

TODOS LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS EN LA ESCUELA EN 2015

INICIATIVA GLOBAL

POR LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS FUERA DE LA ESCUELA



LIBERTAD Y ORDEN
REPÚBLICA DE COLOMBIA



ESTUDIO DE PAÍS: COLOMBIA

CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA MEJORAR LA RETENCIÓN Y EL ACCESO DE ESTUDIANTES AL SISTEMA EDUCATIVO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

INSTITUTO
de
ESTADÍSTICA
de la UNESCO



únete por la niñez

© 2012 UNICEF
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

ESTUDIO DE PAÍS: COLOMBIA
Construcción de una Política Nacional para Mejorar
la Retención y el Acceso de Estudiantes al Sistema Educativo

ISBN 978-958-8514-41-3

CONTENIDOS

- 05** AGRADECIMIENTOS
- 06** PREFACIO
- 07** LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS
- 08** SIGLAS Y ABREVIATURAS
- 09** RESUMEN EJECUTIVO
- 16** INTRODUCCIÓN
- 17** CONTEXTO DEL PAÍS
- 18** EL SECTOR EDUCACIÓN, PRINCIPALES PARTICIPANTES Y PARTES INTERESADAS
 - 18** Introducción general a la 5DE en el país
 - 19** Metodología
- 20** CAPÍTULO I. PERFILES DE LA POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS QUE NO ASISTE AL SISTEMA EDUCATIVO O QUE ESTÁ EN RIESGO DE DESERTAR
 - 25** Perfil dimensión 1. Niños y niñas de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo
 - 28** Perfil dimensión 2. Niños y niñas entre 6 y 10 años de edad que no asisten al sistema educativo
 - 32** Perfil dimensión 3. Niños, niñas y jóvenes entre 11 a 14 años de edad que no asisten al sistema educativo
 - 36** Perfil dimensión 4. Estudiantes que están en nivel de primaria, pero en riesgo de abandono
 - 39** Perfil dimensión 5. Estudiantes que están en el nivel de secundaria en riesgo de abandono

41 **CAPÍTULO II. BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA**

43 Barreras vinculadas a la demanda

43 Barreras socioculturales

47 Barreras económicas o socioeconómicas

48 Barreras vinculadas a la oferta

48 Barreras en la Institución Educativa

52 Barreras de política

53 **CAPÍTULO III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS**

53 Políticas y programas dirigidos a remover barreras socioculturales de la demanda

56 Políticas y programas dirigidos a remover barreras económicas de la demanda

61 Políticas y programas dirigidos a remover barreras institucionales de la oferta

71 Políticas y programas dirigidos a remover barreras de política

73 **CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

75 Dimensión I. Niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo

74 Dimensión II. Niños entre 6 y 10 años que no asisten al sistema educativo

76 Dimensión III. Niños entre 11 y 14 años que no asisten al sistema educativo

78 Dimensión IV. Estudiantes que están en el nivel de primaria pero en riesgo de abandono

79 Dimensión V. Estudiantes que están en el nivel de secundaria pero en riesgo de abandono

81 **REFERENCIAS**

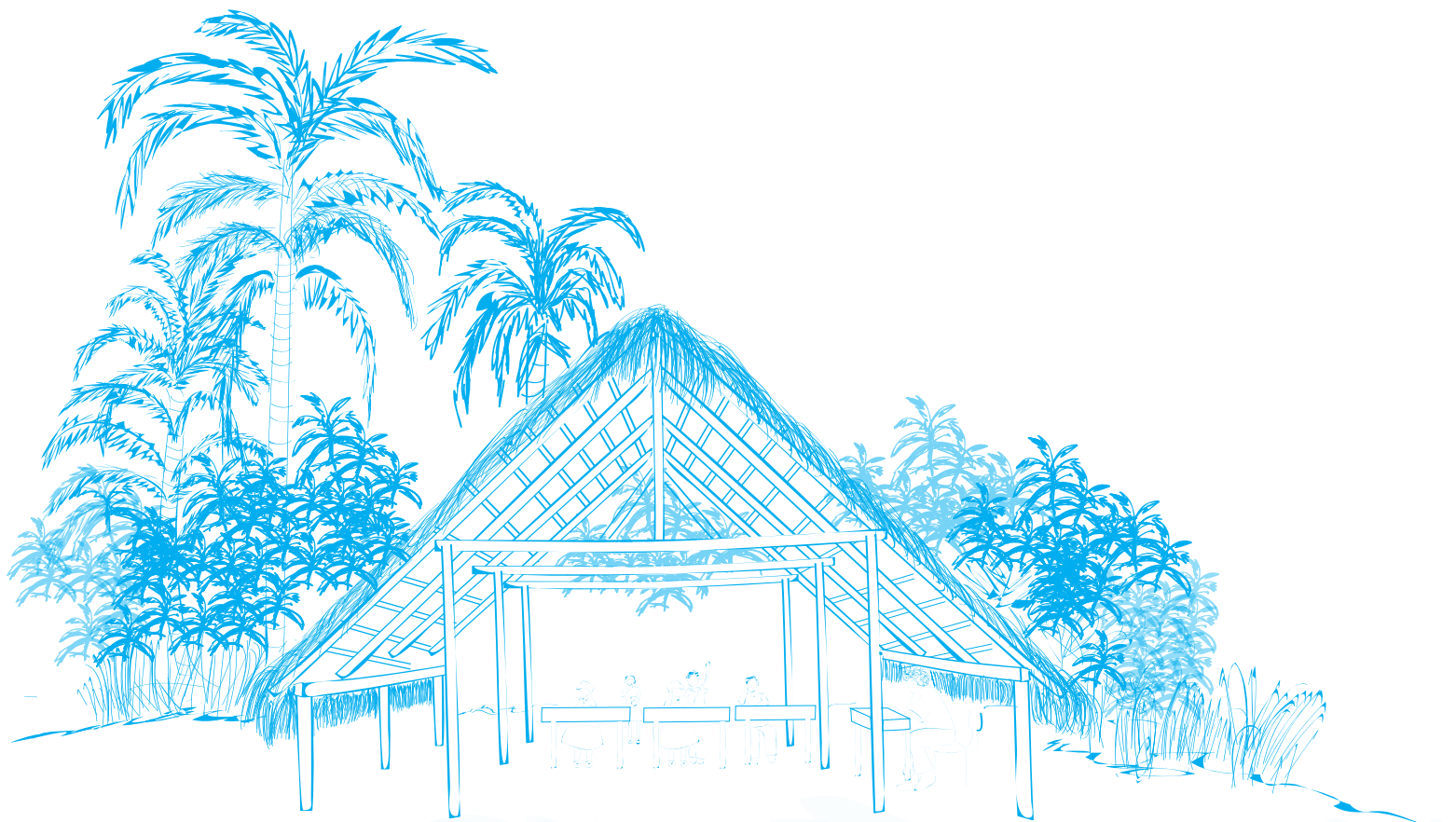
82 **ANEXOS**

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio es el resultado de aunar múltiples esfuerzos personales e institucionales dirigidos a identificar la situación de la población colombiana en edad escolar que está por fuera del sistema educativo. La investigación pone en evidencia las causas de esta situación y propone alternativas de solución frente a las barreras identificadas que generan la exclusión.

La realización de este trabajo estuvo a cargo de Christian Hederich, Mauricio Castillo y Carlos Lanziano del equipo de CODESOCIAL. Ellos en coordinación con Mara Brigitte Bravo y Adriana Marcela Ortiz del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, y Rosario Ricardo, Claudia Camacho y Cecilia Ramos del Equipo de UNICEF Colombia, han puesto su empeño y gestión para hacerlo posible.

Un especial reconocimiento por el apoyo técnico y la rigurosidad de sus comentarios en la revisión y retroalimentación del texto a todo el personal de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF (TACRO) y a la Asociación Civil Educación para Todos, en especial a Irene Kit y Martin Scasso, cuyos aportes fueron vitales para alcanzar los objetivos planteados.



PREFACIO

La educación permite a las personas elegir la forma de vida que desean, por tanto es uno de los bienes más importantes en el marco de la equidad, el bienestar y el desarrollo humano.

Una educación de calidad facilita a las personas la adquisición de competencias para desenvolverse como ciudadanos, la incorporación al mercado laboral, la mejora de los ingresos y fomenta el desarrollo de habilidades para enfrentar de manera más autónoma y eficaz los riesgos de vulnerabilidad que se puedan presentar a lo largo de la vida. Así mismo, los efectos sociales de una educación de calidad se manifiestan en el aumento de la productividad y de la competitividad, la disminución de la pobreza y la mejor distribución del ingreso.

Las acciones que se orientan desde el marco de política actual buscan que el sistema educativo colombiano genere en las personas las competencias y valores necesarios para desenvolverse como ciudadanos responsables, solidarios y comprensivos de los otros. Una educación de calidad como camino a la prosperidad requiere cerrar las brechas educativas entre poblaciones diversas y vulnerables y las que no lo son, y entre regiones con mayores y menores logros educativos. Tales son los énfasis que propone el Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para Todos y el Plan Sectorial de Educación, Educación de Calidad, el Camino para la Prosperidad para la educación del país.

Lo anterior supone desarrollar estrategias que brinden oportunidades y realizaciones en acceso, calidad y permanencia escolar. Oportunidades y realizaciones porque no es suficiente que todos accedan a la educación en las mismas condiciones, el alcance debe ser mayor. El sistema educativo debe asegurar condiciones de permanencia y calidad que permitan que los niños, niñas y jóvenes se queden en la educación hasta terminar sus estudios y gracias a la educación puedan escoger la forma de vida que desean, independientemente de su origen social, su situación económica o su diversidad étnica.

El estudio de país: Colombia, Construcción de una política nacional para mejorar la retención y el acceso de estudiantes al sistema educativo, reitera la visión de la política educativa nacional, respecto a la urgente necesidad de fortalecer las políticas y acciones para cerrar las brechas en educación. En esta línea uno de los aspectos que desarrolla el documento de manera amplia es el diagnóstico de las barreras para el acceso y la permanencia escolar y algunas de las políticas que desarrolla el sector educativo como respuesta para superarlas.

No obstante, el camino que aún hay que recorrer es amplio, se requiere identificar y sistematizar experiencias e innovaciones concretas que permitan que la educación sea cada vez mejor en términos de calidad y de condiciones de permanencia escolar, y se adapte a las necesidades de las poblaciones con discapacidad, las minorías étnicas, los afectados por la violencia, entre otros. También hay que encontrar el camino para que todos los sectores sociales del Estado, niveles de gobierno y la sociedad en general se asuman y se reconozcan como parte del engranaje en las acciones que se requieren para garantizar los derechos de las personas. No hay que olvidar que el disfrute de cada uno de los derechos permite y facilita el ejercicio de los otros derechos y que cada niña, niño o adolescente que no va al colegio es una oportunidad que se le niega a él y al país.

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

	TABLA	Pág
Tabla 1	Estructura del sistema educativo Colombiano	20
Tabla 1a	Condición de asistencia escolar en Colombia (2009)	22
Tabla 1b	Condición de asistencia escolar hombres en Colombia (2009)	22
Tabla 1c	Condición de asistencia escolar mujeres en Colombia (2009)	22
Tabla 2	Total población afrocolombiana e indígena según niveles y zona (2008)	24
Tabla 3	Evolución de las tasas de cobertura y asistencia en transición (2007 - 2009)	25
Tabla 4	Razones de no asistencia (2008)	26
Tabla 5	Resultados de las medias por índice de no asistencia según factores de la ECV y género (2008)	27
Tabla 6	Evolución de las tasas de cobertura de la básica primaria (2007 - 2009)	29
Tabla 7	Razones de no asistencia (2008)	29
Tabla 8	Los niños(as) abandonan el colegio porque...	30
Tabla 9	Evolución de las tasas de cobertura de básica secundaria y media (2007 - 2009)	32
Tabla 10	Razones de no asistencia (2008)	33
Tabla 11	Estudiantes desertores que fueron beneficiarios de diferentes programas (2010)	34
Tabla 12	Estudiantes matriculados por grado y edad para el nivel de Educación Básica Primaria - Colombia (2008)	36
Tabla 13	Porcentaje de alumnos en rezago, adelantados y en edad exacta según matrícula (2008)	37
Tabla 14	Estudiantes matriculados por grado y edad para el nivel de secundaria Colombia (2008)	39
Tabla 15	Porcentaje de alumnos en rezago, adelantados y en edad exacta según la matrícula (2008)	39
Tabla 16	Modelos por nivel educativo y grado	65

	GRÁFICA	Pág
Gráfica 1	Total población en edad escolar según niveles (2008)	21
Gráfica 2	Total población que asiste y no asiste según edad (2009)	21
Gráfica 3	Número de niños que asisten y no asisten al sistema educativo por regiones del país (2009)	23
Gráfico 4	Estudiantes por edad y condición de edad Colombia (2008)	24
Gráfica 5	Situación de la población de 5 años y el grado de transición (2007-2009)	25
Gráfica 6	Distribución de la población de 5 años según asistencia al sistema educativo (2008)	26
Gráfica 7	Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- Niños de 5 años (2008)	27
Gráfica 8	Comportamiento de la población de 6 a 10 años y el nivel de primaria (2007-2009)	28
Gráfica 9	Distribución de la población de 6 a 10 años por asistencia al nivel de primaria (2008)	29
Gráfica 10	Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la ECV - Niños de 6 a 10 años (2008)	31
Gráfica 11	Comportamiento de la población de 11 a 14 años y el nivel de Educación Básica Secundaria (2007-2009)	32
Gráfica 12	Distribución de la población de 11 a 14 años por asistencia al nivel de secundaria (2008)	33
Gráfica 13	Número de niveles que ofrecían los establecimientos educativos donde estudiaron los desertores (2010)	34
Gráfica 14	Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la ECV – Niños de 11 a 14 años (2008)	35
Gráfica 15	Tasa de supervivencia para el último grado de primaria para varios países Latinoamericanos (IDH similar)	37

SIGLAS Y ABREVIATURAS

5DE	Cinco Dimensiones de la Exclusión
BPIN	Banco Nacional de Proyectos de Inversión
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CINDE	Centro Internacional de Educación y Desarrollo
CLEI	Ciclo Lectivo Especial Integrado
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COLDEPORTES	Instituto Colombiano del Deporte
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DANSOCIAL	Departamento Administrativo de la Economía Solidaria
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
ENDE	Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
HUMANO	Sistema Integrado de Recursos Humanos
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICV	Índice de Calidad de Vida
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
IEU	Instituto de Estadística de la UNESCO
MEN	Ministerio de Educación Nacional
NFE	Niñez Fuera de la Escuela
NNJ	Niños, niñas y jóvenes
NTC	Normas Técnicas Colombianas
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PEI	Proyectos Educativos Institucionales
PIB	Producto Interno Bruto
PROFAMILIA	Asociación Probienestar de la Familia Colombiana
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SDIS	Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá
SIGOB	Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno
SGP	Sistema General de Participación
SIGCE	Sistema de Gestión de Calidad Educativa
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
SIMPADE	Sistema de Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar
SINEB	Sistema Nacional de Información de Educación Básica
SIPI	Sistema de Información de la Primera Infancia
SISBEN	Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para los programas sociales
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SPI	Sistemas Nacionales de Proyectos de Inversión
SSP	Sistema de Información de Seguimiento a Planes Programas y Proyectos
SUIFP	Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UMATA	Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria
UNESCO	Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. La sigla se deriva de su nombre en inglés: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento expone la situación de la población en edad escolar colombiana que está por fuera del sistema educativo y se organiza de acuerdo al sistema de referencia que permite presentar informes normalizados sobre muy diversas estadísticas educativas, conforme a un conjunto de definiciones y conceptos comunes acordados en el plano internacional, denominado: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación –CINE–.

Expone una base para desarrollar marcos de comprensión de la situación en Colombia con relación a la niñez excluida del sistema educativo y que está en riesgo de deserción, a partir de la caracterización de los perfiles de país, del análisis de las barreras que sostienen dicha situación y de la formulación de recomendaciones para superar esas barreras y la exclusión.

A continuación, se presentan los principales aspectos relevantes de cada capítulo.

Capítulo I. POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS QUE NO ASISTE AL SISTEMA EDUCATIVO O QUE ESTÁ EN RIESGO DE DESERTAR

▶ PERFIL DIMENSIÓN 1.

Niñas y niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo.

Existe un leve incremento de la matrícula total en el grado de transición de 2007 a 2008 seguido de una caída para el 2009. Esta misma tendencia se observa para la matrícula exclusiva de 5 años para el grado obligatorio. El resultado es un leve incremento de la tasa de cobertura neta que gana 2.7% en 2008, aunque para el año siguiente pierde un punto porcentual.

▶ PERFIL DIMENSIÓN 2.

Niñas y niños entre 6 y 10 años de edad que no asisten al sistema educativo.

El porcentaje de la población que no asiste según el Sistema Integrado de Matrícula –SIMAT– y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, es del 3% equivalente a 147.375 niños y niñas. Estas cifras coinciden con los resultados estimados en la Encuesta de Calidad de Vida –ECV– 2008 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH–, 2009. De estos 54.232 (37%) nunca han asistido y 93.143 (63%) han abandonado la escuela (GEIH, 2009).

▶ PERFIL DIMENSIÓN 3.

Niñas, niños y adolescentes entre 11 a 14 años de edad que no asisten al sistema educativo.

El porcentaje de la población que no asiste según SIMAT y DANE es del 8% equivalente a 303.818 niños y niñas. Estas cifras coinciden con los resultados estimados en la ECV, 2008 y la GEIH. La proporción de no asistencia por zona, según la Encuesta de Calidad de Vida, es de 3,2% para la zona urbana y 13,4% para la zona rural.

▶ PERFIL DIMENSIÓN 4.

Estudiantes que están en el nivel de primaria pero en riesgo de abandono.

El rezago avanza a medida que avanza la edad, ya sea de un año o dos y más. Se pasa de un rezago de 1 año de edad, del 11,6% en la edad 6 de años a un 21% en la edad de 10 años. Lo anterior significa que el 12,4% de los estudiantes de seis años están cursando los grados previos del preescolar y el 48,7% de los estudiantes de diez años están cursando grados anteriores al correspondiente de la edad teórica del grado 5o

▶ PERFIL DIMENSIÓN 5.

Estudiantes que están en el nivel de secundaria en riesgo de abandono.

La edad teórica en cada grado se mantiene en los cuatro grados del nivel. Es decir que en promedio un 45% de estudiantes con edades distintas a la edad teórica para cada grado lo están cursando. Se observa que entre el 45% (grado 6º) y el 42% (grado 9º) oscila el porcentaje de la población con rezago y entre el 15% (grado 6º) y el 17% (grado 9º) de la población adelantada.

Capítulo II. BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA

► BARRERAS VINCULADAS CON LA DEMANDA

> Barreras Socioculturales

Estado de salud del estudiante

• De acuerdo con el estudio institucional del Ministerio de Educación Nacional y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia -MEN-ENDE-, **el deterioro en el estado de salud del estudiante** conlleva, de acuerdo con los modelos multivariantes, un riesgo de deserción del 1.6% según la encuesta de estudiantes; 1.0% según la de docentes y 0.53% según la de directivos docentes, todas las anteriores con altos niveles de significación. Esto ocurre básicamente en la zona rural, en donde el riesgo de abandono aumenta (17.7%), en comparación con la zona urbana en donde el riesgo no resulta significativo (-0.8%) (MEN-ENDE, 2010b: 14).

Desmotivación o bajo interés de los estudiantes

• Los estudios recientes indican que las bajas expectativas de formación y de aprendizaje elevan de forma muy considerable el riesgo de deserción según los estudiantes, los docentes y los directivos (MEN-ENDE, 2010a). Esto se observa también en las encuestas a los desertores: de acuerdo con los resultados, un 24% de los niños y jóvenes que no están estudiando **reconocieron como principales razones de retiro el no gusto por el estudio** (15%) y la desmotivación, la pereza o el cansancio (9%) (MEN-ENDE, 2010c).

Adopción temprana de roles adultos

• Todos los estudios consultados coinciden en identificar como una de las mayores causas de deserción escolar la temprana adopción de roles adultos por parte de los niños y jóvenes.

• Para los estudiantes de mayor edad se observa, además de lo anterior, la incidencia adicional de factores de embarazo precoz, paternidad o inicio de la vida en pareja como causales de deserción del sistema educativo.

Escasa aproximación de la familia a la cultura occidental moderna. Bajas expectativas educativas en la familia

• El nivel de aproximación cultural de la familia al ideal de la modernidad occidental puede ser muy bien indicado por el nivel de escolaridad de los padres.

El 33% de los estudiantes varones con padres sin estudio ha perdido un año, mientras que esto solo ocurre en el 18% de aquellos que tienen padres con estudios universitarios. En el caso de las mujeres, los porcentajes correspondientes son 28% y 16% respectivamente. Las diferencias son aún mayores para el caso de los estudiantes que se han retirado, pues se aprecia que el 7% de los estudiantes desertores tienen padres sin estudios y el 6% madres sin estudios, mientras solo el 3% de estudiantes desertores tiene padres con estudios universitarios y el 4% tiene madres con el mismo nivel de estudios (MEN-ENDE, 2010 a pag.19).

Cambios en el lugar de residencia de las familias. Dificultades de adaptación a estos cambios

• Uno de los factores consistentemente asociados con la deserción escolar es el relacionado con los cambios en el lugar de residencia de las familias, bien sean estos motivados por razones económicas o laborales de los padres, o bien por factores más contextuales, tales como el desplazamiento forzado por el conflicto armado o por desastres naturales que han inhabilitado grandes zonas para la vivienda.

• Según la ENDE, el cambio de residencia de la familia fue la segunda razón más mencionada como justificación de retiro temporal de los estudios (26%), superada únicamente por las dificultades socioeconómicas en la casa (33.2%) (MEN-ENDE, 2010a: 56).

Presencia de grupos armados. Reclutamiento forzoso

• La totalidad de los estudios realizados en Colombia acerca del acceso y deserción del sistema educativo, coinciden en señalar la violencia derivada del conflicto armado como uno de los principales precursores de la exclusión y la deserción escolar. De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) en Colombia, para 2009 había 212 municipios en alto riesgo, que representan el 19.5% del total, y 470 en riesgo medio, que representan el 43.2% del total de municipios. La proximidad de los estudiantes y sus familias con el conflicto armado afecta de manera muy significativa la permanencia de los niños y jóvenes en las aulas de clase (Defensoría del Pueblo, 2006; MEN-ENDE, 2010a; 2010b, 2010c, MEN-EDESA, 2010, García y otros, 2010).

> Barreras Económicas o Socioeconómicas

La razón principal de inasistencia y retiro entre los escolares, es la falta de dinero o la situación económica familiar. También, el trabajo infantil, tiene consecuencias graves sobre el desempeño en la escuela. Igualmente, la asistencia de los estudiantes al sistema educativo puede implicar varios costos educativos complementarios, tales como uniformes, alimentación escolar, útiles, libros y materiales, carnet, certificados, agendas, notas y transporte hacia y desde la escuela.

▶ BARRERAS VINCULADAS A LA OFERTA

- Las barreras localizadas del lado de la oferta tienen que ver con la calidad y la pertinencia de la educación, la infraestructura escolar y la ubicación de las escuelas y la formación de docentes, entre otros.

> Barreras en la Institución Educativa

Instituciones de difícil acceso

- Este tipo de barreras explica, que las tasas de deserción son más altas en zonas rurales que en zonas urbanas. Esta barrera es también clara en situaciones en donde las familias están inmersas en un contexto urbano inseguro o en zonas vulnerables (prostitución, pandillas, venta de drogas, reclutamiento forzoso a grupos armados, etc.) (MEN-ENDE, 2010a).

Oferta incompleta de grados, de cupos o de actividades en las instituciones escolares

- La primera de las insuficiencias importantes en la oferta de las instituciones educativas es la oferta incompleta de grados en la institución.

- También hay evidencia de que la duración de la Jornada juega un papel importante en la deserción y en la repitencia. Los estudios muestran que la jornada completa aparece como un factor protector, especialmente para la repitencia.

Baja calidad de la infraestructura

- Las condiciones de infraestructura de los colegios tienen un efecto importante sobre el rendimiento escolar y en esa medida contribuyen a fomentar la retención escolar. En el análisis multivariado de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia, la infraestructura deficiente parece aumentar en 9% la probabilidad de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010b: 21).

Prácticas educativas y pedagógicas excluyentes: entre la repitencia y la desesperanza

- La pérdida de cursos es entendida, no como un síntoma de dificultades de adaptación de los estudiantes a la cultura escolar, sino como sinónimo de mayores niveles de exigencia por parte de la institución.

Modelos educativos no pertinentes a las características de la población

- La pertinencia de la oferta educativa es un elemento central en el fomento de la permanencia escolar. Las diferencias de capital cultural familiar entre las familias, las particulares inquietudes y sensibilidades de los jóvenes contemporáneos y la distancia generacional de los docentes frente a sus estudiantes son condiciones del escenario educativo contemporáneo que exigen diseños curriculares mucho más complejos y diversos.

Oferta insuficiente de educación especial

- Uno de los factores asociados con la deserción escolar en los estudios previos es el estado de salud del estudiante o la presencia de discapacidades físicas, motrices, o sensoriales.

Escaso apoyo pedagógico

- Muchos estudios han hecho visible el efecto excluyente que presentan las situaciones en que las instituciones carecen de acompañamiento profesional adecuado dirigido a lograr el ajuste socioemocional de los niños nuevos en la institución.

Baja calidad pedagógica en la enseñanza

- La presión laboral, aunada a la escasa disponibilidad de apoyo adicional en las instituciones, ha hecho que las prácticas pedagógicas de los docentes se limiten a aquellas que pueden ser administradas a grandes grupos. La evaluación es uno de los procesos que en mayor medida se resiente en estas situaciones. En estas condiciones, la calidad pedagógica de la enseñanza se deteriora, con el consecuente impacto en los niveles de aprendizaje de los alumnos, y muy especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Pobre capital social en la institución y problemas de clima escolar

- Uno de los factores en mayor medida expulsivos de la institución escolar es un clima institucional desfavorable, en el que hacen presencia situaciones de violencia, pandillismo y vandalismo en la institución, de acuerdo con el análisis multivariado de la ENDE, los conflictos escolares aumentan en 8,4% la probabilidad de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010b: 21).

> Barreras de política

Limitaciones de los sistemas de información educativa

• Los sistemas de información educativa en Colombia requieren mejorar. Desde 2003 el Ministerio de Educación avanzó en la consolidación de sistemas de información a partir del microdato de la población atendida (“niño a niño”), de los docentes, establecimientos educativos, entre otros, en el marco del cumplimiento de la Ley 715 de 2001 y de los decretos reglamentarios para los procesos de distribución y asignación de recursos por entidades territoriales. Lo anterior supone una mejora sustancial

Capítulo III. POLÍTICAS Y PROGRAMAS

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS SOCIOCULTURALES DE LA DEMANDA

Programa “La Escuela Busca al Niño”

• Este programa apoyado por UNICEF, se ha desarrollado en algunos municipios del país entre 1998 y 2010 para asegurar y garantizar el acceso a la escuela de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad, en condiciones de vulnerabilidad, así como velar por la permanencia en el sistema educativo de estos niños a partir de acciones de acompañamiento pedagógico y fortalecimiento de las instituciones educativas.

Estrategia “Ni uno menos”

• La barrera establecida por las bajas expectativas educativas de la familia está en relación directa con su nivel de aproximación de la familia al ideal cultural de la modernidad occidental.

Programa Nacional de Alfabetización

• El incremento del nivel de aproximación cultural de la familia al ideal de la modernidad occidental es una acción que requiere de largos plazos, de orden generacional, para producir frutos observables, y pasa, necesariamente, con la introducción de los integrantes de la familia al mundo letrado. Este es el objetivo del Programa Nacional de Alfabetización.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS ECONÓMICAS DE LA DEMANDA

Política de Protección y Bienestar Social RED Unidos

• Desde el año 2002, se viene consolidando en Colombia un nuevo marco conceptual y operativo del Sistema de Protección y Promoción Social. Este modelo, que

en el seguimiento al sector, que además es única en la región, pues permite, entre otros aspectos caracterizar a la población matriculada, mejorar el seguimiento los recursos del sector y contar con alertas tempranas de deserción escolar. Por supuesto, aún se requiere fortalecer en las entidades territoriales y en los establecimientos educativos la cultura del reporte de información y de su uso para la planeación y seguimiento a las estrategias del sector. Uno de los retos fundamentales en términos de información, es un adecuado sistema de identificación, caracterización y seguimiento a los estudiantes desescolarizados.

quedó consignado en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, comprende tres grandes componentes: 1) la seguridad social integral en salud, riesgos profesionales y protección al cesante, 2) la promoción social, y 3) las políticas y programas de formación del capital humano.

• Una estrategia clave del sistema para la intervención integral coordinada es la Red para la Superación de la Pobreza Extrema –Unidos– (antes denominada “Red Juntos”). El objetivo de esta red es el de apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación. Con este propósito, la Red tiene planeado atender en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento. Se han definido 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar y a su vez como criterios de “graduación” del Programa, a saber: 1) identificación, 2) ingresos y trabajos, 3) educación, 4) salud, 5) nutrición, 6) habitabilidad, 7) dinámica familiar, 8) bancarización y ahorro y 9) acceso a la justicia.

Familias en acción

• El componente de educación, denominado “subsidio educativo a la asistencia”, se entrega a los hogares con niños de 7 a 17 años de edad, por niño matriculado en el sistema escolar básico que asista regularmente a, por lo menos, el 80% de las clases. El subsidio era para el 2011 de \$15.000 pesos¹ mensuales por niño asistiendo a la primaria, y de \$30.000 pesos² mensuales por joven asistiendo regularmente a la secundaria. En contraste con el programa Progresía, en el que estuvo inspirado, no hay acá una diferencia de subsidio según género.

1. Equivalente a US\$7.90 para las tasas correspondientes a 26 de septiembre de 2011.

2. Equivalente a US\$15.80 para las tasas correspondientes a 26 de septiembre de 2011.

- La evaluación de impacto del componente educativo, mostró una incidencia muy importante del Programa sobre los niveles de ausentismo. Al preguntar a los niños si faltaron al colegio en los últimos 30 días se observa que 22,4% de los niños de los municipios participantes en el programa faltó en ese periodo, en una proporción inferior a la que se observa en los municipios del grupo de control³, en donde se eleva hasta 37,8%. Esta es una variable que está directamente influida por el Programa en la medida que el subsidio está condicionado a la asistencia y el número de fallas no puede ser mayor a 8 por bimestre.

- En relación con la tasa de deserción, debe señalarse que ésta ha venido disminuyendo en el tiempo, tanto en los municipios participantes en el programa, donde paso de 14,0% a 11,0% entre la línea de base (2002) y el segundo seguimiento (2006), como en los municipios control; la disminución en la zona rural es mayor y en el grupo de hombres. Al analizar la proporción de estudiantes que desertó en el período comprendido entre la línea de base y el segundo seguimiento cuando Familias en Acción estaba operando, se observa que es mucho menor en los municipios tratamiento y en especial en la zona rural donde para los municipio tratamiento es del 10,1% y para los control es del 16,4%.

Programa de Gratuidad Educativa

- El Programa de Gratuidad Educativa, consiste en la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de los establecimientos educativos estatales.

Programa de Alimentación Escolar (PAE)

- La cobertura del PAE se ha incrementado: En 2002 solo con recursos del ICBF dicha cobertura era del 29% (2.229.687 beneficiarios) y pasó a una cobertura cercana de 46% en 2009 (3.923.511 beneficiarios). Con todas las fuentes de recursos hacia el 2010 la cobertura del programa de alimentación escolar se encuentra aproximadamente en un 60% (4.833.380 beneficiarios) sobre los estudiantes matriculados en el sector oficial entre los grados 0 y 11. La inversión realizada en este programa se incrementó en el 36%, pasando de 84.210 millones de pesos en 2002 a 114.335 millones pesos en 2010.

Transporte escolar

- Otra de las acciones que tiene un efecto importante en la superación de las barreras

³ El grupo de control es un conjunto de casos que no recibieron el tratamiento cuyo impacto se pretende establecer en una evaluación experimental

socioeconómicas que limitan el acceso a la educación son las acciones encaminadas a otorgar, usualmente de manera totalmente gratuita, transporte escolar a los estudiantes desde y hacia la institución educativa. Estas acciones son planeadas e implementadas de manera independiente y autónoma por algunas de las entidades territoriales. No existe, en este sentido, un programa de dimensión nacional que aborde este punto.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS INSTITUCIONALES DE LA OFERTA

Programa de primera infancia

- Como resultado de la Política de Primera Infancia, el MEN reporta que los niños menores de 5 años según el censo de 2005 son 4.3 millones. A partir de la encuesta SISBEN 2008, se estima que 2.5 millones (58,5%) pertenecen a la población vulnerable de los niveles 1 y 2 del SISBEN. Según los reportes para el año 2008 del ICBF, del SIMAT y del Sistema de Información de la Primera Infancia -SIPI- indican que, de los 2.5 millones de niños, 1.6 millones están recibiendo algún tipo de atención y, de éstos, 0.9 millones reciben atención no integral.⁴ Los restantes 0.7 millones reciben atención integral: 0.4 millones son atendidos por el PAIPI del MEN y el ICBF en entornos de atención familiar, institucional y comunitaria y proyectos especiales con Familias en Acción y varios tipos de convenios interinstitucionales; los restantes 0.3 millones están siendo atendidos por programas del ICBF y por programas especiales de entidades territoriales como Bogotá y Medellín.

Mejoramiento de la infraestructura educativa

- La inversión en infraestructura educativa, desde 2002 a 2010, ha mejorado los procedimientos, la calidad de los diseños y de los sistemas de contratación y ha sido un elemento esencial para la ampliación de cobertura. La inversión de 1,2 billones permitió crear 649.410 nuevos puestos de estudio.

La integración escolar

- Durante el periodo 2002-2008 el sistema educativo se reorganizó de forma visible. En 2002, el país contaba con 35.803 instituciones educativas en la zona rural y para 2008 éstas habían disminuido a 9.375. En la zona urbana, de 8.795 en el 2002, se pasó a 5.559 en 2008, siendo el periodo 2002-2005 en de mayor ajuste.

⁴ Limitada a protección, cuidado y alimentación en hogares comunitarios, hogares del programa Familia Mujer e Infancia (FAMI), instituciones como los jardines comunitarios, Hogares Felices para la Paz y establecimientos de reclusión y lactantes (MEN, 2010: 127).

Modelos educativos pertinentes a las características de la población

• Entre 2004 y 2007 se crearon dos modelos educativos especializados en la atención a población afectada por la violencia: “Círculos de Aprendizaje” y “Grupos Juveniles Creativos”. Se evaluaron y aprobaron además los modelos de “Bachillerato Pacicultor” y “Bachillerato Virtual”, con el objetivo de ampliar cada vez más las opciones educativas para la población vulnerable.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS DE POLÍTICA (GERENCIAMIENTO Y GOBERNANZA)

Modernización de procesos y sistemas de información educativa

En el nivel nacional, el Ministerio de Educación Nacional ha insistido en el desarrollo de sistemas censales de información de matrícula y, en general, de sistemas de información educativa confiables y actualizados. El desarrollo de estos sistemas de información permite establecer un seguimiento niño a niño y año a año que, de forma progresiva, ha venido siendo utilizado por las entidades territoriales dentro de planes dirigidos a disminuir la deserción.

Estrategia de captación de recursos adicionales del sector solidario para Educación

Otra de las estrategias dirigidas a la superación de las barreras socioeconómicas en la demanda es la estrategia de captación de recursos adicionales del sector solidario para educación. Son proyectos de inversión en educación que realizan las cooperativas y mutuales con sus excedentes financieros. Estos proyectos deben ser presentados al MEN para que los apruebe. Para tal efecto el Ministerio ha focalizado nueve líneas de inversión, cuatro de las cuales están dirigidas directamente a los estudiantes y las cinco restantes a los establecimientos educativos.

Capítulo IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

► DIMENSIÓN I

Niñas y niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo

• Fortalecer programas como “La escuela busca al niño” y coordinar sus acciones con el Programa Nacional de Alfabetización, de forma que la atención educativa a la familia y al niño puedan presentar efectos sinérgicos y potenciadores. En esta serie de acciones puede resultar importante el efecto de campañas masivas de comunicación, tales como “Ni uno menos”, en la que se focalice la población objetivo a niños de este rango de edad; en esta medida, se recomienda mantener y potenciar estas campañas de comunicación.

• Fortalecer y expandir el programa de alimentación escolar complementándolo con acciones pedagógicas tales como los “Comedores Escolares”

• Evaluar diferentes acciones sobre la base de unas líneas de políticas emitidas desde el Ministerio, que garanticen la operación del programa permitiendo la transición fluida de los niños que vienen del programa y que deben vincularse al grado 0 a los 5 años.

► DIMENSIÓN II

Niñas y niños entre 6 y 10 años que no asisten al sistema educativo

• Se recomienda el mantenimiento y, de ser posible, la ampliación de la cobertura de los programas de Gratuidad Educativa y de Alimentación Escolar, incluyendo acciones de naturaleza pedagógica y educativa que forme a los estudiantes en los beneficios de una alimentación saludable y desarrolle habilidades sociales.

► DIMENSIÓN III

Niñas, niños y adolescentes entre 11 y 14 años que no asisten al sistema educativo

• Las jornadas complementarias se convierten en una estrategia fundamental de atracción de la población que se encuentra por fuera del sistema y su progresiva reincorporación al mismo. Para la financiación de estas actividades se sugiere la búsqueda de apoyo de las cajas de compensación, en los lugares donde es posible, así como el apoyo del sector solidario y del sector privado son fundamentales para lograr el desarrollo de cada una de estas actividades.

► **DIMENSIÓN IV.**

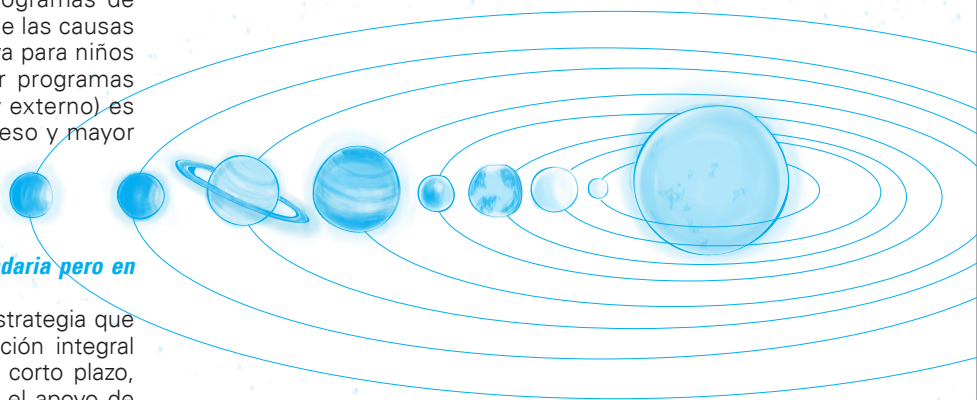
Estudiantes que están en el nivel de primaria pero en riesgo de abandono

- Portafolio de programas de intervención en el clima escolar. Así como se han hecho esfuerzos por contar con un portafolio de modelos educativos flexibles, es necesario que el nivel nacional construya un portafolio de programas de convivencia escolar, pues esta es una de las causas que hace que la escuela no sea atractiva para niños y padres. Diseñar, renovar o actualizar programas que mejoren el clima escolar (interno y externo) es fundamental para garantizar mayor acceso y mayor permanencia escolar.

► **DIMENSIÓN V.**

Estudiantes que están en el nivel de secundaria pero en riesgo de abandono

- Promover la jornada única como una estrategia que garantice mayor incidencia en la formación integral de los menores. Sino es posible, en el corto plazo, propiciar jornadas complementarias con el apoyo de las cajas de compensación o por medio de convenios interinstitucionales (casa de la cultura, universidades, Coldeportes, entre otras).





INTRODUCCIÓN

UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO -IEU, proyectaron una Iniciativa Global para la Niñez Fuera de la Escuela -NFE- (a lo largo del texto se denominará Iniciativa Global), a inicios de 2010, que tiene como meta trabajar con 23 países: Bangladesh, Bolivia, Brasil, Camboya, Colombia, República Democrática del Congo, Lanka, Djibouti, Etiopía, Ghana, India, Indonesia, Liberia, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Rumania, Sri, Sudán, Timor-Leste, Tayikistán, Yemen y Zambia. El objetivo es mejorar la información estadística y análisis sobre Niñez Fuera de la Educación y controlar los factores de exclusión de la escolarización y las políticas existentes en relación con una mayor participación.⁵ Además, se pretende introducir un enfoque sistemático para abordar el problema de la niñez fuera de la escuela y orientar las reformas del sector educativo en este sentido.⁶

La Iniciativa Global propone un marco Conceptual y metodológico, en el que define un nuevo modelo para analizar el problema de NFE a través de “Cinco Dimensiones de la Exclusión -5DE-” en niños de edad pre-primaria a nivel secundario inferior y a través de una amplia gama y múltiples capas de disparidades y diferentes grados de exposición a la educación. Además permite vincular y movilizar de manera sistemática los tres componentes principales: Perfiles, barreras - cuellos de botellas, y políticas - estrategias.

En este contexto, el presente documento expone una base para desarrollar marcos de comprensión de la situación en Colombia con relación a la niñez excluida del sistema educativo y que está en riesgo de deserción, a partir de la caracterización de los perfiles de país, del análisis de las barreras que sostiene dicha situación y de la formulación de recomendaciones para superar esas barreras y la exclusión.

El primer capítulo, - Perfiles de la población de 5 a 14 años que no asiste al sistema educativo o que está en riesgo de desertar-, aborda el perfil de la población en edad escolar Colombiana, que en la actualidad está por fuera del sistema educativo, organizado en las tres primeras dimensiones definidas: niños y niñas excluidos de la educación preescolar - para el grado de transición, de la educación primaria y de la educación secundaria. Los resultados del capítulo 1 son la base para desarrollar el capítulo 2, relacionado con las barreras y cuellos de botella para cada dimensión al igual que para articular los diferentes programas y/o acciones que permiten cerrar esas barreras.

⁵ Idem.

⁶ La iniciativa está basada en un informe del 2005 realizado conjuntamente por el IEU y UNICEF que introdujo la tipología de los niños que no asisten al colegio y el análisis de datos desglosados

El capítulo 2 – Barreras y cuellos de botella-, presenta el análisis documental de una serie de estudios realizados en Colombia sobre el tema en cuestión. El primer abordaje documental incluye los resultados sobre el fenómeno de la deserción escolar en Colombia, de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia –ENDE-, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, conjuntamente con el DANE y la Universidad Nacional de Colombia; el segundo estudio, tuvo como objetivo la formulación y validación estadística de un modelo predictivo de la deserción escolar a partir de la información completa del Sistema Integrado de Matrícula del Ministerio de Educación Nacional -SIMAT-, que agrupa la totalidad de la matrícula oficial del país, elaborado recientemente por el Ministerio de Educación Nacional -MEN- en contrato con la firma EDESA; y el tercer estudio sobre los factores de riesgo individuales, familiares y escolares asociados con la repitencia y la deserción en los dos primeros años de la educación básica primaria, siguiendo métodos cuantitativos y cualitativos: Elaborado por García, Fernández y Sánchez (2010), y publicado por “Conversemos sobre Educación” y “Educación Compromiso de Todos”.

En el capítulo 3 - Políticas y programas-, se presentan los principales programas y estrategias encaminados a incrementar los niveles de acceso y retención de los estudiantes en el sistema educativo colombiano. Para ello se tuvieron en cuenta diferentes niveles de programas y acciones, desde el más general, en donde las acciones tienen un carácter de coordinación intersectorial en el orden nacional, hasta las políticas y acciones específicamente educativas en los órdenes nacional y regional. En primera instancia, se inicia con las políticas y programas dirigidos a remover barreras socioculturales de la demanda; en segundo lugar, se abordan aquellos dirigidos a remover barreras socioeconómicas de la misma; en tercer lugar, se exponen las barreras de la oferta en el renglón institucional; y en cuarta instancia, se presentan los programas dirigidos a remover barreras de la oferta en la dimensión política.

