haber encontrado a su llegada en el 2008, utilizadas para reconocer el costo educativo promedio anual por estudiante (lo que generaba un margen mayor para un manejo discrecional) se pasó a 3 tarifas mediante el cruce de la categoría de cada colegio con los resultados de las pruebas Saber e Icfes. Por tanto, se está haciendo corresponder mejor la calidad que ofrece cada colegio con la tarifa que recibe, adicionalmente para pasar a una tarifa superior hay que mostrar mejoras evidentes en calidad.
4. Sería importante que la Secretaría de Educación divulgue el número y la relación de colegios ubicados en cada uno de estos rangos, como una manera de incentivar a los colegios a mejorar su desempeño
5. Se incentivan con descuentos de hasta el 25% a los docentes de contratación educativa que se vinculen a procesos de cualificación liderados por la SEM con reconocidas universidades.

¹¹⁹ Calicomovamos. Evaluación de la calidad de vida en Cali 2009.

6. Se ha tomado la decisión de reestructurar el Banco de Oferentes con una nueva convocatoria a realizar en Mayo 2010. Se espera que este proceso cuente con

Igualmente, el Cali como vamos de 2009 evidencia algunos límites del programa de ampliación de cobertura por educación contratada:

Pese a un pago más cumplido y contratos más estables, los docentes de contratación educativa tienen salarios, perfiles y posibilidades de cualificación menores a los del sector oficial. En los procesos de calificación y selección de los colegios a contratar deberían asignarse más puntaje a los colegios que tengan docentes con mejores perfiles y remuneración y presenten mayores procesos de cualificación.

Los planes de mejoramiento con los colegios de contratación educativa siempre se han planteado, pero hay restricciones para su cumplimiento como son: Limitantes de recursos y de seguimiento que facilitan la dilatación de los procesos.

Los criterios para la selección del Banco de Oferentes están establecidos como parámetros nacionales y dado que no contemplan como condición para contratar el grado de dependencia económica que tengan los colegios privados con los recursos de contratación educativa, debe existir un mecanismo de seguimiento desde el ente local que permita minimizar esta situación, pues existen colegios privados que dependen 100% de la contratación educativa. Adicionalmente algunos de estos colegios, pese a llevar varios años vinculados al programa de ampliación de cobertura, no muestran una mejoría progresiva en las instalaciones educativas, ni en su dotación de mobiliario, ni en el perfil de los docentes contratados, ni muestran señales alentadoras de cambio en su desempeño académico, lo que indica que la distribución y ejecución de los recursos recibidos por estudiante, no se están correspondiendo de manera estricta a la composición de la canasta educativa que contempla recursos para el mejoramiento de la institución, a fin de incidir por esta vía en la calidad educativa.

Los procesos de veeduría externos sobre la reestructuración del Banco de Oferentes y sobre el seguimiento al proceso de calificación y selección de los colegios privados, ha estado orientada hacia la revisión de los criterios y los mecanismos de calificación, por ello su incidencia es marginal y de tipo conceptual, se requiere reforzar en forma de cadena el proceso de control, de modo tal que veedurías externas introduzcan mayor rigurosidad en el control operativo que realiza, para que la Secretaria de Educación Municipal controle a los colegios de contratación educativa, lo cual a su vez implica también mayor rigurosidad en el trabajo de la Secretaria, especialmente en la realización de las interventorías, aspecto en el cual se ha mejorado pero falta profundizarlas.

Aunque los hallazgos administrativos detectados por la Contraloría Municipal en el programa de ampliación de cobertura se han venido reduciendo, la persistencia de los mismos indica que los requerimientos del proceso administrativo en lo referente al cumplimiento de los requisitos que exige la realización de contratos, seguimiento e interventoría a los colegios privados vinculados a este programa, superan en cantidad y complejidad a la capacidad que dispone el grupo de funcionarios de la Secretaria de Educación encargados de atender este proceso. Por tanto, la Secretaria de Educación Municipal debe adoptar un plan de mejoramiento, que conduzca a diseñar e implementar una serie de procesos y procedimientos de manera sistemática y estandarizada con garantía de continuidad y permanencia para controlar los tramites que estén registrando fallas.

Un mayor nivel de rigurosidad en el proceso de calificación y selección con los colegios privados a contratar, de modo tal que aquellos que tienen las deficiencias más marcadas, no clasifiquen y salgan por ende del programa.

En los informes presentados por la Contraloría Municipal de Santiago de Cali sobre el programa de ampliación de cobertura o también conocido como contratación educativa, no se han vuelto a reportar hallazgos de carácter fiscal como ocurrió en el periodo 2005-2006, lo que indica que los recursos están recibiendo un manejo ajustado a los procedimientos establecidos por la ley en cuanto a asignación, distribución, contratación y ejecución se

refiere. No obstante persisten los hallazgos administrativos y en menor proporción los hallazgos disciplinarios, lo cual indica que el manejo del proceso sigue requiriendo considerables ajustes y mejorías.

Según el informe de calidad de vida para 2009¹²⁰

- Al 2009 en Cali, la contratación educativa - CE, equivale al 37% de la matrícula financiada con recursos públicos. El 75% de la CE se concentra en 5 comunas del Oriente (6, 13, 14, 15 y 21), donde entre el 54 y el 87% de la matrícula total es contratada. El 46% de la CE esta en primaria donde la tasa de cobertura educativa ha sido tradicionalmente la más alta, en tanto que en la educación media donde está buena parte del déficit educativo solo hay 11 mil estudiantes en contratación educativa
- Pese a existir en la ciudad de Cali con corte al 2008, un total de 18 mil cupos educativos sin utilizar en el sector oficial, deficiencias de infraestructura, dotación e incluso de docentes, impiden que se asignen en su totalidad. Partiendo del hecho de que la actual Administración ha realizado importantes intervenciones en mejoramiento de infraestructura de las instituciones educativas oficiales, ¿cuántos cupos se han logrado recuperar de los 18.950 inutilizados?
- En las comunas 13, 14 y 15 del Distrito se estima que existe un déficit de 53 mil cupos educativos, por tanto con la construcción de la Ciudadela Un Nuevo Latir, se estaría reduciendo el 9% de este déficit.
- Entre el 2009 y el 2004, la matrícula oficial pierde 12 mil cupos, la privada tiene 37 mil cupos menos, la contratada aumenta 36 mil cupos y el neto total baja en 13 mil cupos. Se migra desde el sector privado y oficial hacia la educación contratada, sustitución que reduce la matrícula total.
- En Septiembre de 2009 la matrícula oficial tiene una leve reducción. La matrícula privada y la matrícula de contratación educativa aumentan, según la Secretaria de Educación, a raíz de la necesidad de vincular al sistema educativo a una mayor

¹²⁰ Calicomovamos. Evaluación de la calidad de vida en Cali 2009

proporción de población vulnerable (entre los que se encuentra población desplazada o migrante en situación de pobreza) que ha comenzado a demandar cupos en el sector oficial.

- Para los colegios que atienden población vulnerable como los desplazados, no se tienen en cuenta los criterios de régimen de tarifas y cobros establecidos del Decreto 2253 de 1995. La educación para grupos vulnerables demanda mayores especificidades e incluso requiere un esfuerzo especial en calidad y en subsidios socioeconómicos para poder suplir las deficiencias con que llega esta población. ¿Qué se está haciendo en este sentido?

En conclusión, del 2004 al 2009 los cupos contratados se han incrementado, pero se ha buscado la reducción de matrículas en las instituciones privadas que prestan el servicio de cobertura educativa. Todo lo anterior implica: migración de estudiantes hacia la educación contratada, deserción y oferta restringida de cupos. La contratación educativa fue concebida como una estrategia para ampliar cobertura, pero no ha contribuido a este fin ni al del mejoramiento de la calidad, pues la mayor parte de los estudiantes de este sistema están en bajo desempeño académico. Fortalecer la educación oficial donde la contratación educativa no es necesaria es un reto de la Administración Municipal de Cali. Luego de dos años de administración sigue siendo un desafío en el cual la ciudad requiere avanzar.

Con la construcción de la Ciudadela Educativa “Un Nuevo Latir”, se rompe el esquema de la escuela tradicional, se dota a Cali de la primera escuela oficial moderna de categoría internacional y se fija un derrotero a seguir en la dignificación de la calidad educativa. El gran desafío es culminar las obras, implementar ese nuevo modelo educativo que se está gestando, en asocio con la comunidad del sector.

A la Ciudadela Educativa “Un Nuevo Latir”, van a aspirar ingresar estudiantes procedentes de otras Instituciones Educativas públicas, de colegios de contratación educativa, de colegios privados y estudiantes que están por fuera del sistema, que viven en la comuna y por fuera de ella. Por tanto, la pregunta es ¿en qué proporción se atenderán estas

demandas?, pues dependiendo de ello, el impacto sobre la cobertura y sobre la equidad en la distribución de oportunidades puede variar.

Aunque las Ciudadelas Educativas son una estrategia que puede generar impacto sobre la cobertura educativa, es importante hacer un llamado sobre los desafíos que le plantea, a largo plazo, a las Administraciones Municipales venideras; uno de ellos, relacionado con aspectos de convivencia y comportamientos sociales de un amplio y variado grupo poblacional, que se ubicará en un mismo territorio, que si no se prevén o se plantean desde modelos pedagógicos contextualizados, pueden generar resultados contraproducentes.

Para 2011 y según informe de Cali como vamos, las cifras en matrícula de educación contratada por tipo de institución educativa presento un total de 105.819 cupos con una variación de 1.326 y 2.145 de 2008-2011 y 2010-2011 respectivamente:

NIVEL	TIPO DE IE	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2011
EDUCACIÓN INICIAL	OFICIAL	359	1.169	0	0
	CONTRATADA	322	27	87	67
	PRIVADA	14.169	15.375	14.702	15.338
	TOTAL INICIAL	14.850	16.571	14.789	15.405
TRANSICIÓN	OFICIAL	10.606	11.232	12.164	12.496
	CONTRATADA	7.413	5.966	5.623	8.134
	PRIVADA	11.086	11.570	11.280	11.596
	TOTAL TRANSICIÓN	29.105	28.768	29.067	32.226
PRIMARIA	OFICIAL	77.938	76.262	75.723	76.467
	CONTRATADA	50.034	47.672	47.771	48.587
	PRIVADA	56.286	53.938	51.228	52.641
	TOTAL PRIMARIA	184.258	177.872	174.722	177.695
SECUNDARIA	OFICIAL	64.208	64.265	62.829	62.939
	CONTRATADA	35.628	35.732	36.769	34.876
	PRIVADA	41.753	38.250	36.968	38.700
	TOTAL SECUNDARIA	141.589	138.247	136.566	136.515
MEDIA	OFICIAL	23.644	24.125	24.127	23.839
	CONTRATADA	8.029	10.341	11.772	12.154
	PRIVADA	17.179	14.366	14.533	15.135
	TOTAL MEDIA	48.852	48.832	50.432	51.128
EDUCACIÓN ESPECIAL	OFICIAL	353	322	0	0
	CONTRATADA	410	332	0	0
	PRIVADA	0	0	0	0
	TOTAL ESPECIAL	763	654	0	0
ADULTOS	OFICIAL	11.642	12.663	12.865	15.271
	CONTRATADA	2.657	1.759	1.643	2.001
	PRIVADA	10.747	13.201	11.027	12.559
	TOTAL ADULTOS	25.046	27.623	25.535	29.831
TOTAL	OFICIAL	188.750	190.038	187.708	191.012
	CONTRATADA	104.493	101.829	103.665	105.819
	PRIVADA	151.220	146.700	139.738	145.969
	TOTAL	444.463	438.567	431.111	442.800

Fuente: Secretaría de Educación Municipal.

Para finales de 2011 a nivel general se ve un aumento en la matrícula contratada en los diferentes niveles educativos:



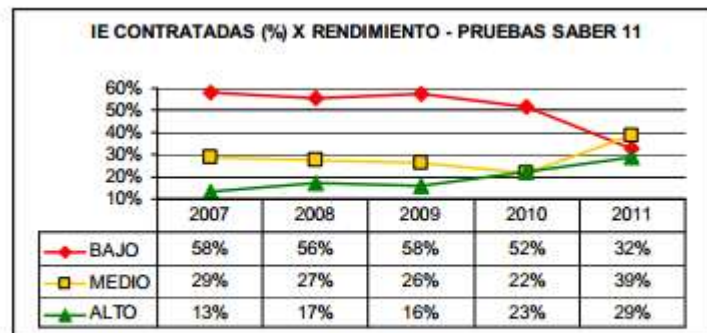
Fuente: Secretaría de Educación Municipal.

De manera más específica la matrícula de educación contratada por niveles para el 2011 quedo así:

NIVEL	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2011	VAR 2008-2011
INICIAL	322	27	87	67	-255
TRANSICIÓN	7.413	5.966	5.623	8.134	721
PRIMARIA	50.034	47.672	47.771	48.587	-1.447
SECUNDARIA	35.628	35.732	36.769	34.876	-752
MEDIA	8.029	10.341	11.772	12.154	4.125
ESPECIAL	410	332	0	0	-410
ADULTOS	2.657	1.759	1.643	2.001	-656
TOTAL	104.493	101.829	103.665	105.819	1.326

Fuente: Secretaría de Educación Municipal.

