

Documento

Conpes

3056

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

Autorización a la Nación para gestionar un crédito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$20 millones destinados a un programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector Educativo Rural

Ministerio de Educación
DNP: UDS

Versión aprobada

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre 10 de 1999

INTRODUCCION

El presente documento somete a consideración del CONPES la autorización para gestionar un crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$20 millones destinados a financiar el desarrollo de la primera etapa de un programa de fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural. Esta primera etapa tendrá una duración de dos años y medio.

El total del proyecto está programado para ejecutarse en 7 años y medio (tres etapas), para lo cual se tiene previsto un crédito por un monto total de US\$60 millones. Una vez finalizada la primera etapa, se habrán programado las actividades técnicas para la segunda etapa.

I. JUSTIFICACION

La población rural colombiana en 1998 era de 12.013.840 personas. De estas, 4.499.707 viven en condiciones de indigencia¹. Otros factores que afectan la situación de la población rural son el bajo cubrimiento de las políticas estatales, la presencia del narcotráfico, la subversión, el paramilitarismo y la delincuencia común.

La oferta educativa en el área rural se realiza a través de 46 mil instituciones educativas; 33.150 son escuelas primarias, 2.652 ofrecen educación secundaria y media; sólo 12% ofrecen los 9 grados de educación básica².

Se estima que la población rural en edad escolar (5-17 años) es de 3.734.110 niños y jóvenes, de los cuales 1.990.556 (53%) se encuentran vinculados al sistema educativo y 1.743.554 (47%) están por fuera del mismo. En 1996 la cobertura para los niños y niñas de 5 años era sólo del 35.5%,³ mientras que en la educación básica primaria son atendidos el

¹ En el sector rural está el 60% de la población que vive bajo la línea de indigencia en el país

² Gallo, R. y Toledo, A. (1998). Financiamiento, Asignación y Gestión Descentralizada: Retos de la Política Educativa, Edu.co. Vol. 1 No. 1

³ Formularios C 600 – Ministerio de Educación Nacional-DANE 1996, (matricula), población según proyecciones del DANE, Censo 1993

74.1%. De otra parte, entre 1985 y 1997, el ritmo de crecimiento de la cobertura en básica primaria rural (1.9%) fue inferior al presentado en el sector urbano (2.1%).⁴

El déficit de atención de la población entre los 12 y los 17 años de edad en el área rural se calcula en 1.145.264 niños y jóvenes, lo cual representa una cobertura neta del 33%. Entre 1985 y 1997 el crecimiento de la matrícula rural de secundaria (7.4%) fue mayor al presentado en las zonas urbanas (4.3%)⁵.

En 1996 existían 395 establecimientos de educación técnica, de los cuales 305 eran de modalidad agropecuaria, 73 de promoción social y 17 de otras especialidades. En las pruebas del ICFES del mismo año sólo el 2% de los alumnos de la modalidad agropecuaria y el 4% de los de la modalidad de promoción social, se ubicaron en el rango alto de resultados, lo cual indica la baja calidad de las modalidades de bachillerato predominantes en las zonas rurales.

En la básica primaria y secundaria, los resultados de la educación rural son igualmente deficientes en comparación con las zonas urbanas. Los niveles más críticos en cuanto a logro académico están en Boyacá, Bolívar y Córdoba; y, por región en la Amazonía, la Orinoquía, la Costa Atlántica y la Pacífica.

De otra parte, la dirección y prestación del servicio educativo en el sector rural enfrenta problemas de dispersión de sus instituciones y de la población atendida. Una de las principales razones para que el servicio educativo en el área rural sea deficiente es que existen muy pocas instituciones escolares que ofrecen el ciclo completo de estudios de primaria y secundaria. Además, las relaciones de la escuela rural con la actividad productiva y la dinámica económica regional es precaria, lo que limita su contribución a los procesos de desarrollo rural.

⁴ Misión Social – DNP. Blanca Lilia Caro y Alfredo Sarmiento. “La Educación en Cifras, Avances en el periodo 1985-1997” - Junio, 1998.

II. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo de desarrollo del proyecto total durante los 7 años y medio, es ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y técnica rural, para las poblaciones focalizadas de 120 municipios, en 24 departamentos seleccionados.

Para el logro de este objetivo, los municipios seleccionarán diferentes modalidades innovativas de educación, por medio de las cuales, a lo largo del proyecto, se atenderán 500 mil jóvenes que actualmente se encuentran fuera del sistema. De otra parte, el proyecto apoyará a los departamentos y municipios que se comprometan con el proceso de racionalización en la asignación de recursos, en la distribución de docentes y en la integración de instituciones educativas. Dicho apoyo será en áreas como la dotación de textos, la capacitación de docentes y, eventualmente, en la construcción de infraestructura complementaria.

III. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO - PRIMERA ETAPA APL 1 “APLICACIÓN Y APRENDIZAJE”

a) Objetivos y metas de la primera etapa

Los objetivos del proyecto para la primera etapa son:

- Ampliar la cobertura y mejorar la calidad y pertinencia de la educación preescolar y básica, en 600 instituciones escolares de 40 municipios de 8 departamentos,
- Fortalecer, desde las instituciones educativas, procesos de formación de las comunidades para la convivencia y la paz,
- Generar políticas nacionales y departamentales para la educación técnica rural.

⁵ Misión Social – DNP. Blanca Lilia Caro y Alfredo Sarmiento. “La Educación en Cifras, Avances en el periodo 1985-1997” - Junio, 1998.

Por medio de los procesos que se presentan a continuación, en cada uno de los 40 municipios focalizados, se espera alcanzar las siguientes metas educativas: ampliar la cobertura en un 15%; mejorar el logro educativo de los estudiantes en un 3%; incrementar la capacidad de formulación y gestión de subproyectos educativos municipales; desarrollar las propuestas de convivencia escolar y comunitaria; y consolidar un modelo referencial estratégico de educación técnica.

b) Procesos de implementación

El Proyecto se implementará a través de los siguientes procesos:

Promoción, difusión y sensibilización : A través de una estrategia de comunicación dirigida a la población en general y a grupos específicos/especializados, para dar conocer el sentido, los objetivos y la estructura del proyecto.

Organización: Comprende la organización institucional y operativa del proyecto en los diversos ámbitos, tendiente a conformar ocho (8) *Alianzas Estratégicas Departamentales* y focalizar cinco (5) municipios/resguardos indígenas por departamento, según criterios y procedimiento de elegibilidad.

Formulación: Es el proceso por medio del cual, con la participación de los diversos actores, los municipios y resguardos formulan *los Subproyectos Municipales de Educación Rural* a partir de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), de los Planes Educativos Municipales (PEM) o Proyecto Educativo Comunitario (PEC), en el caso de las poblaciones indígenas.

Ejecución: Financiamiento de los *Subproyectos Municipales de Educación Rural* y sus planes operativos anuales y trimestrales de inversión, incluyendo los proyectos elegibles relacionados con la cobertura, la calidad, y la convivencia escolar y comunitaria. Los recursos se administrarán a nivel

departamental por parte de la *Agencia Administradora de Recursos*, en coordinación con la *Alianza Estratégica*, para el caso de los municipios, y por las autoridades u organizaciones indígenas, para el caso de los Resguardos.

c) Responsabilidades de los niveles territoriales

En el nivel nacional el Ministerio de Educación Nacional – MEN - es el responsable por el proyecto. Su dirección técnica estará bajo el Viceministerio de Formación Básica – Dirección General de Investigación y Desarrollo Pedagógico, Grupo de Educación Rural.

Para el manejo y transferencia de recursos, el MEN seleccionará mediante convocatoria, un organismo internacional de carácter intergubernamental (*Agencia Administradora Recursos*), con el cual se establecerá un convenio para la administración de los recursos en cada departamento focalizado, que trabajará al servicio de las *Alianzas Estratégicas Departamentales*.

En el ámbito departamental se conformarán *Alianzas Estratégicas* en cada uno de los ocho (8) departamentos focalizados. La *Alianza Estratégica* se constituirá a nivel departamental como unión voluntaria y organizada del sector educativo oficial, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, a través de un convenio en el cual se haga explícito el interés y objetivo común en torno al desarrollo educativo de las zonas rurales de los municipios focalizados.

La Alianza será responsable de la promoción y socialización del proyecto; del procedimiento de focalización de municipios en el departamento; de la asistencia técnica necesaria para que los municipios formulen Subproyectos de Educación Rural, así como del seguimiento a los mismos.

La *Agencia Administradora de Recursos* es responsable de coordinar los procesos de adquisiciones, desembolsos y gestión financiera para la ejecución transparente y eficiente de los recursos, dando respuesta ágil a las demandas municipales, con base en los planes operativos y de inversión. Consecuentemente será responsable de suministrar información al sistema de seguimiento de la gestión del proyecto, preparar informes contables y realizar el proceso de rendición de cuentas, en coordinación con la Alianza, las comunidades, el MEN y los organismos de control.

En el ámbito municipal: Las secretarías de educación municipal o quien haga sus veces, conformarán un grupo denominado *Equipo Técnico Municipal de Educación Rural* que asumirá los procesos de formulación de los *Subproyectos Municipales de Educación Rural* y sus planes operativos. Los gobiernos escolares de las 600 instituciones escolares participarán en la formulación, ejecución y evaluación de estos subproyectos.

IV. COMPONENTES DEL PROYECTO

1. Ampliación de cobertura y calidad de la educación básica

El objetivo de este componente es ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa en el grado de transición y en la educación básica, mediante la implementación de innovaciones educativas pertinentes y la capacitación de agentes educadores, para que los niños, niñas, jóvenes y adultos del sector rural, accedan y permanezcan en el servicio educativo.

El proyecto retomará y difundirá programas que se han implementado de forma exitosa en las zonas rurales del país, tales como el *Programa Escuela Nueva*, el *Sistema de Aprendizaje Tutorial* y el programa de *Post-primaria Rural*.

2. Fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión de subproyectos educativos regionales

El objetivo de este componente es incrementar la capacidad de gestión de las instituciones educativas beneficiarias, los municipio/resguardos, los departamentos focalizados y la Nación, de acuerdo con sus competencias, y en relación con los objetivos del proyecto. Específicamente se fortalecerá su capacidad en: a) la conformación de Alianzas Estratégicas; b) la elaboración de diagnósticos educativos; c) la planeación sectorial; d) el fortalecimiento de los sistemas de información y evaluación; e) los procesos de asignación de recursos; y f) la organización y administración de redes escolares.

3. Convivencia escolar y comunitaria

El objetivo de este componente es lograr que los miembros de las comunidades educativas rurales focalizadas mejoren sus condiciones de convivencia. El Ministerio de Educación definirá y difundirá criterios para la evaluación de los proyectos del componente, asegurará que las alianzas los utilicen; promoverá pasantías e intercambios de experiencias y asistencia técnica horizontal; difundirá y documentará experiencias exitosas; y asegurará que las reformas en las escuelas normales se realicen.

Los planes operativos orientados a fortalecer los procesos de convivencia escolar y comunitaria se integrarán a los *Subproyectos Municipales de Educación Rural*; serán manejados con un criterio de demanda, y su preparación estará acompañada por actividades de asistencia técnica a

las Alianzas Estratégicas y a los Equipos Técnicos Municipales, así como de un plan de incentivos a las experiencias exitosas.

4. Educación técnica

El objetivo de este componente es aprender sobre 30 experiencias con el fin de mejorar la educación técnica en el sector rural.

Este componente financiará la realización de estudios para la caracterización de la oferta y la demanda en educación técnica; la capacitación para el desarrollo de criterios técnicos y organizacionales que orienten las experiencias innovadoras; la formación inicial de docentes; la formación y asistencia para la gestión departamental; y la dotación y adecuación de las instituciones en las que se llevarán a cabo las experiencias.