En el capítulo 4 -Conclusiones y recomendaciones-, se exponen las principales conclusiones de cada uno de los capítulos y se plantean las recomendaciones a cada punto crítico para superar la exclusión del sistema educativo y el riesgo de deserción. Está organizado por las 5 dimensiones, propuestas por la Iniciativa Global, políticas y programas planteados para la superación de las barreras socioculturales, socioeconómicas, oferta institucional y en las políticas.

CONTEXTO DE PAÍS

En Colombia, se ha hecho un esfuerzo por superar la exclusión y deserción del sistema escolar de niños y niñas entre los 5 y 14 años de edad; sin embargo, aún persiste la situación. De acuerdo con el informe de rendición de cuentas del Ministerio de Educación Nacional, ha sido posible incrementar la cobertura de los diferentes niveles educativos: en el 2010, esta alcanzaba el 89,4% en transición, el 117,4% en el nivel de primaria, 103,7% en el nivel de secundaria y 78,6% en el nivel de media. La brecha de cobertura neta urbano – rural entre 2009 y 2010 mostró una disminución de 2.69 puntos y en 2010 se encontraba en 18.22 puntos porcentuales.

Dentro de los retos que el Ministerio de Educación se plantea, propone la reducción de las desigualdades regionales, de las brechas de oportunidades entre las regiones de Colombia y una mayor convergencia regional. En educación, preescolar, básica y media, es necesario disminuir la brecha entre zonas (urbano-rural), entre poblaciones y entre regiones, a su vez se requiere un mayor seguimiento a las poblaciones víctimas del conflicto armado, los niños, niñas y jóvenes -NNJ-, afectados por la ola invernal que están desescolarizados, y las poblaciones indígenas, que aún no han podido implementar su proyecto etnoeducativo con un calendario regular.

Existen varios factores que confluyen en la exclusión y deserción escolar, por una parte se encuentra que los altos costos educativos (uniformes, útiles, transporte, y matrícula), le impiden a las familias matricular a sus hijos e hijas en las instituciones educativas; el trabajo infantil, fenómeno que persiste en nuestro país en especial en comunidades rurales y zonas deprimidas socioeconómicamente; los efectos del conflicto armado como desplazamiento, amenaza de reclutamiento ilegal, minas antipersona y demás características de esta realidad; los fenómenos naturales, en especial la ola invernal que deja a comunidades escolares sin acceder a la institución escolar ya que las instalaciones son utilizadas como albergues o han sido afectadas en su infraestructura.

Por otra parte, existen aquellas dificultades relacionadas con los grupos indígenas, afros y gitanos, en cuanto al acceso a la educación, debido a que no se aplica la perspectiva diferencial, la organización escolar no es pertinente para estas culturas y la comunidad educativa no reconoce en el derecho a la diferencia y la no discriminación, un principio de convivencia que permita la inclusión y evite la deserción escolar. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional avanza en promover la construcción de Proyectos Educativos Institucionales –PEI-, dirigidos a los indígenas y a la población Afrodescendiente.

En este estudio de país se presenta de manera detallada las cifras de NNJ excluidos y en riesgo de deserción del sistema educativo, las barreras que dificultan la superación de la exclusión y deserción del sistema educativo y se describen los programas y las estrategias que las entidades gubernamentales con el apoyo de los organismos internacionales han diseñado e implementado para superar dichas barreras.

EL SECTOR EDUCACIÓN, PRINCIPALES PARTICIPANTES Y PARTES INTERESADAS

La 5DE en el país

El presente documento se elaboró teniendo en cuenta el Marco Conceptual y Metodológico (CMF) de la Iniciativa Mundial para NFE y para la realización de los estudios nacionales. La Iniciativa Mundial para Niños fuera de la escuela fue lanzada a inicios de 2010 por UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), en ésta iniciativa se incluyó 23 países a nivel mundial, siendo Colombia uno de los escogidos para el desarrollo de dicho estudio y en el que se seleccionaron nueve regiones para su elaboración y análisis: Bogotá, Antioquía, Valle del Cauca, Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Orinoquía – Amazonía y San Andrés. El estudio fue contratado con la CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN SOCIAL -CODESOCIAL-

En Colombia el sector educativo ésta liderado por el Ministerio de Educación Nacional, quien funciona a través de dos viceministerios, el primero denominado Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, y el segundo, denominado Vicemisterio de Educación Superior. El sistema educativo colombiano está compuesto por cuatro niveles de enseñanza: educación preescolar, educación básica (primaria y secundaria), educación media y educación superior. Para el caso del presente estudio, solo se describirán los niveles educación preescolar, y educación básica, divida en primaria y secundaria y se organizarán conforme a las dimensiones establecidas.

El estudio en Colombia se realizó de acuerdo al enfoque sistémico propuesto por la Iniciativa Global en el que se aborda el problema de los niños por fuera de la escuela y se enuncian las reformas concretas del sector educativo, en este sentido, las actividades realizadas incluyeron una revisión documental particularizada, juiciosa y rigurosa de los estudios nacionales y además la explicación detallada de políticas, estrategias, programas y proyectos implementados en el país, no sólo, por el Ministerio de Educación Nacional, sino por otros ministerios o entidades del orden nacional y regional que coadyuvan a incidir en la inclusión y permanencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo en nuestro país.



Metodología

El Marco Conceptual y Metodológico (CMF) de la Iniciativa Mundial para NFE y para la realización de los estudios nacionales, se convierte en un documento de Orientación sobre la base de los estudios de país y las diferentes experiencias. El CMF establece un nuevo modelo para analizar el problema de NFE a través de “Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)” que se enfoca en niños excluidos de edad pre-primaria a nivel secundario inferior y a través de una amplia gama y múltiples capas de disparidades y diferentes grados de exposición a la educación. Dichas dimensiones fueron analizadas tal y como se aprecia a lo largo del documento.

Para completar el estudio con la voz y participación de las regiones seleccionadas se realizó el taller – conversatorio, denominado Construcción de una política nacional para mejorar la retención y el acceso de estudiantes al sistema educativo. El objetivo que se fijó para este taller fue conocer las experiencias significativas que algunas entidades territoriales han implementado para mejorar la retención de estudiantes y el acceso de nuevos alumnos al sistema educativo, y a partir de estas, apoyar la nueva propuesta de políticas, programas o proyectos, al igual que sus estrategias con el fin de ser aplicada en todo el territorio nacional.

El taller se realizó con 20 entidades territoriales las cuales presentaron resultados positivos en los indicadores de retención, acceso y calidad de la educación según el Ministerio de Educación. El taller se desarrolló en dos momentos. En el primero, se contó con la participación de las secretarías de educación de Bogotá, Bucaramanga, Pasto, San Andrés (islas), Chía, Zipaquirá, Facatativá, Mosquera y Tunja. El segundo, contó con la participación de Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Sabaneta, Rionegro, Quindío, Armenia, Pereira, Dosquebradas y Guadalajara de Buga.

En ambos casos se siguió la misma metodología, cada una de las secretarías participantes expuso su experiencia a partir de la problemática identificada, los objetivos de la misma, la forma como se

ha desarrollado o implementado, los resultados obtenidos, tiempo de consolidación y la forma como se ha incorporado en la política regional o local.

Posteriormente mediante una lluvia de ideas se identificaron las barreras existentes que impiden el acceso y la permanencia de los estudiantes y se organizaron equipos para que frente a estas barreras se realizaran algunas propuestas de solución insistiendo en la necesidad de que obedecieran a una mirada estratégica y de largo plazo. Los principales resultados y análisis obtenidos de dichos talleres están integrados en el presente documento.

CAPÍTULO I

PERFILES DE LA POBLACIÓN DE 5 A 14 AÑOS QUE NO ASISTE AL SISTEMA EDUCATIVO O QUE ESTÁ EN RIESGO DE DESERTAR

INTRODUCCIÓN

El sistema educativo colombiano está compuesto por cuatro niveles de enseñanza: Educación preescolar, Educación básica (primaria y secundaria), Educación media y Educación superior. Para el caso del presente estudio, sólo se describirán los niveles Educación preescolar y Educación básica, dividida en primaria y secundaria, y se organizarán conforme a las dimensiones establecidas por la Iniciativa Global

Educación Preescolar
Comprende 3 grados: Prejardín (3 años de edad), Jardín (4 años de edad), Transición o grado obligatorio (5 años de edad).
Destinada al desarrollo de aspectos biológico, cognitivo, psicomotriz y socio afectivo.
Educación básica primaria
Comprende 5 grados: Primero a quinto (Desde los 6 hasta los 10 años de edad).
Destinada al desarrollo de habilidades comunicativas, conocimientos matemáticos, formación artística y en valores, comprensión del medio físico, social y cultural, entre otras.
Educación básica secundaria
Comprende 4 grados: De sexto a noveno (Desde los 12 hasta los 15 años de edad).
Destinada al desarrollo de razonamiento lógico, conocimiento científico de las ciencias, la historia y el universo, desarrollo del sentido crítico, entre otros.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN-.

La siguiente tabla presenta la estructura por nivel y grados del sistema educativo colombiano ajustado a la clasificación presentada por la UNESCO

Tabla 1. Estructura del sistema educativo Colombiano

CINE ⁷ 0	CINE 1				CINE 2				
Inicial	Primaria				Secundaria				
Transición o grado 0	1	2	3	4	5	6	7	8	9

Fuente: Ministerio de Educación Nacional -MEN-

Las cinco dimensiones que se perfilarán a continuación, se estructuran de la siguiente manera:

a. Población excluida del sistema educativo

Dimensión 1: Los niños en edad de asistir a grado de transición o grado 0, que no asisten a CINE0, ni a ningún otro grado.

Dimensión 2: Los niños en edad de asistir a los grados de educación primaria que no asisten a CINE1, ni a ningún otro grado. En este se menciona la población que asiste a preescolar (CINE0).

Dimensión 3: Los niños en edad de asistir a los grados de educación secundaria que no asisten a CINE2, ni a ningún otro grado.

⁷ CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación: Es un sistema de referencia que permite presentar informes normalizados sobre muy diversas estadísticas educativas de utilidad para la formulación de políticas conforme a un conjunto de definiciones y conceptos comunes acordados en el plano internacional, lo que hace posible comparar los indicadores obtenidos en distintos países.

b. Población en riesgo de desertar

Dimensión 4: Los niños que están en CINE1, sin importar la edad pero en riesgo de abandonar el sistema educativo.

Dimensión 5: Los niños que están en CINE2, sin importar la edad pero en riesgo de abandonar el sistema educativo.

Conforme a lo anterior y a la metodología de la Iniciativa Global, este documento aborda en primera medida el perfil de la población en edad escolar colombiana que en la actualidad está por fuera del sistema educativo y se organiza conforme a las tres primeras dimensiones definidas (niños y niñas excluidos de la educación preescolar -grado de transición-, de la educación primaria y de la educación secundaria) cada uno de estos en segmentos separados.

El análisis de cada perfil se sustenta en los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- del año 2008, los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2009 -GEIH- y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar -ENDE-, 2010. Para el caso de la ECV, las tres dimensiones fueron abordadas para el grupo de edad respectivo de acuerdo a la edad teórica y nivel al que deben asistir y tiene en cuenta los resultados de 10 factores de calidad de vida de los hogares colombianos, para lo cual se construyó un índice que permite comparar los resultados entre los que asisten y los que no asisten al sistema educativo en condiciones socioeconómicas similares.⁸

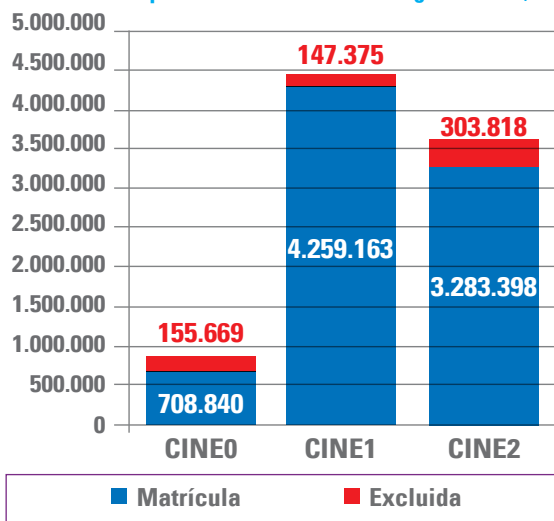
Para la población en riesgo de desertar, cada perfil se basa en el comportamiento de la población estudiantil y la eficiencia interna que ofrece el sistema educativo Colombiano para los niveles de básica primaria y secundaria, dimensiones 4 y 5 (estudiantes con riesgo de desertar en primaria y secundaria). Este análisis se soporta con la información consolidada de los registros administrativos del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media -SIMAT- para el año 2008 y los resultados del estudio de Sarmiento 2010, la Encuesta Nacional de Deserción Escolar -ENDE-, 2010 y el estudio MEN-EDESA 2010.

A continuación se presenta, en términos generales, la situación de la educación matriculada y excluida, al igual que una desagregación para la población afrocolombiana e indígena.

⁸ La construcción e interpretación de los índices de la ECV se presentan en el anexo 1.

La gráfica 1 permite observar y cuantificar la población excluida por niveles educativos. Se evidencia que la población de 5 años es la más significativa, seguida de la población de 11 a 14 años y finalmente la población de 6 a 10 años.

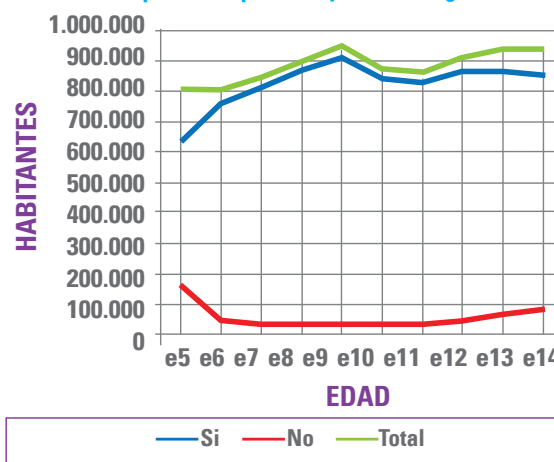
Gráfica 1. Total población en edad escolar según niveles (2008)



Fuente: MEN – SIMAT – DANE.

Igualmente, en la gráfica 2, se puede observar, según los datos de la GEIH, la proporción de la población que no asiste al sistema de acuerdo a la edad para cada uno de los niveles. Esta gráfica confirma la situación y el esfuerzo que se debe realizar para que cada niño o niña asista y permanezca en el sistema educativo.

Gráfica 2. Total población que asiste y no asiste según edad (2009)



Fuente: GEIH, 2009. Datos calculados por el consultor.

Tabla 1a. Condición de asistencia escolar en Colombia (2009)

Condición de asistencia escolar por edad / (%)	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Fuera de la escuela	5,8	3,7	3,4	3,3	3,1	3,3	4,3	6,3	9,0
Abandonaron los estudios	1,3	2,1	2,4	2,4	2,3	2,7	3,5	5,5	8,2
No han ingresado nunca a la escuela	4,4	1,6	1,1	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8

Fuente: GEIH - 2009.

Tabla 1b. Condición de asistencia escolar hombres en Colombia (2009)

Condición de asistencia escolar por edad / (%)	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Fuera de la escuela	6,7	3,9	3,8	3,3	3,5	3,9	4,2	6,6	10,3
Abandonaron los estudios	1,3	1,6	2,0	2,6	2,4	2,6	3,1	3,4	5,7
No han ingresado nunca a la escuela	4,4	5,1	1,9	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9

Fuente: GEIH - 2009.

Tabla 1c. Condición de asistencia escolar mujeres en Colombia (2009)

Condición de asistencia escolar por edad / (%)	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Fuera de la escuela	4,8	3,4	3,0	3,2	2,6	2,5	4,2	5,7	7,2
Abandonaron los estudios	1,3	1,0	2,1	2,0	2,4	2,0	2,2	3,6	5,2
No han ingresado nunca a la escuela	4,4	3,7	1,3	0,9	0,8	0,6	0,3	0,6	0,5

Fuente: GEIH - 2009.

Las tablas anteriores presentan los resultados porcentuales de las condiciones de asistencia por edad, con el fin de aportar a dimensionar la problemática de la situación de la población excluida y en riesgo de abandonar. Al analizar los datos de la población por fuera del sistema y la de aquella que no ha ingresado nunca a la escuela según género, se observa que existen condiciones más críticas para los hombres que para las mujeres.

A continuación se presenta la asistencia y no asistencia por regiones del país en la que se identifican las edades en el eje horizontal y el número de niños y jóvenes en el eje vertical.

Gráfica 3. Número de niños que asisten y no asisten al sistema educativo por regiones del país (2009)



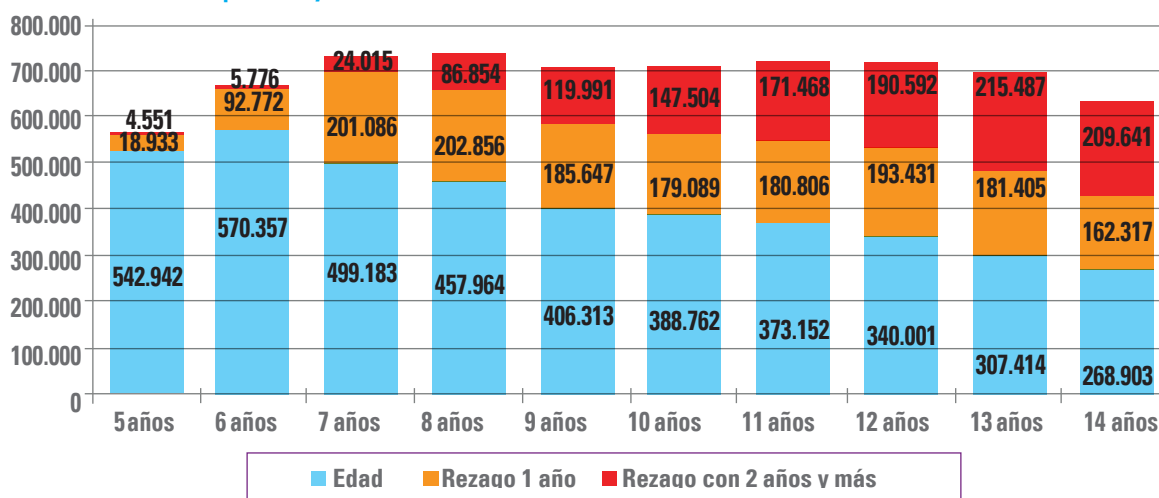
Fuente: GEIH -2009 Datos calculados por el consultor.

Posteriormente, en el gráfico 4, se presenta la población escolar entre los 5 y los 14 años de edad que asiste con igual o menor edad a la correspondiente por normativa al grado y con mayor edad a la estipulada por normativa, separada en dos grupos: los que asisten con un año de rezago y los que asisten con dos y más años de rezago.

El rezago escolar es indicador de un desajuste en el itinerario escolar de los estudiantes, en tanto es expresión de que ese alumno, en algún momento de su itinerario escolar presenta alguna o varias de las siguientes condiciones:

1. Ha ingresado a la escuela en forma tardía, y/o
2. Ha repetido uno o más grados, y/o
3. Ha abandonado en forma temporaria la escuela

Gráfica 4. Estudiantes por edad y condición de edad. Colombia (2008)



Fuente: MEN – SIMAT

La gráfica demuestra que a medida que pasan los años, se agudizan los problemas del rezago y se aumenta el riesgo de deserción; dicha situación se presenta desde la edad de los ocho años (Grado 3°) donde ya se evidencia un rezago de un porcentaje significativo de población con 2 años y más.

Como se observa en la tabla 2, dicha población presenta los porcentajes de participación respecto de la matrícula total por nivel de acuerdo al rango de edad, los cuales oscilan entre el 3,1% y el 4,3% de acuerdo al nivel educativo al que asisten.

De otra parte, se destaca la proporción de población estudiantil que está registrada con características afrocolombianas o indígenas en el sistema de

Tabla 2. Total población afrocolombiana e indígena según niveles y zona (2008)

Nivel	Total	Afrocolombiana (A)			Indígena (I)			% A	% I
		Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total		
CINE0	708.840	14.434	33.256	27.690	3.454	18.291	21.745	3,9%	3,1%
CINE1	4.259.163	88.552	93.358	181.910	21.870	120.431	142.301	4,3%	3,3%
CINE2	3.283.398	69.692	53.409	123.101	21.107	68.519	89.626	3,7%	2,7%

Fuente: SIMAT - MEN

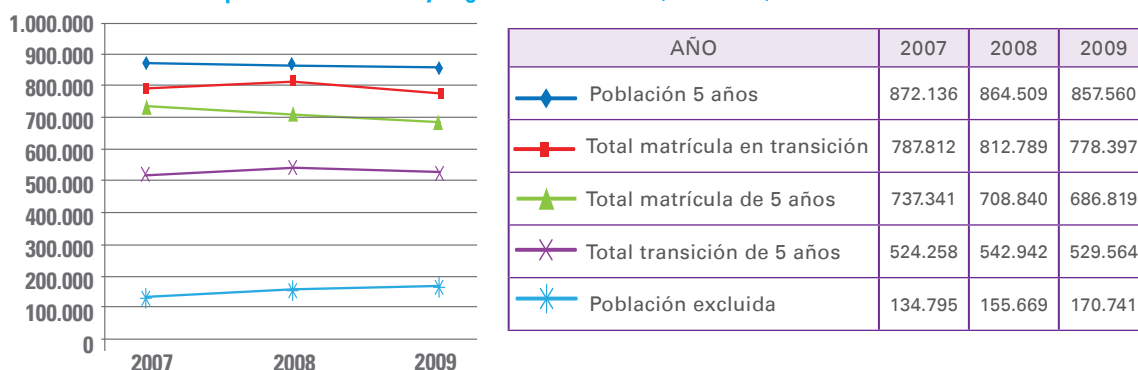
► PERFIL DIMENSIÓN 1

Niñas y niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo

Con el fin de caracterizar la situación de la población de 5 años en Colombia, que sería la edad considerada para el grado obligatorio del nivel de preescolar (transición o grado 0), la gráfica 5 presenta el comportamiento de la población y su relación con la matrícula. En los datos de la parte inferior,

se observa la evolución de las tasas de cobertura y asistencia entre 2007 y 2009 para la población de 5 años respecto de la población matriculada en el grado obligatorio del nivel de preescolar.

Gráfica 5. Situación de la población de 5 años y el grado de transición (2007- 2009)



Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE

Tal y como se observa, los datos muestran varias tendencias. Primero debe destacarse que, de acuerdo con los modelos de proyección poblacional utilizados por el DANE, se observa un descenso continuo de la población de 5 años, que pasa de 872.136 en 2007 a 857.560 en 2009, con disminución de cerca de 7.000 sujetos por año (0.8% aprox.)

Esto parecería estar indicando un punto de inflexión en el que la pirámide poblacional parece estarse invirtiendo, de acuerdo con los modelos de proyección de población empleados por el DANE. Esta tendencia es común a diferentes países de la región (CEPAL, 2008).

En segundo lugar, vale la pena observar que el ritmo decreciente de la población resulta menor, que el presentado por la matrícula total en el sistema educativo para el segmento de 5 años. Esto queda indicado por un descenso en la tasa de asistencia de 5 años que pasa de 84.5% en 2007 a 80.1% en 2009. Consistentemente con el dato anterior, la población de 5 años excluida del sistema parece aumentar de forma continua, al pasar de cerca de 134 mil niños en 2007 a más de 170 mil en 2009.

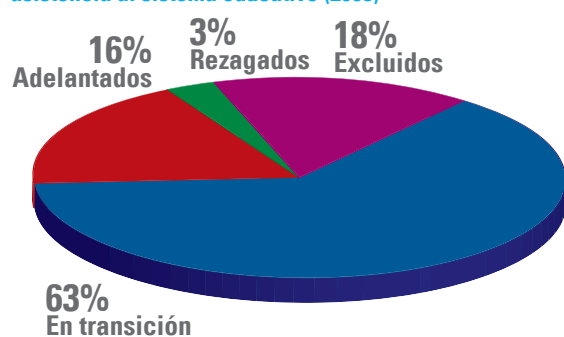
Tabla 3. Evolución de las tasas de cobertura y asistencia en transición (2007 – 2009)

TASAS	2007	2008	2009
Cobertura bruta	90,3%	94,0%	90,8%
Asistencia de 5 años	84,5%	82,0%	80,1%
Cobertura neta	60,1%	62,8%	61,8%
Cobertura neta ajustada	81,3%	79,1%	77,7%

Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE

Por último, vale la pena mencionar un leve incremento de la matrícula total en el grado de transición de 2007 a 2008 seguido de una caída para el 2009. Esta misma tendencia se observa para la matrícula exclusiva de 5 años para el grado obligatorio. El resultado es un leve incremento de la tasa de cobertura neta que gana 2.7% en 2008, aunque para el año siguiente pierde un punto porcentual.

Gráfica 6. Distribución de la población de 5 años según asistencia al sistema educativo (2008)



Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE. Cálculos realizados por el autor.

Para perfilar la población de 5 años excluida del sistema educativo se utilizarán para este análisis los resultados del año 2008 del SIMAT, debido a que los resultados de la encuesta de calidad de vida corresponden a este mismo año.

El análisis de esta dimensión se concentrará en el porcentaje de la población de cinco años excluida del sistema educativo, pero es importante aclarar los otros resultados de la gráfica anterior: el 16% de la población adelantada es aquella población de 5 años que está en un grado mayor al grado obligatorio o grado de transición. El 3% (rezagados) corresponde a aquellos niños y niñas que están en grados inferiores al de transición como pre jardín y jardín pero asisten al sistema educativo formal y será población estudiantil que en años posterior podrá estar catalogada en extraedad. Finalmente el 63% corresponde a los niños y niñas con la edad teórica de 5 años que cursan el grado de transición. Por consiguiente la tasa de asistencia es del 82% para este año.

Basados en los resultados de las encuestas mencionadas, los niños y niñas que durante el año 2008 no asistieron al sistema educativo, presentaron el siguiente perfil:

- El porcentaje de la población que no asistió al sistema educativo según el cruce la información de SIMAT y del DANE es del 18% equivalente a 155.669 niños y niñas. Estas cifras coinciden con los resultados estadios en la ECV -2008 y la GEIH-2009.
- La proporción de no asistencia por zona según la ECV 2008, es de 13,4% para la zona urbana y 32,8% para la zona rural.
- Una de las principales razones socioculturales para que los niños y niñas de 5 años no estudien es que la familia considera que no están en edad escolar.

Tabla 4. Razones de no asistencia (2008)

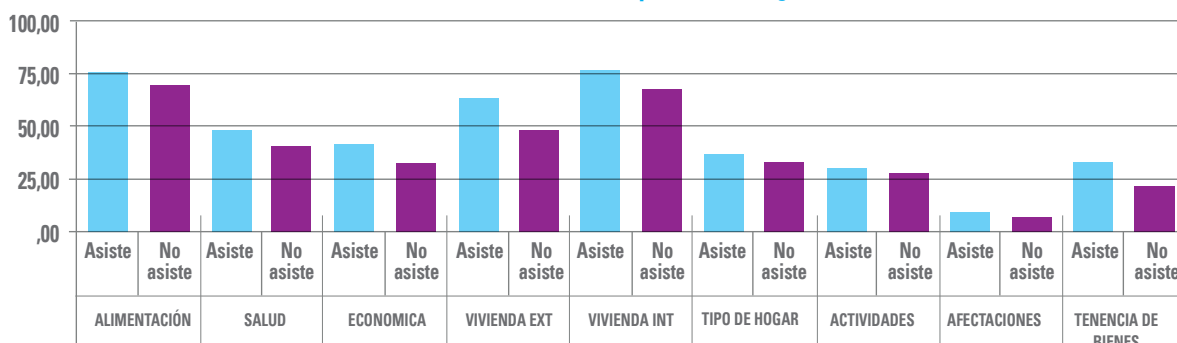
Razones de no asistencia	5 años
Considera que no esta en edad escolar	49%
Costos educativos elevados o falta de dinero	13%
No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	6%
Falta de cupos	5%
Tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual	5%
Por enfermedad	4%
No le gusta o no le interesa el estudio	3%
Debe encargarse de los oficios del hogar	2%
Necesita educación especial	2%
Recibe malos tratos en el colegio	1%
Por inseguridad en el establecimiento educativo, en el entorno del establecimiento educativo o en el lugar de residencia	1%
Otra razón	9%

Fuente: ECV, 2008

A continuación, se presentan los resultados de los índices por cada una de las dimensiones que se incluyen en la encuesta de calidad de vida, la cuales se presentan en el eje horizontal, cada una de ellas se construyó de manera independiente y se estandarizó de 0 a 100, utilizando técnicas

multivariadas (análisis de componentes principales no lineales). Los índices toman valor 100 cuando todas las condiciones se cumplen en el hogar y 0 cuando existe ausencia de las condiciones en el hogar (Ver anexo 4).

Gráfica 7. Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la ECV. Niños de 5 años (2008)



Fuente: ECV, 2008 Datos calculados por el grupo de consultores.

- Las condiciones de vivienda interna (INT) donde viven los niños y niñas, los recursos económicos de las familias y la tenencia de bienes para el hogar, son factores que se asocian estrechamente con la asistencia escolar, debido a que los índices de estos factores presentan las mayores diferencias entre sus medias respecto de los asistentes al sistema educativo de los no asistentes.

- Las tres condiciones anteriores, que se pueden resumir en factores económicos, tienden a afectar más la no asistencia de los niños que de las niñas como se observa en la tabla 5.

- Para la población que asiste al sistema educativo, la seguridad alimentaria de este grupo poblacional resulta ser mejor en las zonas urbanas, no obstante, es menor la asistencia para los que viven en las zonas rurales. Este dato no presenta ninguna diferencia significativa al ser comparados con los que no asisten.

- Respecto de la garantía y el estado de salud, tanto los que asisten como lo que no asisten, está

bastante lejos de contar con las mejores condiciones y conocimientos respecto de los beneficios de su sistema de salud. Lo anterior afecta más a la población rural que a la población urbana.

- El tipo de hogar donde vive el niño o niña (estructura y composición familiar), las actividades sociales, culturales y recreativas que realizan ellos y sus familias, así como el lugar de afectación de la vivienda no tiene mayor injerencia en la asistencia o no de este grupo poblacional.

Finalmente, se debe tener en cuenta que existe en el país una Política de Primera Infancia, liderada por el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que atiende de manera integral a niños y niñas hasta los 6 años. Esto genera una sobre estimación de la problemática debido a que este sistema atiende niños y niñas de 5 años.⁹

⁹ El MEN no cuenta con información consolidada debido a que el sistema de información de la primera infancia SIPI está en construcción.

Tabla 5. Resultados de las medias por índice de no asistencia, según factores de la ECV y género (2008)

GENERO	ECONOMICA	CARACTERISTICAS INTERNAS DE LA VIVIENDA	TENENCIA DE BIENES
Hombres	9,99	16,95	12,16
Mujeres	9,14	13,91	10,13
Total	9,59	15,54	11,23

Fuente: ECV, 2008

► PERFIL DIMENSIÓN 2

Niñas y niños entre 6 y 10 años de edad que no asisten al sistema educativo

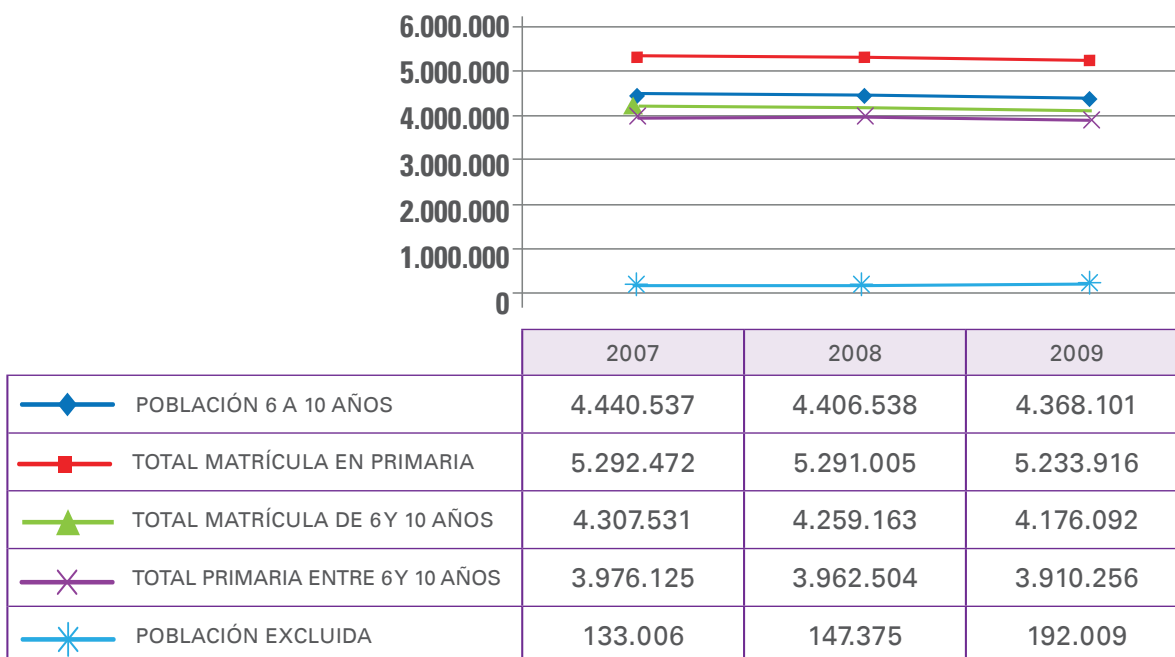
En términos generales, se asume que los niños entre los 6 y 10 años de edad deben asistir a las instituciones escolares en el nivel de la Educación Básica Primaria. La gráfica 4 muestra la evolución de los indicadores de matrícula para la población entre los 6 y 10 años en dicho nivel de enseñanza, para el período 2007 a 2009. Vale la pena mencionar que existen 133.247 alumnos entre 6 y 10 años que asisten a un grado del nivel de preescolar (prejardín, jardín o transición) y que representan el 3,1% del total de la población que asiste al sistema formal y se determinan como rezagados.

Tal y como se observa, existe una tendencia bastante estable y ligeramente decreciente en todos los indicadores de matrícula: Total de la primaria, total de la matrícula entre 6 y 10 años y total primaria entre

6 y 10 años. Todos estos datos resultan consistentes con una tendencia también levemente decreciente de la población en el rango de edad objetivo de este nivel educativo.

Aún a pesar de estos paralelismos, alcanza a observarse un aumento importante de la población entre 6 y 10 años que no asiste a este nivel educativo, ni a ningún otro, por lo que puede considerarse excluida del sistema. En efecto esta población pasa, de 133 mil sujetos en 2007, que resultaba ser de cerca del 3% de la población en este rango de edad, a casi 192 mil en 2009, que resulta ser de más del 4.4%.

Gráfica 8. Comportamiento de la población de 6 a 10 años y el nivel de primaria (2007-2009)



Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE.

A pesar del aumento de la población excluida debe anotarse que la cobertura de este nivel educativo es cercana al 100%. Tal y como se observa en la tabla 6 las tasas de asistencia de la población entre 6 y 10

años son mayores al 95%. La tasa de cobertura neta de este nivel es de casi el 90% aproximadamente.

Tabla 6. Evolución de las tasas de cobertura de la básica primaria (2007 a 2009)

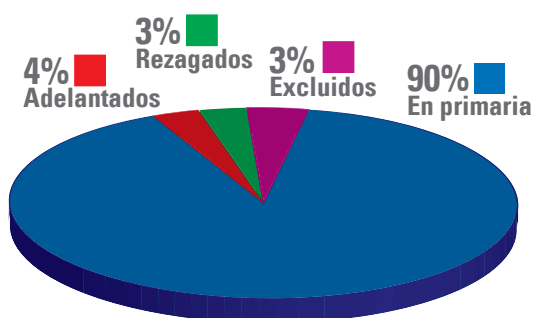
TASAS	2007	2008	2009
Cobertura bruta	119,2%	120,1%	119,8%
Asistencia de 6 a 10 años	97,0%	96,7%	95,6%
Cobertura neta	89,5%	89,9%	89,5%
Cobertura neta ajustada	93,1%	93,3%	92,8%

Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE
-La tasa de cobertura neta ajustada incluye la población que asiste entre grado 1 y grado 9-

Ahora: ¿Cómo se distribuye la población entre 6 y 10 años respecto de su asistencia al nivel educativo que se supone para este rango de edad?

La gráfica 9 muestra que el 10% que queda como complemento de la tasa de cobertura neta de este nivel se distribuye de forma que un 4% están adelantados para el nivel, un 3% están rezagados (esto es, están cursando el nivel de preescolar) y el 3% restante no asiste a este nivel ni a ningún otro, por lo que debe considerarse como excluidos del sistema.

Gráfica 9. Distribución de la población de 6 a 10 años por asistencia al nivel de primaria (2008)



Fuente: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE.

Para perfilar la población de 6 a 10 años excluida del sistema educativo, se utilizarán los resultados del año 2008, debido a que los resultados de la encuesta de calidad de vida corresponden a este mismo año.

• El porcentaje de la población que no asiste según SIMAT y DANE es del 3% equivalente a 147.375 niños y niñas. Estas cifras coinciden con los resultados

estimados en la ECV, 2008 y la GEIH, 2009. De estos 54.232 (37%) nunca han asistido y 93.143 (63%) han abandonado la escuela (GEIH, 2009).

- La proporción de no asistencia por zona, según la Encuesta de Calidad de Vida, 2008, es de 2,5% para la zona urbana y 5,6% para la zona rural.
- La razón principal de no asistencia de niños y niñas son los costos educativos elevados o la falta de dinero.

Tabla 7. Razones de no asistencia (2008)

Razones de no asistencia	5 años
Costos educativos elevados o falta de dinero	23%
Considera que no esta en edad escolar	11%
Tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual	8%
No le gusta o no le interesa el estudio	8%
No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	7%
Falta de cupos	7%
Necesita educación especial	6%
Por enfermedad	5%
Recibe malos tratos en el colegio	2%
Por inseguridad en el establecimiento educativo, en el entorno del establecimiento educativo o en el lugar de residencia	2%
Otra razón	21%

Fuente: ECV, 2008

- Los estudiantes rezagados equivalen al 3% y representan 133.147 personas.

- Según la encuesta de deserción escolar, la distribución por género de la población que desertó se compone de 55% hombres y 45% mujeres (ENDE-2010).

- La población desertora por grupo étnico se conforma de 9,4% indígenas, 15% afrocolombiano o afrodescendiente y 75,5% no pertenece a ninguna étnia (ENDE-2010).

- El 70% de los desertores estaban cursando algún grado de la básica primaria, de otra parte, el 21% alcanzó el grado 6 de la básica secundaria (ENDE-2010).

- El 94% de los desertores estudiaron en la educación tradicional y el 6% pertenecían a algún modelo flexible (ENDE-2010).

- La mayoría de los desertores temporales permanece por fuera del sistema educativo por 2 años (66%). De resto, el tiempo por fuera del sistema tiende a ser de 1 año (15%), de 4 años (9,4%) y 3 años (7,5%) (ENDE-2010).

- El 18% de los desertores repitió por lo menos un año (ENDE-2010).

- El 74% de los desertores estudió en un solo establecimiento educativo, el 19% en dos y el 6% paso por tres establecimientos. El 89% demandó la educación oficial y el 11% la educación privada (ENDE-2010).

- El 81% cursó en la jornada de la mañana y el 17% en la jornada de la tarde. El 2% asistía a la jornada completa (ENDE-2010).

- El 70% de los desertores se desplazaban a pie de su lugar de residencia al colegio y el 20% lo hacían en transporte público, carro o moto (ENDE-2010).

- Los beneficios más comunes que recibieron los desertores fueron: pago de matrículas o pensión, refrigerio o alguna comida, uniformes y útiles y la razón más común de abandono es la falta de dinero (ENDE-2010).

La tabla No 8 presenta los resultados de la ENDE en relación con las razones de abandono de mayor significancia para la población en edad escolar.

Tabla 8 Los niños(as) abandonan el colegio porque

Razones	%
La familia no los ayuda.	35,8%
Falta de dinero.	11%
Los niños no son responsables.	8%
Los profesores no enseñan bien.	8%

Fuente: ECV, 2008

Respecto a los resultados de los índices calculados por módulo de la ECV (ver anexo 1), el perfil de la población que no asiste es el siguiente:

- Las condiciones de vivienda, tanto externas (EXT) como internas (INT), donde viven los niños y niñas son factores asociados con la asistencia escolar, debido a que los índices de éstos dos factores presentan diferencias importantes entre sus medias entre la población de asistentes al sistema educativo la de aquellos identificados como no asistentes (147.375). Los factores de vivienda afectan más a los hombres que a las mujeres, y en términos generales a la población de 6 años.

- El índice de las condiciones económicas (33,16) y el índice de tenencia de bienes en los hogares (17,78), de nuevo son un factor asociado de la no asistencia escolar. Al desagregar esta cifra por lugar de residencia de la familias, se puede afirmar que las zonas urbanas están más afectadas por estos índices (41,3 para ICV- Índice de Calidad de Vida, en cuanto a las condiciones económicas y 26,7 para el ICV - tenencia de bienes) que en las familias que viven en las zonas rurales las cuales tiene el siguiente comportamiento 28,8 para ICV- condiciones económicas y 13,3 para el ICV - tenencia de bienes.

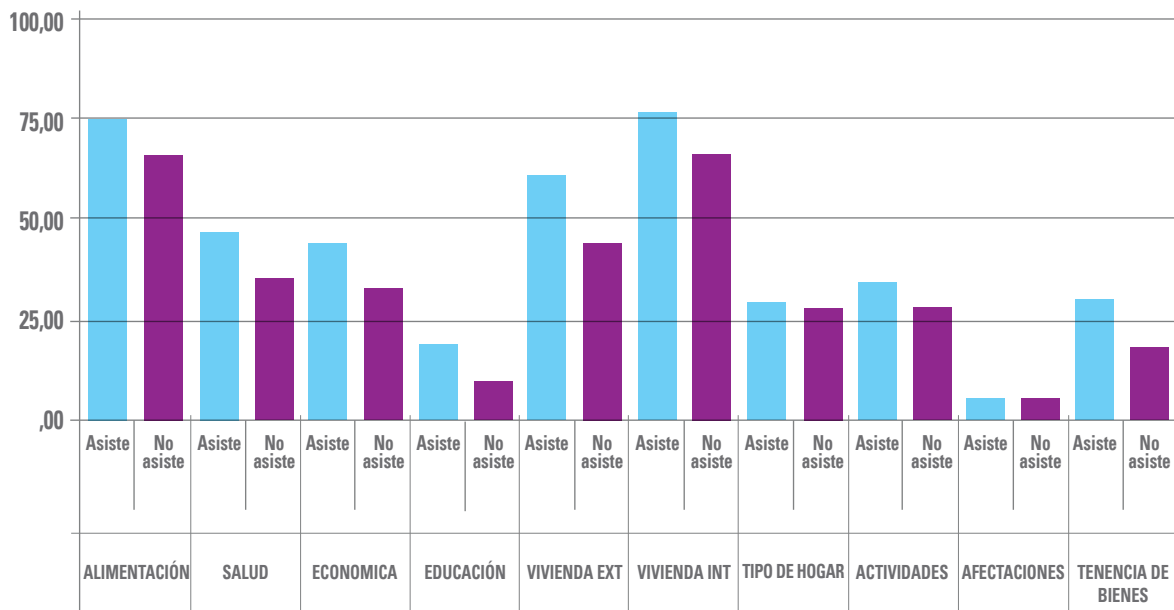
- Al mismo nivel que las condiciones económicas se ubica la garantía y el estado de salud. Tanto para los que asisten como los que no asisten, en ambos casos, están bastante lejos de contar con las mejores condiciones y conocimientos respecto de los beneficios de su sistema de salud. Lo anterior afectado más a la población urbana (ICV 37,8) que a la población rural (ICV-34,08).