En cuanto a la calidad de educación, se pudo establecer un incremento en el nivel educativo (pruebas saber 11) registrado por los colegios con ampliación de cobertura por educación contratada:

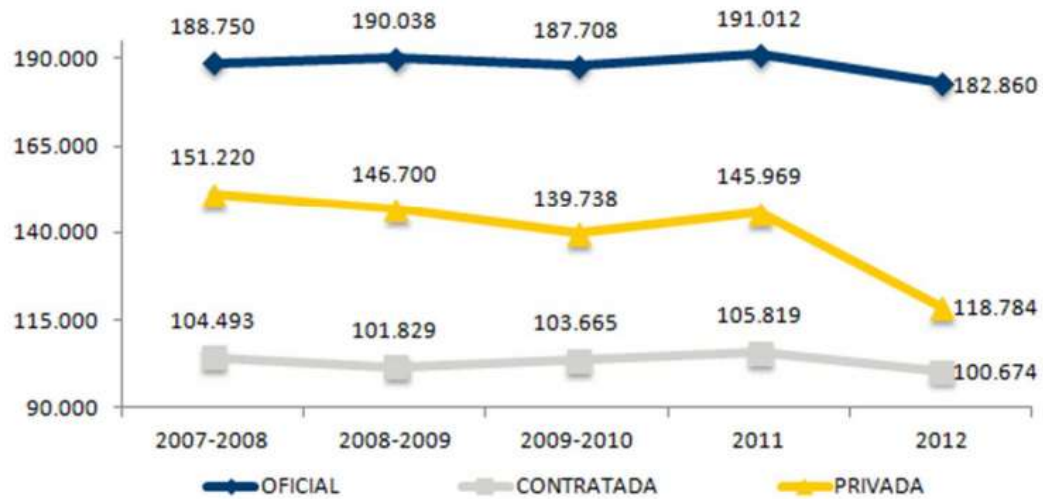


Fuente: Secretaría de Educación Municipal.

Educación 2012 - 2013

Aunque para el periodo comprendido entre 2012-2013 los registros del Cali como vamos en el tema de educación contratado no son tan específicos como en años anteriores, podemos concluir que hubo un leve descenso a comparación de años anteriores. En la educación contratada se pasó de tener 104.493 estudiantes entre 2007 y 2008 a 100.674 en 2012 y parte del 2013. La principal reducción se dio en el sector privado con registro de 151.220 entre 2007 y 2008 y una significativa caída entre 2012 y 2013 con un registro de 118.748,

lo que evidencia una diferencia de 32.472. Finalmente, en la educación oficial se vio un descenso de 5890 cupos pasando de 188.750 entre 2007 y 2008 a 182.860 entre 2012 y parte de 2013.



FUENTE: CALICOMOVAMOS 2012-2013

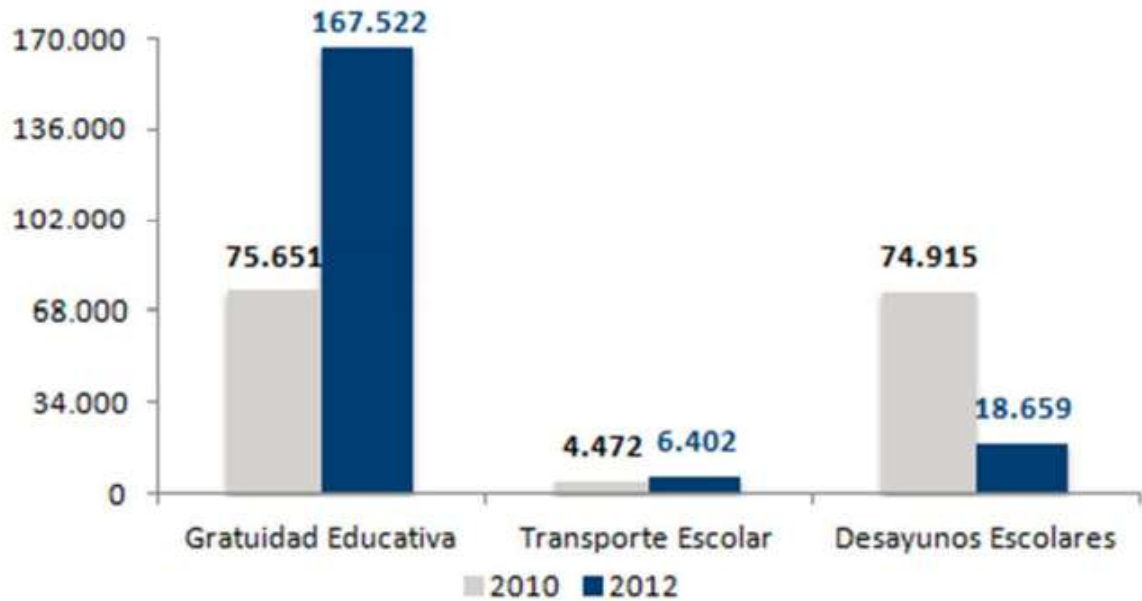
Adicional a ello se dio el traslado de estudiantes beneficiarios de cupos en educación contratada a cupos en educaciones oficiales.



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

Del anterior cuadro se puede deducir que “se trasladaron más de 20.825 estudiantes de instituciones educativas contratadas a instituciones oficiales en la misma comuna”¹²¹.

Durante este periodo también “se dio un notorio incremento (91.871) en niños y jóvenes beneficiarios del programa de gratuidad escolar de la alcaldía con una variación entre 2010 y 2012 de 91.871”¹²²:



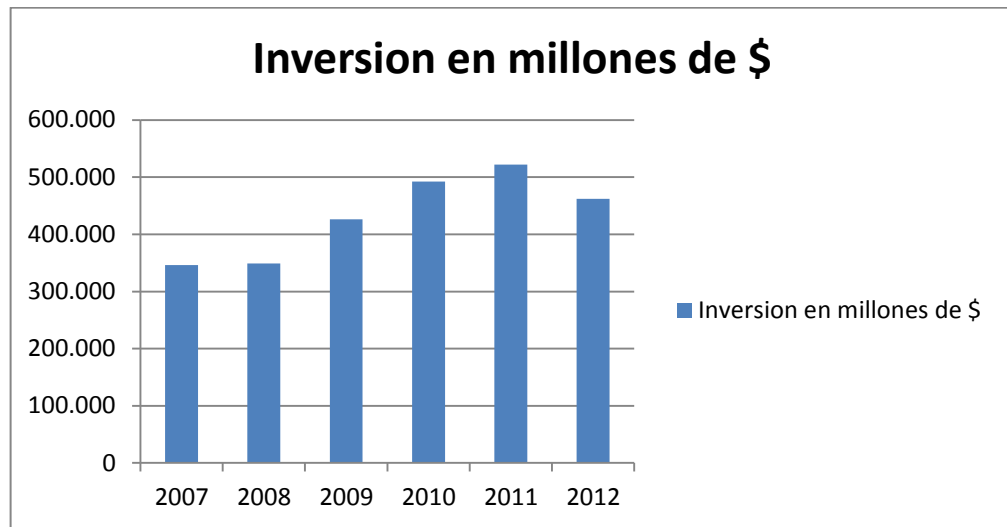
FUENTE: CALI COMO VAMOS 2012-2013

El programa de ampliación de cobertura en el municipio de Santiago de Cali, a pesar de todos los contratiempos que ha presentado durante su implementación y desarrollo ha dado acceso de una manera u otra al campo de educación a muchos niños en Cali. Sin embargo son muchos los factores y aspectos que se deben mejorar en torno a dicha temática, sobre todo en cuestiones de calidad

¹²¹ Calicomovamos 2012-2013. Pág. 7

¹²² Calicomovamos 2012-2013. Pág. 9

Presupuesto de educación municipal



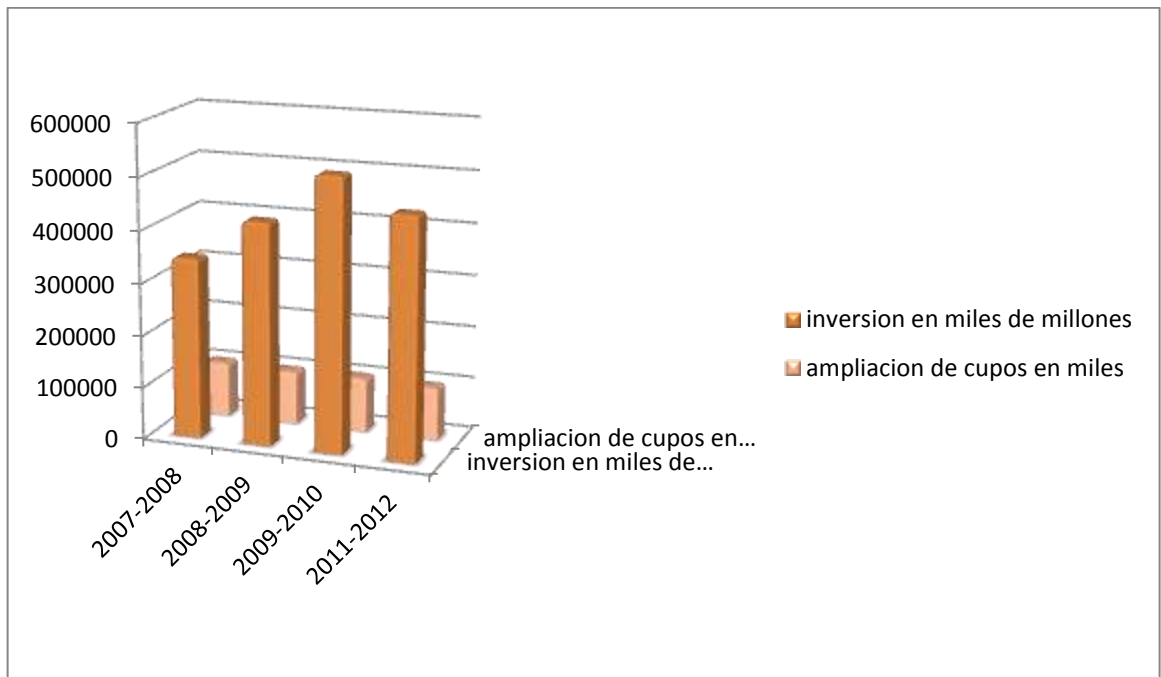
FUENTE, CALI COMO VAMOS 2011, CALI COMO VAMOS 2012. HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

La inversión en el campo educativo para el municipio de Santiago de Cali presentó un incremento a partir del año 2007 hasta el 2011. En 2007 la inversión fue de 346.498 millones de pesos; para 2008 la inversión realizada fue de 349.194 millones; en 2009 se invirtieron en educación 426.418 millones; en 2010 la inversión fue 492.348 millones. 522.255 millones y 461.870 millones de pesos respectivamente para los años de 2011 y 2012 con una variación en este periodo de -11,6% en inversión presupuestal.

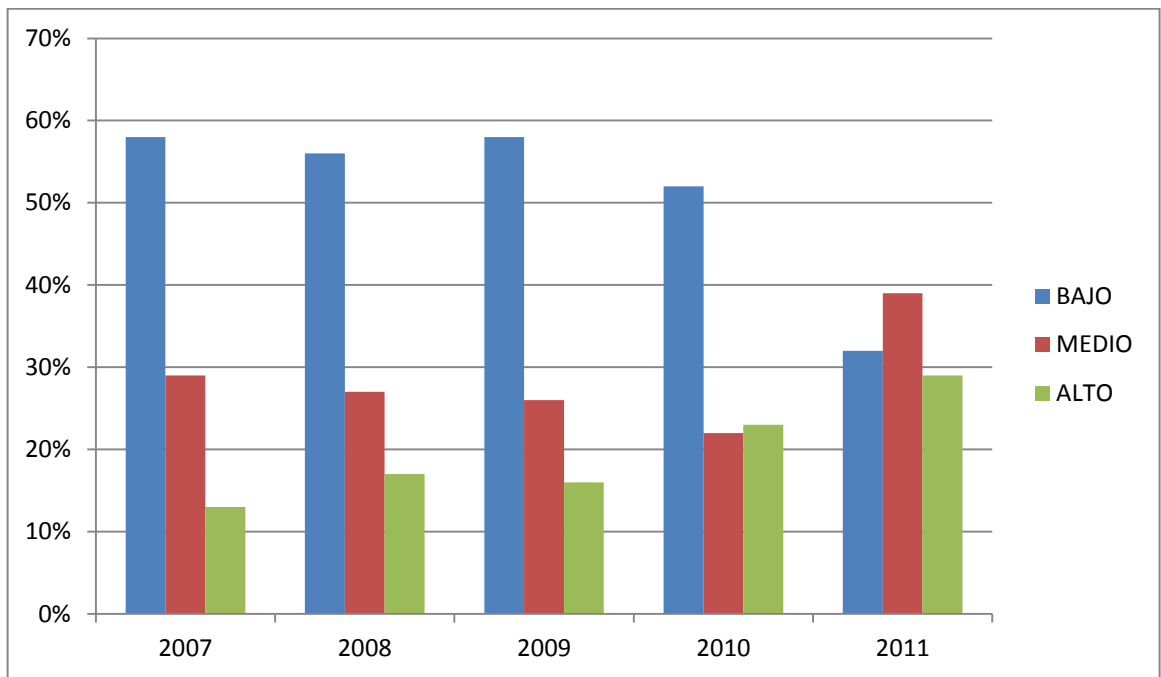
Para concluir este capítulo resulta pertinente realizar una comparación entre el presupuesto o inversión en educación en el municipio, el aumento de cobertura y el rendimiento educativo para el periodo comprendido entre 2007 a 2012 y observar que relación hubo entre las mismas.

En el primer gráfico se unifican los datos de ampliación de cobertura educativa en miles e inversión municipal en educación en miles de millones.