V. FOCALIZACIÓN DEL PROYECTO

Para la focalización del proyecto, tanto en los departamentos como en los municipios, se tendrán en cuenta las siguientes variables:

- Variables Educativas: Tasa de analfabetismo y déficit educativo en preescolar y secundaria (población en edad escolar fuera del sistema). A mayor déficit, mayor puntaje asignado.
- Variables Socioeconómicas: Índice de condiciones de vida – ICV-; Índice de necesidades básicas insatisfechas – NBI -; Índice de ruralidad - IR; Unidad Agrícola Familiar – UAF - (como medida

de dispersión rural). A menor ICV, mayor NBI, mayor IR y mayor dispersión, mayor será el puntaje asignado.

- Variable de desarrollo institucional, conformada por indicadores sobre la capacidad de gestión de las entidades territoriales. Con base en esta variable se escogerán dos departamentos, los cuales se comprometerán a desarrollar una estrategia de cooperación horizontal para fortalecer la capacidad de implementación del proyecto en los demás departamentos. Si los dos departamentos escogidos no están dentro de los elegibles de acuerdo con los demás indicadores, el proyecto no efectuará inversiones en ellos, distintas a textos, manuales y guías pedagógicas.

VI. COSTOS Y ASIGNACION DE RECURSOS

El costo total del proyecto asciende a US\$ 120 millones de dólares, de los cuales US\$ 60 millones corresponden a recursos de crédito con el Banco Mundial y US\$ 60 millones a la contrapartida nacional. Dentro de esta última, la Nación aportará US\$36 millones y las regiones (Alianza Estratégica Departamental, incluyendo municipios/resguardos), US\$ 24 millones. La contribución regional estará representada en recursos financieros, docentes, gastos de administración asociados a la ampliación de cobertura y a gastos recurrentes.

La primera etapa APL1 tendrá una duración de 2 años y medio y una inversión total de US\$40 millones, de los cuales US\$20 millones corresponden a crédito externo y US\$20 a contrapartida nacional. De estos, US\$ 14.8 millones corresponden a aportes de la Nación y US\$5.2 millones a aportes de las regiones. Los últimos están representados en recursos para docentes, aportes para instalaciones físicas, gastos recurrentes y gastos de administración de nuevos grupos, así como en recursos financieros (Véase Cuadro 1).

CUADRO 1: INVERSION PRIMERA ETAPA (APL 1)
SEGÚN FUENTE DE FINANCIACION
(miles de dólares)

	Crédito Externo		Contrapartida Nacional		Región		Totales	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Educación								
Básica	18.000	50	12.800	35.6	5.200	14.4	36.000	90
Educación								
Técnica	2.000	50	2.000	50	0	0	4.000	10
Total	20.000	50	14.800	37	5.200	13	40.000	100

La inversión será destinada a ampliar la cobertura; mejorar la calidad educativa; fortalecer la gestión educativa; promover la convivencia escolar y comunitaria; y desarrollar experiencias de educación técnica, cuya composición porcentual y en términos absolutos se presenta en el Cuadro 2.

CUADRO 2: INVERSION PRIMERA ETAPA (APL 1)
SEGÚN COMPONENTE
(miles de dólares)

COMPONENTE	VALOR	PORCENTAJE
Ampliación de Cobertura y Mejoramiento de la Calidad	25.000	62,5
Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y la Gestión de Subproyectos Municipales	6.500	16.3
Convivencia Escolar y Comunitaria	4.500	11,3
Educación Técnica	4.000	10,0
Total	40.000	100,0

VII. RECOMENDACIONES

1. Autorizar al Gobierno Nacional para contratar un crédito con la Banca Multilateral hasta por US \$ 20 millones o su equivalente en otras monedas para el desarrollo de este proyecto. Las condiciones financieras de esta operación serán las que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Educación la selección de los departamentos y municipios en los que se ejecutará el proyecto, de acuerdo con los criterios de focalización establecidos en este documento.
3. Solicitar al Ministerio de Educación el diseño de las estrategias de evaluación y seguimiento del programa.