



## PROYECTO DE LEY NUMERO DE 2015 CÁMARA

”Por medio del cual se establecen los lineamientos de la jornada única para la educación básica primaria y secundaria en las instituciones educativas oficiales en Colombia, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1753/2015 Por medio del cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo”

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA

### Artículo 1º: **DEFINICION**

La **jornada única**, es un modelo de formación y atención diferencial y pertinente que pretende disminuir la brecha existente en la educación en Colombia, permitiendo que todas las instituciones educativas oficiales ofrezcan educación de calidad, en condiciones de equidad e igualdad, para todos los niños y adolescentes que ingresen a las instituciones oficiales en el País.

La **jornada única**, es de carácter obligatorio para todos los estudiantes que ingresen a hacer su año lectivo. Tendrá una intensidad horaria que no podrá ser menor de siete (7) horas diarias, y sus contenidos responderán a (1) un enfoque integral, diferencial y progresivo de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; y (2) a un progresivo desarrollo de competencias individuales y colectivas que conduzcan a promocionar ciudadanos autónomos, hábiles, emprendedores y transformadores.

### ARTICULO 2º: **OBJETIVO GENERAL**

Mejorar el modelo educativo colombiano logrando educadores y educandos altamente competentes con resultados consecuentes en pruebas internacionales de referencia. Aproximar el nivel de la educación pública y el perfil del estudiante de establecimientos públicos a los niveles y perfiles de la educación privada; e igualar, el nivel de la educación rural al de la educación urbana.

### ARTICULO 3º: **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

Los objetivos específicos de la presente Ley buscan agregar y fortalecer la prestación del servicio educativo en los siguientes aspectos:



1. Más instructores calificados para mayor alcance en áreas de formación como deporte y cultura.
2. Más docentes y mejor formación docente
3. Instituciones educativas oficiales bilingües y reforzamiento en áreas como matemáticas, ciencias y español
4. Formación en valores y habilidades blandas
5. Formación técnica y de emprendimiento
6. Lograr infraestructura y entornos educativos apropiados

#### ARTICULO 4º: **PILARES DE LA JORNADA ESCOLAR COMPLETA**

1. Doble alimentación: Para garantizar un adecuado desarrollo de los estudiantes, el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Educación y con las entidades responsables de esta política, proveerán dos (2) comidas en la jornada única (desayuno y almuerzo).

La pertinencia, valor nutricional, adecuada preparación y provisión será garantizada por el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, los entes territoriales, las instituciones educativas y/u operadores especializados.

En aquellas instituciones administradas por vía de concesión y/o alianzas público privadas, será responsabilidad del concesionario y/o administrador proveer la alimentación con los estándares de calidad y valor nutricional determinados por el Ministerio de Educación Nacional.

2. Doble titulación: El servicio público de educación garantizará el acceso a todos los estudiantes de los dos (2) últimos grados del bachillerato a programas de formación técnica de calidad. El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas a las que haya lugar para la adecuada implementación de esta doble titulación, en concurrencia con el SENA y otros establecimientos de educación técnica públicos y privados.
3. Salario competitivo: Determínese un salario básico docente que incentive el acceso a la profesión docente de calidad y su ejercicio en comunidades muy vulnerables y áreas rurales. El sistema educativo impulsará un plan de



formación docente que atienda al modelo y objetivos planteados en esta ley.

4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura de las instituciones educativas: En materia de infraestructura y dotación escolar el Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales implementarán, en un término inferior a doce **(12)** meses a partir de la expedición de esta ley, un sistema de información en tiempo real, oportuno y verificable en materia De infraestructura escolar, que permita detectar déficits en estas áreas y tomar las medidas necesarias para garantizar en forma gradual y escalonada su financiamiento y asegurar la adecuada prestación del servicio.

#### **ARTÍCULO 5º: PERMANENCIA EN SISTEMA EDUCATIVO:**

La educación y demás derechos de los niños, niñas y adolescentes son corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; el Estado garantiza el acceso a la educación. La permanencia en el sistema educativo es función social y vehículo para lograr la equidad y la adecuada movilidad social; (por ende se privilegiará el acceso y permanencia a los programas de asistencia social del Estado para aquellas familias, hogares y personas que logren la permanencia de sus hijos y/o dependientes menores en el sistema educativo, evitando así la deserción.

Para el cumplimiento de lo anterior el Gobierno Nacional definirá cuales programas sociales y mediante qué procedimientos privilegiará la permanencia en el sistema educativo.

El Ministerio de Educación Nacional y los entes territoriales tomarán las medidas necesarias de coordinación con las demás entidades del Gobierno Nacional para construir e implementar una adecuada base de datos, estadística e información real, verificable y confiable en materia de acceso, permanencia y deserción escolar, para la correcta implementación y desarrollo de este artículo.

#### **ARTÍCULO 6º. INCENTIVOS A EXCELENCIA ACADÉMICA:**

Aquellos estudiantes de nivel superior y muy superior en las pruebas Saber 11 que opten por la formación docente en la educación superior gozarán de beneficios e incentivos para sus estudios de pregrado. Igualmente, para los docentes en planta se brindarán incentivos para proyectos de investigación y acceso al estudio de posgrados a nivel de especialización, maestría y/o doctorado. Para ello, el



Gobierno Nacional efectuará la reglamentación correspondiente buscando incentivar, atraer y retener un talento humano de calidad y continua formación en la labor docente.

Artículo 7°. **ENTIDADES RESPONSABLES:**

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Departamento Nacional de Planeación DNP y las instituciones educativas son las autoridades competentes para estructurar y poner en marcha la jornada escolar completa o jornada única, en las instituciones educativas oficiales en función de los pilares y lineamientos descritos. De acuerdo a su clasificación certificados y no certificadas.

ARTICULO 8º: **FUENTES DE FINANCIACION:**

Podrán ser fuentes de financiación los recursos provenientes de:

1. Sistema general de participaciones SGP.
2. Recursos del Sistema General de Regalías SGR
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Recursos de asociaciones público privadas APP.
5. Recursos propios de las entidades territoriales.

ARTÍCULO 9º. **IMPLEMENTACIÓN:**

El servicio público educativo debe ser ofrecido en jornada única, garantizando así la equidad e igualdad para los alumnos sin importar su condición, raza o nivel socioeconómico. Con la rectoría del Ministerio de Educación Nacional y conforme a cronograma plurianual a 10 años concertado con Ministerio de Hacienda, DNP y demás entidades responsables, a partir de la promulgación de esta ley se implementa gradualmente la JORNADA UNICA aprovechando la preexistencia de condiciones favorables para ello en muchas instituciones y municipios.

El Ministerio de Educación reglamentará lo referente a los contenidos, metodologías, procedimientos, materiales, entornos, también lo referente a roles y mecanismos de construcción entre entes públicos y/o privados en virtud del principio corresponsabilidad.



## **ARTÍCULO 10º. DEROGATORIAS:**

La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que sean contrarias.

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Esta exposición de motivos está dividida en cuatro secciones. La primera (I) abordará los temas de equidad y movilidad social en materia de educación, la segunda (II) se ocupará del papel de Colombia en el contexto internacional en materia de educación, el tercero (III) se enfocará en el tema de desigualdad como afectación derivada de una educación deficiente y, el cuarto (IV) abordará el tema de la infraestructura en la educación. Logrando abordar que se cumpla lo aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”.

#### **I. LA EDUCACIÓN COMO FACTOR DE EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL**

Para alcanzar una sociedad donde brille la equidad y las oportunidades, la educación debe ser protagonista del cambio social y el gran vehículo para aprovechar el bono demográfico con un país joven, lleno de talento. Un país que alcanza una educación de calidad, de la mano con una cobertura generalizada, está formando sus ciudadanos para hacer de su conocimiento una fuente de riqueza.

Hoy, Colombia presenta grandes desafíos en materia de Desarrollo Infantil Temprano, calidad docente, capacidad de aprendizaje, deserción, bajo ingreso a la educación superior y una desconexión entre la formación académica y las demandas del mercado laboral.

Según estudios especializados sobre la materia de la educación, tanto en cobertura como en la calidad de los aprendizajes, lo que afecta a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos, a las zonas rurales, a ciertas regiones geográficas y a las etnias minoritarias.

En términos de cobertura, se observan altas desigualdades según el nivel socioeconómico de los niños y el área donde residen, en particular en los primeros y últimos años de escolaridad. Mientras el 71% de los niños del quintil de ingreso más pobre no asiste a la formación preescolar, el 88% del quintil más rico si lo hace.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> AA.VV. DUARTE, Jesús y otros. “Calidad, Igualdad y Equidad en la Educación Colombiana”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)



En la secundaria, el 77% de los jóvenes de 13 a 17 años del quintil de ingreso más pobres asiste a la secundaria, mientras el 92% de los jóvenes más rico lo hace. Similares inequidades se observan entre los niños y jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales.<sup>2</sup>

De acuerdo con la literatura internacional especializada sobre la materia, se pueden definir los factores de *equidad* e *igualdad* como catalizadores de los factores necesarios para una adecuada movilidad social basada en educación, mejoramiento de las competencias de la población, tecnificación del talento humano y, por ende, un desarrollo general jalonado por una población con mayor acceso a oportunidades.

En este sentido se puede definir *igualdad* como la distribución de los aprendizajes entre determinados subgrupos de la población según nivel socioeconómico de los estudiantes (NSE), zona geográfica y sector en el que opera la escuela.<sup>3</sup>

Consecuentemente, *equidad* se entiende como la distribución de los aprendizajes también entre alumnos de determinados subgrupos de la población, pero teniendo en cuenta la distribución de los recursos y procesos en las escuelas a las que asisten estos alumnos.<sup>4</sup>

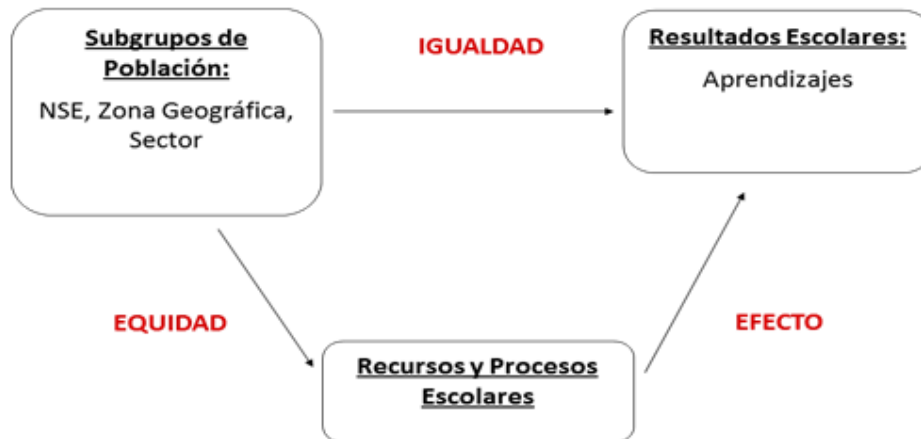
---

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> Las definiciones de *equidad* e *igualdad* encuentran su asidero en los estudios adelantados en materia de educación por el BID, los cuales se apoyan en las tesis del Profesor J. Douglas Willms en sus análisis en materia de comparación de las pruebas de rendimiento de los Estados en particular (Ej. SABER), frente a aquellas aplicadas por la OECD (PISA). Véase “*Student Engagement at School: A Sense of Belonging and Participation*”. Willms (2003). [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



**Figura 1: Modelo conceptual de análisis**



Fuente: Willms (2011)

Ahora bien, la Corte Constitucional colombiana al referirse al derecho a la educación ha señalado:

*“[...] La educación vista como derecho fundamental y como servicio público, ha sido reconocida por la doctrina nacional e internacional como un derecho de contenido prestacional que comprende cuatro dimensiones: a) disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas suficientes para todos los que soliciten el servicio; b) la accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto; c) adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y, d) aceptabilidad, que hace referencia a la calidad de la educación que debe brindarse. [...]”<sup>5</sup>*

Al encontrarnos en un Estado con profundas inequidades, no es de extrañar que la educación privada supere con creces a la educación pública, siendo esta segunda la de mayor interés para el Estado, al depender la mayor parte de la población de

<sup>5</sup> Sentencia T – 779/11, Expediente T-3098366, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



ella como derecho y servicio público, tal y como lo dispone la Carta Política y se ha desarrollado en la jurisprudencia constitucional.

En este sentido, los resultados, al carecer el Estado de la capacidad de ofrecer el mismo nivel de educación, se ven distorsionados al no verse satisfechos los criterios de *equidad e igualdad*.

Las variables socioeconómicas se asocian con los resultados de las pruebas de manera distinta cuando se desagrega esta relación al interior de las escuelas y entre las escuelas. El nivel socioeconómico promedio de los estudiantes tiene una relación más pronunciada con desempeño de las escuelas públicas frente a las privadas.

La elevada segregación de las escuelas profundiza aún más la relación entre las variables socioeconómicas de los estudiantes y el rendimiento de los estudiantes (públicos vs. privados), debido a los efectos composicionales. Los estudiantes más pobres tienden a ser afectados negativamente doblemente, primero por su condición socioeconómica y luego por estudiar en escuelas donde mayoritariamente asisten familias pobres.

Los estudiantes más ricos, por el contrario, tienden a ser afectados positivamente ya que la composición de una escuela de alumnado rico aumenta la probabilidad de obtener mejores resultados (doble y triple riesgo de los efectos composicionales). Así, el sistema educativo en Colombia experimenta una situación en la que los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje desiguales originadas en las condiciones socioeconómicas con las que llegan al sistema escolar, las cuales a su vez se potencian debido a la alta segregación socioeconómica de las escuelas y a que en su interior las escuelas tienden a desfavorecer académicamente a los estudiantes con más bajos NSE.<sup>6</sup>

Las conclusiones que arroja la literatura internacional (BID, PISA, OECD, *inter alia*) permiten delimitar gran parte de los problemas en materia de *igualdad y equidad* en acceso y calidad de la educación, como un limitante a la escasa movilidad social derivada de un proceso truncado desde su génesis para la mayoría de la población.

Ello se manifiesta en que los resultados confirman que en Colombia existen altas desigualdades en los resultados académicos de los estudiantes, lo que está

---

<sup>6</sup> AA.VV. DUARTE, Jesús y otros. “*Calidad, Igualdad y Equidad en la Educación Colombiana*”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)





asociado al nivel socioeconómico de sus familias y al tipo de gestión y zona geográfica de las escuelas a las que asisten.<sup>7</sup>

En igual sentido, se presenta una inequitativa distribución de recursos escolares, con clara desventaja para las escuelas que atienden a los alumnos de los quintiles más pobres de la población y las escuelas públicas urbanas y rurales, lo que se asocia a su vez con desiguales probabilidades para que los estudiantes alcancen niveles adecuados en las pruebas de aprendizaje.<sup>8</sup>

La elevada segregación socioeconómica de las escuelas profundiza aún más la relación entre las variables socioeconómicas de los estudiantes y los resultados que obtienen en las pruebas, debido a los efectos composicionales de las escuelas.

Los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje desiguales originadas en las condiciones socioeconómicas con las que llegan al sistema escolar, las cuales a su vez se potencian debido a la alta segregación socioeconómica de las escuelas y a que en su interior las escuelas de los estudiantes con más bajos NSE tienden a estar en desventaja académica.<sup>9</sup>

Como veremos en el siguiente apartado de esta exposición de motivos, los resultados de las pruebas PISA y SABER demuestran que nuestros estudiantes no están adquiriendo las herramientas necesarias que les permitan integrarse de manera productiva a un mundo cada vez más globalizado.

De manera concluyente, vemos cómo existen inequidades importantes que dependen del lugar de nacimiento del individuo, el estrato socioeconómico de su familia y la naturaleza de la institución educativa a la que asiste. Esto es contrario a lo que debe suceder en un país con igualdad de oportunidades. Es necesario mejorar la calidad de la educación para todos los niños y jóvenes para aumentar de manera significativa el logro educativo, reducir las inequidades y promover la

---

<sup>7</sup> Véase WILLMS, J. D. 2011. “*Quality, Equality, and Equity in Latin American Schools*”. Presentación en el ICFES, Bogotá D.C., 21 de septiembre del 2001.

<sup>8</sup> Véase SARMIENTO, A. y BECERRA, L. 2000. “*La Incidencia del Plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico*”, en *Coyuntura Social*, N° 22, Bogotá D.C., Fedesarrollo.

<sup>9</sup> WILMS, Douglas J. “*Student Engagement: A Leadership Priority*”. Summer 2011 – Interview Series. Volume III, Issue 2. Gobierno de Ontario (Canadá).



movilidad social.<sup>10</sup>

## II. LA EDUCACIÓN COLOMBIANA FRENTE AL CONTEXTO INTERNACIONAL

En el 2012 ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay) participaron en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés).

Esta prueba evaluó lo que los jóvenes de 15 años saben y pueden hacer en matemática, lectura y ciencia en 65 sistemas educativos. Los resultados desagregados arrojan lo siguiente:

- En matemática, lectura y ciencia, los países latinoamericanos se desempeñaron entre los 20 con peores resultados. Para el caso en concreto, Colombia, entre los 65 Estados evaluados ocupó el puesto 62.<sup>11</sup>
- En cuanto a lectura, Colombia ocupó el lugar 57 entre los 65 Estados evaluados.<sup>12</sup>
- En ciencia Colombia, ocupó el puesto 60 entre los 65 Estados evaluados.
- El ranking de matemáticas concluyó que Colombia ocupa el lugar 8 entre los 10 Estados latinoamericanos y del Caribe.<sup>13</sup>
- En Colombia las únicas cuatro ciudades con una muestra representativa (Bogotá, Cali, Manizales y Medellín) se desempeñaron en general mejor que el promedio nacional en matemática y ciencia y peor en lectura.<sup>14</sup>

Las pruebas de la OCDE<sup>15</sup> concluyeron que:

---

<sup>10</sup> FEDESARROLLO, Cuaderno No. 49. Edición marzo de 2014. Bogotá D.C.

<sup>11</sup> OCDE (2013). PISA 2012, Vol. I, Cuadro I.A.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> OCDE (2013). PISA 2012, Vol. I, Cuadro I.A y OCDE (2011). PISA 2009, Cuadro 3.1

<sup>14</sup> BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. América Latina en PISA 2012: ¿cómo le fue a la región? / María Soledad Bos, Alejandro J. Ganimian, Emiliana Vegas.

<sup>15</sup> Información tomada de: OECD. (2013). PISA 2012 Results: *What Students Know and Can Do*:



- En matemáticas, lectura y ciencia, los países latinoamericanos se desempeñaron entre los 20 con peores resultados. (Colombia es el puesto 8 de 10).
- En las tres materias, Chile se ubica en la primer posición de la región y Perú en la última.
- El alumno promedio sólo alcanza el nivel más bajo de desempeño en las Pruebas PISA.
- Siete países de la región tienen un puntaje promedio en matemáticas debajo del nivel 2 (de 6 niveles de desempeño), que es considerado como el umbral mínimo para contar con las competencias básicas en esta materia.
- Los alumnos que están debajo el nivel 2 no pueden interpretar y reconocer preguntas que requieren más que una inferencia directa. No pueden usar algoritmos básicos, fórmulas o procedimientos para resolver problemas usando números enteros ni interpretar resultados literalmente.
- La única excepción en la región es Chile, que cruza ese umbral por un escaso margen.
- A diferencia de en la prueba de matemática, en lectura, Costa Rica superó a México y Uruguay y Colombia superó a Argentina en su desempeño promedio.
- En ciencia, Chile se distinguió del resto de la región.
- A diferencia de en la prueba de matemática, en ciencia, Costa Rica superó a México y Uruguay en su desempeño promedio.
- En matemática, el alumno promedio de la región está más de cinco años de escolaridad detrás de su par en el líder del ranking, Shanghái-China.
- Si se lo compara con el alumno promedio de la OCDE en matemáticas, el latinoamericano está más de dos años de escolaridad retrasado.

---

*Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I).* [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



- Países con ingresos por persona similares se desempeñaron mucho mejor. En matemáticas, Letonia y Lituania con un ingreso por persona similar al de Chile (puesto 51), se ubicaron en las posiciones 28 y 37 en matemática. Vietnam, con ingreso por persona inferior al de Perú (puesto 65), se ubicó en la posición 17.

A manera de colofón, nos permitimos resaltar que para 2009 Colombia había ocupado el puesto 52 de 65 países evaluados, sin embargo tres años después encontramos que los resultados de 2012 nos ubican en una posición más baja de la que nos encontrábamos. Los estudiantes no han adquirido las competencias necesarias para aplicar sus conocimientos y habilidades a la hora de resolver problemas en el área de matemáticas, ciencias y lectura, este resultado es un indicador de que Colombia está empeorando en su calidad educativa.

En bilingüismo los resultados tampoco son buenos, en el índice del nivel de inglés (EF EPI) para el año 2012, Colombia quedó en el *Nivel Muy Bajo*, lo que significa que la habilidad promedio de inglés de los adultos en nuestro país no alcanza los estándares promedios requeridos para el dominio del idioma.

Los análisis efectuados permiten concluir de manera general y uniforme que los países que obtienen buenos resultados en las pruebas internacionales trabajan en cinco aspectos esenciales:

1. Talento Humano de Calidad. Selección rigurosa de docentes y directivos, evaluación periódica y formación inicial y continua.
2. Autonomía. Garantizar autonomía pedagógica y administrativa a las instituciones educativas para que desarrollen proyectos pedagógicos pertinentes y logren una efectiva adecuación curricular a sus realidades y contextos.
3. Seguimiento. Dar continuidad a procesos, prioridades, docentes y estudiantes.
4. Trabajo en Equipo. Participación plural en el desarrollo del “Proyecto Educativo Institucional” (PEI).
5. No discriminación. Los estudiantes, sin importar su condición social, género o lugar de residencia, deben gozar de iguales garantías y herramientas para obtener



resultados semejantes.<sup>16</sup>

### III. LA DESIGUALDAD EN MATERIA DE EDUCACIÓN

#### 1. La desigualdad y su afectación.

Como se ilustró en los apartados precedentes en materia de *equidad e igualdad*, así como el papel de Colombia en el contexto internacional en materia de educación, otro elemento fundamental para una revisión legislativa y toma de medidas de coyuntura que permitan la solución de los problemas educativos en la población colombiana a largo y mediano plazo es la *desigualdad*.

En este sentido, es pertinente preguntarse por qué las reformas o análisis únicamente estriban sobre la educación superior, en donde la cobertura (pública y privada) ofrece un gama amplia, aún cuando en materia educativa es muy difícil llegar a proveer profesionales de calidad si la sistemática preparación que deviene incluso desde el Desarrollo Infantil temprano (DIT) presenta brechas importantes en cuanto a acceso, pertinencia, calidad y cobertura.

De otra parte, los niveles de desigualdad en las variables asociadas a la educación básica y media: acceso, permanencia y logro educativo constituyen un fin en sí mismo y una forma de medir las potencialidades de crecimiento de un país. El efecto que tiene la educación sobre los ingresos futuros puede generar situaciones desiguales, algunas de las cuales la sociedad debería compensar. Esta es una manera de empezar a prevenir desigualdades futuras.<sup>17</sup>

Sobre este particular, se encuentra un desempeño superior en los colegios privados sobre los públicos.

Otro de los factores familiares explica un porcentaje importante del rendimiento escolar. Estas características son una constante para varios países y de ahí la importancia de su inclusión en el análisis de la desigualdad, pero sobre todo igualdad de oportunidades. La preocupación de esta corriente de pensamiento ha sido profundizar en el estudio sobre aquellos aspectos que pueden reducir o

<sup>16</sup> Véase: DE ZUBIRÍA SAMPER, Julián. "Las Pruebas Pisa: ¿cómo mejorar los resultados?". Razón Pública. Abril de 2014. [www.razonpublica.com](http://www.razonpublica.com)

<sup>17</sup> ICFES. ESTUDIOS, SABER INVESTIGAR. *Análisis de la evolución de la igualdad de oportunidades en educación media, en una perspectiva internacional. El caso de Colombia*. Noviembre de 2012. Bogotá D.C. ISBN 978-958-11-0595-3



exacerbar los niveles de desigualdad en las diferentes sociedades, pero, principalmente, en aquellos que diferencian las oportunidades iniciales vividas por los individuos y sobre los cuales debería existir un esfuerzo, ya sea para reducirlas o compensarlas, por parte de la sociedad.

Los objetivos de la educación van más allá de incrementos en productividad vía capital humano. De otra parte, aún siendo imposible la redistribución de la educación, si se reorientan las iniciativas que constituyen la base del proceso educativo, es posible que los resultados finales sean más equitativos.

En un reciente estudio el ICFES determinó que:

*“[...] El estudio de la desigualdad de oportunidades exige una discusión sobre los umbrales que separan las variables que pueden considerarse circunstancias enfrentadas por los individuos de aquellas pertenecientes a su dominio o control. [...]”<sup>18</sup>*

A más de lo relacionado con las pruebas internacionales (PISA – OECD), los hallazgos mediante el uso de la prueba *SABER 11* muestran la correlación sobre el desempeño por área indicando una diferencia sistemática entre colegios públicos y privados. Esto quiere decir que las técnicas de enseñanza, el tamaño de los cursos y todos aquellos insumos que discrecionalmente puede manejar el plantel educativo, están ayudando a tener estudiantes con rendimientos más homogéneos en los colegios privados.<sup>19</sup>

Colombia ha hecho esfuerzos importantes por mejorar el acceso a la educación, al igual que su calidad y su pertinencia. Sin embargo, todavía existen grandes retos, especialmente si se tiene en cuenta que el país ocupa el puesto 98 en el pilar de Educación Primaria y Salud –luego de perder 13 posiciones– y el puesto 60 en el de Educación Superior y Formación para el Trabajo, entre 148 países, según el más reciente *Reporte Global de Competitividad 2013 - 2014* del Foro Económico Mundial (WEF, por su sigla en inglés).

La situación es aún más preocupante si se mira el *Anuario de Competitividad Mundial* del *Institute for Management Development* (IMD), en el que entre 60

---

<sup>18</sup> *Ibíd.* Pg. 27

<sup>19</sup> *Ibíd.* Pg. 30



países, el país ocupa el puesto 58 en el pilar de Educación.<sup>20</sup>

La desigualdad en un país mejora en la medida en que se reparten más las oportunidades. Para ello, se deben garantizar, entre otras, el aumento de las capacidades de las personas por la vía de la educación y la capacitación con calidad y el aumento de las oportunidades por vía del empleo, generando inversión en la economía real.

Las desigualdades educativas son producidas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos. Tales desigualdades se derivan de las que ya existen entre los distintos estratos sociales, o de la sociedad donde los sistemas educativos están inmersos.

Un análisis empírico que vincula la educación con la desigualdad y el crecimiento en América Latina, asocia el alto grado de desnivel del ingreso en la región con la creciente brecha educativa generada por los conocidos índices de fracaso y de deserción escolar así como por la escasa escolaridad de la fuerza de trabajo.<sup>21</sup>

Las desigualdades se vinculan con factores tales como:

- Calidad. La educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.
- Pertinencia curricular (PEI). Los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuyas distintas culturas no son consideradas.
- Docentes. Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores, también integrantes

---

<sup>20</sup> Véase: INFORME NACIONAL DE COMPETITIVIDAD 2013 – 2014. Consejo Privado de Competitividad. Bogotá D.C. Octubre de 2013. ISSN 2016-1430.

<sup>21</sup> LONDOÑO, Juan Luis. “Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica”. En: PNUD, 1998. Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998.



de las sociedades de las que aquellos forman parte.<sup>22</sup>

## **2. La nutrición como factor determinante para obtener estudiantes de calidad.**

Es determinante para el adecuado desempeño que tendrán a lo largo de su vida académica y, siendo éste un factor determinante para acceder a una educación superior de calidad y la obtención de mejores trabajos, mejor remunerados y cada vez más demandantes y especializados, la nutrición (o mal nutrición) es en esencia uno de los factores que más afectan el desempeño estudiantil, convirtiéndose en un factor de desequilibrio y *desigualdad*.

La nutrición de calidad debe provenir del adecuado balance que debe existir entre los medios de producción, acceso y obtención y, en aquellas situaciones de vulnerabilidad en donde no puedan ser provistos por la familia, el Estado deberá garantizarlos como se explicará a continuación.

Una adecuada nutrición permite tener un niño sano, en correcta formación y desarrollo y con unas competencias y capacidades que le garanticen igualdad de acceso a oportunidades.

La nutrición se fundamenta en alimentos de calidad, un adecuado balance nutricional y una dieta pertinente para que los menores se desarrollen adecuadamente y, consecuentemente, cuenten con todas las herramientas biológicas necesarias para que el aprendizaje sea adecuado, el cerebro tenga desarrollo y por ende las habilidades, talentos, procesos cognitivos y aprendizaje no se vea limitado por deficiencias nutricionales, vitamínicas, enfermedades asociadas a la mala nutrición y/o a la deficiencia crónica catalizada por una inadecuada o mala nutrición.

La adecuada nutrición es un transversal al proceso de formación y educación y por ende guarda estrecha relación con los Derechos a la Educación, Derecho a la Salud y Derecho a la Alimentación.

En este sentido, la Constitución Política establece el derecho a la alimentación equilibrada como un derecho fundamental de los niños (Artículo 44), incluso garantizando este derecho al que está por nacer y la protección de la mujer en embarazo (Artículo 43) y, en cuanto a protección especial a la producción alimentaria y mecanismos para lograrlo, estos se cristalizan en los artículos 64, 65, 66, 78, y 81 de la Carta Política.

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*





Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en el año 2010, alrededor de 925 millones de personas estaban “subnutridas”, es decir aproximadamente el 16% de la población de los países en desarrollo, dos mil millones de personas carecen de vitaminas y minerales esenciales en sus alimentos, seis millones de niños mueren todos los años de malnutrición o enfermedades conexas, es decir, de factores que se pueden prevenir. La gran mayoría de quienes padecen hambre y malnutrición son mujeres y niñas que viven en zonas rurales con escaso acceso a la tierra y a los recursos productivos.<sup>23</sup>

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los derechos colectivos (incluido el de la adecuada alimentación) en la Sentencia C - 1489 de 2000, en donde señaló la importancia de la obligación del Estado Colombiano para adoptar medidas de carácter legislativo como apropiadas para garantizar el pleno ejercicio de los Derechos Económicos Sociales y Culturales:

*“[...] Las medidas legislativas pueden resultar en muchos casos no solo apropiadas sino, incluso, indispensables, a efectos de alcanzar la plena satisfacción del derecho a la alimentación. La ley, ciertamente, tiene una importancia innegable en el desarrollo de estos derechos, pues no se ve como pueda dejarse de acudir a ella para derogar normas jurídicas que resultan manifiestamente contrarias a las obligaciones contraídas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y para organizar los servicios públicos, asumir las prestaciones a cargo del Estado, determinar las partidas presupuestales necesarias para el efecto y en fin, diseñar un plan ordenado que establezca prioridades y recursos. [...]”*

Siendo la adecuada alimentación un factor determinante para el adecuado desarrollo educativo, éste también tiene réditos en cuanto a la prevención y adecuada salud tal y como lo demuestran estudios internacionales que determinaron que las intervenciones básicas, como asegurar que los estudiantes tengan una visión y audición adecuadas, con las vacunas al día y estén desparasitados, obtienen mejor rendimiento académico.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Véase: “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010 – 2011”. FAO. Roma 2011. ISBN 978- 92 – 5 – 306768 – 8.

<sup>24</sup> Op. Cit. 23 Pág. 56 “Todas estas son intervenciones costo eficientes y que deben estar a cargo de las secretarías de salud y en los entes territoriales”.



Por ello, este proyecto de ley considera impostergable que en los colegios públicos y para todos los estudiantes, haya alimentación gratuita y completa con un adecuado acompañamiento nutricional y desarrollo de buenos hábitos para una vida saludable como un factor determinante para la mitigación de la *desigualdad* en materia de educación.

### **3. La educación rural vs. la educación urbana.**

Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN), en el sector rural colombiano el aislamiento y el uso del trabajo infantil para la generación del ingreso familiar, así como el bajo nivel de escolaridad de los padres, tienen un impacto negativo en el acceso de los niños a la escuela.

Las tasas de deserción y repitencia son más altas en las zonas rurales que en las urbanas, así como el número de niños que nunca ha sido atendido por el sector educativo. La tasa de cobertura en las áreas rurales es de 30% comparada con 65% de las urbanas, y la tasa de deserción a nivel rural es de 10.9%, mientras en las ciudades ésta es de 2.5%. La participación en los programas de preescolar es de menos de 4% en las zonas rurales.

Sumado a estas dificultades está la debilidad en la capacidad institucional de los municipios. Si bien el proceso de descentralización que se puso en marcha en el país les transfirió a los municipios e instituciones educativas la responsabilidad de preparar los planes educativos, en la mayoría de los casos se carece de la capacidad para asumir esta misión.<sup>25</sup>

De acuerdo con las pruebas PISA de la OCDE (2012), en Colombia las ciudades con una muestra representativa (Bogotá, Cali, Manizales y Medellín) se desempeñaron en general mejor que el promedio nacional en matemática y ciencia y peor en lectura.

Como se abordó en el primer acápite de esta Exposición de Motivos (Equidad y Movilidad Social), la educación es considerada como uno de los elementos fundamentales del desarrollo económico de un país y la formación intrínseca de los individuos para lograr una mejor calidad de vida, con lo cual se hace indiscutible que un país reconozca la importancia de procurar este derecho a sus

---

<sup>25</sup> Véase: “Al Tablero. El Periódico de un País que Educa y se Educa”. Ministerio de Educación Nacional. Edición No. 2. Marzo de 2001. Bogotá D.C.



ciudadanos con altos estándares de calidad y de una manera equitativa, que le permita a la población gozar de las mismas posibilidades de movilidad social, sin distinción ni discriminación alguna.

La literatura internacional y las realidades sociales, económicas y laborales de nuestro país determinan que una persona que no termina sus estudios secundarios está prácticamente condenada a la pobreza, ya que el sector productivo exige niveles educativos, incluso de secundaria aún para empleos no cualificados, incentivándose así la informalidad y otras externalidades como el no aportar al sistema general de seguridad social, la falta de acceso al sistema financiero, la eventual carencia de vivienda propia o adecuada, entre otras, y por lo tanto, viendo desmejorada su calidad de vida (condición de pobreza).

Este problema se acentúa en las zonas rurales, en donde la tasa de inasistencia escolar, según el censo del 2005, corresponde al 48% del total de la inasistencia de todo el país, observándose que existe una brecha educativa entre el campo y la ciudad que explica una gran proporción de las diferencias tanto en el desarrollo económico como en la calidad de vida y el nivel de pobreza de estos grupos poblacionales.

La movilidad educacional que ha tenido el país es sus diversas regiones muestra que las personas, tanto en el campo como en la ciudad, han tenido una fuerte e importante movilidad intergeneracional que se refleja en un alza de los niveles promedio de los años de educación y de las tasas de matrícula. Aunque la zona rural está creciendo y desarrollándose más rápido que la zona urbana gracias a la implementación de los programas de acción sobre la oferta educativa en el campo, aún hay mucho por hacer en la consecución de un escenario de convergencia entre ambos sectores a largo plazo y de reducción de la brecha educativa.<sup>26</sup>

En el 99% de los hogares más vulnerables de Colombia, sus cabezas de familia no tienen un trabajo formal y su nivel de ingreso es muy bajo. En los dos últimos años, el campo se ha visto afectado por el deterioro de sus condiciones productivas y por un incremento de sus niveles de pobreza y de pobreza extrema, en particular, por una caída en sus ingresos monetarios.

Vale la pena resaltar también que en el caso colombiano un gran número de estudiantes es educado a través de modelos no tradicionales. El Estudio

---

<sup>26</sup> HERRERA TORRES, L.; BUITRAGO BONILLA, R.E. “*El proyecto educativo institucional en el contexto del sector rural colombiano*”. Publicaciones Universidad de Granada. Melilla, 2010.



adelantado por FEDESARROLLO muestra que para el 2012 cerca del 20% de los estudiantes a nivel nacional recibían una educación no tradicional. Si se analizan estas cifras de acuerdo a la zona en la que reside el estudiante, es posible observar que en el sector rural cerca del 50% de los alumnos recibe educación no tradicional.<sup>27</sup>

La pertinencia curricular también genera las graves distorsiones existentes entre la educación urbana y rural, a más de los resultados en las pruebas nacionales (Ej.: SABER) y las mediciones internacionales (Ej.: PISA), los factores de deserción de la escuela rural vienen muchas veces potenciados por la impertinencia aducida por el educando, al impartirse un conocimiento básico y generalizado (de medias jornadas) en donde el contenido curricular no se ajusta a las realidades, intereses y aspiraciones del estudiante rural; lo que, aunado a la necesidad de producir ingresos rápidamente y/o coadyuvar con las labores del campo, desestimula el proceso de formación educativa y arroja no solo altas tasas de deserción sino la interrupción de la formación en educación superior.

Para ello, el Estado debe responder otorgando no solo cobertura, educación de calidad y herramientas de desarrollo, sino pertinencia educativa, es por esto que se debe sacar ventaja al hecho de que Colombia es un País de Regiones<sup>28</sup> y tiene en el sector agrícola, su campo y su gente, un recurso humano susceptible de aprovecharse, educarse y convertirse en un engranaje productivo de la sociedad con educación de calidad y con verdaderas oportunidades de movilidad social a través del empleo, la innovación y la independencia, en labores que, como la agroindustria, la especialidad de productos y/o la formación orientada a verdaderas oportunidades productivas, debe guardar estrecha relación con el PEI invitando al estudiante a mantenerse en la escuela.

#### **4. La deserción escolar y sus efectos.**

Según el MEN la deserción escolar, puede entenderse como el abandono del sistema escolar por parte de los estudiantes, provocado por la combinación de factores que se generan tanto al interior del sistema como en contextos de tipo

---

<sup>27</sup> *Op. Cit.* 23 Pág. 37

<sup>28</sup> Es necesario también que tanto el sector privado y de la academia como el sector público desarrollen *clusters* productivos capaces de capitalizar las ventajas comparativas y el potencial exportador de cada región. Esos *clusters* de negocios especializados, permitirán crear puestos de trabajo focalizados, desde y para las regiones del país, mitigando la grave deserción escolar que por falta de oportunidades reales afecta el sector rural.



social, familiar, individual y del entorno. La tasa de deserción intra-anual sólo tiene en cuenta a los alumnos que abandonan la escuela durante el año escolar, ésta se complementa con la tasa de deserción interanual que calcula aquellos que desertan al terminar el año escolar.<sup>29</sup>

Lograr la permanencia de los niños dentro del sistema educativo es una de las necesidades básicas en materia de educación. Sin embargo, este propósito está amenazado por dos problemas: la repitencia y la deserción escolar.

Diversos factores contribuyen a que se presenten altos índices en la medición de estas dos variables. Entre los más importantes se encuentran la atomización en la oferta (instituciones que no ofrecen el ciclo completo), que obliga a los niños a cambiar de institución al término de cada ciclo escolar y a tener que adaptarse a modelos educativos diferentes, lo que dificulta su tránsito a lo largo del sistema; las dificultades socio-económicas; la falta de motivación de los niños para permanecer en las instituciones al no encontrar intereses afines entre lo que reciben y lo que esperan en cuanto a contenidos y a su propio contexto, y las restricciones en la disponibilidad de cupos disponibles.

Las proyecciones para el año 2000 indicaban que la tasa de deserción escolar sería que de cada 1.000 niños que iniciaban primaria, sólo 403 de ellos completarían el ciclo educativo en undécimo grado.

Así mismo, los índices de deserción escolar difieren considerablemente entre las instituciones oficiales y no oficiales. Al analizar la información de matrícula consolidada por nivel educativo en el año 2000, se observaba que mientras en las instituciones educativas privadas el número de estudiantes que cursaba undécimo grado representaba el 60% de los que iniciaron primer grado, en el sector público ese porcentaje descendía al 22%.

Para el 2014 el MEN señaló que la tasa de deserción se ha reducido de manera progresiva en los últimos dos años, pasando de 4,89% en el 2010, a 4,53% en el 2011. La meta del Ministerio para 2014 es que la tasa de deserción estudiantil en educación preescolar, básica y media se reduzca al 3,8%.<sup>30</sup>

La deserción escolar muchas veces viene asociada a la falta de continuidad en las jornadas (media jornada), necesidad de coadyuvar con el ingreso familiar por

---

<sup>29</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82745.html>

<sup>30</sup> <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-315312.html>



coyunturas económicas, cooptación de los menores en actividades informales, delincuenciales y/o de embarazo adolescente, todas situaciones que, con un adecuado binomio familia – Estado, deben paliarse para no condenar a los jóvenes a la informalidad, la pobreza, la falta de oportunidades, la imposibilidad de movilidad social y otras dificultades como las trabas para reingresar al sistema o continuar la formación técnica o superior.

#### **IV. LA INFRAESTRUCTURA ESCOLAR**

##### **A. INSTITUCIONES**

En la última década, Colombia ha hecho esfuerzos importantes en construcción y mejoramiento de infraestructura: entre el 2003 y el 2010 se hizo una inversión cercana a los 1,2 billones de pesos para la construcción de aulas en preescolar, básica y media, beneficiando alrededor de 524 mil estudiantes.

Estas inversiones se han hecho principalmente con recursos proveniente de la Ley 21 de 1982 y de recursos del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, entre el 2011 y 2012 se invirtieron 170.000 millones para el mejoramiento de 1.329 sedes bajo el programa Todos a Aprender.<sup>31</sup>

Sin embargo, de acuerdo con los estudios para propuestas de política pública<sup>32</sup> sobre la materia, el país aun enfrenta tres retos importantes en este aspecto, por lo que se deberá:

1. Aumentar la disponibilidad de instituciones educativas en zonas donde el número de cupos actuales es inferior a la demanda esperada. Esto ocurre mayoritariamente en zonas rurales, en donde la fusión de sedes no ha permitido ofrecer cupos a distancias razonables para los estudiantes de básica y media. En zonas urbanas, también deberá tenerse en cuenta que para aumentar los niveles de cobertura en secundaria y media se requiere un mayor espacio físico que permita a los desertores reincorporarse al sistema escolar.
2. Lograr el mejoramiento de la oferta existente en términos de condiciones mínimas de calidad (baterías sanitarias, condiciones de techos y paredes,

---

<sup>31</sup> Véase: [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-311864\\_archivo\\_pdf\\_parte3\\_julio2013.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-311864_archivo_pdf_parte3_julio2013.pdf)

<sup>32</sup> *Op. Cit.* 10 Pág. 28



etc.).

3. Prever que para la ampliación de la jornada (de media a única de 8 horas), habrá un requerimiento importante en construcción de nuevos colegios.<sup>33</sup>

En la actualidad, una de las restricciones más grandes que enfrenta el país para la implementación de la jornada de 7 horas diarias es la infraestructura escolar. De acuerdo a cálculos de Bonilla (2011), la inversión necesaria para los dos millones de alumnos matriculados en la jornada de la tarde en el sector oficiales de cerca de 7,4 billones de pesos en total.<sup>34</sup>

La necesidad de recurrir a cifras externas responde a la imposibilidad de cuantificar el déficit actual en infraestructura, ya que es necesario cambiar el sistema de información y seguimiento, toda vez que en la actualidad el reporte a este sistema corresponde a las secretarías de educación las que, a su vez, son responsables de la ejecución de recursos. Esta doble condición genera que los entes territoriales no efectúen los reportes de manera adecuada en cuanto a necesidades, deficiencias presupuestales o necesidades de reasignación presupuestal.<sup>35</sup>

Para garantizar el adecuado acceso a la infraestructura necesaria para brindar - no solo una educación de calidad sino garantizar la cobertura -, este Proyecto de Ley abre paso, también, a un esquema de concesión que buscaría que actores privados construyan los colegios y firmen contratos de arrendamiento en los que, además de proveer la construcción del colegio, se comprometan con su mantenimiento durante períodos definidos de tiempo. Para ello, se debe diseñar un esquema de concesiones que otorgue la administración y mantenimiento de la infraestructura al concesionario.

Esto resolvería el esquema de financiación al no tener el Estado que disponer del 100% de los recursos para la construcción de los colegios, minimizando así la necesidad de recurrir al uso de la deuda pública y/o al endeudamiento a corto plazo. En igual sentido la gestión, administración y el mantenimiento de los

---

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 29

<sup>34</sup> BONILLA, L. "Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 143. Bogotá D.C., 2011.

<sup>35</sup> A partir del 2006 se creó el Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED) con el fin de recopilar un inventario de la infraestructura escolar a través de un Software especializado el cual no se encuentra en funcionamiento.



colegios, al ser responsabilidad de los privados, les traslada a estos el riesgo jurídico y les obliga a cumplir con los estándares contractuales y de calidad requeridos, buscando proteger su inversión por vía de la concesión.<sup>36</sup>

## B. DOCENTES

En Colombia hay 314 mil docentes que enseñan en los colegios oficiales. De acuerdo con los datos del MEN el 29,11% de los docentes en el escalafón creado por el Decreto 2277 del 14 de septiembre de 1979 y 26.32% en el escalafón definido por el Decreto 1278 del 19 de junio de 2002 son técnicos, normalistas o bachilleres.<sup>37</sup>

Aquellas personas que siguen la formación docente cuentan con 80 instituciones de educación superior que ofrecen 376 programas de formación. La ausencia de un programa homogéneo y el número elevado de programas dificulta controles de calidad y monitoreo lo que se ve reflejado en la baja y heterogénea calidad de los programas.

Esto conlleva a que sin docentes de alta calidad, cualquier inversión en otros insumos como infraestructura, materiales o tecnología no tendrá el impacto esperado en el desempeño de los estudiantes. Como lo demuestra la evidencia internacional y nacional, toda vez que los docentes son el insumo escolar más importante en el proceso de formación de un estudiante.

En la actualidad, el proceso de selección de los docentes para ingresar a la carrera docente es competitivo y cuenta con un procedimiento claro y consistente,

---

<sup>36</sup> Si bien los colegios en concesión ya son una realidad en ciudades como Bogotá, su impacto es reducido y se encuentran sometidos a políticas locales, por lo que, el alcance de la ley permitiría ampliar este mecanismo como una posibilidad real de construir infraestructura para garantizar un derecho constitucional como lo es el derecho a la educación. Adicionalmente existen otras posibilidades para financiar el déficit en materia de planteles a través de mecanismos como lo son las Alianzas Público Privadas (APP), recientemente introducidas la ordenamiento jurídico colombiano por la Ley 1508 de 2012. En esencia las APP “[...] son iniciativas de colaboración voluntaria entre diversos actores del sector público y del sector privado. Aunque pueden ser de diversos tipos, dichas asociaciones por lo general se establecen como estructuras de cooperación en las que se comparten responsabilidades, así como también conocimientos técnicos, experiencia y recursos. [...]”. Comisión de Cooperación Técnica. Organización internacional del Trabajo (OIT) Reunión 301. GB.301/TC/1. Ginebra, marzo de 2008.

<sup>37</sup> Dos terceras partes de la planta docente se rigen bajo el Decreto 2277 de 1979 y el tercio restante se rige por el Decreto 1278 de 2002.





ya que las plazas disponibles se asignan por concurso de méritos. Sin embargo, dicho proceso está generando importantes inequidades en la distribución de docentes al ubicar los maestros con menor preparación académica y menor experiencia en los lugares más pobres, más rurales y con mayores niveles de violencia.<sup>38</sup>

En relación con la calidad docente es preciso recordar que:

*“[...] es indispensable que el país entienda que la mejora de su calidad es indispensable por dos razones: la primera, porque los docentes, por sí mismos, tienen un impacto muy importante en la calidad de la educación y la segunda, porque sin una mejora de la calidad docente las otras inversiones que se hagan (infraestructura, materiales, mejoras en la organización de los colegios etc.) van a tener un rentabilidad baja. [...]”<sup>39</sup>*

Ambos regímenes, tanto el del Decreto 2277/1979 como el del Decreto 1278/2002 presentan grandes diferencias en cuanto al ingreso a la carrera, ascensos, retiros, remuneración y evaluación del desempeño; siendo el segundo régimen mucho más cercano al diseño que tienen países que alcanzan altos niveles en calidad educativa. De hecho, al comparar a Colombia con las experiencias internacionales exitosas se encuentra que el Estatuto introducido por el Decreto 1278 de 2002 brinda un esquema de retención y promoción similar, o incluso superior, que el que tienen los docentes en otros países.

A ejemplo es pertinente notar que los docentes en Colombia gozan de autonomía en su labor, la promoción se basa en criterios diferentes a la experiencia y títulos educativos, y el maestro goza de una importante estabilidad laboral. El Decreto 1278 ha tenido efectos positivos en el nivel educativo de los docentes más jóvenes, y más importante aún, ha mostrado tener impacto en reducción de deserción y aumento en pruebas Saber de 9º grado.

No obstante lo anterior, para fortalecer la correcta y oportuna implementación del Estatuto Docente contenido en el Decreto Ley 1278 es necesario desarrollar lo relacionado con la evaluación de los docentes como herramienta para la mejora continua del talento humano.

Frente al proceso de evaluación docente podemos anotar lo siguiente:

---

<sup>38</sup> Véase el Título III, numeral 4 de la presente Exposición de Motivos.

<sup>39</sup> *Op. Cit.* 10 Pág. 37



*“[...] En este sentido se puede concluir que el proceso actual de evaluación es bastante discrecional en cuanto al tipo de evidencia presentada por parte del docente, se basa únicamente en la opinión del rector, los formatos de evaluación son demasiado generales y no permiten detectar fortalezas o debilidades de los docentes, así como tampoco prevé la retroalimentación ni apoyo adicional al docente y no hay observación en clase como parte del sistema de la evaluación. [...]”<sup>40</sup>*

El proceso de excelencia académica supone un proceso riguroso de evaluación docente, que debe estar acompañado de formación permanente a través de nuevas tecnologías y programas presenciales, con el fin de articular la evaluación como un instrumento de identificación de debilidades y lecciones que deben ser atendidas constantemente.

Para tener una educación de calidad basada en atraer a los mejores estudiantes a la carrera docente y, de acuerdo con lo anotado en relación con la coexistencia de los dos Estatutos Docentes, es pertinente implementar un aumento salarial de los docentes. Con esto, se busca que el salario de ingreso de un profesional de la educación se asemeje al de otras profesiones, agregándole el incentivo a los docentes de percibir bonificaciones o primas sustentadas en su desempeño.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* Pág. 38

<sup>41</sup> *“[...] Los salarios mensuales que devengan los docentes del sector oficial no son competitivos al compararlos con lo que devengan profesionales en ocupaciones como la medicina, ingeniería, ciencia exactas o ciencias sociales en ningún punto de la vida laboral. Específicamente, se encuentra que el salario básico mensual de los docentes públicos, después de controlar por sus características socioeconómicas, es 18% menor que el que devengan profesionales en las áreas arriba mencionadas, las mejor remuneradas. Adicionalmente, la varianza en el salario básico de los docentes es mucho menor que la varianza encontrada para los otros profesionales. [...]”* *Ibíd.* Pág. 26



## **FIRMAS RERESIDENTES COMISION SEXTA PONENTES**

**Iván Darío Agudelo Zapata**  
**Representante Comisión Sexta**

**Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza**  
**Representante Comisión Sexta**

**Jairo Enrique Castiblanco Parra**  
**Representante Comisión Sexta**

**Edgar Alexander Cipriano Moreno**  
**Representante Comisión Sexta**

**Alfredo Ape Cuello Baute**  
**Representante Comisión Sexta**

**Carlos Alberto Cuero Valencia**  
**Representante Comisión Sexta**

**Ricardo Flórez Rueda**  
**Representante Comisión Sexta**

**Atilano Alonso Giraldo Arboleda**  
**Representante Comisión Sexta**

**Hugo Hernán González Medina**  
**Representante Comisión Sexta**

**Carlos Eduardo Guevara Villalón**  
**Representante Comisión Sexta**

**Inés Cecilia López Flórez**  
**Representante Comisión Sexta**

**Jaime Felipe Lozada Polanco**  
**Representante Comisión Sexta**

**Diego Patiño Amariles**  
**Representante Comisión Sexta**

**Ana María Rincón Herrera**  
**Representante Comisión Sexta**



**Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**  
**Representante Comisión Sexta**

**Jorge Eliecer Tamayo M.**  
**Representante Comisión Sexta**

**Martha Patricia Villalba Hodwalker**  
**Representante Comisión Sexta**