En el segundo gráfico se evidencia la calidad educativa de las instituciones educativas medida en los resultados de las pruebas SABER en un rango de 0 a 100



FUENTE: ADAPTACION DATOS SEM



FUENTE: ADAPTACION DATOS SEM

Con los anteriores gráficos podemos concluir que existe una relación directamente proporcional entre dos de los tres indicadores, es decir que, hay una relación entre la variación del presupuesto y el aumento o caída de los cupos de ampliación de cobertura educativa por educación, siendo evidente un aumento en ambos hasta el 2010 con una leve caída para el 2011 y 2012. A pesar de que la inversión en el sector educativo a nivel municipal ha ido en aumento y la aplicación del programa de ampliación de cobertura ha sido ininterrumpida, los niveles de calidad en educación siguen siendo bajos y están lejos de responder a los fines de la calidad educativa y los niveles que por los montos de inversión se esperan.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN EL MARCO DE LAS PRUEBAS ICFES-SABER 11 1991-2013/ OTRAS ALTERNATIVAS A LA MEDICIÓN DE CALIDAD EDUCATIVA

A la hora de hablar de educación en el contexto nacional o local surgen diversos aspectos que garantizan su acceso, gratuidad, cobertura y calidad. El acceso se puede tomar como la capacidad y/o mecanismos que brinda el gobierno a los estudiantes para hacer parte del sistema educativo y de cómo se puede hacer uso de los mismos para ingresar y permanecer en éste. Logrando obtener conocimientos diversos que le sirvan en su desarrollo como ser humano.

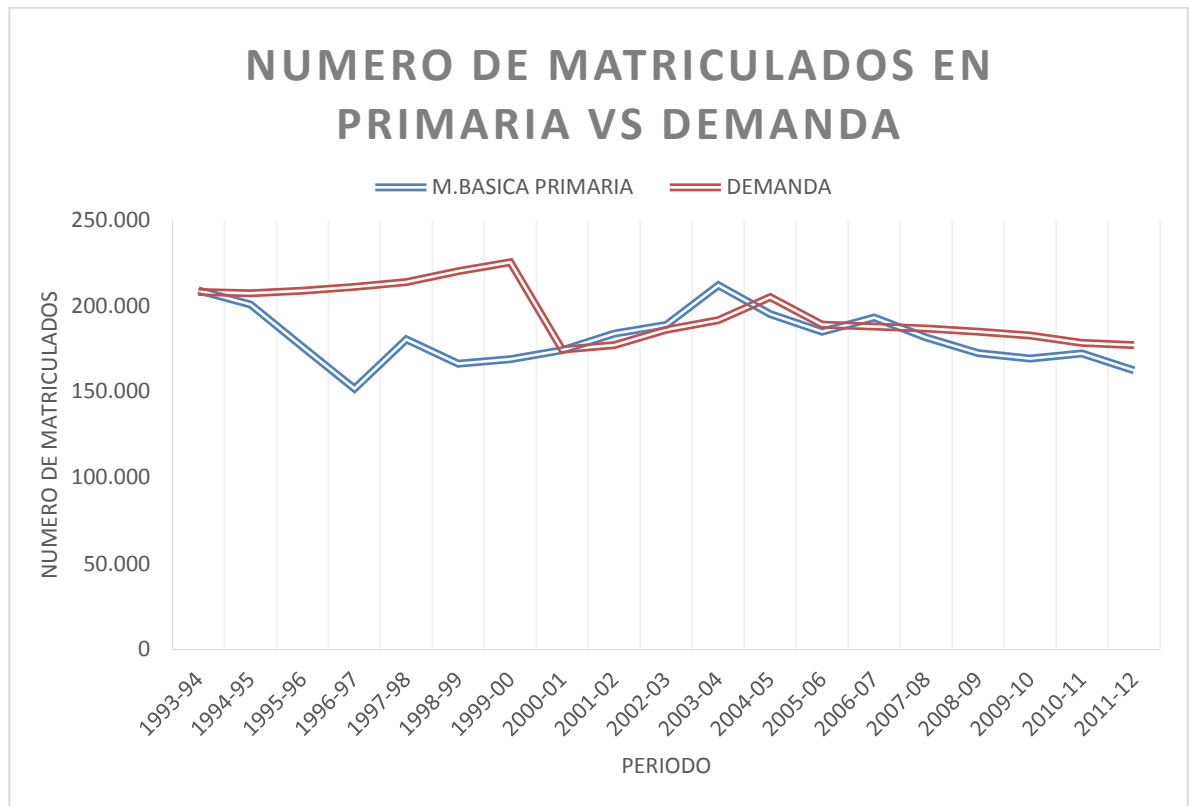
Es obligación del Estado garantizar el acceso de la población a los diferentes niveles de educación que se ofrecen preescolar, primaria, secundaria superior, etc. ya sea de carácter público o privado garantizando así este derecho. El acceso se puede medir a través del número de estudiantes matriculados en el sistema educativo así mismo de la oferta educativa.

Para dar un criterio de si el gobierno municipal está cumpliendo con el objetivo de brindar el acceso a la educación tomaremos como variables dependientes la demanda y la matrícula en un periodo de tiempo comprendido entre los años de 1993 a 2013; se parte del supuesto de que la demanda representa el número total de personas que pretender acceder al sistema educativo de la ciudad, es de resaltar que este análisis se basa en los documentos presentados por la Alcaldía de Santiago de Cali “Cali en cifras 2000, 2005 y 2013” Se hará referencia a la tasa neta de matrículas del municipio,.

Es importante resaltar que en el año 2004 se pone en marcha el plan de “ampliación de cobertura” que pretende subsidiar la demanda de cupos para acceder al sistema público de educación a través de las instituciones privadas de la ciudad debido a que la demanda de cupos en las instituciones públicas supera a la oferta de cupos dispuestos en las mismas

como observaremos en los gráficos y sus análisis respectivos, este plan abarca todos niveles de educación desde primera infancia hasta secundaria.

MATRICULA Vs DEMANDA



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL.

ANALISIS DE LAS CIFRAS.

MATRICULA.

Para el periodo comprendido entre los años 1993-2000 la matricula (matricula general de todos los colegios de Cali) presenta una disminución gradual, mientras la demanda sufre un alza considerable en el mismo periodo.

Para el periodo comprendido entre los años 2001-2004 la matricula tiene un aumento significativo superando notablemente a la demanda esto se puede explicar debido a que en el año 2004 se implementa la ampliación de cobertura.

Para el periodo comprendido entre los años 2005-2012 la matricula disminuye de forma irregular ya que en algunos años como 2006 la matricula aumenta y al año siguiente disminuye, lo mismo sucede en el año 2010 la matricula aumenta y en el año siguiente disminuye.

DEMANDA.

Para el periodo comprendido entre los años 1993-1999 la demanda sufre un alza gradual durante este periodo.

Para el periodo comprendido entre los años 2000-2004 la demanda disminuye notablemente en comparación con la matricula, esto se puede explicar debido a la implementación de la ampliación de cobertura implementada en el año 2004.

Para el periodo comprendido entre los años 2005-2012 la demanda sufre nuevamente un descenso gradual.

ANALISIS POR AÑO.

- Para el periodo comprendido entre los años 1993-1994 existía una demanda de 208.049 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 208.960 mostrando un alza en el número de estudiantes matriculados en 911 estudiantes.

- En el periodo comprendido entre 1994-1995 existía una demanda de 207.181 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 200.792 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 6.389 estudiantes.

- Entre 1995-1996 existía una demanda de 208.801 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 176.113 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 32.688 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 1996-1997 existía una demanda de 210.908 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 151.875 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 59.033 estudiantes.
- Durante 1997-1998 existía una demanda de 213.822 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 180.511 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 33.311 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 1998-1999 existía una demanda de 220.023 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 166.297 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 53.726 estudiantes.
- Entre 1999-2000 existía una demanda de 225.276 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 168.987 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 56.289 estudiantes.
- El registro de demanda educativa entre 2000-2001 fue de 174.454 estudiantes, de los cuales solo se atendieron 174.209 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 245 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 2001-2002 existía una demanda de 177.158 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 183.843 mostrando un alza en el número de estudiantes matriculados en 6.685 estudiantes.

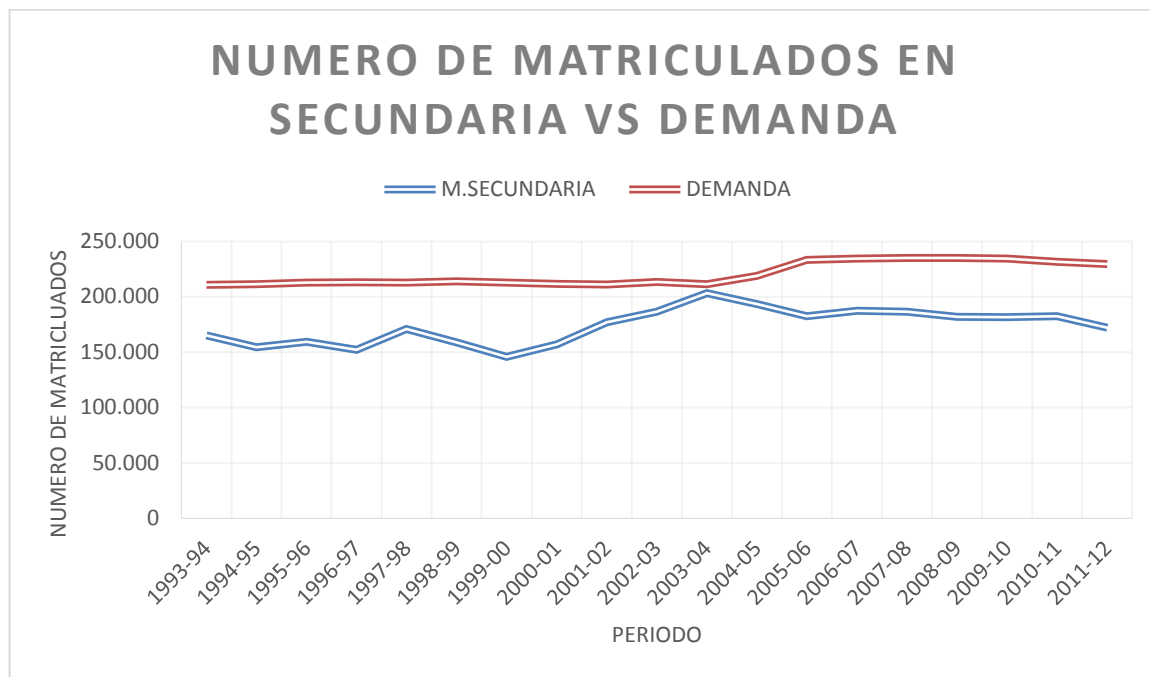
- Entre 2002-2003 existía una demanda de 186.019 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 188.822 mostrando un alza en el número de estudiantes matriculados en 2.803 estudiantes.

Para el periodo comprendido entre 1993-2003 observamos como la demanda supera siempre al número de estudiantes matriculados, a partir del 2004 se pone en marcha el plan de ampliación de cobertura y se muestra una disminución en la demanda y un aumento en las matriculas, pero el año inmediatamente posterior al 2004 la demanda nuevamente aumenta y el número de alumnos matriculados disminuye.

- Para el periodo comprendido entre los años 2003-2004 existía una demanda de 191.629 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 211.864 mostrando un alza en el número de estudiantes matriculados en 20.235 estudiantes.
- En el periodo comprendido entre los años 2004-2005 existía una demanda de 205.005 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 195.194 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 9.811 estudiantes.
- Durante 2005-2006 se registró una demanda de 188.980 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 184.969 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 4.011 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 2006-2007 existía una demanda de 187.966 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 193.141 mostrando un alza en el número de estudiantes matriculados en 5.175 estudiantes.

- Entre los años 2007-2008 existía una demanda de 186.715 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 181.477 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 5.238 estudiantes.
- El registro de demanda educativa entre 2008-2009 fue de 184.922 estudiantes, de los cuales solo se atendieron 172.408 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 12.514 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 2009-2010 existía una demanda de 182.659 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 169.353 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 13.306 estudiantes.
- Durante 2010-2011 existía una demanda de 178.372 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 172.276 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 6.096 estudiantes.
- Entre 2011-2012 la demanda fue de 177.019 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales solo se atendieron 162.323 mostrando una baja en el número de estudiantes matriculados en 14.696 estudiantes.

MATRICULA SECUNDARIA Vs DEMANDA.



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL.

ANALISIS DE CIFRAS.

MATRICULA.

La matrícula en este nivel educativo presenta diversas variaciones a lo largo del periodo evaluado, en algunos periodos se mantiene estable con un ligero aumento o disminución en cada año.

En el periodo de 1993-2000 se podría decir que se mantuvo un descenso sostenido ya que para el año 1993 habían 165.276 estudiantes matriculado y para el año 2000 habían matriculados 145.895, pero igual se observa que para el año 1997 habían 170.770 estudiantes matriculados es el único aumento presente en este periodo.

En el periodo de 2001-2005 se presentan aumentos y disminuciones en el 2001 habían 176.936 estudiantes matriculados aumentando este número en el año 2002 a 186.498 y nuevamente aumenta en el 2003 a 203.134 y en los dos siguientes años se produce una

reducción en ésta, en el 2004 hay 193.565 matriculados, reduciéndose en 2005 a 182.574. Recordemos que en el 2004 se implementa la ampliación de cobertura pero en este periodo no se supera la demanda.

En el periodo de 2006-2012 se presenta una disminución gradual a lo largo del periodo a excepción del año 2010 que manifiesta un aumento y deja a este año con 182.328 matriculados en comparación al año 2009 y 2011. El periodo se inició con 187.370 estudiantes matriculados en 2006 y finaliza con 172.130 estudiantes matriculados en 2012.

DEMANDA.

