

3

LOS COMPROMISOS  
FUNDAMENTALES DE LA SOCIEDAD:

---

**RECONSTITUCIÓN DEL  
TEJIDO SOCIAL**

## INTRODUCCIÓN

---

El modelo de desarrollo social imperante en el país no es viable. No lo es porque no se han logrado superar las condiciones de inequidad y pobreza. Por el contrario, éstas se han mantenido. El modelo ha propiciado un ordenamiento basado en la exclusión social, que niega oportunidades a hogares y personas para realizar plenamente su potencial humano, frente a un conjunto de bienes y servicios que el desarrollo y la tecnología ponen a su alcance. La base de la exclusión social en las sociedades capitalistas modernas se da a través de las cualificaciones académicas y profesionales alcanzadas para lograr, en el mercado laboral, las cada vez más escasas mejores posiciones profesionales y técnicas (Brown, 1997). Pareciera que en nuestra sociedad, por el contrario, la exclusión se da desde la base, es decir, a través de un reducido acceso a la educación, la salud y la nutrición, y a través de la informalidad en el mercado laboral. En términos del mencionado autor, ello significaría que los sectores de más bajos ingresos no llegan siquiera a disputar dichas posiciones. Es un modelo cuyo crecimiento económico y nuevas oportunidades creadas no sólo no se reparten equitativamente entre toda la población, sino que además, mediante diversos mecanismos, reproducen la inequidad. Un modelo de esta naturaleza no es y no puede ser viable y sostenible en el tiempo.

Lo que hoy se propone al país es un gran cambio: un compromiso fundamental de la sociedad con la educación, la cultura y la formación para el trabajo, con la salud, con la familia, la niñez y la nutrición, capaz de generar una mayor equidad, menor pobreza y un mayor capital humano y social. Éste es el mejor vehículo para construir la paz y la convivencia pacífica. Este compromiso social debe también contribuir a mejorar las condiciones de desigualdad inducidas en los últimos años como consecuencia de los cambios en la demanda laboral, así como a corregir la regresividad del gasto público social en Colombia en algunos sectores.

El compromiso consiste en movilizar a la sociedad en su conjunto y de acuerdo con sus capacidades económicas, para que ni un solo niño o niña en este cuatrienio deje de asistir hasta el noveno grado escolar; para que se cumpla con la

afiliación obligatoria, y se cotice por el valor real de los ingresos, al sistema general de seguridad social en salud; para que los afiliados al régimen subsidiado en salud sean verdaderamente los más desvalidos, para que no se tolere la violencia intrafamiliar y haya mejores relaciones familiares; para que las niñas y niños estén más protegidos y mejor nutridos, y para ofrecerles unas mejores condiciones a los discapacitados.

Como una contribución de los jóvenes a los compromisos fundamentales de la sociedad se creará el servicio social obligatorio. Éste tiene como propósito fundamental la incorporación de los bachilleres y universitarios a la ejecución de programas sociales prioritarios para el país, que promuevan la convivencia pacífica, contribuyan a mejorar la equidad y el capital social, y a combatir la pobreza. Estas actividades hacen parte del plan nacional de solidaridad juvenil.

Sólo es posible lograr el regeneramiento del tejido social si se incide de manera decidida sobre las oportunidades de acceso que los pobres y los segmentos de la población de bajos ingresos tienen a activos esenciales. Es por ello que en el contexto del Cambio para construir la paz la política social es la forma como institucionalmente se logra que la acumulación individual de capital humano y la formación colectiva de capital social se articulen, equilibradamente, con la acumulación física individual y colectiva, para potenciar al máximo el desarrollo nacional y lograr un crecimiento económico sostenible con cohesión social.

La política social es una prioridad de este gobierno y el énfasis de esta política se encierra, en general, en la búsqueda de mayor *cobertura, equidad, eficiencia y calidad*. En el caso de la salud, además, se busca darle viabilidad financiera al sistema general de seguridad social en salud. Se establece también un nuevo objeto de la política: promover buenas y mejores relaciones familiares.

La prioridad de la cobertura en educación y salud se expresa en la búsqueda de la universalización de los servicios básicos que exige, en la práctica, la aplicación de focalización hacia los más pobres, así como una mejor asignación de los recursos, en particular de las transferencias y esfuerzos propios de los entes territoriales en capacidad de hacerlo. Elegir a los más pobres como beneficiarios de un subsidio no significa dejar alguna parte de la población por fuera de la acción del Estado. La experiencia mundial de esta década muestra la necesidad de un Estado que sea viable financieramente, que ayude a la población que efectivamente lo necesita y medie para que los otros se valgan por ellos mismos. La focalización es el reconocimiento de un hecho que, sin excepción, documenta las evaluaciones sobre el bienestar de la población en todos los países del mundo: *los excluidos de los servicios básicos son los pobres*. Si se quiere universalizar es necesario llegar a los más pobres; la lucha contra la pobreza es lograr que los servicios lleguen a éstos. De esta manera al incidir sobre la cobertura se incide sobre la equidad. La

intervención del Estado no significa que la oferta de servicios sociales deba ser exclusivamente estatal. Por el contrario, en este Plan se considera que esta política debe movilizar a todos los estamentos para participar en la dirección, ejecución y evaluación de resultados de los programas sociales.

Los cambios que se emprenderán en las instituciones del sector social buscan el mejoramiento de su eficacia y eficiencia, el aumento del control social que obligue a asumir compromisos y a rendir cuentas de su cumplimiento, así como la búsqueda a que nuevos agentes intervengan en la prestación de los servicios. En el caso de la salud se busca, además, mejorar las condiciones de competencia entre los diferentes agentes, hacer más sólidas algunas entidades y flexibilizar otras, lo que implica corregir la ineficiencia tanto en la distribución y manejo de los recursos como en la administración y prestación de los servicios.

Es necesario que parte del compromiso social se exprese en la búsqueda y exigencia de una mayor calidad de los servicios, en particular los de educación y los de cuidado y protección de los niños. Por ello se plantean modelos y mecanismos nuevos de atención y evaluación permanente. Sin embargo, todos ellos requieren del control social. Un plan de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres es el instrumento a través del cual el Estado colombiano se propone dar cumplimiento a los principios constitucionales de igualdad y a los acuerdos internacionales suscritos por el país respecto a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Se hace efectivo mediante el diseño y formulación, en diferentes sectores, de estrategias que permitan superar las limitaciones y obstáculos que impiden la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la vida política, económica, familiar, social, cultural, en cargos de toma de decisiones y en el poder público. En la puesta en marcha de este Plan las responsabilidades institucionales serán las siguientes: el diseño, seguimiento y evaluación corresponde a la Dirección Nacional de Equidad para las Mujeres como ente rector de la política; la ejecución del plan, en relación con los programas y proyectos prioritarios de cada sector será responsabilidad de los ministerios y demás instituciones sectoriales, quienes a su vez, en coordinación con la Dirección, apoyarán los procesos de planeación territorial.

La equidad social se basa en el reconocimiento de las diferencias y en la búsqueda de intercambios armónicos mediante el desarrollo de las potencialidades de mujeres y hombres en todos los espacios de su existencia y coexistencia. Las diferencias están determinadas, entre otras cosas, por la condición socioeconómica, la ubicación rural-urbano, el género, la cultura particular y la pertenencia étnica. Por esto, la política social parte del reconocimiento de la diferencia, las desigualdades y desventajas en el acceso y control a los bienes y servicios que en muchos casos existe entre mujeres y

hombres y en el caso de las minorías. Lo anterior es la base para el reconocimiento de la variable género en las acciones institucionales, en la planificación y en los planes y programas de desarrollo socioeconómico con los cuales se responda a las demandas y potencialidades particulares de los hombres y las mujeres que conforman la sociedad colombiana.

El gran *cambio* a través del compromiso social permitirá durante este cuatrienio reducir la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en algo más de 5 puntos porcentuales. La mayor parte de este efecto proviene del aumento en la cobertura de la educación básica. De otra parte, el índice de desarrollo humano elaborado para Colombia pasará de 0.688 en 1997 a 0.726 en el 2002, principalmente como consecuencia de las mejoras en educación y la reducción de la tasa de mortalidad por una disminución esperada en la violencia. Los efectos anteriores se ven reforzados vía la mayor equidad, originada en una más alta y mejor focalización del gasto público que se espera de los compromisos fundamentales de la sociedad.

La Constitución política señala a la cultura como fundamento de la nacionalidad. Ello implica que corresponda al Ministerio de Cultura dar la coherencia, el peso conceptual y las políticas y estrategias que orienten la acción de las diferentes dependencias estatales en dicha materia.

La construcción de la paz deberá incidir integralmente en el entramado de valores que conforman la cultura en el cual actúan la costumbre, las tradiciones, los aportes de la mente y la sensibilidad. La cultura impregna y sobre determina la vida humana, lo cual necesariamente la convierte en médula de cualquier proyecto político de largo plazo.

La violencia que por tanto tiempo ha marcado la vida nacional ha producido un desgarramiento del tejido social y ha erosionado el capital social que impide el reconocimiento y valoración positiva de las diferencias y el diálogo que posibilite la identificación de propósitos comunes.

Sólo la cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita, mediante el proceso de múltiples diálogos horizontales y la concertación entre el Estado y la sociedad la reconstrucción de las identidades rotas por la guerra, la generación del concepto de ciudadanía que nos permita participar en las decisiones de interés común y la construcción de una ética de la convivencia que nos provea de aptitudes para una vida en común solidaria, participativa y tolerante.

El conocimiento es quizás el elemento de mayor importancia para el éxito de las políticas y programas de desarrollo social. Más aún, de su desarrollo y socialización depende en buena medida la posibilidad de un uso productivo y creativo, por parte de la población, de los bienes y servicios sociales, así como de

una participación ciudadana, ilustrada y democrática, en torno a los procesos de desarrollo social.

Para garantizar el cumplimiento de los lineamientos y objetivos genera les de la política social del gobierno se buscará una mayor articulación de la investigación social al análisis y resolución de los principales problemas sociales del país, así como al seguimiento y evaluación de las políticas y programas del Estado y de la sociedad. En tal sentido, respetando la autonomía de las comunidades académicas, y sin pretender ser exhaustivos, el Estado incentivará el desarrollo científico y tecnológico que contribuya al análisis y tratamiento de los siguientes temas: la equidad social; la calidad, cobertura y eficiencia de los servicios sociales; las características de la gestión y de las instituciones del sector social; el proceso de descentralización en el sector social; el rol de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo social; las variables de género, edad, raza y cultura en el desarrollo social; y los procesos de participación ciudadana y de fortalecimiento del tejido social.

## **A. LA EDUCACIÓN PROYECTADA HACIA EL SIGLO XXI**

Lograr la paz en Colombia es una condición para dar el salto hacia la competitividad que exige el mundo moderno. En consecuencia, todo el sistema político debe volcarse a la conquista de la paz. A partir de esta premisa, el Estado debe reorganizarse para enfrentar el siglo XXI. Y si bien, en varios campos, es manifiesta la necesidad de reducir su injerencia, la educación ha de ser la nueva inversión social por antonomasia, la función que todos los países desarrollados exceptúan del llamado des monte del Estado: y es porque la carrera económica y geopolítica del siglo XXI es una carrera entre los sistemas educativos de las distintas naciones” (PNUD 1998). Por ello, es prioritario definir una nueva estructura y un nuevo papel para el Estado en la educación, y renovar el compromiso de la sociedad con ella.

### **1. Antecedentes**

La Constitución Política de 1991 y la ley general de educación, ley 115 de 1994, han establecido la política educativa en función del ideal de ciudadano y ciudadana que esas mismas normas proyectan a través de los derechos y deberes que les atribuyen. En esencia, toda la legislación y la política administrativa colombianas consagran el derecho fundamental de las personas a acceder a educación y asumen la responsabilidad de garantizar la calidad del servicio educativo, lo mismo que su prestación a todos los sectores y grupos humanos. En la normatividad se perfila, igualmente, una política progresiva, que asegure a todos un desarrollo personal y colectivo en beneficio de toda la sociedad.

Con la Constitución de 1991 el país se compromete en un proceso de descentralización, que abre nuevas posibilidades a la democracia, a la participación y a una ciudadanía plena. Al acercar la toma de decisiones al ciudadano, este puede incidir sobre la calidad y oportunidad de los servicios sociales.

El plan decenal de educación, por su parte, se constituyó en instrumento para llevar a cabo el derecho de la ciudadanía y las organizaciones sociales a participar democráticamente en la planeación, gestión y control de la educación. Fruto de la discusión y el consenso, el plan definió una serie de áreas estratégicas y programas para alcanzar diez objetivos específicos en desarrollo de su objetivo general: repensar el desarrollo del país en función de la educación, concebida como el motor del desarrollo sostenible a escala humana.

## **2. La educación: raíz del árbol de la paz**

Uno de los principales factores nutrientes de la espiral de la violencia que ha invadido a nuestro país es la falta de oportunidades para acceder a la educación. A pesar de los esfuerzos realizados la solución del problema educativo ha quedado al vaivén de la tendencia histórica que nos ha condenado hoy, al final del segundo milenio, a que más de un 20% de los colombianos en edad escolar no tengan escuela.

La inequitativa distribución de los recursos, la mala calidad de la educación y la falta de cupos escolares en nuestro sistema educativo son sin duda un hecho social y económico, pero constituyen, por encima de todo, un hecho político de hondas repercusiones en la dimensión de la ética social. Es, por tanto, el sistema político el llamado a ofrecer alter natives que movilicen a todos y cada uno de los sistemas sociales de la nación en función de un sistema educativo que alimente la conquista de la paz por medio del incremento del acervo de conocimientos para el desarrollo y la difusión de valores, prácticas de libertad y democracia. Sin duda alguna, un sistema escolar que responda a las necesidades educativas de las personas, sin distinciones de ninguna especie, la generación de capacidad investigativa en los niveles educativos superiores y el acceso generalizado a la cultura, la ciencia, la tecnología y el arte constituirán la raíz del árbol de la paz.

## **B. DIAGNÓSTICO**

### **1. La estructura y situación del sistema educativo**

De acuerdo con la ley general de educación el sistema educativo colombiano está constituido por tres grandes componentes: la educación formal, la educación no formal y la educación informal.

La educación formal se imparte en establecimientos aprobados, según una secuencia regular de niveles lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas y conducente a grados y títulos. Organizada en los niveles preescolar, básica, media y superior, la educación formal es ofrecida en Colombia por



alrededor de 57 mil establecimientos escolares<sup>1</sup>, que incluyen jardines, escuelas y colegios estatales y privados, que atienden a más de 8.5 millones de niños, niñas y jóvenes, y por más de 266 entidades de educación superior, repartidas entre instituciones técnicas, profesionales, instituciones universitarias y universidades, que atienden en 1997 cerca de 1.300.000 estudiantes<sup>2</sup>.

La educación formal es regulada principalmente por el Ministerio de Educación Nacional. Sin embargo, en su desarrollo participan activa mente otras entidades. De otra parte, la autonomía de que gozan las instituciones de educación superior en virtud de la Constitución y de las leyes que rigen el sector plantea un complejo reto a la regulación por parte del Estado.

La educación no formal, que tiene por objeto complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos por la educación formal es ofrecida en el país por cerca de doce mil centros de educación no formal, Contraloría General de la Nación 1998, de muy diversas características, como el Sena, que atiende a más de un millón de alumnos por año en cursos cortos de actualización y perfeccionamiento, y cientos de pequeñas instituciones dedicadas a la capacitación en artes y oficios específicos, o a la validación de la educación primaria y secundaria.

Participa en esta oferta un número no calculado de empresas productoras de bienes y servicios, las entidades que apoyan el fortalecimiento de las microempresas y varios organismos estatales. La regulación de este subsistema por parte del Estado es muy limitada.

La educación informal se define como el ámbito en que se realizan aprendizajes de manera libre y espontánea. Este componente educativo es cada vez mayor, y ejerce una fuerte acción educativa sobre la sociedad; está compuesto por multitud de instituciones y servicios, tiene un gran dinamismo y evolución y su acción no tiene una política, gestión o dirección única. Sus principales elementos son los medios de comunicación social, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados.

---

<sup>1</sup> El concepto de establecimiento que se utiliza corresponde al de razón social, es decir, a los planteles que tienen código Dane diferente, así ofrezcan varias jornadas. Por su parte, aquellos establecimientos que reportaron jornada múltiple, pero cada una con un código diferente, fueron contabilizados según el número de jornadas.

<sup>2</sup> Fuente Encuesta de Hogares. De acuerdo con el ICFES la matrícula en 1996 era cercana a 674 mil estudiantes; aún no ha publicado cifras de 1997. En todo caso, en las cifras del ICFES parece haber subregistro. ICFES, Estadísticas de la Educación Superior, 1996.

La educación informal trasciende, por definición, la acción reguladora del Ministerio de Educación Nacional. Con relación a este componente, la ley general le asigna al Ministerio funciones de promoción y fomento con el fin de vincular, por ejemplo, a la familia y a los medios de comunicación a la tarea educativa.

*a. Educación preescolar básica y media*

En Colombia las políticas adoptadas en el sector educativo han centrado su interés en dos aspectos fundamentales: la cobertura y la calidad del servicio. Por razones de tipo socioeconómico, relacionadas con la equidad y la distribución del ingreso principalmente, la política gubernamental ha dado prioridad a problemas relacionados con la cobertura y ha tenido limitaciones para promover adecuadamente la calidad de la educación impartida en los establecimientos escolares, tanto oficiales como privados. Adicionalmente, las limitaciones fiscales y el uso ineficiente de los recursos existentes han implicado la necesidad de establecer prioridades, y éstas han estado siempre del lado de la cobertura, lo cual se ve reforzado por tendencias estructurales ilegítimas del sector a generar sobrecostos en el funcionamiento.

◆ *Educación preescolar*

De acuerdo con diferentes diagnósticos, Misión de ciencia, educación y desarrollo, sobre la educación inicial y preescolar se presenta la siguiente problemática:

- Desvinculación de la familia en la formación inicial.
- Baja cobertura de la educación preescolar y distribución inequitativa de la existente. En 1997 la atención alcanzó al 32% de los niños entre 3 y 5 años, mientras que la tasa de cobertura neta<sup>3</sup> pasó del 21% en 1994 al 29% en 1997. En cuanto a su distribución, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asisten a un preescolar, mientras sólo uno de cada dos niños del 40% más pobre tiene acceso a este nivel de atención (Cuadro 3.1).
- Desarticulación entre la educación preescolar formal y los diferentes programas de atención a la infancia, en particular los programas del ICBF.

---

<sup>3</sup> La tasa de cobertura neta es la proporción de alumnos en determinado rango de edad matriculados en un nivel o grado de enseñanza respecto a la población en edad para dicho nivel o grado. Debido a la importancia de la extraedad se espera que la tasa de cobertura neta sea inferior a la tasa de cobertura bruta.

- Prevalencia de la falsa idea de que es fácil educar a los niños pequeños y que por ello cualquiera puede hacerlo, sin tomar conciencia de la importancia decisiva que tiene la educación temprana en el desarrollo humano.
- Carencia de infraestructura de apoyo tecnológico, medios audiovisuales en particular, y de material pedagógico adecuado para la estimulación temprana y el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital individual.
- Inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales, y de competencias o deficiencias mentales y sensoriales.

**CUADRO 3.1**

**Asistencia por grupos de edad y quintiles de ingreso, 1997**  
Porcentajes

Grupos	1993		1994		1995		1996		1997	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	Asistencia	Inasistencia	SI	NO
Q1	41.8	58.2	87.6	12.4	69.0	31.0	69.7	30.3	18.3	81.7
Q2	51.7	48.3	90.7	9.3	73.1	26.9	75.3	24.7	21.7	78.3
Q3	67.2	32.8	97.4	2.6	79.3	20.7	82.6	17.4	20.6	79.4
Q4	78.1	21.9	96.5	3.5	83.5	16.5	86.8	13.2	29.5	70.5
Q5	87.0	13.0	99.8	0.2	87.6	12.4	91.7	8.3	49.4	50.6
Total	59.1	40.9	92.7	7.3	76.6	23.4	78.6	21.4	27.6	72.4
C	-7.0	-42.9	-19.7	-54.6	-12.0	-31.6	-14.4	-39.1	20.3	-6.5
P	14.7	-21.2	2.5	-32.4	4.6	-15.0	5.3	-19.4	19.4	-7.4
1993										
Total	60.2	39.8	91.1	8.9	71.1	28.9	76.0	24.0	20.0	80.0
C	-11.1	-45.9	-23.9	-55.8	-8.3	-32.1	-15.6	-40.2	23.5	-7.0
P	13.8	-20.9	2.8	-29.1	6.9	-16.9	5.9	-18.7	24.4	-6.1

**Fuente:** Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano, CDH, con base en EPCV 97 y Casen 93.

Otros aspectos relevantes para este diagnóstico, ICBF, son:

- Los cambios en los procesos de urbanización, migración y estructura demográfica.
- Los fenómenos de narcotráfico y violencia organizada.
- La vinculación de la mujer al sector formal e informal de la economía.

Según proyecciones de población por edades simples, establecidas por la Oficina de Planeación del Ministerio de Educación con base en los datos del censo 1993

ajustado, se estimó para 1998 una población de 4.768.349 niños y niñas entre los cero y cuatro años de edad, cifra que no varía substancialmente en el tiempo, pues en el 2002, la población potencial sería de 4.759.421.

◆ *Cobertura en educación básica y media*

Aunque la Constitución de 1991 y la ley general de educación disponen que todos los niños y jóvenes en edad escolar deben asistir a la escuela, la cobertura en educación básica dista de ser universal. Debido a las grandes carencias educativas el incremento del gasto público ha buscado, principalmente, aumentar la cobertura del sistema educativo, aun que los esfuerzos realizados continúan siendo insuficientes.

La matrícula de primaria ha mantenido un crecimiento estable del 2% anual desde 1985, mientras que la secundaria duplica esta tasa de crecimiento, 4.3% en 1993 y 5.1% en 1997, y muestra una aceleración en los noventa. En ambos casos, la tasa de crecimiento de la matrícula es superior a la tasa de crecimiento de la población en edad para cada nivel, lo que es particularmente significativo en secundaria cuya población crece a una tasa promedio anual del 1%. Como consecuencia se ha producido un aumento lento pero continuo de la cobertura y del número de años promedio de educación. La tasa de cobertura bruta para primaria en 1985 (Sarmiento y Caro, 1997) fue de 105% y para 1997 de 113% lo que significa un incremento del 8.2% y un crecimiento anual de 0.7%. Para secundaria la tasa bruta fue de 52.36% en 1985 y de 80.42% en 1997, es decir, un crecimiento anual de 2.34% (Sarmiento y Caro, 1998).

Tasas brutas por encima de 100% significan que el sistema educativo, en primaria, cuenta con los recursos, profesores, aulas y puestos, suficientes para atender 13% más que todos los niños entre 7 y 11 años. En secundaria faltaría el 20% de recursos para atender a toda la población entre 12 y 17 años. Sin embargo, tomada en conjunto la oferta de primaria y secundaria ésta cubriría en 1997 el 76% de la población escolar entre 4 y 17 años.

En educación básica y media la población que se encuentra por fuera del sistema escolar está distribuida de la siguiente manera: en grado cero (niños de 5 años), 369 mil; en básica primaria (entre 6 y 10 años), 749 mil; en básica secundaria (entre 11 y 14 años), 1.010.000; y en media (15 a 16 años), 755 mil niños y jóvenes.

Las causas de la inasistencia escolar son diversas. Por un lado, se encuentran las restricciones de la oferta, como la falta de cupos y la distancia de la escuela a la población demandante. Por otro, las restricciones de la demanda, derivadas de la

necesidad de trabajar, los costos educativos, la falta de pertinencia de los contenidos educativos y los problemas sociales causados por el conflicto armado.

Las oportunidades de acceso a la educación se distribuyen de forma inequitativa, no sólo entre grupos de ingresos sino también entre regiones.

El Cuadro 3.1 muestra cómo el acceso por grupos de ingresos se concentra en los sectores más pudientes de la población. En el grupo de niños de 7 a 11 años, sólo 87% de los niños del 20% más pobre asisten a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir en contraste con el 88% de los más ricos.

Cuando se mira la situación por departamentos y zonas es igualmente preocupante. La escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de cinco años de edad, en 1997, es de 3.2 años y la urbana de 6.8 años; en las siete principales ciudades es de 7.5 años en 1997 (Cuadro 3.2). Casi toda la oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano.

La cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal. En cambio, en algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional. En términos territoriales, la asistencia a la escuela secundaria es todavía más inequitativa que en la primaria. La oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente. La educación secundaria está mucho más extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos<sup>4</sup>.

**CUADRO 3.2**

**Escolaridad promedio por deciles de ingreso siete principales áreas metropolitanas 1985-1997**

Deciles	Población 5 y más				PDS			
	1985	1990	1993	1997	1985	1990	1993	1997
TOTAL	6.31	6.73	7.06	7.62	7.79	8.42	8.52	9.33
1	3.84	4.13	4.55	4.94	5.13	5.46	5.57	6.16
2	4.33	4.85	5.17	5.59	5.44	6.24	6.17	6.93
3	4.86	5.35	5.58	6.22	5.84	6.67	6.60	7.59
4	5.26	5.67	5.98	6.52	6.29	6.87	7.02	7.86
5	5.72	6.14	6.33	7.18	6.72	7.27	7.40	8.53
6	6.28	6.68	6.79	7.59	7.43	7.9	7.98	8.88
7	6.9	7.18	7.37	8.32	8.01	8.42	8.55	9.71
8	7.58	8.01	8.08	9.21	8.89	9.35	9.45	10.27
9	8.71	8.92	9.33	10.07	10.18	10.5	10.99	11.7
10	9.94	10.54	10.9	11.53	11.27	12.2	12.89	13.23

**Fuente:** Cálculos de la Misión Social con base en las Encuestas de Hogares Dane de septiembre de cada año.

◆ *Calidad de la educación básica y media*

La calidad de la educación básica es deficiente: los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían aprender de acuerdo con el currículo vigente (Psacharopoulos, G. et al 1992). En secundaria, los resultados del programa Saber indican que en los colegios públicos una cuarta parte de los estudiantes no logra superar el nivel mínimo de las pruebas en lenguaje en 72 grado y menos del 20% alcanza un nivel óptimo en 72 y 92 grado (MEN, 1997). Los resultados por género indican diferencias sistemáticas durante toda la educación; las niñas obtienen resultados en promedio más altos en primaria que los niños, situación que se invierte en secundaria.

En el reciente estudio internacional sobre logros académicos en matemáticas y ciencias, *Third International Maths and Science Study, TIMSS*, los estudiantes colombianos de más alto rendimiento en dicha prueba obtuvieron puntajes por debajo del promedio internacional, especialmente en matemáticas, y apenas se acercan a los puntajes inferiores de los niños de Corea y Singapur. El estudio también estableció que el currículo propuesto para Colombia, vigente a la fecha de la evaluación, estaba a la par de los currículos de los países desarrollados (MEN, 1997). En todo caso, estas mediciones hacen necesario explicar dónde está la falla, si se encuentra en los establecimientos o en la forma como se enseña, o si los estándares deseables en Colombia son distintos a lo que espera la mayor parte de los países en matemáticas y ciencias. Es necesario llevar a cabo investigaciones para determinar la causa de la distancia entre el currículo propuesto, el currículo desarrollado y el logrado.

Los resultados en materia educativa para la educación media son igualmente preocupantes. Al analizar los resultados obtenidos por los bachilleres colombianos en los exámenes de Estado del ICFES se puede apreciar un deterioro progresivo de la calidad de la educación. En la clasificación de los colegios según categorías de rendimiento, alto, medio y bajo, durante el período 1985—1995 se produjo un deterioro sustancial de la calidad de la oferta educativa. Mientras que en 1985 la mayoría de colegios (66%) se concentraba en las categorías de rendimiento alto y medio, en 1995 los colegios de bajo rendimiento pasaron a ser la constante, con el 55% del total (Gráfico 3.1).

El papel de la escuela en la explicación de los niveles de rendimiento de sus alumnos es importante. Las investigaciones que analizan los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas Saber (DNP, 1998) y en los exámenes de estado del ICFES (Piñeros y Rodríguez, 1999) concluyen que las variables

escolares explican entre el 20% y el 30% del rendimiento escolar de los estudiantes colombianos.

El segundo estudio también pudo constatar que la variable que más incide en el rendimiento académico de los estudiantes es el nivel socioeconómico de su familia; que una vez controlado el efecto que éste tiene sobre el rendimiento de los alumnos, los puntajes alcanzados por los colegios oficiales son muy similares a los de los colegios privados; y, por último, que el mayor nivel socioeconómico de los estudiantes de los colegios privados logra compensar las deficiencias de sus planteles, en términos de calidad, haciendo que superen a sus pares del sector oficial en el rendimiento promedio. Lo anterior implicaría que para mejorar los niveles de rendimiento del sistema se hace necesaria una política social compensatoria que trasciende el ámbito de la política meramente educativa (Piñeros y Rodríguez, 1999).

Otros factores decisivos para la calidad de la educación que presentan deficiencias son, en primer lugar, la insuficiente dotación de textos, bibliotecas y medios pedagógicos<sup>5</sup>, y la falta de promoción de la lectura como parte de la actividad escolar. En segundo lugar, el tiempo efectivo de aprendizaje en Colombia es bajo, comparado con los países más industrializados. Por día, un niño colombiano dedica al aprendizaje 3.5 horas, lo cual está por debajo del promedio latinoamericano de cuatro horas y aún más lejos de las 5.8 horas y 5.6 horas que dedican los niños japoneses y norteamericanos, respectivamente. Las 680 horas anuales de clase que recibe un niño en Colombia por año están dentro del promedio latinoamericano que es de 600-700, pero representan una dedicación muy inferior a la de los niños de Japón, 1.280 hs, y Estados Unidos, 1.200 hs (TIMSS, OCDE, 1997).