- La seguridad alimentaria de este grupo poblacional resulta, en la mayoría de los casos, fundamental para la asistencia de la población al sistema educativo. Esta condición es mejor en las zonas urbanas (ICV- 63,23) que en las rurales (ICV- 68,3).

- Las actividades sociales, culturales y recreativas que realizan ellos y sus familias, tienen un nivel medio de injerencia en la asistencia de este grupo poblacional. Lo anterior afectando más a los niños y niñas de las zonas urbanas y a la población de 10 años.

- El tipo de hogar donde vive el niño o niña, así como el lugar de afectación de la vivienda, no tiene mayor injerencia en la asistencia o no de este grupo poblacional.

Gráfica 10. Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la ECV Niños de 6 a 10 años (2008)

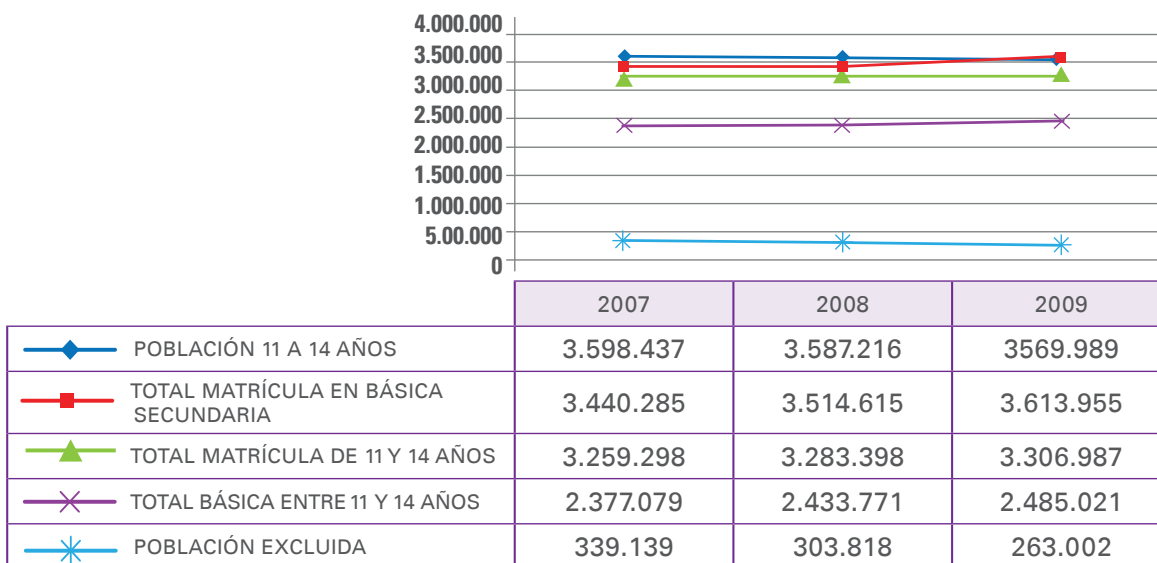


Fuente: ECV, 2008. Datos calculados por el grupo de consultores.

► PERFIL DIMENSIÓN 3

Niñas, niños y adolescentes entre 11 a 14 años de edad que no asisten al sistema educativo

Gráfica 11. Comportamiento de la población de 11 a 14 años y el nivel de Educación Básica Secundaria (2007- 2009)



Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE.

La Educación Básica Secundaria, grado sexto al grado noveno, supone una edad entre los 11 y los 14 años. La gráfica 7 muestra la evolución, entre los años 2007 y 2009, de los indicadores poblacionales y de matrícula para este segmento de nivel educativo.

En primer lugar, vale la pena observar que, en relación con las proyecciones de población para las edades consideradas, la población entre 11 y 14 sigue la misma tendencia decreciente ya presentada para la población de 5 años y para la del nivel de Educación Básica el grupo de 6 a 10 años.

En segundo lugar, debe observarse que para este nivel, las tasas de asistencia de la población en las

edades definida ha aumentado, año tras año, de forma muy significativa. Para la básica secundaria la tasa de asistencia pasa de 90,6% en 2007 a 92,6% en 2009.

En tercer lugar, debemos señalar las enormes diferencias entre las tasas de asistencia y cobertura neta. Para la básica secundaria las tasas de asistencia son cercanas al 90%, a diferencia de las tasas de cobertura neta que están cercanas al 70%. Esto significa que el 20% de los sujetos que están en la edad de asistir a este nivel asisten a un nivel inferior como la básica primaria o el grado obligatorio de preescolar.

Tabla 9. Evolución de las tasas de cobertura de básica secundaria y media (2007 a 2009)

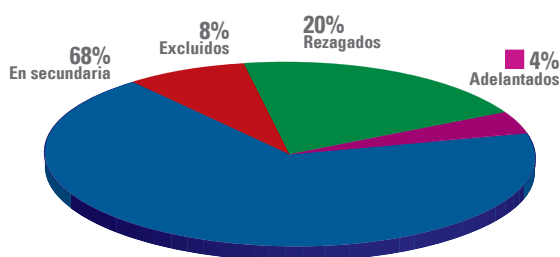
TASAS	2007	2008	2009
Cobertura bruta básica secundaria	95,6%	98,0%	101,2%
Asistencia de 11 a 14 años	90,6%	91,5%	92,6%
Cobertura neta básica secundaria	66,1%	67,8%	69,6%
Cobertura neta ajustada básica secundaria	68,8%	70,6%	72,6%

Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE
-La tasa de cobertura neta ajustada incluye la población que asiste a la educación media-

Todos estos datos muestran un acelerado avance en los indicadores de cobertura para la población en edad escolar (11-14 años) del nivel de básica secundaria. Podríamos decir, sin embargo, que aún falta un buen camino por recorrer para el logro de la universalización total de atención de esta población.

La gráfica 12 muestra que el 32% que queda como complemento de la tasa de cobertura neta de este nivel se distribuye de forma diferente a los niveles anteriores, ya que un 4% de los niños y niñas están adelantados para el nivel, un 20% están rezagados (esto es, están cursando el nivel de primaria) y el 8% restante no asiste a este nivel ni a ningún otro.

Gráfica 12. Distribución de la población de 11 a 14 años por asistencia al nivel de secundaria (2008)



Fuente: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE.

Para perfilar la población de 11 a 14 años excluida del sistema educativo se utilizarán los resultados del año 2008 de la encuesta de calidad de vida y de 2010 de la ENDE – Hogares.

- El porcentaje de la población que no asiste según SIMAT y DANE es del 8% equivalente a 303.818 niños y niñas. Estas cifras coinciden con los resultados estimados en la ECV, 2008 y la GEIH, 2009.
- La proporción que no asistencia por zona según la Encuesta de Calidad de Vida, 2008, es de 3,2% para la zona urbana y 13,4% para la zona rural.
- La razón de no asistencia de niños y niñas es que no les gusta o no les interesa el estudio.
- Según la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de 2010, la distribución por género de la población que desertó se compone de 63% hombres y 37% mujeres.
- La población por grupo étnico se conforma de 6,8% indígenas, 9,4% afrocolombiano o afrodescendiente y 84% no pertenece a ninguna étnia (ENDE, 2010).

Tabla 10. Razones de no asistencia (2008)

Razones de no asistencia	11-14 años
No le gusta o no le interesa el estudio	32%
Costos educativos elevados o falta de dinero	20%
No existe centro educativo cercano o el establecimiento asignado es muy lejano	9%
Necesita educación especial	6%
Tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual	5%
Necesita trabajar	5%
Por enfermedad	3%
Falta de cupos	2%
Debe encargarse de los oficios del hogar	2%
Considera que ya terminó	1%
Por embarazo	1%
Recibe malos tratos en el colegio	1%
Falta de tiempo	1%
Otra razón, ¿cuál?	11%

Fuente: ECV, 2008.

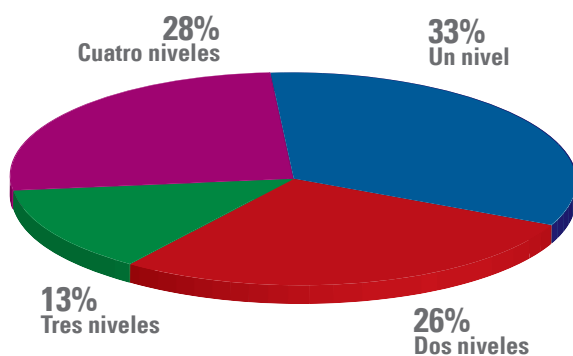
- El 13% de los desertores estaban cursando algún grado de la básica primaria, el 72% algún grado de la básica secundaria y el 15% algún grado de la media. De éstos el 50% cursó algún grado de preescolar (ENDE, 2010).
- El 99% de los desertores estudiaron en la educación tradicional (ENDE, 2010).
- El promedio más alto de años fuera del sistema educativo de la población desertora es de 2 años (50%), seguido de 3 años (24%), de 4 años (9,4%) y (8,4%) 1 año (ENDE, 2010).
- El 52% de los desertores que no asisten repitió por lo menos un año (ENDE, 2010).
- El 2% de la población desertó durante el año escolar, el 2,4% aprobó el grado pero no se matriculó al año siguiente y el 3,4% reprobó y no se matriculó para repetir el año (ENDE, 2010).
- La edad que más preocupa es la de 14, debido a que presentan el mayor porcentaje de abandono aprobando el grado que se está cursando.

- Durante todos los meses del año lectivo hay retiros de este grupo de población en edad escolar, pero los meses con mayor participación en la deserción son marzo, mayo y junio.

- El 42% de los desertores aspira a ingresar al sistema educativo el próximo año, el 34% le gustaría pero no sabe cuando y el 15% no regresaría al sistema educativo.

- El 36% de los desertores estudió en un solo establecimiento educativo, el 37% en dos, el 14% paso por tres establecimientos y el restante 13% por más de cuatro colegios. El 92% demandó la educación oficial y el 8% la educación privada.

Gráfica 13. Número de niveles que ofrecían los establecimientos educativos donde estudiaron los desertores (2010)



Fuente: ENDE- Hogares, 2010.

- El 65,4% de los desertores cursó en la jornada de la mañana, el 20% en la jornada de la tarde y el 12% asistía a la jornada completa.

- El 81% de los desertores se desplazaban a pie de su lugar de residencia al colegio y el 16% lo hacían en transporte público, carro o moto.

- Los beneficios más comunes que recibieron en promedio los desertores fueron: pago de matrículas o pensión (31%), refrigerio o alguna comida (28%) y útiles (11%). Ver tabla 11.

- El 40% de los niños y niñas desertores manifestaron haber trabajado y de este porcentaje el 64% lo hizo de manera permanente, al igual que el 87% lo hizo a cambio de algún pago.

- El 53% de los niños y niñas desertores afirman que ningún otro miembro de la familia entre 5 a 19 años está estudiando, el 47% restante mencionaron lo contrario.

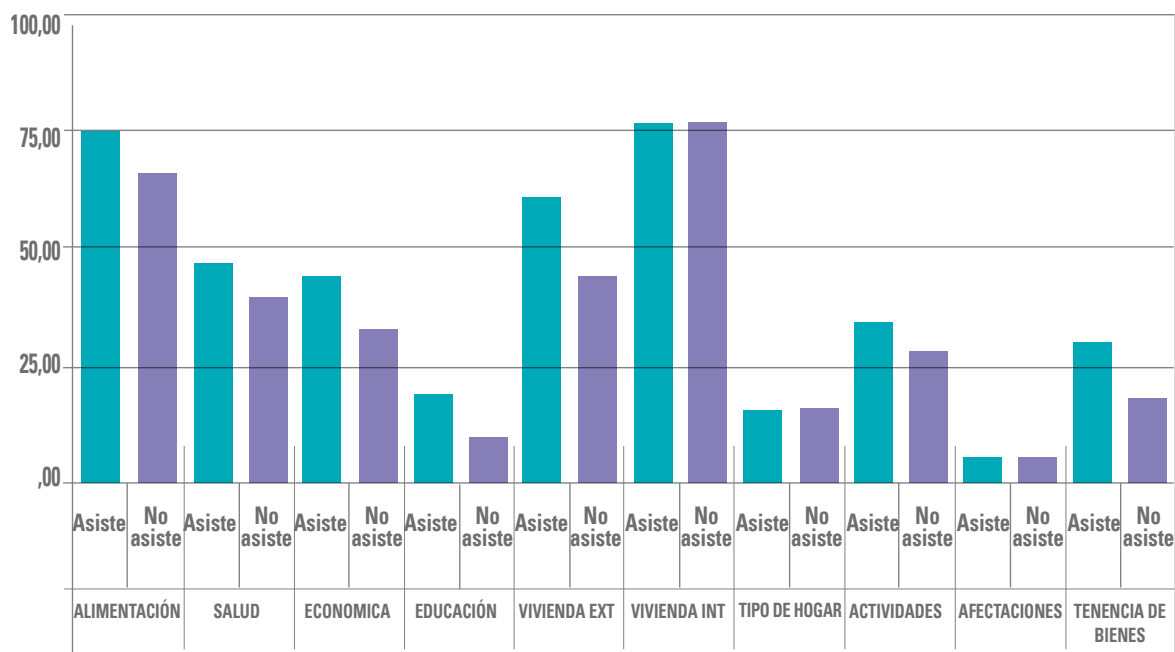
Tabla 11. Estudiantes desertores que fueron beneficiarios de diferentes programas (2010)

Programas	Edad			
	11	12	13	14
Matrícula en un colegio privado mediante la contratación del servicio	8%	3%	4%	3%
Pago de matrícula o pensión en colegio público	31%	29%	31%	34%
Refrigerio escolar o alguna comida	23%	29%	21%	37%
Transporte	0%	3%	10%	7%
Uniformes	8%	9%	4%	3%
Útiles	12%	9%	15%	9%
Subsidio económico	15%	3%	6%	4%
Programas de apoyo académico	0%	6%	2%	1%
Programas de apoyo psicológico	4%	6%	4%	1%
Programas o actividades de integración o manejo de conflictos	0%	3%	2%	0%
Créditos o préstamos	0%	0%	0%	0%

Fuente: ENDE- Hogares, 2010.

- Las condiciones de vivienda interna donde habitan los niños y niñas son factores asociados a la asistencia escolar, debido a que los índices de este factor presentan diferencias importantes entre sus medias respecto de los asistentes al sistema educativo de los no asistentes (asisten hombres 62,76%; no asisten hombres 43,01% y asisten mujeres 63,01% y no asisten mujeres 43,46%)

Gráfica 14. Resultados de las medias (asistencia – no asistencia) por índices según factores de la ECV Niños de 11 a 14 años (2008)



Fuente: ECV, 2008. Datos calculados por el grupo de consultores.

- Las condiciones económicas y éstas asociadas a la tenencia de bienes y a la seguridad alimentaria de este grupo poblacional son factores relacionados con la inasistencia escolar. El factor de alimentación presenta resultados con respecto a la media poco favorables para los hombres (asistencia hombres 76,42 y no asistencia hombres 64,87 y asistencia mujeres 76,20 y no asistencia mujeres 67,58) y para los hogares que viven en las zonas urbanas (asistencia de la población urbana 79,99 y no asistencia de la población rural 58,56 y asistencia de la población rural 71,58 y no asistencia de la población rural 68,58).
- Los ingresos para las familias de las zonas rurales son un factor determinante para garantizar la asistencia escolar.
- Cercano al nivel que las condiciones económicas se ubica la garantía y el estado de salud. Tanto los que asisten como los que no asisten, están bastante lejos de contar con las mejores condiciones y conocimientos respecto de los beneficios de su sistema de salud. Lo anterior afecta más a la población rural que a la población urbana, más a los hombres que a las mujeres y particularmente a la población de 11 años.
- Las actividades sociales, culturales y recreativas que realizan ellos y sus familias, tienen un nivel medio de injerencia en la asistencia de este grupo poblacional. Lo anterior afectando más a las niñas y adicionalmente más a la población de las zonas urbanas.
- El tipo de hogar en el convive el niño o niña (estructura y composición) y la presencia de factores que afectan la vivienda en el entorno inmediato no tienen mayor injerencia en la asistencia o no de este grupo poblacional.

► PERFIL DIMENSIÓN 4

Estudiantes que están en nivel de primaria, pero en riesgo de abandono

A continuación se presenta el perfil de la población que está asistiendo al sistema educativo en el nivel de Educación Básica Primaria, relacionando información de matrícula del año 2008 (información del Ministerio de Educación Nacional - SIMAT), los resultados de la

ENDE para 2010 y algunos datos de referencia que presenta el estudio de Alfredo Sarmiento -Situación de educación en Colombia, 2010-, para el periodo 2003 a 2008.

Tabla 12. Estudiantes matriculados por grado y edad para el nivel de Educación Básica Primaria Colombia (2008)

Grado / Edad	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	Total grado	Rezagos	Adelantados
Primero	570.357					1.073.079	358.999	143.723
Segundo		499.183				1.015.266	382.926	133.157
Tercero			457.964			968.824	378.076	132.784
Cuarto				406.313		918.983	373.776	138.894
Quinto					388.762	900.534	375.687	136.085
Total edad	801.068	858.475	891.874	851.464	856.282			
% grado exacto	87,60%	73,70%	67,30%	63,70%	61,30%			
Un grado rezagado	11,60%	23,40%	22,70%	21,80%	20,90%			
Más de un grado rezagado	0,70%	2,80%	9,70%	14,10%	17,20%			

Fuente de información: MEN - SIMAT.

Esta tabla resume la situación de la población estudiantil del nivel de primaria:

- El peso que tiene la edad teórica en cada grado va disminuyendo en la medida que se avanza de grado. La edad de seis años pesa el 65% y la edad de 10 años pesa el 58%. Lo anterior significa que el grado primero tiene un 35% de estudiantes matriculados con edades distintas a la edad teórica y el grado quinto tiene un 43% de estudiantes con edades distintas a la edad teórica.
- Al observar el comportamiento de la edad en el grado correspondiente, se identifica como avanza el rezago a medida que avanza la edad, ya sea de un año

o dos y más. Se pasa de un rezago de 1 año de edad, del 11,6% en la edad 6 de años a un 21% en la edad de 10 años. Lo anterior significa que el 12,4% de los estudiantes de seis años están cursando los grados previos del preescolar y el 48,7% de los estudiantes de diez años están cursando grados anteriores al correspondiente de la edad teórica del grado 5o

- De otra parte, se observa en tabla siguiente, que entre el 33% (grado 1o) y 42% (grado 5o) oscila el porcentaje de la población con rezago y entre el 13% (grado 1o) y el 15% (grado 5o) de la población adelantada.

Tabla 13. Porcentaje de alumnos en rezago, adelantados y en edad exacta según matrícula (2008)

Grados	Rezago	Adelantados	Exacta
Primero	33%	13%	53%
Segundo	38%	13%	49%
Tercero	39%	14%	47%
Cuarto	41%	15%	44%
Quinto	42%	15%	43%

Fuente: MEN – SIMAT.

Según Sarmiento (2010), el perfil de la población estudiantil del nivel de primaria en algunos aspectos es el siguiente:

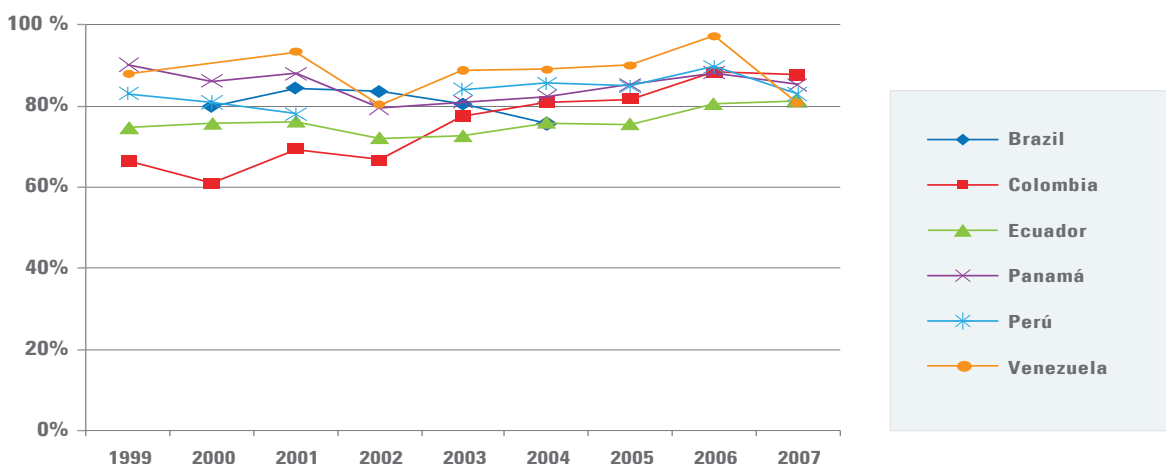
- En Colombia el rezago se puede explicar por tres razones principales el ingreso tardío, la repitencia acumulada y la deserción temporal.

- En el año 2008 la matrícula con discapacidad en educación primaria alcanza 68.500 estudiantes, 1,37% del total de la matrícula de este nivel.

- La tasa de repetición en el nivel de primaria es de 3,7% para el año 2007. El grado primero presenta una tasa de 5,4%, el grado segundo 4,1%, el grado tercero 3,3%, el grado cuarto 2,8 y el grado quinto 2,4%.

- Para el periodo 2003-2008 en Colombia se presenta una tasa de supervivencia del 88%. UNESCO – UNICEF lo define como la probabilidad que tiene un niño de entrar a grado primero y terminar el último grado del nivel (quinto grado). Tal y como se observa en la gráfica 15, el caso colombiano muestra importantes incrementos en esta tasa entre 1999 y 2007, comparado con países de la región con índice de desarrollo humano similar.

Gráfica 15. Tasa de supervivencia para el último grado de primaria para varios países Latinoamericanos (IDH similar)



Fuente de información: MEN - SIMAT y Población Proyectada DANE.

En general, para este nivel los grupos que están en mayor riesgo de deserción y repitencia son aquellos que están en extraedad por rezago, los niños con algún tipo de discapacidad, los que no han recibido educación preescolar y aquellos que han repetido anteriormente algún grado, principalmente en los grados 1 y 2 (García y otros, 2010: 44).

Dentro de las características individuales que afectan la decisión de desertar, así como la repitencia en los grados primero y segundo se encuentran:

- La terminación del ciclo de la básica primaria (5º grado) incrementa de forma muy significativa la probabilidad de desertar. Aparentemente esto es

asumido por la familia como el cierre de un ciclo que se considera suficiente (MEN-EDESA, 2010).

- Pertenencia a un grupo étnico; de nuevo, algunos estudios verifican esta asociación sólo para el nivel de la secundaria, pero no para la primaria (MEN-EDESA, 2010).

- Extraedad: a mayor edad, mayor probabilidad de deserción y repitencia. En promedio, los niños con un año de extraedad muestran mayor probabilidad de deserción (6.3 puntos porcentuales en primero y 8.7 puntos porcentuales en segundo) que aquellos que no están en extraedad por rezago, independientemente del género del estudiante y las condiciones socioeconómicas del hogar (García y otros, 2010)¹⁰. De nuevo, algunos estudios han verificado esta asociación, pero sólo para el nivel de secundaria (MEN-EDESA, 2010). Por su parte, otros trabajos han cuestionado la naturaleza particular de esta asociación, distinguiendo entre la extraedad absoluta (diferencias entre la edad del sujeto y la teórica para el grado) y la extraedad relativa o contextual (diferencias entre la edad del sujeto y el promedio de edad de su grado-grupo escolar); de acuerdo con esto, la extraedad que se asociaría con la deserción es la extraedad relativa, o contextual (Hederich y Lanziano, 2010).

En relación con los factores familiares, deben mencionarse:

- La falta de recursos del hogar para enfrentar los gastos que demanda la asistencia a la escuela. Por esta razón se da el abandono de la escuela para trabajar o para buscar empleo (MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010; García y otros, 2010).

- Necesidad de realizar los quehaceres del hogar, lo cual incide en la decisión de abandonar los estudios (García y otros, 2010).

- La falta de acompañamiento de la familia y la falta de supervisión sobre las actividades escolares, por falta de tiempo, por bajo nivel educativo de los padres o por desinterés. (ENDE, 2010 y García y otros, 2010, pág. 55).

¹⁰ Para mitigar el efecto de la extraedad, el Gobierno Nacional implementó el Programa Aceleración del Aprendizaje, que busca apoyar a niños, niñas y jóvenes de la básica primaria que están en extraedad (con un atraso en su grado de escolaridad), con el fin de que amplíen su potencial de aprendizaje, permanezcan en la escuela y se nivelen para continuar exitosamente sus estudios. Más adelante expondremos las características y efectos de esta estrategia

- Conflicto armado. Se observa que los niños pertenecientes a hogares que han sido víctimas del conflicto tienen una probabilidad mayor de deserción y repitencia en primero y segundo grado, debido al grado de afectación individual y familiar. (García y otros, 2010: 49; MEN - EDESA, 2010).

Los problemas relacionados con la oferta aparecen ligados con:

- Escasez de la oferta. La ausencia de establecimientos, especialmente en las zonas rurales dispersas (MEN-ENDE, 2010)

- Dificultades en el acceso al centro educativo. El trayecto al colegio considerado como inseguro, peligroso, o por requerir más de 30 minutos de desplazamiento, aumentan la probabilidad de retiro de la escuela (MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010; García y cols., 2010). Baja pertinencia de la oferta educativa. Existe aún cierta escasez de la oferta de modelos flexibles y pertinentes a las características distintivas de poblaciones desplazadas, adultos y personas con necesidades educativas especiales, indígenas y afrodescendientes.¹¹ (MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010; García y cols., 2010)

- Jornadas parciales. Los niños que asisten a jornada completa tienen menor probabilidad de deserción y repetición en primero y segundo grado que aquellos que asisten a la de la mañana o la tarde. (MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010; García y cols., 2010).

- Clima escolar. Eventos como vandalismo, pandillismo, exclusión por venir de otros colegios o municipios, y matoneo afectan negativamente la decisión los niños de permanecer en la escuela (García y cols., 2010; MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010).

¹¹ Entre 2004 y 2007, se crearon dos modelos educativos especiales para la población afectada por la violencia: Círculos de Aprendizaje y Grupos Juveniles Creativos. Se evaluaron y aprobaron además los modelos Bachillerato Piscicultor y Bachillerato Virtual para ampliar cada vez más las opciones educativas para la población vulnerable. Para llegar a esta población, con discapacidad o talentos excepcionales, se optó por una estrategia de integración, es decir, por mantener a estos estudiantes dentro de las aulas normales. Estos programas serán discutidos más adelante.

► PERFIL DIMENSIÓN 5

Estudiantes que están en el nivel de secundaria en riesgo de abandono

Tabla 14. Estudiantes matriculados por grado y edad para el nivel de secundaria - Colombia (2008)

Grado / Edad	11 años	12 años	13 años	14 años	Total grado	Rezagos	Adelantados
Sexto	373.152				924.034	413.350	137.532
Séptimo		340.001			834.533	366.320	128.212
Octavo			307.414		742.871	317.452	118.005
Noveno				268.903	649.700	272.984	107.813
Total edad	858.397	847.884	821.710	755.407			
% grado exacto	58,20%	53,80%	50,20%	47,80%			
Un grado rezagado	21,10%	22,80%	22,10%	21,50%			
Más de un grado rezagado	20,00%	22,50%	26,20%	27,80%			

Fuente de información: MEN - SIMAT.

La construcción del perfil de secundaria se aborda de la misma forma que el perfil de básica primaria. Población que asiste al sistema educativo en el nivel de secundaria, matrícula del año 2008 (información del Ministerio de Educación Nacional - SIMAT), complementada con los datos del estudio de Alfredo Sarmiento que presenta una serie de cifras para el periodo 2003 a 2008 y los resultados de la ENDE para 2010.

Esta tabla resume la situación de la población estudiantil del nivel de secundaria:

- El peso que tiene la edad teórica en cada grado se mantiene en los cuatro grados del nivel. Lo anterior significa que en promedio un 45% de estudiantes con edades distintas a la edad teórica para cada grado lo están cursando.
- De otra parte, se observa en tabla siguiente, que entre el 45% (grado 6o) y 42% (grado 9o) oscila el porcentaje de la población con rezago y entre el 15% (grado 6o) y el 17% (grado 9o) de la población adelantada.

- Este nivel refleja los desajustes por eficiencia interna e ingreso tardío del nivel de primaria y agudiza el problema al sumarle los efectos de la propia eficiencia interna.
- En este grupo de edad, existe un porcentaje mínimo de estudiantes que cursan la educación por ciclos, el cual se va incrementado con la edad.

Tabla 15. Porcentaje de alumnos en rezago, adelantados y en edad exacta según la matrícula (2008)

Grados	Rezago	Adelantada	%
Sexto	45%	15%	40%
Séptimo	44%	15%	41%
Octavo	43%	16%	41%
Noveno	42%	17%	41%

Fuente: SIMAT, 2008.

Según el documento Situación de educación en Colombia 2010 (Sarmiento 2010) el perfil de la población estudiantil del nivel de secundaria en algunos aspectos es el siguiente:

- En el año 2008 la matrícula con discapacidad en educación secundaria alcanza 21.600 estudiantes, 0,56% del total de la matrícula de este nivel y corresponde al tan solo el 12% de la población en situación de discapacidad.

En esta dimensión se encuentran alumnos que si, bien están en la actualidad escolarizados, tienen altas probabilidades de dejar sus estudios sin completar el nivel de la educación básica secundaria.

Para el análisis de esta población básicamente se utilizarán los resultados del estudio MEN- EDESA¹² y las conclusiones del estudio de la Universidad Nacional de Colombia "Identificar y realizar un análisis de los factores asociados a la permanencia y deserción de las Instituciones Educativas Oficiales del país" y que recoge los resultados de "La Encuesta Nacional de Deserción Escolar (MEN - ENDE, 2010).

Según los resultados de la ENDE:

"De los 3399 estudiantes que afirmaron haber pensado retirarse de estudiar alguna vez, el 23,5% pensó en retirarse por problemas familiares; el 23,3% por baja motivación, razones físicas, o problemas psicológicos; el 14,1% por problemas asociados a la institución educativa; el 11% por problemas de orden académico; el 10,9% pensó en retirarse por razones de trabajo o adquisición de responsabilidades y el 6% porque no les gusta el estudio" (MEN-ENDE, 2010:)

En relación con características individuales:

- Para el caso de la secundaria, los varones muestran una mayor probabilidad de abandonar de forma temprana los estudios (MEN - EDESA, 2010)
- La terminación de algunos grados como octavo y especialmente noveno, es un predictor muy importante de la deserción. Como se mencionó

para la primaria en el grado 5º, en la secundaria la conclusión del nivel básico (grado noveno) parece ser entendida como una invitación a dar por concluidos los estudios (MEN - EDESA, 2010)

- Alta movilidad escolar y especialmente la que está ligada al cambio de residencia de los padres o desplazamiento forzado (MEN - ENDE, 2010; MEN - EDESA, 2010).

- Pertenencia a una etnia. Esta característica, que no estaba claramente asociada en primaria, si lo está en secundaria (MEN - EDESA, 2010).

- Bajos estratos socioeconómicos de la familia (MEN - ENDE, 2010; MEN - EDESA, 2010; García y otros, 2010).

- Extraedad. Ya sea por el ingreso tardío a la primaria, con el rezago correspondiente en edad, o por la acumulación de rezago como producto de la repitencia de años anteriores o la deserción temporal. Los diferentes estudios muestran que, para este nivel, la extraedad es uno de los mejores predictores del abandono, mientras que esto no se observa de forma tan clara en otros niveles (MEN - EDESA, 2010).

- Repitencia de años anteriores y bajos logros académicos. Estos factores parecen tener mucha mayor influencia en la secundaria que en la primaria, bien por su relación con la extraedad o de forma independiente (MEN - EDESA, 2010).

- Baja motivación hacia los estudios. Por su parte el 23,3% de los que han pensado en retirarse adujeron baja motivación, razones físicas o problemas psicológicos. (MEN - ENDE, 2010: 92 - 93).

- Embarazo adolescente. (edad 15 y 16 años alguna vez embarazada 6,5% - 11% respectivamente) Estudio de salud sexual y reproductiva en Colombia - Profamilia - ICBF y otros 2005).

¹² Modelo para estimar la probabilidad de deserción en la institución educativa, Agosto 19 de 2010. Documento sin publicar.



CAPÍTULO II

BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA

INTRODUCCIÓN

Abordar los temas de acceso y deserción escolar en Colombia, implica entender que el sistema educativo está constituido por una serie de elementos de carácter objetivo y subjetivo que interactúan de forma compleja. En este orden de ideas, las barreras y cuellos de botella se analizarán desde una perspectiva multicausal tratando de cubrir diversas ópticas y contextualizando su impacto a la realidad del país y a las dimensiones propuestas por UNICEF/UNESCO.

Para ello, en el presente capítulo, se realizará una revisión documental de los últimos diez años, la cual incluye los resultados de tres grandes estudios recientemente publicados sobre el fenómeno de la deserción escolar en Colombia y como marco general, alguna información se retomará de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, aplicada mensualmente a los hogares del país entre los meses de febrero y abril de 2010.

Con relación a la deserción escolar, el análisis se basó en los resultados de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia – ENDE, elaborada por el Ministerio de Educación Nacional, en contrato con la Universidad Nacional de Colombia, con el propósito de identificar los factores asociados a la permanencia y deserción escolar de los estudiantes y soportó su marco muestral de referencia en los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia – ENDE, aplicó cuatro encuestas: una dirigida a los secretarios de educación de las entidades territoriales certificadas (n=84), una para directivos docentes (n=2919), una para docentes (n=21840) y la última para estudiantes matriculados y asistiendo a algún curso entre los grados 5 y 11 al momento de realizar la encuesta (n=46530). En

total se visitaron 139 municipios (12% del total del país) y 3.338 sedes-jornada.¹³

Por otra parte, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, identifica los hogares y miembros de hogar que, estando en edad escolar, no asisten al colegio. El total de niños(as) y jóvenes que no asistían al colegio fueron incluidos dentro de la muestra de desertores, es decir, se tomó el total de no asistentes al colegio según la GEIH entre febrero y abril de 2010. El número total de desertores seleccionados fue de 4.188 niños(as) y jóvenes. Para cada desertor se ubicó un control (no desertor) que cumpliera con ciertos criterios de comparabilidad.

El segundo estudio, elaborado recientemente por el Ministerio de Educación Nacional en contrato con la firma EDESA, tuvo como objetivo la formulación y validación estadística de un modelo predictivo de la deserción escolar a partir de la información completa del Sistema Integrado de Matrícula del Ministerio de Educación Nacional, que agrupa la totalidad de la matrícula oficial del país. Para hacerlo, una vez especificada y depurada la información real disponible de matrícula, se corrieron una serie de tres modelos logísticos multinivel, correspondientes a la educación primaria, la educación secundaria y la educación de adultos; cada uno de ellos diferencia a su vez tres niveles de agrupamiento: estudiante, institución educativa y municipio (entidad territorial).

¹³ En Colombia, un mismo edificio escolar puede dar albergue a dos instituciones educativas diferentes, que funcionan en jornadas complementarias. En otros casos, bajo la misma administración funcionan dos o tres jornadas diferentes (mañana, tarde y/o noche) que, para fines estadísticos son consideradas como conglomerados independientes.

Las ventajas de este estudio son el tamaño de la base de datos, que la hace muy cercana al censo de matrícula, su especificación por nivel educativo, y el modelo de análisis elegido. Dentro de sus limitaciones deben contarse la calidad de la información, que al ser obtenida de un registro administrativo era omitida, no comprendida o falseada con alguna frecuencia, la ausencia de algunos municipios importantes en la base de datos¹⁴ y la carencia de muchas de las variables que pueden ser relacionadas con el fenómeno.

El tercero de los estudios mencionados, elaborado por García, Fernández y Sánchez (2010), y publicado por “Conversemos sobre Educación” y “Educación Compromiso de Todos,” tuvo por objeto la indagación de los factores de riesgo individuales, familiares y escolares asociados con la repitencia y la deserción en los dos primeros años de la educación básica primaria, siguiendo métodos cuantitativos y cualitativos. Dentro de los primeros consolidaron una base de datos de estudiantes (n=857.288) a partir de los reportes por alumnos que entregan las instituciones educativas al MEN (Resolución 166 de 2003) haciendo un seguimiento niño a niño desde 2003 hasta 2008. Para el componente cualitativo se examinaron en profundidad cuatro instituciones educativas, con alta y baja deserción, en dos municipios: uno con alto NBI (Corozal) y otro con bajo NBI (Pereira).

Como fortaleza de este estudio se resalta la posibilidad de utilizar una base de datos de estudiantes a nivel nacional y no solamente de datos agregados de sedes. De esta forma se pudo medir la deserción y la repitencia en el sector oficial de manera individual y analizar las características de los niños y sus hogares asociadas a esta problemática, y la riqueza de los datos cualitativos obtenidos. No obstante, una de las limitaciones del estudio es la especificidad de la información en los dos primeros años de la educación básica primaria.

Además de los estudios descritos, la evidencia documental se cotejará con la información estadística disponible y/o consignada en el primer capítulo de este estudio y en dos trabajos que examinan cifras educativas en Colombia desde perspectivas diferentes: el estudio de Sarmiento (2010) sobre la Situación de la Educación en Colombia, y el estudio de Piñeros (2010) sobre las cifras educativas.

¹⁴ Bogotá, Medellín, Barranquilla y algunos municipios de Cundinamarca y Nariño no estaban disponibles en la base porque las entidades territoriales no habían reportado los datos al SIMAT en el momento de hacer el análisis.

Esta metodología nos permite analizar de manera más global la temática asociada a la deserción escolar, en la medida en que los estudios nos brindan un diagnóstico sobre la problemática que afecta el acceso, la permanencia y el éxito escolar, sobre todo, en las tres primeras dimensiones. Normalmente la literatura no contempla la población que está matriculada y que está en riesgo de desertar en los diversos niveles educativos ni la población que estando por fuera del sistema, reingresa a las aulas. No obstante, el estudio de García, Fernández y Sánchez (2010), y los resultados de las encuestas, pueden resultar útiles para comprender la problemática en estas dimensiones.

Es importante resaltar que en Colombia inciden en la probabilidad de deserción, además de los indicadores tradicionales como la pobreza, la extraedad o repitencia de años escolares, temas como el conflicto armado, niños que viven en situación de desplazamiento forzado y población afectada por desastres naturales. Estos eventos de aparición esporádica e impredecible pueden hacer variar los indicadores educativos de forma súbita, lo que dificulta en buena medida establecer tendencias regulares. Al respecto, el Sistema de Información de Matrícula (SIMAT) correspondiente al año 2008, registra un total de 222.605 niños autorreportados como víctimas de conflicto armado, que corresponde al 3.6% de la matrícula total en el año (MEN-EDESA, 2010), característica que se ha ido incrementando. De acuerdo con el informe presentado por la Ex-Ministra de Educación, Dra. Cecilia María Vélez, entre los años 2004 y 2010 la atención educativa a la población en situación de desplazamiento pasó de 120.651 a 647.507 estudiantes (MEN, 2010).

Tal y como se propone en las clasificaciones de UNICEF, con respecto a las barreras que impiden el acceso a la educación, diferenciamos en este documento las barreras vinculadas con la demanda educativa, de las barreras vinculadas con la oferta. Dentro de las primeras, se diferencian las barreras de índole sociocultural de las de índole socioeconómica. Dentro de las segundas, se diferencian las barreras institucionales de las planteadas por la política educativa.

► BARRERAS VINCULADAS CON LA DEMANDA

El primer grupo de barreras aborda la problemática de la exclusión desde la demanda. Es decir que contempla todos los factores que desalientan a las familias a iniciar o sostener la escolaridad oportuna de niños y adolescentes. Esta aproximación se divide en barreras socioculturales y en barreras económicas que afectan las decisiones de la familia de enviar o de mantener a sus hijos en el sistema educativo.

> Barreras Socioculturales

Estado de salud del estudiante

El deterioro del estado de salud del estudiante ha sido consistentemente asociado, en todos los estudios, con un aumento significativo del riesgo de deserción. Este puede darse por la aparición de enfermedades que afectan directamente la capacidad de aprendizaje del estudiante y que requieren de una atención especializada, tales como el déficit de atención, limitaciones sensoriales o de la capacidad cognitiva. Otro tipo de barreras de salud son las limitaciones que impiden o dificultan el desplazamiento del estudiante o que requieren largos tiempos de convalecencia. Las situaciones de desnutrición sostenida, ligadas con limitaciones socioeconómicas de la familia, afectan las capacidades de aprendizaje del estudiante y su estado general de salud.

De acuerdo con los informes disponibles, las principales causas de consulta médica por parte de los escolares se relacionan con infecciones y enfermedades alérgicas (33%), seguidas por las enfermedades dermatológicas (10%) y las digestivas (8%); esta situación se considera grave si se tiene en cuenta que en Colombia es común que la población no acuda al médico con frecuencia: solo el 49% de los escolares han realizados consultas y son muy escasas las relacionadas con la capacidad de aprendizaje (DANE, 2001, cit. por Contraloría General de la Nación, 2003).

De acuerdo con el estudio institucional MEN-ENDE, el deterioro en el estado de salud del estudiante conlleva, de acuerdo con los modelos multivariantes, un riesgo de deserción del 1.6% según la encuesta de estudiantes, 1.0% según la de docentes y 0.53% según la de directivos docentes, todas las anteriores con altos niveles de significación. Esto ocurre básicamente en la zona rural, en donde el riesgo de abandono aumenta es del 17.7%, en comparación con la zona urbana en donde el riesgo no resulta significativo (-0.8%) (MEN-ENDE, 2010b: 14).

Las razones de salud parecen ser especialmente importantes en los grupos indígenas y afrodescendientes,

y no tanto en la población criolla. En efecto, los estudiantes interrogados, que habían presentado deserción temporal, acerca de las razones que los llevaron a retirarse de los estudios en la última ocasión, indicaron que la enfermedad fue aducida como razón en el 34.7% de los indígenas y en el 24.7% de los afros (MEN-ENDE, 2010a: 57).

La consideración de esta barrera no puede hacerse de forma desligada a la influencia de condiciones socioeconómicas desfavorables en la familia del estudiante, aunque tampoco tenemos evidencia de que pueda reducirse completamente a este factor. Sin duda una mayor cobertura y una mejor calidad de los servicios de salud, asociados con mejor calidad de vida y mejores condiciones socioeconómicas permitirían superar esta barrera. De acuerdo con los resultados, en el país solo un 81% de quienes dejaron sus estudios se encuentra afiliado al sistema de salud, frente al 89% que está afiliado entre los que los continuaron (MEN-ENDE, 2010c).

Desmotivación o bajo interés de los estudiantes

En todos los estudios examinados sobresale, como una condición estrechamente asociada con la deserción, el bajo interés de los estudiantes en el estudio y la desmotivación hacia la escuela. Esta barrera aparece especialmente en estudiantes de secundaria y media, al menos en su dimensión individual. En estudiantes de primaria el desinterés por la educación y por la escuela aparecería, no tanto en la dimensión individual, sino en la familiar.

Entre los jóvenes, con el incremento de la edad se incrementa paralelamente la desmotivación frente a los aprendizajes escolares. Posiblemente esto tenga relación con que el adolescente deja de percibir posibilidades reales de que sus éxitos escolares se traduzcan en éxitos sociales.

La desmotivación y la falta de interés por el estudio es una de las principales razones mencionadas por quienes dejan de asistir a la escuela (Pardo y Sorzano, 2004; Cajiao, 2005). Los estudios recientes indican que las bajas expectativas de formación y de aprendizaje elevan de forma muy considerable el riesgo de deserción según los estudiantes, los

docentes y los directivos (MEN-ENDE, 2010a). Esto se observa también en las encuestas a los desertores: de acuerdo con los resultados, un 24% de los niños y jóvenes que no están estudiando reconocieron como principales razones de retiro el no gusto por el estudio (15%) y la desmotivación, la pereza o el cansancio (9%) (MEN-ENDE, 2010c).