Al igual que la matrícula, la demanda presenta diversas variaciones a lo largo del periodo evaluado, en algunos periodos se mantiene estable con un ligero aumento o disminución en cada año.

En el periodo de 1993-2000 se podría decir que se mantuvo estable con ligeros aumentos y descensos. Para el año 1993 había una demanda de 210.769 cupos y para el año 2000 habían 211.578, pero igual se observa que para el año 1998 se da un ligero aumento en la demanda, 214.045 cupos es el único aumento presente en este periodo.

En el periodo de 2001-2005 se presentan los aumentos más notorios en el 2001, había una demanda de 210.988 cupos, aumentando este número en el año 2002 a 213.451; en el 2003 se presenta una disminución a 211.260 y en los dos siguientes años se produce un aumento en la misma. En el 2004 hay demanda de 218.932 cupos, aumentando en 2005 a 233.271. Recordemos que en el 2004 se implementa la ampliación de cobertura pero en este periodo el número de estudiantes matriculados no supera la demanda.

En el periodo de 2006-2012 inicia con una demanda de 234.341 en 2006 se presenta a lo largo del periodo una disminución gradual a excepción de los años 2007 y 2008 que presenta una demanda de 234.895 y 234.900 respectivamente, en los siguientes años se produce una reducción en la demanda que finaliza con una demanda de 229.513 en 2012.

ANALISIS POR AÑO:

- Para el periodo comprendido entre los años 1993-1994 la demanda existente era de 210.769 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 165.276 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 45.443 estudiantes.
- Entre 1994-1995 existía una demanda de 211.229 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 154.434 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 56.795 estudiantes.
- Durante 1995 y 1996 se registró una demanda de 212.677 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 159.344, dejando ver una disminución en el número de estudiantes matriculados en 53.333 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 1996-1997 existía una demanda de 212.948 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 152.166 con una disminución registrada de 60.782 estudiantes.
- En el periodo comprendido entre 1997-1998 la demanda fue de 212.670 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 170.770, mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 41.900 estudiantes.
- Para 1998-1999 existía una demanda de 214.045 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 158.750 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 55.295 estudiantes.
- En el transcurso de 1999 a 2000 la demanda existente fue de 212.797 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 145.895 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 66.902 estudiantes.

- Durante 2000-2001 existía una demanda de 211.578 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 157.118 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 54.460 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 2001-2002 existía una demanda de 210.988 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 176.936 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 34.052 estudiantes.
- Entre los años 2002-2003 la demanda fue de 213.451 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 186.498 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 26.953 estudiantes.
- En el periodo de 2003-2004 existía una demanda de 211.260 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 203.134 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 8.126 estudiantes.

Hasta el periodo comprendido entre 1993-2003 observamos como la demanda supera siempre al número de estudiantes matriculados, a partir del 2004 se pone en marcha el plan de ampliación de cobertura y no se muestra una disminución en la demanda, representada en el aumento de las matriculas, el año inmediatamente posterior al 2004 la demanda continua en aumento y el número de alumnos matriculados es variable.

EL siguiente análisis es del sistema educativo en general, es decir, incluye educación privada, pública y contratada.

- Para el periodo comprendido entre los años 2004-2005 existía una demanda de 218.932 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 193.565 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 25.367 estudiantes.

- Entre los años 2005-2006 la demanda fue de 233.271 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 182.574, mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 50.697 estudiantes.
- Durante 2006-2007 se registró una demanda de 234.341 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 182574, mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 46.971 estudiantes.
- Para el periodo comprendido entre los años 2007-2008 se dio una demanda de 234.895 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 186.496 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 48.399 estudiantes.
- Entre los años 2008-2009 existía una demanda de 234.900 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 181.801, mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 53.099 estudiantes.
- Durante los años 2009-2010 la demanda fue de 234.367 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 181.688 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 52.679 estudiantes.
- Para el periodo 2010-2011 la demanda registrada fue de 231.151 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 182.328 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 49.187 estudiantes.
- Entre 2011-2012 los registros de demanda cerraron en 229.513 estudiantes para acceder al sistema educativo, de los cuales se atendieron 172.130 mostrando una disminución en el número de estudiantes matriculados en 57.383 estudiantes.

Se puede concluir que a pesar de que se han realizado grandes esfuerzos como la “ampliación de cobertura” para responder la demanda educativa, no ha sido posible suplir esta, ya que hacen falta en algunos sectores mayor infraestructura para albergar a más estudiantes sin llegar al hacinamiento de estos, con lo que se puede afectar su nivel educativo.

AMPLIACION DE COBERTURA EN SANTIAGO DE CALI.

En el año de 2003, el Ministerio de Educación Nacional a través de la Ley 715 de 2001 declara a Santiago de Cali como *Ente Territorial Certificado*, con esta certificación el gobierno municipal, a través de la Secretaria de Educación, adquiere la competencia para administrar de forma eficiente el servicio de educación.

Esta certificación trajo consigo una serie de acciones determinantes para la prestación del servicio de educación, mediante una fusión de instituciones públicas, se crearon 388 sedes para un total de 90 instituciones públicas. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2011).

En el año 2003, la SEM asume la administración de la educación contratada, que surge como una acción para suplir la demanda de cupos en el sector oficial, esta ampliación de cobertura se da en los tres niveles de la educación formal primera infancia (preescolar), primaria y secundaria; todo encaminado a brindar el acceso educativo de las poblaciones más vulnerables: en condición de discapacidad, desplazamiento, y sectores marginales de la ciudad.

El Decreto 4313 de la Ley 715 contiene la reglamentación de la contratación de instituciones privadas para que presten el servicio educativo de una institución pública, la contratación de la prestación del servicio público educativo. El Artículo 8 del dicho Decreto, dice que la entidad territorial certificada debe conformar un banco de oferentes para seleccionar los contratistas, estableciendo así las diferentes modalidades de contratación:

1. Contratación de la prestación del servicio público educativo, cuando la entidad territorial certificada contrata la prestación del servicio público educativo por el año lectivo para determinado número de alumnos.
2. Concesión del servicio público educativo cuando en los términos del numeral 4 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales puedan entregar en concesión a los particulares la prestación del servicio educativo.
3. La contratación con las Iglesias y las confesiones religiosas de la administración de establecimientos educativos oficiales.
4. La Educación Misional Contratada.

Podemos decir que este modelo de contratación responde a unas lógicas mercantilistas y es la solución a una demanda que no es posible suplir por el sistema educativo público municipal, “garantizando el acceso y la calidad” a la población que se veía excluida del sistema educativo público.

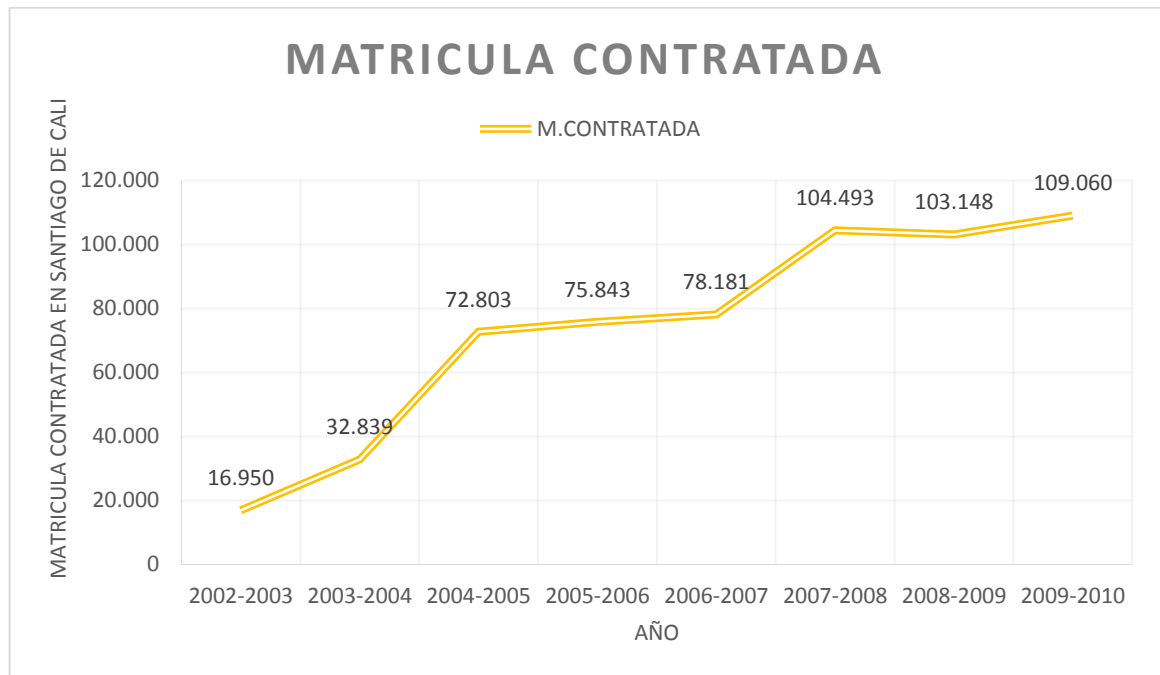
Para continuar con el análisis de este modelo nos basaremos en el estudio y análisis presentado en el año 2010 por la Comisión Vallecaucana Por La educación en el cual se deja en evidencia las fortalezas y debilidades de este programa.

AMPLIACION DE COBERTURA EN SANTIAGO DE CALI 2002-2010

El programa de ampliación de cobertura cuenta con 245 instituciones educativas que prestan el servicio al sistema público de educación, esto representa un 34% de la matrícula total del sector público de Santiago de Cali.

La matrícula contratada en Santiago de Cali toma un papel importante a partir del año **2004** que es donde esta se reglamenta y se convierte en pieza clave para garantizar el derecho a la educación haciendo parte de una estrategia conjunta entre el gobierno nacional y municipal,

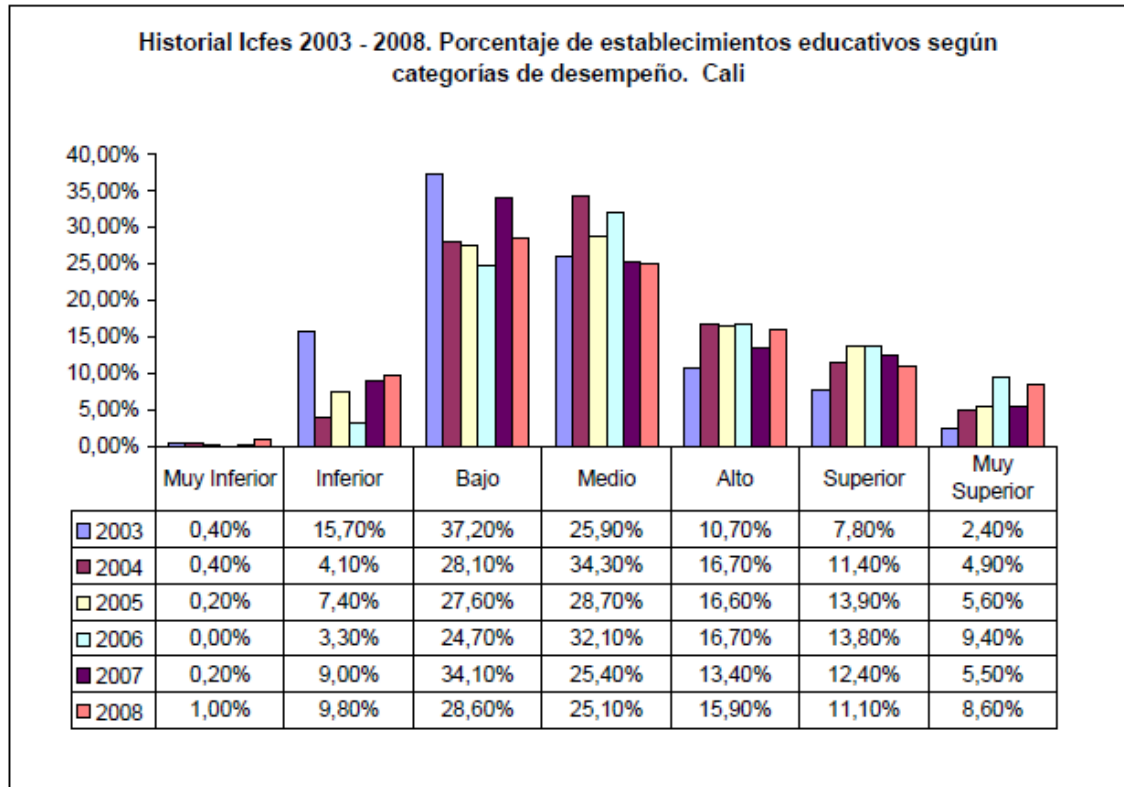
por eso observamos en la gráfica como a partir de este año la matrícula contratada sufre un aumento considerable en comparación a los periodos anteriores.



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL.

Si bien la matrícula contratada inicia con un total de 16.950 matriculados en 2002, en el año 2003 aumenta considerablemente a 32.839 matriculados, pero es en el año 2004 donde se observa un mayor crecimiento alcanzando 72.803 matriculados. Para los periodos posteriores entre el 2005 y 2006 el número de matrículas crece en una cantidad estable un promedio de 3.000 alumnos por año, pero en el año 2007 nuevamente la matrícula aumenta, pasa de 78.181 a 104.493 un aumento de 26.312; para el 2008 por primera vez la matrícula disminuye en 1.345 matriculados dejando un total de 103.148, en el año 2009 aumenta la matrícula en 5.912 para una matrícula total de 109.060.

RESULTADOS PRUEBAS ICFES.