La investigación sobre factores asociados a la calidad es incipiente en el país. Ello limita a su vez el análisis costo-beneficio de los resultados obtenidos, y hace difícil el diseño de una canasta educativa de calidad que permita maximizar la utilización de los recursos asignados a mejorar la calidad educativa. En este sentido, los estudios de factores asociados constituyen un elemento fundamental en el diseño y evaluación de la política educativa.

En cuanto a la evaluación de la calidad de la educación se ha avanzado en la aplicación periódica de pruebas, que tienen la finalidad básica de identificar aciertos y limitaciones en la calidad de la educación. Sin embargo, estas pruebas

---

<sup>5</sup> Las bibliotecas prestan menos de un libro por cada cincuenta habitantes, cuando en Europa se prestan entre tres y doce libros por habitante; menos de uno de cada cien establecimientos tienen bibliotecas con libros diferentes a textos y enciclopedias y en la mayoría de las ciudades colombianas no existe una biblioteca pública completa, (Melo, 1998).

no se han estabilizado, de manera que permitan hacer comparaciones en el tiempo de factores identificados como estratégicos para el mejoramiento de la calidad. El sistema de evaluación de la calidad de la educación es aún débil y no está articulado al diseño de las políticas educativas.

### *b. Educación superior*

La educación superior ha experimentado un impulso importante en los últimos años reflejándose en el aumento de la tasa de cobertura bruta, la cual pasó del 12.3% en 1993 al 18.9% en 1997<sup>6</sup>.

Durante la segunda mitad del siglo que termina, el Estado colombiano ha creado y financiado misiones especiales como las de ciencia y tecnología, de ciencia, educación y desarrollo, y la comisión para la modernización de la universidad pública, las cuales recomiendan, entre otras medidas, impulsar la investigación, las innovaciones, establecer incentivos para los investigadores y fomentar la ciencia y la tecnología, así como establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas y asignación de recursos por indicadores.

El Estado colombiano debe enfrentar los retos que le imponen una cultura y un mercado mundial cimentados en el adelanto científico y tecnológico, tomando como pilar fundamental de su política educativa y de desarrollo la creación de una nueva infraestructura investigativa que exigirá de su parte inversión adecuada, así como voluntad ejecutiva para colocar a nuestro país a la altura de los retos del presente. Para cerrar la brecha que nos separa de los países más adelantados de la revolución científica y técnica se hace necesario un decidido apoyo del Estado en sus diferentes escalas y del sector productivo, y una reforma en la financiación de la educación superior, que asocie los subsidios a la oferta a la generación efectiva de externalidades para sentar las bases materiales de un sistema nacional de ciencia y tecnología, concebido como estrategia para colocar a Colombia en condiciones de defender y preservar su soberanía en esta nueva fase del mercado mundial, signada por la más aguda competencia derivada de la creciente aplicación de altas tecnologías a la producción.

Las nuevas relaciones entre educación y política científica y tecnológica deben consultar no sólo el hecho de que las nuevas industrias son intensivas en el uso de la ciencia y tecnología y altamente competitivas, sino que son consideradas estratégicas para el desarrollo nacional y se convierten en prerrequisito para establecer una base industrial sólida. Las tradicionales ventajas comparativas, basadas en el bajo costo de la mano de obra y en la disponibilidad de materias

---

<sup>6</sup> Calculada con base en encuestas Casen y de calidad de vida, y tomando como denominador la población entre 20 y 24 años, las tasas serían 28% y 38% respectivamente.



primas, ceden su lugar a la incorporación de los procesos investigativos al desarrollo económico y social.

◆ *Universitaria*

El importante crecimiento de la demanda por estudios universitarios obedece en buena medida a las altas tasas de retorno privadas derivadas de invertir en este nivel educativo. Diferentes estudios (Tenjo, J 1997; López, H, 1998; Medina y Moreno, 1998), han encontrado que los retornos a la educación primaria y secundaria descendieron y se estabilizaron en niveles muy similares, lo que implicaba que el premio de seguir los estudios de secundaria eran casi nulos, mientras la realización de estudios universitarios presentó un crecimiento importante en la tasa de retorno para situarse en un 16% (Perfetti, 1998), muy superior a la de los otros niveles.

Los avances de la educación universitaria, sin embargo, han sido acompañados por una mala interpretación de autonomía universitaria; por la proliferación de instituciones y programas; y por un sistema de regulación débil y contradictorio. Todo ello ha permitido el grave deterioro de la calidad de la educación superior.

En cuanto al acceso, el costo de oportunidad del estudio frente a la necesidad de trabajar para el sostenimiento propio y del grupo familiar constituyen la principal limitante (Cuadro 3.1). Ello se traduce en problemas de equidad en el acceso a la educación superior, donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres. En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas.

◆ *Técnica y tecnológica*

La formación técnica y tecnológica virtualmente ha desaparecido. Los programas que efectivamente tienen que ver con el mantenimiento, manejo, adaptación e innovación de tecnología son de baja calidad y re presentan sólo el 6.4%. Adicionalmente, el carácter terminal de la formación técnica y tecnológica, que frustra las aspiraciones de sus egresados de obtener un título universitario, ha frustrado sus posibilidades de desarrollo.

La capacitación laboral tiene serios problemas de calidad, pertinencia y organización. En Colombia, además del Sena<sup>7</sup>, existe un conjunto de

---

<sup>7</sup> El presupuesto autorizado del Sena para 1998 ascendió a \$377 mil millones, de los cuales, \$255.880 van a capacitación de la fuerza de trabajo. Esto significa que el 67.7% de los recursos se

establecimientos de educación media técnica adscritos al Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, el país cuenta con 174 instituciones técnicas profesionales y escuelas tecnológicas que imparten educación técnica superior y cerca de cuatrocientas entidades de capacitación, las cuales son autorizadas por el Ministerio de Educación pero cuyos certificados de aptitud ocupacional no tienen validez académica

La demanda potencial por capacitación de nueva mano de obra, trabajadores vinculados y personas desempleadas supera ampliamente la capacidad de cobertura del Sena. El peso de la acción de la entidad dentro del total de la capacitación para el trabajo impartida en el país es bajo, si se tiene en cuenta la magnitud de la demanda potencial por capacitación de nuevo recurso humano, trabajadores vinculados y personas desempleadas; a pesar de que el Sena es, junto con el INA de Costa Rica, la entidad en América Latina que recibe el mayor aporte a la nómina. En efecto, dentro del total de ocupados que recibieron capacitación en 1997, el 12% la recibió de esta entidad mientras que el 37% recibió la capacitación en la empresa donde trabajaba. Así mismo, en 1997 formó nuevo recurso humano mediante cursos largos en una proporción cercana al 12% del total de jóvenes que egresaron de la educación media en 1996 y 1997.

Adicionalmente, persisten los reclamos de los empresarios referentes a la pertinencia y calidad de las acciones que ofrece la institución, a pesar de que la última evaluación de impacto de los cursos largos realizada por la entidad en 1997 indica que el 99% de los jefes inmediatos de las empresas donde trabajan los egresados del Sena los consideran entre excelentes y buenos trabajadores y el 83% de esos jefes prefieren con tratar como primera opción a los egresados del Sena. Según otra encuesta, realizada en 1997 por el Sena y FEDESARROLLO, los empresarios continúan señalando la dificultad que tienen para conseguir personal calificado en procesos productivos en los niveles ocupacionales de técnicos, tecnólogos y operarios y obreros calificados, lo cual muestra la necesidad de que el Sena reoriente su oferta de capacitación de nuevo recurso humano hacia estos niveles ocupacionales.

Entre los factores más notables de la falla de pertinencia y calidad de la formación ofrecida por el Sena se encuentran los siguientes: rigideces en la oferta de capacitación, atraso tecnológico en los instructores, inflexibilidad de la planta, inadecuados mecanismos de identificación de las necesidades y demandas del mercado, lentitud en la formulación de los nuevos programas y en la estructuración de las respuestas, altos costos de la acción institucional, tendencia a programar con base en la capacidad operativa y no en los requerimientos del

---

destinó a la tarea central del Sena, es decir, a la calificación de la mano de obra, con 33.9% para cursos largos y 23.6% para cursos cortos.

medio externo y falta de coordinación y respuesta entre los centros de información para el empleo y los centros de formación profesional.

Dentro de los cursos largos existe un número de ellos que son de nivel profesional y que reemplazan a las universidades. Esto significa que con recursos provenientes de las contribuciones parafiscales se financia educación superior, cuando la tarea central del Sena es la capacitación media y técnica para el trabajo. Esta última garantiza una respuesta efectiva a necesidades más apremiantes como el dominio de tecnologías transversales y la capacidad de aprender los nuevos desarrollos tecnológicos de las cambiantes condiciones laborales.

De otra parte, la estructura curricular de algunos de los cursos largos no está enfocada a proveer a los jóvenes sin experiencia laboral, las habilidades generales y aptitudes hacia el conocimiento de nuevas tareas y oficios que les permitan una rápida vinculación a un puesto de trabajo. Así mismo, el Sena exige en casi todos los cursos largos que los estudiantes hayan terminado bachillerato. Esta exigencia excluye de la capacitación a los desertores de la educación secundaria, que representan el 3% de los estudiantes del mismo.

En cuanto a la intermediación laboral, en general, carece de coordinación con la capacitación. Se ha demostrado que la importancia de la intermediación laboral radica en la posibilidad de recalificar a los desempleados inscritos en los centros de información para el empleo en las áreas más demandadas por el mercado, con el fin de lograr su inserción al mercado laboral. Sin embargo, esto no se ha logrado con la metodología del Sena pues la entidad consideraba que éste era un servicio impuesto por el gobierno central, que nada tenía que ver con su misión. Por esta razón, el Sena no se había preocupado por incorporarlo como herramienta para la capacitación.

### *c. En educación informal*

En el campo de la educación informal, la ley general de educación determinó la función de los medios de comunicación en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, de acuerdo con los principios y fines de la educación definidos en su articulado.

El plan decenal se propuso promover e impulsar la ciudad educadora con el propósito de equilibrar el impacto de la educación informal. El desarrollo de esta estrategia ha tendido, en años recientes, a la utilización de los medios para difundir programas de corte educativo y a planificar la extensión de la jornada escolar con base en esa modalidad, de manera que se aumente el uso de los recursos que ofrece la ciudad como área de aprendizaje. Al margen del plan, algunas empresas y cajas de compensación, por su parte, han promovido

programas de acceso de algunos sectores poblacionales a centros culturales, galerías de arte y centros de recreación y deporte.

Sin embargo, los estudios sobre educación informal son todavía muy escasos, y “la inmensa mina de riqueza en múltiples aprendizajes que brinda la escuela sin muros, como ciudad educadora, está intacta y esperando ser explorada”.

#### *d. Juventud*

Desde el punto de vista normativo e institucional en materia de juventud se ha avanzado en los últimos años, razón por la cual en Colombia se cuenta con un importante marco jurídico expresado en la Constitución de 1991, la ley general de educación, la ley de juventud 375 de 1997 y el código del menor de 1989, en los cuales se indican el conjunto de garantías en las que se debe comprometer el Estado en la atención integral de los jóvenes.

A diferencia de lo que ocurre con otros grupos poblacionales, las mujeres y los indígenas por ejemplo, la investigación nacional sobre la juventud ha sido muy marginal por que se tiene un conocimiento bastante pobre de este grupo social. Se hace indispensable por tanto, aunar los esfuerzos de entidades estatales, organismos no gubernamentales e instituciones académicas, para poder profundizar en el estado del arte de las características y la situación de la juventud colombiana.

De otra parte, y como reflejo de las debilidades de las instituciones de socialización política y de formación ciudadana en el país es clara la debilidad de las organizaciones de jóvenes, así como de los espacios de participación efectiva que les brinda la sociedad nacional.

La ausencia de una política y unas estrategias claras hacia la juventud por parte del Estado, tanto en el ámbito nacional, como regional y local, hace evidente la descoordinación y falta de integración entre los servicios ofrecidos a este grupo poblacional por parte de las diferentes entidades sectoriales oficiales: las de empleo, de salud, de recreación y deporte, de participación ciudadana y de educación.

#### *e. Deporte y recreación*

En los últimos años, el deporte y la recreación en el país han vivido un proceso de transición, marcado por la ley 181 de 1995. Ésta definió el marco para el fomento y la masificación del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre a la población.

Desde 1995 se consolida el proceso de descentralización del sistema conformado por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, los institutos departamentales y los institutos municipales de recreación y deporte. La participación del sector privado ha estado representada por los clubes, las ligas deportivas departamentales y las federaciones deportivas nacionales, que son responsables del manejo técnico y administrativo del deporte respectivo en el ámbito nacional e internacional. Estas entidades son coordinadas y orientadas por el Comité Olímpico Colombiano y representan el área privada del sistema.

## **2. Tendencias y problemática del sector educativo**

### *a. Equidad*

La distribución de los resultados de la educación es inequitativa. La diferencia por deciles de ingreso entre los más ricos y los más pobres en el número de años promedio de educación es de seis años. Para la fuerza de trabajo, la diferencia entre los más ricos y los más pobres es de siete años, y entre los de ingresos medios y altos es de cinco años (Cuadro 3.2). La persistencia de estas diferencias durante los últimos doce años muestra que la equidad no resulta automáticamente de un mayor crecimiento de la educación y que se requiere emprender una acción dirigida hacia los más pobres en búsqueda de una sociedad más equitativa.

De otra parte, en las últimas décadas se ha cerrado la brecha entre hombres y mujeres en cuanto a años de escolaridad, llegando a diferencias poco significativas<sup>8</sup>.

#### ◆ *Inequidad en el acceso y en la calidad*

Las oportunidades de acceso a la educación tampoco se han distribuido equitativamente. En preescolar, cuatro de cada cinco niños del 40% más rico asistían a un preescolar, mientras sólo uno de cada dos niños del 40% más pobre tenía acceso a este nivel de atención. En el grupo de niños de 7 a 11 años, sólo el 87% del 20% más pobre asiste a la primaria, mientras que del 10% de mayores ingresos asisten todos los niños. Esta diferencia es mayor para grupos de edad de 12 a 17 años, población objetivo de la secundaria, donde sólo dos de cada tres de los más pobres pueden asistir en contraste con el 88% de los más ricos. El mayor problema de equidad en el acceso se da en la educación postsecundaria donde el 20% más rico tiene 2.6 veces más posibilidad de asistencia que los más pobres.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el Censo de Población de 1993, en la población mayor de 15 años el promedio de escolaridad de las mujeres en zonas urbanas fue prácticamente igual al de los hombres: 6.89 para mujeres y 6.91 para hombres y en las zonas rurales fue de 3.86 para mujeres y de 4.16 para los hombres.

En la universidad sólo el 12% de los estudiantes pertenece al 50% más pobre y de éstos las dos terceras partes están estudiando en universidades privadas (Cuadro 3.3).

El costo de la matrícula no es el único factor que limita el acceso de los más pobres a la educación. La diferencia en las oportunidades que tienen las familias para brindar actividades complementarias a la formación de las aulas en el nivel básico es decisiva en el éxito escolar. Cuando se analizan los factores asociados de las pruebas de calidad, Saber<sup>9</sup>, es evidente que buena parte de las ventajas que tienen los niños que estudian en colegios privados no se debe a la calidad del establecimiento sino a soportes que las familias de más altos ingresos dan a su educación. Por su parte, en el nivel universitario la principal limitación es el costo de oportunidad del estudio frente a la necesidad de trabajar para el sostenimiento propio y del grupo familiar (Cuadro 3.1).

◆ *Inequitativa distribución por regiones, zonas y grupos de ingresos*

Cuando se mira la situación por nivel de ingresos, departamentos y zonas, los grupos sociales más pobres no solamente tienen menores niveles educativos, sino que la educación está más desigualmente distribuida en su interior. De esta manera los más pobres entre los pobres carecen casi por completo de este servicio (cuadros 3.4 y 3.5). Este hecho tiene como implicación de política que, por motivos de equidad, no basta con focalizar el gasto en los pobres, sino que es necesario hacerlo en los más pobres de los pobres.

La escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de 5 años de edad, en 1997, es de 3.2 años y la urbana de 6.8 años. Casi toda la oferta de cupos en preescolar se concentra en el sector urbano. La cobertura de la primaria en las siete ciudades más grandes es prácticamente universal. En cambio, en algunos departamentos, especialmente en aquellos de las dos costas, en las áreas rurales y en los municipios más pobres, tanto la cobertura como la promoción en la educación primaria se sitúan muy por debajo del nivel nacional. En términos territoriales, la asistencia a la escuela secundaria es todavía más inequitativa que en la primaria. La oferta de cupos de secundaria en las zonas rurales es prácticamente inexistente. La educación secundaria está mucho más

---

<sup>9</sup> Las pruebas Saber son exámenes estandarizados del logro de los estudiantes, que desde 1992 realiza periódicamente el Ministerio de Educación en lenguaje y matemáticas en tercero, quinto, séptimo y noveno grados. El resultado se refiere a las pruebas de 1993.

extendida en los departamentos y municipios más desarrollados, al tiempo que se concentra en las familias de ingresos medios y altos<sup>10</sup>.

**CUADRO 3.6**

**Asistencia por niveles educativos, tipo de colegio y deciles de ingreso. Total nacional, 1997**  
Porcentajes

Decil	Preescolar			Primaria			Secundaria			Universitaria		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1	84	16	100	97	3	100	85	15	100	47	53	100
2	84	16	100	91	9	100	85	15	100	24	76	100
3	77	23	100	88	12	100	84	16	100	35	65	100
4	77	23	100	83	17	100	74	26	100	29	71	100
5	63	37	100	83	17	100	73	27	100	56	44	100
6	61	39	100	77	23	100	71	29	100	43	58	100
7	57	43	100	64	36	100	59	41	100	42	58	100
8	62	38	100	49	51	100	47	53	100	25	75	100
9	27	73	100	37	63	100	42	58	100	28	72	100
10	24	77	100	22	78	100	22	78	100	21	79	100
Total	64	36	100	79	21	100	67	33	100	29	71	100

Fuente: Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, septiembre/octubre de 1997. Misión Social/Corporación para el Desarrollo Humano.

La manera como se ha dado la expansión educativa, privilegiando las capitales, los departamentos más urbanos y más ricos, ha generado una distribución de las oportunidades educativas que afecta negativamente a los estratos sociales con menores recursos y a las áreas más pobres del país. De esa forma un importante sector de colombianos ha quedado excluido de la expansión educativa de los últimos decenios y de los beneficios y oportunidades económicas y sociales asociados a dicha escolarización.

#### *b. Gasto en educación*

##### ◆ *Gasto público*

Tal como lo muestra el Cuadro 3.6, en la década de los noventa el gasto público en educación, como porcentaje del PIB, creció considerablemente con respecto a su comportamiento en años anteriores. Mientras que en los años ochenta este porcentaje se situó entre el 3.19% y el 3.70%, en 1998 llegó a alcanzar una participación del 4.3%, nivel de gasto superior al de Chile y Perú pero inferior al de Costa Rica, Brasil y México.

<sup>10</sup> En los registros educativos que manejan el DANE y el MEN, la zona -urbana o rural- se define por la ubicación del establecimiento. Esto ha llevado a que se reporte un gran crecimiento de la matrícula de secundaria en zonas rurales que corresponden, realmente, a colegios que sirven a la población de las grandes capitales, pero que se ubican en zonas rurales de municipios aledaños.

**CUADRO 3.4**

**Descomposición de la desigualdad en la distribución de la educación  
entre zona urbana y rural, 1997**  
Personas entre 15 y 55 años

Zona	Índice Theil*	Descomposición	Contribución
Total	0.223	0.098	
Urbano	0.135	0.083	44.20%
Rural	0.308	0.182	37.30%
Subtotal		0.041	81.54%
Entre zonas		0.223	18.46%
Total			100.00%

\* Índice de Theil: permite medir la diferencia del aporte a la desigualdad general que hace la distribución urbano-rural y la distribución de grupos de población según sus ingresos.

**Fuente:** Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, 1997. Dane/Misión Social-DNP.

**CUADRO 3.5**

**Descomposición de la desigualdad en la distribución de la educación  
Entre deciles de ingreso en 1997**  
Personas entre 15 y 55 años

Decil	Índice Theil*	Descomposición	Contribución
1	0.3226	0.0233	10.40%
2	0.2778	0.0238	10.70%
3	0.2444	0.0219	9.80%
4	0.2332	0.0224	10.00%
5	0.2007	0.0187	8.40%
6	0.1612	0.018	8.10%
7	0.1449	0.016	7.20%
8	0.1048	0.0116	5.20%
9	0.0884	0.0108	4.80%
10	0.0703	0.0075	3.40%
Subtotal		0.1741	77.90%
Entre deciles		0.0493	22.10%
Total		0.2234	100.00%

**Fuente:** Calculado sobre datos de la Encuesta de Calidad de Vida, 1997.  
Dane / Misión Social - DNP.

El resultado se debe atribuir a la Constitución de 1991, y ha sido más un esfuerzo del nivel nacional, ya que las transferencias a los departamentos y municipios crecieron 70% en términos reales durante la década, crecimiento superior al de cualquier otra fuente de financiación del sector (Cuadro 3.6). El rubro con mayor crecimiento son las participaciones municipales que representaban el 1% en 1990



y llegan a ser 14% en 1997. Los recursos de origen nacional financian el 90% de los costos de la educación pública.

El gasto en educación se ha concentrado en el pago de los gastos de funcionamiento, de forma tal que la proporción del mismo destinada a la inversión y a la financiación de los insumos que aumentarían la calidad de la educación es muy reducida.

### CUADRO 3.6

#### Gasto en educación como porcentaje del PIB 1980-1997 Millones de pesos constantes de 1966

Año	Adminis- tración	Primaria	Secun- daria	Superior	Otras	Auxi- llares	Total	Gasto en educación / PIB
1980	101,225	568,164	344,172	334,065	222,896	20,262	1,590,782	3.20%
1981	121,510	589,881	356,658	364,095	231,516	24,640	1,688,301	3.32%
1982	185,394	621,103	442,598	368,909	189,919	12,783	1,820,707	3.54%
1983	159,065	619,331	461,075	426,061	234,040	5,499	1,905,070	3.65%
1984	169,526	613,283	502,442	424,035	285,095	3,240	1,997,621	3.70%
1985	177,398	595,284	489,879	405,911	295,172	1,805	1,965,449	3.53%
1986	231,388	597,812	492,311	394,739	228,075	2,365	1,946,690	3.31%
1987	227,273	668,718	492,556	397,285	252,744	3,036	2,041,613	3.29%
1988	242,622	668,732	522,815	398,156	222,898	2,624	2,057,846	3.19%
1989	254,534	720,793	530,099	420,179	269,678	2,171	2,197,454	3.29%
1990	252,296	710,704	573,443	429,552	227,287	1,659	2,194,942	3.15%
1991	184,430	770,264	587,605	437,590	242,704	1,398	2,223,990	3.13%
1992	858,244	826,739	585,856	423,098	253,497	2,112	2,949,544	3.99%
1993	603,579	899,660	656,564	513,111	256,578	5,856	2,935,348	3.77%
1994	453,434	909,553	680,641	652,232	257,959	9,797	2,963,616	3.60%
1995	478,113	1,100,626	703,465	854,521	595,269	9,471	3,741,466	4.30%
1996	600,399	1,150,971	775,565	820,163	524,541	8,346	3,879,985	4.37%
1997	638,203	1,222,093	819,228	895,367	545,751	8,683	4,129,325	4.47%

Fuente: (1980-1995) Registro f-400 Cuentas Nacionales Dane. (1996-1997). Proyecciones Misión Social, con base en ejecución presupuestal, Contraloría General de la Nación, 1996 y 1997.

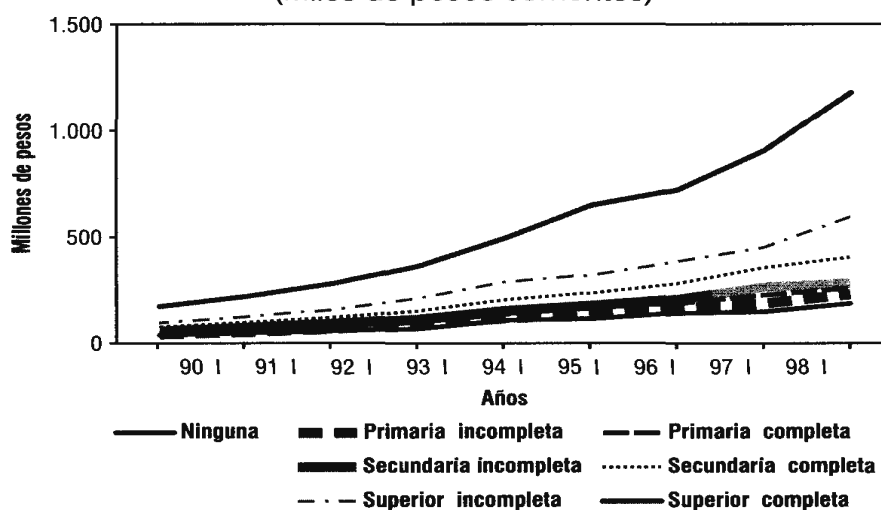
En educación postsecundaria también es importante focalizar el gasto del Estado. Los factores de demanda constituyen la principal limitación para el acceso a la educación superior. Por ello, es en la demanda en donde se debe concentrar el esfuerzo del gasto público. Por otra parte, el mercado ha remunerado la educación universitaria con retornos altos y crecientes (Gráfico 3.2) que hacen del crédito educativo un riesgo controlado. En consecuencia, la financiación a la educación superior debe permitir superar los factores de demanda que excluyen a las personas de menores ingresos, y recuperar los costos dado el alto retorno privado de este nivel educativo.

#### ◆ Gasto privado

El gasto de las familias es prácticamente igual al gasto del Estado, 4.1% del PIB. El 60% de este gasto lo constituye el pago a la oferta de educación privada, el resto son pagos complementarios en textos, uniformes, transporte y materiales. El pago a la oferta significa que el país, a través del sistema privado, gasta 3.26% del PIB para financiar 33% de la matrícula y el 5.14% del PIB para financiar el restante 66% correspondiente a la oferta pública. Ese esfuerzo de las familias no se ha traducido en mayor incidencia sobre las decisiones del sector.

**GRÁFICO 3.2**

**Comparación de las tasas de retorno de los niveles educativos**  
(Miles de pesos corrientes)



**Fuente:** Encuesta Nacional de Hogares, Dane, primer trimestre cada año, procesada por DEI-UDS-DNP.

Los costos, además de ser una de las causas principales de inasistencia, han aumentado entre 1993 y 1997. Esto afecta particularmente a los jóvenes entre 12 y 17 años con secundaria incompleta y niños de 5 a 6 años que no han ingresado al sistema. Es principalmente sentido por el 40% más pobre de la población. Para las familias que tienen niños o jóvenes estudiando y que pertenecen al 50% más pobre, el principal costo está representado por la matrícula, los útiles escolares y los uniformes, teniendo en cuenta que uniformes y útiles sumados pesan más que la matrícula. Así, los costos complementarios se convierten en un obstáculo para el acceso. Por lo anterior, los subsidios focalizados hacia los más pobres constituyen una estrategia idónea para remover los obstáculos que impiden el acceso universal a la educación básica, y que en un porcentaje considerable no obedecen a limitaciones de oferta.

*c. Gestión descentralizada y asignación de recursos*

Existen varios problemas graves que afectan la descentralización, incidiendo en la gestión del sistema educativo. Estos problemas son de tres tipos:

◆ *Deficiencias en los esquemas de asignación de recursos*

Se presentan graves deficiencias en el esquema de asignación de recursos financieros desde la nación a los departamentos de éstos a los municipios; el esquema: (i) se basa en la utilización de insumos y no en el logro de resultados; (ii) favorece la inequidad y la ineficiencia en la distribución de recursos que deben hacer los departamentos entre sus municipios; (iii) carece de incentivos positivos y negativos para aumentar el esfuerzo fiscal regional y local, y (iv) no tiene sistemas de regulación y rendición de cuentas.

El esquema actual de asignación del gasto público es inequitativo tanto entre departamentos como entre municipios. La asignación de recursos no coincide con los requerimientos, que en términos de la población atendida y por atender, tienen las entidades territoriales en educación. La transferencia de recursos al establecimiento no está institucionalmente regulada, y los recursos que fueron diseñados para apoyar la calidad, las participaciones municipales dedicadas a educación se han ido desviando hacia el pago de docentes.

Las causas tienen que ver con la manera como se distribuyen las transferencias, primero territorial y luego sectorialmente, y con la incidencia de la dinámica de distribución de la planta docente en la asignación del situado fiscal. La inequitativa distribución del situado fiscal señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento, puesto que concentran la mayor proporción de docentes y, a la vez, son los que tienen mayor capacidad de generar recursos (Cuadro 3.7).

En la educación superior también se encuentran problemas de financiación, con características similares a los de la educación básica. Existe una alta dependencia con respecto a la nación e incipiente generación de recursos propios; la nación paga el 77% de los gastos de las universidades públicas de carácter nacional; mientras que en el caso de las universidades territoriales el aporte de la nación es del 57% de sus gastos totales y los aportes de los departamentos y municipios sólo cubren el 10%. Además, el esquema de financiación de la universidad pública combina dos principios contradictorios entre sí y contrarios a la transparencia. En primer lugar, sigue patrones históricos en virtud de la automaticidad de la financiación consagrada en la ley 30 de 1992, sin tener en cuenta criterios de gestión, calidad, esfuerzo en la generación de recursos propios y eficiencia en su

uso. En segundo lugar, la mediación de padrinazgos políticos y de otros medios extrauniversitarios.