Es importante anotar que las razones de índole motivacional aparecen especialmente relevantes en estudiantes indígenas o afrodescendientes, en donde alcanzan valores de 43.7% y 49.3%, respectivamente (MEN-ENDE, 2010a: 57). Estas razones son con mucha mayor frecuencia aducidas por los hombres (30.9%) y no tanto por las mujeres (22.2%) (MEN ENDE, 2010a: 58).

Como ocurre con las otras barreras, la barrera motivacional se encuentra en estrecha relación con otras variables y muy particularmente las relacionadas con la trayectoria escolar. Una situación sostenida de bajo rendimiento escolar, tiene una incidencia notable en la autoestima y autoeficacia de los estudiantes y, en ese sentido, en el grado de motivación que estos expresan frente los aprendizajes escolares.

En este mismo sentido debe entenderse el efecto, muchas veces señalado, de la repitencia como factor concomitante al bajo desempeño escolar. Repetir un curso involucra para el estudiante, además de las pérdidas de autoconfianza y autoestima a las que ya nos referimos en el párrafo anterior, otras pérdidas correlativas: la pérdida de relaciones con el grupo de pares, la del interés frente a las actividades escolares por tener que transitar un camino ya recorrido, la pérdida del cupo, la del dinero y la del tiempo invertido. En este mismo sentido puede interpretarse la asociación, recurrentemente observada entre extraedad y deserción. Los datos son elocuentes: el 53% del grupo de los desertores de la encuesta de ENDE en hogares habían perdido cursos, mientras que esto solo ocurrió así en el 43% del grupo de control (MEN-ENDE. 2010: 49).

La asociación entre la trayectoria escolar, la repitencia y la barrera de tipo motivacional en el estudiante sugiere que esta última pueda ser entendida como una barrera provocada por una oferta pedagógica inadecuada, lo que haría que se considerara como un efecto de la oferta y no de la demanda.

Desde nuestro punto de vista la situación puede ser incluso más compleja y estar relacionada con un cierto grado de desarticulación entre las prácticas

educativas y escolares y las presentes en las culturas contemporáneas emergentes. La educación es percibida como anacrónica e inadecuada para sus usuarios. Ante este panorama algunos autores han indicado que, incluso los estudiantes que permanecen en la escuela desertan del conocimiento; algunos, incluso, hacen uso del término “deserción emocional” para describir este fenómeno (Castro y Rivas, 2006; cit. por MEN-ENDE, 2010c).

Adopción temprana de roles adultos

Todos los estudios consultados coinciden en identificar como una de las mayores causas de deserción escolar la temprana adopción de roles adultos por parte de los niños y jóvenes. Esto, sin embargo, puede tomar muchas formas.

En relación con los más jóvenes, la necesidad que presentan muchos niños para asumir trabajo infantil, los oficios del hogar o el cuidado de hermanos menores, actividades que amplían el universo de tareas cotidianas de los menores, resultan con frecuencia incompatibles con la asistencia a la escuela.

Las obligaciones adicionales de los niños podrían asociarse con menores logros y mayor deserción. Para los niños que llegan del colegio y deben colaborar con las labores domésticas o con el cuidado de hermanitos, el rendimiento escolar es menor, pues tienen menos tiempo para estudiar y ello aumenta las posibilidades de deserción (García y otros, 2010; MEN-ENDE, 2010).

En general, muchas de estas situaciones se presentan en momento de cambio en la composición familiar, separaciones o abandonos, que suponen una instalación de la ausencia, de la sustitución o de la rotación de las figuras paternas del niño. Así, además de los conflictos emocionales derivados de la desestabilización del ambiente familiar del niño, que por su parte tendrán efectos particularmente negativos sobre el rendimiento, los cambios en la composición familiar están también usualmente aparejados con dificultades económicas en la familia y altas dosis de estrés en los padres que permanecen en el nicho familiar (Defensoría del Pueblo; 2003: 18).

Para los estudiantes de mayor edad se observa, además de lo anterior, la incidencia adicional de factores de embarazo precoz, paternidad o inicio de la vida en pareja como causales de deserción del sistema educativo. Esta causal afecta de forma preponderante a los individuos incluidos en las dimensiones 3

(sujetos de 11 a 14 años que no asisten al sistema educativo) y 5 (sujetos de la básica secundaria en riesgo de desertar), si bien no podemos cuantificar con los datos disponibles los rangos de edad. De acuerdo con la encuesta a desertores, en Colombia, un 24% de los jóvenes afirmaron haber dejado sus estudios por embarazo, paternidad o inicio de la vida en pareja (13,5%) o por trabajo o necesidad de trabajar (10,5%). La proporción de solteros entre los que dejaron sus estudios es considerablemente menor (74,25%) a la proporción de los controles que reportaron estar en esta condición (94,45%). Por otra parte, en el país el número de desertores que son jefes de hogar o conyugues es considerablemente mayor que el número de controles que cumplen esta condición (14,89% vs 2,68%). (MEN-ENDE, 2010c).

Es importante anotar que las causales de embarazo, paternidad e inicio de la vida en pareja son especialmente aducidas por mujeres, mientras que tiene muy baja aparición en el caso de varones. Esto, sin embargo, puede estar subestimado, dado que, para las mismas condiciones, muchos muchachos preferirían aducir la necesidad de trabajar o de ganar más dinero, necesidad que resulta obviamente correlativa a la conformación de una nueva familia, que la de la conformación de la familia como razón principal.

Con respecto al embarazo adolescente, el estudio "Fecundidad adolescente y desigualdad en Colombia y la región de América Latina y el Caribe" señala que la reinserción en el sistema educativo depende del momento del embarazo frente al de la deserción. En este sentido, se ha dicho que el reintegro al sistema educativo es mayor cuando el embarazo precede a la deserción, pues en tal caso, el 50% del estrato bajo se reintegra al sistema educativo. Si el embarazo coincide con el abandono, sólo 18% del estrato bajo y 30% del estrato alto se reintegran al sistema escolar (Flórez y Soto, 2006; García y otros, 2010).

Por su parte, el efecto de la incorporación temprana al mundo del trabajo es amplio, complejo y ha dado lugar a multitud de interpretaciones divergentes. En términos generales, la mayoría de los estudios entienden el trabajo infantil como una estrategia de subsistencia de las familias ante su precaria situación económica y, en esa medida, entiende dicha práctica como un precursor de deserción.

Existen, sin embargo, trabajos que sostienen que, en tanto el trabajo exige a los estudiantes emplear su tiempo en un número mayor de actividades, aunque puede afectar el desempeño académico, no puede

asegurarse que tenga una incidencia directa sobre la deserción (Castro y Rivas, 2006). En una dirección similar, algunos autores han señalado que los niños trabajadores obtienen, en ocasiones, mejores resultados académicos que los que no trabajan (Abril, 2008: cit., por MEN-ENDE, 2010c).

Las relaciones entre el mundo de lo educativo y el de lo laboral seguramente deberán entenderse en mayor medida antes de poder definir este punto. Es importante notar que, en determinados contextos, la educación muestra una muy escasa capacidad para mejorar la ubicación laboral de quienes egresan del sistema en el corto o mediano plazo. En la economía campesina, por ejemplo, el prestigio que representa trabajar es mucho mayor que el reportado por seguir en el sistema educativo, que por su carácter académico no parece representar mejoras salariales sustanciales. Posiblemente un estrechamiento del vínculo entre el mundo laboral y el educativo pueda representar, en ciertos contextos, un factor protector contra la deserción, al contrario de lo que podría pensarse desde otro punto de vista.

Escasa aproximación de la familia a la cultura occidental moderna - Bajas expectativas educativas en la familia

Uno de los efectos más significativos de los procesos de universalización del acceso a la educación básica y media es la distancia que se crea entre el nivel de escolaridad de los padres y el de sus hijos. En efecto, un número importante de padres y cuidadores de los estudiantes que asisten hoy a las aulas tienen bajos niveles de escolaridad y como consecuencia de ello, bajos ingresos y bajos niveles de consumo cultural letrado (Contraloría General de la Nación, 2003; Castro y Rivas, 2006).

El nivel de aproximación cultural de la familia al ideal de la modernidad occidental puede ser muy bien indicado por el nivel de escolaridad de los padres. El 33% de los estudiantes varones con padres sin estudio ha perdido un año, mientras que esto solo ocurre en el 18% de aquellos que tienen padres con estudios universitarios. En el caso de las mujeres, los porcentajes correspondientes son 28% y 16% respectivamente. Las diferencias son aún mayores para el caso de los estudiantes que se han retirado, pues se aprecia que el 7% de los estudiantes desertores tienen padres sin estudios y el 6% madres sin estudios, mientras solo el 3% de estudiantes desertores tiene padres con estudios universitarios y el 4% tiene madres con el mismo nivel de estudios (MEN-ENDE, 2010a pag.19).

Específicamente, este tipo de barrera familiar, de naturaleza cultural, puede representar limitaciones importantes en el acceso y permanencia de los niños y jóvenes por varias razones. Primero, como ya lo mencionamos, una escasa aproximación de la familia al ideal cultural de la modernidad está asociada con una serie de limitaciones socioeconómicas. Segundo, en situaciones de alta distancia cultural de los padres, éstos no cuentan con herramientas efectivas para apoyar a sus hijos en las tareas escolares, lo que parece estar asociado con la deserción, especialmente en los primeros años (Contraloría General de la República, 2004; García y otros. 2010; MEN-ENDE, 2010a; 2010b; 2010c). Tercero, las escasas aproximaciones culturales a la modernidad conllevan, en general, bajas expectativas de las familias frente a la educación de los hijos, aspecto que resulta ser un predictor muy significativo de la deserción, en la medida en que aumenta en 12,2% el riesgo de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010a; 2010b; 2010c).

Los precursores relacionados con escasas expectativas de la familia en la educación y su relación con la deserción han sido recurrentes en los diferentes estudios. De acuerdo con el estudio de ENDE en hogares, un menor porcentaje del grupo de desertores se encontraba motivado por parte de sus padres para asistir al colegio (83%), en comparación con el grupo control, conformado por no desertores (92%) (MEN-ENDE, 2010c).

Además de estos indicadores directos de baja expectativa familiar, existen otros indirectos que pueden ser relacionados con el tema. Uno de los resultados más recurrentes en los diferentes estudios sobre deserción escolar es el grado en el que esta se produce. De acuerdo con los resultados, existen algunos grados: quinto y noveno, cuyo curso es un predictor muy importante de la deserción. Aparentemente, la terminación de los niveles de la básica primaria (grado 5º) o de la totalidad del nivel básico (grado 9º) parece ser entendida como una invitación para dar por concluidos los estudios (MEN-EDESA, 2010b; MEN-EDESA, 2010). Así, el hecho de que la deserción se incremente de forma brusca en estos grados puede ser interpretado como un indicador de bajas expectativas familiares frente a la educación.

Es interesante anotar que la modernidad de la familia puede verse incrementada por el capital escolar de los hermanos. Los resultados de MEN-ENDE (2010c) indican que el 47% de los desertores en el

país no tienen hermanos en edad escolar estudiando mientras que entre los controles este porcentaje es tan sólo del 8%. Estos resultados contrastan con los hallazgos de otras investigaciones que afirman que existe una relación directamente proporcional entre el tamaño del hogar y la deserción escolar (Pardo y Sorzano, 2004; Elías y Molinas, 2005). Lo que los datos sugieren, en cambio, es que tener hermanos estudiando es una condición que atenúa considerablemente la incidencia de la deserción y se constituye en un mecanismo protector en tanto el capital escolar en el hogar contribuye a disminuir el efecto de las discontinuidades entre la cultura escolar y la cultura familiar y comunitaria.

Cambios en el lugar de residencia de las familias. Dificultades de adaptación a estos cambios

Uno de los factores consistentemente asociados con la deserción escolar es el relacionado con los cambios en el lugar de residencia de las familias, bien sean estos motivados por razones económicas o laborales de los padres, o bien por factores más contextuales, tales como el desplazamiento forzado por el conflicto armado en el que se encuentra sumida Colombia desde hace ya varias décadas o, más recientemente, por desastres naturales que han inhabilitado grandes zonas para la vivienda. En la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia, ENDE, el cambio de residencia de la familia fue la segunda razón más mencionada como justificación de retiro temporal de los estudios (26%), superada únicamente por las dificultades socioeconómicas en la casa (33.2%) (MEN-ENDE, 2010a: 56).

En la encuesta ENDE de hogares, el 4,9% de los niños que no se encontraban estudiando afirmó encontrarse en esta situación por cambio del lugar de residencia. Este aspecto interactúa con la edad del estudiante: en el grupo que dejó sus estudios entre los 5 y los 10 años, que correspondería a las dimensión 2 de la Iniciativa Global, se observa una mayor influencia de las razones de movilidad residencial para la deserción (14.9%) (MEN-ENDE, 2010c: 47). Otros estudios han constatado la misma tendencia (MEN-EDESA, 2010).

Desde el punto de vista familiar, los procesos de cambio de residencia vienen con frecuencia acompañados de restricciones en la economía familiar por los gastos del traslado, además de las pérdidas económicas derivadas de las situaciones de desplazamiento forzado. En estas últimas situaciones, una vez las familias desplazadas llegan a la zona receptora deben sobrellevar un largo proceso de adaptación en el que los primeros renglones a atender son los de vivienda

y alimentación que, con frecuencia se encuentran en extremo comprometidos, y solo en segundo o tercer lugar la reanudación de los procesos educativos de los hijos.

Ahora, desde el punto de vista individual, los cambios de colegio derivados de los cambios de residencia representan particulares retos de adaptación para los niños y jóvenes que deben enfrentarse a una nueva cultura escolar. En términos de deserción escolar e independientemente de las razones que motiven el cambio de residencia, la movilidad modifica de forma radical los principales ámbitos de socialización de los escolares entre los que se cuentan el colegio, el grupo de pares y los entornos barriales y locales.

La barrera relacionada con los cambios de residencia entra en interacción con otras características que podrían incrementar de forma significativa el riesgo de deserción, tales como los procesos de desintegración de la familia o reconstitución de la misma por muerte de alguno de los padres, separación de la pareja o abandono, con los consecuentes traslados que se derivan de este tipo de situaciones. En estos casos, operan también, como ya se ha mencionado, aspectos de orden psicoafectivo que dificultan el aprendizaje, y aspectos socioeconómicos que establecen otras prioridades para la familia.

Presencia de grupos armados. Reclutamiento forzoso

Sin lugar a dudas, la totalidad de los estudios realizados en Colombia acerca de acceso y deserción del sistema educativo coinciden en señalar la violencia derivada del conflicto armado como uno de los principales precursores de la exclusión y la deserción escolar. De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) en Colombia, para 2009 había 212 municipios en alto riesgo, que representan el 19.5% del total, y 470 en riesgo medio, que representan el 43.2% del total de municipios. La proximidad de los estudiantes y sus familias con el conflicto armado afecta de manera muy significativa la permanencia de los niños y jóvenes en las aulas de clase (Defensoría del Pueblo, 2006; MEN-ENDE, 2010a; 2010b, 2010c, MEN-EDESA, 2010, García y otros, 2010).

Por otra parte, la proximidad de los estudiantes y sus familias con el conflicto armado los conduce, de forma obligada a situaciones de desplazamiento forzado, muerte de familiares y amigos en actos violentos, tomas armadas, amenazas, hostigamientos y reclutamiento forzado, entre otras, que se constituyen en evidentes condiciones de vulnerabilidad y

vinculan estas situaciones de violencia con otras que ya habíamos mencionado.

En el caso del desplazamiento forzado, el más documentado en el país, es de forma particularmente elocuente analizado en el estudio de la Contraloría General de la Nación (2003) con las siguientes líneas:

“La vulnerabilidad de los niños desplazados se traduce en la imposibilidad de acceder a cualquier servicio social, no sólo por la falta de disponibilidad, sino también por la pérdida de relevancia que esto tiene con respecto a la sobrevivencia misma, antes que estudiar o ir al médico es necesario responder al problema del hambre o del sitio donde vivir. Además, si logran superarse todas estas dificultades, deben enfrentarse a la discriminación de la que son objeto, en razón de sus condiciones de pobreza, origen rural, condición racial e incluso por su propia condición de desplazados” (Contraloría General de la Nación; 2003: 16-17; cit. por MEN-ENDE, 2010c).

Esta situación ha estado presente en toda la historia de Colombia, si bien el incremento de los últimos años ha sido extremo. Antes de 2007 los desplazados se contaban en poco más de 220.000 individuos y casi 53.000 hogares. Para el 2001, año en el que inicia el primer gobierno de Uribe, los desplazados se contaban en más de 1.100.000 individuos y casi 240.000 hogares. Al final del segundo gobierno de Uribe las estadísticas oficiales señalaban 3.700.000 individuos desplazados y casi 850.000 hogares (Acción Social, 2011).

>Barreras Económicas o Socioeconómicas

Las barreras de carácter socioeconómico hacen referencia a todos los costos relacionados con educación en los que deben incurrir las familias y que afectan la decisión de mandar o no a un niño a la escuela. También incluye los costos de oportunidad asociados a favorecer el trabajo infantil o juvenil antes que la educación de los menores.

En todas la investigaciones realizadas en el país con respecto al acceso y a la deserción escolar, se registra como la razón principal de inasistencia y retiro entre los escolares la falta de dinero o la situación económica familiar (Contraloría General de la Nación, 2003; Defensoría del Pueblo, 2003; Pardo y Sorzano, 2004; Defensoría del Pueblo, 2006; MEN-ENDE, 2010a; 2010b, 2010c, MEN-EDESA, 2010, García y otros, 2010). Este resultado ha sido reiterativo en

los diferentes estudios. En el análisis multivariado de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia, por ejemplo, se encuentra que la presencia de dificultades económicas recientes en la familia, aumenta en un 7,8% la probabilidad de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010b). En la parte del estudio basada en la Gran Encuesta Integrada a Hogares se observan claras diferencias entre los desertores y sus controles: el 29,65% de los desertores en Colombia son pobres (condición indicada por los niveles alcanzados en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) frente a un 18,16% de los controles; en el sector urbano esta relación es de 27,27% a 13,95% y en el sector rural de 32,95% a 25,35%. Esta diferencia se hace menor en el sector rural por la existencia más generalizada de la pobreza. (MEN-ENDE 2010a:42-43).

Ya la discriminación de los elementos puntuales involucrados con la asociación entre la pobreza y la inasistencia a la escuela son más difíciles de establecer. En principio, debe señalarse que la necesidad de fuentes de ingresos adicionales es una de las principales razones que motivan trabajo infantil.

El trabajo infantil, tiene consecuencias graves sobre el desempeño en la escuela pues, además de obligar

a los estudiantes a destinar su tiempo a un mayor número de actividades -lo cual genera un menor rendimiento-, puede constituirse en estímulo para abandonar la formación académica (MEN-EDESA, 2010). De acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para 2007, procesada por la UIS-UNICEF el 2,9% de la población entre 5 y 14 años realiza una actividad económica de, al menos, una hora al día. Este factor ya ha sido mencionado en todos los numerales previos por sus asociaciones con barreras de tipo sociocultural. Aparece acá ahora como un elemento estrechamente vinculado con la pobreza extrema en la familia.

Por un lado, debe señalarse la presencia de costos educativos directos, de matrícula y pensión. La gran mayoría de las políticas de gratuidad educativa, que se describirán en el siguiente capítulo se dirigen a subsidiar estos costos educativos directos. Por otro lado, la asistencia de los estudiantes al sistema educativo puede implicar varios costos educativos complementarios, tales como uniformes, alimentación escolar, útiles, libros y materiales, carnet, certificados, agendas, notas y transporte hacia y desde la escuela. Estas necesidades incrementan de forma significativa la posibilidad de deserción (MEN-ENDE, 2010; MEN-EDESA, 2010; García y otros. 201

► BARRERAS DE LA OFERTA

Las barreras localizadas del lado de la oferta tienen que ver con la calidad y la pertinencia de la educación, la infraestructura escolar y la ubicación de las escuelas y la formación de docentes, entre otros.

En Colombia, actualmente, funcionan 24.043 instituciones educativas, de las cuales el 62% son de carácter público (Sarmiento, 2010). En total, el número de profesionales dedicados a la docencia está en constante crecimiento. En la actualidad, son docentes 409.370 personas, de las cuales, 282.249 (69%) se desempeñan en el sector oficial y 127.121 en el no oficial. Estas cifras se incrementan cada año (Calvo, 2011).

En términos generales, de acuerdo con la ENDE, poco más del 16% de los jóvenes que dejaron sus estudios lo hicieron por razones asociadas a las características de las instituciones educativas o, en general, a la oferta educativa. El examen de la edad de la última desvinculación muestra que la proporción de quienes dejaron sus estudios por razones relacionadas con el ambiente escolar es mayor entre los que se desvincularon entre los 5 y los 10 años que entre quienes hicieron lo propio siendo mayores de 17 años: 6,90% vs 0,28% (MEN-ENDE, 2010a: 47).

> Barreras en la Institución Educativa

Podrían distinguirse en este aspecto las barreras materiales presentes en las instituciones educativas de las barreras de tipo más simbólico.

Instituciones de difícil acceso

Este tipo de barrera se caracteriza por representar una gran dificultad para el acceso físico a los estudiantes. Puede tomar diferentes formas, dentro de las cuales se destacan las situaciones en que la institución es demasiado lejana en espacio o tiempo de la residencia de los estudiantes, y/o situaciones en las que el desplazamiento hacia, o desde, la institución es inseguro, riesgoso o peligroso.

En la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia, se encontró que el 37,1% de los estudiantes que se habían retirado temporalmente de los estudios afirmaron haberlo hecho porque el

colegio quedaba muy lejos de su casa y el 23.5% dijeron haberlo hecho porque la zona en que estaba ubicada el colegio era muy insegura (MEN-ENDE, 2010a: 55). En el análisis multivariante, se encontró que cuando el tiempo de desplazamiento a la institución era juzgado como alto se aumentaba en 7.7% la probabilidad de deserción temporal.

Este tipo de barreras explica, en alguna medida, el hallazgo persistente en todos los estudios previos, de que las tasas de deserción son más altas en zonas rurales que en zonas urbanas. Esto puede ser explicado dada la escasa oferta de educación en estas zonas que al tiempo muestran una alta dispersión de la población. Esta barrera es también clara en situaciones en donde las familias están inmersas en un contexto urbano inseguro o en zonas vulnerables (prostitución, pandillas, venta de drogas, reclutamiento forzoso a grupos armados, etc.) (MEN-ENDE, 2010a).

Oferta incompleta de grados, de cupos o de actividades en las instituciones escolares

Pretendemos en esta categoría agrupar tres tipos diferentes de insuficiencias en la oferta: las insuficiencias de grados, de cupos y de actividades complementarias de tipo extracurricular. La idea de agrupar estas insuficiencias en una sola categoría proviene de una concepción según la cual la institución educativa debe ser lo más “completa” posible, y en esa medida no requerir al estudiante la búsqueda de opciones externas, que los desvinculan con la institución y, a la larga, favorecen su migración de la misma. En ese sentido deben interpretarse algunos resultados que indican que una de las condiciones institucionales en mayor medida asociada con la deserción es el tamaño muy pequeño de la institución (menos de 250 alumnos) (MEN-EDESA, 2010).

La primera de insuficiencias importantes en la oferta de las instituciones educativas es la oferta incompleta de grados en la institución. La ausencia de oferta completa en las instituciones fue aducida con alta frecuencia por los estudiantes (26.2%) a la hora de explicar su retiro temporal de los estudios (MEN-ENDE, 2010a: 54). Esta disponibilidad resulta particularmente relevante en el sector rural, en donde debido a la dispersión poblacional y a la comparativamente baja infraestructura educativa es todavía difícil que un estudiante pueda realizar sus estudios en una sola institución educativa con los correlativos efectos sobre la asistencia y la decisión de retiro que ello tiene (Pardo y Sorzano, 2004). También hay evidencia de que la duración de la

Jornada juega un papel importante en la deserción y en la repitencia. Los estudios muestran que la jornada completa aparece como un factor protector, especialmente para la repitencia: la tasa de en los dos primeros grados es entre 2 y 3 puntos porcentuales menor para los niños que están en jornada completa, comparados con los de media jornada, independientemente de las características individuales del niño y el hogar (García y otros, 2010). De acuerdo con el modelo predictor de la deserción escolar, la jornada completa tiene un factor protector frente a la deserción (MEN-EDESA, 2010).

Posiblemente, este efecto pueda entenderse en el mismo sentido que el encontrado para instituciones en donde se ofrecen proyectos de uso del tiempo libre. En efecto, se ha encontrado que los estudiantes que están en sedes donde se ofrecen proyectos de uso del tiempo libre (actividades extracurriculares) tienen una menor probabilidad de deserción y repitencia, independientemente de las características socioeconómicas de los niños y sus hogares (García y otros, 2010). En el análisis multivariado de la encuesta ENDE institucional, la oferta extraescolar reducida aumenta el porcentaje de riesgo de deserción en 2.2% en la zona urbana y en 6.0% en la zona rural según los estudiantes (MEN-ENDE, 2010b: 16).

Desde un punto de vista general, podríamos decir que las instituciones más retentivas podrían caracterizarse por mantener a sus estudiantes en su seno durante más tiempo. Más tiempo durante el día, con una jornada escolar más larga, y con mayor número de actividades extracurriculares para después de clase y para los períodos de vacaciones, y, a la larga, más años de su desarrollo. Cada situación que excluya al estudiante de la institución, así sea para una actividad aislada, podría entenderse como un paso que lo acerca a una exclusión más amplia y definitiva.

Baja calidad de la infraestructura

Sin duda, las condiciones de infraestructura de los colegios tienen un efecto importante sobre el rendimiento escolar y en esa medida contribuyen a fomentar la retención escolar. En el análisis multivariado de la Encuesta Nacional de Deserción Escolar de Colombia, la infraestructura deficiente parece aumentar en 9% la probabilidad de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010b: 21). En el análisis multivariado de la ENDE, instituciones, los docentes indican un aumento importante de probabilidad de deserción ligado a la infraestructura deficiente (1.77%, $p < 0.01$). Para los directivos, este aspecto resulta también altamente significativo (0.31%, $p < 0.01$) (MEN-ENDE, 2011b: 9-10).

Este aspecto no amerita mayores elucubraciones. Ante un entorno social y familiar que brinda escasas oportunidades para afianzar los aprendizajes escolares, la presencia de buenas bibliotecas, materiales didácticos atractivos, herramientas tecnológicas, y escenarios culturales y deportivos en la escuela resulta fundamental para un proceso educativo gratificante y retentivo (Contraloría General de la Nación, 2003).

Prácticas educativas y pedagógicas excluyentes: entre la repitencia y la desesperanza

A pesar de los enormes cambios sufridos en los sistemas educativos desde aquellos modelos tradicionales del siglo pasado, aún existen muchos reductos arcaicos en el funcionamiento del sistema, entre los que sobresale la creencia de que la repitencia es una acción pedagógica efectiva en el logro de aprendizajes.

Hace mucho tiempo que la investigación educativa ha establecido la inutilidad de la repitencia en el favorecimiento del aprendizaje, y más bien su muy pernicioso efecto sobre la deserción. Sin embargo, aún hoy persiste la creencia entre profesores, padres y estudiantes de que asocian la buena calidad docente con mayores tasas de repitencia. Desde este punto de vista la pérdida de cursos es entendida, no como un síntoma de dificultades de adaptación de los estudiantes a la cultura escolar, sino como sinónimo de mayores niveles de exigencia por parte de la institución.

Por otro lado, varios estudios reconocen también la existencia de una visión particularmente pesimista de los docentes sobre las capacidades y posibilidades de sus estudiantes, especialmente, de aquellos que por sus características encuentran mayores inconvenientes en el proceso de adaptación a la cultura escolar "La mayor parte de los docentes se refiere a los alumnos desertores o posibles desertores por continuas repitencias o bajos rendimientos, como alumnos ociosos, dejados, despreocupados, interesados en cosas sin importancia" (Castro y Rivas; 2006: 63).

Modelos educativos no pertinentes a las características de la población

Un factor decisivo para fomentar la retención escolar es el logro de una mayor flexibilidad de la oferta educativa de forma que esta se adapte en mejor medida a las características distintivas de la población que atiende. Esto resulta particularmente cierto en el caso de población que presenta algún grado de vulnerabilidad y exige al sistema educativo y a las instituciones romper con su rigidez característica en términos de grados, contenidos, horarios y calendarios, espacios y ritmos de aprendizaje, para

dar lugar a experiencias escolares que respondan adecuadamente a las condiciones de vulnerabilidad de la población.

La pertinencia de la oferta educativa es un elemento central en el fomento de la permanencia escolar. Las diferencias de capital cultural familiar entre las familias, las particulares inquietudes y sensibilidades de los jóvenes contemporáneos y la distancia generacional de los docentes frente a sus estudiantes son condiciones del escenario educativo contemporáneo que exigen diseños curriculares mucho más complejos y diversos. Ya antes habíamos mencionado cómo los jóvenes parecen perder el interés en el estudio a medida que avanzan en el sistema y juzgan la educación que reciben de forma cada vez más crítica. Desde este punto de vista, la barrera que antes habíamos presentado como una barrera sociocultural de la demanda, de tipo motivacional presente en el orden individual, puede ser entendida como una barrera de la oferta institucional en el orden simbólico.

La pertenencia a una etnia es, de acuerdo a todos los estudios, un predictor muy importante de la deserción educativa (MEN-ENDE, 2010b; MEN-EDESA, 2010). Entendido este factor como indicador de una barrera de la oferta, en el plano simbólico, resulta claro el hecho de que una oferta culturalmente adecuada y apropiada a las características de los sujetos de las etnias indígenas puede reducir de forma muy importante la deserción en este tipo de segmentos poblacionales.

Por esta razón, frente al modelo académico tradicional paulatinamente se han ido proponiendo otros que se encuentran específicamente dirigidos a segmentos de población que resultan particularmente distintivos: población perteneciente a una etnia indígena, población rural, población desplazada por el conflicto armado, o conformada por combatientes reinsertados a la vida civil, jóvenes provenientes de sectores urbano marginales en riesgo de aproximarse la delincuencia, jóvenes adultos trabajadores del sector urbano, niños o adultos trabajadores del sector rural en condiciones de migración constante, etc., son ejemplos de segmentos poblacionales para los que se han diseñado modelos educativos particularmente flexibles, pertinentes y adaptados a sus características distintivas.

Oferta insuficiente de educación especial

Uno de los factores asociados con la deserción escolar en los estudios previos es el estado de salud del estudiante, o la presencia de discapacidades físicas, motrices, o sensoriales. Este factor, que desde cierto punto de vista podría ser considerado como una barrera sociocultural correspondiente a la demanda se incluye

acá como una barrera institucional de la oferta, en la medida en que un gran número de instituciones con cuentan con las posibilidades materiales y técnicas para dar una educación adecuada a los niños que presentan estos niveles de discapacidad o excepcionalidad.

En relación con barreras de la oferta, algunos estudios han resaltado la importancia de contar con personal de apoyo que pueda dar atención especializada a niños que desde edades tempranas exhiban problemas de aprendizaje, de lenguaje o de conducta, entre otros. Los datos cuantitativos revelan que tan solo 32% de los niños en zonas urbanas y 12% de los niños en zonas rurales están en sedes que no cuentan con personal de apoyo, lo cual representa un vacío importante (García y otros, 2010: 85).

Escaso apoyo pedagógico

Muchos estudios han hecho visible el efecto excluyente que presentan las situaciones en que las instituciones carecen de acompañamiento profesional adecuado dirigido a lograr el ajuste socioemocional de los niños nuevos en la institución. Uno de los estudios de caso examinados reveló que el ajuste socioemocional del niño es considerado, por maestros y directores como un aspecto fundamental para el logro escolar y para su continuidad en la institución educativa (García y otros, 2010). Lamentablemente muchas de las instituciones escolares que actualmente se encuentran en funcionamiento, carecen de este tipo de servicio profesional especializado.

Baja calidad pedagógica en la enseñanza

La universalización de la educación, junto con la política de inclusión educativa, ha conllevado una mayor presión laboral a los docentes de forma que, cada vez en mayor medida, estos deben atender a grupos más amplios, más diversos y con mayores niveles de complejidad. En efecto, de acuerdo con Sarmiento (2010), la relación alumno-docente de Colombia, comparada con los países de América Latina, es alta: para el año 2008 era de 26, frente a 18 que representa el promedio de la región.

Esta presión laboral, aunada a la escasa disponibilidad de apoyo adicional en las instituciones, ha hecho que las prácticas pedagógicas de los docentes se limiten a aquellas que pueden ser administradas a grandes grupos en donde la atención personalizada, la identificación de las características y estilos de cada uno y la administración de estrategias y prácticas individualizadas sean poco menos que imposibles. La evaluación es uno de los procesos que en mayor medida se resiente en estas situaciones. En estas condiciones, la calidad pedagógica de la enseñanza se deteriora, con

el consecuente impacto en los niveles de aprendizaje de los alumnos, y muy especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Esto se representa en diferentes indicadores obtenidos a través de los estudios. El 19% de los muchachos que habían abandonado sus estudios temporalmente dijeron que lo hacían porque “la forma como enseñaban los profesores era aburrida” (MEN-ENDE, 2010a: 54). De igual forma, la ENDE menciona la escasa presencia de profesores y la escasa formación y/o capacitación a los mismos como una de las razones de la deserción (MEN-ENDE, 2010a: 54)

Pobre capital social en la institución y problemas de clima escolar

Uno de los factores en mayor medida expulsores de la institución escolar es un clima institucional desfavorable, en el que hacen presencia situaciones de violencia, pandillismo y vandalismo en la institución. Esta es una situación lamentablemente frecuente, especialmente en las zonas marginales de los centros urbanos de mayor tamaño. Una de las principales razones por las cuales los niños pequeños no quieren asistir a clase es la incidencia de problemas interpersonales como agresión entre pares, aislamiento o rechazo (García y otros, 2010: 86). Por otro lado, de acuerdo con el análisis multivariado de la ENDE, los conflictos escolares aumentan en 8,4% la probabilidad de deserción temporal (MEN-ENDE, 2010b: 21).

Desde una perspectiva tradicional, las dificultades de comportamiento y convivencia de los estudiantes, inevitables en aulas de clase, cada vez más numerosas y con un muy restringido margen de acción docente, se han abordado expulsando a los infractores de las instituciones educativas. Este enfoque, lo entendemos ahora, aunque elimina la fuente más notoria (o más fácil de identificar) de conflicto en aras de preservar el ambiente para los que se quedan, aumenta de forma notable la posibilidad de que el expulsado deserte de forma definitiva del sistema educativo. Frente a estas situaciones, algunos estudios muestran que la ausencia de mecanismos claros de resolución de conflictos en las instituciones actúa en las instituciones educativas como un factor precursor de la deserción (Defensoría del Pueblo, 2003).

Un factor que puede propiciar procesos de deserción escolar es la existencia de prácticas de maltrato y abuso de los docentes hacia sus estudiantes, consistentes en diversas formas de descalificación, no aceptación, desprecio, insultos, abusos y juicios negativos sobre su desempeño escolar que terminan por minar la autoestima de los estudiantes y por transformar la escuela en un lugar indeseable e inseguro para ellos (Eliás y Molinas, 2005, cit. por MEN-ENDE, 2010c).

Desde una perspectiva positiva, las investigaciones han mostrado que una de las características distintivas de los colegios con alta capacidad retentiva es la existencia de un capital social escolar sólido y de un clima escolar adecuado. El capital social esté relacionado con el sentido de pertenencia desarrollado por los integrantes de la comunidad escolar y se evidencia en relaciones de tolerancia y cooperación entre ellos y con los escenarios de participación institucionales (Elías y Molinas, 2005; cit. por MEN-ENDE, 2010c). El clima escolar, por su parte, está indicado por un ambiente amable y respetuoso para el trato entre profesores y estudiantes con el objetivo de generar condiciones favorables para el aprendizaje de estos últimos. Los efectos positivos de estos factores han sido documentados en algunos estudios cualitativos y muestran ser particularmente fuertes sobre la retención escolar e incluso sobre los niveles de logro educativo observados en pruebas nacionales (Hederich, Calvo y Lanziano, 2009).

> Barreras de política

Limitaciones de los sistemas de información educativa

Los sistemas de información educativa en Colombia están aún en construcción. El paso del reporte de las tablas consolidadas al reporte niño a niño realizado en SIMAT, ha conllevado la presencia de multitud de vacíos e imprecisiones en la información recogida y manejada. La presencia simultánea de dos sistemas de información estatales que se desconocen mutuamente (SIMAT del MEN y C600 del DANE) ha introducido dificultades y confusiones adicionales, además de haber incrementado de forma importante las cargas de reporte a las instituciones educativas.

En particular, el SIMAT tiene un doble propósito: financiero y estadístico. El primero contamina al segundo, introduciendo ruidos en la información, en la medida que quien reporta puede recibir beneficios económicos derivados de su situación reportada. Esto introduce evidentes sesgos derivados de los intereses en juego. En general, en el momento presente, a pesar de los enormes avances logrados por el sistema, y su gigantesco potencial en el futuro, el momento presente muestra todas las dificultades derivadas de una transición, aun incompleta, entre los diferentes sistemas.

Regulaciones inconvenientes respecto de la edad de entrada y de la cobertura de diferentes programas

Existe un solapamiento importante de las edades atendidas por el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI–, desarrollado por el ICBF, y las edades definidas por el sistema educativo para el ingreso a la educación preescolar obligatoria. Esta ausencia de claridad hace que muchos niños en edad de asistir al sistema educativo se mantengan en el programa de atención a la primera infancia, reduciendo los indicadores de acceso al nivel de preescolar. Esta situación, aunque no implica una carencia de atención para los niños –en la medida en que estos están siendo efectivamente atendidos de manera integral por el Programa–, sí aumenta la extraedad por rezago en la entrada al sistema educativo. No podemos determinar si este aumento de la extraedad, en estos niños, pueda relacionarse más adelante con un incremento de sus posibilidades de deserción.

Otro ejemplo de la yuxtaposición de los rangos de edad esta dado por los definidos para el otorgamiento del subsidio a la asistencia escolar del Programa Familias en Acción, que se tratará en detalle en el capítulo subsecuente. En este caso, la definición de la edad de 7 años o más para el otorgamiento del subsidio ha hecho que las familias posterguen la entrada de los estudiantes al sistema hasta cumplida esa edad. En este caso, la definición de los rangos de edad de ese programa conlleva un aumento de la edad de entrada al sistema. Paradójicamente, una política dirigida a la disminución de la deserción tiene como efecto colateral el aumento del rezago educativo (DAPR-FIP-DNP, 2006).

Aspectos relacionados con la financiación

La cantidad de recursos financieros destinados a la educación es y será, siempre, insuficiente frente a los deseos y las necesidades de la demanda. A pesar de ello, no existe ninguna publicación previa que indique que las limitaciones de financiamiento se constituyan, en sí misma, en una barrera para el acceso a la educación básica. La financiación de la educación en Colombia ha venido creciendo, tanto en términos absolutos, como relativos. En el anexo 3 se presenta la evolución de los indicadores financieros de la educación solicitados en la metodología de la Iniciativa Global.

CAPÍTULO III

POLÍTICAS Y PROGRAMAS

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se presentan los principales programas y estrategias encaminados a incrementar los niveles de acceso y retención de los estudiantes en el sistema educativo colombiano.

Para hacerlo, se tuvieron en cuenta diferentes niveles de programas y acciones, desde el más general, en donde las acciones tienen un carácter de coordinación intersectorial en el orden nacional, hasta las políticas y acciones específicamente educativas en los órdenes nacional y regional.

En orden de presentación se ha intentado preservar la tipología de barreras que ha propuesto el Programa de Iniciativa Global. Esto es, se inicia con las políticas y programas dirigidos a remover barreras socioculturales de la demanda, se continúa con aquellos dirigidos a remover barreras socioeconómicas de la misma, se prosigue con las barreras de la oferta en el renglón institucional y finaliza con los programas dirigidos a remover barreras de la oferta en la dimensión política. Dentro de cada una de las categorías de barreras,

los programas se presentan en orden relativo de importancia.

Cada programa, por su parte, se ha presentado iniciando con una descripción del mismo y finalizando con las evaluaciones efectuadas sobre su desarrollo y sus resultados.

A pesar de que se hizo un intento activo por vincular cada uno de los programas y acciones adelantadas con las diferentes dimensiones propuestas en el marco del Programa de Iniciativa Global, ello fue infructuoso, en la medida en que las políticas y programas adelantados en los niveles nacional y subnacional no diferencian su impacto de forma discriminada por nivel o edad. Esto hace imposible determinar el vínculo entre una acción y los segmentos específicos de población que definen las diferentes dimensiones.

Cada programa, por su parte, se ha presentado iniciando con una descripción del mismo y finalizando con las evaluaciones efectuadas sobre su desarrollo y resultados, hasta donde ha sido posible, con la información disponible.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS SOCIOCULTURALES DE LA DEMANDA

Programa “La escuela busca al niño”

Uno de los programas específicamente dirigidos a la reintegración de los desertores a la institución educativa, denominado “La escuela busca al niño”, se desarrolló en algunos municipios del país entre 1998 y 2010 con el apoyo de UNICEF, para asegurar y garantizar el acceso a la escuela de niños, niñas y adolescentes entre los 5 y 17 años de edad, en condiciones de vulnerabilidad, así como velar por la permanencia en el sistema educativo de estos niños a partir de acciones de acompañamiento pedagógico y fortalecimiento de las instituciones educativas.

El programa se concibió hace más de 10 años en el municipio de Armenia, departamento del Quindío, teniendo como objetivo identificar a los niños y niñas que estaban fuera de la escuela, a través de múltiples estrategias. Posteriormente se consolidó como una estrategia de atención a la población desescolarizada después del terremoto del 25 de enero de 1999. En el año 2004 el programa fue acogido por el municipio de Medellín, en donde se propusieron desarrollarlo como una alternativa pertinente para empezar a resolver el problema de desescolarización y lograr el disfrute del derecho a la educación de los niños y niñas más

pobres del municipio. En los últimos años, la ciudad de Santa Marta ha establecido este programa como la mejor forma de buscar, preparar e incorporar a los niños y niñas al proceso educativo. En cada una de estas ciudades la implementación del programa ha tenido un grado de acompañamiento diferencial por parte de UNICEF y el desarrollo del mismo ha tenido algunos cambios que han dependido de los contextos en donde se ha implementado y de los desarrollos propios de cada municipio¹⁵ (Codesocial, 2009).

En términos generales, el programa se desarrolla en una serie de etapas, a saber:

- Etapa de Búsqueda activa. El objetivo principal de esta etapa es identificar a los niños y jóvenes que permanecen fuera de la escuela o que desertaron del sistema educativo. La identificación se hace mediante una convocatoria lúdica, donde se le cuenta a la comunidad el propósito del programa para que los padres y las madres se acerquen a los maestros en formación e inscriban a sus hijos. Otras maneras de encontrar a los niños es a través de visitas casa a casa y reuniones con las organizaciones comunitarias, quienes facilitan los datos de las familias que tienen niños sin escolarizar.
- Etapa de Nivelación y Fortalecimiento de procesos de aprendizaje. Tiene como objetivo brindarle a los muchachos un acompañamiento pedagógico y con la posibilidad de volver o de acceder por primera vez a los procesos educativos formales mediante la puesta en marcha de estrategias de interacción pedagógica no convencionales, al tiempo que se mantiene el contacto directo con las familias, procurando con ellos implementar formas de acompañamiento pedagógico para resignificar el sentido de la educación, la escuela, el aula de clase y los docentes.
- Etapa de Integración a la Escuela Regular y/o a los modelos flexibles. El ingreso formal a la escuela se hace a través de una transición gradual y atractiva para los muchachos que hacen parte del proyecto y han alcanzado los resultados esperados en la etapa previa. El objetivo de esta fase es integrar a los nuevos estudiantes al aula regular conservando el contacto directo con ellos, con sus familias y con los maestros e instituciones receptoras, mediante el acompañamiento por parte de todos los componentes del proyecto en su proceso de adaptación.

¹⁵ En general, la UNICEF ha hecho un acompañamiento técnico a la implementación del programa en diferentes regiones. En algunos casos ha tenido, además, un papel de otorgar apoyo financiero o de búsqueda de socios estratégicos que garanticen la sostenibilidad del programa.

- La última etapa del proceso de escolarización de los niños y adolescentes es el seguimiento y fortalecimiento institucional. Tiene como principal objetivo garantizar la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas. Para ello, se realiza un acompañamiento pedagógico exhaustivo después del ingreso a la escuela, así como también se llevan a cabo acciones de fortalecimiento institucional que buscan promover la formación en entornos agradables y de protección.

Para los casos de la implementación del programa en Medellín y Armenia, los resultados se han visto reflejados en la vinculación de niños y niñas, principalmente, en los grados de primaria y en el grado sexto de la básica secundaria; el grado de transición y los demás grados de la básica secundaria y la media tienen menor participación.

El programa se desarrolla a través del liderazgo de las Secretarías de Educación, pero con la participación de UNICEF como actor principal en Medellín, Yumbo, Ipiales Santa Marta y Cartagena, del Ministerio de Educación en Santa Marta y Cartagena, diferentes empresas privadas, las universidades y algunas organizaciones no gubernamentales, conformando así una alianza que permite garantizar su adecuada implementación y su sostenibilidad.

De forma relativamente similar al Programa “La escuela busca al niño”, algunas entidades territoriales han desarrollado estrategias con menores niveles de sistematización y desarrollo, pero similares en espíritu. Este es el caso de la Secretaría de Educación de Bogotá, que identifica individuos ausentes por cruces de información en las bases de datos disponibles y, posteriormente, hace un seguimiento telefónico para ubicar los niños, niñas y jóvenes que no están matriculados en el sistema educativo y para conocer las causas de la no asistencia a una institución educativa. Esta información es reportada a las Direcciones Locales de Educación (antes CADEL) y/o a las instituciones educativas para que establezcan contacto directo con la familia y el estudiante. Estrategias similares se ejecutan en Sabaneta y Rionegro (Antioquia), entre otros. (Ver anexo correspondiente al taller de experiencias).

Campaña “Ni uno menos”

La barrera establecida por las bajas expectativas educativas de la familia está en relación directa con su nivel de aproximación de la familia al ideal cultural de la modernidad occidental. Sin embargo, lograr esta aproximación cultural de la familia requiere una inversión considerable de tiempo y esfuerzo que no se compadece de la urgencia manifiesta de incrementar el acceso a la educación de los pequeños. Es en este punto que las campañas masivas de comunicación pueden incrementar las expectativas educativas de las familias en plazos cortos, ayudando a la superación de este tipo de barreras. Este es el sentido de diferentes campañas de comunicación, dentro de las cuales, la última y de mayor recordación es la llamada “Ni uno menos”, desarrollada desde 2005 y basada en la película del mismo nombre del director Zhang Yimou.

La campaña, que busca divulgar y movilizar a la comunidad educativa en torno a la responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad sobre el acceso y permanencia de la población en edad escolar hasta finalizar sus estudios, tuvo un nuevo lanzamiento en 2009 con el lema “No hay excusa. Cada niño que no va al colegio es una oportunidad que se le niega a él y al país”. En esta última ocasión se enfatizó la situación de indígenas, personas con necesidades educativas especiales, afectados por la violencia, afrocolombianos y niñas, niños y jóvenes trabajadores (MEN, 2010).

El componente de movilización social de la campaña se llevó a cabo en 33 municipios que presentaban altos niveles de deserción y, al tiempo, bajas tasas de cobertura, e implicó diferentes actividades, tales como talleres sobre las causas particulares de deserción escolar, actos simbólicos, búsqueda puerta a puerta de población desescolarizada y firma de acuerdos entre la comunidad educativa y las autoridades locales. De acuerdo con el reporte del MEN en 2010, para el 2 de junio de ese año, en 25 de los 33 municipios atendidos, la tasa de cobertura aumentó por encima de la tasa global del país, y en 4 municipios aumentó por encima de la tasa del departamento.

En estrecha relación con lo planteado en las campañas de comunicación, diferentes entidades territoriales han mantenido y profundizado sus alcances. La Secretaría de Educación de Bello (Antioquia), por ejemplo, intenta lograr alto sentido de corresponsabilidad entre padres de familia y estudiantes, mediante programas atención conjunta. En ese mismo sentido, la Secretaría de Educación de Zipaquirá (Cundinamarca) desarrolla la estrategia

del “comparendo educativo” con el fin de generar conciencia del compromiso de las familias con la educación de los niños, niñas y jóvenes (ver taller de experiencias, 2011).

Programa Nacional de Alfabetización

El incremento del nivel de aproximación cultural de la familia al ideal de la modernidad occidental es una acción que requiere de largos plazos, del orden generacional, para producir frutos observables, y pasa, necesariamente, con la introducción de los integrantes de la familia al mundo letrado. Este es el objetivo del Programa Nacional de Alfabetización y educación básica y media para jóvenes y adultos liderado por el Ministerio de Educación Nacional.

Antes del año 2003, en el país existieron diversas campañas de alfabetización que buscaban formar a sus beneficiarios en las competencias básicas de lectura y escritura; sin embargo, éstas no se tradujeron en logros sostenibles dado que las campañas se limitaban a acciones de corto plazo que no permitieron afianzar los conocimientos y las destrezas adquiridas, ni brindar oportunidades para que los adultos empleara sus aprendizajes en su práctica cotidiana. Así, el efecto en el mediano plazo, fue convertir estos adultos, inicialmente analfabetas absolutos, en iletrados funcionales que por desuso perdieron las competencias logradas.

Dadas estas condiciones, el gobierno viene promoviendo e implementando el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y media para Jóvenes y Adultos, cuyo objetivo es, mediante la escolarización de jóvenes y adultos, alfabetizar a las personas iletradas de 15 años y más y propiciar su vinculación y continuidad en los ciclos de educación de adultos hasta finalizar el grado 11.

El Programa, a diferencia de las campañas, fortaleció el concepto de alfabetización permitiendo a los iletrados alcanzar las competencias básicas del Ciclo Lectivo Especial Integrado -CLEI 1- de educación de jóvenes y adultos, correspondiente al tercer grado, en lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y naturales, y competencias ciudadanas. El programa integra, de manera flexible, las áreas del conocimiento en los procesos de formación de manera que la situación de escolarización propicie la continuidad y sostenibilidad del proceso de formación.

Para lograr la meta total de alfabetizar un millón de jóvenes y adultos entre 2003 y 2010, el Ministerio promovió la implementación de modelos pertinentes conducentes a la escolarización de los jóvenes y adultos, brindó soporte técnico a las entidades territoriales en los procesos de continuidad de la

educación básica y media de los beneficiarios del programa a nivel nacional y estableció un mecanismo de financiación que hiciera sostenible la formación. De esta manera, el MEN destinó desde 2003 recursos del Presupuesto General de la Nación para financiar la formación en Ciclo 1 con modelos educativos avalados por el MEN y a través del SGP financia la continuidad de los beneficiarios en los Ciclos 2 al 6.

Entre 2003 y 2010 el MEN destinó \$174.000 millones para 1.208.019 personas, superando en un poco más de 200 mil la meta de jóvenes y adultos alfabetizados, y disminuyendo la tasa de analfabetismo del 7.62% en 2002 a una tasa del 6.2% en el 2010. Es importante señalar que los modelos de alfabetización y educación de adultos que implementa el MEN son aquellos que cumplen con las condiciones de calidad y están planteados en el marco de los estándares y competencias que promueve el Ministerio de Educación Nacional, entre sus principales componentes están: contar con una propuesta metodológica y pedagógica, tener materiales educativos propios y demostrar una experiencia significativa en la implementación.

Desde el Ministerio se ha venido promoviendo la institucionalidad de los programas de educación de adultos, con el ánimo de dejar capacidad instalada en las regiones focalizadas; temas como el desarrollo del programa a través de docentes de planta, incorporar los modelos educativos al PEI, atender a los beneficiarios en las instituciones educativas oficiales e incorporarlos en la matrícula oficial, entre otros, hacen parte de las orientaciones impartidas a las secretarías de educación en el momento de iniciar los procesos alfabetizadores.

Con el Programa Nacional de Alfabetización y Educación Básica y Media para jóvenes y adultos se deja capacidad instalada en las secretarías de educación, de docentes alfabetizadores (34.495) e instituciones educativas alfabetizadoras (8.796), en condiciones de ofrecer programas de educación de adultos que motiven a los estudiantes a continuar en el sistema educativo.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS ECONÓMICAS DE LA DEMANDA

Política de Protección y Bienestar Social RED Unidos

Así, desde el año 2002 se viene consolidando en Colombia un nuevo marco conceptual y operativo de Sistema de Protección y Promoción Social. Este modelo, que quedó consignado en el plan de desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, comprende tres grandes componentes: 1] la seguridad social integral -salud, riesgos profesionales y protección al cesante-, 2] la promoción social, y 3] las políticas y programas de formación del capital humano. De acuerdo a lo establecido por el Gobierno, estos elementos se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros, incluyendo la vivienda o el crédito.

Dentro de este esquema, el Sistema de Protección y Promoción Social busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales mediante la atención integral y el acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Una estrategia clave del Sistema para la intervención integral coordinada es la Red para la Superación de la Pobreza Extrema –Unidos– (antes denominada “Red Juntos”). El objetivo de esta red es el de apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación. Con este propósito, la Red tiene planeado atender en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento. Se han definido 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar y a su vez como criterios de “graduación” del Programa, a saber: 1) Identificación, 2) Ingresos y trabajos, 3) Educación, 4) Salud, 5) Nutrición, 6) Habitabilidad, 7) Dinámica familiar, 8) Bancarización y ahorro y 9) Acceso a la justicia.

Unidos – Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema-, es una de las propuestas de la MERPD para asegurar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) y las metas planteadas en la Visión Colombia 2019 para la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad. La estrategia Red Unidos ha sido plasmada en el documento CONPES¹⁶ Social 102, donde se describe el diseño y los mecanismos para su operación.

¹⁶ CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Instancia del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios que define lineamientos de política para la asignación de recursos.

Familias en acción

Familias en Acción –FA-, es uno de los programas más grandes implementados por el gobierno colombiano para la población más pobre, financiado con préstamos del Banco Mundial –BM- y del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. El programa, diseñado a imagen del programa mexicano “Progresas” (actualmente “Oportunidades”), tiene tres componentes principales correspondientes con los pilares de capital humano: educación, salud, nutrición. La idea central de FA es suministrar a los hogares más pobres un subsidio en dinero, condicionado por un conjunto de requisitos.

Los componentes de salud y nutrición constan de un conjunto de acciones dirigidas a las madres y a sus niños de 0 a 6 años. Específicamente, los niños deben registrarse y asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo, y a los programas de vacunación del Ministerio de Salud y de la Protección Social, y las madres deben asistir a las charlas de salud. Este segundo componente se promueve a través de un subsidio en dinero por hogar, condicionado al cumplimiento regular

de las acciones establecidas por el Programa, vale decir, a la asistencia de los niños a los controles de crecimiento y desarrollo normados por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.

El componente de educación, denominado “subsidio educativo a la asistencia”, se entrega a los hogares con niños de 7 a 17 años de edad, por niño matriculado en el sistema escolar básico que asista regularmente a, por lo menos, el 80% de las clases. El subsidio era para el 2011 de \$15.000 pesos¹⁷ mensuales por niño asistiendo a la primaria, y de \$30.000¹⁸ pesos mensuales por joven asistiendo regularmente a la secundaria. En contraste con el programa Progresas, en el que estuvo inspirado, no hay acá una diferencia de subsidio según género.

En una primera etapa de la implementación, el Programa se focalizó geográficamente. De los 1060 municipios en Colombia, que cumplen con las condiciones, 691 entraron al Programa. Las condiciones para esta participación incluyeron: a) Población menor a 100.000 habitantes y no ser capital de departamento; b) Tener suficiente infraestructura

en salud y educación; c) Tener alguna entidad bancaria; y d) Demostración de las autoridades municipales de interés por participar en el Programa y por tramitar los documentos requeridos. En cada municipio fueron elegibles para el Programa todos los hogares clasificados en el nivel 1 del SISBEN - Sistema de identificación y clasificación de potenciales Beneficiarios para los programas sociales-, entre el 19¹⁹ y el 31 de diciembre de 1999, que tuvieran niños de 0 a 17 años.

Los resultados presentados en el informe “Evaluación de Impacto del Programa Familias en Acción – Subsidios Condicionados a la Red de Apoyo Social”, contratado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, tienen gran relevancia dado que constituyen una evaluación completa e integral de los efectos e impactos del Programa.

Al respecto de los avances logrados en los componentes de salud y nutrición, la evaluación registró una tendencia de cambios positivos en la adquisición de prácticas protectoras de la lactancia materna por parte de padres y cuidadores de los niños beneficiarios del Programa, en especial en la zona rural, probablemente asociada a una mayor capacitación e información. De igual forma, se observó que sobre el grupo rural de mayor edad (36 a 84 meses) el Programa tuvo un impacto positivo en el valor de los tres indicadores definidos (talla/edad, peso/edad y peso/talla), lo cual coincide con el efecto acumulado de la intervención del Programa, con la esperada mayor factibilidad de cambio de la situación de los niños rurales por su mayor nivel inicial del problema y por peores condiciones de acceso a otros programas sociales.

Otros resultados de la evaluación se refieren a la importancia del impacto del Programa en el cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo de los niños de 36 a 83 meses, de acuerdo con la norma del Ministerio de la Salud y de la Protección Social. En los niños urbanos el efecto fue de 44 puntos porcentuales y en los rurales, de 20 puntos. También se indicó la relevancia del impacto del Programa en el nivel de percepción de enfermedad diarreica aguda –EDA-, en niños menores de 36 meses, en donde se observó una reducción de 9.5 puntos porcentuales respecto a lo registrado en el grupo control.

¹⁷ Equivalente a US\$7.90 para las tasas correspondientes a 26 de septiembre de 2011.

¹⁸ Equivalente a US\$15.80 para las tasas correspondientes a 26 de septiembre de 2011.

¹⁹ Sisben: Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales. En el nivel Sisben 1 se ubican las familias más pobres.

La evaluación de impacto del componente educativo, mostró una incidencia muy importante del Programa sobre los niveles de ausentismo. Al preguntar a los niños si faltaron al colegio en los últimos 30 días se observa que 22,4% de los niños de los municipios tratamiento faltó en ese periodo, en una proporción inferior a la que se observa en los municipios control, en donde se eleva hasta 37,8%. Esta es una variable que está directamente influida por el Programa en la medida que el subsidio está condicionado a la asistencia y el número de fallas no puede ser mayor a 8 por bimestre.

Al desagregar las tasas de asistencia por sexo se observa que las mujeres tienen tasas de asistencia promedio más altas que los hombres en todos los municipios (tratamiento y control) y zonas del país. La tasa promedio de las mujeres es de 89,3% frente a un 84,4% de los hombres. Las diferencias observadas son mayores en los municipios control, donde la diferencia es de 6,5 puntos.

Por grupos de edad, las tasas de asistencia son diferentes: el grupo de 7 a 11 años, que corresponde a la primaria, la tasa promedio es de 96,8%; y en el grupo de 12 a 17 años, que corresponde a secundaria básica y media, la tasa de asistencia promedio es del 78,1%. Las diferencias entre los municipios tratamiento y control se presentan en el grupo de edad de 12 a 17 años y son mayores en la zona rural donde la diferencia es de 11,5 puntos.

En relación con la tasa de deserción, debe señalarse que ésta ha venido disminuyendo en el tiempo, tanto en los municipios tratamiento, donde pasó de 14,0% a 11,0% entre la línea de base (2002) y el segundo seguimiento (2006), como en los municipios control; la disminución en la zona rural es mayor y en el grupo de hombres. Al analizar la proporción de estudiantes que desertó en el período comprendido entre la línea de base y el segundo seguimiento cuando Familias en Acción estaba operando, se observa que es mucho menor en los municipios tratamiento y en especial en la zona rural donde para los municipios tratamiento es del 10,1% y para los control es del 16,4%.

Otro de los resultados indica que la edad promedio de ingreso al colegio es 6,62 años para el grupo de tratamiento y de 6,57 años para el grupo control. Ambos promedios han venido mejorando en la medida que cada vez se acercan más al parámetro de referencia de ingreso de 6 años al grado cero. Sin embargo, es interesante resaltar que esta disminución se ha venido dando con mayor énfasis

en el grupo control. En Familias en Acción el subsidio aplica solo a partir de los 7 años, y es posible que esta restricción esté incidiendo en que ingresen al colegio a partir de los 7 años, lo cual no causaría atraso si ingresaran directamente al grado primero; pero si en el colegio existe grado cero es muy probable que ingresen a este grado generando un año de rezago.

Con respecto al trabajo infantil, la evaluación de impacto del Programa Familias en Acción, muestra ciertos efectos importantes del Programa. La evaluación examinó la incidencia del trabajo infantil y juvenil (de 10 a 17 años) en la población beneficiaria del Programa. En general, se observó que la incidencia del trabajo infantil y juvenil es significativamente mayor en las zonas rurales que las zonas urbanas.

Uno de los objetivos del Programa es aumentar la dedicación de los niños y niñas al estudio, uno de cuyos efectos colaterales se espera que sea una reducción de sus actividades laborales. Los resultados mostraron que el Programa Familias en Acción, hasta el segundo seguimiento en 2006, causó una reducción significativa en las tasas de participación laboral de niñas de 10 a 17 años en ambas zonas y una reducción en la participación de niños de 10 a 17 años en zonas rurales (5,5 puntos), que no se observa en las zonas urbanas. Estos efectos son consistentes con el impacto positivo que tuvo el Programa sobre la asistencia escolar. La reducción en la participación laboral de niñas de 10 a 17 años, que en el segundo seguimiento muestran las tasas relativamente bajas (cerca de 6%), son especialmente significativas: las tasas de participación rural cayeron al 35,6% y las tasas de participación urbana cayeron al 29,2% con respecto a la participación que hubieran tenido sin el Programa (DNP, 2006).

Por último, vale la pena mencionar las acciones aisladas de algunas de las entidades territoriales, cuyos funcionarios pudimos entrevistar en el taller de recolección de experiencias para atacar la deserción escolar. Entre ellas, vale la pena mencionar una estrategia de incentivos, implementada por la Secretaría de Educación de Bogotá, que otorga a los estudiantes con excelencia académica o compromiso institucional, apoyos económicos en efectivo²⁰. Estos subsidios son de dos tipos. En el primero, dirigido a

²⁰ No fue posible determinar qué es lo que se considera un mayor "compromiso institucional" si bien éste es determinado, discrecionalmente, por el Consejo Directivo de cada institución educativa. La referencia a este programa puede ser encontrada en <http://www.sedbogota.edu.co/index.php/noticias-destacadas/906-durante-2011-se-entregaran-10000-nuevos-subsidios-educativos.html>

los estudiantes de grados 9° a 11 de la jornada diurna, se entregan \$70.000 pesos²¹ al estudiante a través de una consignación cada dos meses. En el segundo tipo, dirigido a estudiantes de los grados 6° a 8° de la jornada diurna se entregan los mismos \$70.000 pesos cada dos meses, pero solo se consignan \$50.000 pesos (US\$26.20) en la cuenta del estudiante y los restantes \$20.000 pesos (US\$10.70) se ahorran. El monto total de lo ahorrado durante el año se entrega en el mes de enero del año siguiente. Con esta estrategia pretende favorecer la continuidad de los escolares en el sistema educativo.

Programa de Gratuidad Educativa

El Programa de Gratuidad Educativa, consiste en la exención del pago de derechos académicos y servicios complementarios a los estudiantes de los establecimientos educativos estatales. Desde el año 2008, el Ministerio de Educación Nacional transfiere recursos del SGP²² a las entidades territoriales, por estudiante atendido en los niveles de preescolar, básica y media. Para ello, se requiere que los estudiantes cumplan con estar clasificados en los niveles 1 o 2 del SISBEN, encontrarse en condición de desplazamiento, ser indígenas o tener alguna condición de discapacidad. Estas condiciones deberán estar certificadas de acuerdo con las bases de datos oficiales del Ministerio de Educación Nacional (SIMAT).

Durante el 2008 se beneficiaron 4.598.071 estudiantes con una inversión de \$137.942 millones de pesos²³; en 2009 se beneficiaron 5.230.446, con \$186.913 millones de pesos²⁴ invertidos, en 2010 se llegó a 5.326.059 beneficiarios, con una inversión de 196.769 millones de pesos²⁵. Lo anterior significa que los beneficiarios se incrementaron en un poco más de 700 mil estudiantes entre 2008 y 2010 y que la inversión se incrementó en aproximadamente 58.8 mil millones de pesos²⁶. En el momento presente, el 85%, de los menores matriculados en el sector oficial de grados 0 a 11 no pagan costos educativos y el Ministerio de Educación Nacional anunció que se alcanzará la gratuidad total durante el año 2012 (noticia periódico El Tiempo, miércoles 10 de agosto de 2011)²⁷.

21 Esquivamente a US\$37 a la tasa de cambio del 26 de septiembre de 2011.

22 SGP: Sistema General de Participación, constituido por los recursos que la nación transfiere por mandato constitucional a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de educación, salud y propósito general.

23 Equivalente a US\$59.3 millones con la tasa de 31 de diciembre de 2008.

24 Equivalente a US\$91.4 millones con la tasa de 31 de diciembre de 2009.

25 Equivalente a US\$102.8 millones con la tasa de 31 de diciembre de 2010.

26 Equivalente a US\$102.8 millones con la tasa de 31 de diciembre de 2010.

27 Mediante el decreto 4807 del 20 de diciembre de 2011 el gobierno nacional establece las condiciones de aplicación de la gratuidad total de la educación, desde el preescolar hasta el grado 11.

Programa de Alimentación Escolar (PAE)

El Programa de Alimentación Escolar –PAE–, consiste en “...el suministro organizado de un complemento nutricional con alimentos inocuos a los niños niñas y adolescentes matriculados en el sistema educativo público y el desarrollo de un conjunto de acciones alimentarias, nutricionales, de salud y de formación en adecuados hábitos alimenticios y estilos de vida saludables que contribuyen a mejorar el desempeño de los escolares y apoyar su vinculación y permanencia en el sistema educativo con la participación activa de la familia, la comunidad, entes territoriales y demás entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF” (ICBF, 2010).

La atención nutricional a los escolares que asisten a instituciones del sector público se inició en 1941, con la expedición del Decreto No. 319 del 15 de febrero de 1941, por el cual el gobierno fijó las pautas para la asignación de aportes de la Nación destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares en el País, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional. En 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, que asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición, entre las que se encontraba la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en escuelas oficiales de educación primaria. Desde ese momento, los programas de alimentación escolar para el sector público han funcionado con la orientación, financiación y lineamientos del ICBF.

El PAE realiza la prestación del servicio durante el calendario escolar, mientras que los entes territoriales deberán establecer el incremento del número de días hasta alcanzar la atención total del calendario anual. En todo caso, el ICBF, con sus recursos, garantiza la atención del servicio durante 180 días del calendario escolar, dando prelación a población en situación de desplazamiento, comunidades rurales e indígenas y a los establecimientos educativos con la mayor proporción de la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN.

La información de beneficiarios del PAE está siendo recolectada a través del Sistema de Información de Matrícula –SIMAT–, del Ministerio de Educación Nacional, con el objetivo de hacer seguimiento niño a niño y apoyar a las secretarías de educación en el mejoramiento de la focalización de los beneficiarios del Programa.

Adicionalmente se apoya al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para dar inicio a la construcción del sistema de seguimiento y monitoreo a los programas de alimentación escolar.

En muchas de las entidades territoriales se suministra, de forma adicional a lo entregado por el ICBF, una ración diaria de alimentos, en calidad de desayuno, refrigerio o almuerzo, durante su asistencia a la jornada escolar.

Adicionalmente, se brinda apoyo a las entidades territoriales para el uso de las diferentes fuentes de recursos destinados al Programa de Alimentación Escolar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tales como: Sistema General de Participaciones – SGP-, recursos propios de los departamentos y Municipios, inversiones de excedentes financieros del sector solidario, recursos de Organismos Internacionales que participan del programa de alimentación escolar como el Programa Mundial de Alimentos, entre otros.

Los anteriores esfuerzos han promovido que la cobertura del PAE se haya incrementado. En 2002 solo con recursos del ICBF dicha cobertura era del 29% (2.229.687 beneficiarios) y pasó a una cobertura cercana de 46% en 2009 (3.923.511 beneficiarios). Con todas las fuentes de recursos hacia el 2010 la cobertura del programa de alimentación escolar se encuentra aproximadamente en un 60% (4.833.380 beneficiarios) sobre los estudiantes matriculados en el sector oficial entre los grados 0 y 11. La inversión realizada en este programa se incrementó en el 36%, pasando de 84.210 millones de pesos en 2002 a 114.335 millones pesos en 2010.

Adicionalmente, existen algunas entidades territoriales puntuales que desarrollan programas de gran interés en la materia. La Secretaría de Educación de Bogotá, por ejemplo, desarrolla la estrategia de “Comedores escolares como espacios educativos y pedagógicos” donde los niños, niñas y jóvenes consumen el desayuno o el almuerzo al tiempo que construyen hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y habilidades sociales (ver informe del taller). De forma similar, la Secretaría de Educación de Rionegro (Antioquia) aporta ayudas alimentarias y complementos nutricionales al tiempo que trabaja con las familias directamente por medio de charlas sobre temas nutricionales enseñando sobre la mejor utilización de los alimentos (ver informe del taller).

Transporte escolar

Otra de las acciones que podría tener un efecto importante en la superación de las barreras socioeconómicas que limitan el acceso a la educación son las acciones encaminadas a otorgar, usualmente de manera totalmente gratuita, transporte escolar a los estudiantes desde y hacia la institución educativa. Estas acciones son planeadas e implementadas de manera independiente y autónoma por algunas de las entidades territoriales. No existe, en este sentido, un programa de dimensión nacional que aborde este punto.

En el campo normativo, el Ministerio de Educación Nacional – MEN, ente que promulga las directrices y políticas sobre los temas educativos en el país, no ha reglamentado específicamente la prestación del servicio de Transporte Escolar en los establecimientos educativos. Sin embargo, existen algunas normas de orden nacional aplicables al tema de la prestación del servicio de Transporte Escolar como la Ley 715 del año 2001, la Ley 115 de 1994, y Directiva Ministerial 13 de 2003 expedida por el MEN y los decretos del Ministerio de Transporte 174 de 2001, 805 de 2008, 3964 de 2009 y 4817 de 2010.

Por otra parte, la normatividad nacional emitida por el Ministerio de Transporte no contempla al transporte escolar como una modalidad específica de transporte, sino que la clasifica como una de las modalidades del servicio de transporte público especial (que incluye los servicios de transporte de escolares, de empleados de empresas y de turistas). Teniendo en cuenta que esta modalidad de servicio especial ha sido reconocida y reglamentada de manera relativamente reciente (hace 12 años con la creación del Estatuto de Transporte Especial y de Turismo), se evidencia que no es mucho lo que se ha definido normativamente con respecto a las características que debe tener el transporte escolar.

El transporte escolar fue recientemente evaluado en un estudio que contrató el Ministerio de Educación con el Consorcio C&M Consultores – SEI S.A. Sistemas Especializados de Información²⁸. Este estudio tuvo como objetivo “...realizar un diagnóstico del transporte escolar a nivel nacional por entidad territorial certificada para establecimientos educativos públicos y del transporte de niños y niñas menores de cinco años antes de ingresar al sistema educativo oficial (transición), que permita conocer las características de este servicio, entre otros, para la definición de lineamientos y orientaciones”.

²⁸ Ministerio de Educación Nacional, Agosto de 2010, Informe que contiene los resultados del estudio del transporte escolar en Entidades Territoriales Certificadas.

Los resultados indicaron:

- La estrategia de transporte escolar se encuentra implementada en más del 96% de las entidades territoriales departamentales, con una cobertura geográfica de 694 municipios (63%), beneficiando a más de 478 mil estudiantes en 4.629 sedes.
- Las entidades territoriales vienen financiando el servicio de transporte escolar para el 90% de los estudiantes que lo solicitan, con recursos provenientes del SGP (51.5%), regalías (8.8%), recursos propios (8.9%) y otros recursos (30.9%) dentro de los cuales se cuentan las transferencias de las gobernaciones a los municipios para este fin, los aportes de los padres de familia y la empresa privada.
- La estrategia de transporte escolar se implementa de maneras muy diversas en las entidades territoriales. En términos generales prevalece la contratación de un tercero para prestar el servicio de transporte escolar a los estudiantes que así lo requieran. Por su parte, en el 14% de los casos se utilizan los vales, bonos o tiqueteras para el pago del transporte colectivo como herramientas para implementar la estrategia de transporte escolar. El 12.3% de las entidades territoriales certificadas implementan la estrategia con vehículos propios. En menor medida se emplean la entrega en especie de medios de transporte a los estudiantes (8.2%) y los subsidios en dinero a padres y estudiantes (3.3%).

Otras modalidades que se implementan, en especial en las secretarías de educación departamentales, es girar recursos directamente a los establecimientos educativos, subsidiar la compra de combustible para los vehículos o asumir el salario de los conductores.

- El servicio de transporte escolar se contrató para que se prestara, en promedio, durante 204 días escolares en el año 2009 (de un período de 270 días calendario); sin embargo, se reportó que el mismo periodo no se prestó el servicio, en promedio, por 25 días: 5 por orden público, 6 por fallas mecánicas de los vehículos, 5 por desastres naturales y 9 por otras razones, entre las que se encuentran jornadas pedagógicas, reuniones con padres de familia, reuniones sindicales y problemas administrativos en la contratación del servicio.
- La estrategia de transporte escolar cuenta con unos criterios de selección para beneficiar a los estudiantes que realmente lo requieren por su condición socioeconómica (nivel SISBEN 1 y 2), condición de desplazamiento, población indígena, la zona donde residen (especialmente rural que se transporta a la cabecera municipal) y la distancia de la vivienda a la sede educativa. Con relación a la prestación del servicio de transporte escolar para estudiantes con discapacidad motora, sólo 12 de las 89 entidades territoriales certificadas que implementan la estrategia, tienen un servicio específico para esta población.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS INSTITUCIONALES DE LA OFERTA

Programa de primera infancia

En el año 2002 se inició la movilización nacional por la primera infancia con la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá –SDIS-, (antes: Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-), el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE-, Save the Children y UNICEF. En el 2004 este grupo de trabajo se amplió a 19 entidades bajo la coordinación del ICBF.

El documento Conpes Social 109, aprobado en 2007, establece la Política Pública Nacional de Primera Infancia: “Colombia por la Primera Infancia”. Esta política se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo

2006-2010 y en los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, y fue el resultado de un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia.

En este sentido, el Conpes Social 109 reitera como objetivo:

“Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia”.

Entre las orientaciones de política está la constitución de un Consejo Nacional de Política de Primera Infancia, el cual tiene como función principal dar las líneas de orientación estratégica para la implementación, apoyar el establecimiento de “arreglos institucionales” entre distintos sectores en el nivel local para la promoción y desarrollo de la Política de Primera Infancia y, el seguimiento al cumplimiento de los lineamientos de la política en mención.

Este Consejo está coordinado por el ICBF, conformado por representantes de cada una de las entidades gubernamentales que tienen responsabilidades concretas en el tema (Ministerio de la Salud y de la Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS- y la Registraduría Nacional del Estado Civil), representantes de universidades, de cajas de compensación familiar, representantes del sector empresarial, representantes de medios de comunicación, representantes de la Federación Colombiana de Municipios y de la Federación Nacional de Departamentos.

Teniendo en cuenta, que el desarrollo de la primera infancia es un tema intersectorial, se han involucrado diferentes organizaciones con funciones específicas:

- Las Organizaciones no gubernamentales e instituciones de carácter académico; las cuales son encargadas de diseñar, cofinanciar, asesorar, hacer acompañamiento, ejecutar y evaluar programas o acciones dirigidas a la primera infancia.
- Las Universidades y Organizaciones No Gubernamentales –ONG-, con programas e investigaciones en primera infancia son encargadas de diseñar y desarrollar estrategias de acompañamiento, sistematización de experiencias significativas, formación de talento humano y/o producción de investigación y construcción de conocimiento sobre el tema.
- Cajas de Compensación Familiar tienen a su cargo la planeación, cofinanciamiento, gestión técnica y administrativa de programas dirigidos a la primera infancia.
- La sociedad civil organizada tiene la responsabilidad de liderar la movilización por la primera infancia en el país y establecer veedurías ciudadanas para garantizar

la implementación de la política pública de primera infancia. En este sentido, dada la importancia que se ha reconocido en los últimos años al desarrollo integral de los niños y niñas, y a la necesidad de articulación de los diferentes programas promovidos por el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, en especial aquellos ejecutados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, por el Ministerio de Educación Nacional -MEN- y por el Ministerio de la Salud y de la Protección Social, se definió una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia que permita potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años, a través de los componentes de educación inicial, cuidado, nutrición y salud.

Para tal efecto, el ICBF y el MEN aunaron esfuerzos dirigidos a brindar atención integral a la primera infancia, definiendo desde el año 2007, el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI-, que se ejecuta a través de tres modalidades de atención: Entorno Familiar, Entorno Comunitario y Entorno Institucional. Dichas modalidades permiten potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años, a través de los componentes de educación inicial, cuidado, nutrición y salud, priorizando aquellos que se encuentren en los niveles 1 y 2 del SISBEN, o en condición de desplazamiento.

- Modalidad de Entorno Familiar: Esta modalidad presta atención Integral en cuidado, nutrición y educación inicial a niños y niñas menores de 5 años, ubicados en zonas rurales dispersas o urbano-marginales que por dificultades geográficas o de otro tipo no acceden a ninguna Modalidad de Atención Integral, fortaleciendo la labor educativa en el hogar.
- Modalidad de Entorno Comunitario: Esta Modalidad brinda Atención Integral a los niños y niñas menores de 5 años atendidos actualmente por los Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, complementando los servicios de cuidado y nutrición con un componente educativo.
- Modalidad de Entorno Institucional: Esta Modalidad va dirigida a niños y niñas menores de 5 años ubicados en zonas urbanas, que no acceden a ningún servicio de atención integral por falta de oferta. En esta se ofrecen los componentes de cuidado, nutrición y educación inicial durante 5 días de la semana, en jornadas de 8 horas diarias. Como resultado de la Política de Primera Infancia, el MEN reporta que los niños menores de 5 años según el censo de 2005 son 4.3 millones. A partir de

la encuesta SISBEN 2008, se estima que 2.5 millones (58,5%) pertenecen a la población vulnerable de los niveles 1 y 2 del SISBEN. Los reportes para el año 2008 del ICBF, SIMAT y el Sistema de Información de la Primera Infancia -SIPI-, indican que, de los 2.5 millones de niños, 1.6 millones están recibiendo algún tipo de atención y, de éstos, 0.9 millones reciben atención no integral²⁹. Los restantes 0.7 millones reciben atención integral: 0.4 millones son atendidos por el PAIPI del MEN y el ICBF en entornos de atención familiar, institucional y comunitaria y proyectos especiales con Familias en Acción y varios tipos de convenios interinstitucionales; los restantes 0.3 millones están siendo atendidos por programas del ICBF y por programas especiales de entidades territoriales como Bogotá y Medellín.

Mejoramiento de la infraestructura educativa

En el marco de las políticas establecidas por el Ministerio de Educación Nacional, la inversión en infraestructura educativa se consolidó como pilar estratégico de tres grandes objetivos: 1) Facilitar el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el Sistema Educativo Nacional, 2) Garantizar ambientes adecuados para el desarrollo pedagógico de los estudiantes, 3) Ampliar y mejorar la oferta y dotación de espacios educativos oficiales de manera que la capacidad del sistema esté acorde con los propósitos de aumento de la retención y la promoción, particularmente en secundaria.

Para tal efecto el Ministerio transformó las prioridades de inversión de los recursos Ley 21 de 1982, que en años anteriores se dirigieron a dotaciones generales, equipos, materiales, reparaciones, entre otros. De esta forma, a través de las resoluciones 277 de 2003 y 3350 de 2007, se precisaron los criterios de inversión de proyectos de infraestructura dirigidos a programas de ampliación de cobertura y atención de emergencias para instituciones educativas afectadas por acciones violentas o desastres naturales.

Por lo tanto, fue necesario reorientar tanto los criterios de diseño como de ejecución de los proyectos de ampliación de cobertura. De allí que, a través de la elaboración e implementación de las Normas Técnicas Colombianas NTC 4595 y 4596, el Ministerio lideró los procesos de estudios y diseños de dichos proyectos a través de la contratación de firmas técnicas que, desde el año 2005, han tenido la tarea de prestar

²⁹ Limitada a protección, cuidado y alimentación en hogares comunitarios, hogares del Programa Familia Mujer e Infancia (FAMI), instituciones como los jardines comunitarios, Hogares Felices para la Paz y establecimientos de reclusión y lactantes (MEN, 2010: 127)

asistencia técnica a las entidades territoriales en el diseño de edificaciones con carácter contemporáneo, institucional y adecuados a las características geográficas y culturales de los entornos de las instituciones beneficiadas.

Es de señalar que desde 2003 el desarrollo del proyecto estratégico de ejecución de recursos de Ley 21 de 1982, ha beneficiado con proyectos de ampliación de cobertura y emergencias a más de 500 municipios en zonas rurales y asentamientos poblacionales con grandes necesidades de cobertura educativa en los niveles de secundaria y media. De igual forma, a partir del año 2008, se destaca la prioridad de atender esta necesidad de cobertura, mediante el programa "Plan Fronteras", implementado en las fronteras con Ecuador, Brasil y Panamá y, a partir de 2009, en la frontera con Venezuela. En el tema de Emergencias es importante destacar la labor conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, que ha permitido llegar a zonas declaradas de calamidad pública, atendiendo emergencias de carácter locativo, que ampliaron el espectro de inversión en emergencia en regiones apartadas del país.

Entre 2003 y 2008, se invirtieron \$363.122 millones de pesos con fondos de la Ley 21 en 1.461 proyectos que contemplan la construcción de 6.514 aulas para generar una capacidad de 283.362 cupos nuevos, o reemplazos de cupos previamente existentes.

Con el fin de cumplir las sentencias de la Corte Constitucional en cuanto a la atención de población en situación de desplazamiento, se diseñó el proyecto de construcción y dotación de 47 colegios para ciudades y zonas marginales que concentraban un alto porcentaje de personas en condición de desplazamiento. Cada colegio tiene capacidad para 1.440 estudiantes, lo que permite ofrecer un total de 67.680 nuevos cupos. Se destinaron \$419.774 millones de pesos del Presupuesto General de la Nación de las vigencias 2007 a 2011.

Los 47 colegios serán administrados por contratos de concesión, otorgados a entidades educativas que tengan establecimientos de educación clasificados como de resultados superior y muy superior y universidades con programas registrados como de alta calidad. Para garantizar los recursos y la estabilidad de los contratos, se crearon formas de contratación que permiten el uso de 12 años de vigencias futuras del Sistema General de Participación (SGP).

En conclusión, la inversión en infraestructura educativa, desde 2002 a 2010, ha mejorado los procedimientos, la calidad de los diseños y de los sistemas de contratación y ha sido un elemento esencial para la ampliación de cobertura. La inversión de 1,2 billones permitió crear 649.410 nuevos puestos de estudio.

La integración escolar (1997)

Con anterioridad a 1997, existían multitud de centros escolares multigrados aislados, con las limitaciones propias de su pequeño tamaño. El proceso de reorganización del sector, significó la introducción de una nueva figura: la institución educativa, la cual debía ofrecer todos los grados, desde transición, hasta grado 11. Para lograrlo, una institución educativa podía funcionar en una sede única o por múltiples sedes. En el segundo caso varias sedes que antes se encontraban aisladas y desarticuladas, se integraban para garantizar la continuidad de la oferta educativa. De esta forma, un estudiante que iniciaba transición en una sede determinada tenía garantizado el cupo en los grados superiores hasta la media, aunque fuera en sedes diferentes.

Durante el periodo 2002-2008 el sistema educativo se reorganizó de forma visible. En 2002, el país contaba con 35.803 instituciones educativas en la zona rural y para 2008 éstas habían disminuido a 9.375. En la zona urbana, de 8.795 en el 2002, se pasó a 5.559 en 2008, siendo el periodo 2002-2005 el de mayor ajuste.

Paralelamente con la integración escolar, la integración de modelos flexibles para el sector rural es una estrategia de articulación de la oferta de grados escolares consistente en incorporar diferentes modelos flexibles a la institución educativa de forma que se garantice la oferta completa de los grados. Esta estrategia viene siendo implementada desde el 2002 con el Programa de Educación Rural, que se mencionará a continuación.

Modelos educativos pertinentes a las características de la población

Dadas las características especiales de algunas poblaciones a quienes no se les facilita asistir de manera regular a los establecimientos educativos, desde 2002 el plan de desarrollo sectorial "La Revolución Educativa" amplió de forma importante el abanico de modelos pedagógicos flexibles basados en el aprendizaje significativo, la autodirección, el trabajo cooperativo y los proyectos pedagógicos productivos.

En general, el objetivo de los modelos educativos flexibles es facilitar la educación de algunos segmentos específicos de población (población rural dispersa, desplazada, de mayor edad o con necesidades educativas especiales), dándoles al mismo tiempo una educación de calidad que responda a las necesidades de los estudiantes.

Los modelos cuentan con apoyos como orientación psicosocial, alimentación escolar, kits escolares y canastas educativas conformadas con elementos pedagógicos y lúdicos adaptados a los diferentes contextos que buscan estimular al estudiante para que disfrute sus procesos de aprendizaje.

En el momento presente se cuenta con multitud de modelos, con niveles diferentes de desarrollo, consolidación, extensión, sistematización y evaluación. La siguiente tabla presenta una síntesis de los modelos flexibles.

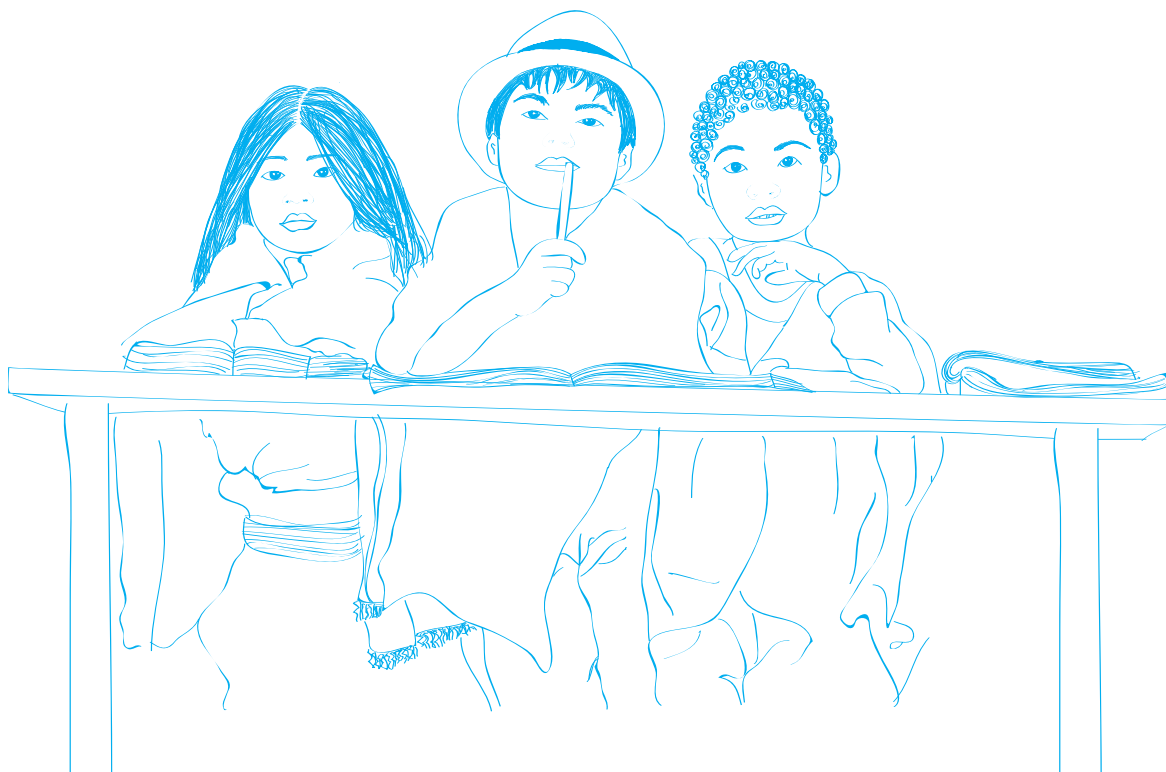


Tabla 16. Modelos por nivel educativo y grado

Modelo	Características del modelo	Población atendida	Grado
<ul style="list-style-type: none"> • Preescolar escolarizado • Preescolar No escolarizado 	<p>Según las características, culturales o geográficas de la población a atender se utilizan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Preescolar escolarizado: Implementa un modelo educativo dirigido a los niños y niñas menores de 7 años que se encuentran matriculados en las escuelas rurales, urbanas y urbano marginales de Colombia con una asistencia regular del alumno al aula, incorpora actividades para el desarrollo físico, cognoscitivo y afectivo, que trascienden al grado primero donde pasa de trabajar por dimensiones a trabajar por áreas. 2. Preescolar no escolarizado: Brinda atención a los niños y las niñas en espacios familiares, comunitarios y articulado al grado primero en sedes educativas, fortalece el desarrollo de habilidades, destrezas y pensamiento y más que un ambiente físico proporciona un ambiente de aprendizaje afectivo, significativo con espacios de socialización y el apoyo de un maestro itinerante o un miembro de la familia que facilita la construcción de los aprendizajes. 	Niños menores de 7 años, estimulando su desarrollo físico, cognoscitivo y afectivo	Transición
<ul style="list-style-type: none"> • Escuela Nueva 	<p>Escuela Nueva es un modelo educativo dirigido al fortalecimiento de la cobertura con calidad de la educación básica primaria. Integra los saberes previos de los alumnos a las experiencias nuevas de aprendizaje, mejorando su rendimiento y, lo más importante, “aprendiendo a aprender” por sí mismos. Propicia un aprendizaje activo, participativo y cooperativo, desarrolla capacidades de pensamiento analítico, creativo e investigativo, valora al alumno como el centro del aprendizaje y acorde con su ritmo de trabajo tiene la oportunidad de avanzar de un grado a otro a través de la promoción flexible y ofrece continuidad del proceso educativo en caso de ausencias temporales a la escuela.</p> <p>En el marco del modelo de Escuela Nueva se han desarrollado varias adaptaciones con poblaciones provenientes de sectores con alto nivel de vulnerabilidad. Entre ellas la extensión a la básica secundaria rural en la experiencia de Posprimaria en Caldas, la adaptación a lo urbano marginal en los Círculos de Aprendizaje y la propuesta pedagógica de Escuela Costa Pacífica.</p>	Niños entre los 7 y 12 años, ofrece los cinco grados de primaria en escuelas multigrado	1° a 5°
<ul style="list-style-type: none"> • Círculos de Aprendizaje 	<p>Círculos de Aprendizaje: Es un modelo basado en el Modelo Escuela Nueva, donde los niños y niñas reciben educación básica primaria a partir de unas guías que propenden por un aprendizaje autónomo, participativo y colaborativo. Es una innovación educativa viable, dirigida a promover la integración al sistema escolar de niños y niñas desplazado y/o vulnerable y no escolarizado.</p>	Estudiantes entre los 6 y 16 años en situación de desplazamiento, extrema vulnerabilidad y desescolarización en primaria	1° a 5°

Modelo	Características del modelo	Población atendida	Grado
<ul style="list-style-type: none"> • Aceleración del Aprendizaje 	<p>Enmarcado en la “Pedagogía el Éxito”, funciona en un aula de la escuela regular, en grupos no mayores de 25 alumnos, con el fin de personalizar el modelo, trabajar la autoestima en los alumnos y fortalecer el aprendizaje. Los conocimientos son integrados alrededor de proyectos interdisciplinarios y de aprendizajes significativos, acompañados de un proceso de evaluación permanente.</p> <p>Desarrolla contenidos de la básica primaria a partir de un plan de estudios, articula, bajo una perspectiva interdisciplinaria y mediante la metodología de proyecto pedagógico, las cuatro áreas básicas de matemáticas, lenguaje, ciencias sociales y ciencias naturales. Desarrolla las competencias fundamentales para seguir aprendiendo con éxito, tanto en la escuela como en el mundo laboral.</p>	<p>Niños entre los 10 y 16 años para nivelar la primaria de estudiantes con extraedad</p>	<p>1° a 5°</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Postprimaria 	<p>El modelo diseñó módulos de aprendizaje para apoyar el aprendizaje de los alumnos en las diferentes áreas curriculares de sexto a noveno grado y el desarrollo de proyectos pedagógicos y proyectos pedagógicos productivos. Los módulos fortalecen el aprendizaje, ayudan a los alumnos a desarrollar procesos de investigación y construcción de su propio conocimiento. Estos módulos se encuentran articulados a la biblioteca básica, el laboratorio de ciencias, los videos de educación física y los proyectos pedagógicos productivos.</p> <p>Fortalece en los alumnos el aprendizaje activo, flexible, cooperativo, significativo y productivo que le facilita la contextualización, la producción de conocimientos y el desarrollo de procesos de investigación a partir del desarrollo de áreas curriculares básicas y fundamentales, los proyectos pedagógicos y los proyectos pedagógicos productivos adaptados a necesidades y contextos locales y al fortalecimiento de la autonomía escolar.</p>	<p>Jóvenes de 12 a 15 años atendidos presencialmente en las áreas obligatorias del currículo y más los Proyectos Pedagógicos Productivos con un docente por grado</p>	<p>6° a 9°</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Telesecundaria 	<p>Modelo que integra diferentes estrategias de aprendizaje en el marco de una propuesta educativa activa, donde la televisión educativa cambia los paradigmas tradicionalmente considerados frente a la construcción de procesos de pensamiento en alumnos y docentes. Armoniza la educación presencial con educación a distancia a partir de la utilización de medios de comunicación.</p> <p>La propuesta educativa fortalece la adquisición de valores esenciales, conocimientos fundamentales y competencias intelectuales que le permite a los alumnos lograr un aprendizaje permanente, reflejándose en la capacidad de adquirir destrezas para la vida activa productiva, en la calidad de vida y en el aprovechamiento pleno de oportunidades de acceso a los niveles educativos superiores.</p>	<p>Modelo escolarizado de educación formal, desarrolla las áreas obligatorias del currículo, proyectos pedagógicos y proyectos pedagógicos productivos, con un docente por grado como facilitador del proceso de aprendizaje, dirigido a jóvenes de 10 a 14 años atendidos presencialmente.</p>	

Modelo	Características del modelo	Población atendida	Grado
<ul style="list-style-type: none"> Etnoeducación 	<p>Se entiende por educación para grupos étnicos aquella que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones, unos fueros propios y autóctonos. La educación para grupos étnicos se sustenta en un compromiso de elaboración colectiva, donde los distintos miembros de la comunidad en general, intercambian saberes y vivencias con miras a mantener, recrear y desarrollar un proyecto global de vida de acuerdo con su cultura, su lengua, sus tradiciones y sus fueros propios y autóctonos.</p>	<p>Población perteneciente a minorías indígena</p>	<p>Transición a 11°</p>
<ul style="list-style-type: none"> Grupos Juveniles Creativos - GJC Bachillerato Pacicultor - BP 	<p>GJC: Dirigido a población de 13-26 años. Programa educativo formal para sectores poblacionales vulnerables por condiciones socioculturales, económicas, biológicas y de violencia, de mayor reconocimiento en el país, por su calidad constructora de conocimiento, por su cobertura y, en especial, por lograr en la poblaciones de hombres y mujeres que atiende, la resignificación de sus proyectos de vida y la inclusión social.</p> <p>BP: Programa que radica en la generación de ambientes de aprendizaje, especialmente el aprendizaje cooperativo y autónomo; el trabajo por proyectos pedagógicos, con atención personalizada y promoción especial, orientado a garantizar una educación pertinente y de calidad a jóvenes desescolarizados, especialmente a aquellos en extraedad académica y que por desplazamiento forzoso, se encuentran por fuera de cualquier modalidad existente en el sistema educativo formal.</p>	<p>Desplazados, reinsertados de la violencia, jóvenes en riesgo social</p>	<p>6° a 11°</p>
<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Aprendizaje Tutorial - SAT Servicio Educativo Rural - SER 	<p>SAT: Es un modelo educativo comprometido con la búsqueda del conocimiento pertinente para la vida de la población rural. Se nutre de los diferentes procesos comunitarios y sus metodologías están orientadas al desarrollo de las capacidades de los estudiantes. Es una propuesta de educación formal desescolarizada y dirigida a jóvenes y adultos para continuar su educación básica secundaria y educación media en el área rural sin abandonar sus actividades productivas ni sus comunidades. Con base en el principio filosófico que concibe al ser humano como un ser integral, el modelo SAT enfoca sus distintas dimensiones: material, intelectual y espiritual.</p> <p>SER: Es una propuesta de investigación dirigida a asegurar una educación de calidad, articulando los procesos educativos formales, no formales e informales, parte de una reconceptualización de la educación con sentido de pertinencia, acorde con las condiciones rurales del país, de una fundamentación pedagógica y antropológica y de un ideal filosófico educativo, apropiado, apropiable, reconocible científica y culturalmente, flexible, participativo y abierto, en donde los estudiantes tienen un reconocimiento de sus saberes previos.</p>	<p>Jóvenes y adultos, modelos educativos semi-presenciales, flexibles, formales, organizados en los CLEI o en tres niveles y cada uno cubre dos grados académicos.</p>	<p>Ciclo 3: 6° y 7° Ciclo 4: 8° y 9° Ciclo 5: 10° Ciclo 6: 11°</p>

Para 2009, el SIMAT registraba, para el caso de preescolar, más de 88.000 estudiantes atendidos en el modelo de Escuela Nueva, 2.000 en el preescolar escolarizado, 1.000 en el preescolar semiescolarizado y 15.000 atendidos en modelos etnoeducativos. En primaria, el modelo de Escuela Nueva atendió 724.000 estudiantes, Aceleración del Aprendizaje atendió 19.000 estudiantes, Círculos de Aprendizaje atendió 1.000 estudiantes y etnoeducación más de 124.000. En básica secundaria, el modelo de Postprimaria atendió más de 95.000 estudiantes, Telesecundaria lo hizo con más de 35.000, SAT presencial atendió más de 18.000 y Etnoeducación más de 28.000. En total, para estos niveles se atendieron cerca de 1.150.000 estudiantes, que representan cerca del 10% de la matrícula total del sistema.

Vale la pena resaltar que entre 2004 y 2007 se crearon dos modelos educativos especializados en la atención a población afectada por la violencia: "Círculos de Aprendizaje" y "Grupos Juveniles Creativos". Se evaluaron y aprobaron además los modelos de "Bachillerato Pacicultor" y "Bachillerato Virtual", con el objetivo de ampliar cada vez más las opciones educativas para la población vulnerable.

A continuación, se presentan algunos de los resultados notables de las evaluaciones realizadas a estos modelos:

- Uno de los resultados más importantes de las propuestas educativas estudiadas se encuentra en el impacto positivo que su desarrollo está generando en las comunidades. El eje principal de esos impactos gira en torno a los Proyectos Pedagógicos Productivos (PPP). Los beneficios de los PPP son múltiples: mejor aprovechamiento de los recursos de las veredas y de las fincas, cualificación las actividades productivas de los estudiantes, constituirse en fuente de recursos para la institución y para los estudiantes, generación de mayor responsabilidad y participación de los estudiantes, mejoramiento de las técnicas tradicionales de producción, y generación de vínculos con otras entidades como las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria –UMATA- y el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, entre otras, que son aprovechados también por la comunidad. De igual forma son también beneficios la generación de arraigo por el campo, la reducción de la migración de los jóvenes y la integración de la comunidad en torno a objetivos comunes. Los logros alcanzados por los PPP son más valiosos cuando dentro de su estrategia se plantea su implementación en casa de los estudiantes.

- La participación de los estudiantes en los diferentes espacios y actividades de sus comunidades es otro elemento fundamental en el impacto de las propuestas educativas. Los estudiantes son muy activos en la organización e impulso de diferentes proyectos que benefician a su comunidad. Los aprendizajes teóricos y prácticos adquiridos en el modelo por parte de los estudiantes cualifican su participación y le dan bastante visibilidad en los diferentes grupos a los que pertenecen.

- En este último aspecto merece resaltarse los logros alcanzados por el modelo de Aceleración del Aprendizaje. Por el tipo de población con el que trabaja, lograr que sus estudiantes se involucren en diferentes actividades de la comunidad es una conquista muy apreciable y refleja el trabajo en la autoestima y en el cambio social de éstos.

- En general, cuando se analizan los materiales educativos del Programa de Educación Rural (PER) se percibe la gran heterogeneidad que los caracteriza de cara a los estándares oficiales. Sin embargo, se puede afirmar que hay algunos casos destacados por su afinidad con el espíritu que orienta los estándares, como ocurre con los materiales de Escuela Nueva, Aceleración del Aprendizaje, y Postprimaria Caldas. Más que correspondencia estricta con los estándares, los materiales educativos guardan con ellos una afinidad asociada con el hecho de que en los modelos a los que pertenecen prevalece la idea de trabajar por competencias y no por el aprendizaje de contenidos específicos.

- Así mismo, se puede señalar la considerable distancia que existe entre los materiales de los modelos del Servicio Educativo Rural –SER–, la serie de Sociales del Sistema de Aprendizaje Tutorial –SAT– y los documentos de orientación curricular emitidos por el Ministerio de Educación Nacional. Esa distancia tiene que ver con el hecho de que, a juzgar por los materiales revisados, esos modelos hacen énfasis en la información, en el aprendizaje de contenidos específicos, dejando de lado la promoción de competencias.

- Hay que advertir, sin embargo, la presencia de una cantidad significativa de estudiantes en edad escolar que se encuentran matriculados en programas no escolarizados, específicamente en SER y SAT. Frente a esta situación cabe aclarar que la poca o inexistente oferta educativa del nivel de secundaria en las comunidades donde funciona dicha experiencia, influye directamente en este fenómeno.

- También es necesario llamar la atención sobre los altos niveles de deserción que manejan los diferentes modelos flexibles, particularmente los no escolarizados, aunque también está presente en algunos modelos escolarizados, tales como el de Aceleración del Aprendizaje. Las causas de los retiros de los estudiantes de estos programas están asociadas a sus características distintivas. En los no escolarizados, población adulta trabajadora que por sus obligaciones laborales cambian de domicilio o dedican todo su tiempo disponible al trabajo en ciertas épocas del año. De otro lado, los estudiantes de Aceleración del Aprendizaje presentan dificultades de extraedad y autoestima, que son reflejo de las graves problemáticas sociales de estos jóvenes, entre las que se destacan la violencia intrafamiliar y el desplazamiento forzoso, entre otros, que los hacen potenciales desertores. Muchas veces las causas de retiro de los estudiantes de este modelo, asociadas a su condición, sobrepasan las posibilidades del modelo, por lo que se hace necesario pensar en un trabajo mancomunado del programa con diferentes actores e instituciones de la comunidad para poder afrontar la situación.

Jornadas escolares complementarias y programas orientados a la adecuada utilización del tiempo libre

Las jornadas escolares complementarias son programas orientados a la utilización del tiempo libre en actividades que puedan potencializar, en los estudiantes, habilidades que el espacio académico limita por su contenido curricular.

El tema de las jornadas escolares complementarias, se empieza a trabajar desde el año 1999, con la ley 508 del 29 de julio, que determinó la inversión de una parte de los recursos para la implementación de la jornada escolar complementaria y a la atención integral a la niñez. Al momento presente, las jornadas escolares complementarias están reglamentadas por el decreto 1729 de marzo de 2008 expedido por el Ministerio de la Protección Social.

De acuerdo con esta reglamentación, las jornadas escolares complementarias podrán ser establecidas por los rectores de las instituciones educativas y pueden hacerse mediante convenios con las cajas de compensación familiar de la Entidad Territorial. Las cajas de compensación familiar deben tener en cuenta que la población objeto de estos programas son los jóvenes de los estratos 1 y 2 del SISBEN, entre 7 y 15 años o que, independientemente de su edad, estén matriculados en un grado de educación básica (artículo 3º, decreto 348 de 2000), así como también la población beneficiaria de menores ingresos afiliada a las cajas de compensación familiar (Ley 789 de 2002).

En concordancia con el Decreto 1860 del 3 de agosto de 1994 expedido por el Ministerio de Educación Nacional, las jornadas escolares complementarias pueden contemplar hasta cuatro modalidades: ambiental, escuelas deportivas, formación artística y cultural, y recreación. Cada una de estas modalidades requiere, como un mínimo, 24 horas a la semana para ser desarrollada.

Además de las jornadas complementarias, varias secretarías de educación tienen programas orientados a una mejor utilización del tiempo libre. Entre éstas se encuentran la Secretaría de Educación de Mosquera (Cundinamarca), que desarrolla programas de bilingüismo y clubes juveniles; la Secretaría de Educación de Facatativá (Cundinamarca), que trabaja en función del cuidado y aprovechamiento del medio ambiente; la de Buga (Valle), que desarrolla programas encaminados al deporte, la recreación y el arte; la Secretaría de Educación de Pasto (Nariño), ha desarrollado una estrategia novedosa denominada "Red de escuelas de formación musical", donde se trabaja con niños, niñas y jóvenes en edades de 8 a 16 años, desarrollando destrezas musicales y habilidad para tocar un instrumento musical. Esta red ofrece a los niños la posibilidad de formar parte de diferentes grupos y su participación y permanencia está directamente relacionada con su buen desempeño académico (ver informe del taller).

Oferta suficiente de educación especial

Para reglamentar los servicios de apoyo pedagógico a estudiantes con discapacidad o con capacidades excepcionales, el Ministerio de Educación Nacional promulgó el Decreto 366 de 2009 que reglamenta la prestación de servicios de apoyo pedagógico y la asignación de 20% adicional al costo por alumno de la tipología³⁰ para garantizar los apoyos pedagógicos establecidos en el Decreto. Estos recursos corresponden a los CONPES 122 de 2009 (\$22.481 millones) y CONPES 131 de 2010 (\$20.370 millones) y CONPES 137 de 2011 (\$21.279 millones). Con estos recursos adicionales, las secretarías de educación contratan los servicios de personal de apoyo.

El registro de esta información ha ido perfeccionándose. Para 2009, el SIMAT reportaba atención integral a cerca de 120.000 estudiantes en condición de discapacidad, de los cuales el 85% es atendido en el sector oficial. Entre las discapacidades atendidas de mayor frecuencia en la matrícula se destacan la deficiencia cognitiva (retardo mental) con un 49%, el síndrome de Down con 21%, y la baja visión diagnosticada (9%).

³⁰ Tipología: valor recibido por la entidad territorial certificada por estudiante atendido.

En el nivel local, para atender estas circunstancias, varias entidades territoriales han diseñado estrategias pertinentes, dirigidas específicamente a estudiantes con discapacidades. Tal es el caso de Envigado (Antioquia), Sabaneta (Antioquia) y Armenia (Quindío). Algunas secretarías han desarrollado estrategias orientadas al acompañamiento especializado a los padres de familia de niños que presentan dificultades de aprendizaje o que tienen problemas de carácter disciplinario. Entre estas se encuentra la de Dosquebradas (Risaralda) que cuenta con el apoyo de un equipo interdisciplinario de profesionales (psicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional y trabajadora social) para fortalecer la convivencia de padres de familia y estudiantes.

Disminución de la repitencia por decreto

El decreto 230 de 2002, promulgado por el Ministerio de Educación Nacional, reguló la evaluación educativa definiendo una escala ordinal de calificaciones y, sobre todo, limitando el porcentaje de estudiantes que podía repetir en un colegio a un máximo del 5%. El Decreto en cuestión generó una enorme controversia: muchos especialistas auguraron una baja en los niveles de repitencia y deserción, simultánea y comparable con el decremento en la calidad de los aprendizajes.

Asignación centralizada de cupos

Un problema que han detectado algunas entidades territoriales es que las instituciones educativas manipulan la asignación de los cupos de acuerdo a sus intereses o expectativas relacionadas con el tipo de alumnos que quieren recibir. Esto ocasiona que los padres de familia no tengan acceso a los cupos de las instituciones cercanas a su residencia, o donde están matriculados otros hijos, o que consideran, ofrece mejores condiciones para sus niños.

Intentando la superación de esta barrera, diferentes secretarías de educación han centralizado la asignación de cupos. La Secretaría de Educación de Bogotá ha montado un sistema de asignación de cupos, que inicia con la solicitud que el padre de familia hace, a través de una página web, de los cupos que requiere en las instituciones, anotando primera, segunda y tercera opción entre las instituciones disponibles. La Secretaría otorga los cupos priorizando la cercanía a la vivienda y la presencia de hermanos en la institución. A vuelta de correo, la secretaría le informa a la familia a cerca de los cupos otorgados en las instituciones correspondientes y, si es el caso, le asigna transporte escolar. Todo este proceso está reglamentado en una resolución, expedida cada año, en la que se fijan los calendarios y criterios de asignación de cupos.

De forma similar, pero sin el uso de la página web, la Secretaría de Educación de Bucaramanga ha implementado una estrategia mediante la cual ella es la encargada de la asignación de cupos para estudiantes nuevos en las instituciones educativas oficiales, llevando un control sobre los cupos y garantizando que la asignación de estos sea más equitativa. En la isla de San Andrés, se realiza una "feria escolar" en la que la comunidad tiene fácil acceso para la inscripción y matrícula de los niños al sistema educativo en cualquiera de las instituciones educativas oficiales. Las experiencias de este tipo son escasas y dependen, básicamente, de la voluntad política de la Entidad Territorial. En la mayoría de los casos la asignación de los cupos depende del rector de la institución.

Programas de educación sexual y salud sexual y reproductiva

Al respecto de la problemática del embarazo adolescente, pueden mencionarse dos puntos de importancia. Primero, debe recordarse que hace aproximadamente 20 años o más, era práctica común de los colegios excluir a las alumnas que quedaban en estado de embarazo. Esta práctica ha cambiado de forma radical a partir de la lucha de algunas pioneras por hacer valer su derecho a la educación, lo que llevó a la Corte Constitucional a prohibir de forma terminante esta práctica.

Segundo, debe mencionarse la fuerte inversión que el país ha hecho en diferentes programas de educación sexual y salud sexual y reproductiva. Aparentemente, las tasas de embarazo adolescente se han resistido a descender como resultado de estos programas, lo que ha sido demostrado de forma reiterada en las últimas encuestas de demografía y salud. Esta situación ha llevado a muchos analistas a dudar del vínculo entre embarazo adolescente y falta de información sobre las maneras de prevenirlo, y a conceptualarlo, en muchos casos, como una acción de naturaleza consciente y deliberada que está en íntima concordancia con características culturales de los jóvenes (CEDE y Grupo Familia y Sexualidad, 2004). De acuerdo con diferentes estudios realizados al respecto, la ineficacia de los programas de educación sexual obedece a que las acciones se han limitado a proporcionar información sobre planificación y enfermedades de transmisión sexual, embarazo y aborto, sin tomar en cuenta que las decisiones sexuales de los jóvenes están determinadas por sus creencias sobre lo que significa ser hombre o mujer en la actualidad, sus expectativas frente a las relaciones, sus papeles en los procesos de seducción y conquista, sus necesidades de aceptación, reconocimiento y valoración y sus percepciones sobre las normas que regulan la actividad sexual en su contexto (CEDE y Grupo Familia y Sexualidad, 2004). La discusión está vigente en el momento.

► POLÍTICAS Y PROGRAMAS DIRIGIDOS A REMOVER BARRERAS DE POLÍTICA (GERENCIAMIENTO Y GOBERNANZA)

Modernización de procesos y sistemas de información educativa

En el nivel nacional, el Ministerio de Educación Nacional ha insistido en el desarrollo de sistemas censales de información de matrícula y, en general, de sistemas de información educativa confiables y actualizados. El desarrollo de estos sistemas de información permite establecer un seguimiento niño a niño y año a año que, de forma progresiva, ha venido siendo utilizado por las entidades territoriales dentro de planes dirigidos a disminuir la deserción.

El Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB) incluye el Directorio Único de Establecimientos Educativos, la planta administrativa y de docentes en las instituciones, los recursos financieros, y la infraestructura educativa, la matrícula en todos los establecimientos públicos y privados y datos sobre calidad, como los resultados de las pruebas y evaluaciones comparativas. Es importante mencionar que varios de los sistemas que alimentan el SINEB se encuentran en su etapa final de desarrollo.

El Sistema Integrado de Matrículas –SIMAT-, es el principal recurso de apoyo en cobertura. Recoge los datos de inscripción, matrícula, promoción, traslado, registro y graduación de los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales y privadas. A la fecha, es utilizado por 90 de las 94 secretarías de educación y las cuatro restantes, que cuentan con sistemas propios, reportan sus datos al SIMAT. A partir de 2008, en Colombia, todas las secretarías de educación gestionan sus matrículas en línea.

El Sistema Integrado de Recursos Humanos –HUMANO-, permite una gestión integral de la nómina, salud ocupacional y seguridad social, así como de la planta administrativa y docente, las hojas de vida, la administración de carrera y la selección y desarrollo de personal. Con él se liquidan las nóminas de 295.000 docentes y es utilizado en 84 secretarías.

El sistema de Gestión de Calidad Educativa (SIGCE) apoya los procesos de mejoramiento de la calidad en la institución, en la secretaría y en la nación y gestiona planes de mejoramiento institucional, evaluaciones, recursos, medios, proyectos educativos institucionales y estándares. Está funcionando en 80 secretarías y en 1200 establecimientos educativos.

El SIGCE apoya los procesos de mejoramiento de la calidad en la institución, en la secretaría y en la nación y gestiona planes de mejoramiento institucional, evaluaciones, recursos, medios, proyectos educativos institucionales y estándares. Está funcionando en 80 secretarías y en 1200 establecimientos educativos.

El Sistema de Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar –SIMPADÉ-, permite conocer las características de los estudiantes e identificar el nivel de riesgo de deserción, a partir de la aplicación de modelos estadísticos, con el fin de tomar las acciones necesarias para que los estudiantes permanezcan y culminen los diferentes niveles de la educación básica y media. Este sistema integra información de otros sistemas, como SINEB y SIMAT, entre otros.

El Ministerio de Educación Nacional cuenta con unos sistemas de seguimiento a la gestión: el Banco Nacional de Proyectos de Inversión –BPIN-, y el Sistema de Información de Seguimiento a Planes Programas y Proyectos –SSP-, los cuales se integran con los Sistemas Nacionales de Proyectos de Inversión –SPI, el Sistema Unificado de Información de Finanzas Públicas SUIFP-, y el Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno –SIGOB-, administrados por el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, y la Presidencia de la República, respectivamente.

El desarrollo de estos sistemas de información ha venido avanzando, de forma ininterrumpida, desde el año 2002 a la fecha. En el momento presente, la mayoría de los sistemas están en desarrollo y consolidación. Su integración total aún no se ha logrado.

Estrategia de captación de recursos adicionales del sector solidario para Educación

Otra de las estrategias dirigidas a la superación de las barreras socioeconómicas en la demanda es la estrategia de captación de recursos adicionales del sector solidario para educación. Son proyectos de inversión en educación que realizan las cooperativas y mutuales con sus excedentes financieros. Estos proyectos deben ser presentados al MEN para que los apruebe. Para tal efecto el Ministerio ha focalizado nueve líneas de inversión, cuatro de las cuales están dirigidas directamente a los estudiantes y las cinco restantes a los establecimientos educativos.

Lo anterior se hizo operativo gracias a la promulgación del Decreto 2880 de 2004 (Preparado por el Ministerio de Educación, el Departamento Administrativo de la Economía Solidaria –DANSOCIAL- y el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, que reglamentó la Ley 863 de 2003. En el texto del decreto quedó establecido un beneficio tributario para los casos en que se de una inversión en educación del 20% de los excedentes financieros de las cooperativas. El Decreto fue acompañado por un decidido impulso a la concertación, promoción y aprobación de proyectos de inversión con recursos de excedentes financieros de las cooperativas y mutuales en programas de acceso y permanencia con los que también se beneficia la población vulnerable.

Las inversiones realizadas por el sector solidario en programas de alimentación escolar, transporte, útiles escolares, uniformes, dotación de aulas, dotación de canastas educativas para la implementación de modelos educativos flexibles, unidades sanitarias y mejoramiento y ampliación de infraestructura educativa, se incrementaron en \$14 mil millones pasando de una inversión de \$33 mil millones en el año 2005 a una inversión de \$ 47 mil millones, para el año 2010 aproximadamente.



CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

► DIMENSIÓN I

Niñas y niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo

Los niños que están incluidos en la dimensión I tienen 5 años y no asisten al sistema educativo. Los datos indican que para esta población, la tasa de asistencia al sistema educativo alcanza el 80%. Existe, sin embargo, una duda razonable acerca de la precisión de este indicador, en la medida en que los sistemas de información de primera infancia –SIPI–, del Ministerio de Educación Nacional, y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, que agrupa la población atendida por los programas de Madres Comunitarias y Hogares de Bienestar, entre otros, son sistemas nuevos, que aún se encuentran en proceso de conformación, consolidación y articulación y no arrojan datos totalmente consistentes.

La yuxtaposición de los rangos de edad atendidos por el Sistema de Primera Infancia, de 0 a 6 años, y del sistema educativo, a partir de los 5 años en términos obligatorios y a partir de los 3 de forma voluntaria, generan una confusión y enmascaran la población desatendida de forma aún imposible de descifrar.

Resulta claro que la población que pertenece a esta dimensión se encuentra especialmente en la zona rural y en los estratos 1 y 2 de la zona urbana. En relación con regiones del país, esta población se ubica, principalmente, en las regiones oriental y central, y en menor proporción en las regiones atlántica y pacífica. Bogotá es la región de menores tasas de no asistencia para esta dimensión.

Para la superación de las barreras socioculturales que dificultan el acceso a la educación por parte de este segmento de población nos permitimos formular las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer programas como “La escuela busca al niño,” y coordinar sus acciones con el Programa Nacional de Alfabetización, de forma que la atención educativa a la familia y al niño puedan presentar efectos sinérgicos y potenciadores. En esta serie de acciones puede

resultar importante el efecto de campañas masivas de comunicación, tales como “Ni uno menos,” en la que se focalice la población objetivo a niños de este rango de edad; en esta medida, se recomienda mantener y potenciar estas campañas de comunicación.

- Trabajar por un mejor posicionamiento de la imagen de la oferta pública de los hogares comunitarios en la población de estratos socioeconómicos bajos, a fin de generar mayor confianza de la población, de forma que las familias puedan dejar a sus pequeños en estos núcleos con mayor tranquilidad.

Para la superación de las barreras socioeconómicas nos permitimos formular las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer y ampliar el trabajo del programa “Red Unidos”; en la medida en que este programa tiene una misión de coordinación sectorial e intersectorial, este puede ser el vehículo a través del cual las acciones recomendadas en los aspectos socioculturales, ya comentadas antes, puedan ser ejecutadas.

- Fortalecer y ampliar la cobertura el programa de Familias en Acción de forma que cobije a las familias con niños de 5 años en adelante, y no solo de 7 en adelante, como ocurre actualmente.

- Mantener el programa de Gratuidad Educativa y difundirlo en la población.

- Fortalecer y expandir el programa de alimentación escolar complementándolo con acciones pedagógicas tales como los “Comedores Escolares,” que se constituyen en espacios educativos donde se construyen hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y habilidades sociales. Es necesario expandir el número de días en que se otorga alimentación a los pequeños, que actualmente es de 180 días en promedio (garantizados por el ICBF).

Las secretarías de educación deben garantizar la alimentación de los días restantes del calendario escolar, e incluso más, para los más pequeños.

- Se recomiendan acciones mucho más decididas y directivas en el establecimiento de una política nacional de transporte escolar con una reglamentación clara. El tiempo que pasan los niños en ese transporte podría tener un uso educativo más claro: lectura en voz alta, o programas educativos podrían ser acciones posibles y deseables. Deben privilegiarse las ofertas de transporte escolar que contengan este valor agregado.

Las barreras que dificultan el acceso de los niños en esta dimensión, desde una perspectiva institucional, pueden superarse, al menos parcialmente, con las siguientes recomendaciones:

- Generalización de la oferta de grado 0 para todas las sedes, en todas las instituciones educativas y generalización de la jornada única a todas las instituciones educativas en el grado 0.
- Búsqueda de nuevas fuentes de financiación para complementar los recursos obtenidos por ley 21, y regalías, dirigidos a la infraestructura educativa. El país ha llagado ya a un modelo de construcciones de nuevas sedes escolares que de forma organizada, transparente y eficiente logra sacar adelante la construcción de los nuevos megacolegios. La demanda y las necesidades, sin embargo, superan las posibilidades que pueden brindarse con las fuentes hoy disponibles. Es necesario encontrar nuevas fuentes.
- Evaluación, sistematización y organización del Programa de Primera Infancia. El programa ha mostrado dificultades administrativas y de operación. Deben evaluarse diferentes acciones que, sobre la base de unas líneas de políticas emitidas desde el Ministerio, garanticen la operación del programa permitiendo la transición fluida de los niños que vienen del programa y que deben vincularse al grado 0 a los 5 años.

- Evaluación, expansión y optimización de los modelos educativos pertinentes dirigidos a niños de esta edad. En este caso, se cuenta con dos modelos alternativos a la educación tradicional: el preescolar escolarizado y el semiescolarizado.

Finalmente, debemos establecer recomendaciones para superar las barreras de política. Estas son:

- Consolidar la integración de sistemas de información educativa y evaluar el funcionamiento de los mismos. Sin negar los enormes avances logrados en los sistemas de información, se requieren aún mayores esfuerzos. En el momento presente se requiere de una mayor consolidación del sistema y de una mayor difusión y uso de la información. Es posible que en este proceso de consolidación, los sistemas de información previos (tales como el formulario C600, con el cual el DANE levantó tradicionalmente la información de matrícula) pueden tener un papel importante que no debe ser desechado antes de que los nuevos sistemas entren en operación total.
- Articular, en el plano intersectorial, diferentes sistemas de información. Existen multitud de sistemas de información no educativa que tienen el potencial de identificar los sujetos que permanecen por fuera del sistema. Los diferentes sistemas se validan mutuamente, con lo que se mejora la calidad de la información.
- Estos sistemas de información deben complementarse con censos locales, tales como los establecidos por el programa “La escuela busca al niño”, entre otros. En este tipo de censos se identifican los niños que permanecen por fuera del sistema educativo y de reciente migración. El cruce de bases de datos de dos años consecutivos, también sugerido en el punto anterior, puede ser una muy buena estrategia para identificar a los desertores recientes y dirigir acciones focalizada.

▶ DIMENSIÓN II

Niñas y niños de 6 y 10 años de edad que no asisten al sistema

Los niños que están incluidos de la dimensión 2 deberían tener entre 6 y 10 años y estar asistiendo al sistema educativo en el nivel de la básica primaria, pero no lo hacen. Tal y como se presentó en el capítulo de perfiles, las coberturas bruta y neta y las tasas de asistencia

(96%) son muy altas en este nivel. La pequeña fracción faltante, cercana al de 4%, son quienes conforman este segmento poblacional. Los altos niveles de asistencia y cobertura nos indican la efectividad del conjunto de los programas que el país ha implementado para incrementar el acceso

de los niños a la básica primaria. En este sentido, las recomendaciones se dirigen a intensificar las acciones de algunos de ellos en varias regiones, o bien a ampliar la cobertura de algún programa con el potencial de identificar sujetos aislados por fuera del sistema educativo.

Iniciando con los programas dirigidos a remover las barreras socioculturales, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Intensificar y expandir la acción de programas como “La escuela busca al niño”, en las entidades territoriales que muestran menores índices de acceso y mayores índices de deserción. Este programa es viable en estos territorios, por la rigurosidad de su búsqueda y la selección de su población objetivo.
- En coordinación con el punto anterior, se recomienda ofrecer los servicios del Plan Nacional de Alfabetización a los padres y madres de niños ausentes o desertores identificados en “La escuela busca al niño”. Muy posiblemente estas acciones puedan tener un efecto sinérgico importante.
- De forma sincronizada y simultánea con la acción de estos dos programas, se recomienda mantener la campaña de comunicación “Ni uno menos”, renovándola de manera periódica para mantener su efecto. La acción coordinada de estos tres programas podría tener el mayor efecto en la superación de las barreras socioculturales que impiden el acceso.

Al respecto de las acciones dirigidas a la superación de las barreras socioeconómicas de la demanda, se formulan las siguientes recomendaciones:

- La experiencia hasta el momento parece mostrar que la coordinación establecida desde la Red Unidos y los subsidios condicionados a la asistencia del programa Familias en Acción han mostrado un alto impacto en el incremento del acceso. Deben aún superarse algunos detalles en la reglamentación del Programa de Familias en Acción, y en particular las edades límites para la recepción del subsidio, que debe bajar a los 6 años, a fin de no producir, artificialmente, mayor rezago por ingreso tardío.
- Por otro lado, se recomienda el mantenimiento y, de ser posible, la ampliación de la cobertura del programa de Alimentación Escolar, incluyendo acciones de naturaleza pedagógica y educativa que formen a los

estudiantes en los beneficios de una alimentación saludable y desarrolle habilidades sociales.

- Con respecto al Transporte Escolar, se recomiendan acciones mucho más decididas y directivas en el establecimiento de una política nacional de transporte escolar con una reglamentación clara. De nuevo recomendamos la inclusión de un componente pedagógico en los tiempos muertos que los niños tienen durante su transporte. El Ministerio debe estudiar y recomendar a las entidades territoriales diferentes alternativas de uso constructivo y ameno de estos tiempos.

Los programas que facilitan la superación de las barreras institucionales de la oferta educativa han mostrado también efectos importantes Para este caso se recomienda:

- Avanzar en la constitución y ofrecimiento de la jornada única, iniciando por las nuevas instituciones escolares y generalizándola en instituciones de tamaño grande.
- Evaluar la experiencia de jornadas complementarias y uso del tiempo libre, a fin de proponer directrices generales a todas las entidades territoriales.
- Búsqueda de nuevas fuentes de financiación para el mejoramiento y construcción de instituciones educativas de gran tamaño (llamadas “megacolegios”).
- Generalización, reglamentación e implementación de sistemas de asignación centralizada de cupos para las instituciones educativas oficiales.
- Evaluación de modelos educativos alternativos, a fin de establecer juicios sobre sus bondades.
- Capacitación de docentes del nivel de primaria acerca del manejo adecuado de niños con necesidades educativas especiales.

Finalmente, con respecto a las barreras de política, las recomendaciones son idénticas a las referidas para la población de la Dimensión I. Niños de 5 años de edad que no asisten al sistema educativo.

► DIMENSIÓN III

Niñas, niños y adolescentes entre 11 y 14 años que no asisten al sistema educativo

Los niños que están incluidos de la dimensión 3 son aquellos cuyas edades se encuentran entre los 11 y 14 años y deberían estar asistiendo al sistema educativo en el nivel de la básica secundaria. Para este segmento de población las tasas de asistencia no son tan altas como las encontradas para niños de la dimensión 2, y se elevan hasta el 92%. La problemática es especialmente aguda en los niños de entre 13 y 14 años, la zona rural y la región central, oriental y pacífica, en su orden.

Iniciando con los programas dirigidos a remover las barreras socioculturales, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Fortalecimiento expansión de programas como “La escuela busca al niño”, “Escuela de Padres”. Uno de los grandes problemas de la inasistencia en este grupo de edad radica en la adopción de roles a temprana edad, es necesario que se fortalezcan programas que vinculen a la escuela con el contexto sociocultural de su comunidad educativa, apoyados con programas como la “Escuela busca al niño” y ampliando los programas de “Escuela de padres” a padres de hijos que no hacen parte de sistema educativo.
- Los programas recomendados en el numeral anterior deberán ser apoyados por campañas de comunicación como “Ni uno menos”. Esta campaña deberá ser ajustada por cada entidad territorial y replicadas por canales regionales y locales. Podría ser interesante que los rectores puedan hacer uso de estas campañas para transmitir los mensajes por medio de las emisoras y periódicos escolares.
- Plan de choque para compensar los efectos de la maternidad precoz en la asistencia. Un caso especial es el de la maternidad a temprana edad, por lo que deberán existir acuerdos con los hogares de bienestar familiar para que los padres puedan asistir a la escuela y culminar sus estudios. En este caso puede crearse un doble subsidio a la permanencia, el del hijo que asiste a al hogar del ICBF o programa de primera infancia y el del menor que asiste a la escuela. Igualmente los menores que son padres deberán tener un horario flexible que posibilite la permanencia escolar y que apoye la responsabilidad del nuevo rol.
- Esta causa de no asistencia exige un estudio que aclare la situación y las motivaciones a la temprana maternidad o paternidad, y un reajuste de las campañas de Profamilia³¹ y de los programas

educativos de educación sexual y reproductiva de acuerdo a los contextos regionales y locales.

- Otro problema de este grupo poblacional, es la baja expectativa que la familia tiene relacionada con los procesos de educación y formación. El programa nacional “Red Unidos” podría incluir en sus estrategias, acciones con los padres de familia o responsables de menores que no asisten al sistema, similares a las de la “Escuela busca al niño” con el fin de cambiar las expectativas de padres y adultos al cuidado de menores en relación con la educación. La educación de adultos y los programas de alfabetización son un apoyo a esta tarea. Padres e hijos desescolarizados que asisten a programas educativos deberán tener incentivos en programas sociales, como por ejemplo la aprobación en menor tiempo de la vivienda de interés social o la aprobación un crédito de fomento.

Al respecto de las recomendaciones dirigidas a remover las barreras socioeconómicas de la demanda, las recomendaciones son idénticas a las establecidas para la dimensión 2, a saber:

- La experiencia hasta el momento parece mostrar que la coordinación establecida desde la Red Unidos y los subsidios condicionados a la asistencia del programa Familias en Acción han mostrado un alto impacto en el incremento del acceso. Debe aún superarse algunos detalles en la reglamentación del programa de Familias en Acción, y en particular las edades límites para la recepción del subsidio, que deben bajar a los 6 años, a fin de no producir, artificialmente, mayor rezago por ingreso tardío.
- Por otro lado, se recomienda el mantenimiento y, de ser posible, la ampliación de la cobertura de los programas de Alimentación Escolar, incluyendo acciones de naturaleza pedagógica y educativa que forme a los estudiantes en los beneficios de una alimentación saludable y desarrolle habilidades sociales.
- Al respecto del Transporte Escolar, se recomiendan acciones mucho más decididas y directivas en el establecimiento de una política nacional de transporte escolar con una reglamentación clara. De nuevo recomendamos la inclusión de un componente pedagógico en los tiempos muertos que los niños tienen durante su transporte. El Ministerio debe estudiar y recomendar a las entidades territoriales diferentes alternativas de uso constructivo y ameno de estos tiempos.

31 PROFAMILIA: Asociación Probienestar de la Familia Colombiana.

Los programas que facilitan la superación de las barreras institucionales de la oferta educativa han mostrado efectos importantes Para este caso se recomienda:

- Búsqueda de nuevas fuentes de financiación para el mejoramiento y construcción de instituciones educativas de gran tamaño (megacolegios) y para la dotación de las mismas.
- Las jornadas complementarias se convierten en una estrategia fundamental de atracción de la población que se encuentra por fuera del sistema y su progresiva reincorporación al mismo. Para la financiación de actividades como el reforzamiento académico, las actividades, culturales, recreativas o de orientación vocacional, se sugiere la búsqueda de apoyo de las cajas de compensación, en los lugares donde es posible, así como el apoyo del sector solidario y del sector privado son fundamentales para lograr el desarrollo de cada una de estas actividades.

- De igual forma, es fundamental contar con un mayor número de bibliotecas públicas y/o ludotecas y cinematecas itinerantes que podrían contribuir al mejor uso del tiempo libre y motivar a un reingreso a la institución educativa.

- Los modelos pedagógicos flexibles deberán ser evaluados a la luz de las necesidades de la población vulnerable y deberán contar con los recursos (pedagógicos, didácticos, humanos, financieros, entre otros) necesarios para ser aplicados en población altamente vulnerable.

Finalmente, debemos establecer recomendaciones para superar las barreras de política. Las recomendaciones son idénticas a las de las dimensiones 1 y 2.



► DIMENSIÓN IV

Estudiantes que están en el nivel de primaria pero en riesgo de abandono

En esta dimensión se ubican los estudiantes que cursan el nivel de primaria (grados 1o a 5o) y que por algunas condiciones se encuentran en riesgo de desertar. El grado con mayor vulnerabilidad por sus condiciones de eficiencia interna es 1o, pues cuenta con una tasa alta de repitencia y extraedad, las cuales condicionan la posibilidad de abandono, sumadas a las variables económicas y de contexto.

Iniciando con los programas dirigidos a remover las barreras socioculturales, se formulan las siguientes recomendaciones, algunas similares a las expuestas en las dimensiones anteriores:

- Los programas de alfabetización y la educación de adultos, a través de los diferentes modelos, son un apoyo a esta tarea. Padres de hijos escolarizados en condición de vulnerabilidad que asisten a programas educativos deberán tener incentivos en programas sociales, así como la gratuidad en programas de educación técnica o tecnológica.
- El fortalecimiento de la escuela de padres así como la orientación psicosocial, pueden contribuir a resolver falencias que persisten en el comportamiento de las familias respecto del papel que cumplen a la hora de educar a sus hijos.
- Se recomienda mantener la campaña de comunicación “Ni uno menos”, renovándola de manera periódica para mantener su efecto en las escuelas y las familias que hacen parte de la comunidad educativa.
- La etapa final (etapa de seguimiento) de la campaña “La escuela busca al niño” deberá no solo hacer seguimiento al niño escolarizado, sino a la familia con el fin de ajustar y reafirmar los hábitos educativos de adultos y menores en el lugar de residencia.

Respecto de las recomendaciones dirigidas a remover las barreras socioeconómicas de la demanda, se presentan las siguientes. Algunas son similares a las expuestas en las dimensiones anteriores:

- Se recomienda el mantenimiento y, de ser posible, la ampliación de la cobertura de los programas de Gratuidad Educativa y de Alimentación Escolar, incluyendo acciones de naturaleza pedagógica y educativa que forme a los estudiantes en los

beneficios de una alimentación saludable y desarrolle habilidades sociales.

- De nuevo recomendamos con respecto al Transporte Escolar, adelantar acciones mucho más decididas y directivas en el establecimiento de una política nacional de transporte escolar con una reglamentación clara. El transporte escolar no solo deberá garantizar el traslado de los menores del lugar de residencia a la escuela, sino deberá garantizar el traslado que apoye programas pedagógicos (salidas pedagógicas) y éste deberá ser gratuito.

- Se recomienda el seguimiento riguroso del estado de salud de los menores, a través de los sistemas de seguridad social y del programa “Familias en Acción”.

Los programas que facilitan la superación de las barreras institucionales de la oferta educativa han mostrado efectos importantes. Para este caso se recomienda:

- Promover la jornada única como una estrategia que garantice mayor incidencia en la formación integral de los menores. Si no es posible, en el corto plazo, ampliar las jornadas complementarias con el apoyo de las cajas de compensación, el sector solidario, o el sector privado o por medio de convenios interinstitucionales (casa de la cultura, universidades, COLDEPORTES³², entre otras).
- De igual forma, se recomienda un decidido fortalecimiento de programas deportivos, artísticos y lúdicos, así como los proyectos pedagógicos productivos urbanos y rurales y su articulación con la formación para el trabajo y la educación superior.
- De otra parte, el uso pedagógico de las nuevas tecnologías es un recurso que debe ser activamente usado. Las tecnologías de la información y la comunicación –TIC–, deberán ser implementadas en todas las sedes rurales y urbano-marginales.
- Portafolio de programas de intervención en el clima escolar. Así como se han hecho esfuerzos por contar con un portafolio de modelos educativos flexibles, es necesario que el nivel nacional construya un portafolio de programas de convivencia escolar, pues esta es una de las causas que hace que la escuela no sea atractiva para niños y padres. Diseñar, renovar o actualizar programas que mejoren el clima escolar (interno y externo) es fundamental para garantizar mayor acceso y mayor permanencia escolar.

³² COLDEPORTES: Instituto Colombiano del Deporte.

- Mejorar las condiciones de infraestructura escolar y de baterías sanitarias de las diferentes sedes. Esto deberá ser realizado de manera participativa entre rectores, alcaldes, gobernadores, nivel nacional y sector privado y solidario.
- Establecer convenios con establecimientos públicos que cuenten con espacios deportivos, culturales y de investigación que apoyen la formación integral de los estudiantes que no cuentan con estos espacios.
- Promover proyectos pedagógicos en los cuales exista la participación activa de los padres de familia o acudientes durante el año escolar.

- Promover a nivel local y regional concursos o ferias por categorías en la que se permita la integración y la sana competencia entre estudiantes y padres de familia de diferentes establecimientos educativos.

Finalmente, debemos establecer recomendaciones para superar las barreras de política. Estas son:

- Poner en marcha el sistema de información SIMPADE y articularlo con los diferentes sistemas de información del sector educativo.

► DIMENSIÓN V

Estudiantes que están en el nivel de secundaria pero en riesgo de abandono

En esta dimensión se ubican los estudiantes que cursan el nivel de primaria (grados 6o a 9o) y que por algunas condiciones se encuentran en riesgo de desertar. El grado con mayor vulnerabilidad por sus condiciones de eficiencia interna es 6o, el cual recoge los desajustes de la terminación del nivel de primaria (extraedad), sumados a los problemas internos del grado como es la repitencia.

Iniciando con los programas dirigidos a remover las barreras socioculturales, algunas son similares a las expuestas en las dimensiones anteriores:

- Los programas de alfabetización y la educación de adultos, a través de los diferentes modelos, son un apoyo a esta tarea. Padres de hijos escolarizados en condición de vulnerabilidad que asisten a programas educativos deberán tener incentivos en programas sociales, así como la gratuidad en programas de educación técnica o tecnológica.
- El fortalecimiento de la escuela de padres así como la orientación psicosocial, pueden contribuir a resolver falencias que persisten en el comportamiento de las familias respecto del papel que cumplen a la hora de educar a sus hijos.
- Se recomienda a los rectores fortalecer sus campañas dirigidas a disminuir los embarazos en menores y articular sus acciones con las secretarías de seguridad social y PROFAMILIA.
- Se recomienda mantener la campaña de comunicación “Ni uno menos”, renovándola de manera periódica para mantener su efecto en las escuelas y las familias que hacen parte de la comunidad educativa.

- La etapa final (etapa de seguimiento) de la campaña “La escuela busca al niño” deberá no solo hacer seguimiento al niño escolarizado en la escuela, sino a la familia con el fin de ajustar y reafirmar los hábitos educativos de adultos y menores en el lugar de residencia.

Respecto de las recomendaciones dirigidas a remover las barreras socioeconómicas de la demanda, se presentan las siguientes, algunas son similares a las expuestas en las dimensiones anteriores:

- Se recomienda el mantenimiento y, de ser posible, la ampliación de la cobertura de los programas de Alimentación Escolar, incluyendo acciones de naturaleza pedagógica y educativa que forme a los estudiantes en los beneficios de una alimentación saludable y desarrolle habilidades sociales.
- De nuevo recomendamos respecto del Transporte Escolar, acciones mucho más decididas y directivas en el establecimiento de una política nacional de transporte escolar con una reglamentación clara. El transporte escolar no solo deberá garantizar el traslado de los menores del lugar de residencia a la escuela, sino deberá garantizar el traslado que apoye programas pedagógicos (salidas pedagógicas) y este deberá ser gratuito.
- Se recomienda el seguimiento riguroso del estado de salud de los menores, a través de los sistemas de seguridad social y del programa “Familias en Acción”.

Los programas que facilitan la superación de las barreras institucionales de la oferta educativa han mostrado efectos importantes. Para este caso se recomienda las mismas de la dimensión 4:

- Promover la jornada única como una estrategia que garantice mayor incidencia en la formación integral de los menores. Sino es posible, en el corto plazo, ampliar las jornadas complementarias con el apoyo de las cajas de compensación, el sector solidario, o el sector privado o por medio de convenios interinstitucionales (casa de la cultura, universidades, COLDEPORTES, entre otras).
- De igual forma, se recomienda un decidido fortalecimiento de programas deportivos, artísticos y lúdicos, así como los proyectos pedagógicos productivos urbanos y rurales y su articulación con la formación para el trabajo y la educación superior.
- De otra parte, el uso pedagógico de las nuevas tecnologías es un recurso que debe ser activamente usado. Las TIC deberán ser implementadas en todas las sedes rurales y urbano-marginales.
- Portafolio de programas de intervención en el clima escolar. Así como se han hecho esfuerzos por contar con un portafolio de modelos educativos flexibles, es necesario que el nivel nacional construya un portafolio de programas de convivencia escolar, pues esta es una de las causas que hace que la escuela no sea atractiva para niños y padres. Diseñar, renovar o actualizar programas que mejoren el clima escolar (interno y externo) es fundamental para garantizar mayor acceso y mayor permanencia escolar.
- Mejorar las condiciones de infraestructura escolar y de baterías sanitarias de las diferentes sedes son un esfuerzo que deberá ser realizado de manera participativa entre rectores, alcaldes, gobernadores, nivel nacional y sector privado y solidario.
- Establecer convenios con establecimientos públicos que cuenten con espacios deportivos, culturales y de investigación que apoyen la formación integral de los estudiantes.

- Promover proyectos pedagógicos en los cuales exista la participación activa de los padres de familia o acudientes durante el año escolar.

- Promover a nivel local y regional concursos o ferias por categorías en la que se permita la integración y la sana competencia entre estudiantes de diferentes establecimientos educativos.

Finalmente, debemos establecer recomendaciones para superar las barreras de política. Las recomendaciones son idénticas a las de la dimensión 4. Estas son:

- Poner en marcha el sistema de información Sistema de Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar -SIMPADE-, y articularlo con los diferentes sistemas de información del sector educativo.

- Exigir a los colegios el diseño de una página web en la que se le permita a los padres, a través de un acceso individual, conocer la misión y visión del colegio, el Proyecto Educativo Institucional -PEI-, el currículo, manual de convivencia, entre otros aspectos generales. Poder hacer seguimiento al avance de las actividades escolares de su hijo, así como de los diferentes programas que se desarrollaran durante el año lectivo (esto incluye conocer los boletines periódicos). También es importante que los padres conozcan estadísticas básicas escolares como la eficiencia interna histórica del grado en que cursa su hijo, la edad promedio del grupo, el promedio de estudiantes por grupo, los beneficios que recibe el estudiante (alimentación, transporte, jornadas complementarias), el perfil del director de grupo y de los diferentes docentes que apoyan la formación del niño.

- Para este nuevo sistema, los docentes deberán contar con un reporte que permita conocer el número de visitas a la página que realiza cada padre de familia, lo anterior con el fin de fortalecer los compromisos de padres e institución educativa.

REFERENCIAS

- CALVO, G. La profesionalización docente en Colombia. Documento publicado en: <http://www.premiocompartiralmaestro.org/PDFInvestigaciones/ProfesionalizacionDocenteEnColombia.pdf>. Con acceso en noviembre de 2011.
- DNP, Documento CONPES 109 de 2007
- GARCÍA, S.; FERNÁNDEZ, C. y SÁNCHEZ, F. (2010). Deserción y repitencia en los primeros grados de la básica primaria: factores de riesgo y alternativas de política pública. Bogotá: Conversemos sobre Educación-Educación Compromiso de Todos.
- HEDERICH, C.; CALVO, G.; LANZIANO, C. (2008) Aprender, enseñar, convivir. La cotidianidad escolar y el logro educativo. Bogotá: Conversemos sobre Educación-Educación Compromiso de Todos.
- MEN-EDESA (2010) Modelo para estimar la probabilidad de deserción en la institución educativa. Mejoramiento y evolución de los sistemas SIMAT y SINEB. Ministerio de Educación Nacional-EDESA.
- MEN-ENDE (2010a) Identificar y realizar un análisis de los factores asociados a la permanencia y deserción escolar de las instituciones educativas oficiales del país. Informe final. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Universidad Nacional de Colombia.
- MEN-ENDE (2010b) Encuesta Nacional de Deserción Escolar –Evaluación de los factores asociados a la deserción en las instituciones educativas oficiales. Informe de Análisis Multivariado. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Universidad Nacional de Colombia.
- MEN-ENDE (2010c) Encuesta Nacional de Deserción Escolar. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Universidad Nacional de Colombia.
- PARDO, R., SORZANO, O.L. (2004). Determinantes de la asistencia y la deserción escolar en primaria y secundaria. Cuadernos PNUDMPS No.3
- PIÑEROS, L.J. (2010) Una mirada a las cifras de la educación en Colombia, 2002-2009, Educación Compromiso de Todos, Mayo.
- PROFAMILIA (2005). Salud Sexual y Reproductiva en Colombia: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005. Bogotá.
- DANE, 2001, Encuesta sobre Caracterización de la Población entre 5 y 17 años en Colombia.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2003 La Deserción Escolar en la Educación Básica y Media.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2010, Revolución Educativa 2002-2010 Acciones y Lecciones
- ACCIÓN SOCIAL, www.accionsocial.gov.co. Estadísticas de la población desplazada - Registro único de población desplazada 2011.
- SARMIENTO GOMEZ ALFREDO, Situación de la educación en Colombia. Una apuesta al cumplimiento del derecho a la educación para niños, niñas y jóvenes, 2010.
- DNP, 2006 Evaluación del Impacto de Familias en Acción – Subsidios condicionados a la Red de Apoyo Social
- OFICINA PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS, NACIONES UNIDAS COLOMBIA-OCHA, 2009 Colombia

ANEXO 1

RESULTADOS DE LAS MEDIAS (Asistencia - No Asistencia) Por índices según factores de la ECV - 2008

5 AÑOS

		1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste
		ALIMENTACION	ALIMENTACION	SALUD	SALUD	ECONÓMICA	ECONÓMICA	VIVIENDA 1	VIVIENDA 1	VIVIENDA 2	VIVIENDA 2	TIPO DE HOGAR	TIPO DE HOGAR	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES	AFECCIONES	AFECCIONES	TENENCIA DE BIENES	TENENCIA DE BIENES
GEN-ERO	1 Hombre	76,09	66,71	48,15	40,36	41,77	31,79	63,46	46,50	76,88	66,87	38,50	33,98	30,87	26,63	8,11	7,20	33,49	21,33
	1 Mujer	76,13	71,50	48,12	40,86	41,98	32,84	63,13	49,22	76,68	67,80	36,34	31,72	30,11	28,22	9,86	6,83	31,98	21,85
	TOTAL GÉNERO	76,11	68,93	48,14	40,59	41,87	32,28	63,31	47,76	76,79	67,30	37,52	32,94	30,52	27,37	8,91	7,03	32,80	21,57
ESTRATO	1 No tiene	47,28	61,17	35,93	33,43	14,96	16,19	21,24	17,10	46,33	49,43	29,47	25,12	25,27	25,40	9,80	6,53	6,74	5,36
	2 Uno	69,13	65,59	43,44	39,92	32,72	29,55	52,98	47,13	68,95	66,54	37,74	35,59	28,20	26,55	9,87	9,08	26,39	20,97
	3 Dos	84,70	75,76	52,13	43,66	48,09	39,41	75,33	57,51	85,65	72,73	37,22	33,98	32,09	29,15	7,94	4,82	36,99	27,35
	4 Tres	89,87	74,08	59,20	48,66	66,22	53,17	85,56	76,79	94,00	90,35	41,20	45,12	35,19	30,30	8,10	3,90	52,85	32,39
	5 Cuatro o más	97,59	96,39	59,54	42,20	84,25	67,33	94,17	73,55	98,23	81,54	42,52	26,81	45,14	25,93	6,25	,00	71,48	45,83
	TOTAL ESTRATO	76,11	68,93	48,14	40,59	41,87	32,28	63,31	47,76	76,79	67,30	37,52	32,94	30,52	27,37	8,91	7,03	32,80	21,57
ZONA	1 Urbana	79,65	68,83	51,80	42,94	49,27	40,75	80,70	77,35	87,87	85,75	38,55	38,44	31,94	27,63	8,97	10,42	39,65	29,98
	2 Rural	61,65	68,97	43,52	39,57	32,53	28,59	41,38	34,88	62,82	59,26	36,21	30,54	28,74	27,25	8,84	5,55	24,16	17,90
	TOTAL ZONA	76,11	68,93	48,14	40,59	41,87	32,28	63,31	47,76	76,79	67,30	37,52	32,94	30,52	27,37	8,91	7,03	32,80	21,57
EDAD	6									76,79	67,30	37,52	32,94	30,52	27,37	8,91	7,03	32,80	21,57
	TOTAL EDAD									76,79	67,30	37,52	32,94	30,52	27,37	8,91	7,03	32,80	21,57

6 A 10 AÑOS

		1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste
		ALIMENTACION	ALIMENTACION	SALUD	SALUD	ECONOMICA	ECONOMICA	EDUCACION	EDUCACION	VIVIENDA 1	VIVIENDA 1	VIVIENDA 2	VIVIENDA 2	TIPO DE HOGAR	TIPO DE HOGAR	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES	AFECCIONES	AFECCIONES	TENENCIA DE BIENES	TENENCIA DE BIENES
GENERO	1 Hombre	75,45	65,74	46,16	36,02	44,04	32,22	18,70	10,33	60,81	41,46	76,30	63,99	29,97	29,12	34,01	27,88	5,66	6,36	29,68	16,47
	1 Mujer	75,37	67,32	46,61	34,75	43,94	34,06	18,85	8,66	61,47	47,55	76,69	69,08	29,30	27,11	34,14	28,07	5,54	4,91	30,33	19,02
	TOTAL GENERO	75,41	66,55	46,38	35,37	43,99	33,16	18,77	9,47	61,14	44,58	76,50	66,60	29,64	28,09	34,08	27,97	5,60	5,62	30,00	17,78
ESTRATO	1 No tiene	61,65	58,71	36,61	31,69	20,25	19,30	12,52	6,39	18,17	16,68	50,08	49,22	21,86	20,52	27,48	25,17	4,63	6,53	8,22	7,32
	2 Uno	68,08	59,52	42,29	35,49	34,72	31,12	17,21	9,00	52,94	48,82	70,33	68,50	28,64	28,87	32,30	27,34	6,57	6,67	25,02	17,70
	3 Dos	82,18	80,91	49,41	35,90	51,37	42,78	20,54	11,65	72,60	55,36	84,51	73,17	31,07	29,85	35,66	29,81	5,08	2,86	34,58	23,06
	4 Tres	91,00	81,32	57,89	46,74	71,28	53,18	23,75	14,64	86,51	66,53	93,42	88,67	34,29	42,60	40,58	36,36	4,42	7,27	47,82	28,88
	5 Cuatro o más	95,69	100,00	66,59	44,28	80,84	ND	22,38	15,08	84,97	58,99	92,25	68,05	34,63	48,97	40,07	22,22	3,19	ND	60,26	82,35
	TOTAL ESTRATO	75,41	66,55	46,38	35,37	43,99	33,16	18,77	9,47	61,14	44,58	76,50	66,60	29,64	28,09	34,08	27,97	5,60	5,62	30,00	17,78
ZONA	1 Urbana	80,05	63,23	50,70	37,81	52,81	41,31	21,71	14,45	80,97	72,86	88,69	87,14	32,44	34,80	36,06	29,34	5,84	7,44	37,39	26,17
	2 Rural	70,12	68,30	41,45	34,08	33,94	28,87	15,43	6,85	38,55	29,68	62,60	55,78	26,45	24,55	31,81	27,25	5,33	4,66	21,58	13,35
	TOTAL ZONA	75,41	66,55	46,38	35,37	43,99	33,16	18,77	9,47	61,14	44,58	76,50	66,60	29,64	28,09	34,08	27,97	5,60	5,62	30,00	17,78
EDAD	6	76,84	68,67	46,86	37,17	43,31	32,35	14,77	4,08	61,91	40,80	76,71	64,35	28,84	26,65	32,06	27,40	5,43	5,48	29,34	16,92
	7	75,06	67,59	46,25	34,87	43,53	33,09	18,72	11,33	60,80	48,34	76,38	68,32	29,46	32,57	32,95	27,90	5,70	7,23	29,60	18,02
	8	75,84	60,97	45,78	36,86	44,26	34,64	19,78	11,33	61,29	42,05	76,64	65,91	30,04	25,75	33,82	28,03	5,52	4,09	30,20	19,39
	9	74,38	65,79	45,99	36,62	44,19	33,51	20,29	12,70	60,45	48,59	76,02	71,23	30,54	28,08	35,01	29,63	5,59	4,07	30,15	19,61
	10	75,00	68,32	47,05	29,43	44,57	32,83	19,96	13,40	61,28	47,52	76,72	66,29	29,24	28,03	36,33	27,94	5,77	6,86	30,63	15,80
	TOTAL EDAD	75,41	66,55	46,38	35,37	43,99	33,16	18,77	9,47	61,14	44,58	76,50	66,60	29,64	28,09	34,08	27,97	5,60	5,62	30,00	17,78

11 A 14 AÑOS

		1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste	1 Asiste	2 No Asiste
		ALIMENTACION	ALIMENTACION	SALUD	SALUD	ECONÓMICA	ECONÓMICA	EDUCACIÓN	EDUCACIÓN	VIVIENDA 1	VIVIENDA 1	VIVIENDA 2	VIVIENDA 2	TIPO DE HOGAR	TIPO DE HOGAR	ACTIVIDADES	ACTIVIDADES	AFECCIONES	AFECCIONES	TENENCIA DE BIENES	TENENCIA DE BIENES
GENERO	1 Hombre	76,42	64,87	45,72	36,71	41,48	30,22	17,33	12,89	62,76	43,01	77,55	76,97	15,60	15,05	38,43	34,23	5,54	5,29	31,42	17,99
	1 Mujer	76,20	67,58	45,71	38,31	41,56	31,15	17,08	12,27	63,01	43,46	77,55	77,04	14,85	15,15	38,60	31,65	5,56	5,79	31,11	17,20
	TOTAL GENERO	76,31	65,94	45,71	37,34	41,52	30,59	17,20	12,65	62,89	43,19	77,55	77,00	15,22	15,09	38,51	33,21	5,55	5,49	31,26	17,68
ESTRATO	1 No tiene	61,49	61,00	34,96	31,23	17,76	18,31	12,47	11,25	22,71	18,52	76,32	76,36	11,84	14,01	30,86	29,06	5,66	5,85	9,17	5,70
	2 Uno	69,23	61,44	40,63	36,37	31,92	28,24	15,73	11,70	53,56	44,36	77,23	77,03	13,77	15,28	36,00	33,27	6,13	6,18	25,24	17,91
	3 Dos	82,48	73,79	49,67	42,34	47,90	38,41	18,44	14,29	73,65	53,27	77,91	77,24	15,72	15,63	40,65	35,22	5,08	4,38	35,88	22,69
	4 Tres	89,10	77,44	54,78	30,05	64,46	53,01	21,24	18,79	83,69	73,01	78,20	78,26	20,34	14,71	44,39	38,89	5,15	6,25	46,09	30,88
	5 Cuatro-seis	96,94	95,89	68,83	50,96	86,94	62,59	21,00	17,91	91,76	48,50	78,44	76,86	21,61	10,88	47,70	31,11	3,74	,00	69,10	31,76
	TOTAL ESTRATO	76,31	65,94	45,71	37,34	41,52	30,59	17,20	12,65	62,89	43,19	77,55	77,00	15,22	15,09	38,51	33,21	5,55	5,49	31,26	17,68
ZONA	1 Urbana	79,99	58,56	50,00	37,96	49,51	36,26	19,24	15,36	80,66	74,10	78,06	77,95	17,40	19,14	40,77	32,42	5,87	7,42	38,17	23,29
	2 Rural	71,58	68,58	40,20	37,12	31,25	28,55	14,59	11,68	40,04	32,12	76,89	76,66	12,42	13,64	35,61	33,50	5,14	4,80	22,38	15,67
	TOTAL ZONA	76,31	65,94	45,71	37,34	41,52	30,59	17,20	12,65	62,89	43,19	77,55	77,00	15,22	15,09	38,51	33,21	5,55	5,49	31,26	17,68
EDAD	11	76,56	52,93	46,56	32,63	40,95	27,46	17,32	9,71	63,07	43,40	77,55	77,18	14,29	15,11	37,14	32,19	5,60	6,15	31,10	14,78
	12	75,40	66,50	44,75	36,44	40,55	30,04	16,44	12,23	60,98	42,29	77,49	76,90	14,71	12,06	37,77	32,14	5,89	6,15	30,83	16,47
	13	76,36	69,91	46,03	40,22	42,39	29,46	17,76	11,79	63,30	41,81	77,58	76,99	16,47	15,35	39,59	34,05	5,28	5,83	31,17	16,45
	14	77,06	66,21	45,55	36,90	42,34	32,37	17,36	14,15	64,15	44,46	77,57	77,00	15,46	16,16	39,73	33,33	5,39	4,81	32,07	19,76
	TOTAL EDAD	76,31	65,94	45,71	37,34	41,52	30,59	17,20	12,65	62,89	43,19	77,55	77,00	15,22	15,09	38,51	33,21	5,55	5,49	31,26	17,68

ANEXO 2

Financiación de la educación

A continuación se presenta la información relacionada con el gasto en educación utilizando los cuadros sugeridos por la metodología de la Iniciativa Global, y que reflejan la inversión pública en el sector educativo en los últimos 8 años.

Cuadro 1. Evolución del gasto educativo 2002, 2006, 2009 y 2010. En moneda corriente y constante \$billones. Año base 2002 = 100.

Año	Gasto Educativo Total en moneda corriente	Crecimiento del gasto en moneda corriente	Gasto Educativo Total en moneda constante	Crecimiento del gasto en moneda constante	Total Gasto Público en educación Básica, media y superior
2002	18,6	100,0	28,4	100,0	15,6
2006	25,1	135,3	31,9	112,4	21,3
2009	38,3	206,4	39,1	137,8	24,5
2010	42,1	226,7	42,1	148,3	26,1

Fuente: MEN 2002 a 2010

Como se aprecia en el cuadro anterior los recursos destinados a financiar el servicio educativo han venido creciendo de manera importante durante los últimos años. En efecto, el gasto total en educación, en moneda corriente, pasó de \$18,6 – de pesos, en 2002 a representar \$42,1 billones en 2010. De igual forma, al analizar el gasto educativo total en moneda constante, se observa un crecimiento del 48,3% pues, mientras en 2002 era de \$28,4 billones, en 2010 fue de \$42,1 billones. Al observar el dinamismo del gasto educativo público en educación básica, media y superior, llama la atención el crecimiento del 67,3% entre 2002 y 2010 al pasar de \$15,6 billones de pesos a \$ 26,1 billones.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución del gasto en educación como porcentaje del PIB. En este caso la diferencia entre el año 2005 y el año 2010 fue de 0,5%.

Así mismo, se observa en el cuadro 2 que en lo que corresponde al gasto educativo como porcentaje del gasto público en Colombia entre 2005 y 2008, hubo

un incremento de más de 3 puntos porcentuales, pues en 2005 éste era del 11,1% mientras que en 2008 alcanzó el 14,9% del gasto público total.

Cuadro 2. Evolución del gasto educativo total como porcentaje de PIB y del gasto público total. Años 2005 – 2010

Año	Gasto educativo como porcentaje del PIB	Gasto educativo como porcentaje del gasto público total ³³
2005	4,5	11,1
2006	4,6	14,2
2007	4,4	12,6
2008	4,4	14,9
2009	4,8	Nd
2010	5,0	Nd

Fuente: Banco Mundial y MEN 2005 a 2010

³³ El gasto público en educación comprende el gasto corriente y de capital en educación e incluye el gasto del Gobierno en instituciones educativas (tanto públicas como privadas), administración educativa y subsidios para entidades privadas fuente UNESCO

Cuadro 3. Gasto público en educación por tipo de gestión y nivel educativo. Años 2002, 2006 y 2009. En moneda corriente y constante (\$ billones)

Año	Nivel			Otros ³⁴	Total del gasto público
	Inicial	Básico y Medio	Superior		
Moneda corriente					
2002	n.d	7,75	2,20	8,62	18,57
2006	n.d	11,40	2,90	10,82	25,12
2009	n.d	19,00	4,70	14,60	38,33
Moneda constante					
2002	n.d	11,80	3,4	12,78	28,38
2006	n.d	16,91	4,0	10,6	31,90
2009	n.d	19,45	4,8	14,6	39,10
Gasto Público en educación básica, media y superior Moneda constante					
2002	n.d	11,80	3,4	0,4	15,6
2006	n.d	16,91	4,0	0,4	21,3
2009	n.d	19,45	4,8	0,3	24,5

Fuente: MEN 2002 a 2009

El cuadro anterior refleja el gasto público educativo por nivel educativo, donde salta a la vista el papel preponderante de la educación básica y media en Colombia. Los datos disponibles evidencian que en moneda corriente el crecimiento del gasto público en educación básica y media, entre 2002 y 2006 fue del 47%, al pasar de representar \$7,75 billones de pesos (2002) a \$11,4 billones (2006). En los siguientes cuatro años el incremento es aún mayor (66,6%) pues pasó de \$11,4 billones en 2006 a \$19 billones en 2009.

Es de resaltar el incremento del 113% en el período analizado del gasto público en educación superior en moneda corriente, que pasó de \$ 2,2 billones de pesos en 2002 a \$4,7 billones en 2009.

En moneda constante, la distribución del gasto público por nivel presenta un comportamiento similar en el incremento en los primeros 4 años analizados, pues fue del 43%. En moneda constante, el gasto público total en la educación básica fue de \$11,8 billones en 2002 y de \$16,91 billones en 2006. En los siguientes cuatro años el incremento en moneda constante sólo fue del 15%, pues de ser \$16,91 billones en 2006, pasó a ser de \$19,45 billones en 2009.

En moneda constante el gasto público en educación superior presenta un incremento del 17,6% entre 2002 y 2006 y del 20% entre 2006 y 2009, siendo de \$3,4 billones en 2002 y de \$4,8 billones en 2009.

³⁴ No atribuibles a básica y media
³⁵ No atribuibles a básica y media

Cuadro 4. Gasto privado en educación por tipo de gestión y nivel educativo. Años 2002-2005-2009. En moneda constante (\$ billones)

Años	Inicial	Basica y media	Superior	Total Gasto Privado Básica y Superior	otros ³⁵	Total Gasto Privado en Educación
2002	n.d	5,4	4,2	9,6	3,2	12,8
2005	n.d	5,2	4,5	9,7	3,7	13,4
2009	n.d	5,8	5,2	11,0	4,5	15,5

Fuente. MEN 2002 - 2010

El análisis del gasto privado en educación se desprende del cuadro anterior y se evidencia que su distribución es mucho más homogénea en los niveles de educación básica, media y superior que en el caso del gasto público. El gasto privado en educación básica y media fue de \$5,4 billones de pesos en 2002, disminuyó a \$5,2 billones en 2005 y se incrementó a \$5,8 billones en 2009. Por su parte, el gasto privado en educación superior se ha venido incrementando en el período analizado. Se observa que en 2002, era de \$4,2 billones, luego en 2006 de \$4,5 billones y finalmente de \$5,2 billones en 2009.

Cuadro 5. Gasto Público ³⁶ educativo por objeto del gasto y nivel educativo. Años 2002-2006-2010. Datos en Millones de pesos constantes de 2010

Años	Personal	Generales ³⁷	Otras	Transferencias	Inversiones	Total gasto público constante
2002	16,284	3,452	2,670,698	12,746,072	170,208	15,606,713
2006	20,969	3,404	5,382,720	15,458,750	445,908	21,311824
2010	43,444	3,381	5,487,260	19,539,960	1,030,010	26,104,055

Fuente: MEN Revolución educativa acciones y lecciones 2002 -2010

De acuerdo con la información del cuadro anterior, se observa que las transferencias a entidades territoriales, son la principal fuente de financiamiento y que se han incrementado en el período 2002-2010. El Gasto de personal también presenta incrementos importantes, pues prácticamente se duplicó entre 2006 y 2010.

También se desprende que la apropiación para proyectos de inversión pasó de \$170.000 millones a \$1.03 billones en 2010; es decir, se multiplicó por seis en un lapso de ocho años. (Gran parte de

esos recursos se destinaron al ICFES y el 2% de esta entidad ya está en funcionamiento. ³⁸)

³⁶ El gasto público incluye, además del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, los recursos de otras entidades nacionales, así como los departamentos y municipios.

³⁷ Estos gastos están de acuerdo con las necesidades y requerimientos correspondientes a entidades regionales a nivel zonal y local y están conformados por: compra de equipo, materiales y suministros; mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, seguros, impuestos, tasas y multas, gastos imprevistos y otros gastos generales.

³⁸ MEN. Revolución educativa acciones y lecciones 2002 -2010, Cecilia María Vélez.

Cuadro 6. Gasto educativo por fuente de financiamiento³⁹. Años 2005– 2010. En moneda corriente y constante. Información Disponible

Año	SGP (Miles de Millones de Pesos)		Recursos de Inversión PGN - Educación (Millones de Pesos)	
	Corrientes	Constantes 2010	Corrientes	Constantes 2010
2005	8,580	6,748	290,192	228.221
2006	9,211	7,595	285,778	235.650
2007	9,924	8,549	366,303	315,581
2008	11,037	10,050	515,542	469,428
2009	11,466	11,241	589,331	577,776
2010	13,078	13,078	566,813	566,813*

Fuente: DNP 2005 - 2010

Nota: Como es únicamente presupuesto la Nación no coincide con el dato de Inversión del cuadro donde se incluyen otras fuentes.

Para el sistema educativo colombiano oficial de básica y media, la fuente más importante de recursos es el Sistema General de Participaciones –SGP-; no obstante, de manera adicional, dentro del Presupuesto General de la Nación –PGN-, se destinan recursos de inversión para el sector educativo en los niveles de básica y media, incluida la educación de adultos en estos niveles.

³⁹ Las Fuentes de financiamiento del Ministerio de Educación Nacional son: Las Transferencias de la Nación, a través del Sistema General de Participación –SGP-, Regalías (directas y del Fondo nacional de Regalías), Otras instancias del Gobierno, Fondos de la Nación, Cooperación Internacional. Sólo se encuentran relacionadas las que están consignadas en este cuadro.

Como se observa en el cuadro 4, en términos reales, los recursos de la participación para educación del SGP para 2010 representan un incremento del 93% en los recursos disponibles en comparación con los disponibles en 2005, lo que significa que en los cinco años considerados, los recursos para la provisión del servicio educativo oficial en básica y media, en estos cinco años, casi se han duplicado.

Por otro lado, y de acuerdo con los datos suministrados por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y, consignados en dicho cuadro, los recursos de inversión, del Presupuesto General de la Nación destinados a proyectos del sector educativo ⁴⁰ se han más que duplicado entre 2005 y 2010 en términos reales.

⁴⁰ Se incluyen los proyectos clasificados como: Intersubsectorial Educación, Educación Preescolar, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación de Adultos.

Cuadro 7. Gasto por alumno del sector estatal por nivel educativo. Años 2002, 2005 y 2009 En moneda constante y corriente

Años	Matrícula ⁴¹ Básica y media	Gasto Publico en básica y media en millones corriente	Gasto/ alumno promedio básica y media corrientes	Gasto publico en básica y media en Millones 2010	Gasto /alumno promedio \$ miles constante
2002	10,7	7,75	724	11,9	1,112
2005	11,0	11,4	1,036	14,6	1,327
2009	11,0	19,0	1,727	19,4	1.763

Fuente: MEN 2002-2009

El gasto estatal por alumno en educación básica y media (en promedio anual) se ha incrementado tanto en moneda corriente como en moneda constante entre 2005 y 2009.

Cuadro 8. Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita por nivel de educativo. Años. 2005-2008

Año	Nivel educativo		
	Inicial	Primario	Secundario
2005	Nd	15,6	14,6
2006	Nd	13,0	10,9
2007	Nd	12,3	9,9
2008	nd	12,4	14,8

Fuente: Bancomundial 2005 a 2008

En efecto, en el cuadro 13 se aprecia que el gasto público promedio anual por alumno en 2002 era de \$724.000 pesos en moneda corriente y de \$1.112.000 pesos, en moneda constante, mientras que estos valores alcanzaron un poco más de \$1.700.000 en 2009 en moneda corriente y constante, respectivamente.

Finalmente, el análisis del gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita por nivel educativo presentado en el cuadro anterior indica que en el período 2005 -2008 este indicador ha disminuido en el Nivel Primario, pues pasó 15,6% en 2005 a 12,4% en 2008.

En el nivel secundario el gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita pasó de ser 14,6% en 2005, a 10,9% en 2006, luego disminuyó a 9,9% en 2007 y se recuperó en 2008 hasta alcanzar 14,8%.

⁴¹ Numero de niños matriculados en este nivel en millones.

ANEXO 3

Metodologías de las fuentes secundarias

ANEXO 1: FORMATO DE INVENTARIO DE DATOS

INVENTARIO DE DATOS NACIONALES DE NIÑAS Y NIÑOS POR FUERA DEL SISTEMA ESCOLAR.

País	COLOMBIA
Nombre	Carlos Lanziano Molano
Posición	Asesor estadístico
Departamento	
Agencia	CODESOCIAL
Dirección	
Teléfono	(71) 2718797 Bogotá D.C.
Email	Carlos.lanziano@gmail.com

► FUENTE DE DATOS: ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA 2008

Agencias responsables para la recopilación y diseminación de datos

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Fecha de recopilación de datos

Del 11 de agosto al 18 de octubre de 2008.

Frecuencia de recopilación de datos

1997, 2003 y 2008. A partir del año 2010 esta encuesta se integra a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)

Definición de un niño por fuera del sistema escolar

Asistencia escolar ¿.....actualmente estudia? (asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad)
Identificar asistencia escolar: Niños que en el periodo de la encuesta no estaba asistiendo a la escuela
Establecer las razones de inasistencia de la población en edad escolar

Definiciones de otros términos educativo

Edad de entrada escolar	5 años
Matriculación	No aplica
Asistencia	<p>La encuesta busca determinar si la persona está asistiendo en forma permanente a cualquier establecimiento de enseñanza formal regular (colegio, escuela, universidad, instituto técnico de bachillerato, instituto de bachillerato comercial, normal, seminario, etc.), a cualquier establecimiento de enseñanza formal especial (colegios para personas con deficiencias físicas, mentales o para personas superdotadas), o a un centro para el cuidado de los niños, que aunque no hace parte de la educación formal regular, en algunos casos brinda aprestamiento para el inicio de la educación formal. Una persona se considera asistiendo a la escuela u otra institución de enseñanza, cuando está matriculada y no se ha retirado, aunque esté ausente temporalmente por enfermedad u otra causa, o aunque asista solamente parte del día. Igualmente, se considera que la persona está estudiando si está cursando estudios en la modalidad de educación formal para adultos o bachillerato semestralizado (no confundir esta modalidad con validación de bachillerato). Si en el momento en que se realiza la encuesta, la persona se encuentra en el período de receso entre un curso y otro, se considera que la persona asiste sólo si piensa seguir estudiando, matricularse o ya se matriculó en el siguiente curso o nivel.</p> <p>NOTA: Las personas que están validando la primaria o el bachillerato, se consideran no asistiendo.</p>
Abandono escolar	De acuerdo con la definición de asistencia, el abandono acumula los abandonos temporales, intra anuales e interanuales.
Nivel educativo más alto	<p>Preguntas: ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por ___ y él último grado aprobado en ese nivel?</p> <p>Las definiciones en el manual:</p> <p>“Nivel educativo: se refiere al nivel más alto de instrucción alcanzado por la persona, dentro del sistema formal de enseñanza, sea éste, educación preescolar, básica primaria, educación básica secundaria, superior o universitaria y postgrado. Tenga en cuenta que el SENA, según el Decreto 359 de marzo 6 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “se encuentra expresamente facultado para adelantar programas de Educación Formal de nivel superior, en los campos de Formación Tecnológica y Técnica Profesional, en los términos previstos en el numeral 6 del artículo cuarto de la Ley 119 de 1994”</p> <p>Para clasificarse en determinado nivel, la persona debe como mínimo haber aprobado el primer año de ese nivel. En este sentido, quienes ingresaron a determinado nivel y no aprobaron el primer año, se ubicarán en el nivel que corresponda al último grado aprobado.</p> <p>Un joven que inició 6° grado y se retiró antes de finalizar el año sin aprobarlo, se le clasificará en el “nivel primaria” (código 3) y en “último grado aprobado” escriba 5. Si una persona empezó a estudiar una carrera tecnológica, pero la abandonó o perdió el primer semestre entonces, el nivel alcanzado es: “secundaria” (alternativa 4) y el último año aprobado debe ser 11, 12 o 13. Para una niña de 6 años que aprobó el Kinder pero no ha seguido estudiando, se registrará preescolar (código 2) y en “último grado aprobado” se escriba 2.</p>
Otros términos relevantes	<p>Razones de no asistencia: Cuál es la principal razón para que ___ no estudie?</p> <p>Ultimo grado: ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por ___ y el último año o grado aprobado en ese nivel.</p> <p>Objetivo: La encuesta de calidad de vida busca obtener información que permita analizar y realizar comparaciones de las condiciones socioeconómicas de los hogares Colombianos, que permitan hacer seguimiento a las variables necesarias para el diseño e implementación de políticas públicas y para el seguimiento de los Objetivos del Milenio.</p> <p>Base Conceptual: La encuesta de basa en la Teoría de las necesidades humanas (DOYAL L. y GOUGH), necesidad se define como los requisitos para evitar daños (perjuicios) graves a la persona. En este contexto las necesidades se determinan como los bienes, los servicios, las actividades y las relaciones que permiten al individuo llevar una vida productiva y reproductiva adecuada y tener relaciones sociales que le permitan desarrollarse.</p>

Diseño de muestreo probabilístico y cobertura de recopilación de datos

Diseño: Muestreo probabilístico, estratificado, de conglomerados y Multietápico
Cobertura: Total Nacional, cabecera y resto; 9 regiones: Bogotá, Antioquía, Valle del Cauca, Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Orinoquía – Amazonía y San Andrés

Tamaño de muestra: 13.600 Hogares

Unidad de análisis: viviendas, hogares y personas

Precisión de las estimaciones: para tasas o razones con ocurrencia de más del 10% tiene un error muestral así:

- 5% en cabeceras
- 5% en zonas rurales

Con un nivel de confianza del 95%

El marco estadístico está constituido por el inventario cartográfico y el archivo agregado de viviendas y hogares a nivel de manzana, para cabeceras municipales y centros poblados, y el agregado a nivel de sección cartográfica para el resto; datos obtenidos a partir de la información del Censo General de Población y Vivienda de 2005.

Unidades Estadísticas:

- Unidad de observación: Hogar
- Unidad de muestreo: Segmento o conglomerado, conformado en promedio por 10 hogares.
- Unidad de análisis: Viviendas, hogares y personas.

Criterios de estratificación

El primer estrato las áreas geográficas se organizaron según los principios cartográficos establecidos, en sectores, secciones y manzanas con la información del número de viviendas en el nivel de manzana y por estrato socio-económico.

El segundo estrato corresponde a las zonas urbanas y rurales.

Construcción de conglomerados en cada estrato, finalmente se seleccionan segmentos compactos de 10 viviendas en promedio, en las cuales se encuestan todos los hogares y las personas

Multietápico Selección de las unidades secundarias de muestreo o secciones, dentro del marco de muestra previamente estratificado y ordenado, utilizando un proceso de selección sistemática con arranque aleatorio, con probabilidad proporcional al respectivo número de medidas de tamaño –MT-. Dentro de cada una de las secciones cartográficas previamente seleccionadas, se escogió al azar una o más unidades terciarias de muestreo (manzanas), con probabilidad proporcional al número de MT. Finalmente, dentro de cada unidad terciaria de muestreo (manzana), se selecciona aleatoriamente un segmento.

Area administrativa mas pequeña para la cual los estadísticas sobre la población por fuera del sistema escolar son estadísticamente correctos

Nueve regiones: Bogotá, Antioquía, Valle del Cauca, Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Orinoquía – Amazonía y San Andrés

Tipos de posible desagregación de los datos

Sexo, edad, zona de residencia (urbano – rural)

Disponibilidad y acceso de datos

Disponibilidad del micro data en los niveles de Vivienda, Hogares y Personas para la encuesta de 2008. DANE presenta resultados agregados en la página <http://www.dane.gov.co>

Los datos a nivel individual con factores de expansión están disponibles en convenios interadministrativos con otras entidades nacionales o se pueden adquirir comercialmente previa inscripción en el DANE y compromiso de uso. Los archivos se entregan en archivos SAS7BDAT.

Limitaciones de datos

La Encuesta de Calidad de Vida presenta limitaciones de tamaño de muestra para las dimensiones de la iniciativa global, para la dimensión uno (5 años) el tamaño de muestra de niños que no asisten a la escuela:

Niños de 5 años que no asisten: 244

De 6 a 10 : 226

De 10 a 14: 368

Otra información

Sin comentarios

► FUENTE DE DATOS: GRAN ENCUESTA INTEGRADA DE HOGARES (GEIH) 2009

Agencias responsables para la recopilación y diseminación de datos

DANE Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Fecha de recopilación de datos

Enero a Diciembre 2009

Frecuencia de recopilación de datos

Mensual para el total de las 13 ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales, Pasto, Pereira, Cúcuta, Ibagué, Montería, Cartagena, Villavicencio) y para el Total Nacional.

Trimestral para total nacional, cabecera-resto y cada una de las trece principales ciudades y áreas metropolitanas.

Semestral para las 5 regiones: Atlántica, Pacífica, Oriental, Central y Bogotá, cabecera-resto y las 13 ciudades y las 24 ciudades, a partir de enero de 2008.

Anual para las 5 regiones, cabecera-resto, las 13 ciudades y departamentos.

Definiciones de otros términos educativos

Edad de entrada escolar	5 años
Matriculación	No aplica
Asistencia	<p>La encuesta busca determinar si la persona está asistiendo en forma permanente a cualquier establecimiento de enseñanza formal regular (colegio, escuela, universidad, instituto técnico de bachillerato, instituto de bachillerato comercial, normal, seminario, etc.), a cualquier establecimiento de enseñanza formal especial (colegios para personas con deficiencias físicas, mentales o para personas superdotadas), o a un centro para el cuidado de los niños, que aunque no hace parte de la educación formal regular, en algunos casos brinda aprestamiento para el inicio de la educación formal. Una persona se considera asistiendo a la escuela u otra institución de enseñanza, cuando está matriculada y no se ha retirado, aunque esté ausente temporalmente por enfermedad u otra causa, o aunque asista solamente parte del día. Igualmente, se considera que la persona está estudiando si está cursando estudios en la modalidad de educación formal para adultos o bachillerato semestralizado (no confundir esta modalidad con validación de bachillerato). Si en el momento en que se realiza la encuesta, la persona se encuentra en el período de receso entre un curso y otro, se considera que la persona asiste sólo si piensa seguir estudiando, matricularse o ya se matriculó en el siguiente curso o nivel.</p> <p>En el capítulo de Educación se indaga sobre alfabetismo, asistencia escolar, máximo nivel educativo alcanzado y último año aprobado o que esté cursando y títulos o diplomas obtenidos, si piensa seguir estudiando, matricularse o ya se matriculó en el siguiente curso o nivel.</p>
Abandono escolar	De acuerdo con la definición de asistencia, el abandono acumula los abandonos temporales, intra anuales e inter anuales.
Abandono escolar Nivel escolar más alto	<p>Preguntas: ¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad? El establecimiento al que asiste.... ¿es oficial? ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por ____ y el último año o grado aprobado en este nivel? ¿Cuál es el título o diploma de mayor nivel educativo que Usted ha recibido?</p> <p>Las definiciones en el manual :</p> <p>“Nivel educativo: se refiere al nivel más alto de instrucción alcanzado por la persona, dentro del sistema formal de enseñanza, sea éste, educación preescolar, básica primaria, educación básica secundaria, superior o universitaria y Postgrado. Tenga en cuenta que el SENA, según el Decreto 359 de marzo 6 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “se encuentra expresamente facultado para adelantar programas de Educación Formal de nivel superior, en los campos de Formación Tecnológica y Técnica Profesional, en los términos previstos en el numeral 6 del artículo cuarto de la Ley 119 de 1994”.</p> <p>Para clasificarse en determinado nivel, la persona debe como mínimo haber aprobado el primer año de ese nivel. En este sentido, quienes ingresaron a determinado nivel y no aprobaron el primer año, se ubicarán en el nivel que corresponda al último grado aprobado.</p> <p>Un joven que inició 6° grado y se retiró antes de finalizar el año sin aprobarlo, se le clasificará en el “nivel primaria” (código 3) y en “ultimo grado aprobado” escriba 5. Si una persona empezó a estudiar una carrera tecnológica, pero la abandonó o perdió el primer semestre entonces, el nivel alcanzado es: “secundaria” (alternativa 4) y el último año aprobado debe ser 11, 12 o 13. Para una niña de 6 años que aprobó el Kinder pero no ha seguido estudiando, se registrará preescolar (código 2) y en “último grado aprobado” se escriba 2.</p>

Otros términos relevantes	<p>Objetivo de la encuesta: Proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población colombiana, como sexo, edad, estado civil, educación, etc.</p> <p>Los marcos conceptuales aplicados sobre indicadores de mercado laboral tienen como origen las recomendaciones emanadas por la Organización Internacional del Trabajo. En materia de estadísticas laborales, Colombia en particular y en general América Latina disponen de encuestas a hogares que se levantan con regularidad desde hace más de cuatro décadas, tiempo en el que se han tenido desarrollos teóricos y metodológicos basados en el enfoque de armonización de los principales conceptos y de las metodologías de medición del empleo</p>
---------------------------	---

Diseño de muestreo probabilístico y cobertura de recopilación de datos

<p>El universo para la Gran Encuesta Integrada de Hogares está conformado por la población civil no institucional, residente en todo el territorio nacional.</p> <p>Población objetivo Corresponde a la población civil no institucional residente en todo el territorio nacional.</p> <p>Diseño muestral: Encuesta por muestreo probabilístico, Multietápico, estratificado, de conglomerados desiguales y autoponderado (para las 24 ciudades capitales con sus áreas metropolitanas).</p> <p>Marco muestral Está constituido por el inventario cartográfico y el listado de viviendas obtenidas de la Muestra Maestra de Hogares, con actualizaciones permanentes y nuevos recuentos de edificaciones y viviendas a través de la misma</p> <p>Criterios de estratificación El primer estrato corresponde a las 24 capitales y áreas metropolitanas con dominios de estudio independientes. Cada ciudad o área metropolitana es autorrepresentada. Para la estratificación y selección de la muestra, las áreas geográficas se organizaron, según los principios cartográficos establecidos, en sectores, secciones y manzanas. Con la información del número de viviendas a nivel de manzana y el estrato socioeconómico.</p> <p>El segundo estrato corresponde al resto urbano y rural. Los municipios se estratificaron de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geográficos, a nivel de regiones constituidas por varios departamentos. - Socioeconómicos, a nivel municipal, con los siguientes indicadores: - Nivel de urbanización, en términos de la cantidad de población de las cabeceras Municipales. - Estructura urbano-rural de la población municipal (porcentaje de población en cabecera). - Proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas, la cual, a su vez, se clasificó en tres intervalos: A = <42%; B = 42- 64%; C = 64 y más. <p>Marco muestral Está constituido por el inventario cartográfico y el listado de viviendas obtenidas de la Muestra Maestra de Hogares, con actualizaciones permanentes y nuevos recuentos de edificaciones y viviendas a través de la misma</p> <p>Criterios de estratificación El primer estrato corresponde a las 24 capitales y áreas metropolitanas con dominios de estudio independientes. Cada ciudad o área metropolitana es autorrepresentada. Para la estratificación y selección de la muestra, las áreas geográficas se organizaron, según los principios cartográficos establecidos, en sectores, secciones y manzanas. Con la información del número de viviendas a nivel de manzana y el estrato socioeconómico. El segundo estrato corresponde al resto urbano y rural. Los municipios se estratificaron de acuerdo con los siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geográficos, a nivel de regiones constituidas por varios departamentos. - Socioeconómicos, a nivel municipal, con los siguientes indicadores: - Nivel de urbanización, en términos de la cantidad de población de las cabeceras Municipales. - Estructura urbano-rural de la población municipal (porcentaje de población en cabecera). - Proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas, la cual, a su vez, se clasificó en tres intervalos: A = <42%; B = 42- 64%; C = 64 y más. <p>Tamaño poblacional del estrato. Cada municipio con 7.000 o más habitantes en su población total se constituyó en Unidad Primaria de Muestreo (UPM). Los de menor población se agruparon con uno vecino para constituirse en UPM.</p> <p>Las UPM cuyo tamaño era similar al tamaño promedio de los estratos se constituyeron en estratos de “certeza”; para efectos probabilísticos tuvieron probabilidad 1. Las demás UPM se agruparon en estratos de “no certeza”, y, entonces, se aplican las variables de estratificación en el orden de prioridad especificado antes.</p> <p>Los tamaños de muestra se calculan con una precisión deseada de la variable tasa de desempleo no superior a un error estándar relativo del 5% y una tasa de desempleo del 10%.</p> <p>Tamaño de muestra: Para 2009 se analizaron datos correspondientes a 220.989 viviendas en las cuales vivían 816.242 personas.</p>
--

Area administrativa mas pequeña para la cual las estadísticas sobre la población por fuera del sistema escolar son correctas

Cobertura y desagregación geográfica Tiene cobertura nacional que permite obtener resultados por zona urbana y rural, cinco grandes regiones (Región Atlántica, Región Oriental, Región Central, Región Pacífica y Región Bogotá), y total por departamentos: 23 departamentos, las 13 grandes ciudades con sus áreas metropolitanas y 11 ciudades intermedias, que son en su orden: Bogotá, - Medellín - Valle de Aburrá, - Cali – Yumbo, - Barranquilla – Soledad, - Bucaramanga - Floridablanca – Girón, - Piedecuesta, - Manizales – Villamaría, - Pasto, - Pereira - Dosquebradas - La Virginia, Ibagué, - Cúcuta - Villa del Rosario - Los Patios -El Zulia, Villavicencio, Montería y Cartagena.

Tipos de posible desagregación de los datos

Sexo, edad, estado civil, nivel educativo, zona de residencia (Urbano – Rural), Departamentos y 13 ciudades.

Disponibilidad y acceso de datos

Disponibilidad del micro data en los niveles de Vivienda, Hogares y Personas para todos los meses de 2009 y acumulado anual. DANE presenta resultados agregados en la página <http://www.dane.gov.co>
Los datos a nivel individual con factores de expansión están disponibles en convenios interadministrativos con otras entidades nacionales o se pueden adquirir comercialmente previa inscripción en el Dane y compromiso de uso. Los archivos se entregan en archivos SAS7BDAT.

Limitaciones de datos

Se excluyen los nuevos departamentos, denominados Territorios Nacionales antes de la Constitución de 1991, en los cuales reside aproximadamente el 4% de la población total. Esta población se encuentra dispersa en casi la mitad de la superficie del país.

Otra información

Sin comentarios

►FUENTE DE DATOS: ENCUESTA NACIONAL DE DESERCIÓN – ENDE HOGARES

Agencias responsables para la recopilación y diseminación de datos

Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia

Data collection date (not publication date)

La recolección de la encuesta ENDE Hogares se realizó en dos fases: la primera, construcción del marco, en el trimestre febrero - Abril 2010 y la segunda fase, aplicación de la encuesta a deserción y grupo control (metodología casos y controles) en Agosto y Octubre del 2010.

Frecuencia de recopilación de datos

Una sola encuesta

Definición de un niño por fuera del sistema escolar

La primera parte de la encuesta ENDE se hace con la Gran Encuesta Integrada de Hogares y el marco de niños y jóvenes por fuera de la escuela se construye con las definiciones en la GEIH en la segunda parte se aplica una segunda encuesta con los siguientes objetivos:

- Dar cuenta de la dimensión del fenómeno de la deserción escolar
- Caracterizar la población en riesgo de desertar
- Identificar los factores que motivan la deserción
- Identificar los factores que modificarían la decisión de desertar
- Identificar factores que harían que la población que ya desertó retorne a la educación para concluir sus estudios.

Definiciones de otros términos educativos

Edad de entrada escolar	5 años
Matriculación	No aplica
Asistencia	<p>La encuesta busca determinar si la persona está asistiendo en forma permanente a cualquier establecimiento de enseñanza formal regular (colegio, escuela, universidad, instituto técnico de bachillerato, instituto de bachillerato comercial, normal, seminario, etc.), a cualquier establecimiento de enseñanza formal especial (colegios para personas con deficiencias físicas, mentales o para personas superdotadas), o a un centro para el cuidado de los niños, que aunque no hace parte de la educación formal regular, en algunos casos brinda aprestamiento para el inicio de la educación formal. Una persona se considera asistiendo a la escuela u otra institución de enseñanza, cuando está matriculada y no se ha retirado, aunque esté ausente temporalmente por enfermedad u otra causa, o aunque asista solamente parte del día. Igualmente, se considera que la persona está estudiando si está cursando estudios en la modalidad de educación formal para adultos o bachillerato semestralizado (no confundir esta modalidad con validación de bachillerato). Si en el momento en que se realiza la encuesta, la persona se encuentra en el período de receso entre un curso y otro, se considera que la persona asiste sólo si piensa seguir estudiando, matricularse o ya se matriculó en el siguiente curso o nivel.</p> <p>NOTA: Las personas que están validando la primaria o el bachillerato, se consideran no asistiendo.</p>
Abandono escolar	De acuerdo con la definición de asistencia, el abandono acumula los abandonos temporales, intra anuales e inter anuales.

<p>Nivel escolar más alto</p>	<p>Preguntas: ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por ____ y él último grado aprobado en ese nivel?</p> <p>Las definiciones en el manual : "Nivel educativo: se refiere al nivel más alto de instrucción alcanzado por la persona, dentro del sistema formal de enseñanza, sea éste, educación preescolar, básica primaria, educación básica secundaria, superior o universitaria y Postgrado. Tenga en cuenta que el SENA, según el Decreto 359 de marzo 6 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "se encuentra expresamente facultado para adelantar programas de Educación Formal de nivel superior, en los campos de Formación Tecnológica y Técnica Profesional, en los términos previstos en el numeral 6 del artículo cuarto de la Ley 119 de 1994."</p> <p>Para clasificarse en determinado nivel, la persona debe como mínimo haber aprobado el primer año de ese nivel. En este sentido, quienes ingresaron a determinado nivel y no aprobaron el primer año, se ubicarán en el nivel que corresponda al último grado aprobado.</p> <p>Un joven que inició 6° grado y se retiró antes de finalizar el año sin aprobarlo, se le clasificará en el "nivel primaria" (código 3) y en "último grado aprobado" escriba 5. Si una persona empezó a estudiar una carrera tecnológica, pero la abandonó o perdió el primer semestre entonces, el nivel alcanzado es: "secundaria" (alternativa 4) y el último año aprobado debe ser 11, 12 o 13. Para una niña de 6 años que aprobó el Kinder pero no ha seguido estudiando, se registrará preescolar (código 2) y en "último grado aprobado" se escriba 2.</p>
<p>Abandono escolar</p>	<p>De acuerdo con la definición de asistencia, el abandono acumula los abandonos temporales, intra anuales e inter anuales.</p>
<p>Nivel escolar más alto</p>	<p>Preguntas: ¿Actualmente... asiste al preescolar, escuela, colegio o universidad? El establecimiento al que asiste.... ¿es oficial? ¿Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por ____ y el último año o grado aprobado en este nivel? ¿Cuál es el título o diploma de mayor nivel educativo que Usted ha recibido?</p> <p>Las definiciones en el manual : "Nivel educativo: se refiere al nivel más alto de instrucción alcanzado por la persona, dentro del sistema formal de enseñanza, sea éste, educación preescolar, básica primaria, educación básica secundaria, superior o universitaria y Postgrado. Tenga en cuenta que el SENA, según el Decreto 359 de marzo 6 de 2000 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "se encuentra expresamente facultado para adelantar programas de Educación Formal de nivel superior, en los campos de Formación Tecnológica y Técnica Profesional, en los términos previstos en el numeral 6 del artículo cuarto de la Ley 119 de 1994."</p> <p>Para clasificarse en determinado nivel, la persona debe como mínimo haber aprobado el primer año de ese nivel. En este sentido, quienes ingresaron a determinado nivel y no aprobaron el primer año, se ubicarán en el nivel que corresponda al último grado aprobado.</p> <p>Un joven que inició 6° grado y se retiró antes de finalizar el año sin aprobarlo, se le clasificará en el "nivel primaria" (código 3) y en "último grado aprobado" escriba 5. Si una persona empezó a estudiar una carrera tecnológica, pero la abandonó o perdió el primer semestre entonces, el nivel alcanzado es: "secundaria" (alternativa 4) y el último año aprobado debe ser 11, 12 o 13. Para una niña de 6 años que aprobó el Kinder pero no ha seguido estudiando, se registrará preescolar (código 2) y en "último grado aprobado" se escriba 2.</p>
<p>Otros términos relevantes</p>	<p>Objetivo de la encuesta: Proporcionar información básica sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo (empleo, desempleo e inactividad) de la población del país, así como de las características sociodemográficas de la población colombiana, como sexo, edad, estado civil, educación, etc.</p> <p>Los marcos conceptuales aplicados sobre indicadores de mercado laboral tienen como origen las recomendaciones emanadas por la Organización Internacional del Trabajo. En materia de estadísticas laborales, Colombia en particular y en general América Latina disponen de encuestas a hogares que se levantan con regularidad desde hace más de cuatro décadas, tiempo en el que se han tenido desarrollos teóricos y metodológicos basados en el enfoque de armonización de los principales conceptos y de las metodologías de medición del empleo</p>

Diseño de muestreo probabilístico y cobertura de recopilación de datos

El universo para la Gran Encuesta Integrada de Hogares está conformado por la población civil no institucional, residente en todo el territorio nacional.

Población objetivo Corresponde a la población civil no institucional residente en todo el territorio nacional.

Diseño muestral: Encuesta por muestreo probabilístico, Multietápico, estratificado, de conglomerados desiguales y autoponderado (para las 24 ciudades capitales con sus áreas metropolitanas).

Marco muestral Está constituido por el inventario cartográfico y el listado de viviendas obtenidas de la Muestra Maestra de Hogares, con actualizaciones permanentes y nuevos recuentos de edificaciones y viviendas a través de la misma

Criterios de estratificación El primer estrato corresponde a las 24 capitales y áreas metropolitanas con dominios de estudio independientes. Cada ciudad o área metropolitana es autorrepresentada. Para la estratificación y selección de la muestra, las áreas geográficas se organizaron, según los principios cartográficos establecidos, en sectores, secciones y manzanas. Con la información del número de viviendas a nivel de manzana y el estrato socioeconómico. El segundo estrato corresponde al resto urbano y rural. Los municipios se estratificaron de acuerdo con los siguientes criterios:

- Geográficos, a nivel de regiones constituidas por varios departamentos.
- Socioeconómicos, a nivel municipal, con los siguientes indicadores:
- Nivel de urbanización, en términos de la cantidad de población de las cabeceras Municipales.
- Estructura urbano-rural de la población municipal (porcentaje de población en cabecera).
- Proporción de la población con necesidades básicas insatisfechas, la cual, a su vez, se clasificó en tres intervalos: A = <42%; B = 42- 64%; C = 64 y más.

Tamaño poblacional del estrato. Cada municipio con 7.000 o más habitantes en su población total se constituyó en Unidad Primaria de Muestreo (UPM). Los de menor población se agruparon con uno vecino para constituirse en UPM.

Las UPM cuyo tamaño era similar al tamaño promedio de los estratos se constituyeron en estratos de "certeza"; para efectos probabilísticos tuvieron probabilidad 1. Las demás UPM se agruparon en estratos de "no certeza"y, entonces, se aplican las variables de estratificación en el orden de prioridad especificado antes.

Los tamaños de muestra se calculan con una precisión deseada de la variable tasa de desempleo no superior a un error estándar relativo del 5% y una tasa de desempleo del 10%.

Tamaño de muestra: Para 2009 se analizaron datos correspondientes a 220.989 viviendas en las cuales vivían 816.242 personas.

Area administrativa mas pequeña para la cual las estadísticas sobre la población por fuera del sistema escolar son correctas

Cobertura y desagregación geográfica Tiene cobertura nacional que permite obtener resultados por zona urbana y rural, cinco grandes regiones (Región Atlántica, Región Oriental, Región Central, Región Pacífica y Región Bogotá), y total por departamentos: 23 departamentos, las 13 grandes ciudades con sus áreas metropolitanas y 11 ciudades intermedias, que son en su orden: Bogotá, - Medellín - Valle de Aburrá, - Cali - Yumbo, - Barranquilla - Soledad, - Bucaramanga - Floridablanca - Girón, - Piedecuesta, - Manizales - Villamaría, Pasto, - Pereira - Dosquebradas - La Virginia, Ibagué, - Cúcuta - Villa del Rosario - Los Patios - El Zulia, Villavicencio, Montería y Cartagena.

Tipos de posible desagregación de los datos

Sexo, edad, estado civil, nivel educativo, zona de residencia (Urbano - Rural), Departamentos y 13 ciudades.

Disponibilidad y acceso de datos

Disponibilidad del micro data en los niveles de Vivienda, Hogares y Personas para todos los meses de 2009 y acumulado anual. DANE presenta resultados agregados en la página <http://www.dane.gov.co>

Los datos a nivel individual con factores de expansión están disponibles en convenios interadministrativos con otras entidades nacionales o se pueden adquirir comercialmente previa inscripción en el Dane y compromiso de uso. Los archivos se entregan en archivos SAS7BDAT.

Limitaciones de datos

Se excluyen los nuevos departamentos, denominados Territorios Nacionales antes de la Constitución de 1991, en los cuales reside aproximadamente el 4% de la población total. Esta población se encuentra dispersa en casi la mitad de la superficie del país.

Otra información

Sin comentarios

ANEXO 4

INFORME DEL TALLER – CONVERSATORIO

Realizado en Bogotá los días 7 y 8 de julio de 2011

CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA MEJORAR LA RETENCION Y EL ACCESO DE ESTUDIANTES AL SISTEMA EDUCATIVO

► GENERALIDADES

El objetivo que se fijó para este taller fue conocer las experiencias significativas que algunas entidades territoriales han implementado para mejorar la retención de estudiantes y el acceso de nuevos alumnos al sistema educativo, y a partir de estas iniciativas, apoyar la nueva propuesta de políticas, programas o proyectos, al igual que sus estrategias con el fin de ser aplicada en todo el territorio nacional.

El taller se realizó con 20 entidades territoriales las cuales presentaron resultados positivos en los indicadores de retención, acceso y calidad de la educación según el Ministerio de Educación Nacional. El taller se desarrolló en dos momentos. El primero el día 7 de julio de 2011 donde se contó con la participación de las secretarías de educación de Bogotá, Bucaramanga, Pasto, San Andrés (islas), Chía, Zipaquirá, Facativá, Mosquera y Tunja. El segundo, el día 8 del mismo mes con la participación de Medellín, Itagüí, Envigado, Bello, Sabaneta, Rionegro, Quindío, Armenia, Pereira, Dosquebradas y Guadalupe de Buga.

En ambos casos se siguió la misma metodología: cada una de las secretarías participantes expuso su experiencia a partir de la problemática identificada, los objetivos de la misma, la forma como se ha desarrollado o implementado, los resultados obtenidos, tiempo de consolidación y la forma como se ha incorporado en la política regional o local. Posteriormente mediante una lluvia de ideas se identificaron las barreras existentes que impiden el acceso y la permanencia de los estudiantes y se organizaron equipos para que frente a estas barreras se realizaran algunas propuestas de solución insistiendo en la necesidad de que obedecieran a una mirada estratégica y de largo plazo.

► ESTRATEGIAS QUE SE ESTAN UTILIZANDO ACTUALMENTE

>Comunes a todas las entidades territoriales

Existen algunas estrategias que han sido propuestas desde el MEN o que de forma independiente todas las entidades territoriales participantes están utilizando para garantizar el ingreso de todos los niños al sistema educativo y evitar que exista deserción, estas son:

Gratuidad

Analizando las principales problemáticas que afectan a la población Colombiana, se ha detectado que el ingreso y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo se ve afectado por el bajo ingreso económico de las familias, cuando no se pueden satisfacer las necesidades alimentarias de la familia, no es posible pensar en pagar una matrícula, una pensión, un material, ni otros gastos asociados a la educación. Adicionalmente, en la mayoría de los casos se cuenta con la mano de obra de esos niños, niñas y jóvenes para acabar de completar una mínima entrada económica a la familia.

La gratuidad garantiza el derecho fundamental a la educación, ya que busca que la familia no tenga que hacer ninguna erogación para garantizar la educación de sus niños, niñas y jóvenes y que estos accedan de forma fácil y gratuita a la educación. En la mayoría de los casos se ha logrado el desmonte gradual de los derechos académicos y cobros complementarios a los padres de familia en el sistema educativo oficial.

Seguridad alimentaria

Otro derecho fundamental de los niños y niñas es contar con una alimentación adecuada. Diferentes estudios han demostrado que la falta de alimentación balanceada y en la cantidad requerida

afecta el desempeño escolar de los niños y niñas. Desafortunadamente en Colombia un porcentaje significativo de niños y niñas no cuentan con la alimentación requerida debido a los ingresos de la familia, lo que ocasiona, en algunos casos, que los padres decidan no enviarlos a estudiar y cuando lo hacen el rendimiento de los niños sea bajo, lo que les ocasiona desmotivación y desamor hacia el estudio, resultando visible en los altos índices de deserción.

Aunque existe un compromiso del ICBF con el mejoramiento de la dieta de los niños, mediante la entrega de desayunos, refrigerios o complementos para el almuerzo, según el caso, esto siempre resulta insuficiente para atender toda la población estudiantil, por esta razón en todas las entidades territoriales se ha adicionado un complemento alimenticio. En muchos de ellos se suministra adicional a lo entregado por el ICBF, una ración diaria de alimentos, en calidad de desayuno, refrigerio o almuerzo, durante su asistencia a la jornada escolar.

Esta estrategia aparte de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación, ha sido parte importante en el proceso del acceso y permanencia en el sistema educativo, puesto que esta ha logrado bajar el porcentaje de deserción de forma significativa, mejorando ante todo la calidad alimentaria de los niños, niñas y jóvenes.

Transporte escolar

En todas las entidades territoriales se detectó que una razón por la cual los padres no envían sus hijos a estudiar es por la ubicación distante de las instituciones, lo cual implica que los niños deben utilizar un transporte para su desplazamiento, lo que conlleva un costo adicional y la preocupación de enviarlos solos en transporte público. Por esta razón todas las entidades territoriales han diseñado estrategias para solucionar esta barrera. En ocasiones existen rutas escolares que transportan los niños, niñas y jóvenes matriculados en la institución educativa, que viven a determinada distancia del lugar de residencia a la institución educativa o que residen en zonas rurales.

Otras entidades territoriales han optado por dar un subsidio de transporte, que consiste en una cantidad de dinero que se asigna a los estudiantes de los grados altos (10° y 11°) para cubrir sus gastos de transporte de la casa a la institución educativa y luego de regreso; este subsidio está condicionado a la asistencia al colegio.

Infraestructura

Es innegable la relación que existe entre una infraestructura educativa cómoda, que cuente con suficientes espacios para las diferentes actividades propias de los procesos de aprendizaje, y el interés y motivación que puedan demostrar los alumnos para asistir. Es por ello que todas las entidades territoriales han hecho esfuerzos por adecuar y mejorar las sedes educativas. Desde luego esta estrategia se implementa en diferente escala a partir del tamaño de la entidad territorial y los recursos disponibles para este efecto. Sin embargo, independientemente de su alcance siempre se busca adelantar estos mejoramientos teniendo en cuenta los estándares de calidad establecidos, tales como las normas de sismo resistencia, la iluminación, la conservación de áreas y espacios recreativos y las normas sanitarias.

> Particulares de algunas entidades territoriales

Con el ánimo de vencer las barreras que impiden que todos los niños accedan al sistema educativo y permanezcan en él hasta culminar la totalidad del ciclo educativo (nivel 0 a 11), los entes territoriales han diseñado otras estrategias adicionales a las cuales atribuyen buenos resultados de su gestión, las presentadas durante el taller son las siguientes:

Para lograr el acceso de toda la población por fuera del sistema educativo se han iniciado estrategias que buscan el niño directamente en su casa (urbana o rural); las secretarías se han acercado puerta a puerta, tratando de identificar las causas que ocasionan que el niño no se encuentre estudiando, ofreciendo solución a esos inconvenientes, motivando al niño y a sus familiares para que ingrese o reingrese al sistema, y brindando la opción de ingresarlo de forma inmediata.

Entre las entidades territoriales que han asumido este mecanismo se encuentran San Andrés (islas) y Facatativá. Pereira y Armenia le han hecho una variante a esta estrategia, ubicando además de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar o extra edad, a los adultos iletrados. Por otra parte, Sabaneta adelanta un censo educativo como estrategia para conocer los jóvenes que no se encuentran dentro del sistema educativo y las razones por las que se presenta esta situación, esto con el fin de generar estrategias para su vinculación.

Un problema que han detectado algunas entidades territoriales es que las instituciones educativas

manipulan la asignación de los cupos de acuerdo a sus intereses o expectativas relacionadas con el tipo de alumnos que quieren recibir, lo cual ocasiona que los padres de familia no tengan acceso a los cupos de instituciones cercanas a su residencia o donde están matriculados otros hijos, o que consideran ofrece mejores condiciones para sus niños, por tanto la Secretaría de Educación de Bucaramanga diseñó una estrategia mediante la cual ella es la encargada de la asignación de cupos para estudiantes nuevos en las instituciones educativas oficiales, llevando un control sobre los cupos y garantizando que la asignación de estos sea más equitativa; y San Andrés (islas) realiza una feria escolar en un lugar de la comunidad donde la población interesada tenga fácil acceso para la inscripción y matrícula de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo en cualquiera de los establecimientos educativos.

La Secretaría de Educación de Bogotá, diseñó la estrategia del call center para ubicar los niños, niñas y jóvenes que no están matriculados en el sistema educativo y para conocer las causas de la no asistencia a una institución educativa con el fin de realizar un seguimiento y trabajar para la pronta vinculación al sistema y continuación del proceso de formación.

La Secretaría de Educación de Medellín adoptó una política municipal de atención a la primera infancia (desde la gestación hasta los 5 años), que promueve el desarrollo integral, diverso e incluyente de niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años, en una perspectiva interdisciplinaria del ciclo vital, protección de los derechos y articulación interinstitucional, para lograr una cobertura y permanencia en la institución, lo cual garantiza el paso inmediato a instituciones educativas y la permanencia en el sistema.

Adicional al programa de gratuidad propuesto en la mayoría de entes territoriales, Bogotá desarrolló una estrategia de incentivos que le otorga a los estudiantes con excelencia académica o compromiso institucional; esta estrategia está encaminada básicamente a la población más vulnerable con el fin de facilitar la permanencia en el sistema y mitigar los gastos que la educación genera a nivel familiar.

Una parte importante de la población que se encuentra por fuera del sistema educativo, presenta algún grado de discapacidad cognitiva o motora o ha pertenecido a alguna institución pero ha evidenciado dificultades de aprendizaje y/o esta en extra edad. Para atender esta circunstancia varias entidades

territoriales han diseñado estrategias pertinentes, tal es el caso de Envigado, Sabaneta y Armenia.

Adicional a los proyectos de seguridad alimentaria que se han implementado, la Secretaría de Educación de Bogotá desarrolló la estrategia de los comedores escolares como espacios educativos y pedagógicos donde los niños, niñas y jóvenes consumen el desayuno o el almuerzo al tiempo que construyen hábitos alimentarios, estilos de vida saludables y habilidades sociales. Y la Secretaría de Rionegro propone ayudas alimentarias y complementos nutricionales al tiempo que trabaja con las familias directamente por medio de charlas sobre temas nutricionales, enseñando la mejor utilización de los alimentos.

Varias secretarías tienen programas orientados a la adecuada utilización del tiempo libre desarrollando en los niños, niñas y jóvenes nuevas competencias y habilidades y a la vez motivando a los niños para permanecer en la institución, adquiriendo compromiso con su institución y a los padres mostrándoles las ventajas de que sus hijos formen parte de distintos equipos alrededor de la institución educativa.

Entre estas se encuentra la Secretaría de Educación de Mosquera que desarrolla programas de bilingüismo, clubes juveniles y escuelas de formación, la Secretaría de Educación de Facativá, que trabaja en función del cuidado y aprovechamiento del medio ambiente, Guadalajara de Buga, que desarrolla programas encaminados al deporte, la recreación y el arte. La Secretaría de Educación de Pasto ha desarrollado una estrategia novedosa denominada "Red de escuelas de formación musical" donde se trabaja con niños, niñas y jóvenes en edades de 8 a 16 años desarrollando destrezas musicales y habilidad para tocar un instrumento musical. Esta red ofrece a los niños la posibilidad de formar parte de una banda, de una orquesta, de un conjunto, entre otros. Su participación y permanencia está directamente relacionada con su buen desempeño académico.

Una estrategia de permanencia y utilización del tiempo libre que varias entidades territoriales han utilizado es la articulación de la educación media con instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias. La Secretaría de Educación de Mosquera y la de Dosquebradas tienen articuladas varias especialidades técnicas con el SENA, la Secretaría de Educación de Chía además de la articulación, programa cursos de capacitación conjuntamente con esta entidad. La Secretaría de Educación de Envigado inicia con la preparación de los jóvenes para la vida universitaria y laboral, mediante

convenios con el SENA y el Centro de Formación Integral para el Trabajo (CEFIT) entidades encargadas de la formación técnica laboral y técnica profesional.

Otro grupo de secretarías desarrolló estrategias orientadas al acompañamiento especializado a los padres de familia de niños que presentan dificultades de aprendizaje o tienen problemas de carácter disciplinario. Entre estas se encuentra la de Dosquebradas que cuenta con el apoyo de un equipo interdisciplinario de profesionales (psicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional y trabajadora social), para fortalecer la convivencia de padres de familia y estudiantes. La Secretaría de Educación de Bello, que se orienta a lograr alto sentido de corresponsabilidad entre padres de familia y estudiantes, mediante atención conjunta y la Secretaría de Educación de Zipaquirá que desarrolló la estrategia del “comparendo educativo” con el fin de generar conciencia del compromiso de las familias con la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Finalmente, se evidenciaron otras estrategias orientadas a garantizar la permanencia, el sentido de responsabilidad y al mismo tiempo incentivar el deseo de aprender, dentro de las cuales encontramos “los laboratorios empresariales” que la Secretaría de Educación del Quindío desarrolló en convenio con el SENA, para gestionar préstamos reembolsables para generar trabajo en la comunidad estudiantil. “De turismo con el alcalde” se denomina un programa con el que se busca premiar a los estudiantes de alto nivel académico dándoles un viaje en compañía del alcalde municipal de Itagüí, junto con el proyecto desarrollado por la “Educando con Nuevas Tecnologías de Información” -ENTI-, con el cual se busca que los jóvenes adopten el manejo de nuevas tecnologías, para lo cual se les asigna un computador portátil XO para su aprendizaje, para generar el hábito del auto aprendizaje, involucrando toda la comunidad, ya que los padres de familia hacen parte importante del proceso al hacerse corresponsables del equipo conjuntamente con sus hijos.

► BARRERAS IDENTIFICADAS QUE AUN SUBSISTEN EN NUESTRO PAIS

A pesar de los esfuerzos que se han realizado para lograr que todos los niños colombianos ingresen al sistema educativo y que los niños, niñas y jóvenes no se retiren del mismo, siguen subsistiendo barreras que lo impiden. A continuación se exponen las detectadas por los participantes en los talleres, clasificadas en cuatro grandes grupos:

De carácter sociocultural:

- Carencia de proyecto de vida
- Falta compromiso de los padres de familia
- Traumas psicológicos y físicos
- Violencia intrafamiliar
- Movilidad de la población
- Embarazos no deseados
- Violencia intraescolar
- Problemas de convivencia
- Crecimiento de la población
- Poco interés en el estudio
- Contexto (reclutamiento, violencia)

De carácter económico:

- Altos niveles de pobreza
- Pocos recursos económicos en las familias
- Costos educativos muy altos
- Falta de oportunidades en algunas regiones del país
- Distancia entre la institución educativa y la residencia
- Trabajo infantil
- Desempleo

De carácter político:

- Poca focalización de los programas y proyectos
- Importancia de mantener al estudiante dentro de la institución
- Formación de docentes en estrategias de permanencia
- Pedagogía aburrida
- Tráfico de influencias de rectores al asignar cupos
- Centralización de la educación
- Situación de orden público
- Políticas sin continuidad

Relacionadas con la oferta institucional:

- Ampliación de la oferta
- Comunicación deficiente
- No existen estrategias de recuperación claras
- Falta de trabajadores sociales y orientadores para atender problemáticas
- Falta incentivos para el estudiante
- Metodologías didácticas del docente
- Adecuación de los ambientes escolares
- Ausencia de modelos educativos flexibles
- Falta de compromiso de docentes y directivos
- Sistemas de educación

► PROPUESTAS PARA CONSTRUIR LA NUEVA POLÍTICA Y SUS ESTRATEGIAS

Analizando las barreras identificadas, los participantes propusieron estrategias como las siguientes:

> PARA MEJORAR EL ACCESO DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES QUE SE ENCUENTRAN POR FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO

Propuestas para atender las barreras de carácter político:

- Definir una política nacional, de un año de transición, que apoye a las familias que se deben trasladar intermunicipal y/o interdepartamentalmente, para que no se generen gastos adicionales como uniformes, textos escolares y otros costos complementarios.
- Crear estrategias de articulación entre los diferentes actores de la comunidad educativa para motivar y estimular a los niños, niñas y jóvenes a ingresar y permanecer en el proceso pedagógico.

Propuestas para atender las barreras de tipo socio cultural:

- Identificar y trabajar con las familias disfuncionales, incrementando los talleres de padres y la capacitación y la orientación profesional mediante el estudio de casos, dirigida a los docentes y orientadores.
- Generar conciencia en las familias de que la educación es parte fundamental en la crianza de los niños, niñas y jóvenes.

- Acompañamiento y seguimiento a los jóvenes que se encuentran en problemáticas como drogadicción o embarazos no deseados, entendiendo su situación pero haciéndolos responsables de sus actos y de la búsqueda de soluciones a los mismos.

Propuestas para atender las barreras de tipo económico:

- Dar continuidad obligatoria los diferentes programas y proyectos de un gobierno a otro, mediante expedición de políticas nacionales.
- Que los programas y proyectos respondan por una política a una sola línea de ejecución.
- Que los recursos asignados sean proporcionales a cada uno de los entes territoriales dependiendo del número de estudiantes.

Propuestas para atender las barreras de oferta institucional:

- Fortalecimiento de las estrategias y uso adecuado de los medios de comunicación.
- Revisión de los estatutos docentes y unificación de los mismos.

- La oferta educativa debe ser acorde al entorno social, económico y cultural.

> **PARA DISMINUIR LOS ÍNDICES DE DESERCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES DEL SISTEMA EDUCATIVO:**

Propuestas para atender barreras de carácter político:

- El nivel nacional deberá definir unos lineamientos de formación docente, que deberán ser de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades territoriales y los docentes, de acuerdo con su contexto y con los intereses educativos, para garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes, a nivel nacional, tengan oportunidad de desarrollar competencias similares, permitiendo que los traslados de los estudiantes no resulten traumáticos y desmotivadores para los alumnos.

- Involucrar a entidades externas que supervisen la gestión pedagógica de forma objetiva y orientada a lograr permanentes mejoramientos.

- Ajustar el sistema de evaluación docente, haciendo de este un proceso interactivo que sirva de punto de partida al mejoramiento del docente, del equipo de dirección y de la institución misma.

Propuestas para atender barreras de tipo socio cultural:

- Establecimiento de la jornada escolar única y el desarrollo de estrategias que garanticen el buen aprovechamiento del tiempo libre.

- Mejorar la interrelación alumno - docente.

- Fortalecer los programas de aceleración de aprendizaje, los programas de prevención, y el mejoramiento de la infraestructura.

Propuestas para atender barreras de tipo económico:

- Estandarizar la construcción de colegios en todo el país.

- Generar políticas para que las personas tengan un cupo escolar dentro del territorio nacional en el momento que tengan que cambiar de domicilio.

- Que en todos los entes territoriales se permita realizar convenios con colegios privados cuando haya falencias de infraestructura y proporcionar el transporte en las modalidades requeridas según el caso.

Propuestas para atender barreras relacionadas con la oferta institucional:

- Capacitación continuada al docente y revisión de los estatutos.

- Disponibilidad de recursos y revisión de la coordinación interinstitucional e intersectorial.

- Incrementos de programas de convivencia y personal capacitado para esto.

▶ **LECCIONES APRENDIDAS**

Revisando todas las reflexiones y análisis realizados durante los dos talleres se puede concluir que:

- Se deben articular las acciones de cobertura, calidad y eficiencia al interior de las secretarías pues todos los esfuerzos aunados apuntan a mejorar el acceso de estudiantes, la permanencia de los mismos, el mejoramiento de la calidad educativa y el mejoramiento de la gestión institucional tanto de la Secretaría como de los establecimientos educativos.

- Las secretarías de educación deben trabajar de forma más articulada con los establecimientos educativos; no es suficiente dar lineamientos y políticas y luego adelantar el seguimiento si en el intermedio no hay un trabajo de acompañamiento que les permita aprender y enriquecerse los unos de los otros, conformar verdaderas redes a favor del desarrollo de sus estudiantes y de sus comunidades.

- Las diferentes sedes de las instituciones educativas deben trabajar de forma más articulada para que los programas, proyectos, metodologías y demás iniciativas exitosas en una sede se puedan extender al resto de la institución.

- El MEN debe apoyar a las secretarías y estas a los establecimientos educativos para trabajar conjuntamente con estudiantes y padres de familia, ayudando a tender puentes entre estos, para que se restablezcan los lazos de comunicación familiar en torno a los procesos de aprendizaje, generando compromisos de padres, alumnos y docentes en el proceso formativo. Para ello es necesario revisar las plantas de docentes y asignar más personal de apoyo para estos procesos.

UNICEF Colombia

UNICEF

Calle 72 No. 10-71, Pisos 11 y 12

Teléfono: (57-1) 3120090 Ext: 424

Dirección e-mail: bogota@unicef.org

www.unicef.org/colombia