Fuente: Icfes

En cuanto a los resultados registrados en las pruebas saber para estos años, tenemos que el nivel muy inferior ha manifestado los menores porcentajes de todos los resultados, constante entre 2003-2004, solo un 0.20% durante 2005 y 2007; nulo en 2006 y en un 1% para 2008.

Para el nivel inferior en educación los mayores porcentajes se registraron en 2003, 2007 y 2008 con un 15,70%, 9% y 9.80% respectivamente. En 2006 se presenta el porcentaje más bajo con 3.30%; 2004 registra un 4.10% y 2005 un 7.40%.

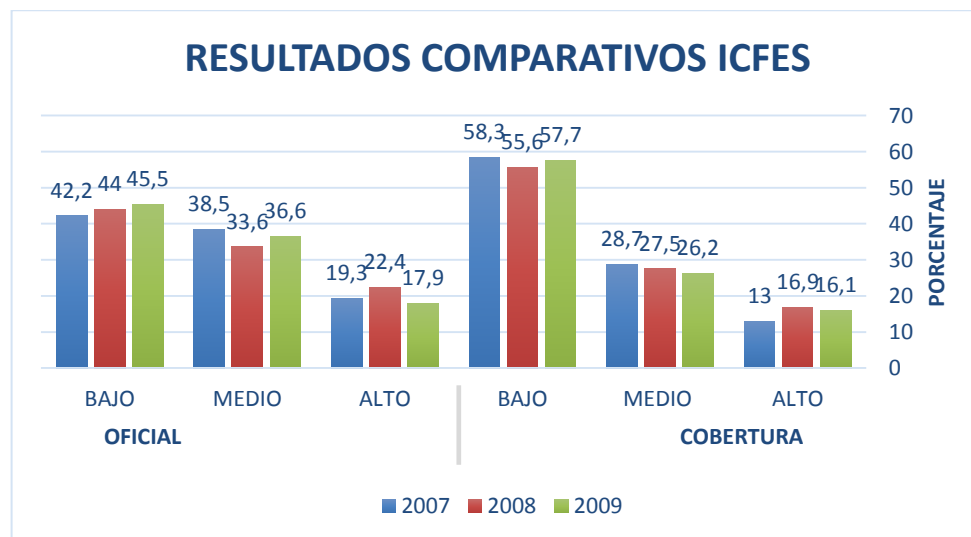
Los niveles catalogados como “bajos” en educación, registran para 2003 un 37,20%; en 2004 un 28.10%; a 2005 la cifra es de 27.60%; y en 2006 se registra un 24.70%. Para 2007 se tiene el segundo promedio más alto en este nivel con 34.10% y finaliza con un 28.60% en el 2008.

En cuanto al nivel medio en educación, los resultados más altos se registran en 2004 y 2006 con 34,30% y 32,10% respectivamente. Durante el 2003, 2007 y 2008 se manifiesta una constante con un rango variante entre el 25%. Para 2005 el porcentaje obtenido en este nivel fue de 28.70%.

Para el nivel alto en educación los principales porcentajes se registraron entre 2004 y 2006, con 16.70% para 2004 y 2006; y 16.60 para 2005. El porcentaje menor se registró en 2003 con un 10.70% y finalmente un 13.40% y 15.90% correspondientes a 2007 y 2008.

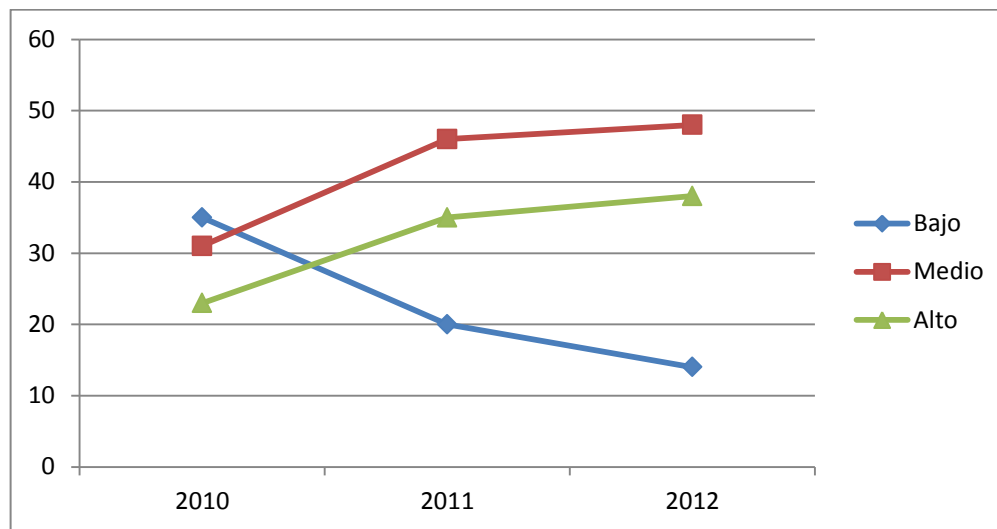
Los resultados correspondientes al nivel superior en educación presentaron como porcentajes 7.80%, 11.40%, 13.90% 10.80% 12.40% y 11.10% en un orden de 2003 a 2008.

Finalmente se tiene que los resultados de las pruebas saber 11 ubicados en un nivel “muy superior” presentan, después del nivel “muy inferior”, los porcentajes más bajos. En 2003, se obtuvo un 2.40% como resultado porcentual correspondiente a este nivel; para 2004 se dio un porcentaje de 4.90%. Los resultados más altos se obtuvieron en 2006 y 2008 con 9.40% y 8.60% respectivamente; mientras que en 2005 y 2007 se presentó una constante en un rango del 5%.



FUENTE: COMISION VALLECAUCANA POR LA EDUCACION 2010

RESULTADOS COMPARATIVOS ICFES 2010-2012



FUENTE: SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL

ANALISIS DE LAS CIFRAS:

- En el año 2007 el 58,3% lo que equivale a más de la mitad de los colegios contratados se ubicaron en la categoría baja, en contraste con el 42,2% de las instituciones públicas.
- Para el 2008 el 55,3% nuevamente más de la mitad de los colegios contratados se ubicaron en la categoría baja, a pesar de que se redujo en 3,0% en comparación con 43,9% de las instituciones públicas aunque la cifra aumenta en 1,7% con respecto al 2007.
- Durante el 2009 el 57,7% el número aumenta en comparación con el año anterior, ubicándolos nuevamente en la categoría baja, en comparación con el 45,5% de las instituciones públicas, en la cual se presentó un aumento del 1,6% con respecto al 2008.

- Para el 2007 solo el 13% de los colegio contratados se ubicaron en la categoría alta mientras que el 19,3% de las instituciones oficiales alcanzaron esta categoría en el mismo año dejando una diferencia de 6,3% entre las instituciones públicas y contratadas.
- En 2008 el 16,9% alcanzaron esta categoría, mientras que el 22,4% de las instituciones públicas que se ubicaron en la misma categoría dejando una diferencia de 5,5% entre las instituciones públicas y contratadas.
- Durante el año 2009 se presentó una reducción mínima 16,1% alcanzaron la categoría en las instituciones contratadas, lo mismo sucedió con las instituciones públicas que pasaron a tener solo el 17,9% ubicadas en la categoría alta , dejando una diferencia de tan solo 1,6% entre las instituciones públicas y contratadas.
- Entre 2010 y 2012 El logro académico de las instituciones de educación básica y media de la ciudad ha venido mejorando, de acuerdo a los resultados de las Pruebas Saber grado 11 (antes Icfes o pruebas de Estado). Se observa que mientras en 2007 solo el 31% de los colegios tenía un rendimiento alto, en 2011 esa condición la logra el 46%. En el mismo período, el rendimiento bajo ha pasado del 43% al 21% entre los planteles de la ciudad.

Parte de la mejoría en las pruebas Saber 11 en la ciudad, se debe a los resultados de las instituciones oficiales, cuyo rendimiento era alto solo para el 19% de las mismas en 2007, porcentaje que se elevó a 35% en 2011. Así mismo, 42% de las IE Oficiales presentaban rendimiento bajo en 2007, mientras que en 2011 el registro bajó al 20%.

Los colegios contratados para ampliar la cobertura educativa también muestran avances en el rendimiento de la prueba Saber 11. No obstante, existe un claro rezago en el rendimiento de las pruebas frente a las IE privadas y oficiales: en 2007,

58% de ellos tenía un rendimiento bajo y en 2011 esa cifra se redujo a 32%, pero el rendimiento alto sigue siendo minoritario entre estos planteles.

Finalmente, son los colegios privados los que obtienen mejores logros en la prueba Saber 11: 62% se ubica en un rendimiento alto. Pero también ha mejorado en los últimos años, pues en 2007, el rendimiento alto lo obtenía el 45% de ellos.

PRUEBAS SABER.

El problema de garantizar el acceso de la educación puede ser solucionado con la ampliación de cobertura pero, los estudiantes y la secretaria de educación se enfrentan a un nuevo problema derivado de esta solución y es la calidad de educación que están brindando estos colegios a los estudiantes.

Como observamos en los datos anteriores los colegios contratados se encuentran en un nivel muy por debajo de las instituciones públicas, generando una brecha en el nivel educativo de los estudiantes que se reciben su educación en estas instituciones.

Se tiene como base los puntajes de matemática y lenguaje ya que son pertenecientes al núcleo común, “en las pruebas Saber 2006, los colegios contratados presentan el menor puntaje promedio en matemática, frente a instituciones oficiales y de carácter privado, con un 48,77%. Mientras que Lenguaje fue el área en la que mayor puntaje presentaron los colegios contratados, incluso por encima del promedio nacional”¹²³.

¹²³ Comisión Vallecaucana por la Educación. (2010) Una mirada al programa de ampliación de cobertura educativa en Santiago de Cali 2010. Pág. 34

Tabla 1¹²⁴: Estadísticas descriptivas puntaje pruebas Saber 11 2005-2011

		2005			2006			2007			2008			2009			2010			2011		
		Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max	Prom.	Min	Max
Cali	Math	45,56	0	85	50,66	0	108	46,07	0	101	45,11	0	111	45,28	0	111	45,67	0	104	47,95	0	114
	Leng.	47,56	0	87	48,33	0	87	50,15	0	80	48,37	0	80	48,88	0	99	47,55	0	82	48,24	0	91
Contratado	Math	44,10	7	77	48,72	0	82	43,95	0	85	43,04	0	95	42,84	0	79	43,55	0	94	44,98	0	102
	Leng.	45,89	15	72	46,47	17	74	48,73	0	71	47,09	0	80	47,30	0	78	45,90	11	70	46,09	0	91
Oficial	Math	44,78	7	77	49,50	0	93	44,78	0	91	43,22	0	85	43,40	0	111	43,74	0	96	45,65	0	102
	Leng.	46,78	0	74	47,43	0	79	49,66	0	75	47,46	0	74	48,03	0	99	45,88	11	70	47,16	0	91
Privado	Math	47,41	0	85	52,96	0	108	48,88	0	101	48,88	0	111	49,41	0	111	50,16	0	104	53,69	0	114
	Leng.	49,55	0	87	50,29	17	87	51,58	0	80	50,38	0	80	51,05	0	86	51,29	0	82	51,60	0	91

Esta tabla se puede ver y comparar cual ha sido el promedio obtenido en matemática y lenguaje por las instituciones contratadas, oficiales/públicas y privadas, según los mínimos y máximos utilizados por el ICFES para medir el rendimiento de los estudiantes e instituciones.

Al observar los promedios, los mínimos y máximos, aparece una diferencia entre los colegios privados y las instituciones públicas, ya que el promedio de los puntajes de los colegios privados más alto que los de las instituciones públicas, así mismo sucede con los colegios contratados en los promedios de lenguaje y matemáticas del periodo 2005 al 2011. Esto mismo sucede con los puntajes de los colegios oficiales, que son mayores a los puntajes de los colegios contratados en todos los años.

El número de matriculados por sector (público, privado y contratado) entre el año 2002 a 2011, muestra que la matrícula oficial no disminuye significativamente, mientras que la matrícula privada muestra un descenso del 20% durante este periodo y la matrícula contratada creció en un 50% entre los años 2004 a 2010, como se observa en la siguiente tabla.

¹²⁴Godoy, Mateus Silvana. Análisis de ampliación de Cobertura en Cali, con respecto a la calidad de Educación, medido a través de las pruebas de Estado. Pág. 20

Tabla 2¹²⁵: Matrícula por sector en Cali 2002 - 2011

Año Lectivo	Matrícula Contratada	Matrícula Oficial	Matrícula Privada	Matrícula Total	Tasa de Cobertura Bruta
2002-2003	1,695	ND	ND	ND	ND
2003-2004	32,839	ND	ND	ND	ND
2004-2005	72,803	20,152	18,829	462,613	ND
2005-2006	75,843	193,533	209,747	481,848	ND
2006-2007	78,181	19,138	183,138	452,943	93.69
2007-2008	104,493	18,875	15,122	444,463	92.16
2008-2009	103,148	190,038	149,901*	443,087	91.01
2009-2010	109,060	188,719	151,220*	448,999	90.49
2011	103,353	194,368	ND	ND	90.43

Se observa que un promedio de 22 mil estudiantes han presentado las pruebas Saber 11 entre 2005 y 2011, donde un 44% representa a las instituciones públicas, un 34% a los colegios privados y el 22% restante pertenecen a colegios contratados.

Se pues “que un promedio de 127 colegios contratados, 93 colegios oficiales y 199 colegios privados participan en la muestra. La matrícula reportada por los colegios que presentan la prueba es menor a la matrícula total reportada en la Tabla 2, probablemente porque no todos los colegios de Cali, incluidos en la Tabla 2, presentan las pruebas”¹²⁶.