**CUADRO 3.7****Situadofiscalporalumno1998**

Departamento	Situado fiscal en 1997 (COP millones)	Alumnos 1997*	Población en 1997 (COP millones)**	Situado por alumno (COP mil)
Antioquia	269,703,672,266	904,780	1,681,836	298,088
Atlántico	79,440,329,523	233,478	639,713	340,247
Bogotá D.C.	221,930,816,851	648,379	1,715,041	342,286
Bolívar	89,173,237,533	279,759	644,997	318,751
Boyacá	102,170,087,587	311,841	467,251	327,635
Caldas	79,044,742,659	214,158	336,858	369,096
Caquetá	31,616,144,627	81,431	157,158	388,258
Cauca	79,295,170,812	224,820	450,204	352,706
Cesar	64,468,796,315	157,235	333,810	410,015
Córdoba	84,687,110,014	283,884	495,042	298,315
Cundinamarca	125,354,295,535	349,225	651,342	358,950
Chocó	26,675,169,204	114,579	180,033	232,811
Huila	62,631,253,017	216,510	330,356	289,276
Guajira	35,093,350,442	100,105	177,774	350,566
Magdalena	61,570,445,600	267,769	438,896	229,939
Meta	41,705,954,134	119,494	236,801	349,022
Nariño	84,213,376,453	344,143	564,508	244,704
Nte. Santander	81,277,858,686	226,404	399,098	358,995
Quindío	37,893,040,029	98,379	162,031	385,174
Risaralda	58,844,644,109	180,396	279,256	326,197
Santander	119,642,974,425	351,753	628,517	340,133
Sucre	44,449,385,315	191,231	276,093	232,438
Tolima	101,920,911,919	285,224	441,957	357,337
Valle	178,668,559,884	558,815	1,167,037	319,728
Vaupés	9,931,308,571	5,218	11,560	1,903,340
Vichada	9,977,183,626	8,870	30,411	1,124,783
Amazonas	9,690,933,893	12,047	28,137	804,416
Arauca	18,784,575,834	44,109	86,630	425,870
Casanare	17,055,153,494	50,381	94,710	338,522
Guainía	9,837,626,030	4,089	13,126	2,405,891
Guaviare	9,924,991,183	14,283	41,716	694,890
Putumayo	22,343,537,997	54,794	119,239	407,771
San Andrés	9,174,574,058	11,201	21,068	819,065
Total nacional	2,278,191,211,624	6,948,782	13,302,207	327,855

Fuente: UDT, UDS, DNP.

\* Situado fiscal asignado en el Conpes 2973, diciembre de 1997.

\*\* Proyecciones con base en el documento, "La educación en cifras: avances en el período 1985-1997", UDS, Misión Social.

\*\*\* Proyecciones DIOGS-UDS-DNP.

◆ *Limitaciones normativas en competencias y funciones*

Las limitaciones normativas en la definición de competencias y funciones de los diversos niveles de la organización del sector se caracterizan por: (i) profusión y complejidad de las normas, (u) dispersión de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno; (iii) vacíos y superposiciones entre diferentes entidades que generan inconsistencias en la asignación de funciones.

El sector se caracteriza por la dispersión de competencias y la forma como se diluyen las responsabilidades administrativas en los distintos niveles. Nadie es responsable de todos los elementos de la gerencia de la educación oficial en ningún nivel geográfico, lo que genera vacíos o superposiciones conflictivas entre los diferentes niveles. Esta fragmentación de competencias, en la que un nivel maneja los docentes, otro las inversiones y el verdadero centro del sector que son los establecimientos educativos no maneja ningún recurso ha impedido la autonomía del establecimiento que es la base de una acción descentralizada y de una educación de calidad<sup>11</sup>.

Con respaldo en una interpretación discutible de la autonomía consagrada en la ley 30 de 1992, la universidad pública no rinde cuentas a la sociedad sobre el uso de los recursos ni sobre sus resultados. Esta circunstancia configura un escenario de arbitrariedad en el manejo de recursos, sin la necesaria responsabilidad, más propio de un esquema paternalista que de uno de autonomía con responsabilidad y madurez administrativa, lo cual ha conducido a los déficit recurrentes y a la no viabilidad financiera de la universidad pública.

La consecuencia de lo anterior, en todos los niveles educativos del sistema, es la práctica frecuente de nacionalizar los costos de los errores cometidos en las entidades territoriales y en las universidades públicas, prolongando así la situación real de dependencia.

◆ *Debilidades institucionales*

Uno de los principales problemas del sector es que carece de una articulación dinámica de las políticas, planeación, estrategias y acciones operativas que

---

<sup>11</sup> La ley 60 de 1993 de competencias y recursos recoge la negociación de dos grupos de interés. La necesaria unificación de los fondos en un solo responsable y de la capacidad de manejo de recursos en un solo nivel quedó como un objetivo secundario, que se sacrificó en la negociación. El interés gremial de los maestros por la centralización, para mantener mayor poder político, se mantuvo al mismo tiempo que las declaraciones inocuas de autonomía escolar sin manejo de recursos. Además la responsabilidad sobre la calidad y eficiencia del servicio se diluye en cuerpos colegiados más aptos para consulta que para administración eficaz.

permitan responder de forma eficiente y efectiva a los retos y expectativas del sistema nacional de educación para que funcione como un todo sistémico.

Existen claras debilidades en la gerencia del sector, tanto en la capacidad institucional de sus organizaciones como en la competencia técnica de sus gerentes, y en la existencia y uso de instrumentos para la toma de decisiones, que se manifiestan en: (i) falta de herramientas legales y de sistemas de información para cumplir con sus funciones por parte de los diferentes niveles; (ii) ausencia de incentivos positivos y negativos para quienes ejercen las diversas funciones y; (iii) débil calificación y autonomía de los responsables de la gerencia del sector (Banco Mundial, 1996; Sarmiento, 1996 y Wiesner, 1997).

La capacidad del Ministerio de Educación para orientar, evaluar y planificar el sistema educativo tiene limitaciones importantes. Algunas de éstas se originan en la estructura misma del ministerio, aunque otras se derivan de la organización y administración del sistema educativo por parte de los entes territoriales; y otras de la falta de coordinación interinstitucional central.

Otra importante limitación es la falta de capacitación del recurso administrativo para la gestión; se desconoce en la práctica la especificidad de la gerencia y la administración como disciplina distinta de la docencia. Los buenos docentes se convierten en malos administradores, ante la inexistencia de capacitación específica para las funciones de gerencia.

La inestabilidad de los mandos impide el aprendizaje institucional y propicia la improvisación.

El país no ha desarrollado estándares y regulaciones para el sector educativo: aún no se dispone de adecuadas razones técnicas entre administrativos y docentes; la dotación por grados y colegios responde a los criterios de quien los distribuye, con muy poca conexión sobre su efecto en el aprendizaje; el país no cuenta con la definición de estándares con fiables para planear, regular y promover la educación superior, el ICFES no mide y no informa sobre la eficiencia, calidad, pertinencia e ingreso esperado de los egresados de cada uno de los programas en cada una de las instituciones.

Otra función del MEN que debe revisarse es la regulación del sector privado. En el pasado reciente se ha pretendido promover la calidad de las instituciones privadas por medio de la regulación pública de sus precios, a través de un índice de insumos, y no de logros, de calidad. Esto genera restricciones a la oferta y señales imprecisas de calidad.

#### *d. Eficiencia por niveles*

Prácticamente todos los departamentos pueden contar con infraestructura y recursos para atender la educación primaria, si se dan las distribuciones equitativas dentro del departamento, como muestra la existencia de tasas brutas de cobertura superiores al 100%. La tasa bruta de escolaridad supera en 30 y 20 puntos porcentuales a la tasa neta, en primaria y secundaria, respectivamente. Tomando los dos niveles conjuntamente, si se emplearan los recursos con la máxima eficiencia el sistema podría atender el 90% de los niños entre 7 y 17 años, y no sólo el 75% que actualmente atiende (Sarmiento y Caro, 1997) (Cuadros 3.8 y 3.9)<sup>12</sup>.

**CUADRO 3.8**

**Total de escolarización en educación primaria y secundaria**  
Tasa bruta (TBE), Tasa neta (TNE).  
Total nacional 1985-1997

	Primaria	Secundaria	Unidadaria	Primaria	Secundaria	Unidadaria
	1985	1997	1985	1997	1985	1997
TBE	105.0	113.2	52.4	80.4	0.2	0.3
TNE	61.6	82.9	32.8	62.0	0.1	0.2
Crecimiento						
TBE		8.2		28.1		0.0
TNE		21.3		29.1		0.1
TBE-TNE	43.4	30.3	19.5	18.5	15.3	10.6

Fuente: Cálculos de la UDS y la Misión Social del DNP sobre datos del censo de 1985 y la Encuesta de Calidad de Vida.

**CUADRO 3.9**

**Relación de gasto total en cada nivel educativo per cápita**  
Miles de pesos constantes de 1996

Año	Primaria	Secundaria	Matrícula Primaria	Matrícula Secundaria	Gasto por alumno Primaria	Gasto por alumno Secundaria
1985	654,344,312	538,481,032	3,336.06	1,442.49	196.14	373.30
1986	678,455,052	558,721,914	3,386.05	1,515.55	200.37	368.66
1987	752,485,072	554,256,221	3,436.96	1,592.31	218.94	348.08
1988	758,114,056	592,693,517	3,488.84	1,672.96	217.30	354.28
1989	815,221,512	599,544,860	3,541.69	1,757.69	230.18	341.10
1990	803,005,276	647,918,003	3,595.54	1,846.71	223.33	350.85
1991	839,916,137	640,739,456	3,650.42	1,940.24	230.09	330.24
1992	1,166,021,654	826,283,276	3,706.35	2,038.51	314.60	405.34
1993	1,132,536,914	826,516,026	3,763.35	2,158.14	300.94	382.98
1994	1,073,852,457	803,590,847	3,821.44	2,287.03	281.01	351.37
1995	1,261,878,474	806,530,054	3,880.66	2,423.54	325.17	332.79
1996	1,418,816,057	906,836,763	3,941.04	2,568.12	360.01	353.11
1997	1,434,067,036	916,584,432	4,002.59	2,721.25	358.28	336.82

Fuente: Gasto: Registro F-400 Dane; Matrícula: Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca. Cálculos Misión Social.

<sup>12</sup> La diferencia entre la oferta o capacidad instalada (tasa bruta) y la cobertura real (tasa neta), permite establecer la proporción de recursos que son ineficientemente utilizados para atender repetición y extraedad. A partir de esta diferencia se constituye en un indicador de eficiencia interna del sistema. La tasa de escolarización se llama neta cuando se toma solamente la matrícula de los niños en edad de educarse, para primaria los de 7 a 11 años y para secundaria los de 12 a 17 años.



La eficiencia del gasto definida como la calidad alcanzada, medida por las pruebas de Saber, en relación con los recursos financieros invertidos, gasto por alumno, muestra que los resultados de la Escuela Nueva son mejores que los de la escuela tradicional rural (Uribe, 1998).

◆ *Costo de promoción*

El tiempo que tomaba hacer la primaria para quienes la terminaron en 1994 era 5.6 años, un mes menos que para quienes lo hicieron diez años antes, lo cual representa una reducción de 1.6%; pero el costo real para promover un alumno con primaria completa aumentó en 19%. Es decir, el sistema en primaria se ha hecho más caro y sólo un poco más eficiente. La forma como se ha realizado la promoción automática no ha sido eficaz (Sarmiento y Caro, 1998). Para quienes terminaron la secundaria en 1985 hacer los seis años les tomó en promedio 6.4 años; para quienes lo hicieron en 1995 les tomó tres meses más. Mientras el tiempo para salir promovido aumentó en un 4.7%, el costo de un alumno con bachillerato completo aumentó en 11% (Cuadro 3.10).

Durante el decenio de los ochenta, en la educación superior oficial el costo por estudiante creció a una tasa del 1.8% real anual. En lo corrido del presente decenio este crecimiento ha sido de 6%. Tres factores han determinado esta evolución: el estancamiento en el número de estudiantes, el aumento en el costo de la planta y la persistencia de una relación alumno/docente innecesariamente baja. El gasto promedio por estudiante en Colombia es de cinco millones de pesos por año en 1998.

**CUADRO 3.10**

**Evolución del tiempo promedio por nivel y del costo de promoción**  
Cohortes 1978-1983 y 1988-1993  
Costo por alumno (pesos de 1993)

Año	Cohorte 1978-83		Cohorte 1988-93	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1978	69,405	152,094	100,440	197,257
1979	82,220	177,469	98,991	199,745
1980	77,524	176,019	99,845	179,249
1981	89,463	180,062	100,073	183,115
1982	93,783	168,669	104,218	174,870
1983	89,377	177,382	102,953	175,801
1984		195,179	114,686	177,911
	Cohorte 1978-84		Cohorte 1988-95	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
Costo de promoción	474,959	1,109,767	565,339	1,234,575
Costo prom. Secund./primaria		2.34		2.18
Incremento en costo de Promoción	19.00%	90,380	11.20%	124,808
Tiempo promedio / nivel	5.7	6.4	5.6	6.7

**Fuente:** Análisis de la cohorte 1978-83: Alfonso, L., MEN. Análisis de la cohorte 1988-93: UDS y Misión Social del DNP.

## C. POLÍTICAS Y HORIZONTE DEL PLAN

### 1. Políticas

#### a. *Mobilización social por la educación*

El interés del gobierno es que este Plan sea comprendido por todos y concite la voluntad nacional. Se buscará que todos los espacios de la educación se enlacen en un corredor de paz por todo el país, constituyendo el ámbito privilegiado de la convivencia. Este Plan convocará la adhesión de toda la sociedad en torno a los objetivos y metas de la educación, a través de una revolución educativa que se articula en torno al *programa motor caminante*.

Para ello se necesita involucrar a todos de modo que la educación trascienda y se coloque en el escenario en donde todos podamos trabajar; con mecanismos efectivos de divulgación, rendición de cuentas y participación ciudadana. Se promoverá el compromiso de los diversos actores sociales con la educación mediante el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas que contemple los compromisos del sector con el país, los resultados del servicio educativo y su divulgación pública nacional y territorial que permitan la veeduría ciudadana sobre la gestión del sector y sus resultados.

La movilización social en torno a la educación está asociada, en primera instancia, a la necesidad de que los ciudadanos ejerzan sus derechos y facultades a través del reconocimiento y desarrollo de los consensos sociales que, en el pasado inmediato, se han traducido en leyes, normas y planes que constituyen el norte del desarrollo educativo y que tienen por propósito responder a las necesidades sociales e individuales de los colombianos. Todos los sectores e individuos comprometidos directa mente en la oferta educativa, los usuarios, padres y madres de familia, empresarios y empleados deben asumir la educación como el eje de la construcción del futuro de Colombia.

En segundo lugar, la movilización social debe generar una activación de ideas, métodos y procedimientos pedagógicos, de alternativas administrativas, financieras y organizativas, tanto dentro como fuera de la escuela. Para lograr este propósito es necesaria la difusión nacional de políticas y lineamientos curriculares y pedagógicos, normas y sistemas de gestión y financiación. El escenario apropiado para la discusión lo constituirán nuevos espacios para la participación de la sociedad organizada, los partidos y movimientos políticos, los grupos de investigación, las ONG y todo tipo de manifestación de la sociedad civil que permita avanzar en la consecución de los fines nacionales de la educación. Tendrán especial desarrollo las formas de movilización por la educación presentes en la ley general de educación y en el plan decenal de educación; los foros

locales, regionales y nacionales de educación, así como toda iniciativa de movilización a la comunidad educativa desde los propios establecimientos educativos.

Por otra parte, la movilización de ideas pedagógicas en el país abrirá espacios para que la educación se vincule a la búsqueda de la paz a través del desarrollo de las competencias comunicativas y de las estrategias dialógicas para tratar y resolver conflictos. Acompañar las acciones que adelantan otros sectores, con estudios sobre las condiciones del diálogo, de la concertación y de la negociación es una necesidad del país y un aporte inherente a la educación.

Finalmente, mediante esta estrategia se espera que el nivel central, los entes territoriales y la comunidad internacional financien la educación de todos los niños y niñas, especialmente de los que por una u otra razón se han visto marginados de este beneficio. Es importante superar los conflictos sociales que enfrenta el país para aumentar así la inversión social, herramienta de probada eficiencia en la superación de la pobreza. Por otra parte, es importante mejorar la eficiencia del gasto social para desarrollar el principio constitucional que hace de la educación un derecho fundamental; las acciones del Estado en este sentido buscarán que todos los niños y niñas, especialmente los menos favorecidos, tengan las condiciones que les permitan su efectivo ejercicio.

La escuela es el primer ámbito de lo público para el individuo y, por tanto, escenario privilegiado para la formación de los valores y prácticas de solidaridad social, resolución creativa y productiva de conflictos, participación social y convivencia ciudadana. Esto hace que sea primordial fortalecer los gobiernos escolares como ámbito de formación y participación social y de fundamentación en los valores y prácticas para la democracia.

El Ministerio de Educación, como entidad rectora del sector, dará los lineamientos para que sus entidades adscritas mantengan permanente mente informada a la opinión pública sobre sus realizaciones y frustraciones.

#### *b. Equidad*

La política de equidad del Plan tiene una doble dimensión: la financiera y la de la ampliación del acceso y la permanencia. En ambos casos, se trata de crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad.

- ◆ *Sistema de financiación de la educación como instrumento de equidad*

Para concretar el compromiso del Estado con la garantía del acceso equitativo a una educación de calidad se adelantará la reforma del esquema actual de asignación de recursos. El actual esquema de financiación a los insumos se transformará a uno orientado por resultados, la adopción de estándares técnicos, la introducción de incentivos a la eficiencia y la población atendida y por atender<sup>13</sup>. La regulación de la financiación y del uso de los recursos se hará mediante el reporte y el seguimiento a la información del sistema nacional de información sobre gestión. De otra parte, se estudiará la introducción de una sobretasa predial para la financiación de la educación media.

Un propósito central de la reforma es la liberación de recursos con des tino a la inversión en el mejoramiento de la calidad de la educación.

El gobierno definirá la asignación directa de recursos a las universidades e instituciones cuyos fondos se asignarán de acuerdo con indicadores de gestión.

Se buscarán nuevas fuentes de financiación y se procurarán recursos adicionales del Fondo para la Paz, de fuentes internacionales y se promoverá la creación de un Fondo Internacional para la Educación en el país.

- ◆ *Igualdad de oportunidades para el acceso y permanencia en la educación: camino hacia una mayor equidad.*

El objetivo de la política es ofrecer a todos los niños de 5 a 15 años la oportunidad de acceder a nueve años de educación básica en el primer quinquenio del próximo siglo. Esto se logrará con la ampliación de la cobertura con base en mejoras en la eficiencia, mediante la reforma del actual esquema de asignación de recursos, aumentando progresivamente la relación de alumnos por docente, de acuerdo con los criterios establecidos por el Conpes Social, hasta un promedio del orden de treinta; para la zona urbana esta relación podría ampliarse hasta treinta y cinco y para la zona rural tendrá un mínimo de quince. Dado que el problema de cobertura se origina en parte en restricciones de demanda asociadas con los altos costos educativos se podrán crear programas focalizados de subsidios a la demanda<sup>14</sup>, dirigidos a la población más pobre, bajo la responsabilidad de los departamentos y municipios, que en el caso de los más pobres recibirán mayores recursos en virtud

<sup>13</sup> Dichos criterios serán aplicables de la nación hacia los departamentos, de estos hacia los municipios, y de estos últimos hacia las instituciones educativas; considerarán categorías por zona urbana y rural, por niveles relativos de desarrollo y poblaciones especiales.

<sup>14</sup> El MEN como responsable, junto con el DNP y las entidades territoriales determinarán los criterios de focalización para el otorgamiento de los subsidios. La nación junto con las entidades territoriales establecerá un programa de subsidios a la demanda para aquellos municipios de extrema debilidad fiscal y alta incidencia de la pobreza.

de la reforma de la descentralización. Se movilizarán, así mismo, recursos de las personas naturales y jurídicas que se comprometan a costear una canasta escolar; se reglamentará el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación y relacionados con la docencia; se ampliará el acceso a la población dispersa en las zonas rurales y a la población adulta a través de modelos educativos cuya calidad se haya probado. En las zonas de población dispersa en que no sea posible llegar a una relación de alumnos por docente del orden de quince se podrán adoptar modelos educativos alternativos.

De otra parte, se ofrecerán desayunos y almuerzos a los alumnos más pobres que lo requieran, para lo cual se estudiarán los mecanismos institucionales y financieros más idóneos para el cumplimiento y eficacia de esta estrategia. Además, se buscará el apoyo para la formación de población con necesidades educativas especiales y para los grupos étnicos.

En particular, se considerarán el trabajo agrícola y doméstico, las formas de trabajo infantil, y se promoverán experiencias de reconocido valor que hagan compatibles el trabajo, la recreación y la educación, como la Escuela Nueva y el Sistema de aprendizaje tutorial, SAT.

El gobierno promoverá el acceso equitativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, el sistema de financiamiento de la educación superior pública se transformará progresivamente del actual esquema de subsidios a la oferta hacia uno que lo equilibre con un esquema de crédito a los estudiantes, que podría contemplar subsidios. El sistema financiará los costos de matrícula y el sostenimiento si es necesario. Por medio de un programa de incentivos se promoverá, especialmente, el ingreso a carreras estratégicas para el desarrollo de la competitividad nacional, dando prioridad a los estudiantes matriculados en universidades que satisfagan los estándares de calidad que establezca el gobierno y en programas que hayan iniciado procesos de acreditación. Finalmente, el sistema de crédito que surja de la reforma de la ley 30 contemplará la condonación por méritos académicos para un porcentaje de los mejores estudiantes.

La focalización propuesta por el Plan responde al propósito de ejercer una intervención especialmente dirigida a los grupos que históricamente han sido excluidos del sistema educativo y, en tal sentido, de crear posibilidades efectivas para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de equidad. Las circunstancias de estos grupos suponen un tratamiento diferente que permita incidir en los factores estructurales que han determinado su marginación: restricciones de demanda, insuficiencia o ausencia de docentes en los municipios

más pobres y en las zonas rurales, entre otros. La estrategia de focalización es de carácter temporal y no permanente. A largo plazo, la meta de educación pública policlasista es deseable para el país, pero no es viable aún.

*c. Consolidación de la descentralización.*

En desarrollo de los programas de este Plan se clarificarán las competencias de los distintos entes territoriales y se esclarecerán las responsabilidades de cada ente, eliminando las superposiciones y las duplicidades en las funciones que a cada uno de éstos corresponde. El Ministerio de Educación Nacional se fortalecerá como formulador y evaluador de la política educativa, responsable de la ejecución de los programas nacionales, interlocutor de la nación con los entes territoriales y como oferente de asistencia técnica y garantizará responsables institucionales claros. La institución educativa autónoma será el eje de la gestión descentralizada del sector, a la cual se procurará transferir gradualmente el poder de decidir sobre sus recursos en consonancia con sus opciones pedagógicas y sociales.

*d. Eficiencia.*

La eficiencia en la prestación del servicio educativo se alcanzará mediante: (i) el establecimiento de una relación técnica de alumnos por docente promedio de treinta, de acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, con cuyo cumplimiento se comprometerán las entidades territoriales a través de planes de racionalización de plantas docentes departamentales, distritales y municipales; (ii) la reasignación de plazas docentes de los municipios con mayores recursos y una relación de alumnos por docente inferior al promedio a los municipios con menores recursos y con mayor población descubierta por el servicio; (iii) la disposición por parte de las autoridades departamentales de las plazas que en forma normal se liberan cada año; (iv) el traslado de docentes y directivos docentes, en primera instancia dentro del mismo municipio y como segunda opción entre municipios del mismo departamento, previo concepto de la JUME o la JUDE según el caso; (v) retiros compensados voluntarios, de acuerdo con el plan departamental, distrital y municipal de racionalización de planta; (vi) la transformación del actual esquema de financiación a los insumos por uno de financiación por resultados de cobertura, calidad y logros de eficiencia en la prestación del servicio.

*e. Mejoramiento y exigibilidad social de la calidad educativa*

Uno de los esfuerzos más importantes del Plan apunta a crear las condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de la educación, que permitan a

cada ciudadano y ciudadana hacer parte de la inclusión social mediante un servicio educativo que no limite su futuro y que cree en el largo plazo condiciones para la movilidad social. Para esto el Estado, en su papel de regulador del sector y en cumplimiento de las obligaciones que la sociedad le ha delegado, establecerá normas y reglas y velará por el cumplimiento de éstas por parte del sector público y privado.

Se crearán mecanismos de exigibilidad del derecho a una educación de calidad por parte de los ciudadanos con el propósito de hacer públicos los fines generales de la educación colombiana, para que éstos se apropien socialmente con base en el conocimiento público de los resultados del servicio educativo. Se institucionalizará la medición de la evaluación de la calidad mediante la consolidación del sistema nacional de la evaluación de la calidad.

Para lograr la promoción de la calidad y la operación más eficiente del esquema de negociación directa padres-institución será obligatoria la provisión de información acerca de los logros académicos de los estudiantes de las distintas instituciones.

Se propiciará la transformación de las metodologías de enseñanza y el fortalecimiento de la relevancia de los planes de estudio, a través de la identificación y difusión de modelos pedagógicos exitosos, la implantación de un nuevo enfoque de la evaluación en el aula y la atención individual a niños de bajo rendimiento académico.

Una preocupación fundamental será garantizar la igualdad en el tratamiento de niños, niñas, grupos étnicos y niveles socioeconómicos para que desarrollen altas expectativas de logro y de autoestima. Se buscará que los contenidos, las metodologías de enseñanza, los reglamentos institucionales y la cultura escolar propicien la equidad de género, así como el respeto de la identidad de la población menos favorecida y de los grupos étnicos.

La integración de los discapacitados a las instituciones regulares de educación contará con el seguimiento y asesoría de las secretarías de educación municipales y distritales, para que ésta se haga efectiva y produzca el resultado deseado de convivencia con los demás estudiantes, así como su desarrollo educativo y personal. De otra parte, se fortalecerán los mecanismos de regulación de la calidad de los establecimientos educativos dirigidos específicamente a la población discapacitada.

Se realizará la evaluación de docentes y directivos docentes al servicio del Estado, mediante la aplicación bianual de pruebas que evaluarán tanto la dimensión académico-pedagógica como el desempeño en el sitio de trabajo. Los resultados

de la evaluación orientarán los programas de formación en servicio para el mejoramiento de los docentes y los directivos docentes en las entidades territoriales y las instituciones formadoras de docentes.

El gobierno impulsará un programa que resalte la importancia del libro como instrumento de aprendizaje, de difusión del conocimiento, como medio indispensable para que los colombianos tengan mayor capacidad de lecto - escritura y, en general, para la transmisión de los valores de la cultura. Con este propósito se apoyarán y desarrollarán acciones que conduzcan a que cada día cada colombiano tenga mayores posibilidades de tener y leer libros.

## **2. El horizonte del plan**

El plan de desarrollo educativo ha definido dos líneas de acción en educación formal y no formal. Por una parte, busca actuar sobre los aspectos estructurales del sistema mediante una serie de programas estratégicos orientados a la organización del sistema educativo y del sistema político administrativo. Por otra, se propone atender las necesidades reconocidas como prioritarias con la puesta en marcha de los motores Caminante, Educación es calidad, Colombia: sociedad del conocimiento, Úrsulas y Constructores de un nuevo país.

Pero si bien los retos en educación se concentran en garantizar las condiciones de acceso a los diferentes niveles de la educación formal y en mejorar su calidad trascienden este ámbito. No en vano una de las áreas estratégicas del plan decenal se definió como la “ampliación del horizonte educativo”. Por ello los motores Úrsulas y Constructores de un nuevo país han sido concebidos para responder a la especial importancia que han cobrado en la actualidad la educación extraescolar y la vinculación de las madres, de los padres y de los jóvenes al proceso educativo. Con el mantenimiento y enriquecimiento de las acciones que se han realizado a favor de los niños y niñas menores de cinco años, más la implementación de Úrsulas, se considera que para el 2002 el 100% de la población de niños entre cero y cuatro años estaría cubierta por algún tipo de atención educativa.

El reto del país en educación es alcanzar la cobertura neta universal de la educación básica. Este plan y el compromiso social que se propone generar crearán las condiciones, para que Colombia en los comienzos del próximo siglo satisfaga este requisito del desarrollo. Para que esta cobertura sea sostenible en el futuro se requiere de una acción más decidida, mejor focalizada, con una mayor eficiencia interna y mucho mejor administrada. Uno de los compromisos centrales de este plan, para cuyo desarrollo es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto, es el de la creación de la jornada escolar complementaria, con el objeto de mejorar la calidad de la educación.



A mediano plazo, el país debe haber formado un gran grupo de personas con nivel de educación postsecundaria intermedia, de primer ciclo, según la reorganización de la educación superior propuesta por este Plan, de alta calidad; y a largo plazo tener al menos el 60% de cobertura en educación postsecundaria, de segundo y tercer ciclo, condiciones para la construcción de una capacidad científica y tecnológica que permita apoyar los proyectos innovadores a largo plazo.

En el campo de la capacitación para el trabajo, la prioridad será la reestructuración integral y profunda de la formación profesional en Colombia, tanto en lo que se refiere a los contenidos como en cuanto a la ordenación y articulación del sistema que ha de proporcionarla, y con centrarse en la tarea central del Sena que es la capacitación media y técnica para el trabajo y la especialización de sus funciones. Para el logro de este objetivo es necesario realizar una profunda modernización del Sena.

#### **D. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS MOTORES**

Sobre la base de la política de Estado en materia educativa y del diagnóstico de la situación actual de la educación en el país, planteados en las dos primeras secciones, el actual gobierno ha definido un conjunto de acciones y planes cobijados en cinco programas motores.

La política de Estado recoge lo fundamental del plan decenal de desarrollo educativo como antecedente inmediato de las acciones educativas, al tiempo que establece el papel que la educación debe tener en el logro de la paz como prioridad nacional.

El diagnóstico define el estado de la educación de cara a la política propuesta en esta materia. Al análisis de la educación formal y no formal se ha sumado aquí una breve aproximación a la educación informal, en tanto se propone la movilización social en torno a la educación como eje de todas las acciones correspondientes que se generen en el sistema político-administrativo.

##### **1. Estrategias del plan educativo**

Del conjunto de estrategias se han derivado dos tipos de acciones que el gobierno se propone realizar en el período 1998—2002. Por una parte, se busca desarrollar los sistemas creados por las leyes educativas, mediante programas y reformas legales que permitan superar los problemas del sistema educativo. Por otra, se han concebido unos programas motores que establecen criterios de desarrollo de planes y proyectos orientados a enfrentar las necesidades educativas identificadas como prioritarias, dados los progresos logrados anteriormente.

El desarrollo de los sistemas está relacionado con el fortalecimiento institucional y de la gestión del sector educativo, y su consolidación favorece el desempeño y los resultados de los programas motores. Éstos últimos tienen como objetivos la calidad y cobertura con equidad de los diferentes tipos y niveles de educación.

La política del Estado, a través de la ley orgánica de la educación, ley 115 de 1994, definió el sistema educativo y el sistema político administrativo correspondiente, al tiempo que determinó la creación y desarrollo de un conjunto de subsistemas que deben cumplir un papel central en la ejecución de los planes y programas del sector educativo y sus afines.

Para el logro de los objetivos del plan son fundamentales los proyectos organizacionales que serán financiados con recursos de crédito externo. En primer lugar, el proyecto de nuevo sistema escolar, transformación de la gestión y participación educativa, cuyo objetivo es promover instituciones educativas autónomas que tendrán el control sobre sus recursos. Los nuevos colegios tendrán manejo sobre todos los recursos financieros y humanos de modo que puedan hacerse responsables de los resultados de su servicio educativo. Por otra parte, y en el marco de la descentralización, se constituirán los sistemas educativos municipal y departamental. Adicionalmente, aquellas instituciones educativas cuya gestión sea exitosa servirán de apoyo para otros planteles educativos.

En segundo lugar, el proyecto de educación rural buscará fortalecer la educación básica, sistematizar y promover experiencias de educación media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos en estas zonas. Con el propósito de que la educación rural contribuya al desarrollo económico y social del país se adaptarán sus contenidos y organización a las condiciones de producción rural y se desarrollarán programas que generen aprendizajes tanto de la educación básica como de la educación técnica, a partir de la construcción y experimentación de proyectos educativos institucionales innovadores en diversas regiones del país.

#### *a. Reorganización de la educación básica y media*

En este marco se emprenderá un programa masivo de reorganización de la educación básica con base en el programa estratégico nuevo sistema escolar.

Uno de los objetivos de este Plan es que la institución educativa tenga una autonomía real que mejore su gestión, permitiéndole tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre todos los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Se buscará la fusión, en zonas urbanas y rurales, de establecimientos de primaria

y secundaria. Se promoverá una nueva organización escolar, el *Nuevo colegio*, a partir de instituciones ya existentes. Éste podrá tener diversas modalidades institucionales y para su constitución se flexibilizará el actual estatuto de las instituciones públicas. Los *Nuevos colegios* certificarán el cumplimiento de varias condiciones: ofrecer todos los grados de la educación básica y media, tener un mismo gobierno escolar, un mismo presupuesto y un mismo proyecto educativo institucional. La conformación de *Nuevos colegios* será voluntaria, de tal forma que pueden existir diferentes modalidades de establecimiento.

Se fomentará la participación de todos los estamentos sociales en la gestión del *Nuevo colegio*. Dicha participación se materializará en la concertación y vigilancia del cumplimiento de metas expresadas en un convenio de logro educativo entre el municipio, el establecimiento y los padres de familia, en el cual se determinarán las competencias y aprendizajes que el estudiante desarrollará durante el período escolar. El apoyo financiero al establecimiento dependerá de la calidad de la gestión y los incentivos se otorgarán por vía de asignación directa de recursos de las participaciones municipales y de otras fuentes de financiamiento educativo.

Existirán incentivos para los *Nuevos colegios* certificados. Se les otorgará la competencia de manejo de sus recursos humanos, físicos y financieros, se les darán incentivos vinculados a las mejoras de calidad y se les transferirá directamente recursos de las participaciones municipales y del gobierno central.

Se implantará un programa de asistencia técnica horizontal entre rectores e instituciones educativas exitosas públicas o privadas para crear núcleos educativos que acompañen el mejoramiento de la gestión de otras instituciones, a fin de lograr un intercambio que apunte a la excelencia en la gestión y se graduará a los departamentos y municipios que se destaquen en el logro de resultados de gestión, calidad, cobertura y eficiencia.

Se fortalecerá la autonomía y la capacidad de pedir y rendir cuentas promoviendo un sistema de asignación de recursos municipales entre instituciones educativas, de acuerdo con criterios transparentes que hagan exigibles los recursos humanos y financieros en función de los resultados; y se pondrá en marcha un sistema de información para la gestión que permita el seguimiento y monitoreo de los indicadores de gestión.

Es indispensable además que la educación media fortalezca en los estudiantes competencias básicas de lenguajes, de planteamiento y resolución de problemas, trabajo en equipo y destrezas comunicativas; habilidades que provean la fundamentación ya sea para ingresar al mercado laboral, o para continuar con educación para el trabajo o con estudios superiores. La educación media debe

redefinirse como etapa de exploración de los intereses y aptitudes de los estudiantes y de su futura identidad profesional.

*b. Regulación e integración de la educación superior*

La reorganización del nivel de educación básica carecería de sentido si el Estado no asume su papel en la regulación e integración de la educación superior en el conjunto de los niveles educativos. Por ello se desarrollará el programa Construcción de un modelo de educación superior, 1999-2002 mediante el cual se articularán los hoy dispersos recursos de este subsector para lograr un sistema de educación superior integrado y coherente con las políticas educativas del Ministerio. Con base en la reforma de la ley 30, el gobierno promoverá el ejercicio responsable de la autonomía, el acceso educativo a la educación superior, la eficiencia en la administración de los recursos y la pertinencia de los programas. Para lograr estos objetivos, la financiación de las universidades públicas se transformará gradualmente de tal manera que lo que recibe cada universidad esté en función de resultados, medidos a través de indicadores.

Con el fin de consolidar los procesos de acreditación y hacerlos más ágiles se promoverá la participación de las asociaciones profesionales e instituciones internacionales.

El gobierno avanzará en la cualificación y difusión del sistema de información de la educación superior, de modo que los ciudadanos puedan superar las asimetrías de información que limitan sus posibilidades de selección de oportunidades educativas, en función del mercado laboral, las prioridades del país y sus aspiraciones individuales. Dicho sistema debe contemplar indicadores que permitan a la sociedad diferenciar la calidad de las alternativas de educación superior que se ofrecen y a los estudiantes tomar decisiones mucho más ilustradas acerca de su futuro profesional.

El gobierno dará prioridad a la calidad de la educación que imparten las universidades. Para ello se promoverá la fusión de instituciones públicas de educación superior con el fin de hacerlas sostenibles, más eficientes y de mejor calidad. Así mismo, habrá una política exigente en relación con los parámetros indispensables para que una institución pueda obtener o mantener el título de universidad, teniendo en cuenta que ese carácter exige el desarrollo de investigación de alto nivel, alta cualificación de la planta docente y experiencia cualificada tanto pedagógica como disciplinaria.

El Estado organizará por ciclos el sistema de educación superior, de modo que se elimine el carácter terminal de los programas técnicos y tecnológicos, garantizando la continuidad en la formación, principal mente de las áreas

académicas estratégicas, permitiendo el paso de los estudiantes de un nivel educativo al siguiente. Con este cambio se avanzará en la recuperación de la valoración social de la educación tecnológica, del desarrollo científico y se liberará una porción importante de recursos y cupos de las instituciones de educación superior que podrán ser empleados en la ampliación de la matrícula.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la formulación y aplicación de exámenes de logro para el primer y el segundo ciclo de la educación superior.

La política de ciencia y tecnología se constituye en un punto de entrada fundamental para la educación superior y para los propósitos contemplados anteriormente. La formación de una alta inteligencia y la estrategia de desarrollo científico y tecnológico que requiere la construcción de una sociedad del conocimiento demanda de una articulación con el desarrollo universitario. La articulación de los sistemas de ciencia y tecnología y de educación superior deben responder a cuatro grandes desafíos: educar para la ciencia y la tecnología; formar investigadores científicos y tecnológicos; hacer investigación científica y tecnológica; y preparar los recursos humanos de alto nivel en los diferentes campos que requiere la competitividad de la sociedad colombiana.

Las instituciones de educación superior y en particular la universidad se deben concebir como organizaciones de conocimiento. En este sentido deben trascender la función tradicional de transferir conocimiento, para participar activamente en la construcción de la sociedad colombiana. Desde esta perspectiva a la vez que debe responder a la generación de conocimiento su responsabilidad se encuentra también en la aplicación y uso del mismo en procesos de innovación, tanto en el sector productivo, como en el sector social.

Atención especial debe merecer el papel que la investigación, el conocimiento y la innovación deben desempeñar en la transformación de la educación en general, preescolar, básica, media y tecnológica.

### *c. Educación no formal*

El gobierno se propone adelantar una profunda modernización del Sena. Por una parte, la propuesta contempla la reestructuración de los contenidos de la formación profesional, con la cual se alcanzarán los siguientes objetivos: (i) responder a las necesidades del sistema productivo, facilitando al estudiante y al trabajador la adquisición de competencias de valor y significado en el empleo, para coadyuvar a su inserción y a su promoción profesional, (ji) facilitar la adaptación de las empresas a los procesos de cambio tecnológico, económico y social en los que están inmersas, proporcionándoles un recurso humano calificado

y servicios tecnológicos especializados; y (iii) favorecer el desarrollo de iniciativas empresariales individuales o colectivas de autoempleo.

Por su parte, la ordenación del sistema de formación para el trabajo tendrá dos grandes objetivos: (i) integrar y articular todos los subsistemas de formación profesional reglada, ocupacional y continua en un sistema coherente y organizado; y (u) homologar y acreditar la amplia y dispersa oferta de programas que ofrecen instituciones públicas y privadas. La especialización significa que la misión central del Sena debe ser la preparación para un puesto de trabajo.

Concentrar la acción del Sena en la capacitación media y técnica para el trabajo tiene por objetivo garantizar una respuesta efectiva a las necesidades más apremiantes como el dominio de tecnologías transversales y la capacidad de impartir los nuevos desarrollos tecnológicos.

Este proceso de reconversión implica la modernización del Sena para que pueda ejercer eficazmente la función de ente vertebrador del sistema de formación para el trabajo con las siguientes competencias básicas: (i) impartir en centros propios formación profesional reglada, ocupacional y continua; (u) crear y participar como socio en entidades especializadas de formación profesional ocupacional y continua y apoyar el fortalecimiento de otras ya existentes; (iii) coordinar la formación profesional y continua en lo que se refiere a la homologación de centros colaboradores y programas de formación, centros asociados, independientes, concertados y de empresas.

Para garantizar que el Sena cumpla eficazmente con las tareas que se le han asignado es necesario realizar una profunda reconversión orgánica y funcional que le permita:

- Reducir y simplificar su estructura para hacerla más eficiente, agilizar los procesos decisivos y profundizar la descentralización. En forma complementaria flexibilizar la planta de personal apoyada en la contratación de algunas tareas administrativas y en la ampliación de la contratación flexible de instructores.
- Dotar a los centros de formación y a los de desarrollo tecnológico con las competencias suficientes de orden administrativo, financiero, presupuestal y de planeación necesarias para responder de manera adecuada a las orientaciones nacionales y a las demandas de su entorno.
- Desarrollar una política de gestión de los recursos humanos de la organización centrada en la elevación del nivel técnico y pedagógico de los instructores de todos los centros de formación, para lo cual impulsará su

actualización, recalificación y reconversión. El personal administrativo y de apoyo a la formación también será sujeto de los programas de mejoramiento técnico.

- Asignar los recursos presupuestales a los centros de formación teniendo en cuenta la valoración conjunta de los siguientes parámetros: evaluación de impacto de sus acciones previas, resultados de sus indicadores de gestión, aplicación de estándares y costos definidos para cada tipo de curso, y volumen y tipo de la oferta que programen para cada período.
- Impulsar la conversión de algunos de sus centros de formación en centros de desarrollo tecnológico productivo, con claras responsabilidades en la ejecución de proyectos de innovación tecnológica, prestación de servicios de asesoría especializada y asistencia técnica a las empresas y realización de investigaciones aplicadas en alianzas con empresas, universidades y otros centros de investigación y desarrollo.
- Reestructurar su modelo formativo mediante la asunción de tres modalidades fundamentales de formación: reglada, ocupacional y continua. Así mismo, realizar los componentes teóricos y prácticos de la formación para precisar y ajustar los currículos y actualizar y redefinir títulos, contenidos y procesos, así como mejorar la oportunidad y la calidad de la vinculación laboral de los egresados y de los trabajadores en procesos de actualización, readaptación o reinserción laboral y social.
- Especializarse en aquellos segmentos de mercado en los cuales los centros tienen ventajas comparativas y competitivas frente a la competencia en el campo de la formación, estableciendo mecanismos para que otras instituciones y centros de capacitación de las empresas ejecuten aquellos programas de formación para los cuales existe oferta igual o mejor que la del Sena.
- Diseñar y poner en marcha estrategias formativas que tengan en cuenta las características de los grupos poblacionales con mayores índices de desempleo, como los jóvenes y las mujeres, para potenciar su acceso a sectores de la economía de las cuales han sido tradicionalmente excluidos.
- Promover la contratación de cursos y otras acciones para la formación continua y la capacitación ocupacional con centros asociados, independientes y de empresas, debidamente acreditados y que garanticen alta calidad y racionalidad de sus costos.

- Impulsar la asociación con otras instituciones para la creación y organización de nuevas personas jurídicas y para el apoyo a otras ya existentes, con el objetivo de ampliar la cobertura de la formación continua y la formación ocupacional.
- Adelantar, mediante acciones directas o por medio de centros con centrados, programas de reinserción laboral, evitando a toda costa convertirse en un seguro de desempleo.
- Garantizar la realización de las acciones en materia de desarrollo tecnológico, en el marco de la ley de ciencia y tecnología 29 de 1990 y sus decretos reglamentarios y con los recursos orientados por la ley 344 de 1996, y apoyar la creación de nuevas entidades para realizar acciones de investigación, desarrollo y servicios tecnológicos, mediante asociaciones efectuadas dentro de dichas normas.
- Participar en el desarrollo y consolidación de incubadoras de empresas como entidades coordinadoras, gestoras y canalizadoras de recursos, responsables de brindar apoyo integral a empresas que se crearán o fortalecerán en regiones y subsectores prioritarios desde el punto de vista de la generación de empleo y de la competitividad del país.
- Revisar el sistema de información de empleo para que pueda dar a los centros de formación la orientación adecuada sobre las mayores necesidades de capacitación para los desempleados, contratar acciones específicas de recalificación de trabajadores con otras entidades distintas a los centros del Sena, impulsar programas de readaptación laboral, realizar los estudios del trabajo requeridos por el sistema nacional de formación profesional y continuar con la actualización y validación de la clasificación nacional de ocupaciones.
- Desempeñarse como el ente vertebrador del sistema nacional de formación profesional.
- Garantizar que sus planes de modernización apunten al fortalecimiento de los sectores estratégicos del país, haciendo un énfasis especial en las acciones y procesos que coadyuven a dinamizar la actividad ex portadora.

#### *d. Financiación*

El principio orientador de las funciones del Estado en materia educativa consiste en garantizar el acceso equitativo a una educación de calidad y el sistema de financiación es el instrumento mediante el cual se concreta este compromiso. Se



adoptará como principal estrategia la reforma del esquema actual de asignación de recursos (ley 60 de 1993) con base en los criterios de financiación por resultados, la adopción de estándares técnicos, la introducción de incentivos a la eficiencia y la población atendida y por atender como mecanismo de regulación que será administrado por los departamentos, ejecutado por los municipios y monitoreado y evaluado por el nivel nacional mediante el sistema de información de la gestión educativa<sup>15</sup>.

Se buscará liberar recursos de las transferencias municipales que actualmente se destinan para el pago de docentes nacionales en los municipios más pobres, para que se inviertan en el mejoramiento de la calidad de la educación.

El gobierno definirá la asignación directa de recursos a las universidades e instituciones públicas para financiar programas de ciencias básicas, la capacidad de investigación científica y otras actividades que generan beneficios sociales, y que estén asociadas al concepto de función de la universidad. Estos recursos serán asignados de acuerdo con indicadores de cobertura, complejidad de la oferta académica, calidad y esfuerzo en la financiación, para lo cual el gobierno y las universidades desarrollarán un sistema de evaluación de resultados que sea compatible con la autonomía universitaria.

Así mismo, se buscarán nuevas fuentes de financiación y se procurarán recursos adicionales del Fondo para la Paz, tales como la movilización y captación de recursos de entidades del orden internacional alrededor de la creación de un Fondo internacional para la educación en Colombia y la propuesta de destinar a las instituciones educativas algunos bienes incautados por enriquecimiento ilícito.

#### *e. Adecuación institucional*

Para llevar a efecto este Plan de manera sostenible es necesaria una reorganización recursiva del sector, que incluya procesos formales, no formales e informales, y que equilibre autonomía y cohesión en toda la estructura del sistema.

La regulación incluye la formulación de políticas, la planeación adecuada para adoptar los requerimientos del aquí y ahora con el afuera y mañana, y el control, monitoreo, evaluación y coordinación que posibiliten una operación eficiente de todo el sistema.

---

<sup>15</sup> El MEN con apoyo del DNP implantará el sistema que integrará las herramientas existentes, como Sabe Gestione, Hojas de vida, C-100 y C-600.

Éste será un proceso continuo en el que el sistema se autoorganiza de manera tal que cumple en la cotidianidad con el propósito de que todos los colombianos tengan una educación de la más alta calidad.

El Ministerio de Educación Nacional como responsable, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el DNP, revisará el ordenamiento institucional del sector a fin de avanzar en una especialización que permita a la nación y a las entidades territoriales cumplir con sus funciones de política, regulación, vigilancia y ejecución en forma eficaz.

Se le dará prioridad a la modernización del Ministerio de Educación, especialmente en cuanto al desarrollo de los sistemas de información y de evaluación del sistema educativo, de medición y seguimiento del desarrollo educativo en las entidades territoriales, de creación de mecanismos y regulación de todo el sistema, de monitoreo y evaluación de las transferencias territoriales, y de ejecución de las políticas y programas nacionales. Igualmente se fortalecerá su capacidad de asistencia técnica a los departamentos y distritos, especialmente a las regiones de menor desarrollo institucional.

Se modificará el actual esquema de regulación de los costos de la educación privada para que, sin desproteger los derechos contractuales de los padres de familia, posibilite el desarrollo de la oferta de la educación privada y el mejoramiento de su calidad. En dicho esquema se liberarán las matrículas y las pensiones del primer grado de preescolar con que cuente la institución y del primer grado de secundaria. El aumento de las matrículas y pensiones por encima de la inflación proyectada anual mente, una vez que el estudiante haya ingresado a la institución, deberá ser autorizada por la asamblea de padres de familia (Vélez, 1996).

Como parte de la adecuación institucional de la administración educativa se desarrollarán programas de organización de los sistemas propuestos en la ley general de la educación y en el plan decenal de desarrollo educativo; el sistema de información, el sistema de formación docente y el sistema nacional de evaluación de la educación.

En este marco se crearán mecanismos de exigibilidad por parte de los ciudadanos con el propósito de hacer públicos los fines generales de la educación colombiana, para que éstos se apropien socialmente con base en el conocimiento público de los resultados del servicio educativo.

*f. Sistema nacional de información*

De acuerdo con los postulados del plan decenal desarrollar y poner en funcionamiento el sistema nacional de información, es condición para ofrecer a todos los colombianos una educación de calidad en condiciones de igualdad. Este sistema incorporará los avances realizados en el país y articulará los sistemas de evaluación de la educación y de evaluación de la gestión. Los entes territoriales publicarán en medios masivos de comunicación los principales indicadores educativos que defina el Conpes Social.

*g. Institucionalización y puesta en marcha del sistema nacional de evaluación de la educación*

Como postulan el plan decenal y el Consejo Nacional de Planeación, para el mejoramiento de la calidad de la educación y la exigibilidad de sus resultados es importante y urgente institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación con tres propósitos fundamentales: (i) obtener, procesar y divulgar información pertinente, oportuna e inteligible según los destinatarios sobre el estado de la educación en el país, que apoye la toma de decisiones en los diferentes niveles del sistema educativo, siendo especialmente útil en la definición o reorientación de políticas; (ii) evaluar para la participación y el aprendizaje grupal, institucional y social, pues si se quiere transformar la acción colectiva en favor del mejoramiento de la prestación del servicio en las instituciones escolares es necesario crear una cultura sobre la evaluación como herramienta de mejoramiento; y (iii) permitir el control social sobre la prestación del servicio educativo definido constitucionalmente como un servicio público con función social.

Para cumplir con estos propósitos se desarrollará el diseño y la implementación técnica y organizacional del sistema nacional de evaluación de la educación, SNE, con las regiones.

Paralelamente, para mantener informada a la comunidad educativa y a la ciudadanía sobre el estado y los cambios en los logros de los estudiantes en áreas fundamentales de la educación básica y de los factores del entorno personal, familiar, escolar y social de los estudiantes que contribuyen a que ellos obtengan altos o bajos logros se continuará con los esfuerzos adelantados para la evaluación de la calidad de la educación.

Se institucionalizará el SNE con los siguientes componentes: organización nacional y regional del sistema, definición de estándares por área, al menos con la especificidad necesaria para las pruebas, evaluación de estudiantes y factores asociados, fortalecimiento de instrumentos y bancos de pruebas, auto evaluación de logro educativo por parte de los planteles, establecimiento del sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, así como la

definición de estándares de infraestructura y mobiliario escolar y de producción de textos que reflejen los principios constitucionales y promuevan la equidad de género.

Adicionalmente se avanzará en el compromiso de los docentes con la calidad, mediante la vinculación de los ascensos en el escalafón docente a evaluaciones por niveles de competencias y conocimientos. Habrá evaluación para ascender a al menos dos grados en el escalafón, 60 y 12° grado, lo cual permitirá que dicho ascenso corresponda a la calidad y la pertinencia de su formación postgraduada. Se establecerá, así mismo, una relación estrecha entre evaluación y formación de docentes en ejercicio, para mejorar la pertinencia e impacto de la misma.

Atendiendo igualmente a los objetivos y metas del plan decenal de educación se desarrollará e institucionalizará otro mecanismo para favorecer la calidad de la educación que se está impartiendo: el sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal, el cual está orientado a favorecer la selección de los educadores más idóneos con mejores resultados en las evaluaciones, así como la participación local y de la institución escolar en la selección de sus docentes.

#### *h. Sistema de evaluación de la gestión*

Este subsistema se alimentará de la información producida y empleada localmente y estará referido a estándares de dominio público. Su función se extenderá a garantizar que la información se convierta en un hecho político, rendición de cuentas por parte del sistema escolar a la vigilancia efectiva de la comunidad. La medición de resultados de la gestión será la base para la asignación de recursos como se mencionó en el apartado referente a la reorganización de básica y media.

#### *♦ Fortalecimiento de los procesos de formación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los educadores*

Asistimos a una transformación radical en la concepción y en el ejercicio del papel que los educadores cumplen en la sociedad. El Estado deberá comprometer su capacidad en la creación de las condiciones que hagan posible esta transformación, de tal manera que ellos acompañen de manera pertinente a las actuales generaciones en sus procesos de desarrollo humano y de preparación para participar en la vida social, cultural y económica de la nación.

Para ello es necesario la reorientación de la formación inicial de los docentes, en las facultades de educación y en las escuelas normales superiores, el perfeccionamiento permanente y la actualización de los maestros en ejercicio, la

generación de oportunidades de profesionalización, de cualificación y de especialización de los maestros en los aspectos estratégicos de la pedagogía como disciplina fundante del oficio y en las especificidades de los saberes.

Este programa busca desarrollar dos estrategias establecidas en el plan decenal de educación para elevar la calidad de la educación: la cualificación de la formación inicial y de la formación permanente de los educadores. Para ello se avanzará en el proceso de acreditación previa de las facultades de educación y en la reestructuración de las normales superiores, se consolidará el sistema nacional de formación de educadores y se buscará la dignificación y profesionalización de los educadores en servicio.

El programa está orientado a fortalecer el estatus del docente como intelectual y miembro de la comunidad académica, facilitando su acceso a los bienes y servicios culturales, al logro de la profesionalidad del educador, mediante el fortalecimiento de los procesos de formación inicial y permanente, y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Parte de dos supuestos: (i) que una excelente formación del educador llevará a que su quehacer sea efectivo pilar de paz y (u) que la consolidación y el desarrollo de políticas para la conquista del estatus cultural y social de los educadores conducirá a que la educación sea tan cualificada como la demanda el país. Para lograr estos propósitos se utilizarán estrategias relacionadas con el enriquecimiento de la fundamentación teórica de la formación de los educadores; la transformación y acreditación de las instituciones formadoras de docentes; la transformación, innovación y cualificación de los procesos de formación permanente de los educadores; la definición y consolidación de políticas que mejoren las condiciones sociales del educador, y la organización de un plan de estímulos e incentivos para el docente vinculados a los resultados de la evaluación y que articulen los aumentos salariales a mejoras en productividad.

*i. Política de recreación, educación física, deportes y aprovechamiento del tiempo libre*

El gobierno nacional apoyará el proceso de descentralización del sector, avanzando en la transformación de Coldeportes en una institución técnica de investigación y asesoría en materia deportiva, y que administre un sistema de información para efectuar el seguimiento y la evaluación de resultados en los entes territoriales. Así mismo, se estimulará el desempeño de las federaciones nacionales y las ligas para que actúen como empresas deportivas.

Se promoverá la práctica de las actividades deportivas, recreacionales y de educación física para el aprovechamiento del tiempo libre de la población en el

país, fomentando los eventos, programas y actividades de orden nacional y regional.

En recreación a través de Coldeportes se coordinará la red nacional de información, y el intercambio de experiencias, asesorías e investigaciones, por medio de la aplicación estructurada de la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

## **2. Programas motores**

La concepción de los motores se asienta en la política de la movilización social en torno a la educación y en la articulación de ellos para su ejecución. Los motores pretenden convocar a la sociedad en general a partir de la concertación y formulación de objetivos y metas claras. En este sentido, cada motor es un programa compuesto por proyectos en curso y nuevas propuestas. El radio de acción del conjunto de los programas motores abarca el campo de la educación formal, la no formal y la informal.

### *a. Caminante*

Este programa está enfocado a promover la movilización de distintos actores sociales en torno a los objetivos y metas de la educación. En segundo lugar, al acceso y permanencia de todos los niños, niñas y jóvenes colombianos al sistema educativo y a su acceso y permanencia en condiciones de equidad.

El Estado, la sociedad y la familia tienen la responsabilidad ética de garantizar el acceso a la educación de todos los ciudadanos sin distinción de sexo, raza, nivel socioeconómico, religión, ni limitaciones físicas, o de facultades excepcionales.

El programa se propone lograr una cobertura neta del 90% en educación básica para niños en edad escolar. Para ello, se exigirá al sistema una mayor eficiencia, se reformará el actual esquema de asignación de recursos y se aumentarán progresivamente las relaciones de docentes y administrativos por alumno, hasta lograr al menos en promedio una relación de treinta para la zona urbana y de mínimo quince para la zona rural. Dado que el problema de cobertura se origina en parte en restricciones de demanda asociadas con los altos costos educativos se podrán crear programas focalizados de subsidios a la demanda<sup>16</sup>, dirigidos a la población más pobre, bajo la responsabilidad de los departamentos y municipios,

---

<sup>16</sup> El MEN como responsable, junto con el DNP y las entidades territoriales, determinarán los criterios de focalización para el otorgamiento de los subsidios. La nación junto con las entidades territoriales establecerá un programa de subsidios a la demanda para aquellos municipios de extrema debilidad fiscal y alta incidencia de la pobreza.

que en el caso de los más pobres recibirán mayores recursos en virtud de la reforma de la descentralización. Se movilizarán, así mismo, recursos de las personas naturales y jurídicas que se comprometan a costear una canasta escolar; se reglamentará el servicio social obligatorio en zonas rurales para los estudiantes de programas de educación y relacionados con la docencia; se ampliará el acceso a la población dispersa en las zonas rurales y a la población adulta a través de modelos educativos cuya calidad se haya probado. En las zonas de población dispersa en que no sea posible llegar a una relación de alumnos por docente del orden de quince se podrán adoptar modelos educativos alternativos.

Por otra parte, se impulsará la creación de incentivos que motiven a los entes territoriales a conseguir y mantener altos niveles de rendimiento en la gestión educativa; la convocatoria de treinta personalidades de la vida nacional como ministros honorarios de educación para la paz que ayuden en la formulación de políticas, la concertación nacional y la realización de programas; la inclusión y articulación de nuevos actores para realizar proyectos conjuntos y promover la importancia de la educación; y con el objeto de mejorar la calidad de la educación se establecerá la ampliación de la jornada para el alumno, mediante la movilización y articulación de recursos locales, públicos y privados.

De otra parte, el compromiso de la sociedad con la educación se deberá plasmar en mayores aportes financieros de las entidades territoriales con mayores ingresos *per cápita*, para hacer del situado fiscal un verdadero mecanismo redistributivo.

La actual jornada escolar de los niños se complementará, además, con el apoyo pedagógico a los alumnos en la elaboración de sus tareas escolares, con la promoción de la lectura a través de la dotación de bibliotecas escolares y su integración con las bibliotecas públicas, y con actividades recreacionales, deportivas, de formación artística, cultural y ciudadana. La jornada complementaria contará con la supervisión de adultos y de los estudiantes de educación superior que presten el servicio social obligatorio, aprovechando la infraestructura y espacios del contexto local. El programa se financiará con recursos redireccionados de las cajas de compensación familiar generados por el impuesto a la nómina, un porcentaje de los recursos del municipio provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación que actualmente se destinan para cultura y deporte, y otros recursos que quieran destinar al programa. Si se requiere adecuación o construcción de infraestructura será cofinanciada entre las cajas de compensación y el municipio. Las secretarías de educación en coordinación con las cajas de compensación diseñarán los programas, y en los municipios en que éstas no tengan presencia, las secretarías de educación buscarán otros socios que permitan desarrollar el programa.

◆ *Objetivos específicos*

- Brindar oportunidades educativas de calidad a tres millones de niños, niñas y jóvenes entre los 5 y 15 años de edad, del grado obligatorio de preescolar hasta el noveno, garantizando su permanencia hasta culminar la educación básica y ofreciendo las condiciones para que terminen la educación media.
- Ofrecer oportunidades educativas a los jóvenes en extraedad y los adultos rezagados del sistema, mediante formas alternativas de atención con calidad y equidad, reduciendo en un punto la tasa nacional de analfabetismo de la población de 15 y más años.
- Superar las restricciones a la oferta educativa en cada municipio, mediante las razones técnicas del uso de la infraestructura educativa oficial y comunitaria y la redistribución de los recursos humanos y financieros, frente a sus necesidades de cobertura sostenible, en zonas urbana y rural, generando por lo menos un millón ochocientos mil cupos en las zonas rural y urbano-marginal.
- Superar las restricciones a la demanda no satisfecha, mediante subsidios para estudiantes de escasos recursos económicos, garantizando la permanencia de doscientos cincuenta mil alumnos en el sistema educativo.
- Atender población dispersa por medio de modelos educativos probados. El nivel central analizará y difundirá estas metodologías en todos los departamentos del país.
- Movilizar recursos económicos de personas naturales y jurídicas que se comprometan a adoptar un estudiante de educación básica, financiando la canasta escolar de por lo menos quinientos mil niños y niñas de estratos 1 y 2 rezagados del sistema educativo.
- Impulsar los entes territoriales para promover mejoras en la gestión educativa.
  - Establecer la jornada escolar complementaria ampliando la actual en al menos dos horas diarias, dedicando más tiempo al currículum básico.
  - Crear las condiciones para que la institución educativa tenga autonomía real.
  - Conformar los sistemas educativos municipal y departamental.
  - Sistematizar las experiencias exitosas de gestión educativa.



- Ofrecer asistencia técnica horizontal sobre gestión educativa.
- Realizar y evaluar treinta experiencias en aspectos pedagógicos de diseño institucional, esquemas de gestión y asuntos financieros.

◆ *Proyectos*

Como proyectos de arranque del motor Caminante se han definido los siguientes:

- Subsidios a la demanda.
- Ampliación de cobertura por mejoras en eficiencia.
- Canasta escolar, vinculación de actores sociales a la financiación.
- Graduación de municipios.
- Dinamización social por la educación.
- Educación para todos, atención a necesidades de poblaciones especiales: desplazados por la violencia, comunidades negras e indígenas, población con necesidades educativas especiales y otra población adulta desescolarizada.
- Desayunos y almuerzos.
- Aceleración educativa para el aprendizaje de niños y niñas en extraedad.
- Ampliación de la jornada de los niños.
- Asistencia técnica horizontal entre rectores.
- Nuevo colegio.
- Mejoramiento de la gestión educativa.
- Las universidades y el mejoramiento de la gestión educativa de los colegios.
- Asistencia técnica horizontal entre rectores.

### *b. Úrsulas*

Al proponerse un gran cambio del país se requiere la sensibilización de la sociedad para establecer compromisos serios con la educación, con la familia y la niñez, que produzcan como resultado una mayor equidad, menor pobreza y mayor capital humano.

*Úrsulas* está dirigido al grupo familiar y a todos los niños de cero a cinco años, partiendo de su realidad cotidiana y el entorno cultural que ha ayudado a moldear las categorías de crecimiento personal y social.

#### ◆ *Objetivos específicos*

- Brindar a un millón de padres y madres de los niños y niñas de cero a cinco años de edad, condiciones favorables que les posibiliten potenciar el desarrollo humano integral de sus hijos, teniendo en cuenta las prácticas de crianza propias de cada cultura.
- A través de la televisión y otros medios de comunicación, brindar a 4.500.000 niñas y niños de cero a cinco años de edad alternativas educativas oportunas, pertinentes y de calidad que fortalezcan los procesos afectivos, de socialización y de comunicación que se generan en las interrelaciones en el núcleo familiar.
- Crear mil micro centros de núcleos familiares, quinientas ludotecas en igual número de instituciones educativas que cuenten con preescolar, y mil espacios lúdico-afectivos, con la participación de diversos actores sociales, institucionales y comunitarios, secretarías de educación, ONG, bachilleres, estudiantes universitarios, líderes comunitarios y otros.
- Concertar y socializar lineamientos pedagógicos para la educación de la infancia. Dos publicaciones por año.
- Convocar al Estado y a la sociedad civil para la conformación de espacios de encuentro, que posibiliten el análisis, la planeación y el desarrollo conjunto de planes y programas para la población entre los cero y cinco años de edad (36 foros regionales y uno nacional anual).
- Incidir en la reformulación de los planes de desarrollo nacional, departamental, distrital y municipal en las 36 entidades territoriales a través de la identificación, fortalecimiento, creación e incorporación de alternativas

educativas para la población entre los cero y los cinco años de edad, número de entidades territoriales en las que se concreta la política.

- Generar una actividad positiva creativa y comprometida de la familia y la comunidad frente a la atención y formación de la infancia, mediante diferentes estrategias de comunicación.
- Apoyar, diseñar, producir y divulgar 48 programas de televisión y 48 de radio, y dos publicaciones por mes en los medios de comunicación escritos, orientados a potenciar el desarrollo integral de la población objetivo, número de programas.
- Gestionar recursos humanos, físicos y financieros ante personas naturales, jurídicas y organizaciones de cooperación nacionales e internacionales para apoyar las alternativas educativas municipales, departamentales y nacionales que se generen.
- Articular la acción pedagógica desarrollada con los niños entre los cero y cinco años de edad, con el grado obligatorio de educación preescolar y con los hogares y jardines infantiles del ICBF.

◆ *Proyectos*

- Micro centros de núcleos familiares.
- Espacios lúdicos—afectivos, adultos y bebés.
- Ludotecas infantiles comunitarias.
- Conversatorio virtual sobre la infancia.
- Formación en psicopedagogía en el bachillerato.
- Medios masivos educadores para la infancia.

*c. Educación es calidad*

El motor se propone brindar una educación básica de calidad para todos los colombianos, entendida ésta como la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional.

Este motor se concibe como la articulación de una serie de proyectos que, basados en procesos de participación, movilización y rendición de cuentas generen altas expectativas y el control de la ciudadanía sobre la educación. El objetivo de este programa motor es hacer exigible el derecho a la calidad de la educación.

◆ *Objetivos específicos*

- Brindar una educación básica de calidad para todos los colombianos y colombianas, entendida ésta como la formación del estudiante en competencias universales básicas en el mundo de hoy y como ciudadano ético, autónomo y solidario en su entorno familiar, local y nacional.
- Establecer mecanismos de la exigibilidad educativa:
  - Institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la calidad
  - Definición de estándares curriculares
  - Lineamientos curriculares y pedagógicos
  - Convenio de logro educativo
  - Concertación y socialización de estándares curriculares para las áreas fundamentales y obligatorias por grupos de grados, con base en los reguladores del currículo establecidos en la ley general de educación para los niveles de educación preescolar, básica y media mediante 45 talleres. Publicación y distribución de cien mil ejemplares por área.
  - Concertar y socializar lineamientos pedagógicos que orienten y regulen la evaluación y promoción de escolares en el aula (400 mil ejemplares).
  - Establecer el convenio institución-padres sobre logros educativos de los estudiantes al inicio del año escolar en los *Nuevos colegios* del programa Nuevo sistema escolar.
  - Institucionalizar el sistema nacional de evaluación de la educación con competencias y responsabilidades claramente definidas para los distintos niveles del sector educativo y definir la organización que lo oriente y administre.

- Evaluar los logros de los estudiantes en cuatro áreas fundamentales y obligatorias y en cuatro grados de la educación básica y los factores que se asocian positiva o negativamente a los logros evaluados. Divulgar los resultados anualmente.
- Evaluar a los docentes y directivos docentes y, con base en sus resultados, proveer lineamientos para la formulación de políticas y programas de formación de docentes, así como para la orientación de recursos financieros destinados a tal fin.
- Evaluar todos los docentes y directivos docentes tanto para su ingreso al servicio como en el ejercicio de este, de acuerdo con la ley general de educación.
- Identificar y difundir modelos exitosos en el logro académico.
- Establecimiento del convenio de logro educativo como mecanismo de seguimiento de la calidad y la gestión.
- Superar prácticas y actitudes sexistas que en la labor docente cotidiana reproducen pautas de discriminación de género.
- Mejorar la calidad de la educación básica y media en las zonas rurales.
- Llevar a cabo una expedición pedagógica para detectar el estado de la educación y socializar sus resultados a través de impresos y materiales multimediales.
- Consolidar un sistema de formación de educadores que impulse, desde las escuelas normales reestructuradas, un perfil de docente para el siglo XXI.
- Diseñar y poner en funcionamiento el sistema de ingreso de docentes y directivos docentes al servicio educativo estatal. A partir del 2000 iniciar la realización de ingreso por año.

◆ *Proyectos*

- Bilingüismo
- Sistema nacional de la evaluación de la calidad
- Divulgación de los resultados de calidad

- Lineamientos curriculares y pedagógicos y establecimiento de estándares por áreas del conocimiento
- Graduar los establecimientos educativos
- Identificación y difusión de modelos pedagógicos exitosos en el logro académico
- Política del libro
- Evaluación de docentes y directivos docentes
- Cualificación de los educadores atada a la evaluación
- Expedición pedagógica
- Sistematización y difusión de las experiencias educativas en zona rural.

*d. Colombia: sociedad del conocimiento*

El objetivo de este plan es la creación de un sistema coherente en educación superior, que tenga a la sociedad del conocimiento como motor de desarrollo. Este objetivo tiene su fundamento en un hecho social, político y económico evidente: vivimos en un mundo en el cual la producción, circulación, distribución y consumo del conocimiento constituyen una fuente de la riqueza de las naciones y de poder, como lo fue en paradigmas tecnológicos anteriores la posesión de la tierra o de las materias primas.

En esas condiciones le corresponde a la educación concitar la conciencia social y la voluntad política para propiciar el desarrollo humano hasta niveles superiores en todos los espacios y ámbitos, tanto escolares como extraescolares. La formación integral dentro de modalidades y calidades de la educación superior debe capacitar a los individuos para cumplir funciones profesionales investigativas y de servicio social.

El logro de este objetivo será el resultado de una combinación de mejoras en la eficiencia, redistribución de recursos, regulación y reorganización institucional. En tal sentido el gobierno presentará a la sociedad y al Congreso de la República una propuesta de reforma a la ley 30 de 1992 que clarifique el concepto de autonomía, fortalezca los instrumentos de regulación del Estado, mejore el acceso equitativo a la educación superior y elimine el carácter terminal de los programas tecnológicos y técnicos.

Dentro del sistema de formación profesional el Sena diseñará e implantará un sistema de acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo que permita la homologación y el establecimiento de políticas de mejoramiento continuo y que garantice la certificación de la calidad de los mismos, mediante el establecimiento de estándares de calidad con base en las necesidades planteadas por el sector productivo. Acreditarse en el marco de este sistema será requisito para participar en procesos de contratación del Sena para realizar acciones de formación continua y ocupacional.

◆ *Objetivos específicos*

De manera específica, con este motor se alcanzarán los siguientes objetivos:

- Garantizar la continuidad de la educación en los niveles técnico y tecnológico de la educación superior, de modo que el sistema gane en eficiencia y los estudiantes no vean frustradas sus aspiraciones a lograr un título profesional.
- Garantizar el ejercicio responsable de la autonomía universitaria tanto en las universidades públicas como privadas a través de la precisión del concepto de autonomía, como lo solicita el Consejo Nacional de Planeación. En este sentido se regulará la apertura indiscriminada de programas académicos, el reporte de información financiera, presupuestal, académica o estadística por parte de las instituciones de educación superior.
- Impulsar el desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades, de modo que estas se conviertan en un factor de desarrollo científico, cultural, económico y ético de la sociedad, al igual que contribuyan a la solución de las necesidades del país.
- Mejorar la eficacia del sistema de información de la educación superior de modo que contribuya a superar las asimetrías de información que se presentan en el sector, y que impiden la diferenciación de las instituciones de educación superior, en aspectos tales como calidad, pertinencia y futuro profesional, impidiendo a los aspirantes de la educación superior y en general a la sociedad tomar decisiones racionales sobre la formación que esperan recibir o el perfil de la formación de los egresados aspirantes a entrar en el mundo del trabajo.

- Mejorar la equidad en el acceso a la educación superior y del sistema de crédito educativo, haciendo especial énfasis en el acceso de las mujeres a carreras de alto perfil técnico y laboral.
- Promover el mejoramiento continuo de la calidad de la educación superior a todos los niveles mediante el ejercicio estricto de las funciones de vigilancia y regulación que prevé la ley.
- Ampliar el sistema de crédito para la educación superior, enfocado inicialmente a financiar los costos de matrícula universitaria y el sostenimiento de los estudiantes que así lo requieran.
- Clarificar el concepto de la autonomía, fortalecer los instrumentos de regulación del Estado.
- Eliminar el carácter terminal de los programas tecnológicos y técnicos.
- Racionalizar la nomenclatura de títulos, garantizar la pertinencia y la calidad.
- Garantizar un vínculo más claro entre productividad y remuneración de los docentes, por medio de una reforma del decreto 1444.
- Reorganizar la educación media con miras a fortalecer sus vínculos y continuidad con la educación superior, para lo cual se apoyarán experiencias piloto con universidades públicas que adopten la oferta de educación media.
- Fomentar la calidad de institutos técnicos y tecnológicos que ofrezcan los programas académicos que el país necesita para su modernización científica.
- Fortalecer los programas de educación continuada y a distancia y combinar componentes presenciales con tecnologías televisivas y redes telemáticas, a través de universidades con sólidos programas presenciales afines con los ofrecidos en las otras modalidades. En este sentido, se tratará de eliminar el desequilibrio existente entre oferta y demanda de manera que se aprovechen alrededor de 13.500 cupos disponibles en la actualidad.
- Emprender una campaña en el ámbito nacional para promover la elección de carreras técnicas y tecnológicas por parte de los jóvenes.



- Acreditar instituciones de formación para el trabajo, para lo cual se establecerá una alianza entre el Sena y el Consejo Nacional de Acreditación de la Educación Superior.
- Certificar todos los centros de formación y de desarrollo tecnológico del Sena como entidades prestadoras de servicios, de acuerdo con las normas ISO 9000, para lo cual tendrán que evaluar todos sus recursos y componentes, así como las demandas, opiniones y exigencias del sector productivo y de los alumnos.

◆ *Proyectos*

- Ampliación de la cobertura y mejoramiento de la equidad del sistema de crédito
- Reforma de la educación media
- Investigación pedagógica
- Mejoramiento de la eficacia del sistema de información de la educación superior
- Mejoramiento de la eficacia de la regulación de la educación superior.

*e. Constructores de un nuevo país*

La política nacional de juventudes, en desarrollo de la ley 375 de 1997, buscará la promoción de las juventudes como constructores de paz, el fomento a la educación y la formación integral para una participación más activa de ésta en el devenir del país y en la promoción de programas para dicha población. El Viceministerio de la Juventud desarrollará, como cabeza de la política orientada a ampliar las oportunidades de los jóvenes, los siguientes programas.

◆ *Objetivos específicos*

- Desarrollar un diagnóstico de necesidades de formación integral, movilización y participación de joven a joven, mediante una consulta juvenil en las zonas focalizadas.
- Generar una mayor integralidad en los servicios sociales ofrecidos a los jóvenes, en los niveles: nacional, departamental, municipal y local.

- Generar una mayor integralidad en los servicios sociales ofrecidos a los jóvenes, nacional, departamental, municipal y local.
- Abrir el componente de interacción con la comunidad de los Peis, mediante la formulación y desarrollo de proyectos pedagógicos en torno a lo cultural, lo deportivo y lo ambiental.
- Desarrollar procesos de formación juvenil relacionados con: sustancias psicoactivas, desarrollo del pensamiento, habilidades lectoras y escriturales, resolución de conflictos, sexualidad, medio ambiente, ética y valores.
- Capacitar a los jóvenes cabeza de familia en destrezas y habilidades para el trabajo, la vinculación laboral y la productividad.
- Promover actividades de producción cultural, artística y deportiva, que permitan el desarrollo de la creatividad y la sensibilidad de los jóvenes.
- Fortalecer la cooperación entre ONG, organizaciones gubernamentales y comunidades para articular la oferta de servicios dirigida a los jóvenes.
- Apoyar la consolidación de los procesos organizativos de los jóvenes, los clubes juveniles y las redes.
- Crear los cuerpos solidarios juveniles con el apoyo de todos los actores que estén comprometidos en la búsqueda de la paz.

◆ *Proyectos*

- Formación integral y promoción juvenil para el joven en su tiempo libre. El paso hacia un nuevo paradigma que reconozca nuevas formas de acceder al conocimiento, a la información y a la cultura requiere contemplar nuevos escenarios y actores de la educación que permitan trascender la concepción escolarizada, innovando modelos pedagógicos, tecnologías y formas de organización y participación democráticas y abiertas a la sociedad civil.

En tal sentido, se realizará un trabajo mancomunado entre colegios, casas de juventud y cajas de compensación para contribuir a elevar la sensibilidad del sistema escolar hacia el joven en cuanto sujeto de formación y no sólo hacia el educando. Se impulsarán prácticas de educación in formal y no formal extraescolar que contribuyan a la formación integral de los jóvenes y a su desarrollo humano.

- Jóvenes por la paz y la convivencia. El Viceministerio de la Juventud apoyará la realización de planes, programas y proyectos que tengan como finalidad activar el protagonismo de los jóvenes como agentes de paz. Se fortalecerá la capacidad de los jóvenes y de sus comunidades para la resolución pacífica y creativa de conflictos. Igualmente, se promoverán las relaciones de respeto y tolerancia.

Se promoverá la creación de más y mejores oportunidades de educación, trabajo, cultura y participación política para hombres y mujeres jóvenes de los sectores más pobres de Colombia. El eje central de la formulación y ejecución de este programa será el nivel local y el sentido de sus acciones será la integridad de la intervención bajo una perspectiva poblacional.

Con el programa Tarjeta joven, mecanismo de enlace e integración de todos los programas que atiende el viceministerio, y que busca la complementación entre los principios de las leyes 115 y 375 se establecerá, mediante el desarrollo del sistema de pesas, el reconocimiento de puntos que los jóvenes acumulen por el servicio social alternativo, que los beneficiará con descuentos y beneficios específicos en el crédito educativo y en los establecimientos de educación.

El DNP pondrá a consideración del Conpes la creación de un sistema nacional de juventudes y la puesta en marcha de un plan nacional de solidaridad juvenil.



La Constitución Política señala a la cultura como fundamento de la nacionalidad. En el contexto de una nación multicultural, pluriétnica, diversa y descentralizada la cultura impregna y sobredetermina la vida humana. Por ello, la construcción de la paz debe enmarcarse en el enramado de valores que conforman la cultura, en la cual interactúan las costumbres, las tradiciones, el intelecto, etcétera.

La violencia que por tanto tiempo ha marcado la vida nacional ha producido un desgarramiento del tejido social que impide el ejercicio libre de la ciudadanía, el reconocimiento y la valoración positiva de las diferencias y el diálogo que posibilite la identificación de propósitos comunes. La cultura, como dimensión fundamental del desarrollo, posibilita la reconstrucción de las identidades rotas por la guerra, la generación del concepto de ciudadanía que nos permita participar en las decisiones de interés común y la construcción de una ética y comportamientos de convivencia que nos provea de las aptitudes para una vida en común, solidaria, participativa y tolerante.

El Estado deberá apoyar la actividad cultural de manera transparente y democrática; su papel debe ser el de facilitador, promotor, gestor y creador de condiciones para el desarrollo cultural, para lo cual debe contar con el compromiso de la sociedad civil, los entes territoriales y el sector privado. Institucionalmente, el Ministerio de Cultura es el encargado de formular las políticas y estrategias que orienten la acción del Estado para dar cumplimiento a lo planteado en la Constitución nacional en materia cultural. Uno de los criterios principales que orientará la política cultural es la de mejorar la equidad en el acceso a la cultura y a los bienes culturales.

## **A. DIAGNÓSTICO**

### **1. Logros**

En el sector cultural se han logrado algunos avances, especialmente en el proceso de descentralización. En este sentido, el mayor avance se ha dado con la creación de los consejos departamentales (32) y distritales (3) de cultura, la puesta en funcionamiento de fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes (36), el fondo mixto de promoción cinematográfica y la creación de los consejos

municipales de cultura (450). El resultado de este proceso de descentralización es la ampliación de oportunidades y espacios de participación de la sociedad civil en la definición de las prioridades y acciones para el desarrollo cultural en los diferentes niveles de organización del Estado.

Fruto de un importante proceso de concertación, el sector presenta como uno de sus principales logros la reflexión sobre la política cultural y el papel de la sociedad y del Estado en esta materia. Como resultado de este ejercicio se promulgó la ley general de cultura mediante la cual se ha avanzado sustancialmente en que la cultura sea uno de los componentes esenciales del desarrollo social.

Se han ampliado las oportunidades y espacios de participación de la sociedad civil en la definición de las prioridades y acciones para el desarrollo cultural en los diferentes niveles de organización del Estado, a través de la consolidación de los consejos departamentales y municipales de cultura.

Se ha consolidado el papel del Estado en la preservación y difusión del patrimonio cultural de la nación, mediante procesos de investigación y mejoramiento de la infraestructura para la conservación del patrimonio mueble, histórico, artístico, etnográfico, arqueológico y bibliográfico, así como la gestión integral sobre el patrimonio inmueble.

Se ha producido un aumento significativo en la cobertura de los estímulos para la creación y la investigación cultural, que han permitido el reconocimiento y promoción, especialmente entre las nuevas generaciones, de su inmenso potencial artístico.

Finalmente, se ha avanzado en el mejoramiento, promoción y democratización del acceso de la sociedad a la producción cultural a través de los medios de comunicación, mediante el programa de radios comunitarias, la televisión cultural y el desarrollo de proyectos cinematográficos en sus diferentes formatos.

## **2. Debilidades**

En algunos sectores de la sociedad el tema de la cultura aún no cuenta con el debido reconocimiento como un importante factor de desarrollo social. Como estrategia de desarrollo del sector se hace necesario avanzar y profundizar en su proceso de descentralización, generando una amplia participación de la sociedad civil, agentes y creadores culturales.

Uno de los problemas que afectan el desarrollo cultural es la falta de recursos que la financien. Sus dos fuentes fundamentales son el presupuesto público y los particulares. El primer caso presenta tres debilidades: centralismo, escaso monto y

una distribución desigual. De otra parte, los recursos provenientes de entidades particulares, al no existir suficientes estímulos para su inversión, son generalmente escasos y discrecionales. La inversión promedio en proyectos de desarrollo cultural en nuestro país se encuentra cuarenta veces por debajo de los estándares internacionales recomendados por la UNESCO.

No se cuenta con sistemas de información para apoyar los procesos de planeación, gestión y evaluación de los planes, programas y proyectos del sector, así como la adecuada orientación de los recursos. Tampoco se cuenta con una oferta amplia y de calidad para una formación artística y cultural que garantice el nivel de cualificación de los gestores y creadores del país. De igual forma, existen grandes carencias en la formación artística y cultural.

El acceso a los bienes y servicios culturales no ha sido equitativo y no siempre participativo. Este es quizás uno de los principales problemas que enfrenta el sector.

La actividad relacionada con el patrimonio cultural de la nación, en particular la de los agentes rectores del mismo, no ha tenido la prioridad que le corresponde y su financiación encuentra serias dificultades.

## **B. PROPUESTAS DE POLÍTICA**

### **1. La organización del sector**

Base fundamental en la aplicación de las políticas culturales es la consolidación del sistema nacional de cultura, estrategia de descentralización del sector cultural que compromete la creación y cualificación de consejos e instituciones territoriales de cultura, el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales y agentes culturales, y la consolidación de los procesos que vivifican y arman estructuralmente el sistema: formación, información, planeación, organización y financiación. El compromiso fundamental de la sociedad debe expresarse con la puesta en marcha y gestión de dichos consejos por parte de las administraciones departamentales y municipales y la sociedad civil.

Se promoverá un debate nacional sobre el sistema nacional de cultura, con el fin de fortalecer su desarrollo, garantizar una participación real de la sociedad civil en la definición de las políticas y planes de desarrollo cultural.

Con el fin de fortalecer los fondos mixtos de cultura para la promoción de la cultura y de las artes, y evitar las inequidades regionales originadas en la desigual disponibilidad de recursos entre departamentos se podrá promover la libre

asociación de estos fondos departamentales. Los departamentos podrán apoyar este proceso y contribuir a la consolidación financiera de los mismos.

Se pondrá en marcha el sistema de información cultural, como herramienta principal para el desarrollo de las políticas del sistema nacional de cultura. Este sistema de información contribuirá al fortalecimiento del sector a través de la configuración de un mapa cultural del país que oriente y determine los criterios de inversión y de planeación para la asignación de recursos de una manera más equitativa. Con el sistema de información cultural el país tendrá, así mismo, la posibilidad de estimular procesos de producción y mercadeo de bienes y servicios culturales, que en el largo plazo se podrán constituir en un importante renglón del producto interno bruto (PIB).

Finalmente, se estudiarán las fórmulas para que el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología, el Teatro Colón, la Orquesta Sinfónica de Colombia y la Banda Sinfónica Nacional tengan una mayor autonomía financiera e institucional.

## **2. Patrimonio cultural de la nación**

El patrimonio cultural constituye una de las bases de la nacionalidad e identidad cultural. Su conservación y reconocimiento se convierten en un compromiso ineludible del Estado y de la sociedad.

La acción del Estado se centrará en la identificación, investigación, análisis, conservación, restauración, difusión y valoración del patrimonio cultural material, documental, sonoro, visual, fílmico, mueble e inmueble, y no material, memoria, tradiciones, costumbres, entre otros, que hacen parte del conjunto del patrimonio artístico y cultural de la nación, patrimonio que es eje fundamental del desarrollo y fuente esencial de la memoria y la identidad.

Se fortalecerán los museos, bibliotecas, centros documentales y archivos como ejes de la atención, cuidado y fortalecimiento del patrimonio cultural en el país. Se fortalecerán igualmente el Museo Nacional, la Biblioteca Nacional, el Instituto Colombiano de Antropología y el Archivo General de la Nación, entidades que se constituyen como ejes de la acción patrimonial directa del gobierno. Se consolidará la ampliación física del Museo Nacional como proyecto de interés social para fortalecer labores educativas y culturales y como apoyo a los demás museos del país, en sus servicios educativos y culturales para los colombianos del próximo siglo.

En relación con el patrimonio no material o intangible, el Ministerio de Cultura promoverá el rescate, valoración, difusión e investigación y fomentará la creación

para contribuir a la construcción de la memoria colectiva y al desarrollo de las expresiones de las culturas tradicionales.

Se estudiará la constitución de un Fondo para la preservación del patrimonio inmueble con recursos provenientes de diferentes fuentes y la participación de las entidades territoriales y del sector privado. Igual mente, se promoverán convenios —*joint ventures*— entre los municipios para este propósito, siempre y cuando el uso de los muebles e inmuebles respectivos tengan propósitos de uso y turismo cultural. Por otra parte, se estudiará el establecimiento de exenciones para el pago de tributos locales sobre los inmuebles de interés cultural.

### **3. Formación artística y cultural**

La formación integral del individuo debe contemplar el componente artístico y cultural. Por tanto, se propenderá por una valoración de la cultura y las artes como un elemento esencial de su formación. En coordinación con el Ministerio de Educación y con los demás ministerios y entidades públicas y privadas, se fomentará el conocimiento de nuestra realidad, historia, mitos y raíces. El impulso a la antropología y a la arqueología y el rescate de la enseñanza de las humanidades a nivel escolar contribuirán a lograr este cometido. Se reconocerá, además, a la institución educativa como uno de los escenarios de la actividad cultural.

Considerando la existencia en el país de una gran demanda no satisfecha en el campo de la formación artística y cultural se promoverá el fortalecimiento de los programas y de las instituciones nacionales y territoriales encargadas de desarrollar procesos pedagógico-artísticos y culturales y se promoverá la formación y profesionalización de los creadores y los gestores culturales.

Igualmente, se aunarán esfuerzos con organismos internacionales, nacionales y territoriales con el propósito de fomentar y promover la lectura.

### **4. Fomento a la creación y a la investigación artística y cultural**

La cultura se expresa, se consolida y se renueva a través de los creadores culturales. Ellos tienen la misión social de darle forma a la identidad de una nación. Cuando se entra en contacto con un pueblo, sus tradiciones, sus valores y la forma de ser y de pensar de su gente se conocen a través de sus tradiciones artísticas.

En tiempos de globalización, como los que enmarcan el fin del milenio, el desarrollo cultural debe someterse a un doble reto: preservar la identidad cultural y



asimilar las manifestaciones culturales generadas en otros ámbitos. El desafío es aprovechar la tecnología de las comunicaciones satelitales para valorar aún más nuestra cultura y enriquecerla. Solo democratizándola y dándole instrumentos a la sociedad para crear y comunicarse con el resto del planeta podremos conciliar conceptos como identidad y globalización.

Se estimulará la creación y la investigación artística con el objeto de reconocer y promover el inmenso potencial artístico que pueda garantizarle al país la continuidad de sus tradiciones culturales.

Así mismo, se procurará elevar el nivel de sus artistas y su profesionalización para que la realidad y el imaginario colectivo se conjuguen y manifiesten a través de la música, la literatura, las artes escénicas, las artes visuales y de la cinematografía, con el propósito de que los artistas mantengan y reinterpreten las tradiciones, le ofrezcan a la sociedad la oportunidad de verse reflejada en sus obras, le proporcionen a los colombianos esos espacios de sana y constructiva recreación, promuevan la ilusión y la esperanza, y sean portadores, ante el mundo, de la originalidad cultural de nuestra nación, difundiendo una imagen positiva de Colombia.

## **5. Cultura y medios de comunicación**

La cultura se expresa en un sistema compartido de códigos simbólicos y materiales a través de las múltiples formas del lenguaje y la tecnología. Dichos códigos determinan identidades que ligan a los grupos humanos a un espacio y a un tiempo. La comunicación es uno de los principales procesos mediante la cual éstos códigos culturales son enseñados, re producidos y recontextualizados, tanto al interior como hacía el exterior del grupo humano que los conviene y comparte.

Se buscará fortalecer los procesos comunicativos, radiales, televisivos, impresos y cinematográficos, que refuercen los diálogos interculturales que tienen lugar en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a democratizar la información y el acceso a las actividades, los bienes y los servicios artísticos y culturales.

Se continuará, a través de las radios comunitarias, con la promoción de mecanismos reales y eficientes para proteger, conservar, rehabilitar y divulgar nuestro patrimonio cultural, en particular el sonoro, musical y oral.

De igual forma, se participará activamente en la consolidación del canal de televisión cultural. El Ministerio de Cultura trabajará en permanente coordinación con el Ministerio de Comunicaciones para lograr que la televisión cumpla con el propósito formativo y cultural que debe tener; se propenderá por la ampliación de espacios de programación cultural en los concesionarios de los medios de

comunicación radiales y televisivos, buscando mecanismos para estimular a los canales privados con el fin de que produzcan y exhiban programas de alto nivel cultural. Se fomentará la producción cinematográfica nacional mediante la generación de medios de financiamiento públicos y privados de fuente nacional, bilateral e internacional.

En las embajadas y representaciones diplomáticas la información y difusión sobre la vida cultural del país deberá hacer parte de las funciones de nuestro servicio en el exterior.

## **6. Industrias culturales**

Con el fin de consolidar el sector cultural como fuente de desarrollo económico y social<sup>17</sup>, en los casos en que ello sea posible y conveniente, se buscará incorporar la producción cultural en las dinámicas del mercado, a través de las industrias y servicios culturales y mediante incentivos a la inversión en zonas francas. Los sectores prioritarios para el desarrollo de estas políticas serán la industria editorial, la industria cinematográfica, fonográfica y el turismo cultural, entre otros. Para su fortalecimiento se canalizarán recursos hacia el Fondo mixto de promoción cinematográfica y el Fondo mixto nacional de promoción de la cultura y las artes y se promoverán estímulos a la inversión privada.

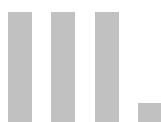
## **7. Apoyo financiero**

El Ministerio de Hacienda en conjunción con el Ministerio de Cultura estudiará la estructura tributaria, arancelaria y de incentivos con el fin de promover el desarrollo cultural del país, así como la creación y distribución de bienes culturales, haciendo más amplio el acceso a estos por parte de los colombianos. Sería conveniente revisar los aranceles de donaciones y compras de bienes culturales para y por parte de entidades públicas de diferente orden, así como del concepto de ganancias ocasionales en adquisición de dichos bienes para la misma clase de entidades. De igual manera, deben estudiarse mecanismos para posibilitar el pago de impuestos de sucesión mediante la entrega de colecciones privadas a entidades públicas.

De otra parte, los impuestos que se cobran a espectáculos públicos de carácter cultural, cine teatro, conciertos, deberán destinarse exclusivamente al sector cultural. Finalmente, los incentivos tendrían como propósito exclusivo lograr una mayor vinculación del sector privado y la sociedad civil en su conjunto en la financiación de la cultura.

---

<sup>17</sup> El desarrollo de esta industria tiene además un potencial generador de procesos creativos y de disfrute de bienes culturales.



Mejorar la salud de los colombianos y el acceso de toda la población a los servicios de salud a través del sistema de seguridad social es una meta que involucra a todos los colombianos. Posibilitar este compromiso social es un derecho y un deber para la construcción de la paz y la reconstitución del tejido social. Por tanto, la política del sector busca el compromiso de la sociedad con el sistema de salud, para corregir las inequidades, la ineficiencia y la falta de solidaridad y cobertura que persisten en el sistema.

Para lograr lo anterior se requiere garantizar la estabilidad financiera del sistema, lo que implica modificar y hacer más eficiente la asignación y manejo de los recursos, y resolver los problemas estructurales y administrativos de las instituciones.

Las políticas dirigidas a mejorar el acceso a los servicios con equidad, la búsqueda de solidez de las Administradoras del régimen subsidiado, ARS, la reestructuración de las Empresas sociales del Estado, ESE, la adecuación del sistema de vigilancia y control, y el montaje del sistema de información están todas orientadas a resolver las serias dificultades en cuanto a la viabilidad y estabilidad financiera que presenta hoy el sistema y que obstaculizan la posibilidad de mejorar la salud de los colombianos. Estas políticas son inaplazables.

## **A. DIAGNÓSTICO**

Al calificar la situación de la salud y teniendo como base el proceso de transición epidemiológica, Colombia se encuentra en una fase caracterizada por un patrón de enfermedad y muerte donde la reducción de la incidencia de enfermedades infecciosas, maternas, perinatales y nutricionales se ha estancado debido a la existencia de factores estructurales del desarrollo en ciertas regiones y grupos sociales. Además, la incidencia de las enfermedades crónicas, degenerativas y neuropsiquiátricas se ha incrementado por la exposición creciente a factores de riesgo como el tabaco, el alcohol y las sustancias psicoactivas. Así mismo, persiste una elevada mortalidad y discapacidad temprana masculina por lesiones,

de las cuales un porcentaje alto se debe a la violencia del país, determinando todo ello una elevada carga de la enfermedad.

La situación de las enfermedades transmisibles reviste especial importancia en salud pública, ante la presencia de enfermedades que amenazan con incrementar sus tasas de incidencia en un futuro cercano, las cuales se han extendido a nuevas áreas geográficas o que muestran creciente resistencia a los medicamentos; este es el caso del dengue, la malaria, el cólera, la tuberculosis, el Sida y la encefalitis equina venezolana.

La elevada incidencia de lesiones en jóvenes del sexo masculino aumenta de manera significativa la carga de la enfermedad por incrementos en la mortalidad y la discapacidad, y ha determinado un progreso muy desigual por género en la expectativa de vida al nacer, puesto que mientras la ganancia en mujeres en este indicador en los últimos diez años se estima fue de 2,5 años, la ganancia en hombres, en el mismo período, fue de solo 0,02 años.

Para garantizar la atención de salud, antes de 1993 existía un sistema de salud con problemas de insuficiencia de recursos, limitada cobertura, desigualdad en el acceso y baja calidad de los servicios prestados. La ley 100 de 1993 cambió radicalmente la forma de suministrar los servicios de salud, pasando de un sistema asistencialista a uno basado en el aseguramiento que garantiza la atención integral en salud, incluyendo prevención, promoción, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. El sistema de seguridad social en salud adoptado ha conseguido un grado adecuado de calidad, aunque todavía no ha alcanzado los niveles deseados de cobertura y eficiencia.

En 1993 había ocho millones de personas afiliadas al sistema, esto es 24.3% de la población total, y para 1997 se encontraban afiliados 23 millones de personas, es decir, el 57% de la población colombiana, incluyendo la población afiliada a los regímenes paralelos. No obstante estos resultados alcanzados en aseguramiento, la puesta en práctica del sistema general de seguridad social en salud enfrenta serias dificultades.

Se evidencian deficiencias en las acciones de prevención y promoción y falta de acciones concretas de salud pública.

El acceso a los servicios de salud, especialmente de la población rural, y la equidad del sistema se ven afectados, debido a la falta de capacidad de pago para muchos de los vinculados, el desconocimiento de los derechos que se adquieren con la afiliación, la insuficiente información, la evasión de aportes de los independientes con capacidad de pago, la elusión de muchos de los que

actualmente cotizan al sistema, la doble afiliación o la afiliación de personas no pobres en el régimen subsidiado y la presencia de regímenes paralelos<sup>18</sup>.

Las empresas promotoras de salud actualmente están asumiendo gastos de atención de salud del seguro de riesgos profesionales y del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, debido a que las instituciones prestadoras de servicios de salud no tienen incentivos ni capacidad para identificar el origen de la enfermedad o del accidente.

Las EPS públicas, el Instituto de los Seguros Sociales, ISS<sup>19</sup>, CAJANAL y CAPRECOM, no se han adecuado al nuevo sistema de seguridad social en salud, lo cual genera un riesgo permanente para la estabilidad y puesta en práctica de la reforma, ya que afecta la competencia regulada y, por tanto, produce distorsiones en el sistema. Las administradoras del régimen subsidiado, y particularmente las Empresas solidarias de salud, no garantizan la estabilidad financiera requerida debido al reducido volumen de afiliación y al monto del capital requerido para respaldar los servicios de salud.

Persisten problemas de calidad y oportunidad de los servicios de salud. Se han detectado problemas relacionados con la falta de acreditación de las Instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS, y de los médicos, y la proliferación de carreras en el área de salud sin el debido control, lo cual genera problemas en la calidad de los servicios<sup>20</sup>.

Los hospitales mantienen grandes ineficiencias<sup>21</sup>, debido a las inflexibilidades que manejan en cuanto al régimen laboral y pasivos prestacionales, que obstaculizan la transformación de los mismos en empresas sociales del Estado. Así mismo, la asignación de recursos de oferta perpetúa la existencia de criterios inequitativos

---

<sup>18</sup> De acuerdo con la encuesta de calidad de vida 1997, más de 6.6 millones de colombianos vivían en hogares con ingresos laborales de más de dos salarios mínimos y no se encontraban afiliados. Igualmente en el primer decil de ingreso per cápita actualmente más del 60% de la población no tiene ningún tipo de afiliación, mientras que en el decil más rico casi el 84% de la población tiene alguna forma de afiliación.

<sup>19</sup> El ISS enfrenta una situación financiera crítica debido a que no ha logrado separar el negocio de aseguramiento del de prestación de servicios, no ha hecho real la descentralización de sus clínicas, la libertad de elección y adscripción generó un incremento en los costos, maneja un paquete de servicios mayor al del resto del sistema, lo que implica un mayor costo y una competencia desleal para con las demás EPS, presenta problemas en su facturación, incurre en gastos administrativos muy altos (26%) y carece de un sistema de información.

<sup>20</sup> En parte se deben a la inexistencia de un sistema de acreditación médica e institucional, represamiento de cirugías pendientes y proliferación indiscriminada de establecimientos educativos que ofrecen programas en salud de baja calidad.

<sup>21</sup> En 1997 por cada peso de producto generado en los hospitales públicos se requerían 1.85 pesos para financiarlo.

de distribución que no incentivan la transformación de los hospitales públicos en ese tipo de empresas.

El proceso de descentralización no ha logrado consolidarse debido a la insuficiente voluntad política departamental y municipal, a la falta de claridad en cuanto a las competencias de los distintos niveles y a la concepción centralizada del flujo de recursos que aún persiste en el sistema.

En cuanto a los recursos humanos, el principal problema es la falta de planeación, hay una gran concentración geográfica, al igual que déficit y superávit en la oferta de algunas profesiones y especializaciones de la salud.

El desarrollo científico y tecnológico se ha caracterizado por la poca planeación desde el punto de vista costo-efectividad, de distribución geográfica y capacidad instalada.

Finalmente se presentan también deficiencias en el sistema de vigilancia y control y en el sistema de información, que no permite hacerle seguimiento al sistema general de seguridad social, lo cual genera ineficiencias en la afiliación, en la distribución de recursos y disminución en los ingresos por el menor recaudo. Así mismo, es precaria la información dirigida a la población sobre sus derechos y obligaciones.

La existencia de los anteriores problemas pone en riesgo la viabilidad y estabilidad financiera del sistema general de seguridad social en salud a largo plazo, por lo cual es urgente adelantar acciones inmediatas que garanticen su avance hacia el cumplimiento de los objetivos de cobertura, equidad, eficiencia y calidad plasmados en la ley 100 de 1993.

## **B. PLAN DE ACCIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICA**

### **1. Acceso a los servicios de salud con equidad**

#### *a. Viabilidad y estabilidad financiera*

El condicionante fundamental para el cumplimiento del mandato de universalidad en la afiliación al sistema general de seguridad social en salud lo constituye la viabilidad y estabilidad financiera del sistema. En tal sentido se emprenderán diversas estrategias que permitan alcanzar este objetivo.

Para disminuir la evasión y elusión de aportes al sistema se definirán los mecanismos de identificación, acceso y pago de aportes, así como las sanciones que se impondrían a quien de cualquier forma defraude al sistema; para esto, el

gobierno presentará a las instancias correspondientes los proyectos de reglamentación respectivos. Igualmente se estudiará la definición de la base de cotización de los trabajadores de actividades económicas independientes sobre el 70% del valor de los ingresos efectivamente obtenidos hasta un monto máximo de veinte salarios mínimos. Simultáneamente se creará la obligatoriedad de las entidades contratantes de realizar el descuento correspondiente y su giro al ente recaudador. La anterior medida incluye organismos nacionales públicos y privados, así como los internacionales ubicados en el territorio nacional. Se establecerá un plan estratégico con metas de gestión y recaudo que involucre a los diferentes sectores y actores del sistema, tales como empleadores, trabajadores independientes, entidades promotoras de salud, instituciones prestadoras de servicios de salud y entidades del Estado que tengan competencia de control y vigilancia sobre el pago de las contribuciones parafiscales sobre la nómina y de los tributos al Estado.

Se revisará la transformación de recursos de oferta a demanda definidos en la ley 344 de 1996, teniendo en cuenta los recursos fiscales y la evolución de la población afiliada y vinculada, garantizando los recursos necesarios para la atención de los vinculados. Se estudiará la posibilidad de crear una central única de recaudo para las distintas contribuciones a salud, pensiones y riesgos profesionales, o de utilizar otros sistemas de información como el registro único de aportantes, para cruzar la información de ingresos y contribuciones.

Con el propósito de optimizar los recursos del sector provenientes de los juegos de suerte y azar el gobierno nacional impulsará ante el Congreso la aprobación de un proyecto de ley único para su monopolio rentístico. Así mismo, promoverá con las entidades territoriales las acciones que sean necesarias para maximizar las demás rentas cedidas. Se mantendrán el monopolio rentístico de las loterías, la totalidad de los juegos de azar y el conjunto de los recursos de las rentas cedidas para la salud, con destinación específica para financiar el sector.

Se creará el Fondo de Garantía para la Salud, Fogasa, con el objeto de proteger los derechos de los afiliados al sistema de seguridad social en salud, en cuanto a garantizarles el aseguramiento y, por ende, la prestación de los servicios, en caso que la EPS o la ARS a la cual se encuentran afiliados, tenga problemas de solvencia, quiebra etcétera. El fondo se manejará en dos subcuentas, la del régimen contributivo y la del régimen subsidiado. La del régimen contributivo se financiará, entre otras fuentes, con un porcentaje de los ingresos de las EPS destinados a los gastos de administración. La subcuenta del régimen subsidiado se financiará con las siguientes fuentes: (i) el porcentaje que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, sobre el valor de la unidad de pago por capitación subsidiada; (u) los recursos provenientes de la liquidación de los contratos suscritos entre las entidades territoriales y las

administradoras del régimen subsidiado para el aseguramiento de la población afiliada; (iii) los recursos provenientes de la provisión establecida por el CNSSS y que deben constituir las ARS a favor del régimen subsidiado; (iv) el porcentaje que establezca el CNSSS de los recursos provenientes de los excedentes financieros liquidados en el año anterior, en el fondo de solidaridad y garantía, Fosyga, subcuenta de solidaridad y (y) los rendimientos financieros generados por la inversión de los recursos anteriormente mencionados, entre otros. El gobierno nacional reglamentará el funcionamiento y operación del Fogasa.

Para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la reforma y las metas de prestación de los servicios de salud, así como el fortalecimiento de la planeación, programación y ejecución de los recursos se requiere que todas las rentas parafiscales del Fosyga se manejen de manera independiente, dada su naturaleza y destinación específica, para lo cual es necesario que sean también sujetos de aplicación del artículo 123 del estatuto orgánico de presupuesto. No obstante lo anterior, para efectos de establecer el monto asignado a la inversión social se deberá incluir el total de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga.

El gobierno nacional y las entidades territoriales propenderán por el fortalecimiento de las fuentes de financiación del sector. Y también establecerá los mecanismos y procedimientos para el proceso de compensación, diseñando las etapas del proceso y sus fechas de presentación. Por su parte, los excedentes de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito, ECAT, financiarán programas de fortalecimiento institucional de la red de urgencias y de prevención de accidentes entre otros. El gobierno nacional podrá revisar los toques de cobertura de los beneficios a cargo del SOAT y del Fosyga. Así mismo, el gobierno nacional adelantará los estudios necesarios sobre los contenidos de los planes de beneficios del sistema general de seguridad social en salud, que permitan introducir los ajustes requeridos por la actualización de la tecnología y el equilibrio financiero del sistema.

El gobierno nacional impulsará la aprobación de una ley estatutaria del sector salud. Esta ley tendría como finalidad desarrollar los artículos 48 y 49 de la Constitución política, con el objeto de precisar los derechos de los ciudadanos en materia de salud y las obligaciones del Estado en relación con los mismos. En este sentido deberá diferenciar el concepto de la salud, en general, como un derecho prestacional de segundo orden, del concepto de salud, en tanto sea instrumento idóneo para garantizar el derecho a la vida y, en consecuencia, como derecho fundamental, por conexidad.

*b. Aumento de la cobertura de afiliación con equidad*



La afiliación universal, ordenada por la ley 100 de 1993, sólo es posible si los recursos de subsidios a la oferta se transforman hacia subsidios a la demanda, se controla la evasión y se crean mecanismos para incentivar una mayor cobertura. Sin embargo, con el objeto de garantizar el acceso de todas las personas a los servicios de promoción, prevención, recuperación de la salud, sin que se altere el principio de equilibrio financiero que garantiza la sostenibilidad del régimen subsidiado existente, se revisarán los porcentajes de transformación de subsidios de oferta a demanda.

El gobierno nacional y las entidades territoriales garantizarán la actual cobertura de afiliación al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud y promoverá su ampliación. El incremento de cupos en la cobertura de los diferentes municipios se hará teniendo en cuenta principalmente los niveles del NBI y de menor cobertura de los diferentes municipios.

Se promoverá la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado a través de subsidios parciales, de tal manera que la población pague su inscripción de acuerdo con su capacidad de pago; en los casos en que la persona no tenga recursos, se incorporará sin costo. Se estudiarán alternativas de afiliación al sistema, tales como reducir el porcentaje de cotización, pagar el valor de la unidad de pago por capitación, entre otras, para facilitar el cumplimiento de la obligatoriedad de afiliación al sistema, particularmente para los independientes de medios y bajos ingresos. La población que pudiendo afiliarse no lo haga deberá asumir directamente los costos de la atención de salud que requiera.

Se estudiarán alternativas para ciertos grupos de población en condiciones especiales, para que accedan a los servicios de salud que requieran; tal es el caso de los indigentes, quienes utilizan los servicios de salud casi exclusivamente en urgencias; la población carcelaria, que está expuesta a un mayor riesgo de contraer enfermedades transmisibles y tienen una alta rotación; los niños abandonados, quienes pueden estar por periodos cortos a cargo del Estado; y la población desplazada, la cual presenta una alta movilidad; entre otros casos.

El personero municipal deberá vigilar que las administradoras del régimen subsidiado garanticen la atención de los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales. Se aplicarán drásticas sanciones a quienes entorpezcan el adecuado flujo de los recursos de la seguridad social en salud. Se emprenderá una campaña nacional con participación de los diferentes niveles de gobierno para enseñarle a la población el funcionamiento del sistema de seguridad social en salud y concientizarla sobre la importancia de la prevención y el uso adecuado de los servicios. Para esto el gobierno nacional elaborará folletos informativos que se enviarán a las entidades territoriales para su difusión. Por otro lado, el municipio, en asocio con la Superintendencia Nacional de Salud, deberá asegurar que las

empresas promotoras de salud y administradoras del régimen subsidiado realicen acciones para informar a la población sobre sus obligaciones y derechos en cuanto a la afiliación y prestación de servicios.

Se propiciará que las cajas de compensación familiar destinen progresivamente recursos del régimen subsidiado para priorizar la afiliación al sistema de los niños de escasos recursos beneficiarios del programa de hogares comunitarios de bienestar. El gobierno nacional generará mecanismos para procurar la atención integral de estos menores.

Para evitar la afiliación de población no pobre al régimen subsidiado se establecerán mecanismos de control y castigo en la instancia municipal. Las entidades territoriales deberán presentar una evaluación al Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, sobre la focalización de subsidios de salud en sus municipios y la identificación de todos los afiliados, como prerrequisito para el acceso a recursos de la subcuenta de solidaridad. De otro lado, se evaluará el instrumento y los criterios actuales utiliza dos para la identificación de beneficiarios con la finalidad de mejorar la focalización de subsidios entre la población más pobre y vulnerable. En este sentido se considerará la posibilidad de utilizar, entre otros instrumentos, la actual metodología de estratificación utilizada para el cobro de servicios públicos, como mecanismo alternativo o complementario al SISBEN.

## **2. Las entidades aseguradoras y prestadoras de servicios de salud**

Se revisarán los requisitos existentes para la conformación de empresas promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado e instituciones prestadoras de servicios de salud, para que en la creación de nuevas entidades de este tipo se garantice la existencia de condiciones técnicas, administrativas y financieras que les permitan responder en debida forma con sus obligaciones. Por su parte, en las entidades ya autorizadas se adelantará una evaluación y ajuste de los requisitos para su permanencia dentro del sistema, especialmente en lo relacionado con su capacidad operativa, financiera, de gestión y de respuesta adecuada y oportuna a los derechos de sus afiliados y usuarios. Se definirán mecanismos que eviten la desviación de recursos del Sistema.

Las EPS públicas y las entidades adaptadas deberán cumplir cabalmente con lo establecido en la ley 100 de 1993, por lo cual deberán entrar en un proceso de reestructuración para adecuarse, o de lo contrario, deberán liquidarse. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Seguridad Social, Salud y el Departamento Nacional de Planeación estudiarán la posibilidad de reestructurar la cotización de las Administradoras de riesgos profesionales, ARP, de tal forma que se haga más eficiente la utilización de los recursos, para que la totalidad de la

prevención y atención de salud, así como el pago de pensiones, generadas en las enfermedades profesionales y riesgos laborales, sean financiados por la ARP. Así mismo, en el conjunto de las relaciones laborales se promoverá el desarrollo de los programas de administración de los riesgos profesionales, de la salud ocupacional y de la higiene ambiental. De igual manera, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Trabajo y Seguridad Social, y el Departamento Nacional de Planeación con el propósito de aumentar la cobertura de afiliación de la población trabajadora independiente a riesgos profesionales estudiará la forma de establecer un régimen para afiliar esta población, subsidiando a quienes tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos y con aportes a quienes tienen ingresos superiores. Así mismo, el gobierno nacional evaluará la respuesta dada por las entidades que manejan el Seguro obligatorio de accidentes de tránsito, SOAT, en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, con el fin de garantizar que la totalidad de los gastos de salud generados en accidentes de tránsito, sean pagados por este seguro.

El Instituto de Seguros Sociales se fortalecerá institucionalmente. Lo anterior implica el montaje del sistema de información, que le permita administrar adecuadamente los diferentes seguros y la afiliación al sistema general de seguridad social. En el rango institucional podrá con formar un conglomerado o holding, de tal manera que cada uno de los seguros administrados tenga autonomía.

La EPS del ISS tendrá autonomía para organizar una red de servicios competitiva tanto en calidad como en precios.

Las ARS deberán agruparse para así garantizar la compensación del riesgo y fortalecer su capacidad financiera o liquidarse, para lo cual el gobierno nacional establecerá un período de transición y las evaluará. Así mismo se estudiará la posibilidad de realizar giros directos con los recursos del situado fiscal y las participaciones municipales, y las ARS contratarán con las IPS únicamente aquellos servicios que éstas últimas estén en capacidad de prestar.

Las empresas solidarias de salud deberán agruparse para conformar una o algunas ARS-ESS, de tal forma que se garantice la compensación del riesgo y se fortalezca su capacidad financiera. Así mismo, para privilegiar su carácter comunitario, las actuales ESS que tienen afiliado un grupo pequeño de población podrán administrar directamente los recursos para la atención de los servicios de primer nivel, de tal manera que la ARS-ESS de la cual son socias administren el riesgo y las atenciones de segundo y tercer nivel de los afiliados. El gobierno nacional promoverá, y los entes territoriales fortalecerán el componente comunitario y de participación social para que la comunidad organizada ejerza control sobre las aseguradoras y prestadoras de servicios de salud.

El gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales, las empresas promotoras de salud y las administradoras del régimen subsidiado diseñará e implementará modelos de atención y prestación de servicios de salud dirigidos especialmente a poblaciones dispersas y de difícil acceso geográfico, tales como el programa móvil de salud del Valle del Magdalena: Tren de la salud.

### **3. Estabilidad financiera y eficiencia en las ESE**

La totalidad de los hospitales públicos deberán transformarse en empresas sociales del Estado. Las empresas sociales del Estado deberán reestructurar sus plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus sistemas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan, de tal manera que se garantice su sostenibilidad y sean competitivas. Para esto el gobierno nacional pondrá en marcha planes de fortalecimiento institucional para la red pública de servicios en salud, cofinanciados por las entidades territoriales y los hospitales, con el fin de mejorar la prestación de los servicios de promoción, prevención, protección y recuperación de la salud en forma integral. El Ministerio de Salud y los entes territoriales ofrecerán asistencia técnica, la capacitación y el apoyo financiero necesario mediante créditos, para la adecuación de las plantas de personal requeridas según el nivel de complejidad y las posibilidades de cada región.

### **4. Descentralización**

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud tendrá la potestad para definir el porcentaje mínimo y las condiciones de la contratación entre las ARS y las IPS públicas.

Con el fin de clarificar las competencias de los distintos niveles territoriales y hacer más eficiente la asignación de los recursos, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que modifique la ley 60. Entre los criterios que se utilizarían para la distribución de recursos entre departamentos se privilegiaría la población actualmente afiliada al sistema y la población pobre que faltaría por afiliarse al régimen subsidiado. Mientras se logra modificar la ley 60, el gobierno nacional junto a los entes locales creará un escenario de concertación en donde se encuentren soluciones particulares prácticas que definan claramente las competencias de cada uno de los rangos de gobierno.

El gobierno nacional promoverá el desarrollo de los procesos e instrumentos para fortalecer y consolidar la descentralización.

### **5. La salud pública y las acciones de prevención y promoción**

En el entendido de que el objetivo principal del sector salud es garantizar la salud pública se requiere orientar el quehacer del sector hacia la reducción de los factores de riesgo, el fortalecimiento de los factores protectores y las prioridades de servicios de atención y rehabilitación que impacten la carga de la enfermedad y minimicen el daño individual y colectivo. Esto se logra mediante la orientación normativa y estratégica de las comunidades, las entidades territoriales, las aseguradoras y las prestadoras. El gobierno nacional, las entidades territoriales, las EPS y ARS, garantizarán la financiación de los productos biológicos requeridos para el cumplimiento de las metas determinadas en el Plan amplia do de inmunización, con el fin de lograr la cobertura universal en materia de inmunizaciones.

*a. El plan de atención básica*

El Ministerio de Salud acordará con los Ministerios del Medio Ambiente y Educación y con las entidades territoriales, el desarrollo de estrategias integradas de control de enfermedades emergentes y reemergentes con énfasis en la promoción de la salud, la participación social y el ordenamiento del medio ambiente. Para garantizar un control moderno de los riesgos ambientales para la salud, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que modifique la ley 9ª de 1979.

De otra parte, el Ministerio de Salud liderará la puesta en marcha de una estrategia integral de promoción de la salud sexual y reproductiva responsable, con énfasis en la población adolescente y con perspectiva de género. Dicha estrategia incluirá la atención del aborto como un problema de salud pública, y la adopción de medidas para prevenirlo y para fortalecer la responsabilidad masculina en la salud sexual y reproductiva. Además, el Ministerio de Salud garantizará la atención integral en salud a la población que se encuentre en situación de desplazamiento forzoso, propiciará los espacios municipales para la promoción de la convivencia pacífica y orientará al sector en la integración al Plan nacional de prevención y atención de la violencia. Adicionalmente, se pro moverá la concientización de la sociedad mediante acciones intersectoriales como la publicidad y normatividad, para prevenir el consumo de cigarrillos, alcohol y otras sustancias psicoactivas en niños, niñas y jóvenes. Se concertará con las entidades territoriales la promoción de una cultura de integración social, con igualdad de oportunidades, de la persona con discapacidad. Por último, el Ministerio de Salud coordinará las acciones para que el país disponga de un Sistema de vigilancia en salud pública oportuno y confiable y definirá las condiciones mínimas de contratación de las acciones del PAB en la red pública y en la red privada.

*b. Plan obligatorio de salud*

El Ministerio de Salud, en coordinación con las direcciones departamentales de salud, acompañará y vigilará a las empresas promotoras de salud y a las administradoras de régimen subsidiado para que garanticen la disponibilidad, el acceso y el uso de los servicios de protección específica, detección temprana y de atención de las enfermedades de salud pública, y propendan por la extensión prioritaria de estos servicios a la población vulnerable. Así mismo, el gobierno nacional promoverá, en coordinación con las entidades territoriales, una estrategia de fortalecimiento de la red de servicios para mejorar la calidad y la suficiencia en la prestación de los servicios antes mencionados.

## **6. Calidad**

Se deberá fortalecer el sistema de garantía de calidad, tanto en los prestadores de servicios de salud, como en las empresas promotoras de salud y en las administradoras del régimen subsidiado, para garantizar el cumplimiento de los requisitos esenciales y la ejecución de planes para su mejoramiento, como mecanismos para incentivar el logro de niveles superiores de calidad. El ministerio creará un sistema de indicadores de resultados que permita evaluar la calidad en la prestación de los servicios de salud y lo pondrá en marcha en coordinación con las empresas promotoras de salud y las administradoras del régimen subsidiado. Así mismo reglamentará la acreditación de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Finalmente, se fortalecerán los programas que buscan el desarrollo gerencial de las secretarías seccionales y locales (municipales) de salud, o de quienes hagan sus veces, como entes modulares y fundamentales dentro del sistema.

## **7. Recursos humanos**

Se adelantará un proceso de recolección de información confiable que apoye los procesos de planeación, formación e incorporación al mercado laboral de los trabajadores del sector salud. Con los resultados anteriores se propondrá el mejoramiento de la formación, a nivel superior, de los profesionales de la salud, para lo cual se estudiará, conjuntamente con las asociaciones profesionales, la introducción de un examen al final de la carrera, para poder ejercer como profesionales. Igualmente, se fortalecerán los procesos de mejoramiento y control de calidad de los profesionales de la salud en ejercicio, el cual garantice su actualización e idoneidad profesional.

Se otorgarán becas crédito exclusivamente a los estudiantes con méritos académicos en especialidades requeridas por el país, de acuerdo con la reglamentación establecida por el Ministerio de Salud. Así mismo el gobierno

nacional divulgará periódicamente la información del mercado laboral, oferta, demanda e ingresos, de profesionales de la salud.

## **8. Sistemas de información**

El gobierno nacional fortalecerá la consolidación de la información del sistema general de seguridad social en salud, como uno de los objetivos más importantes para lograr su eficiencia. En consecuencia, se establecerá un sistema integral de información confiable y oportuno que permita el seguimiento de las acciones de los gobiernos locales y el flujo de información hacia estos niveles, de tal forma que se les faciliten sus funciones. Así mismo, se promoverá la homologación de los sistemas de información y la integración de las acciones de todos los actores con el fin de lograr el control y seguimiento, tanto de los usuarios del sistema, como de los aspectos relacionados con la prestación de los servicios y el manejo del conjunto de los recursos e infraestructura del sector. El sistema permitirá detectar problemas de doble afiliación y de afiliación de población no pobre dentro del régimen subsidiado. Para esto, se estudiará la posibilidad de crear, dentro del sistema, una identificación única de lectura electrónica que identifique la situación de afiliado.

## **9. Sistema de vigilancia y control**

Se hace necesario establecer estrategias para fortalecer la vigilancia y control sobre todos los actores y niveles del sistema. Se estructurará y adecuará la Superintendencia Nacional de Salud para ejercer la vigilancia de los múltiples actores del sistema e integrará las instancias competentes en la vigilancia y el control. Para lo primero, se generarán los mecanismos con el fin de que los vigilados contribuyan al financiamiento de esta función. En los entes territoriales donde sea posible, la SUPERSALUD, exigirá a los entes vigilados contratar auditorías externas. Por su parte, el gobierno nacional definirá y coordinará con las demás instancias competentes las funciones que cada instancia desarrollará, particularmente, se fortalecerán los mecanismos de participación ciudadana en el control integral del sistema general de seguridad social en salud, en especial en los temas de afiliación y garantía en la satisfacción de los derechos de los usuarios.

## **10. Investigación de ciencia y tecnología en salud**

El Ministerio de Salud adelantará acciones de promoción de la investigación científica en salud básica y aplicada, en las áreas de interés para el país, con miras a brindar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad científica y ética en la prestación de los servicios de salud, para incidir en la reducción de la morbi-mortalidad de la población en su conjunto.

En el campo de las ciencias de la salud se incentivará el desarrollo de la investigación básica biomédica, la cual genera conocimiento aplicable a la resolución de los problemas de salud de la población, igualmente se incentivará el desarrollo de conocimiento sobre los problemas de salud mental de la población, con el propósito de lograr una mayor comprensión de sus efectos sobre la debilidad del tejido social y los altos índices de violencia en el país. La investigación en este campo también debe contribuir a la comprensión y solución de los procesos organizacionales y de prestación de servicios de salud, el saneamiento básico y al estudio del aprovechamiento y uso de nuevas tecnologías de diagnóstico y terapéuticas.

De otro lado, el gobierno nacional promoverá procesos de planeación tecnológica, con el fin de fortalecer la racionalización tecnológica y su adecuada distribución geográfica, aplicando principalmente criterios de costo-efectividad. Así mismo el gobierno nacional promoverá, en coordinación con las entidades territoriales, las acciones necesarias para reducir el impacto del cambio de milenio, especialmente en los equipos biomédicos.

El gobierno determinará un porcentaje del producto de los juegos de suerte y azar con destino a la investigación y ciencia en salud.



# IV.

## PENSIONES

---

### A. DIAGNÓSTICO

El sistema pensional colombiano ha sido objeto de importantes modificaciones como consecuencia de la expedición de la ley 100 de 1993. En primer lugar, se hizo transparente la deuda pensional. En segundo lugar, se puso en práctica un sistema alternativo que trata de corregir los inconvenientes fiscales, financieros y sociales de los sistemas precedentes. Esto mediante el mecanismo de capitalización individual manejado por el sector privado, el cual compite con el régimen de prima media administrado por el ISS y por todas las cajas públicas con personería jurídica que administraban pensiones y fueron declaradas solventes. En tercer lugar, se elevaron los aportes al sistema de los trabajadores y patronos.

De acuerdo con la última información disponible sobre el sistema general de pensiones en 1997, el 46.5% de la población económicamente activa se encontraba nominalmente afiliada al sistema general de pensiones, pero sólo el 56.6% de los afiliados cotizaban al sistema, lo que arroja una cobertura efectiva de sólo el 26.3% de la población económicamente activa. Este es un modesto avance con respecto a la cobertura existente antes de la ley 100 de 1993, que era del 21% de dicha población.

El sistema integral de seguridad social de la ley 100 excluye a los afiliados del Fondo Nacional del Magisterio<sup>22</sup>, a los trabajadores de ECOPETROL y a los miembros de las fuerzas militares y de la policía nacional.

A finales de 1995, había cerca de seis millones de afiliados con garantía del sector público, entre los cuales se incluyen los trabajadores del ISS y trabajadores del nivel nacional, territorial y de sistemas especiales como la fuerza pública, ECOPETROL y el magisterio. El valor de este pasivo asciende a 92 mil millones de dólares, de los cuales el sector público tiene que responder por cerca de 67.6 miles de millones de dólares.

---

<sup>22</sup> Creado por la ley 91 de 1989.

A precios de 1998, el pasivo pensional actuarial público nacional, incluyendo el ISS, representa el 116% del PIB. El costo de los pensionados a cargo del gobierno también se encuentra seriamente afectado por las asignaciones de retiro para las fuerzas militares y la policía, cuyo monto ya asciende a cerca de 0.7% del PIB; la tendencia de estas asignaciones es el incremento acelerado como consecuencia de los ascensos automáticos dentro de la carrera militar. (Cuadro 3.11).

El promedio de deuda que generan los cerca de 4.4 millones de trabajadores activos y pensionados a cargo del sector público es de 15 mil dólares por beneficiario.

El sector público tiene también deudas pendientes por concepto de los bonos pensionales de los trabajadores activos que están vinculados a los fondos privados de pensiones.

Los pagos que por concepto del régimen pensional viene haciendo el gobierno nacional representaban en 1990 el 0.8% del PIB y en 1999 equivalen al 2.3%. A este incremento de pagos contribuye en gran parte el reconocimiento de las obligaciones que tiene el gobierno con los pensionados que pertenecían a CAJANAL y fueron asumidos por el Fondo de Pensiones Públicas, FOPEP. Los empleados públicos se caracterizaban por una baja o, en algunos casos nula, cotización. El FOPEP también ha asumido, a la fecha, el pago de los pensionados de FONCOLPUERTOS, CORPORANÓNIMAS, y otros. Están pendientes de ser incorporadas otras entidades públicas nacionales con el objeto de centralizar el pago de las pensiones.

El Fondo del Magisterio, que no cumple con los requerimientos de la ley 100 de 1993 porque los maestros fueron exceptuados de dicho régimen, sólo cuenta con reservas pensionales hasta el año 1999, lo que se convierte en un problema que es necesario abordar de inmediato.

Adicionalmente, la situación de los pensionados de las entidades territoriales es muy preocupante si se tiene en cuenta que muchos de ellos no están afiliados a ningún fondo de pensiones y, sí lo están, el fondo no cuenta con los recursos para constituir las reservas.

En lo que se refiere al Fondo de Solidaridad Pensional, vale la pena destacar que el ISS no hace un seguimiento de los beneficiarios, que en su totalidad son aportantes del Instituto, dado que en la actualidad no existe ningún fondo privado de pensiones del sector solidario. Por tanto, no se sabe cuántos de los beneficiarios del fondo continúan cotizando.

**CUADRO 3.11****Trabajadores afiliados con cargo al pasivo pensional\***

Concepto	Activos	Pensionados retirados	Total
1. Con garantía del sector público	3,829,270	565,500	4,394,770
1.1 Nivel gobierno central	3,630,000	488,000	4,118,000
Fuerza pública	250,000	106,000	356,000
Fuerza militar	160,000	43,000	203,000
Policía y seguridad	90,000	63,000	153,000
Magisterio	180,000	32,000	212,000
Seguro social	3,200,000	350,000	3,550,000
Sector privado	2,112,000	231,000	2,343,000
Sector público	1,088,000	119,000	1,207,000
1.2 ISS	24,000	14,000	38,000
1.3 Congreso	2,800	300	3,100
2. Con garantía sector privado	1,500,000	10,000	1,510,000
<b>Total (1+2)</b>	<b>5,329,270</b>	<b>575,500</b>	<b>5,904,770</b>

\* A finales de 1995.

Fuente:

**B. PROPUESTAS DE POLÍTICA**

Para solucionar los problemas anteriormente enunciados, este gobierno se compromete a priorizar el logro de los principios que rigen el sistema general de pensiones. Para esto se trabajará en el desarrollo y puesta en marcha de mecanismos que fortalezcan la operación de los sistemas de ahorro individual y de prima media con prestación definida, pero equilibrando ambos sistemas en cuanto a las condiciones de competencia. Se impulsarán todas aquellas medidas tendientes a garantizar una óptima utilización de los recursos. Se buscará velar por el equilibrio financiero del sistema pensional, siempre teniendo en cuenta que el esquema de pensiones es retributivo. Se debe garantizar que todas las pensiones estén relacionadas con el monto de los salarios, salvo casos excepcionales previstos expresamente por la ley.

Se profundizará en la vigilancia y control de los fondos de pensiones territoriales con el fin de que éstos tengan la infraestructura contable, financiera y operativa que les permita garantizar el cumplimiento de sus obligaciones pensionales. Para fortalecer la financiación y garantizar el pago de estos pasivos se va a tramitar ante las instancias respectivas una modificación a la Constitución que permita al gobierno nacional des contar directamente de los recursos de las transferencias o del situado fiscal los recursos que permitan el pago de los pasivos pensionales a cargo de cada una de estas entidades.

La Contaduría General de la Nación, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Superintendencia Bancaria, impulsarán la adecuada implementación del plan contable elaborado para el manejo y la imputación de los pasivos pensionales.

Se orientará a las entidades territoriales en la estructuración de un sistema de información que les permita identificar claramente la situación y sobre todo el monto de sus obligaciones: bonos pensionales, cuotas partes, pensiones, etcétera.

Teniendo en cuenta el peso de los pasivos pensionales sobre las finanzas públicas, y para evitar que ellos lleguen a poner en peligro la estabilidad financiera de la nación, el gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley que reforme el actual sistema de pensiones, asegurando su viabilidad a largo plazo.

Adicionalmente, se deben corregir las asimetrías entre el ISS y los fondos de pensiones reduciendo los beneficios que ofrece el régimen de prima media.

Para tratar de sanear el sistema se debe elevar la edad para ser objeto de una pensión, los años de cotización, las condiciones actuales para pensionarse, tales como requisitos de permanencia en el sistema, reconocimiento de prestaciones, etcétera.

Se buscará que el sistema de seguridad social en sus diferentes componentes funcione de manera integrada en aquellos elementos que le son comunes, de manera que las personas estén cubiertas contra todos los riesgos sin duplicidad, para garantizar así minimizar los costos del sistema.

Para ampliar la cobertura del sistema pensional, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pondrá en marcha una política ambiciosa para identificar las empresas que no están cumpliendo con la afiliación de sus trabajadores al sistema general de pensiones. Así mismo, este Ministerio procederá a reglamentar el artículo 91 de la ley 488 de 1998, reforma tributaria, relacionado con la fiscalización y control frente a las cotizaciones y aportes inherentes a la nómina.

Adicionalmente, se fortalecerá el Fondo de Solidaridad Pensional que tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de los aportes. Para ello, la Superintendencia Bancaria supervisará a las administradoras de fondos de pensiones para que recauden y transfieran al fondo los aportes del 1% que hacen los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos. De otro lado, debido a que en el país no existen administradoras

de pensiones del sector solidario se permitirá que los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional puedan afiliarse a los fondos privados de pensiones.



Los lineamientos generales de la política orientada hacia la familia colombiana se enmarcan en la búsqueda de un compromiso social que promueva mejores condiciones para el desarrollo individual y colectivo de sus miembros, particularmente de los derechos de los niños y niñas, así como en la corrección de la inequidad adicional que se genera vía el menor capital humano y social de las familias pobres.

Los avances alcanzados en el país en materia de supervivencia, protección y desarrollo infantil exigen la continuación de dichos esfuerzos con el fin de garantizar la sostenibilidad y el mejoramiento de los logros obtenidos. De otra parte, la inequidad y pobreza imperantes en el país, así como el reconocimiento de la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás, hacen que las acciones se deban orientar a promover mejores condiciones para el desarrollo de las nuevas generaciones. La familia<sup>23</sup>, a pesar de estar contemplada en la Constitución Nacional como núcleo fundamental de la sociedad y como objeto de la atención integral del Estado, sólo ha sido hasta ahora atendida con acciones puntuales.

Si bien el capital humano de los padres afecta significativamente el logro educativo y en general el bienestar de los hijos, existen otros componentes en las relaciones familiares que inciden en el desarrollo de los individuos (Coleman 1988, 1990). Hay una relación directa entre la escasez de capital social, incluidas en ésta las relaciones familiares, y la prevalencia de situaciones irregulares tales como la drogadicción, la delincuencia juvenil, la deserción escolar y la violencia. Estos problemas específicos han sido atendidos hasta ahora principalmente con medidas de protección. La mayoría de los programas preventivos dentro del sector han estado dirigidos a atender los aspectos nutricionales y de cuidado y socialización del menor, descuidando la importancia de la dinámica familiar en el bienestar de los niños y la sociedad.

---

<sup>23</sup> La familia es la forma de organización social que participa y contribuye de manera más directa a la dinámica entre los individuos y la sociedad a través del cumplimiento de funciones básicas de reproducción y transmisión social. Para realizar sus funciones, la familia constituye un puente entre el individuo y la sociedad, convirtiéndose en la esfera de mediación por excelencia (Dane, 1998).

El concepto de familia, desde el punto de vista de capital social, constituye un nuevo enfoque de la política en la cual se tratará la especificidad de cada uno de sus miembros y las interrelaciones entre ellos, particularmente el bienestar de los niños y niñas. Así, se pretende dar prioridad al enfoque preventivo sobre el remedial, la integralidad de las políticas y el nuevo concepto de capital social y familia, como ejes fundamentales de la acción del Estado en concertación con la sociedad civil. Uno de los medios por excelencia para convocar un compromiso social por la educación, la salud y la niñez, es a través de la familia.

## A. DIAGNÓSTICO

### 1. La familia: aspectos sociodemográficos<sup>24</sup>

Los cambios sociodemográficos más importantes que han ocurrido en las últimas décadas en Colombia pueden sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, la tasa de fecundidad ha disminuido de aproximadamente 6.8 hijos por mujer en 1960 a 3.0 para el período 1992-1994. Los promedios nacionales encierran grandes diferencias en los niveles de la fecundidad por zona, regiones y sectores sociales<sup>25</sup>. A pesar de la significativa reducción de la tasa de fecundidad en las últimas décadas, ésta presenta actualmente signos de crecimiento en las adolescentes (15-19 años) y en las mujeres jóvenes (20-24 años).

En segundo lugar, se destaca una disminución drástica durante el período 1978-1993, de los hogares donde conviven los dos progenitores, disminuyendo 6.8 puntos porcentuales (de 45.2% a 38.4%) dentro de las familias nucleares, y tres puntos porcentuales dentro de las familias extensas (Dane 1998)<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> De un total de 39 millones de habitantes en 1998, el 38.9% son menores de 18 años. Los menores hasta 6 años representan el 14.7% del total de la población, los niños entre 7 y 11 años el 10.9%, y los adolescentes entre 12 y 17 años, el 13.3%. En Colombia los niños pobres son el 32.9%, mientras que del total de la población el 25.4% es pobre.

<sup>25</sup> Zonas urbanas 2.65 y rurales 4.41, Bogotá 2.33, Valle 2.54, Quindío 2.55, Vichada 6.16, Amazonas 5.58, Guainía 6.01.

<sup>26</sup> Familia Nuclear: ambos padres con su(s) hijo(s) o uno de los padres soltero(a), separado(a) o viudo(a) con sus hijos. También se incluyen las parejas sin hijos.

Familia extensa: grupos extendidos compuestos por un grupo simple (en sus diversas posibilidades) que vive con uno o más parientes consanguíneos o afines de carácter ascendente, descendente o colateral.

Familia compuesta: combinación del grupo doméstico múltiple con relaciones de parentesco de la clasificación mencionada, pero a diferencia del anterior uno o varios de sus miembros tienen relaciones de tipo contractual, o por lo menos no tienen nexos de parentesco cercanos.

Familia unipersonal: compuesta por una persona que se declara como única residente de esa vivienda. En general es la mujer quien se hace cargo de la prole cuando ésta se separa. Sin embargo, el hecho de que la proporción de hogares a cargo de la progenitora, haya disminuido de 85% a 73% entre 1978 y 1993 muestra que los padres varones en proporción creciente asumen

Un fenómeno sociodemográfico importante por destacar es el aumento entre 1978 y 1993 de los hogares unipersonales (de 4.8% a 6.9%), producto combinado de la migración, la ruptura de uniones y la mayor autonomía de jóvenes y mujeres. La posibilidad de formar un hogar unipersonal, se ubica en los extremos socioeconómicos, aunque por razones diferentes. En el extremo superior, las condiciones económicas permiten organizar y sostener espacios autónomos, pero en el extremo inferior esta situación se da principalmente por la migración de jóvenes que se movilizan sin sus familias y se organizan solos. Si se tiene en cuenta la relación enunciada anteriormente en cuanto a que las relaciones familiares potencian el capital humano, los niños y jóvenes de los estratos bajos tienen desventajas adicionales, pues sus padres tienen un menor nivel de educación y las familias tienen mayor probabilidad de estar formadas por un solo miembro. Lo anterior implica que la madre o el padre no puede dedicarle el tiempo necesario para su cuidado, desarrollo psicosocial y para colaborarle en las tareas escolares.

La tasa de mortalidad infantil en Colombia ha disminuido de 72.85 de funciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en el período 1970-1975, a 41.03 en 1980-1985 ya 28 para el período 1990-1995<sup>27</sup>. Como principales causas de la mortalidad infantil se registraron las afecciones anóxicas e hipóxicas del recién nacido y como factores de riesgo la prematurez, el parto no institucional y las bajas coberturas de control prenatal, causas y factores prevenibles. La tasa de mortalidad en menores de 5 años también ha disminuido en los últimos años: de 43.3 por mil nacidos vivos en 1991 a 39 por mil nacidos vivos en 1996.

De acuerdo con un estudio reciente en Colombia (Hommes y Soto 1997), la relación entre la tasa de mortalidad infantil y la participación femenina en la fuerza laboral es positiva en el caso de los países económica mente menos favorecidos,

---

voluntariamente o se ven obligados por separación o viudez a encargarse de la responsabilidad de los hijos. Los hogares con jefatura femenina aumentaron a una tasa de 4.1% frente a los de jefatura masculina cuya tasa de incremento fue de 2.5%. En este caso, para entender mejor el fenómeno social que se esconde detrás de los datos estadísticos, debe tenerse en cuenta que el concepto de jefatura femenina refleja una fuerte incidencia de la inestabilidad de la unión y una asociación con la forma en que la mujer define su participación en la supervivencia del grupo.

<sup>27</sup> En América Latina la tasa de mortalidad infantil también ha disminuido de 81.16 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos en el período 1970-1975, a 56.76 en 1980-1985 y a 40.07 para el período 1990-1995, lo cual muestra una mejor situación en el país con respecto al resto de América Latina. Sin embargo, la intensidad de la disminución en la mortalidad infantil, fue menor en Colombia en el último período, lo cual puede ser explicado por el mayor peso que empiezan a tener las causas endógenas (malformaciones congénitas) sobre las exógenas (control prenatal, atención hospitalaria del parto, prevención y atención oportuna de la diarrea, vacunación y falta de cobertura de servicios, etcétera), o por deficiencias en las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.



aquellos con ingreso per cápita inferior a US\$ 2.500, indicando que la salud y el bienestar de los niños se ven afectados por la ausencia de las madres cuando no existen formas de cuidado alternativo. El control y la prevención de los factores de riesgo de mortalidad y morbilidad infantil están en gran parte asociados con la cobertura de las inmunizaciones. En este sentido, el porcentaje de niños entre 12 y 23 meses con todas las vacunas ha disminuido de 67.5% en 1990 a 65.5% en 1995.

Los principales problemas de los niños entre 7 y 18 años están relacionados con la utilización del tiempo libre sin orientación responsable, adicción a sustancias psicoactivas, maltrato, embarazos precoces, infracciones y contravenciones de la ley penal, y víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzoso.

Se ha incrementado el peso relativo de la población mayor de 60 años cuyo principal problema es la insuficiencia de ingresos debido a la baja cobertura de los sistemas de pensiones, por lo cual un tercio de todos los ancianos del país trabajan. En 1997 el 65% de la población mayor de 60 años estaba cubierto por el sistema general de seguridad social en salud.

Uno de los factores más importantes de resaltar en la situación de la infancia y la familia en Colombia es la disparidad interna existente. Los indicadores nacionales son mejores o similares en comparación con el resto de los países de América Latina, especialmente para mortalidad infantil, prevalencia de anemia, menor trabajador que no estudia. Pero a nivel interno, las diferencias regionales y por sectores sociales, en salud, educación, nutrición y coberturas de servicios son muy significativas, hecho que hace necesario focalizar en los sectores más pobres y en las regiones de mayor riesgo.

## **2. Situaciones particulares en la familia**

### *a. Nutrición*

Los niños desnutridos, a diferencia de los que reciben una buena alimentación, no sólo padecen de por vida el debilitamiento de sus sistemas inmunológicos, sino que no tienen la misma capacidad de atención y aprendizaje que los niños que disfrutaban de una alimentación adecuada<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> La educación (de la madre principalmente) y el ingreso de los padres afecta la nutrición y la salud del niño (directa o indirectamente) y de este modo sus posibilidades como adulto se ven condicionadas, tanto por reducciones (o incrementos) en la capacidad física como a nivel intelectual. Las políticas dirigidas a invertir en capital humano, tales como educación (de las mujeres), salud y seguridad social, reducen la mortalidad infantil. También las políticas que generan crecimiento económico y las asociadas con éstas, que desplazan la demanda laboral

El origen de la desnutrición en la población de escasos recursos radica en una alimentación con deficiencias calóricas y proteicas, en la falta de lactancia materna y en la alta incidencia de enfermedades infecciosas.

Aunque en Colombia la población menor de 5 años registra un mejoramiento del estado nutricional en los últimos años, la desnutrición continúa siendo un problema de salud pública (Cuadro 3.12).

Existe una significativa deficiencia en la vigilancia epidemiológica que impide la detección de las comunidades con mayor riesgo y la toma de decisiones para reorientar recursos de manera oportuna.

**CUADRO 3.12****Tasas de desnutrición por tipo**

País/Región	Año	Tipo de desnutrición		
		Global	Crónica	Aguda
Colombia	1965	21.1%	31.9%	3.9%
	1977	16.8%	22.4%	4.9%
	1986	10.1%	16.6%	2.9%
	1995	8.4%	15.0%	1.4%
Región Atlántica	1995	10.4%	15.2%	1.9%
Región Oriental		8.0%	13.6%	1.6%
Región Central		6.5%	13.5%	0.9%
Región Pacífica		10.0%	16.9%	1.9%
Santa Fe de Bogotá		6.0%	16.5%	0.0%
	<b>Período</b>	<b>Global</b>	<b>Crónica</b>	<b>Aguda</b>
América Latina y el Caribe	1980 - 1990	11.0%	21.0%	3.0%
	1990 - 1997	10.0%	18.0%	3.0%

**Fuente:** Profamilia - DHS, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, Profamilia, 1995, Unicef, 1998, Estado Mundial de la Infancia, 1998.

En Colombia el 23% de los niños y niñas menores de 5 años sufren de anemias, especialmente los menores de 2 años. Lo anterior es consecuencia, entre otros factores, de la falta de lactancia materna y de una adecuada alimentación complementaria. La anemia también la sufren el 46% de las mujeres gestantes en el país, por lo cual se requiere que durante el embarazo les sea suministrado suficiente hierro que permita superar esta deficiencia.

hacia actividades de mayor valor agregado o mejoran la distribución del ingreso, disminuyen la mortalidad infantil (Honimes y Soto 1997).

Para atender los problemas de nutrición de la población colombiana se creó en 1996 el plan nacional de alimentación y nutrición. Las metas definidas para el período 1996-1998 se han venido cumpliendo<sup>29</sup>.

El hecho que los mayores índices de morbi-mortalidad, desnutrición, abandono y fecundidad se presenten en las familias más pobres del país genera una doble condición de desventaja. Por una parte, desencadena una reproducción de la pobreza, de generación en generación, y por otra, concentra las desigualdades y las inequidades en estos grupos. Existen, nacional e internacionalmente, los estudios y las experiencias que demuestran el alto índice de beneficio que se presenta cuando se interviene en los padres, especialmente en las madres, por ejemplo mejorando su nivel educativo, y su efecto multiplicador en sus hijos y su entorno familiar más cercano.

#### *b. Violencia intrafamiliar*

A pesar del subregistro existente, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses señala que la violencia intrafamiliar<sup>30</sup> representa el 24% del total de lesiones personales evaluadas. El maltrato conyugal representa el 68% de los casos de violencia intrafamiliar reportada, el cual recae principalmente sobre las mujeres (93%). En 1996, el 12% de las mujeres fallecidas en hechos violentos fueron víctimas de maltrato conyugal.

Durante 1996 se realizaron 10.847 dictámenes por investigaciones en delitos sexuales, de los cuales el 88% correspondió a agresiones contra las mujeres y niñas. Del total de los casos, el 34% de las víctimas tenía entre 10 y 14 años, el 24% tenía entre 5 y 9 años y el 7.5% eran menores de 5 años<sup>31</sup>.

De acuerdo con la Encuesta de Demografía y Salud 1995, el 26% de las madres reportan la presencia de sus hijos durante episodios de violencia. Las proporciones aumentan con el número de hijos y con el menor nivel educativo. En

<sup>29</sup> En 1998 Colombia fue declarada país libre de desórdenes por deficiencia de yodo por la OES/OMS y UNICEF, se logró fortificar toda la harina de trigo con micronutrientes, se inició el proceso de elaboración de las guías alimentarias para toda la población colombiana, se avanzó en la actualización del control de calidad e inocuidad de los alimentos. Falta por medir la meta sobre el mejoramiento del estado nutricional en niños menores de 5 años, debido a que este control se debe realizar cada cinco años, habiéndose realizado el último en 1995. Por otra parte, la incorporación de las metas del PNAN en los planes de desarrollo de las entidades territoriales sólo ha logrado una cobertura mínima.

<sup>30</sup> La violencia intrafamiliar incluye maltrato físico, psíquico o sexual al menor, y al cónyuge, entre otros miembros de la familia.

<sup>31</sup> Del 85% del total de los delitos sexuales se estableció que en el 75% de los casos el agresor era una persona conocida por la víctima (10% el padre, 9% el padrastro, 1% cónyuge o compañero, 10% otro familiar y 45% otro conocido).

relación con este hecho, diferentes estudios comparativos en América Latina (BID, 1998) han mostrado que los individuos que son víctimas o testigos de violencia doméstica cuando niños tienen más probabilidades de comportarse violentamente cuando son adultos, tanto dentro como fuera del hogar<sup>32</sup>.

### *c. Discapacidad y minusvalía*

De acuerdo con el último censo, la población total con alguna discapacidad en 1993 era de 593.546 personas, es decir, el 1.8% del total de la población.

Con base en un estudio realizado en los estratos 1, 2 y 3 de las principales ciudades del país en 1995 (Universidad Javeriana, 1995), se encontró que el 23% de las personas de la muestra presentaron algún tipo de discapacidad sentida. La población con discapacidad tiene la siguiente distribución por severidad y pronóstico: leve transitoria 55%, leve definitiva 22%, moderada transitoria 9%, moderada definitiva 3%, severa transitoria 2% y severa definitiva 9%. No se cuenta con un adecuado sistema de información sobre la discapacidad y los centros de atención.

La capacitación que se ofrece a las personas minusválidas es escasa y no se adecua a sus posibilidades laborales. Así mismo, no existen estímulos para que las empresas contraten población discapacitada.

### *d. Menores en condiciones especialmente difíciles<sup>33</sup>*

En 1997 se presentaron 17.189 casos de menores abandonados o extraviados<sup>34</sup>. Según UNICEF en Colombia entre veinte y treinta mil niños y niñas son habitantes

<sup>32</sup> La violencia contra la mujer ha sido explicada desde diferentes aspectos: algunos la atribuyen a la inequidad hombre-mujer, la cultura patriarcal, el cumplimiento de roles estereotipados o la cultura de la violencia; otros la explican por la interacción entre ciertos tipos de personas en ciertas circunstancias dentro de un contexto específico. Y otros a rasgos específicos del individuo. Por su parte el maltrato físico al menor parece ser el resultado de los efectos acumulativos de una multiplicidad de factores como son el estrés, factores culturales y falta de soporte social, (Klevens, 1998).

<sup>33</sup> Según UNICEF, cerca de 340 mil menores de 18 años fueron víctimas del desplazamiento forzoso entre 1985 y 1995. Los registros del ICBF reportaron en 1997 a 33.984 menores de 18 años desplazados, 6.461 fueron atendidos (19%) por esta entidad, de los cuales se tiene conocimiento de 557 casos de menores de 7 años. Entre 1995 y 1996 se reportaron 44 casos de niños y niñas víctimas de minas antipersonales. Se estima que la guerrilla tiene entre sus filas entre 1.700 y 2.200 niños y niñas entre 13 y 17 años, y que la tercera parte de los integrantes de los grupos paramilitares son menores de 18 años. Los servicios existentes actualmente no dan respuesta adecuada a la compleja problemática de este grupo de población.

<sup>34</sup> Sólo 1.690 niños (9.83%) fueron adoptados; a 15.499 niños se les decretó alguna medida de protección; 8.106 (47%) ubicados en medio familiar y 7.393 (43%) permanecieron en instituciones.

de la calle, la mayoría en las grandes ciudades. Se considera que el 70% de los menores de la calle consume algún tipo de sustancias psicoactivas.

En los últimos cinco años la problemática del menor infractor y contraventor (12 a 18 años) se ha incrementado sensiblemente tanto en volumen como en complejidad, la tasa de crecimiento es tres veces superior a la de los adultos y en las detenciones la relación es de tres adultos por cada menor detenido.

La aplicación y seguimiento de las medidas de protección están sujetas a complejos y prolongados procesos administrativos y legales, a la calidad de los servicios contratados y a la disponibilidad de cupos para la ubicación de los menores. Es necesario revisar los procedimientos para identificar las verdaderas causas de las prolongadas permanencias institucionales a que son sometidos los menores<sup>35</sup>.

#### *e. Cuidado al menor*

Los hogares infantiles representan la alternativa de integralidad más adecuada para el cuidado del menor de 7 años, pero infortunadamente por razones de costos su cobertura no pasa del 0.2% de los niños y niñas de este grupo de edad beneficiarios del ICBF. Desde hace once años se ha desarrollado el programa de hogares comunitarios de bienestar que permitió elevar significativamente la cobertura hasta alcanzar actualmente cerca de 1.4 millones de niños y niñas menores de 7 años atendidos. Los resultados de la primera encuesta de evaluación de impacto de hogares comunitarios de bienestar señalan aspectos del programa que deben ser reorientados en los componentes nutricionales<sup>36</sup> y de salud, así como sobre el desarrollo psicosocial<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> El Código del Menor (decreto 2737/89) tipifica la protección especial, según la situación irregular en que se encuentren los niños(as) por estar en abandono total o parcial, en peligro físico o moral, niños(as) de la calle o en la calle, adolescentes embarazadas, niños(as) maltratados y abusados, adolescentes víctimas de conflicto armado, de violencia o de desastres, desplazados, menores trabajadores, menores infractores y contraventores de la ley penal y consumidores de sustancias psicoactivas.

<sup>36</sup> La ley 361 de 1997 establece como política de Estado garantizar responsabilidades de dirección y control y medidas eficaces de seguimiento permanente de la ejecución de acciones en donde participan los niveles competentes de la administración y la participación compartida de las organizaciones no gubernamentales de y para personas con discapacidad.

Los niños beneficiarios de los hogares de bienestar presentan tasas ligeramente mayores de desnutrición crónica (talla para la edad) que los niños de equivalentes condiciones socioeconómicas, y estos últimos presentan mayor desnutrición global (peso para la edad) y aguda (talla para el peso) un poco más alta.

<sup>37</sup> A escala nacional en los hogares de bienestar sobresalen los porcentajes de niños a riesgo en el desarrollo de la comunicación no verbal (41.6%), de las relaciones de causalidad (21.9%), de la identidad personal social (14.5%) y de la identidad de género (12.2%). El 17.6% de los niños de 3 a 6 años de edad tiene perfil a riesgo, es decir, tienen tres o más procesos a riesgo, el 41.4% uno o

### 3. Institucional

#### *a. Sistema nacional de bienestar familiar*

(i) La ley 7 de 1979 dispuso la creación del Sistema nacional de bienestar familiar, SNBF y han transcurrido veinte años sin que el mecanismo haya operado. La concurrencia de otras entidades gubernamentales y de la sociedad para garantizar la integralidad de la atención ha sido débil, cuando no inexistente.

Aún no se han adoptado las medidas administrativas necesarias que permitan la operación del sistema en los ámbitos nacional, regional y local y que aseguren la coordinación entre las entidades del SNBF, evitando la duplicidad. Con la estructura actual, el Estado no está en capacidad de evaluar el impacto de la inversión social en la atención a la niñez y la familia, debido a la falta de coordinación y unidad en las políticas de atención, de definición y claridad en la manera de operar de las diferentes entidades y a la ausencia de sistemas de información.

#### *b. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

La marcada presencia del ICBF en la ejecución de los programas de familia y niñez ha originado que la mayoría de entes territoriales le hayan delegado la responsabilidad de la política, así como su ejecución, recargándole casi todas las acciones, sin participación efectiva de los otros estamentos sociales.

Aunque es innegable la importante cobertura de los servicios prestados por el Instituto<sup>38</sup>, en algunas regiones las acciones no responden a la heterogénea dinámica familiar y a las nuevas necesidades de servicios, los cuales deben adecuarse a las características de los grupos familiares y las competencias y responsabilidades de los gobiernos locales para determinar y ejecutar los

---

dos procesos y el 41.90% ningún proceso. Se ha demostrado que el 90% de la capacidad de aprendizaje se adquiere durante los seis primeros años y que los seis primeros meses son determinantes. Durante los primeros seis años de vida un adecuado aprestamiento escolar debe permitir desarrollar en los niños las habilidades de conocimiento (saber definir, registrar), comprensión (reconocer, explicar, escuchar, preguntar), aplicación (recoger y organizar), análisis (separar, agrupar, categorizar e investigar), síntesis (comparar, agrupar, reagrupar) y evaluación (juzar, interpretar, discutir). (UNICEF, 1998), Meeting the goals of the summit for children and the new challenges in Latin America and the Caribbean.

<sup>38</sup> En 1997 se reportó la atención a 6.8 millones de personas correspondiendo el 24.4% a menores de 7 años, 40.4% al grupo de 7 a 18 años, 4.6% a gestantes y lactantes, ancianos 2.2%, familia 20.5% y otros 7.9%. La cobertura de atención por grupos de edad presentó el siguiente comportamiento: menores de 7 años 1.6 millones; de 7 a 18 años 2.8 millones; mujeres gestantes, lactantes y adolescentes embarazadas 313 mil; ancianos 147 mil; asistencia a la familia 1.4 millones y otros 536 mil.

programas sociales. Existe además una excesiva concentración de responsabilidades.

### *c. Pactos por la infancia*

Las metas del Plan de Acción a Favor de la Infancia<sup>39</sup>, Pafi, se han venido cumpliendo satisfactoriamente con el compromiso de las entidades territoriales.

## **B. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS**

El enfoque de servicios integrales para la familia y particularmente el promover las condiciones para que se den buenas relaciones familiares donde se reconozca la igualdad de derechos y responsabilidades de las madres y padres es una acción de alta rentabilidad social para el país. Incidir sobre la familia es actuar directamente sobre una serie de factores protectores y de equidad encadenados, que influyen en el capital humano y lo potencian. Una familia funcional genera mejores condiciones para ser más productiva, ofrece mayores posibilidades educativas, una mayor y mejor calidad de vida y de desarrollo de relaciones interpersonales más humanas y pacíficas. Tener buenas relaciones familiares es un buen negocio para todos.

Dado que la familia es el punto de encuentro de las situaciones que afectan la sociedad en su totalidad, la política de familia que busca impulsar este gobierno pretende sentar las bases para la democratización de las relaciones familiares, lo cual implica hacer realidad los principios En 1992 se diseñó el plan de acción en favor de la infancia – Pafi - en el que se reflejaron las siete metas del compromiso internacional y se definieron las estrategias para lograr los resultados. Este plan se elaboró en el gobierno con la información reportada por las entidades sectoriales respectivas. Las metas generales se refieren a la supervivencia, desarrollo y protección de la niñez. Disminuir la tasa de mortalidad infantil; reducir la tasa de mortalidad de menores de 5 años; disminuir la tasa de mortalidad materna; atenuar el porcentaje de desnutrición global; aminorar el porcentaje de la desnutrición crónica; incrementar el acceso al agua potable; elevar la tasa de

---

<sup>39</sup> En 1992 se diseñó el plan de acción en favor de la infancia – Pafi - en el que se reflejaron las siete metas del compromiso internacional y se definieron las estrategias para lograr los resultados. Este plan se elaboró en el gobierno con la información reportada por las entidades sectoriales respectivas. Las metas generales se refieren a la supervivencia, desarrollo y protección de la niñez. Disminuir la tasa de mortalidad infantil; reducir la tasa de mortalidad de menores de 5 años; disminuir la tasa de mortalidad materna; atenuar el porcentaje de desnutrición global; aminorar el porcentaje de la desnutrición crónica; incrementar el acceso al agua potable; elevar la tasa de escolaridad primaria; descender la tasa de analfabetismo (con énfasis en las mujeres), y mejorar y aplicar los programas para la población menor de 18 años en circunstancias especialmente difíciles.

escolaridad primaria; descender la tasa de analfabetismo (con énfasis en las mujeres), y mejorar y aplicar los programas para la población menor de 18 años en circunstancias especialmente difíciles.

para la producción y comercialización de alimentos; (u) apoyar la fortificación de alimentos de consumo básico que contribuyan a la prevención y control de las deficiencias de micronutrientes; (iii) fortalecer los mecanismos de control de la calidad de los alimentos; (iv) generar las estrategias nacionales y locales para garantizar la seguridad alimentaria; (y) fomentar la lactancia materna; (vi) respaldar los planes y programas específicos de los actuales planes de desarrollo departamental y municipal y los acuerdos de los pactos por la infancia; (vii) apoyar el desarrollo de la investigación y la vigilancia en aspectos nutricionales y alimentarios; (viii) actualizar el estado nutricional de la población menor de 5 años, evaluando las deficiencias de micronutrientes en la población en general con el fin de medir el impacto de las acciones de nutrición y alimentación que se adelantan; (ix) actualizar y difundir las guías alimentarias para la población colombiana, la hoja de balance de alimentos, la tabla de composición de alimentos colombianos, y la canasta nacional de alimentos de consumo básico entre otros.

El PNAN en sus estrategias nacionales de seguridad alimentaria actuará prioritariamente en los niños y niñas de las escuelas oficiales con énfasis en los sectores rurales y urbano-marginales que presenten mayores déficit nutricionales, mujeres embarazadas y madres lactantes y menores de siete años no cubiertos por hogares comunitarios.

### *c. Plan nacional contra la violencia intrafamiliar*

Las acciones para promover las buenas relaciones familiares, evitar la violencia intrafamiliar y contribuir a la construcción de una cultura de convivencia pacífica se desarrollarán a través del Plan nacional contra la violencia intrafamiliar. El plan generará las directrices nacionales que servirán de línea de base o estándar mínimo de atención para la articulación de las diferentes acciones preventivas, educativas, de apoyo, de atención y protección que darán nuevas y adecuadas respuestas a la problemática. Adicionalmente, el plan definirá las competencias institucionales, pondrá en marcha un código de ética y conducta para la intervención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil y adecuará los servicios existentes a las diferentes realidades locales para responder efectivamente a las necesidades de las poblaciones afectadas, y en especial las de las mujeres, niños y ancianos. De otra parte, se dará vigencia y se realizará el seguimiento a las medidas legales existentes y se velará por la aplicación oportuna y eficaz de los compromisos internacionales adquiridos. Se realizarán campañas permanentes y continuas de comunicación y movilización social, nacionales y municipales, que acompañen las acciones puntuales que se realicen localmente.



#### *d. Plan nacional contra las drogas*

Con el fin de atender de una manera integral el problema del consumo de drogas se creó el programa presidencial para afrontar el consumo de drogas el cual busca articular los diferentes esfuerzos sectoriales existentes en materia de prevención y tratamiento nacional como condiciones necesarias para afrontar la problemática del consumo de drogas en Colombia. Este programa pretende promover una transformación cultural y un mejoramiento de la calidad de vida a través del empoderamiento de la población, creando las condiciones necesarias para que las comunidades logren una comprensión integral de su realidad, desarrollen estrategias novedosas comunitarias, se apropien de sus problemas y propongan y ejecuten alternativas de solución. Así mismo, se busca estimular la conciencia pública sobre los problemas asociados al consumo de sustancias psicoactivas, fomentar las redes de apoyo interinstitucional; evaluar todos los centros de tratamiento, gestionar apoyos para los mejores centros y promover la investigación en ciencias sociales para conocer las razones por las cuales está creciendo el problema de abuso de drogas.

Estas directrices han estructurado sus intervenciones alrededor de cinco líneas de acción: generación de conciencia pública, trabajo de capacitación y formación de grupos específicos, mujeres, adolescentes, maestros, padres de familia, ejército y policía, periodistas, juntas de acción comunal y poblaciones especiales, investigación y evaluación, tratamiento y creación de vínculos internacionales. Dentro de las actividades se planea fortalecer las iniciativas que promuevan la generación de alternativas culturales, recreativas, deportivas y productivas para la juventud. Los entes locales promoverán actividades recreativas y culturales para los jóvenes en las casas de la cultura, apoyados con los bachilleres que se encuentren realizando el servicio social obligatorio.

#### *e. Programas de atención integral a la niñez*

La política está encaminada a promover la atención integral de la niñez y la solución de conflictos al interior de la familia y la comunidad, bajo los principios de compromiso, participación, equidad de género y respeto a las diferencias culturales y regionales, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

##### ◆ *Nuevos hogares comunitarios*

Se promoverá la atención integral a los niños pobres menores de 6 años. Para esto se crearán nuevos modelos de atención con la concurrencia del ICBF, las cajas de compensación familiar, los gobiernos municipales y las familias de los niños, entre otros actores. Para financiar este programa, las cajas reorientarán

parte de los recursos que obtienen del impuesto a la nómina hacia un nuevo objetivo social, la atención integral de los niños, y las entidades territoriales financiarán complementariamente el programa, aportando lotes e infraestructura.

Las cajas financiarán la atención integral a los niños menores de 6 años, que incluye el cuidado, la educación preescolar, el desarrollo psicosocial y motriz, y la recreación de los menores, para lograr esos objetivos se coordinarán sus acciones con la comunidad beneficiaria. La afiliación<sup>40</sup> al sistema de seguridad social en salud y la atención de los niños beneficiados (pobres de niveles 1 y 2 del SISBEN) se garantizará con los recursos del régimen subsidiado administrados por las cajas, lo cual permitirá la identificación del grado de desnutrición de los niños y poder responder a esta situación en forma integrada, suministrando los micro nutrientes y desarrollando otras acciones de prevención y promoción, como la desparasitación y la vacunación, contemplados en el Plan Obligatorio de Salud, POS, junto con el complemento nutricional que será financiado por el ICBF por niño atendido. Si el programa requiere adecuación o construcción de infraestructura, ésta podrá ser cofinanciada entre las cajas, donde existan, y el municipio. Las cajas de compensación en primera instancia serán las encargadas de la atención y coordinación de la estrategia con los demás actores para el logro de los objetivos. En los lugares donde no existan cajas de compensación el ICBF buscará otros socios como los municipios y las Organizaciones no gubernamentales, ONG.

No se manejará un único esquema de atención, pero los que se diseñen deberán garantizar la atención integral. Cada caja de compensación, de acuerdo con sus posibilidades y las características de su población, podrá estructurar el programa.

◆ *Iniciativas municipales para la atención al menor*

Este programa busca cualificar la atención y protección ofrecida a la población que tradicionalmente ha sido beneficiaria de los programas del ICBF, a través de la cofinanciación de iniciativas originadas por autogestión de la comunidad, el gobierno local, las empresas y las organizaciones presentes en la localidad. Se pretende que la solución a las deficiencias nutricionales y el cuidado y protección de los niños sean resueltos prioritariamente al interior de la familia, de la sociedad o del municipio. Las medidas relacionadas con las sanciones por infracción o contravención de la ley penal y por infracciones menores deberán privilegiar estrategias de solución al interior del hogar, en el hogar de los abuelos u otros parientes, vecinos o amigos, en la escuela, la iglesia, los centros de conciliación y

---

<sup>40</sup> La afiliación al régimen subsidiado de salud se hará progresivamente, en la medida que vayan quedando cupos disponibles o se pueda ampliar la cobertura.

en general dentro de la sociedad local. Con ello se busca desjudicializar los procesos menores y comprometer a la comunidad en la resolución de los mismos.

Independientemente de la propuesta de atención, estas iniciativas deberán incluir acciones para la atención integral de la niñez, con componentes de nutrición, salud, desarrollo psicosocial, recreación, resolución de conflictos familiares y de protección a los niños en situaciones difíciles, teniendo en cuenta las características regionales y culturales de la población y articulando la participación de la familia, la comunidad, el gobierno local y demás actores. Este tipo de propuestas pueden ser desarrolladas con la estrategia de planificación del plan de acción a favor de la infancia.

El ICBF y la Consejería de Política Social ofrecerán la asistencia técnica a los programas, y vigilarán y controlarán sus resultados.

#### *f. Juventudes*

Los programas de juventud buscan contribuir al mejoramiento del bien estar de los jóvenes fortaleciendo las cualidades, capacidades y aptitudes del individuo que conlleven a una formación integral, permitiendo su desarrollo físico, psicológico y social y propiciando una mejor y mayor participación activa de los jóvenes en el desarrollo del país.

Con el fin de afianzar las acciones del Estado dirigidas a los jóvenes y consolidar su participación en el desarrollo de la democracia, el gobierno nacional impulsará el sistema nacional de juventud y formulará un plan nacional de solidaridad juvenil para promover el servicio social y el voluntariado juvenil como forma de expresión y potencialidad para el trabajo. De la misma forma, prestará especial apoyo al proceso de resocialización de la población juvenil carcelaria.

El Ministerio de Educación Nacional prestará asistencia técnica a las entidades territoriales e instituciones públicas y privadas en el diseño, formulación y ejecución de planes, programas y proyectos dirigidos a la población joven, especialmente aquellos de escasos recursos. En coordinación con todas las organizaciones públicas y privadas que trabajen los temas, fortalecerá los proyectos de educación sexual en el ámbito nacional, regional, local e institucional y apoyará el fortalecimiento y adecuación de las casas de juventud.

#### *g. Políticas en reproducción responsable*

El ICBF, el ministerio y las secretarías de educación, así como el ministerio y las secretarías de salud estarán a cargo de fortalecer la educación sexual y reproductiva y la concientización de la reproducción responsable. En este sentido

es importante hacer énfasis en la población más pobre y con menor nivel educativo, dado que ésta presenta las tasas más altas de fecundidad, situación que incide en sus oportunidades para el desarrollo.

Se elaborará y pondrá en marcha el plan nacional de salud sexual y reproductiva liderado por el sector salud en coordinación con el sector educativo y el ICBF, abordando la salud sexual y la atención de la salud reproductiva en forma integral. Para esto se desarrollarán las siguientes líneas de acción: fortalecimiento de la capacidad gerencial de las instituciones de salud del país en salud sexual y reproductiva; promoción de la salud sexual y reproductiva sana y autónoma; prevención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, prevención y tratamiento de las enfermedades crónicas de los órganos reproductivos, promoción de la alimentación sana y prevención de los problemas derivados de la malnutrición; promoción de la convivencia pacífica y prevención de la violencia sexual y reproductiva al interior de la familia, la comunidad y las entidades de salud; y, capacitación y educación continua en salud sexual y reproductiva.

#### *h. Comunicación social*

Un componente fundamental en el gran cambio tendiente al nacimiento de una nueva cultura a favor de la familia es el de comunicación social, que acompañe de manera permanente nacional, departamental, municipal y en todos los establecimientos, escuelas, centros de salud, hospitales, hogares de bienestar, la puesta en marcha de las políticas. Se busca además generar una sensibilización y cambio de actitudes entre la población y promover un gran compromiso social a favor de la familia y la niñez.

## **2. Protección**

### *a. Protección especial para la población menor de 18 años<sup>41</sup>*

Los programas de protección especial se ejecutarán a través del sistema nacional de bienestar familiar. El plan de eficiencia en la protección tendrá como objetivos: revisar y actualizar las normas y procedimientos de la protección especial; adoptar mecanismos que agilicen los procesos jurídicos y administrativos; incrementar las medidas de ubicación familiar de los menores con preferencia a las medidas institucionales y en concordancia con las características regionales y culturales; desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional en todos los niveles

---

<sup>41</sup> La población objetivo de la protección especial son los menores de 18 años que se encuentran en circunstancias especialmente difíciles, relacionadas con: infractores y contraventores de la ley penal, menor trabajador, menor de y en la calle, explotados y abusados sexualmente, víctimas de la violencia y del conflicto armado, desplazados, abandonados o en peligro físico o moral.

territoriales para garantizar la atención integral y el seguimiento a los planes de acción de las entidades públicas y privadas; desarrollar estándares de calidad, poner al día los procesos de asesoría, supervisión y control en la prestación de los servicios, aplicar los criterios de calidad en las relaciones contractuales con las entidades prestatarias de los servicios de protección y reeducación, y poner al día el inventario calificado de la oferta institucional.

Las estrategias que se desarrollen en materia de protección especial, tendrán como objetivo mejorar la calidad de los servicios y garantizar que la medida sea adecuada, oportuna y ágil. Dado el alto índice de casos existentes que se encuentran represados en la actualidad se acudirá a la declaratoria de emergencia por un año para poder dar cumplimiento a la atención de los mismos y a su vez fortalecer las estrategias de seguimiento y control. Es necesario ampliar las competencias de conocimiento de los casos de protección especial a otros agentes del Estado, con el fin de garantizar la oportunidad en el conocimiento y aplicación de la medida y no limitar la aplicación de éstas a la disponibilidad de recursos institucionales existentes en la actualidad.

*b. Atención especial al discapacitado y al minusválido*

Esta política tiene como objetivo crear una cultura de tolerancia, de respeto a los derechos y de reconocimiento a las diferencias con base en los principios constitucionales de reconocimiento de la dignidad de la persona, sus derechos fundamentales, la equidad y la solidaridad.

El gobierno nacional en coordinación con las entidades territoriales pondrá en marcha el plan nacional de atención a las personas con discapacidad con carácter intersectorial, en enlace con las redes territoriales de discapacidad y las ONG. Este plan buscará disminuir la frecuencia de los eventos de discapacidad y minusvalía, mejorar el acceso y calidad de los servicios e incrementar la integración ocupacional y social, para asegurar la calidad de vida cotidiana de esta población.

Dentro de las líneas de acción están la reglamentación y protección jurídica, el desarrollo de sistemas de información, comunicación y cultura, la planeación y oferta de servicios, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica, la cooperación técnica, la investigación, y el seguimiento y evaluación. Estos lineamientos permitirán a los alcaldes incluir en los planes de desarrollo local acciones que permitan ajustar los recursos y las decisiones de la comunidad a las soluciones de la problemática local.

Se buscará enfatizar las acciones de prevención de la discapacidad, habilitación y rehabilitación, se promoverá la integración familiar y social así como educativa y

laboral, y se desarrollarán acciones para mejorar el acceso físico, cultural, recreativo y deportivo de esta población. Para esto último, se promoverá la realización de olimpiadas.

Se revisará el SISBEN y las tasas impositivas con el fin de reconocer los mayores costos en que incurre una familia que vive con un miembro discapacitado y se crearán incentivos para la contratación laboral de esta población. Así mismo, se incluirá a la población discapacitada dentro del sistema de información de empleo del Sena y esta misma entidad proveerá cursos de capacitación para el trabajo con discapacitados en las áreas en que las empresas lo requieran cuando utilizan esta clase de trabajadores.

### *c. Protección especial a la población mayor de 60 años*

La protección de la población mayor de 60 años se llevará a cabo en coordinación con las entidades territoriales principalmente a través de las siguientes estrategias: la incorporación voluntaria de esta población al programa jornada escolar complementaria para el cambio con el fin de ocupar el tiempo libre de los ancianos y potenciar los aportes de su experiencia a las nuevas generaciones y la entrega de subsidios a ancianos pobres a través del programa Revivir. Igualmente, los jóvenes que se encuentran prestando el servicio social obligatorio podrán realizar su trabajo en las instituciones que atienden la población de la tercera edad. Adicionalmente se propenderá porque el anciano sea vinculado al régimen subsidiado de salud. Para lograr una mayor cobertura se debe incorporar el programa a los planes territoriales de desarrollo, con el fin de institucionalizar el programa en el municipio.

## **3. Institucionales**

### *a. Sistema nacional de bienestar familiar*

El gobierno nacional reformará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, pondrá en operación el Sistema nacional de bienestar familiar, SNBF, y propenderá por su puesta en marcha territorial con el fin de generar las condiciones para que se actúe ínter institucionalmente y con la participación de la sociedad civil en torno a la política de familia y niñez.

El SNBF estará regido por el ICBF, que coordinará las distintas entidades que conforman el sistema, y así articulado, reunirá las iniciativas públicas, privadas, comunitarias y solidarias que atiendan las necesidades inherentes al desarrollo del capital humano y social. Su principal tarea será la de concertar compromisos, coordinando las acciones entre los sectores, el gobierno, los entes territoriales, los organismos de cooperación internacional y la comunidad. El Estado focalizará sus

acciones principalmente en la definición de políticas y en la vigilancia y control del SNBF.

A los entes territoriales les corresponde plantear alternativas efectivas para el logro de los objetivos, generando sus propios procesos de atención a la niñez. La operación directa se realizará con participación de la comunidad. El sistema buscará aliados estratégicos para alcanzar los fines de la política utilizando las formas de legitimidad social, la escuela, los medios de comunicación, la iglesia, entre otras, que apoyen los procesos de construcción del capital social y humano.

*b. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

Dadas las competencias y responsabilidades vigentes actualmente para los gobiernos locales sobre los programas sociales se pone en evidencia la necesidad de redefinir las funciones y operación del Instituto y su relación con el sistema nacional de bienestar familiar.

El Instituto debe iniciar un proceso gradual de descentralización, donde se utilicen diversas estrategias para lograr este objetivo. Estas estrategias pueden ir desde cofinanciar programas de atención a la niñez de iniciativa territorial, hasta entregar unos recursos a los municipios para que se garantice la atención. El ICBF definirá, de acuerdo con el municipio o departamento, la modalidad que adopte, buscando el impacto de las acciones, la sostenibilidad técnica y financiera y la difusión de modelos exitosos. Un ejemplo en este tipo de convenios puede ser el pro puesto en el programa de iniciativa municipal, descrito en las estrategias de promoción y prevención.

*c. Plan de acción a favor de la infancia, Pafi*

El gobierno nacional promoverá el cumplimiento de las metas establecidas en el Pafi, mediante la coordinación con las entidades responsables en el nivel nacional, con los grupos intersectoriales departamentales y con los organismos de planeación territorial, para gestionar la inclusión, ejecución y seguimiento de las políticas de familia e infancia en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.