¹²⁵ Ibíd. Pág. 20

¹²⁶ Ibíd. Pág. 21.

Tabla 3¹²⁷: Tamaño de la muestra por tipo de Colegio para lenguaje y matemáticas, pruebas saber.

	Año	Estudiantes Prueba	Matrícula	Colegios
Cali	2011	24.150	350.436	432
	2010	22.658	339.371	435
	2009	23.163	334.355	429
	2008	22.641	341.397	435
	2007	20.883	326.002	421
	2006	20.333	332.393	393
	2005	20.180	314.138	384
Contratado	2011	6.495	76.123	145
	2010	5.363	75.343	141
	2009	5.079	66.973	131
	2008	4.827	70.351	140
	2007	4.183	50.593	118
	2006	3.909	57.178	99
	2005	4.639	58.614	114
Oficial	2011	10.203	205.035	100
	2010	10.324	196.620	101
	2009	10.347	195.395	94
	2008	10.116	192.283	95
	2007	8.371	186.495	88
	2006	8.717	185.261	85
	2005	9.269	173.832	86
Privado	2011	7.452	69.278	187
	2010	6.971	67.408	193
	2009	7.737	71.987	204
	2008	7.698	78.763	200
	2007	7.431	88.914	215
	2006	7.707	89.954	209
	2005	7.170	81.692	184

Se puede decir entonces, que no solo se debe tener en cuenta que la cobertura es contratar colegios en el área donde se presentan déficits de cupos en las instituciones públicas o ya sea también que no exista ninguna institución pública, se debe garantizar que los colegios privados que presten el servicio a alumnos del sector público sean unas instituciones idóneas para desempeñar la labor educativa, es necesario hacer un control permanente a las instituciones contratistas para que cumplan con unos mínimos requerimientos en cuanto a la calidad de la educación que están brindando, si bien no estamos realizando un estudio a los contenidos programáticos de las instrucciones ni de cómo es su pedagogía que se ve reflejada en la superioridad de los colegios privados frente a las instituciones públicas y contratistas cuando estas presentan las pruebas de estado SABER 11.

¹²⁷ Godoy, Mateus Silvana. Análisis de ampliación de Cobertura en Cali, con respecto a la calidad de Educación, medido a través de las pruebas de Estado. Pág. 23

Es necesario enfatizar en una política pública de calidad educativa, con docentes preparados, dotación didáctica (libros, computadores, etc.) que contribuyan y refuercen la labor de los docentes y demás personal involucrado en la formación académica de los alumnos, sin duda alguna se debe mejorar la planta física de muchas instituciones públicas, que no cuentan con el suficiente espacio para garantizar una amplia cobertura del sector en el cual se encuentran.

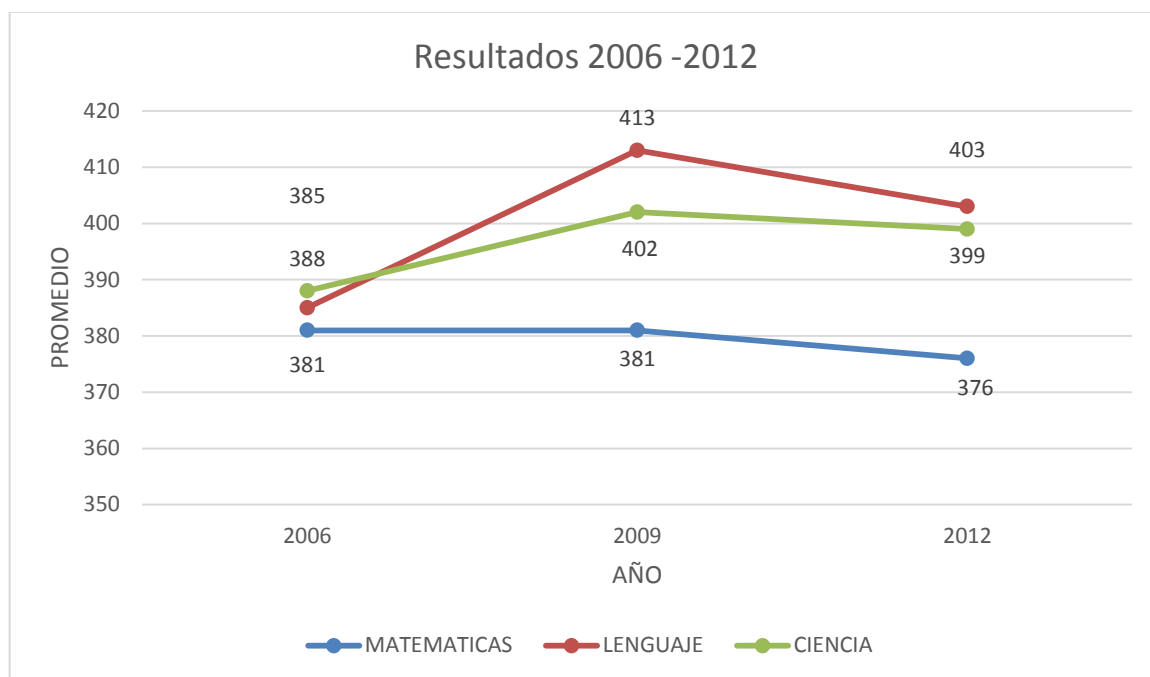
Pruebas PISA:

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto:

“evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la lectura (en 2000), las matemáticas (en 2003) y las ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. El programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (lectura), 2012 (matemáticas) y 2015 (ciencias).(...) Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra aleatoria de escuelas públicas y privadas. Son elegidos en función de su edad (entre 15 años y

tres meses y 16 años y dos meses al principio de la evaluación) y no del grado escolar en el que se encuentran”¹²⁸.

Con base en esta información, se desarrolla el siguiente análisis de los resultados obtenidos por Colombia durante estas pruebas, análisis con el cual se tratara de llegar a una conclusión sobre el desempeño de los estudiantes colombianos que presentan esta prueba:



FUENTE: COLOMBIA EN PISA 2012, RESULTADOS PRINCIPALES. BOGOTA DICIEMBRE 3 DE 2013

PRUEBAS PISA 2006

En el año 2006 se aplicaron las primeras pruebas pisa de la OCDE (países miembros y países asociados como Colombia) en los cuales se mide el nivel educativo de la población estudiantil de 15 años y se obtuvieron los siguientes resultados.

En la categoría de ciencia se obtuvo un promedio de 388 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

¹²⁸ <http://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

En el campo de lectura se obtuvo un promedio de 385 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

Para matemáticas, se obtuvo un promedio de 381 puntos, muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 489

Como podemos observar Colombia se encuentra muy por debajo de los promedios que establece la OCDE; en este año el país se ubicó en los últimos lugares y los resultados son la base para los próximos exámenes.

PRUEBAS PISA 2009

En el año 2009 se aplicaron las segundas pruebas pisa de la OCDE y se obtuvieron los siguientes resultados.

En la categoría de ciencia se obtuvo un promedio de 402 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

En la categoría de lectura se obtuvo un promedio de 413 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

En el campo de matemáticas se obtuvo un promedio de 381 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 489

Para los resultados de las PISA 2006 se nota un leve incremento en cada uno de las competencias evaluadas, pero igualmente el país sigue ocupado los últimos puestos del ranking de la OCDE.

PRUEBAS PISA 2012

En el año 2012 se aplicaron las terceras pruebas pisa de la OCDE y los resultados fueron los siguientes:

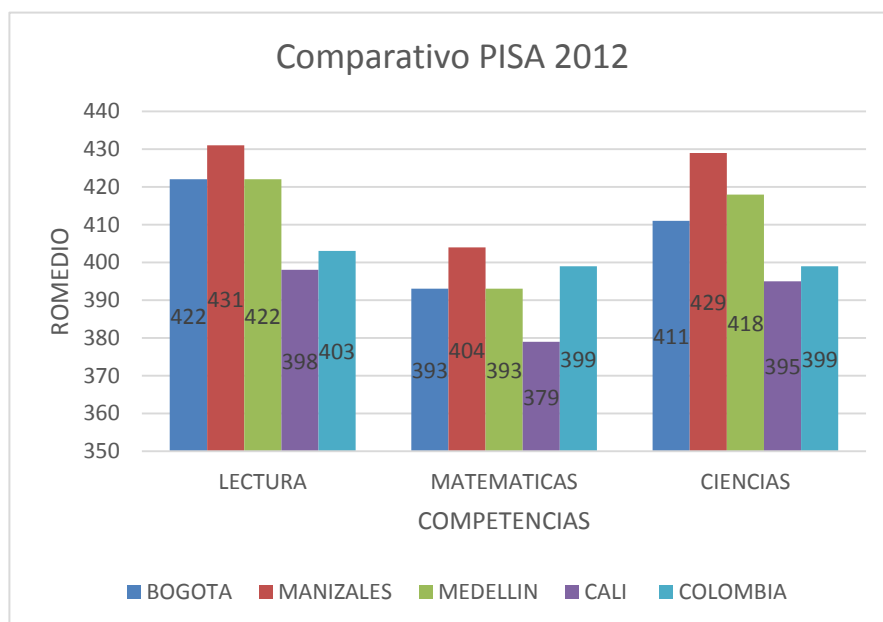
En la categoría de ciencia se obtuvo un promedio de 399 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

En el área de lectura se obtuvo un promedio de 403, 89 puntos por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 492

En la categoría de matemáticas se obtuvo un promedio de 376 puntos muy por debajo del promedio establecido por la OCDE que es de 489

En 2012, por tercer año consecutivo, el país se ubicó en los últimos lugares.

Pruebas PISA comparativo Cali- Medellín- Bogotá- Manizales – Nacional:



FUENTE: COLOMBIA EN PISA 2012, RESULTADOS PRINCIPALES. BOGOTÁ DICIEMBRE 3 DE 2013

Como se puede observar a partir del gráfico Cali se encuentra en el último lugar de las cuatro ciudades que presentaron las pruebas PISA, así mismo es evidente que la ciudad es superada por el mismo promedio nacional, dejando como conclusión general que los estudiantes que presentan estas pruebas en la ciudad presentan un déficit en cuanto a

calidad educativa se refiere, es de recordar que estas pruebas son presentadas por estudiantes de 15 años tanto de colegios públicos y privados.

Si bien hemos concluido a lo largo del trabajo que el nivel educativo en la ciudad ha disminuido teniendo en cuenta los resultados de los las pruebas ICFES Y SABER 11, el resultado de las pruebas PISA es un resultado preliminar ya que las presentan estudiantes de 15 años que se encuentran en noveno grado, poniendo en duda el nivel educativo del país y el municipio.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES: INCIDENCIA DE LAS POLITICAS PUBLICAS EDUCATIVAS EN LA CALIDAD DE EDUCACION EN SANTIAGO DE CALI 1991 - 2013

Al comenzar esta investigación, el propósito principal fue tratar de conocer la incidencia de las políticas públicas de educación en la calidad educativa del municipio de Santiago de Cali en el periodo 1991 a 2013, a continuación se presentaran los principales hallazgos y conclusiones de esta investigación:

Al hablar de educación estamos tratando uno de los principales sectores sociales de cualquier nación, la educación es pilar y base fundamental en el desarrollo tanto de la sociedad, como del individuo.

Las primeras conclusiones a las que llegamos giran en torno a la aplicación del modelo neoliberal en el sector educativo que inicia a finales de los años 80's con la culminación de la administración Virgilio Barco y se consolida con la denominada "apertura económica y modernización de Estado" del presidente Cesar Gaviria. La aplicación del modelo neoliberal en este importante sector social se da como medida para entrar a competir en las nuevas lógicas del mercado que tiene al capitalismo como modelo global.

El proceso de aplicación del modelo neoliberal en el sector educativo se centró principalmente en establecer una reforma tanto normativa, como jurídica de los fines de la educación y su adaptación a las reglas del mercado, es decir, se buscó que la misma además de ser un derecho se convirtiera en un servicio, en la medida que se consideraba como medio principal de desarrollo individual y social.

La definición y fines la educación quedan establecidos en el artículo 67 de la constitución política de Colombia y se consolidan con la ley general de educación o ley 115 de 1994, donde entre otras cosas se establece como *un proceso de formación permanente, personal,*

cultural y social que se fundamenta en la concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

El proceso de reforma normativa y jurídica de la educación nacional continuó durante los últimos años de la década de los noventa; en el transcurso de la administración presidencial de Samper se inicia el debate de la racionalización del gasto público en educación y se autoriza la contratación de créditos multilaterales para la financiación de la misma. Durante esta misma administración se formula el primer Plan Nacional Decenal Educativo que abarca el periodo de 1995 a 2006 y surge principalmente como una movilización nacional y un compromiso de todos los sectores sociales por la educación, bajo el objetivo de formar individuos integrales, comprometidos socialmente con la construcción del país igualmente capacitados para incorporar el saber científico y tecnológico a favor del desarrollo del país.

Durante la presidencia de Andrés Pastrana 1998-2002, se inició de manera más amplia la transformación del modelo educativo nacional, no solo contemplaba la racionalización del gasto público en la educación nacional, sino que enfatizó en los bajos niveles que presentaba el país en calidad de educación, en acceso equitativo a la educación. Formulando que el dinero invertido estaba mal direccionado y no se justificaban los altos pagos que recibían los docentes. En esta administración se da también la denominada desnacionalización de la educación que redefinía la responsabilidad de Estado en el tema educativo en lo que a la calidad y cobertura corresponde; se redefine el tema de lo público y lo privado para prestar el servicio educativo; se establecen los nuevos actores y su participación en el proceso educativo (Estado-Sector Educativo- Sector Social- Sector Privado). Finalmente se redefine la financiación educativa y se incorporan unas lógicas de mercado macro económica, estableciéndose la financiación compartida donde la asignación de recursos se hacía por resultados.

Para finales de los 90's se da también la descentralización de la educación, es decir, desaparece la imagen de Estado benefactor y las responsabilidades a nivel educativo se

asignan a las administraciones locales y la temática de asignación de recursos se ve condicionada por los resultados frente a cobertura y calidad principalmente.

A finales de 1999 se comienza la lenta consolidación del proceso de privatización de la educación acompañado de la nueva organización de la misma en torno a las lógicas de mercado y la flexibilización laboral en lo que a los docentes se refiere, esto debido a los convenios de desempeño, planes de reorganización educativa y la intervención financiera del Banco Interamericano de Desarrollo en el programa piloto del Nuevo Sistema Escolar. Para el segundo semestre de este mismo año se presenta ante el congreso el proyecto que condicionaba la financiación de la educación al “ajuste fiscal”. Reforma que logro sacar adelante la administración con lo que queda establecido que los recursos son suficientes y solo se deben administrar mejor, abriendo paso a la reducción del costo docente y la inclusión de parámetros técnicos, por ejemplo, número de alumnos por maestro.

En la administración de Álvaro Uribe 2002 -2010, se continúa el modelo que se venía desarrollando con Samper y Pastrana, incluso en ella se da el cierre de diferentes ciclos de reformas encaminados a la mercantilización y privatización de la educación. En esta propuesta educativa se consolida la descentralización principalmente en el aspecto de la financiación, se fortalecen los procesos de privatización y flexibilización del magisterio. La asignación de recursos pasa a estar condicionada por la demanda atendida (se paga por estudiante) y se potencializa la contratación de educación pública con instituciones no Estatales, la denominada ampliación de cobertura o educación contratada gracias a los instrumentos dejados por la ley 715 de 2001, principalmente en su artículo 5. Se vincula en gran medida toda la oferta educativa debilitando así la oferta pública Estatal.

Durante esta administración culmina el primer plan nacional decenal de educación cuyos resultados se vieron reflejados principalmente en el trabajo por superar la inequidad en el acceso a la educación, reducir las barreras de discriminación y puesta en marcha de planes y proyectos para la ampliación de cobertura educativa. Igualmente se formula el nuevo PNDE para los años comprendidos entre 2006 – 2016. Dicho plan se formula como una

continuación del PNDE anterior y se incluyen nuevos aspectos y se fortalecen otros; profundiza mucho más en la parte pedagógica, reconociendo y respetando el trabajo de los maestros como pieza fundamental en el proceso educativo; se exalta el respeto y reconocimiento por las diferentes etnias, culturas existentes en el territorio nacional, además reconoce y fomenta el respeto y la igualdad de género, grupos LGBTI, discapacitados y pretende crear condiciones de atención especial a poblaciones que así lo requieran. Se incluyen las comunidades víctimas del conflicto armado tanto desde el punto de vista pedagógico como desde la parte psicosocial.

Para el periodo de 2010 – 2014, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, la educación se aborda la temática educativa desde tres perspectivas principalmente: el desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad; primera infancia y niñez y la formación de capital humano. Dándole principal importancia a la temática de calidad se define a través del fortalecimiento del enfoque de competencias y el capital humano.

Durante esta administración se da una gran importancia al papel de los docentes, principalmente, en el proceso de formación educativa orientado en función de producción y destreza en el desarrollo para competencias de mercado, buscando promover la capacidad productiva en función del desarrollo económico, es decir, vuelve y se le da gran importancia al papel de los docentes en la formación de los educandos. Así, los únicos responsables de la “calidad educativa” pasan ser los docentes y estudiantes individuales, tratando de restar importancia a las verdaderas causas del deterioro de la educación en el país, como son la iniquidad en la distribución de la riqueza, la privatización, la erosión del papel del Estado, la ausencia de democracia social y política, las ambigüedades entre los discursos jurídicos y la práctica pedagógica.

Pasando al ámbito municipal y respondiendo al proceso de descentralización educativa que plantea la posibilidad de adaptar los planteamientos nacionales en torno a la educación en los denominados Planes Nacionales Decenales de Educación, se formula el primer Plan Decenal Municipal de Educación en el 2004 y hasta el 2014 para responder a las necesidades locales frente al campo educativo.

Denominado “Hacia un Proyecto Educativo de Ciudad” se formula ocho años después del primer PNDE y dos antes del segundo. Cuya finalidad es contribuir al desarrollo de la educación en pro de la construcción de la ciudad como un espacio democrático, pacífico, incluyente, productivo e innovador. Tiene como marco constitucional la democracia participativa, uno de los principales principios constitucionales; y la ley general de educación, principalmente lo establecido en el artículo 72. Este PDME, gira en torno a dos problemáticas principalmente: la insuficiente calidad educativa y la problemática de cobertura académica.

Para responder a estas situaciones se formularon y adaptaron, como ya se dijo, planes y proyectos con los cuales se busca incrementar el nivel educativo y responder a la demanda educativa de la sociedad.

En lo que corresponde al proceso de ampliación de cobertura municipal se inician los primeros contratos para el periodo 2002- 2003 con la implementación del artículo 5 de la ley 715. Tanto a nivel nacional como municipal la educación contratada ha contado con opositores y simpatizantes. Se ha concebido desde dos perspectivas: la primera, hay quienes la consideran como una manera oportuna y ágil de atender la población en edad escolar y la segunda, hay quienes la resumen como una forma de prestar el servicio educativo que directa o indirectamente contribuye al debilitamiento del sistema educativo oficial.

Hay que tener en cuenta que Santiago de Cali, es una de las principales ciudades del país y la principal del pacífico colombiano, por lo cual ha recibido gran cantidad de población en situación de pobreza y desplazamiento que aumenta de manera desordenada el número de habitantes y dificulta la efectiva respuesta de las administraciones ante las demandas sociales.

El programa de Ampliación de Cobertura en el municipio ha presentado importantes situaciones que lo han puesto, por así decirlo, en la cuerda floja. En primer lugar, la ciudad cuenta con estructura insuficiente para atender la demanda educativa, por ejemplo, en sectores como las comunas 1, 13, 14, 15, 16,18 y 20 donde se concentra la mayoría de población de estratos socioeconómicos 1 y 2 hace más de 30 años no se construye

infraestructura educativa oficial. Adicionalmente, se presenta la congelación de la planta docente, situación que impide contar con el talento humano necesario, suficiente y especializado para cubrir la demanda, lo que contribuye indirectamente con el deterioro de la infraestructura existente y que sumado a los limitados recursos, hacen cada vez más difícil la ampliación de la cobertura educativa mediante el fortalecimiento del sector oficial. Pasando dicha ampliación de cobertura por educación contratada a manos de privados.

Dicho programa se ha visto como ya se dijo, permeado por situaciones que lo han puesto en tela de juicio, uno de los más graves se dio en el 2005 cuando sale a la luz pública un escándalo por la pérdida de dineros destinados a la ampliación de cobertura

Partiendo de que la calidad de educación es medida por las pruebas establecidas por el MEN, los resultados obtenidos a nivel del municipio no son positivos, al contrario la calidad de educación impartida en Santiago de Cali presenta uno de los más bajos niveles del país, 16.000 millones que debían ser destinados para la educación contratada para cientos de niños y jóvenes de la ciudad. Ante esta situación el programa de ampliación de cobertura municipal quedó ante la fiscalía general de la nación, como “una empresa encaminada a defraudar patrimonialmente al municipio de Santiago de Cali, donde personas que ostentaban calidades de concejales incidieron en la suscripción de contratos del programa de ampliación de cobertura”. Situación por la cual funcionarios públicos resultaron inmersos en investigaciones por parte de la Procuraduría. Esta fue llamada la época de los caciques de la contratación educativa.

Posteriormente, sale a la luz pública un nuevo escándalo en la denominada ampliación de cobertura por educación contratada. Quedan en evidencia un gran número de instituciones que no cumplían con los requerimientos mínimos para prestar el servicio y se inicia entonces un largo proceso por cancelar los contratos, proceso que con algunas de ellas no se pudo cumplir por una parte porque por medio de tutelas la SEM se vio obligada a continuar contratándolas, o porque simplemente no había más oferta en el sector.

Ante dichas situaciones la secretaria de educación municipal inicio un mayor control en el proceso de contratación educativa y es entre 2009 y 2010 que aplica de manera más efectiva el control a dichas fallas buscando solucionar situaciones como:

1. Demoras por parte del Municipio en el desembolso del anticipo del 40% en algunas instituciones.
2. Existencia de contratos con instituciones que no tienen capacidad de gestión y que dependen para su sostenimiento de los recursos provenientes del Programa.
3. Colegios del Programa que admiten estudiantes provenientes de instituciones educativas oficiales, cuando el propósito es ampliar cobertura a estudiantes que no poseen cupo.
4. Colegios del Programa con estudiantes de estratos 3 y 4 subsidiados, cuando está destinado a favorecer a los estratos más bajos.
5. Falta de seguimiento oportuno por parte de la interventoría.
6. Aulas de clase en los colegios contratados con más de 45 alumnos.
7. Inconsistencias con nombres de alumnos, documentos de identificación, fechas de nacimiento, direcciones y doble registro de alumnos en el sistema de información de matrículas.
8. Fallas en el registro de asistencia de los alumnos y en algunas se evidenció que fueron diligenciadas posteriormente.
9. La infraestructura de algunas instituciones no cumple con los requisitos necesarios para prestar el servicio educativo con calidad. Algunas son residencias convertidas en colegios.
10. Algunos docentes contratados no reciben ni siquiera un salario mínimo, no están afiliados al sistema de seguridad social y los pagos son a destiempo. Además, algunos de los docentes no cumplen con los perfiles requeridos.
11. Inconsistencias en la contabilidad de algunos colegios: soportes de gastos por un monto mayor al contractual, comprobantes de egreso sin número consecutivo, entre otros.
12. Algunos colegios presentan gastos que no tienen relación con la canasta educativa.

A nivel municipal el sistema de educación contratada ha sido aplicado de manera ininterrumpida, iniciando con 16.950 cupos en 2002-2003 con cambios significativos en 2005-2006 con 75.803 y nuevamente un aumento considerable en 2007- 2008 donde la capacidad de atención quedo en 104.493 cupos por ampliación de cobertura. A partir de 2009 hasta 2012 y primer semestre de 2013 los cupos por ampliación de cobertura en educación contratada presentaron un descenso de más o menos 5000 cupos, pues los registros finales reportan 100.674 cupos. El 75% del total de contratación educativa en la ciudad se encuentra ubicado en instituciones pertenecientes a las comunas 6,13, 14, 15 y 21, que corresponden a estratos 1 y 2. La mayoría de colegios contratados para el programa de ampliación de cobertura dependen en un 99% de los recursos del SEM para su funcionamiento. Dicha dependencia financiera afecta en gran medida la prestación del servicio, y la calidad del mismo, pues ello conduce a que algunos no cumplan con las reglamentaciones sobre los gastos de canasta educativa, por cubrir otros gastos o deudas pendientes.

A 2010 se reportó un cubrimiento del déficit educativo en un 53% situación que demuestra que a pesar de estar dando respuesta progresiva a la demanda de educación en el municipio, las administraciones deben formular estrategias para incluir a los niños y jóvenes que están por fuera del sistema escolar.

A 2009 las ventajas y avances destacados eran los siguientes:

1. Se dispone y hay acceso a información detallada y sistematizada sobre la contratación educativa
2. Se mensualizaron los pagos a los colegios privados vinculados a la contratación educativa, se verifica el pago de salarios, seguridad social y parafiscal a sus docentes.
3. Los pagos se ajustan según el conteo de estudiante y la verificación de su asistencia. De 33 tarifas, que la actual Administración expresa haber encontrado a su llegada en el 2008, utilizadas para reconocer el costo educativo promedio anual por estudiante (lo que generaba un margen mayor para un manejo discrecional) se pasó a 3 tarifas

mediante el cruce de la categoría de cada colegio con los resultados de las pruebas Saber e Icfes. Por tanto, se está haciendo corresponder mejor la calidad que ofrece cada colegio con la tarifa que recibe, adicionalmente para pasar a una tarifa superior hay que mostrar mejoras evidentes en calidad.

4. Sería importante que la Secretaría de Educación divulgue el número y la relación de colegios ubicados en cada uno de estos rangos, como una manera de incentivar a los colegios a mejorar su desempeño
5. Se incentivan con descuentos de hasta el 25% a los docentes de contratación educativa que se vinculen a procesos de cualificación liderados por la SEM con reconocidas universidades.
6. Se ha tomado la decisión de reestructurar el Banco de Oferentes con una nueva convocatoria a realizar en Mayo 2010.

A pesar de los avances registrados anteriormente, también hay muchos aspectos que corregir:

Pese a un pago más cumplido y contratos más estables, los docentes de contratación educativa tienen salarios, perfiles y posibilidades de cualificación menores a los del sector oficial. En los procesos de calificación y selección de los colegios se encuentra una falla en la asignación de un puntaje superior a los colegios que tengan docentes con mejores perfiles y remuneración y presenten mayores procesos de cualificación.

Existen restricciones para el cumplimiento de planes de mejoramiento con colegios de contratación educativa como son: Limitantes de recursos y de seguimiento que facilitan la dilatación de los procesos.

Los criterios para la selección del Banco de Oferentes están establecidos como parámetros nacionales y dado que no contemplan como condición para contratar el grado de dependencia económica que tengan los colegios privados con los recursos de contratación educativa, existe una falencia en el mecanismo de seguimiento desde el ente local que impide minimizar esta situación, pues existen colegios privados que dependen 100% de la

contratación educativa. Adicionalmente algunos de estos colegios, pese a llevar varios años vinculados al programa de ampliación de cobertura, no muestran una mejoría progresiva en las instalaciones educativas, ni en su dotación de mobiliario, ni en el perfil de los docentes contratados, ni muestran señales alentadoras de cambio en su desempeño académico, lo que indica que la distribución y ejecución de los recursos recibidos por estudiante, no se están correspondiendo de manera estricta a la composición de la canasta educativa que contempla recursos para el mejoramiento de la institución, a fin de incidir por esta vía en la calidad educativa.

Los procesos de veeduría externos sobre la reestructuración del Banco de Oferentes y sobre el seguimiento al proceso de calificación y selección de los colegios privados, ha estado orientada hacia la revisión de los criterios y los mecanismos de calificación, por ello su incidencia es marginal y de tipo conceptual, se requiere reforzar en forma de cadena el proceso de control, de modo tal que veedurías externas introduzcan mayor rigurosidad en el control operativo que realiza, para que la Secretaria de Educación Municipal controle a los colegios de contratación educativa, lo cual a su vez implica también mayor rigurosidad en el trabajo de la Secretaria, especialmente en la realización de las interventorías, aspecto en el cual se ha mejorado pero falta profundizarlas.

Aunque los hallazgos administrativos detectados por la Contraloría Municipal en el programa de ampliación de cobertura se han venido reduciendo, la persistencia de los mismos indica que los requerimientos del proceso administrativo en lo referente al cumplimiento de los requisitos que exige la realización de contratos, seguimiento e interventoría a los colegios privados vinculados a este programa, superan en cantidad y complejidad a la capacidad que dispone el grupo de funcionarios de la Secretaria de Educación encargados de atender este proceso. Por tanto, la Secretaria de Educación Municipal debe adoptar un plan de mejoramiento, que conduzca a diseñar e implementar una serie de procesos y procedimientos de manera sistemática y estandarizada con garantía de continuidad y permanencia para controlar los tramites que estén registrando fallas.

Relacionada estrechamente con la ampliación de cobertura esta la denominada calidad educativa que partiendo de lo propuesto por el MEN a nivel nacional se mide con base a los resultados de las pruebas SABER, el panorama para el municipio no es el mejor.

Según los registros del Icfes y la SEM, el nivel educativo en Santiago de Cali desde el 2003 hasta el 2009 presentó sus mayores registros en el nivel bajo de educación, seguido del nivel medio y solo a partir de 2010 hasta 2012 se ve un leve incremento hacia los niveles medio y alto de educación medidos en una escala de 0 100 puntos.

El nivel muy inferior ha manifestado los menores porcentajes de todos los resultados, constante entre 2003-2004, solo un 0.20% durante 2005 y 2007; nulo en 2006 y en un 1% para 2008.

Para el nivel inferior en educación los mayores porcentajes se registraron en 2003, 2007 y 2008 con un 15,70%, 9% y 9.80% respectivamente. En 2006 se presenta el porcentaje más bajo con 3.30%; 2004 registra un 4.10% y 2005 un 7.40%.

Los niveles catalogados como “bajos” en educación, registran para 2003 un 37,20%; en 2004 un 28.10%; a 2005 la cifra es de 27.60%; y en 2006 se registra un 24.70%. Para 2007 se tiene el segundo promedio más alto en este nivel con 34.10% y finaliza con un 28.60% en el 2008.

En cuanto al nivel medio en educación, los resultados más altos se registran en 2004 y 2006 con 34,30% y 32,10% respectivamente. Durante el 2003, 2007 y 2008 se manifiesta una constante con un rango variante entre el 25%. Para 2005 el porcentaje obtenido en este nivel fue de 28.70%.

Para el nivel alto en educación los principales porcentajes se registraron entre 2004 y 2006, con 16.70% para 2004 y 2006; y 16.60 para 2005. El porcentaje menor se registró en 2003 con un 10.70% y finalmente un 13.40% y 15.90% correspondientes a 2007 y 2008.

Entre 2010 y 2012 El logro académico de las instituciones de educación básica y media de la ciudad ha venido mejorando, de acuerdo a los resultados de las Pruebas Saber grado 11 (antes Icfes o pruebas de Estado). Se observa que mientras en 2007 solo el 31% de los colegios tenía un rendimiento alto, en 2011 esa condición la logra el 46%. En el mismo período, el rendimiento bajo ha pasado del 43% al 21% entre los planteles de la ciudad.

Parte de la mejoría en las pruebas Saber 11 en la ciudad, se debe a los resultados de las instituciones oficiales, cuyo rendimiento era alto solo para el 19% de las mismas en 2007, porcentaje que se elevó a 35% en 2011. Así mismo, 42% de las IE Oficiales presentaban rendimiento bajo en 2007, mientras que en 2011 el registro bajó al 20%.

Los colegios contratados para ampliar la cobertura educativa también muestran avances en el rendimiento de la prueba Saber 11. No obstante, existe un claro rezago en el rendimiento de las pruebas frente a las IE privadas y oficiales: en 2007, 58% de ellos tenía un rendimiento bajo y en 2011 esa cifra se redujo a 32%, pero el rendimiento alto sigue siendo minoritario entre estos planteles.

Finalmente, son los colegios privados los que obtienen mejores logros en la prueba Saber 11: 62% se ubica en un rendimiento alto. Pero también ha mejorado en los últimos años, pues en 2007, el rendimiento alto lo obtenía el 45% de ellos.

En las instituciones de educación contratada a pesar de que se ha reportado un aumento en la calidad educativa, no llega a cumplir las expectativas del programa de ampliación de cobertura y mucho menos a la inversión que en el municipio es la más alta en comparación con los demás sectores sociales. La inversión en el sector educativo presento un incremento a partir del año 2007 hasta el 2011. En 2007 la inversión fue de 346.498 millones de pesos; para 2008 la inversión realizada fue de 349.194 millones; en 2009 se invirtieron en educación 426.418 millones; en 2010 la inversión fue 492.348 millones. 522.255 millones y 461.870 millones de pesos respectivamente para los años de 2011 y 2012 con una variación en este periodo de -11,6% en inversión presupuestal.

Un panorama más preocupante en cuestión de calidad educativa tanto a nivel nacional como a nivel municipal es el que se evidencia con los resultados de las pruebas PISA o programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE. Donde Cali registró el peor nivel en calidad educativa, incluso por debajo del promedio nacional. Colombia ha participado en tres ocasiones en dichas pruebas (2006, 2009 y 2012) y nunca ha presentado un registro por encima de los promedios que establece la OCDE. A nivel municipal la situación es aún peor, en 2012 se realizó la prueba en cuatro ciudades del país: Cali, Medellín, Manizales y Bogotá y los resultados para el municipio fueron catastróficos, evidenciando un bajo nivel académico de los estudiantes de la ciudad al quedar incluso por debajo del promedio nacional

Podemos concluir entonces que la contratación educativa fue concebida como una estrategia para ampliar cobertura, pero no ha contribuido a este fin ni al del mejoramiento de la calidad, pues la mayor parte de los estudiantes de este sistema están en bajo desempeño académico. Además aunque la aplicación del programa de ampliación de cobertura ha sido constante, el déficit en la respuesta de la demanda social en el sector aun es mucho.

Fortalecer la educación oficial donde la contratación educativa no es necesaria es un reto de la Administración Municipal de Cali.

Adicional a ello se deben incrementar los controles no solo en la calidad del servicio sino en el manejo del presupuesto ya que como se vio la mayoría de instituciones dependen en un 99% de los recursos de la SEM.

Son pues muchos los aspectos que deben de mejorarse en el sector educativo y más si este se concibe como uno de los principales pilares del desarrollo individual y social y como la principal puerta de acceso a la competencia de mercado que acoge el capitalismo como modelo global. No solo es un derecho que debe cumplir el Estado, es también responsabilidad de todos y cada uno de los sectores sociales y económicos de la nación. Pues la educación, como se planteó en repetidas ocasiones, es la principal fuente de

desarrollo y acceso a las oportunidades sociales, además contribuye enormemente a la reducción de las brechas sociales y aclara las condiciones de igualdad y equidad.

BIBLIOGRAFIA

André-Noël ROTH DEUBEL. Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. <http://www.cilep.net/andre-noel.pdf>

André-Noël ROTH DEUBEL. (2009) La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”

ARBOLEDA, German. (2007) “Evaluación de Políticas Públicas”.

Balance Plan decenal de educación 1996 – 2005. “La educación compromiso de todos”
<http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-107820.html>

Baudelot Christian, François Leclercq (dirs.) 2005 “Los Efectos De la Educación.”

Bonal Xavier. “Globalización y política educativa: un análisis crítico de la agenda del Banco Mundial para América Latina”

Bourdieu Pierre. “LA ESENCIA DEL NEOLIBERALISMO”

Bourdieu Pierre: RAZÓN, ESCUELA Y DISPOSICIÓN “ESCOLÁSTICA”

Cárdenas Hugo. “UN MODELO DE ANÁLISIS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS”
http://www.academia.edu/1327257/Un_modelo_de_analisis_para_las_politicas_publicas

COMISIÓN VALLECAUCANA POR LA EDUCACION. Compilación Evolución de resultados saber 5, 9 y 11 Santiago de Cali y Valle del Cauca.
Constitución política de Colombia 1991

Dávalos Pablo. “NEOLIBERALISMO POLÍTICO Y ESTADO SOCIAL DE DERECHO”
<http://www.puce.edu.ec/documentos/NeoliberalismoyEstadosocialdederecho.pdf>

De Zurubía Samper Sergio. Plan Nacional de desarrollo 2010-2014. La política educativa del plan Santos: tecnocracia y liberalismo. Pág. 3
http://reacademicoun.bligoo.com.co/media/users/17/863212/files/167846/izq0009_a03.pdf

Durkheim, Émile. (1991) Educación y Sociología. Ed. Colofón, 3ª ed., México.

Educación: ¿Que dicen los indicadores?. (2011) Entidad territorial, municipio Santiago de Cali. Bogotá D.C.

Educación de Calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos. Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) 2007

El imperativo de la calidad. UNESCO
http://www.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_9F047C924D7160EAEF77571F1231FC71F8100E00/filename/es_summary.pdf

Estrada Álvarez, Jairo. (2003) “La Contra Revolución Educativa”

Estrada Álvarez Jairo. (2002) “Viejos y nuevos caminos hacia la privatización de la educación pública”

Estrada Álvarez Jairo.(2002) “Organización mercantil y privatización de la educación: la mano dura de la ley”.

Fonseca Sepúlveda Carlos Mario. TOMA DE DECISIÓN: ¿TEORÍA RACIONAL O DE RACIONALIDAD LIMITADA? Universidad Interamericana de Puerto Rico Recinto Metropolitano

Freire Paulo. “la educación como práctica de la libertad”.(1971) (Prólogo de Julio Barreiro) 3ª edición. Editorial Tierra Nueva Montevideo.

Freire Paulo (1971) “Sobre la acción cultural”. Fondo de cultura magisterial. Lima-Perú.

Freire Paulo. (1968) “Pedagogía del Oprimido”. Siglo xxi editores s.a. de C.V. México D.F

Freire Paulo. (1996) “Política y Educación” Siglo xxi editores.

Guerrero Amparan, Juan Pablo. “La evaluación de Políticas Públicas: enfoque teóricos y realidades es nueve países desarrollados”

Hidalgo Tuñón Alberto. “El principio de la racionalidad limitada de H.A SIMON y el premio nobel de economía”

<http://peducativas.blogspot.com/2011/08/concepto-de-educacion-de-paulo-freire.html>

http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=390

<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i%20&s=a&m=a&e=B&c=02010#.UOpHKOS5HB>

http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-130038_archivo_pdf.pdf

<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

<http://www.unesco.org/new/es/education/>

<http://gpurjc-educapsy.wikispaces.com/Educaci%C3%B3n>

<http://peducativas.blogspot.com/2011/08/concepto-de-educacion-de-paulo-freire.html>

Inés Aguerro. La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación
<http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

“LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN EN LA ACTUALIDAD”. Guía con las bases metodológicas e investigadoras para una mejora de la educación.

Ley 115 de 1994, LEY GENERAL DE EDUCACION

La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. (Oct. 2009) Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. Caracas.

Ministerio de Educación Nacional (2006). Estándares básicos de competencias en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanas, Lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Documento No.3

Nioche Jean-Pierre. De la evaluación al análisis de las políticas públicas.

Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 1996 – 2005

Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) 2006- 2015

Plan Decenal Municipal de Educación 2004 – 2014

Ruiz López Domingo. Carlos Eduardo Cadenas Ayala. Universidad latina de América. Revista jurídica. ¿Que en una política pública? <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm>

Salazar Vargas, Carlos. "LA EVALUACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS"

Sarramona Jaume. "Los indicadores de la calidad de educación. IX CONGRESO INTERUNIVERSITARIO DE TEORIA DE LA EDUCACIÓN

Valenzuela, J. R. y Ramírez, M. S. (2009). Sistema de indicadores de evaluación institucional para la mejora de la gestión y la calidad educativa. *Memorias del Segundo Congreso de Orientación Educativa y Vocacional "Prácticas, reflexiones y propuestas en la construcción de los aprendizajes: Compromiso con un sistema educativo en transformación"*. Universidad de Baja California.

VALENZUELA Mónica. La importancia de la educación en la actualidad: guía de las bases metodológicas innovadoras para una mejora de la educación. <http://www.eduinnova.es/monografias2010/sep2010/educacion.pdf>

Velásquez de Zapata Carmen. "CRITERIOS E INDICADORES PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR"