



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 859

Bogotá, D. C., martes 25 de noviembre de 2008

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones. "Ley de la Esperanza".

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2008

Doctora

SANDRA OVALLE GARCIA

Secretaria General Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Respetada doctora Ovalle:

Adjunto ponencia, para primer debate Senado al Proyecto de ley número 056 de 2008 Senado, *por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones. "Ley de la Esperanza"*, con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones. "Ley de la Esperanza".

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2008

Doctor

Honorable Senador

PLINIO OLANO BECERRA

Presidente Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Respetado Senador:

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, de conformidad con la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia favorable para que se dé primer debate al Proyecto de ley número 056 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones, "Ley de la Esperanza", con pliego de modificaciones.

Origen y trámite del proyecto

Se trata de una iniciativa presentada por la honorable Senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo, el día 29 de julio de 2008, bajo el número 56/08 Senado, quien tiene por objeto la formación para un proyecto de vida para el desarrollo personal, familiar y social como eje vinculante y articulado de los actores responsables del proceso de formación de la infancia y adolescencia.

Constitucionalidad del proyecto

Estudiado el texto del proyecto de ley, su marco legal y la exposición de motivos, encuentro que la iniciativa legislativa se ciñe a la Constitución Política, la cual entre otros aspectos regula:

Trámite legislativo

Según el artículo 150 de la Constitución Política es facultad del Congreso hacer las leyes, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en comento. Cumple además con los artículos 154, 157, referentes a su origen y formalidades de unidad de materia, así encontramos que la competencia para este trámite es del Congreso de la República.

Legalidad del proyecto

El proyecto objeto de ponencia cumple con los requisitos preceptuados en la Ley 5ª de 1992, así:

Iniciativa Legislativa

El artículo 154 de la norma precitada otorga la facultad a los Representantes a la Cámara y Senadores de la República, de presentar proyectos de ley.

Contenido del proyecto

El proyecto, por su contenido y forma, el cual es de trámite legislativo corresponde a la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

Contenido constitucional

El proyecto se ajusta al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con lo esbozado en los artículos 27, 41 y 67 de la Carta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Justificación del proyecto

Como acertadamente lo expuso la autora del proyecto la Senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo, el proyecto propone a partir de los problemas existentes en la población infantil y adolescente¹, presentar una propuesta de formación dirigida a docentes, orientadores, padres de familia y madres comunitarias, quienes actúan como facilitadores del proceso, que permita prevenir la ocurrencia de tales problemas y apoyar a niñas, niños y adolescentes, con o sin dificultades, y está inscrito en el marco de las estrategias para la reducción de la pobreza.

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir educación para el desarrollo personal integral en las instituciones educativas del Estado y en los establecimientos educativos privados que imparten educación formal en los niveles de preescolar, básica y media.

La propuesta se considera un eje trascendente dentro del Proyecto Educativo Institucional ya que impulsa la participación de la familia en su propio proceso formativo y de crecimiento y proyecta horizontes de vida y visión de futuro a los jóvenes, con lo que posibilitan la toma de decisiones; y estimulan el liderazgo positivo y el pensamiento empresarial que habilitan la inclusión del estudiante en un mundo globalizado.

Apunta a la formación de la personalidad y a la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes. De este modo se entronca en las áreas fundamentales y obligatorias de la educación básica y media.

Una revisión de la Ley 115 de 1994 permite concluir lo siguiente:

- La educación es un proceso y en el artículo 4º concreta que corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación. El Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación; especialmente velará por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa y profesional, la inspección y evaluación del proceso educativo. (Reglamentado Decreto 2807 de 2000).

- El proyecto atiende a los fines de la educación consagrados en el artículo 5º de la Ley 115.

- En el artículo 6º se establece que la comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares y reconoce que todos ellos, según su competencia, participarán en el diseño, ejecución y evaluación del Proyecto Educativo Institucional y en la buena marcha del respectivo establecimiento educativo.

- En el artículo 7º establece los deberes de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, entre ellos, el de buscar y recibir orientación sobre la educación de los hijos y el de educar a sus

hijos y proporcionarles en el hogar el ambiente adecuado para su desarrollo integral. (Reglamentado Decreto 1286 de 2005).

- Artículo 13 es objetivo primordial de todos y cada uno de los niveles educativos, el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a) Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes;

- b) Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los Derechos Humanos;

- c) Estimular la autonomía y la responsabilidad;

- d) Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable;

- e) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo.

PROYECTO DE VIDA PARA EL DESARROLLO PERSONAL, FAMILIAR Y SOCIAL COMO EJE VINCULANTE Y ARTICULADO DE LOS ACTORES RESPONSABLES DEL PROCESO DE FORMACION DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Muchos jóvenes, por diferentes motivos, se sienten sin un eje o un centro que dé sentido a sus vidas, no encuentran personas capaces de ayudarles a encontrar su identidad y sienten que no tienen historia, ni perspectivas; no perciben que tengan futuro. Palpan la experiencia de la soledad y, a veces, de dependencias. Buscan a alguien —o algo— para quien puedan llegar a ser importantes. Algunos se preguntan: “¿Es posible esperar cuando la realidad nos niega cualquier sueño de felicidad, cualquier proyecto de vida?”. Otros sienten inseguridades, miedos, interrogantes, ven en sus padres y maestros una generación que los juzga y se opone a sus deseos de felicidad y de amor. De este modo van sintiendo una fuerte soledad humana y un silencio en el que no encuentran un sentido trascendente a su vida.

Por otro lado quienes deben servir como apoyo y fuerza; padres de familia, educadores y en general la sociedad, tienen dificultad para tratar con comprensión y de manera asertiva a estos jóvenes; por este motivo es necesario innovar, ser creativos en la búsqueda de soluciones y un posible camino es proponer que durante su etapa escolar descubran la manera de tener un proyecto de desarrollo personal. Jóvenes que como seres trascendentes con capacidad para autoperfeccionarse, con posibilidad de llegar a tener un dominio de sí mismos y a través de la apropiación de valores de su tradición cultural y social, a través del estímulo de la inteligencia y la libertad hacia el ejercicio de las virtudes, comprendan la felicidad de donarse a otros, de querer el bien de otros dentro del contexto familiar y social.

El objetivo es una formación para el desarrollo personal, familiar y social para estudiantes en etapa escolar, que describa y cree escenarios que potencien las dimensiones de su ser personal, familiar, comunitario y social, para crecer armónicamente, con esperanza en sus sueños de felicidad, competentes y solidarios en el ámbito escolar y como miembros de la sociedad, y finalmente capaces de construir familias en las que sus hijos se sientan amados y aprendan a amar.

DESAFIO DE LA FORMACION PARA EL DESARROLLO PERSONAL, FAMILIAR Y SOCIAL DE DOCENTES Y LA PARTICIPACION DE LAS FAMILIAS.

El éxito del proyecto en cada institución educativa está directamente relacionado con la formación de los docentes, su compromiso resulta imprescindible. Realmente son ellos los más cercanos, en el día a día, en el aula de clase, en los paseos, en los deportes, en

¹ Alcoholismo, drogadicción, madresolterismo, suicidio, embarazo de adolescentes y violencia intrafamiliar.

los recreos; a cada uno de sus estudiantes. Se convierten así en el primer sujeto del proyecto y a la vez en el mayor desafío.

Esto está en consonancia con los resultados del Foro del Plan Decenal de Educación realizado en el 2007, los docentes solicitan cada vez mayor capacitación y herramientas para involucrar a las familias en el desarrollo humano de los estudiantes.

De acuerdo con un estudio realizado sobre necesidades en su formación, existe en los maestros la tendencia a querer formarse en temas orientados hacia la realización personal: “La inteligencia emocional, la resiliencia, la formación del carácter, la educación sexual y la fármaco dependencia, evidencian en los maestros una preocupación e interés en formarse en distintos aspectos que les permita la adquisición de enfoques más multidimensionales en su perfil que les genere mayor conocimiento de sus estudiantes y de esta manera hacer de su formación, una labor más integral e individualizada considerando las particularidades de cada situación”².

No basta ser padre o madre de familia, no basta con ser “maestro”, para promover en cada estudiante una visión, un proyecto de desarrollo personal que valga la pena haber vivido. La necesidad de conocer a fondo metodologías que aporten, desde la Pedagogía, la Didáctica y la Psicología, a una formación para la vida personal, familiar y social, requiere del diseño de proyectos adecuados a las etapas de desarrollo de cada estudiante.

La investigación en formación de docentes corrobora un sentir, en el que se percibe que la formación en valores les permite “preparar al adolescente en la asunción de los retos que el mundo le plantea y es así como mencionaron la formación en valores para vivir en una sociedad en conflicto, en un mundo de postmodernidad, en un contexto de crisis, demandando en particular, valores relacionados con el desarrollo humano: autonomía, compromiso, tolerancia, respeto, entre otros”³.

El reto para el cambio está en romper paradigmas que surgen de la masificación que se da en el aula de clase y del alejamiento de los padres de familia del ámbito escolar.

Esta estrategia invita a considerar a cada estudiante con sus particularidades, su temperamento, su carácter, luchas, alegrías, tristezas, con sus fortalezas y debilidades, unido al entorno y dentro del contexto en el cual resuelve su día a día, su capacidad de afrontar problemas y resolverlos, sus relaciones de amistad y de consanguinidad.

En consecuencia es necesario que orientadores y docentes que van a ser facilitadores se formen para dirigir y asesorar proyectos de vida familiar y personal. Este proceso de formación tiene los siguientes núcleos:

- Formación humana: desarrollo individual, social y profesional como ser humano. Proyecto de Vida del Docente.
- Formación en Institución Familiar: Fundamentos naturales de la institución familiar; Fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos; relaciones conyugales.
- Formación educativa: Proyecto Educativo Institucional; marco de referencia de acuerdo con la región y a la institución en la cual trabaja.
- Formación en acompañamiento a las familias y a los estudiantes: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes entre la institución educativa y la familia. Proyecto de vida para estudiantes según las edades.
- Formación pedagógica: trabajo en el aula; competencias.

Cada familia, como principal responsable del proceso de formación de sus integrantes (Pacto Social por la Educación –PNDE 2006– 2016. Página 49), tendrá espacios de formación para llevar a cabo el acompañamiento en el Plan de Desarrollo Personal, Familiar y Social de sus Integrantes. Estos momentos generarán una estrecha interrelación que aportará valiosos elementos al Proyecto Educativo Institucional, a la reducción de la pobreza desde la educación y a evitar la deserción escolar.

La formación de las familias se da en dos etapas:

Etapa 1: Las universidades que han asumido el desafío de generar programas de formación de familias propondrán diplomados o cursos, conferencias y talleres con expertos en familia que aporten en los núcleos sobre conocimientos fundamentales sobre la familia y sobre proyecto familiar.

Etapa 2: Los docentes que se han capacitado inician ciclos de formación con las familias en su institución educativa en las temáticas sobre objetivos formativos comunes entre la institución educativa y la familia y la acción social y efecto cultural.

Los núcleos de formación de las familias son:

- Conocimientos: Fundamentos naturales de la institución familiar; fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos; relaciones conyugales.
- Acompañamiento a las familias: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes entre la institución educativa y la familia.

El proyecto compromete a los docentes, con la directa colaboración de las familias, en el diseño y apropiación de un plan de desarrollo personal para cada uno de los estudiantes de las instituciones educativas escolares.

FORMACION PARA EL DESARROLLO PERSONAL FAMILIAR Y SOCIAL

Para estimular al estudiante en la creación de una visión de futuro, la formación para el desarrollo personal, familiar y social se divide en cuatro ciclos flexibles, para cada etapa del desarrollo de los estudiantes, a partir de primero de Educación Básica Primaria y tiene en cuenta algunas características que unifican los proyectos por edades:

- CICLO 1: Primero a tercero de Educación Básica Primaria (de 6 a 8 años). Enfocado a padres de familia para que formulen un Proyecto Familiar.

A partir del ciclo 2 está enfocado a los estudiantes aunque los facilitadores, docentes y padres de familia, continúen con el trabajo desde el ámbito familiar:

- CICLO 2: Cuarto a quinto de Educación Básica Primaria (de 9 a 11 años).
- CICLO 3: Sexto a octavo de Educación Básica Secundaria (de 12 a 14 años).
- CICLO 4: Noveno de Educación Básica Secundaria a once de Educación Media Vocacional (de 15 a 17 ó 18 años).

A su vez cada ciclo consta de tres fases interrelacionadas:

- Fase 1: Responsabilidad de la propia vida y de la de los demás. Valores personales, familiares, de amistad y sociales.
- Fase 2: Descubrir y definir la propia misión familiar y social en la vida. Proponer metas para alcanzar esa misión.
- Fase 3: Proponer un Proyecto de Desarrollo Personal.

Las fases presentan el material de contenidos y conocimientos, como un diálogo entre el facilitador y el estudiante para que este: mejore su comunicación social, regenere sus relaciones familiares, vuelva a tener ganas de luchar, estimule la creatividad, establezca prioridades y organice horarios, corrija pensamientos negativos, y ejercite la autorreflexión.

² Camargo Abello, Marina. Calvo, Gloria. Franco Arbeláez, María Cristina y otros. *La formación de profesores en Colombia: necesidades y perspectivas*. Universidad de la Sabana.

³ *Ibidem*. Página 103.

El proyecto de desarrollo personal, propuesto en la tercera fase de cada ciclo, consiste en una ruta personal que facilita a cada estudiante el autoconocimiento, el establecimiento de metas personales y su compromiso con los resultados de autoperfeccionamiento y crecimiento en aspectos de su formación básica, humana, familiar y social. Promueve oportunidades para la resolución de los problemas que la vida le plantea y para actuar adecuadamente haciendo uso efectivo de su libertad. También destaca el valor del compromiso; la coherencia entre los valores morales, familiares y la vida diaria; la lealtad en el cumplimiento de los propios deberes y de la palabra dada; y el empeño por ayudar a los demás a la luz del bien común y de una sana pluralidad social.

La formación para el Desarrollo Personal, Familiar y Social favorece el fortalecimiento del tejido familiar y social y responde a la necesidad de superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y a la urgencia de mejorar significativamente la retención de estudiantes en los niveles de educación escolar.

Fundamentar este programa como área trascendental del plan de estudios implica profundizar en tres componentes interrelacionados y que forman parte del reto que se ha planteado el país en el Documento Visión 2019: desarrollo, pobreza y educación. Estadísticas, reflexiones, análisis llevan a la imperiosa necesidad de fijar los derroteros que enmarcan la propuesta de esta nueva ley.

DESARROLLO, POBREZA Y EDUCACION DESARROLLO

El desarrollo es el nombre nuevo de la paz

El verdadero desarrollo no puede consistir en una mera acumulación de riquezas o en la mayor disponibilidad de bienes y servicios; no se reduce al simple crecimiento económico, el verdadero desarrollo es el de todos los hombres y de todo el hombre, por ende toma en consideración la dimensión social, cultural y espiritual del ser humano.

El subdesarrollo es el resultado de una concepción limitada, es decir prevalentemente económica, del desarrollo.

Carlos Zorro Sánchez⁴ afirma que el desarrollo entendido como una imagen socialmente construida de un estado deseable, supone diferentes visiones:

1. Desarrollo como crecimiento económico.
2. Desarrollo como cambio estructural: de estructuras económicas y sociales.
3. Desarrollo como perfeccionamiento humano: dimensión social, económica, ambiental, política y cultural. (Es la visión de Naciones Unidas, PNUD).
4. Desarrollo como ampliación de las libertades (Propuesta del Premio Nobel de Economía, 1999, Amartya Sen): el desarrollo es apertura de mayores grados de libertad para el ser humano y la sociedad.

Una visión limitada del desarrollo subordina la persona humana y sus necesidades más profundas a las exigencias de la planificación económica, mientras que el auténtico desarrollo, el verdaderamente integral se funda en la dignidad de la persona, respeta y promueve los Derechos Humanos personales, sociales, económicos, políticos y los basados en la vocación trascendente del ser humano, a quien considera una unidad sustancial que requiere para existir de cuerpo y espíritu (con las manifestaciones propias de este: inteligencia, voluntad, libertad, afectividad y trascendencia). En esta concepción del hombre y en consecuencia en el respeto de su dignidad, deben

inspirarse las políticas y acciones tendientes a reconocer derechos y a educar integralmente.

Al abordar el tema del desarrollo resulta imperativo considerar los Acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de Naciones Unidas:

En 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba la "*DECLARACION SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO*", en la cual establece (artículo 1º) que "el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".

Este enfoque de Derechos Humanos, implica la consideración del ser humano como sujeto de derechos y no como simple beneficiario de políticas públicas.

En septiembre de 1994, se realiza la *CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACION Y EL DESARROLLO (CIPD)*, en cuyo Programa de Acción se declara que la familia es la unidad básica de la sociedad y "se recomienda a los gobiernos que formulen políticas en que se tenga en cuenta a las familias y se les preste apoyo, y que encuentren, en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias interesadas, formas innovadoras de prestar una asistencia más eficaz a las familias y a las personas que las integran, quienes pueden verse afectadas por problemas tales como la extrema pobreza, el desempleo crónico y la violencia en el hogar y la violencia sexual entre otros"⁵.

"Sin duda, la CIPD consagra la aplicación del enfoque de Derechos Humanos a los fenómenos de población y desarrollo, al plantearse la integración de los Derechos Humanos reconocidos internacionalmente a todos los aspectos de los programas de población, y en especial al enfatizar la necesidad de hacer coincidir los programas y políticas de población tanto con las estrategias de desarrollo como con el respeto y garantía de los Derechos Humanos"⁶.

En marzo de 1995 se lleva a cabo la "*CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL*", de la cual surge la *DECLARACION DE COPENHAGUE SOBRE DESARROLLO SOCIAL*, sin duda uno de los documentos más importantes de la década y que, en todos los posteriores incluida la Declaración del Milenio, es un forzoso referente.

En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, se reconoce que "el desarrollo social es un elemento fundamental de las necesidades y aspiraciones de las personas del mundo entero y de las responsabilidades de los gobiernos y de todos los sectores de la sociedad civil. En términos económicos y sociales, las políticas y las inversiones más productivas son las que facultan a las personas para aprovechar al máximo sus capacidades, sus recursos y sus oportunidades"⁷.

En el mismo instrumento se ratifica el compromiso de gobiernos y naciones, "de promover el desarrollo social en todo el mundo para que todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad. Prestar apoyo a esa labor y fomentarla deben ser objetivos prioritarios de la comunidad internacional"⁸.

⁵ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de El Cairo. Programa de Acción, Capítulo V. Egipto, septiembre de 2004.

⁶ CEPAL. La población y el desarrollo desde un enfoque de Derechos Humanos. Serie Población y Desarrollo. Chile, noviembre de 2005.

⁷ NACIONES UNIDAS. Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. Copenhague, Dinamarca, marzo de 1995.

⁸ *Ibidem*. Anexo 1.

⁴ Consultor Internacional del PNUD, experto en desarrollo social y políticas públicas. En el curso: "ORIENTACIONES, REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO COLOMBIANO". Departamento de Ciencia Política, Instituto de Humanidades, Universidad de La Sabana, Colombia, 2005.

En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno manifiestan:

– “Reconocemos que nuestras sociedades deben atender más eficazmente a las necesidades materiales y espirituales de las personas, sus familias y las comunidades en que viven en nuestros diversos países y regiones. Debemos hacerlo no sólo con carácter urgente, sino también como un compromiso que ha de ser sostenido y ha de mantenerse inquebrantable en el futuro”⁹.

– En la formulación de Principios y Objetivos, anotan lo siguiente:

“Sostenemos una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social que está basada en la dignidad humana, los Derechos Humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente. Por consiguiente, en las políticas y actividades nacionales, regionales e internacionales otorgaremos la máxima prioridad a la promoción del progreso social y al mejoramiento de la condición humana... con ese fin estableceremos un marco para la acción con miras a:

a) Poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas;...

h) Reconocer que la familia es la unidad básica de la sociedad, que desempeña una función fundamental en el desarrollo social y que, como tal, debe ser fortalecida, prestándose atención a los derechos, la capacidad y las obligaciones de sus integrantes... La familia tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios”¹⁰.

– En el aparte que recoge los Compromisos, declaran: Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social.

En septiembre de 2000 se suscribe la “*Declaración del Milenio*”¹¹ que es un nuevo compromiso mundial para el desarrollo, en cuya agenda se retoma una visión integral del desarrollo que parte de la premisa de universalizar los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de los Derechos Humanos.

Los objetivos de desarrollo del Milenio han sido considerados desde América Latina y el Caribe y se plasman en un documento que recoge los esfuerzos de los organismos internacionales con presencia en la región¹².

En el prólogo del documento el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), precisa que los objetivos tienen un fuerte sustento en la visión integral derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990. Señala, además, que el documento será de interés para todos los que están comprometidos con el aumento del bienestar de nuestros pueblos en el marco de la Declaración del Milenio.

Aspectos importantes señalados en el documento:

– La necesidad de que los Derechos Humanos, tanto los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales constituyan el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

– En el desarrollo social uno de los elementos básicos es una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

El desarrollo tiene entonces, una necesaria dimensión económica pero no se agota en ella y no es un proceso rectilíneo, casi

automático, hacia una especie de perfección indefinida; porque la historia no es simplemente un progreso necesario hacia lo mejor, sino más bien un acontecimiento de libertad; es por eso que el ser humano es el protagonista del desarrollo.

La obligación de empeñarse por el desarrollo de los pueblos no es un deber solamente individual, es un imperativo para todos y cada uno de los hombres y mujeres, para las sociedades y los Estados y comprende los aspectos económicos, sociales, la identidad cultural y la apertura a lo trascendente.

POBREZA

En diversos foros internacionales, conferencias y sus respectivos programas de acción se insiste en la relación existente entre desarrollo y pobreza; hay entonces consenso internacional sobre la importancia que representa la reducción de la pobreza dentro de la política de desarrollo.

En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, en las Acciones para la erradicación de la pobreza se propone aumento de la protección social y disminución de la vulnerabilidad, para lo cual los sistemas de protección social deben tener, cuando proceda, una base legislativa y deben fortalecerse y ampliarse, según sea necesario; también se deben desplegar esfuerzos especiales para proteger a los niños y a los jóvenes, para lograrlo se requiere:

– “Promover la estabilidad de la familia y ayudar a las familias a apoyarse mutuamente, particularmente en la crianza y educación de los niños.

– Mejorar la situación y proteger los derechos de los niños en circunstancias particularmente difíciles, incluidos los niños en zonas de conflicto armado, los que carecen de un apoyo suficiente de la familia, los niños de la calle de las ciudades, los niños abandonados, los discapacitados, los toxicómanos, los niños afectados por las guerras o los desastres naturales y causados por el hombre, los refugiados, los trabajadores y los que son objeto de explotación o de abusos económicos y sexuales...; velar por que tengan acceso a alimentos, vivienda, educación y atención sanitaria, que estén protegidos de los abusos y la violencia, y que reciban la asistencia social y psicológica necesaria para una reintegración sana en la sociedad y para la reunificación de la familia, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño; y reemplazar el trabajo de los niños por educación...”¹³.

En la misma Declaración se establece el compromiso de orientar “nuestros esfuerzos y nuestras políticas a la tarea de superar las causas fundamentales de la pobreza”¹⁴.

En el documento de la CEPAL, “*OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO, UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*” se señala que “la piedra angular de la Declaración del Milenio es la lucha contra la pobreza. Según los datos disponibles, las mujeres están sobre representadas entre los pobres, la pobreza tiene efectos diferenciados sobre hombres y mujeres y las mujeres contribuyen a la disminución de la pobreza tanto cuando obtienen ingresos monetarios como cuando asumen la responsabilidad del cuidado de los niños, enfermos y adultos mayores”¹⁵.

En el mismo documento se afirma que “el análisis de la pobreza desde una perspectiva de género facilita la adopción de una perspectiva multidimensional... El aporte más importante de este enfoque es que contribuye a identificar la autonomía como vínculo necesario entre la pobreza y la igualdad”.

Tal autonomía es entendida como la capacidad para constituir proyectos propios y la realización de acciones para lograrlos; lo cual supone personas capaces de comprender sus deseos e intereses y

⁹ *Ibíd.*, Anexo I, n.2. Declaración de Copenhague.

¹⁰ *Ibíd.*, n. 38

¹¹ NACIONES UNIDAS. Declaración del Milenio. Septiembre de 2000.

¹² CEPAL. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe. 2005.

¹³ *Ibíd.* Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social.

¹⁴ *Ibíd.*, Segundo compromiso.

¹⁵ *Ibíd.* CEPAL. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Capítulo IV.

elegir la mejor forma de concretar sus elecciones. En el caso de la autonomía de género la asumen como el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros.

Por tanto, el principal objetivo de desarrollo social es la erradicación de la pobreza, en el entendido de que “la pobreza tiene carácter multidimensional y aunque a menudo se la mide por criterios tales como los activos, el nivel de ingresos o la ingesta diaria de calorías, no se trata simplemente de una condición social”¹⁶. El premio Nobel de Economía Amartya Sen, hace constante referencia en sus escritos a la importancia de ampliar el concepto de pobreza de manera tal que no esté referido únicamente a la carencia de ingresos.

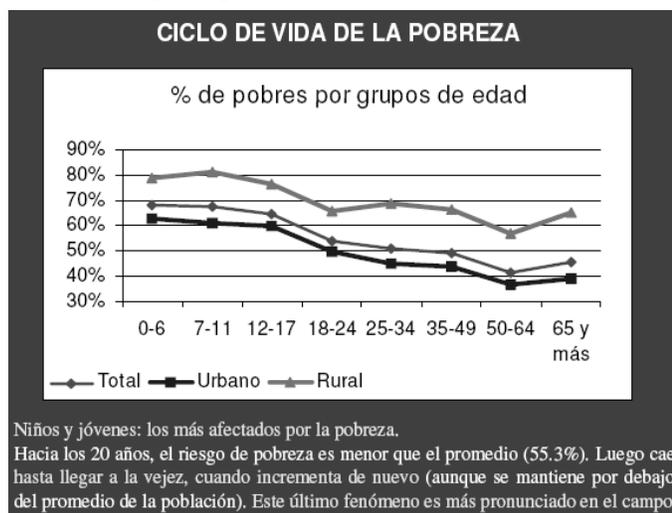
La pobreza está ligada a los parámetros de exclusión: económica, social, de capital humano, de capital social, política y de derechos civiles.

En la exclusión económica, hay que saber que Colombia tiene un coeficiente GINI (que mide la concentración de riqueza y oscila entre 0 y 1) de 0.566.

Se entiende que hay condición de pobreza cuando no se pueden satisfacer las necesidades básicas y hay nivel de miseria cuando la persona no alcanza a pagar los gastos de la canasta familiar.

En el estudio “QUIENES SON LOS POBRES”¹⁷ se propone describir el perfil de los pobres a través de los siguientes factores: demografía y características del hogar, educación, condiciones laborales, acceso a protección, servicios públicos y activos y, exposición a riesgos.

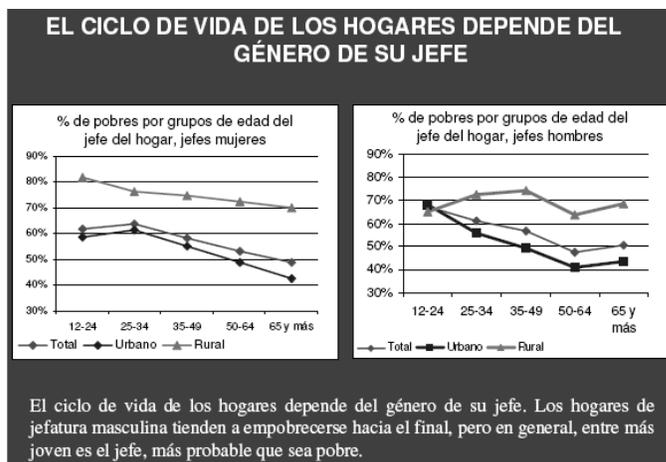
En cuanto a las características demográficas, el mismo estudio presenta lo que denominan “Ciclo de vida de la pobreza”, información estadística que demuestra que los niños y los jóvenes son los más afectados por la pobreza.



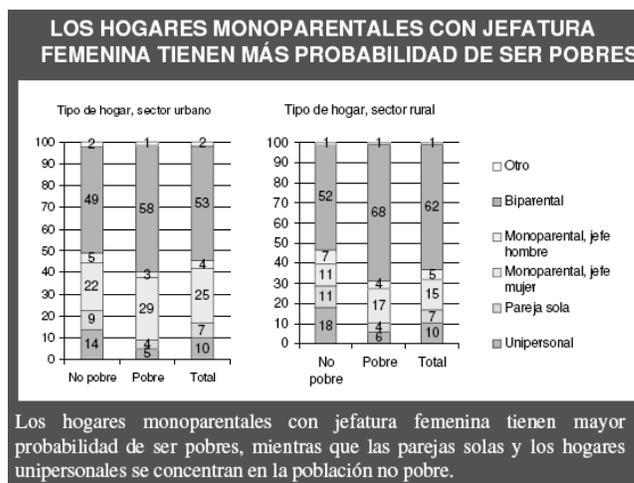
En la Declaración de Copenhague se afirma que entre las personas que viven en la pobreza, la desigualdad entre los sexos se observa principalmente en el incremento de los hogares a cargo de mujeres y que por ello se debe fortalecer la educación a todos los niveles.

La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) confirma que la juventud del jefe de hogar se relaciona de una manera directamente proporcional con la pobreza¹⁸.

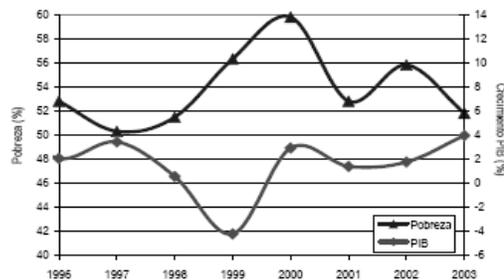
¹⁶ Informe sobre Desarrollo Mundial 200/2001: Lucha contra la Pobreza.
¹⁷ Desarrollado por Natalia Millán Uribe en el marco de la MERPD (Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Bogotá, 2005
¹⁸ Ibídem.



La pobreza también es más probable en los hogares monoparentales de jefatura femenina, como lo propone la MERPD, en el siguiente cuadro:



Relación entre pobreza y el crecimiento del PIB



El porcentaje de pobreza con relación al PIB es inversamente proporcional, es decir, si subiera el PIB habría menos pobreza.

Una política de crecimiento económico para reducir la pobreza es necesaria, más no suficiente, debe ser complementada con políticas que tiendan a mejorar la distribución del ingreso, vía acceso a activos (educación, crédito, etc.)

POBREZA E INDIGENCIA (MET 05)											
datos medios anuales por departamentos 2004											
	Incidencia		Población miles				incidencia		Población miles		
	ind	pobr	pobl	indlg	pobr		indlg	pobr	pobl	indlg	pobr
CHOC	40.6	72.7	414	169	301	ANT	20.2	56.6	5,676	1,144	3,212
BOYAC	41.5	72.5	1,404	583	1,019	BOLIV	17.4	55.8	2,184	379	1,219
CORD	35.1	72.0	1,382	484	995	CUND	19.9	55.2	2,306	458	1,273
NARIÑ	29.4	68.5	1,748	513	1,196	GUAJ	13.6	53.6	517	70	277
SUCRE	24.5	67.2	855	210	574	ATLAN	12.8	50.4	2,321	297	1,169
HUILA	30.4	66.1	982	299	649	SANT	14.2	50.3	2,063	292	1,039
CAUCA	29.2	64.6	1,344	392	869	QUIND	16.1	48.7	603	97	294
TOLIM	26.3	61.4	1,313	345	806	RISAR	10.6	47.7	1,009	107	481
CESAR	19.3	61.1	1,034	200	632	META	11.4	43.9	758	87	333
CALD	19.0	59.3	1,160	220	688	VALLE	10.7	40.6	4,461	479	1,813
N. SAN	21.4	59.2	1,465	313	868	BOG	6.3	32.0	7,014	443	2,242
CAQU	21.2	59.1	456	96	269						
MAGD	14.8	57.1	1,381	204	788	T.NAL	18.0	52.5	49,852	7,880	23,005

Cálculos MERPD con encuestas continuas de Hogares. 4 trimestres

La Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) realizó el inventario de los programas públicos para la reducción de la pobreza en Colombia, que a continuación se transcribe:

PROGRAMAS PUBLICOS SOCIALES:

Hogares comunitarios de Bienestar

Clubes prejuveniles y juveniles

Asistencia nutricional al escolar y adolescente

Atención en medio familiar, en medio institucional y en Centros Zonales (ICBF) Programa de Atención a la Población Desplazada Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad y Subcuenta de Subsistencia

Pensión de Invalidez y de Sobrevivientes

Familias en Acción

Régimen Subsidiado de Salud

Programa Indígena (RSS)

Programa Apoyo a Recuperadores

PROGRAMAS PUBLICOS EDUCATIVOS

Ampliación de la cobertura educativa para atender población vulnerable mediante la contratación de la prestación del servicio educativo

Programa Compartel de Conectividad en banda ancha para Instituciones Públicas

Becas internacionales para colombianos

Subsidios para niños, niñas, y jóvenes con capacidades excepcionales y con discapacidad

Crédito educativo

Implantación del nuevo sistema escolar: Transformación de la gestión y participación educativa

Ampliación de cobertura educativa, educación preescolar, básica y media (reorganización y educación rural)

Programa Nacional de Bibliotecas Educativas

Formación Profesional Integral

PROGRAMAS PUBLICOS DE PROTECCION LABORAL

Jóvenes en acción

Formación ocupacional jóvenes rurales

Microcrédito

Capacitación laboral

Subsidio al desempleo

PROGRAMAS PUBLICOS DE VIVIENDA

PROGRAMAS PUBLICOS RURALES

Línea de crédito para la mujer empresaria

OTROS PROGRAMAS PUBLICOS

Familias guardabosques

Programa de reincorporación a la sociedad civil de personas y grupos alzados en armas

Cabe destacar las reflexiones finales de La Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), sobre la institucionalidad vigente de los programas dirigidos a atacar la pobreza:

- Muchos programas con bajas coberturas
- Los programas en general y la asistencia se encuentran dispersos en varias entidades no necesariamente coordinadas
- Políticas sectoriales *versus* políticas asistencialistas
- Ineficiencia en la utilización de los escasos recursos
- El centralismo ha predominado en los programas de lucha contra la pobreza

Existen condiciones, conocidas como trampas de pobreza, que se retroalimentan y frecuentemente empeoran la situación de las familias. Entre las principales se encuentra:

- El trabajo infantil.
- El analfabetismo.
- La desnutrición.
- La deserción escolar.
- La fecundidad adolescente, y
- La falta de aseguramiento en salud y otros riesgos.

Fecundidad adolescente y pobreza en la familia

Teniendo en cuenta las trampas de pobreza mencionadas es pertinente hacer una reflexión alrededor de la temática de la fecundidad adolescente y su incidencia en la pobreza de las familias.

Según el Censo 2005 hay 4.330.509 jóvenes de 15 a 19 años en Colombia, de las cuales 2.129.770 son mujeres. La demografía define las mujeres de 15 a 49 años como aquellas en edad de tener hijos, y en Colombia en 2005 sumaban 12.519.833 mujeres. Por tanto las mujeres de 15 a 19 años representan el 17,01% de todas las mujeres en edad fértil, en 2005.

El grupo de mujeres adolescentes de 15 a 19 años ha crecido en los últimos años, porque la pirámide poblacional colombiana está en transición de una pirámide expansiva a una pirámide madura. Desde 1986-90, cuando 1.833.399 mujeres tenían estas edades (Jaramillo, 1993b), hasta hoy cuando son 2.129.770, el número de mujeres jóvenes en Colombia ha crecido en 16,2%.

Sin embargo, debido a la transición de la fecundidad colombiana, el grupo de mujeres de edad 15 a 19 parece haber llegado a una planicie donde el número se mantiene relativamente estable, cercano a las 2.320.070 mujeres según proyecciones del DANE para 2015. (Ver Ilustración 1).

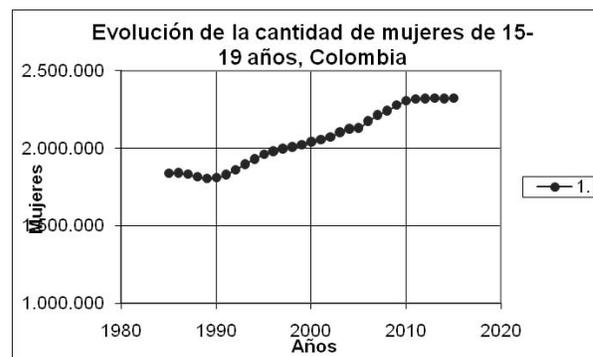


Ilustración 1. Tendencia de la población de mujeres de 15-19 años en Colombia de 1985 a 2015.

Fuente: DANE.

Por tanto, se puede concluir que las tasas de fecundidad adolescente colombiana no viene en aumento, mientras el número de nacimientos correspondiente a madres adolescentes sí ha aumentado, porque ellas son más en números absolutos que en quinquenios anteriores. También porque las tasas de fecundidad de otros grupos etáreos han descendido bastante, mientras las tasas de fecundidad adolescente apenas han disminuido en la última década.

Lee Smith, en el contexto norteamericano, afirma “a partir de mi trabajo he observado que la maternidad adolescente proporciona un sentido de futuro, dirección e identidad, que de otro modo no tendrían las adolescentes que crecen en contextos muy pobres, por tener tan pocas oportunidades de escolaridad y ocupación.

El embarazo y maternidad en la adolescencia tiene consecuencias negativas cuando ocurre en situación donde los factores protectores están ausentes (unión estable, sostenibilidad económica, agencia, oportunidades y capacidades, etc.).

Otros estudios realizados en los últimos años sobre la fecundidad en la adolescencia muestran un aumento, tal como se expone en la Tabla 1:

Tabla 1.

Adolescentes entre 15 y 19 años alguna vez embarazadas

Año	Porcentaje
1990	12,8%
1995	17,4%
2000	19,1%
2005	20,5%

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2005.

Así mismo, el porcentaje de adolescentes colombianas entre 15 y 19 años que han iniciado su actividad sexual va en aumento (Ver Tabla 2).

Tabla 2.

Adolescentes colombianas entre 15 y 19 años que han iniciado su actividad sexual.

Año	Porcentaje
1990	21,0%
1995	30,0%
2000	40,0%
2005	43,8%

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud – 2005.

“El inicio de la actividad sexual durante la adolescencia ha aumentado en el país durante los últimos años, al tiempo que aumenta el contagio de enfermedades de transmisión sexual, los casos de embarazo y la inducción del aborto entre los adolescentes. La situación resulta alarmante no sólo en términos de salud pública”¹⁹, ya que varios estudios señalan la influencia de algunos determinantes familiares que intervienen en el inicio de la actividad sexual durante la adolescencia.

En el estudio realizado por Flórez y Soto (2006), “los resultados indican que las adolescentes que viven en un hogar nuclear tienen menor probabilidad de inicio temprano de relaciones sexuales o de embarazo precoz”²⁰.

Así mismo, “los resultados confirman lo encontrado por estudios cualitativos que indican que en las familias en las que se encuentran ambos padres biológicos presentes, los adolescentes perciben niveles más altos de supervisión parental, lo cual reduce la probabilidad de asumir conductas de riesgo (como inicio de relaciones sexuales tempranas)”²¹.

“Estos resultados confirman lo planteado por varios estudios que han demostrado que la estructura de la familia, al igual que las normas y valores predominantes en la sociedad, son factores importantes en el comportamiento sexual y reproductivo de las adolescentes”²².

Suicidio en adolescentes

Otra de las problemáticas estudiadas es el suicidio en la adolescencia. Un estudio cuyo objetivo era describir las características biopsicosociales de los menores de 14 años con intento de suicidio, los métodos utilizados, las características psicológicas y la estructura y dinámica de las familias de origen; menciona que “en el grupo de 8 menores evaluados en su totalidad, las correlaciones más frecuentemente encontradas corresponden a las establecidas en otros grupos objeto de investigación y mencionadas previamente: el antecedente de un intento de suicidio previo; depresión; ausencia física del padre en prácticamente la totalidad de los casos y de la madre en 6 de los 8 menores, el antecedente de comportamiento violento con familiares, dificultades económicas entre otras”²³.

Con relación al consumo de drogas psicoactivas, un estudio realizado sobre el consumo de drogas en 763 jóvenes universitarios de estrato socioeconómico medio y alto y con un promedio de edad de 20 años muestra cómo un alto porcentaje de la población de estudiantes encuestados ha consumido alcohol²⁴; tal como se observa en la Tabla 3.

Tabla 3.

Consumo de drogas en jóvenes universitarios

Distribución de consumo de drogas	Resultado
Alcohol	74,5%
Tabaco	33,2%
Marihuana	7,1%
Éxtasis	1,8%
Opiáceos	1,5%
Cocaína	0,9%
Promedio de edad de inicio de consumo de alcohol	12 y 17 años (84,3%)
Promedio de edad de inicio de consumo de tabaco	12 y 17 años (82%)

Fuente: Cáceres, D., Salazar, M., Varela, M., y Tovar, J. (2006). Consumo de drogas en jóvenes universitarios y su relación de riesgo y protección con los factores psicosociales.

La fecundidad en la adolescencia, las ETS, el consumo de sustancias psicoactivas, el suicidio son realidades sociales que conllevan consecuencias en la sociedad; estas consecuencias son relacionadas con la deserción escolar, la desocupación o desempleo que a su vez están relacionadas con la pobreza.

“Así los resultados de este estudio sugieren que toda estrategia encaminada a reducir la incidencia del embarazo juvenil entre los estratos más pobres (y, en últimas, toda estrategia encaminada a reducir la incidencia del embarazo juvenil en el país) tiene que ir más allá de un esfuerzo de masificación del uso de anticonceptivos. Si no se modifican las perspectivas de movilidad social y económica de los grupos más pobres será muy difícil lograr avances significativos en este campo. **En conclusión, las soluciones rápidas, basadas en campañas masivas de educación sexual y distribución gratuita de anticonceptivos, no parecerían suficientes para con-**

²¹ Ibidem. p. 64.

²² Ibidem. p. 65.

²³ Campo, G., Roa, J. A., Pérez, A., Salazar, O., Piragauta, C., López, L., Ramírez, C. (2003). Intento de suicidio en niños menores de 14 años atendidos en el Hospital Universitario del Valle, Cali. *Colombia Médica*. 34, 1, p. 9-16.

²⁴ Cáceres, D., Salazar, I., Varela, M., y Tovar, J. (2006). Consumo de drogas en jóvenes universitarios y su relación de riesgo y protección con los factores psicosociales.

¹⁹ Ariza, M., Guevara, I., Matéus, A., Toledo, J. Perfil familiar de los adolescentes entre 15 y 17 años de edad y su relación con el inicio de la actividad sexual penetrativa. Proyecto de investigación no publicado. Universidad de La Sabana.

²⁰ Flórez, C.E., y Soto, V. (2006). Salud sexual y reproductiva de las adolescentes. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas, p. 64.

trolar las exorbitantes tasas de embarazo entre las jóvenes colombianas de menores recursos²⁵.

FAMILIA, EDUCACION Y POBREZA

“Varias razones para resaltar la importancia de los programas preventivos. Por ejemplo, la prevención es más económica. Los programas para la difusión del bienestar en las familias podrían reducir las cargas económicas de algunas naciones. La prevención es también más sencilla... Con el aumento de servicios cada vez más orientados hacia la prevención, es posible cambiar los patrones destructivos y perjudiciales, y ofrecer ayuda constructiva a las familias”²⁶.

Una vez determinada la importancia de la familia para el desarrollo de la persona y la sociedad, organismos internacionales han realizado las siguientes propuestas:

– “La Organización Panamericana de la Salud (OPS) reunió en el 10 de octubre de 2006 en su sede regional de Washington, D. C. a líderes y expertos en el campo de la salud mental y del suicidio. Los participantes subrayaron reiteradamente la importancia de que se dé un vigoroso impulso a todas las tareas e iniciativas encaminadas a la prevención”²⁷.

– La CEPAL (2007)²⁸ reconoce que “existen factores demográficos, familiares y laborales que han contribuido a la reducción de la pobreza durante las dos últimas décadas y que pueden seguir siendo aprovechados para continuar mejorando las condiciones de vida”.

Algunos factores mencionados por la CEPAL (2007) por su relación con la pobreza son los siguientes:

– “Por sus consecuencias sobre el bienestar futuro de las mujeres y los niños, la maternidad a temprana edad suele plantearse como una conducta que refuerza los mecanismos de reproducción intergeneracional de pobreza y de las desigualdades”²⁹.

– “El relativo aislamiento que produce la maternidad temprana con respecto a la educación y el trabajo bloquea la acumulación de activos en una etapa vital para la incorporación de capital humano y social, reduciendo de ese modo las ya escasas expectativas de movilidad social ascendente que pueden abrigar las muchachas con menores niveles educativos. Así, “la maternidad temprana parece arraigar la pobreza en las mujeres de bajos ingresos” (Buvinic, 1998).

– “Ser pobre puede llevar a la estigmatización y discriminación de las instituciones, lo cual conduce a una mayor pobreza. En el campo de la salud, las investigaciones han mostrado que el estigma contra los enfermos mentales y los portadores del VIH/SIDA conduce al aislamiento y la exclusión. La estigmatización juega un papel central en la exclusión del sistema de salud y potencia la marginación en otras esferas, como la educación y las oportunidades laborales (Joffe, 1995; Foucault, 1998)³⁰.”

Uno de los temas recurrentes en la investigación sobre la intervención temprana, dirigida por la “Carnegie Corporation” en 1991, fue el valor potencial de enseñar a los padres jóvenes a tratar de forma eficaz a sus propios hijos. A medida que los niños crecen, los padres pueden recibir la ayuda de programas que fomenten las interacciones verbales positivas de los miembros de las familias, y las respuestas positivas de los adultos a los niños. El gran desafío

es diseñar y plantear programas preventivos que desde la familia y el colegio como principales instituciones socializadoras acompañen y guíen a los hijos/alumnos en la formulación de un plan de desarrollo personal.

Los datos de las ciencias sociales demuestran que los niños experimentan la necesidad que la familia permanezca estable durante todo su período de crecimiento (Fagan, 2003)³¹. En los últimos años han proliferado diversos tipos de familia; sin embargo, Fagan (2003)³² afirma que la mejor y más completa de las formas de familia es la nuclear porque permite estabilidad y seguridad a los hijos y a los esposos. Investigaciones sobre las consecuencias del divorcio muestran el impacto de este en la disminución del ingreso familiar³³.

Estudios realizados demuestran que la familia funcional muestra los índices más bajos de violencia doméstica –hacia mujeres y niños– y también los más bajos de abuso sexual –contra mujeres y niños– (Fagan, 2003)³⁴. Investigadores han resaltado el papel educativo de los padres, y consideran la necesidad de prevenir ambientes familiares conflictivos y eliminar cualquier forma de crianza que suponga violencia hacia los hijos. A su vez, reconocen las escuelas de padres y los programas preventivos como un gran apoyo cuando existe riesgo de cualquier forma de abuso infantil³⁵.

¿Cuál sería entonces la estrategia para la reducción de la Extrema Pobreza?

La MERPD propone crear una Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza que atienda integralmente las necesidades de las familias con el fin de romper los círculos viciosos y las ayude a superar la condición de extrema pobreza, mejorar la calidad de vida y cumplir con las Metas del Milenio. Reducir la pobreza extrema implica un reto mayor. Las estrategias macroeconómicas y educativas podrían bajarla del actual 14,7% al 12,6% en 2010 y al 6,2% en 2019. Pero una Red como la que se propone permitiría reducirla aún más, al 7,2% en 2010 y al 4,8% en 2019. Para que las familias en EP puedan efectivamente superar su condición, la MERPD ha identificado unas condiciones básicas con las cuales se compromete el Estado a facilitar y apoyar su cumplimiento, pero que requieren, a la vez, del compromiso de los beneficiarios para llegar a ellas.

Una de estas condiciones, que es imperativo destacar, es la relacionada con la educación: Que los niños y jóvenes de familias en Extrema Pobreza, tengan acceso a la educación preescolar, básica y media y al mismo tiempo, garanticen su permanencia en el sistema escolar.

EDUCACION

En diversos foros internacionales y nacionales sobre desarrollo, se reconoce que la educación es uno de los instrumentos más poderosos para reducir la pobreza y la desigualdad y para sentar las bases de un desarrollo económico sostenido.

En el documento sobre la Declaración del Milenio, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), señala que:

– En el desarrollo social uno de los elementos básicos es una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión.

²⁵ Documento “Decisiones: sexo y embarazo entre las jóvenes colombianas” Alejandro Gaviria. Investigador Asociado de Fedesarrollo.

²⁶ Luciano, L’Abate, Prevention as a profession, en Prevention in Family Services, D. Mace y col., eds. (Beverly Hills, California, Sage, 1983), p. 49-61.

²⁷ <http://www.Encolombia.com/NoticieroInformativo/SaludyMedicina/Numero.htm>

²⁸ CEPAL, 2007. Capítulo I Avances en la reducción de la pobreza y desafíos de cohesión social. http://static.scribd.com/docs/427b3unbin8gh.swf?INITIAL_VIEW=width, p. 19.

²⁹ Ibidem. P. 53.

³⁰ Ibidem. p. 72.

³¹ The William H.G. FitzGerald Fellow in Family and Culture Issues. The Heritage Foundation, Washington, D. C.

³² Ibidem. p. 7.

³³ Corcoran and Chaudray, Unpublished Research Paper, Survey Research Center, University of Michigan, 1994.

³⁴ Fagan, P. (2003). The 5 basic tasks of life (and their virtues) in the person, the family and society. The William H.G. FitzGerald Fellow in Family and Culture Issues. The Heritage Foundation, Washington, D. C.

³⁵ Ramírez, M. A. (2007). Los padres y los hijos: variables de riesgo. *Revista Educación y Educadores*. 10, 2. pp. 27-37.

– **La educación es el eje del desarrollo humano.** (*Negrilla fuera del texto*).

– La violencia contra las mujeres es un problema de Derechos Humanos y desarrollo, cuya manifestación más frecuente es la violencia intrafamiliar.

– Es necesario promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer y a este respecto una de las metas es eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza escolar básica y media, lo cual exige concentrarse especialmente en la educación de las niñas.

El logro de los objetivos de la educación para todos es un paso necesario para alcanzar los objetivos del Milenio³⁶ y en ese contexto, “la educación de las madres tiene efectos importantes y bien documentados en la salud y el bienestar de la familia”³⁷.

En este marco se inscribe el Plan de Desarrollo *Visión Colombia, Segundo Centenario*, cuyas metas, como allí se establece “van de la mano con las del documento *Objetivos del Milenio (2015)* suscrito por los países miembros de las Naciones Unidas...Dentro de las tareas encabeza como primera, como prioritaria, la Revolución Educativa³⁸.

En el Foro Mundial sobre Educación de Dakar, se afirma que en combinación con buenas políticas, la educación es un factor clave para la promoción del bienestar social y la reducción de la pobreza, ya que repercute directamente en la productividad nacional, que determina a su vez en gran medida los niveles de vida y la capacidad de los países de competir en la economía mundial. **Para asegurar su plena participación en el desarrollo basado en los conocimientos, los países necesitan construir su capital humano y adaptar todo su sistema de educación a los nuevos desafíos de la economía “de aprendizaje”. La educación para todos es un primer paso necesario en este proceso. La prosperidad económica y la reducción de la pobreza mundial sólo podrán lograrse si todos los niños de todos los países tienen acceso a una educación primaria de buena calidad y pueden completar esa educación.** (*Negrilla fuera del texto*).

Si bien se reconocen las múltiples dimensiones de los objetivos en este sector, se insiste sobre todo en las dos metas internacionales del desarrollo, a saber, el logro de la educación primaria universal y la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer en este terreno.

Sin embargo, el logro de la educación para todos va más allá del acceso a la enseñanza. El aumento de la tasa de retención escolar y de los resultados del aprendizaje es igualmente importante. Las investigaciones internacionales parecen indicar que es posible que los países permanezcan atrapados en un equilibrio de bajo rendimiento hasta que su nivel de acumulación de capital humano supere los cinco o seis años de escolaridad. Una vez superado este umbral, los países logran aparentemente un crecimiento constante más alto. Las investigaciones conexas muestran también que son importantes tanto la cantidad como la calidad de la educación, pero la calidad es más importante para impulsar el crecimiento económico.

Para los países que están más atrasados, los recursos nacionales deberán complementarse con un financiamiento externo adicional considerable. La segunda dimensión es un marco de políticas adecuado. En este documento se demuestra que el costo estimado de la educación para todos sin cambios en las políticas es casi el doble que si se optara por la reforma y la mejora de la calidad. Además,

los países obtendrían rendimientos mucho más altos de las inversiones en educación, porque los cambios en las políticas mejoran los resultados del aprendizaje, lo que a su vez incrementa la fuerza de la educación. La vinculación del apoyo internacional adicional a la mejora de las políticas tiene por eso más probabilidades de aumentar el impacto global.

Se necesitarán mejoras en aspectos como el empeño del gobierno en la educación, la asignación intersectorial e intrasectorial de recursos, la equidad entre los géneros y regiones, los mecanismos institucionales de aplicación y el papel de los organismos no gubernamentales en la educación. Las políticas macroeconómicas deben incluir inversiones equilibradas en insumos complementarios como salud y nutrición, agua y saneamiento, infraestructura rural y oportunidades económicas.

Las posibilidades de aumento de la prosperidad y reducción de la pobreza que pueden lograrse mediante niveles adecuados de educación de buena calidad son suficientes para hacer que el apoyo de la educación para todos sea una prioridad importante del desarrollo mundial.

Sin embargo, los argumentos a favor de la educación para todos van más allá del crecimiento económico. La educación proporciona a las personas lo que Amartya Sen llama las “capacidades humanas” –la facultad esencial e individual de reflexionar, tomar decisiones y disfrutar de una vida mejor. La educación tiene también un poderoso efecto sinérgico en otros objetivos de desarrollo: la potenciación, la protección del medio ambiente, la mejora de la salud y el buen Gobierno. La educación de las madres tiene efectos importantes y bien documentados en la salud, el bienestar de la familia y la fecundidad. Puede esperarse que un aumento de 10 puntos porcentuales en la educación primaria de las mujeres reduzca la mortalidad infantil en 4,1 muertes por 1.000.

La educación para todos debería entenderse como la evolución de un sistema de educación a lo largo de un continuo de objetivos a más corto plazo. La primera etapa necesaria sería la terminación de cinco años completos de escolaridad. Pero la expectativa debe ser que estos objetivos se expandan a lo largo del tiempo para incluir la enseñanza secundaria básica y superior. De hecho, en la mayoría de los países es preciso mejorar el funcionamiento de la enseñanza secundaria y terciaria para alcanzar progresos sostenibles en la educación básica. La existencia de maestros y dirigentes escolares calificados y la capacidad de diseñar planes de estudios, realizar investigaciones sobre enseñanza y aprendizaje, hacer análisis económicos y aplicar una gestión eficaz figuran entre los numerosos componentes de la reforma de la educación básica que se ven obstaculizados en muchos países por las deficiencias en los niveles superiores del sistema de educación.

Para lograr progresos en la educación para todos se necesitan también un marco macroeconómico correcto y políticas complementarias en otros sectores. Las inversiones en capital humano tienen rendimientos más altos en el contexto del crecimiento y el cambio tecnológico.

En las Declaraciones de Naciones Unidas, ya citadas, se subraya que en los presupuestos de desarrollo a todos los niveles habría que asignar una elevada prioridad a las inversiones en educación.

El aumento del nivel de educación de las mujeres y las niñas contribuye a una mayor habilitación de las mujeres y al aplazamiento de la edad en que contrae matrimonio. Cuando las madres están mejor educadas, la tasa de supervivencia de sus hijos tiende a aumentar.

³⁶ Documento “Educación para unas economías dinámicas: acelerar el progreso hacia la educación para todos” Banco Mundial, 2001.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ ÁLVARO URIBE VÉLEZ. Presidente de Colombia en el prólogo al documento “Visión Colombia II Centenario, 2019.

Como una forma de contribuir a la erradicación de la pobreza se propone que los niños y jóvenes de familias en extrema pobreza, tengan acceso a la educación preescolar, básica y media y al mismo tiempo, garanticen su permanencia en el sistema escolar.

ANOTACIONES AL DOCUMENTO VISION COLOMBIA II CENTENARIO: 2019

En Colombia los Planes de Desarrollo han correspondido a políticas de Gobierno, en general más reactivas que proactivas, más represivas que promotoras, inconscultas aunque no necesariamente antidemocráticas y desconocedoras de la relación intervención estatal - reacción social. El Plan de Desarrollo “Visión Colombia II Centenario: 2019”, propone una política de Estado, proactiva, promotora, que fue socializada con sectores gremiales, sociales, políticos, académicos y regionales, y que si bien es cierto que, por estar las metas del Plan acordes con las del documento “*Objetivos de Desarrollo del Milenio*”³⁹, presenta una visión del desarrollo como perfeccionamiento humano; no es menos cierto que omite, cabe decirlo, la referencia directa a la familia como lugar de acogida y de desarrollo integral de la persona, ámbito privilegiado para la transmisión de valores y sin cuyo concurso es imposible el desarrollo integral. La consideración de la institución familiar no puede desvanecerse en el horizonte económico, sin duda importante, pero que en ocasiones sobrevalora lo productivo, desconociendo las esferas básicas del desarrollo personal y social, fundamento del verdadero desarrollo.

En el documento se precisa que “La visión del segundo centenario se erige sobre dos principios básicos:

1. Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en la libertad, tolerancia y fraternidad.
2. Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en las oportunidades y con un Estado garante de la equidad social”.

Resulta pertinente hacer la reflexión sobre los antecedentes y nuestra situación actual.

De dónde venimos

En el campo social también cabe destacar la promulgación de normas de rango constitucional que por primera vez en la historia del país consagran expresamente el derecho a la intimidad familiar, el reconocimiento de la familia como institución básica y núcleo fundamental de la vida social, el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios religiosos, la sanción a cualquier forma de violencia en la familia, el reconocimiento a la igualdad de hombres y mujeres en cuanto a derechos y oportunidades, los derechos de los niños y su prevalencia sobre los derechos de los demás, el derecho a la protección y formación integral de los adolescentes, la obligación de familia, sociedad y Estado de concurrir para proteger y asistir a las personas de la tercera edad y la obligación del Estado de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos. Estos principios constitucionales han sido desarrollados en diversas leyes.

Dónde estamos

Resulta preocupante que pese a la existencia de un marco legal en materia de familia, las leyes no se aplican, hay todavía algunos vacíos legales y falta integrar una perspectiva de familia en la legislación nacional, en la formulación de políticas y en el desarrollo de programas⁴⁰. La nueva Ley de Infancia y Adolescencia, necesita plasmarse en políticas y proyectos como el propuesto que evitan que se convierta en letra muerta.

³⁹ Cfr. Naciones Unidas, “Erradicación de la pobreza y desarrollo: los objetivos de desarrollo del Milenio” Nueva York, septiembre de 2001.

⁴⁰ Esta integración fue propuesta por el Secretario General de las Naciones Unidas en ocasión del Día Internacional de las Familias (15 de mayo de 2004).

Los índices de violencia intrafamiliar han aumentado de manera ostensible, pues aunque esta violencia se ha enfrentado con medidas legislativas punitivas, se han descuidado las propuestas de prevención por medio de la educación, la atención a las víctimas y la adecuada reinserción de los victimarios en la sociedad.

En esta violencia está inscrito el más atroz de los maltratos: el abuso sexual, en especial a los menores, cuyos índices han aumentado y cuya real incidencia es difícilmente cuantificable⁴¹.

El proceso de desintegración familiar sigue su curso, horadando los cimientos de la sociedad, ante esta situación el Estado está llamado a ejercer una función subsidiaria respecto de la intervención directa en el ámbito familiar, pero no puede sustraerse de la obligación de fortalecer la institución familiar, para que esta cumpla su sustancial deber social⁴².

Se han dado cambios en las relaciones intrafamiliares, en los patrones de nupcialidad, ha aumentado el número de rupturas conyugales, aumentan los casos de paternalización⁴³ y la reincidencia conyugal. El número creciente de casos de abandono de un núcleo familiar por parte del padre y la subsiguiente o paralela formación de uno nuevo aumenta los índices de pauperización de las familias, pues difícilmente se pueden sostener dos hogares simultáneamente.

Los cambios anotados deben entenderse como mera descripción de fenómenos sociales y en ningún caso como modelos.

Visión 2019. Propuesta para educación

Colombia, como se analizó en este documento, en su agenda de desarrollo presentada por el Gobierno Nacional en su documento Visión 2019 influye de modo directo en la educación en cuatro de sus “grandes objetivos: una economía que garantice mayor nivel de bienestar, una sociedad más igualitaria y solidaria, una sociedad de ciudadanos libres y responsables y un Estado al servicio de los ciudadanos”⁴⁴.

Los alcances en cobertura y calidad de la educación siguen siendo una prioridad en el país. “Las diferencias afectan especialmente a los grupos con menores ingresos y a los habitantes de las zonas rurales. La atención educativa de esta población es condición esencial para generar un círculo virtuoso gracias al cual los alumnos de hoy –en el futuro cabezas de hogar– puedan insertarse al mercado laboral en mejores condiciones. Múltiples investigaciones destacan el papel de la educación como el camino privilegiado para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la necesidad de concentrar los esfuerzos en los grupos de población con menores recursos. Por esta razón la educación es componente central de las estrategias del Visión Colombia 2019 para “Cerrar las brechas sociales”⁴⁵.

En el plan se incluyen igualmente las propuestas para “Construir una sociedad de ciudadanos libres y responsables”⁴⁶ a través de la

⁴¹ Según datos de Medicina Legal se observa un crecimiento en el número de casos de abuso sexual reportados a Medicina Legal, y se estima que por cada caso reportado con evidencia comprobable, hay dos o más sin evidencia y otro tanto no reportado, especialmente en jóvenes.

⁴² La investigadora Ana Rico de Alonso, en una revisión crítica de las políticas sociales y necesidades familiares en Colombia anota que “Las políticas de bienestar de las familias, que deberían garantizar los derechos ciudadanos y las condiciones óptimas de bienestar a cada individuo, son un campo marginal en la gestión pública, lo cual relega al ámbito privado de las familias, la solución a los principales problemas y necesidades que afectan a las y los ciudadanos”. (En CEPAL, Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Chile, octubre de 2005).

⁴³ La paternalización es entendida como la asunción por parte de los hijos mayores, de responsabilidades propias de los padres, respecto de los hijos menores.

⁴⁴ Ministerio de Educación Nacional. VISIÓN 2019. Educación Propuesta para discusión. Documento 4. Revolución Educativa Colombia aprende. 2006. Primera edición. www.mineducacion.gov.co.

⁴⁵ *Ibidem*. Página 8.

⁴⁶ *Ibidem*. Página 9.

formación en competencias ciudadanas para alcanzar y construir una sociedad en paz.

Esta Visión 2019 tiene un desafío que aún sigue siendo uno de los principales problemas: la deserción estudiantil. El plan de acción para lograr cobertura y calidad se quiebra y descontinúa, cuando un estudiante deja de asistir, en especial entre los 5 y los 15 años, edades en las que es obligatoria la educación. La estadística presentada en el documento Visión 2019 Educación propuesta para discusión es preocupante:

“Entre 1993 y 2005, la asistencia de los niños entre los 7 y los 11 años pasó de 85 a 92% y para los niños y jóvenes entre los 12 y los 17 años se incrementó de 68 a 78%. No obstante estos aumentos, subsisten dificultades que impiden alcanzar la cobertura universal: la insuficiencia de oferta educativa (en particular en preescolar y educación secundaria) en zonas rurales, por una parte, y por otra las altas tasas de deserción que afectan cada año a 7 de cada 100 alumnos matriculados, que aunque es un porcentaje aparentemente bajo, revela la realidad de los 500 mil niños y jóvenes que anualmente abandonan el sistema educativo, por causas económicas, desmotivación o fracaso”⁴⁷.

Otros datos interesantes se presentan, a continuación, en el cuadro de Metas de cobertura de básica y media:

Metas	2005	2010	2015	2019
Aumentar la cobertura bruta en:				
- Transición	88,1%	92%	96%	100%
- Educación Básica Primaria	111,5%	108%	106%	104%
- Educación Básica Secundaria	86,1%	90%	95%	100%
- Educación Media	64,8%	77%	89%	100%
Aumentar la cobertura neta en educación básica⁹	84%	90%	93%	95%
Disminuir la deserción en :¹⁰				
- Transición	7,4%	5%	2,5%	0%
- Básica primaria	6,4%	5%	3,5%	2%
- Básica secundaria	5,8%	4,5%	3,5%	2,5%
- Media	3,6%	3%	2,5%	2%
Disminuir la repetición en educación básica y media (Transición - 11%)	3,4%	2,6%	1,8%	1%
Incrementar los años promedio de escolaridad de la población entre 15 y 24 años¹¹	9,1 años	9,7 años	10,3 años	11 años
Reducir la tasa de analfabetismo de personas de 15 y más años¹²	8,6%	5,8%	3%	1%
Reducir la tasa de analfabetismo de personas entre los 15-24 años	3,7%	2,5%	1,3%	0%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. VISION 2019. Educación Propuesta para discusión. Documento 4. Revolución Educativa Colombia aprende. 2006. Primera edición. www.mineducacion.gov.co. Página 19.

Notas al margen de la tabla:

8. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, hay 653 mil jóvenes entre los 16 y 17 años que no asisten a una institución educativa. De ellos, tan solo el 25% terminó el nivel de media. El restante 75% corresponde a jóvenes que no tienen ningún nivel de educación (4%), que alcanzaron la primaria o aún les falta concluir (41%) y tienen algún grado de la secundaria (30%). Según la misma fuente, de total de la población de ese grupo, tan sólo 15 mil (el 2,3%) asiste a algún curso de formación para el trabajo.

9. Esta tasa resulta de dividir los matriculados desde transición hasta noveno grado con edades entre los 5 y 15 años por la población total en este rango de edad.

10. Para el cálculo de los indicadores de eficiencia interna (tasa de deserción y repitencia) no se consideró la información sobre educación de adultos. Para el cálculo de la deserción intraanual se utilizó el reporte de 2004, el cual corresponde a la promoción de 2003.

11. Fuente: Encuesta Continua de Hogares.

12. La línea de base para los dos indicadores sobre analfabetismo proviene del Censo de Población 2005.

Alcanzar las metas “sólo será posible si se mejora significativamente la retención en los niveles anteriores y si es percibida por

⁴⁷ Ibidem. Página 17.

los estudiantes y por las familias como una educación pertinente en términos de los horizontes que abre a los jóvenes”⁴⁸, y para esto es “necesario convertir la educación en una experiencia significativa en sí misma, que brinde a los estudiantes múltiples oportunidades para desarrollar su potencial y reflexionar sobre su proyecto de vida”⁴⁹.

Lo antes expuesto apunta a refrescar la consigna del Plan decenal de educación: *La educación que queremos para el país que soñamos*.

LA FORMACION CIUDADANA PARA EL DESARROLLO PERSONAL, FAMILIAR Y SOCIAL

El proyecto abarca también la formación ciudadana, no la excluye. Por el contrario se apoya en ella. Sin embargo debe tener en cuenta que el contexto rural también requiere una estrategia de formación integral.

El artículo 67 de la Constitución Nacional nos dice que la “educación formará al colombiano en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz y a la democracia...”. El artículo 14 de la Ley General de Educación, literal d), ordena cumplir con “la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y en general la formación en valores humanos”. El artículo 36 del Decreto 1860 ordena que esta enseñanza se cumplirá bajo la modalidad de Proyectos Pedagógicos. El Plan de Desarrollo 2002-2006 establece además, que “el Gobierno Nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, promoverán en los establecimientos educativos el desarrollo de las competencias ciudadanas que incluya la formación, el respeto y la práctica de los Derechos Humanos”.

Este mandato se reitera en el Plan de Desarrollo actual, el Plan Sectorial y el Plan Decenal. En cumplimiento de lo anterior el MEN diseñó los lineamientos curriculares en educación ética y valores humanos y el Programa y los estándares básicos de Competencias Ciudadanas, así como el Programa de Educación Ambiental y las orientaciones para la construcción y puesta en marcha de los proyectos pedagógicos denominados Educación para la Sexualidad y el ejercicio de la Ciudadanía y Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos.

En este sentido, la comprensión que estos proyectos tienen de una “educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros”, es el de una educación en y para los Derechos Humanos hacia la formación de sujetos de derechos, la consolidación del Estado Social de Derecho y de una cultura de Derechos Humanos.

La formación de sujetos de derechos debe tener una intencionalidad explícita de formar sujetos capaces de reconocerse a sí mismos y a los demás, de autorregularse, de construir conocimiento, de resistir y enfrentar los abusos de poder y transformar el entorno. Entonces, se concibe al sujeto de derechos como un ser autónomo, con capacidad de autodeterminación, consciente de su dignidad y orientado hacia el bien común.

Un sujeto de derechos aprende a hacer uso de sus límites y libertades, actúa solidariamente y asume los derechos como una forma de vida. Es un proceso destinado a la formación de actores políticos y sólo se es actor político en el ámbito de lo social. De esta manera, el concepto de sujeto trasciende la individualidad para constituirse en un actor colectivo.

De tal manera que educar en Derechos Humanos significa dotar a las personas de competencias ciudadanas para actuar en relación

⁴⁸ Ibidem. Página 19.

⁴⁹ Ibidem. Página 33. Tema: Mejoramiento de la calidad de la educación básica y media.

con la promoción, respeto y práctica de los Derechos Humanos que garanticen una convivencia pacífica.

De acuerdo con lo anterior, lo propuesto en este proyecto es coherente con el objetivo principal de fortalecer en los estudiantes su capacidad de decisión y de liderazgo positivo en la construcción y realización de su proyecto de vida como sujetos activos que interactúan con los otros, entendiendo esta interacción con los demás como la acción colectiva que se da en el marco del Estado Social de Derecho.

La consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho propende el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en ella; la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integralidad territorial y asegurar la convivencia pacífica.

En tal sentido, desarrollar competencias en los individuos implica la capacidad para promover la participación democrática de todos los sujetos en las decisiones que los afectan.

Por último, la construcción de una cultura de Derechos Humanos se refiere al sistema de valores, significados, representaciones, imaginarios y prácticas basados en la dignidad humana, que promueven el ejercicio, el respeto, la defensa y la protección de los derechos de la persona y de los colectivos humanos en los marcos público y privado de un Estado.

En ese sentido, el desarrollo de competencias ciudadanas implica promover el reconocimiento y valoración de la pluralidad y las diferencias, entendiendo a Colombia como un país pluriétnico y multicultural. Es por ello que el principio de no discriminación, fundamento de los Derechos Humanos, se vuelve un elemento importante para trabajar en las instituciones educativas por cuanto es necesario transformar estas prácticas culturales ancestrales desde los primeros años de vida y en los espacios de socialización de las personas como son las instituciones educativas.

“El énfasis de la formación en competencias ciudadanas es el desarrollo integral del ser humano que implica el desarrollo de las competencias comunicativas, cognitiva, emocional e integradora, las cuales favorecen el desarrollo moral.

Uno de sus objetivos es fomentar el desarrollo moral. “El desarrollo moral es el avance cognitivo y emocional que permite a las personas tomar decisiones cada vez más autónomas que reflejen preocupación por el bien común. Las competencias relacionadas con el desarrollo moral se encuentran a lo largo de la propuesta de los estándares, pues todo el tiempo se necesitan para relacionarnos con las demás personas. Así, por ejemplo, la empatía, el juicio moral para poder analizar, argumentar y dialogar sobre la vida cotidiana; la descentración; la coordinación de perspectivas y el pensamiento sistémico y complejo están estrechamente relacionados con el desarrollo moral”⁵⁰.

EL PROYECTO DE LEY Y LA LEY GENERAL DE EDUCACION

En la presente ley se propone la inclusión de la formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), y en los proyectos pedagógicos. Esta inclusión busca atender a las necesidades de los contextos particulares integrando, dentro del PEI, los proyectos pedagógicos, con el propósito de dar unidad curricular a la formación del estudiante, sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia y del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos.

En este contexto, el presente proyecto de ley procura dar cumplimiento a la Ley General de Educación respetando la autonomía de las Instituciones Educativas de acuerdo con lo prescrito en los siguientes artículos:

- Artículo 73 Proyecto Educativo Institucional, parágrafo: El PEI debe responder a situaciones y necesidades de los educandos, de la comunidad local, de la región y del país, ser concreto, factible y evaluable. Este principio de autonomía está consagrado en la Constitución Política de 1991, “Carta que sugiere la construcción de un nuevo país fundado en los principios de la democracia participativa, en el respeto y valoración a las diferencias de todo orden y en los valores de la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad. De esta manera la definición de Proyecto Educativo Institucional, del currículo y el plan de estudios de las instituciones escolares, requiere enmarcarse en los horizontes de país hacia la construcción de la democracia”. (Lineamientos Etica).

- Artículo 76 Concepto de Currículo: Currículo es el conjunto de criterios, planes de estudio, programas, metodologías, y procesos que contribuyen a la formación integral y a la construcción de la identidad cultural nacional, regional y local, incluyendo también los recursos humanos, académicos y físicos para poner en práctica las políticas y llevar a cabo el proyecto educativo institucional

- Artículo 77. (Capítulo 2° - Currículo y Plan de Estudios y Autonomía Escolar): Dentro de los límites fijados por la presente ley y el proyecto educativo institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. Las Secretarías de Educación Departamentales o Distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

- Artículo 78. *Regulación del currículo.* El Ministerio de Educación diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y en la educación formal establecerá los indicadores de logro para cada grado de los niveles educativos... Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso 1° de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración. Cuando haya cambios significativos en el currículo, el rector de la institución educativa oficial o privada lo presentará a la SED o Distrital, para que esta verifique los requisitos establecidos en la presente ley.

FORMACION DE DIRECTIVOS DOCENTES Y DE DOCENTES

Debido a que la propuesta incluye la formación de directivos docentes y docentes es necesario abordar los lineamientos existentes en el marco de la Ley General de Educación. La propuesta busca estándares de calidad y de cubrimiento y por esto organiza esta formación con apoyo de las Escuelas Normales Superiores y de las universidades con programas de educación acreditados.

En la Ley 115 de 1994 y en el Decreto 709 de 1996 se explicitan las condiciones, finalidades y modalidades de la formación de maestros, tanto inicial como en servicio. Para el caso específico de formación para la promoción de la ciudadanía se insiste en que sea

⁵⁰ Estándares Básicos de Competencias. MEN. 2005.

parte de los programas de formación inicial de maestros, por cuanto estos temas y actitudes no son exclusivos de un área, sino deben ser acciones de la vida cotidiana en diferentes contextos y, en particular, en el contexto escolar. Todos los docentes y directivos deben tener una formación básica desde el pregrado y los ciclos de formación complementaria de las Escuelas Normales Superiores, dentro de la autonomía que les es concedida a estas instituciones desde la Ley General de Educación, que les permita contribuir a la construcción de ambientes propicios en la institución para el desarrollo de esta formación ciudadana, en los términos que se expresan en los estándares básicos de competencias ciudadanas.

Frente a la formación en servicio, en los planes de formación territorial de cada Secretaría de Educación certificada se incluyen los programas que responden a las necesidades de formación de los docentes adscritos a la misma. Es común que entre las necesidades de formación se incluyan aspectos que apuntan a la promoción de la ciudadanía en los estudiantes; sin embargo, dentro de la autonomía concedida a cada entidad territorial certificada tienen la potestad de seleccionar los programas de formación que se acomodan más a sus necesidades y expectativas, independientemente de la entidad que los ofrezca, inclusive el Ministerio de Educación Nacional.

FORMACION DE FAMILIAS Y MADRES COMUNITARIAS

Con relación a la formación y participación de los padres de familia el Ministerio de Educación expidió el Decreto 1286 de abril de 2005, por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones. Este proyecto apunta a aprovechar estos espacios y así vincular y articular la propuesta con la formación de los padres y madres de familia.

Corresponde al ICBF establecer los lineamientos sobre la formación de las madres comunitarias, padres de familia y demás miembros de las mismas, que participan en los programas de esa entidad. Sin embargo, el proyecto lo que busca es ampliar esa cobertura y la posibilidad de trabajar conjuntamente con los padres y madres de familia por el desarrollo integral de sus niños, niñas y adolescentes a través de proyectos de vida.

CONCLUSIONES SOBRE DESARROLLO, POBREZA, EDUCACION Y FAMILIA

A modo de resumen se destacan las siguientes conclusiones a partir de lo anotado en párrafos anteriores:

1. Múltiples investigaciones destacan el papel de la educación como el camino privilegiado para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la necesidad de concentrar los esfuerzos en los grupos de población con menores recursos⁵¹.
2. La familia debe constituirse en el actor prioritario del desarrollo personal de sus integrantes y debe contar con el acompañamiento del establecimiento educativo en su formación, desde acciones complementarias y eficaces, enmarcadas en el Proyecto Educativo Institucional (PEI)⁵².
3. Es imprescindible mejorar significativamente la retención de estudiantes en los niveles de educación escolar.
4. Esto sólo es posible si la educación es percibida por los estudiantes y por las familias como una educación pertinente en términos de los horizontes que abre a los jóvenes⁵³.

5. Es necesario convertir la educación en una experiencia significativa en sí misma, que brinde a los estudiantes múltiples oportunidades para desarrollar su potencial y reflexionar sobre su proyecto de vida⁵⁴.

6. Para alcanzar esta meta se requiere un *docente con fortalezas en lo pedagógico y disciplinar; sensible a la problemática social, en permanente proceso de cualificación y actualización; reconocido por su desempeño y proyección*⁵⁵.

7. La educación es uno de los instrumentos más poderosos para reducir la pobreza y la desigualdad y para sentar las bases de un desarrollo económico sostenido.

8. El principal objetivo de desarrollo social es la erradicación de la pobreza.

9. Es necesario poner al ser humano en el centro del desarrollo y orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas.

10. El verdadero desarrollo no puede consistir en una mera acumulación de riquezas o en la mayor disponibilidad de bienes y servicios; no se reduce al simple crecimiento económico, el verdadero desarrollo es el de todos los hombres y de todo el hombre, por ende, toma en consideración la dimensión social, cultural y espiritual del ser humano.

Hay que tener en cuenta que la estructura básica se tomó del proyecto presentado por la doctora Adriana Gutiérrez, pues una vez realizado el análisis correspondiente se llegó a la conclusión que sus aportes y precisiones fueron muy acertadas e intentar cambiarlas o suprimirlas, sería desnaturalizar esta iniciativa.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Luego de una revisión con el propósito de ajustar más el texto a los objetivos trazados por el proyecto de ley, se realizaron algunas modificaciones.

Debemos partir que el problema sustancial sobre el cual se cierne el objeto principal de este proyecto, esto es, el desarrollo personal, familiar y social centrado en el desarrollo de la persona.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la educación es un mecanismo por medio del cual se puede llegar a establecer una paz duradera y estable, en la cual niños, niñas y adolescentes aceptando su condición de iguales entre sí⁵⁶, encuentren soluciones a sus problemas siempre desde la vía de la paz y la enseñanza y nunca desde la violencia por cuanto en ellos está la esperanza de desarrollo de un país necesitado de justicia, igualdad y equidad, es por esto que se hace necesario un proyecto de estas características.

Además, hay que tener claro que este es un proceso de vital importancia en el que intervienen las madres comunitarias, la familia de los niños, niñas y adolescentes y las instituciones educativas quienes se constituyen en parte y garante de la consecución de los fines de este proyecto de ley siempre dentro de un marco de la afectividad.

Otro factor importante es el hecho de que la educación es una herramienta para la formación ciudadana que cuenta con un marco jurídico amplio dentro del que destacamos el artículo 67 Constitucional, el literal d) del artículo 14 de la Ley General de Educación, el artículo 36 del Decreto 1860, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y el Plan Nacional de Desarrollo actual. Este, es un marco jurídico orientador, desde una educación desde los Derechos Humanos y hacia la formación de sujetos de derechos, la consolidación de Estado Social y Democrático de Derecho.

⁵¹ Ibidem. Página 8.

⁵² Plan Decenal de Educación 2006-2016. Pacto social por la educación. www.plan-decenal.edu.co Página 50.

⁵³ Ministerio de Educación Nacional. VISION 2019. Educación Propuesta para discusión. Documento 4. Revolución Educativa Colombia Aprende. 2006. Primera edición. www.mineducacion.gov.co. Página 19

⁵⁴ Ibidem. Página 33.

⁵⁵ Plan Decenal de Educación 2006-2016. Pacto Social por la Educación. www.plandecenal.edu.co Página 22.

⁵⁶ Igualdad entendida como la aceptación respetuosa de sus diferencias culturales y sociales.

En ese sentido el desarrollo de competencias ciudadanas implica promover el reconocimiento y valoración de la pluralidad y las diferencias, entendiendo a Colombia como un país pluriétnico y multicultural.

Nos parece también que la aplicación de esta norma sin los imperativos legales contenidos en la expresión OBLIGATORIO, hacen que la norma tenga mucho más aceptación y así será más trabajada por los actores que les corresponde intervenir y en particular a los docentes y directivos docentes.

Por lo anterior, y por las consideraciones analizadas del presente proyecto, se realizaron las siguientes modificaciones:

Dentro del texto del proyecto de conformidad con el Código de la Infancia y la Adolescencia se modifica para referirnos a los niños, niñas y adolescentes.

Fruto de la revisión técnica del proyecto de ley, se adicionan dos artículos los números 5° y 6°, que describen la formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), y en los proyectos pedagógicos ambiente de las instituciones educativas facilitadoras de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un proyecto de vida.

Se adiciona igualmente, el desarrollo de las competencias básicas reseñando en especial el desarrollo de las competencias ciudadanas reconociendo la pluralidad y las diferencias de nuestra Colombia y fortaleciendo la capacidad de decisión y liderazgo de nuestros niños, niñas y adolescentes.

Modificar el título del proyecto el cual será así: “Por medio de la cual se establece la formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes, a través de un proyecto de vida que se constituye en eje vinculante y articulado de los actores comprometidos con la formación, en los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía, para el ejercicio responsable de la autonomía y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente ley, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución *Política*, propone la formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes, a través de un Proyecto de Vida que se constituye en eje vinculante y articulado de los actores comprometidos con la formación, en los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía, para el ejercicio responsable de la autonomía.

Define las metas, objetivos y organización del Proyecto de Vida, de la formación y cualificación de los docentes como facilitadores y de los mecanismos de participación de la familia y las madres comunitarias, como principales responsables de la formación de niños, niñas y adolescentes.

El artículo 2° quedará así:

Artículo 2°. *Formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes.* La formación para el desarrollo personal, familiar y social, de niños, niñas y adolescentes, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros y su diversidad individual, social y cultural, comprende una serie de experiencias significativas, diseñado para brindar a los estudiantes oportunidades para fortalecer su capacidad de decisión y de liderazgo positivo a través de la construcción y realización de su Proyecto de Vida que le dé sentido a su consolidación como niño, niña o adolescente y como ciudadano que interactúa con

otros. Como fundamento de la formación ciudadana, está centrado en la educación de sujetos de derechos, la consolidación del Estado Social de Derecho y la construcción de una cultura propia. Comprende el reconocimiento y valoración de la pluralidad y las diferencias; la participación y responsabilidad democrática; y la promoción de la convivencia, la no violencia y la paz.

El artículo 3° quedará así:

Artículo 3°. *Metas de la formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida. Las metas de formación serán:*

1. Metas para el desarrollo personal: el autoconocimiento; el establecimiento de metas de desarrollo de la personalidad; la autonomía responsable, como proceso continuo de madurez, que lo posibilite para la toma de decisiones, que estimule el liderazgo positivo y el pensamiento empresarial que habilitan la inclusión del estudiante en un mundo globalizado; la responsabilidad consigo mismo, con los otros, con el entorno y con el ambiente; el compromiso con los resultados de autoperfeccionamiento y crecimiento en aspectos de su formación básica, académica y humana.

2. Metas para el desarrollo familiar: que promuevan el desarrollo moral y de la afectividad, la valoración de sus sentimientos y el crecimiento de valores familiares en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

3. Metas para el desarrollo social:

3.1 Metas para la formación ciudadana: la construcción de sujetos de derechos con capacidad para actuar como ciudadanos activos en las decisiones que los afectan; el desarrollo de competencias cognitivas, emocionales y comunicativas, que favorezcan una cultura que propenda por el desarrollo personal, social y colectivo basado en el respeto de los Derechos Humanos; el fomento del desarrollo ético y político; la promoción de la convivencia y la paz; de la participación y la responsabilidad democrática, para la consolidación del Estado Social de Derecho; y de la pluralidad, la identidad y la valoración de las diferencias humanas hacia la construcción de una cultura de respeto por los Derechos Humanos.

3.2 Metas para la formación en la no violencia y en la prevención de formas de violencia: respeto por los valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que permitan resolver cualquier conflicto por medios pacíficos y con un espíritu de respeto por la dignidad humana. Trato respetuoso y considerado con los demás, especialmente hacia quienes presentan discapacidades, vulnerabilidad o capacidades sobresalientes.

El artículo 4° quedará así:

Artículo 4°. *Objetivos de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un proyecto de vida.* Los objetivos de la Formación para el Desarrollo Personal, Familiar y Social a través de un Proyecto de Vida, responden a la formación e interiorización de valores humanos característicos de la formación ética y moral, al desarrollo de competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras, las cuales facilitan a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de una ciudadanía comprometida, respetuosa de las diferencias y defensora del bien común, que contribuya a construir sociedades más equitativas y justas. Será propósito fundamental crear escenarios que vinculen y articulen a los actores responsables del proceso de formación: docentes, padres de familia y los mismos niños, niñas y adolescentes.

Los objetivos específicos de la Formación para el Proyecto de Vida para el Desarrollo Personal, Familiar y Social son los siguientes:

1. Determinar las necesidades de formación de acuerdo con el perfil y las competencias personales que aspiran alcanzar los estudiantes en cada institución educativa.

2. Identificar los factores que determinan el Proyecto de Vida personal de los *niños, niñas y adolescentes*, de acuerdo con los valores de su tradición cultural y social.

3. Diseñar una ruta de acuerdo con las dimensiones y fases de la formación personal, familiar, comunitaria y social de los *niños, niñas y adolescentes*.

4. Proponer que durante su etapa escolar *niños, niñas y adolescentes* descubran la manera de beneficiarse a través de un proyecto de vida personal.

5. Proporcionar a las familias, a los docentes, a los orientadores y a los *niños, niñas y adolescentes*, espacios para reflexionar, tomar decisiones y aprender a planear y disfrutar de una vida mejor.

El artículo 5° quedará así:

Artículo 5°. *La formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y en los proyectos pedagógicos. El Ministerio de Educación Nacional y las instituciones educativas promoverán la inclusión de la Formación para el Desarrollo Personal, Familiar y Social a través de un Proyecto de Vida, atendiendo a las necesidades de los contextos particulares. El Proyecto Educativo Institucional responderá a los contextos y problemáticas de los estudiantes y de la comunidad. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, que incluye formación ciudadana y formación para la No violencia y para la prevención de toda forma de violencia, deberán integrar los proyectos pedagógicos, con el propósito de dar unidad curricular a la formación de los niños, niñas y adolescentes, sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia y del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos.*

El artículo 6° quedará así:

Artículo 6°. *Ambiente de las instituciones educativas facilitadoras de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. Lograr que las instituciones educativas se organicen con principios democráticos y promuevan ambientes de confianza de manera que los niños, niñas y adolescentes: sean capaces de argumentar y tomar decisiones conscientes y críticas, en especial en situaciones de conflicto; tengan la capacidad de identificar las consecuencias de sus acciones tanto para sí mismos como para los demás; consideren los argumentos de quienes tienen posturas diferentes a las propias, e identifiquen y valoren la diversidad cultural; reconozcan el papel que juegan sus emociones en la toma de decisiones y actúen con respeto a unos principios de bien común; interactúen pacíficamente en una sociedad que se reconstruye en medio de distintas violencias; se planteen como un reto sus propios proyectos de vida comprometidos con una transformación paulatina hacia una sociedad más equitativa y justa y, participen activamente dentro de la sociedad democrática, con principios de legalidad.*

El artículo 7° quedará así:

Artículo 7°. *Espacios de formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida está dirigida a los niveles de Preescolar, Básica y Media y ofrece unos principios articuladores (éticos, estéticos y políticos) que se trabajan en cada nivel y ciclo de educación, de acuerdo con el contexto educativo. Esta formación se organizará por grupos de grados según el desarrollo y la edad de los estudiantes. La vinculación y articulación de los padres de familia se instaurará desde el nivel Preescolar hasta la Educación Básica y Media, abriendo espacios de acuerdo con las posibilidades y necesidades del contexto escolar.*

El artículo 8° quedará así:

Artículo 8°. *Formación de docentes facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación de docentes para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, en concordancia con lo expresado en la Ley 115 de 1994 y en el Decreto 709 de 1996, deberá atender de manera armónica la formación pedagógica, la formación disciplinaria específica, la formación científica e investigativa y la formación ontológica y en valores.*

Esta formación se desarrollará como parte integrante de los programas de formación inicial de docentes, con especial énfasis en los programas orientados hacia ética y valores, constitución y democracia y ciencias sociales. Las Facultades de Educación y las Escuelas Normales Superiores en el ciclo de formación complementaria, dentro de su autonomía institucional, definirán las temáticas, estrategias metodológicas y de evaluación pertinentes para la inclusión de esta formación en sus planes de estudio.

También se desarrollarán programas de formación permanente para la actualización y el mejoramiento profesional de los docentes para la promoción de los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía y para el ejercicio responsable de la autonomía, con especial prioridad para los docentes que orientan las áreas de ética y valores, constitución y democracia y ciencias sociales. Estos programas podrán ser ofrecidos por el Ministerio de Educación Nacional, instituciones y entidades de carácter académico, científico o investigativo, de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994, en el Decreto 709 de 1996 y en la presente ley.

Corresponde a las Secretarías de Educación la inclusión de estos programas en los planes de formación territorial respectivos, con el aval académico, pedagógico y didáctico del comité territorial de capacitación.

El artículo 9° quedará así:

Artículo 9°. *Temáticas generales para formación de docentes como coordinadores y facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación de docentes como facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, propone como eje formativo la satisfacción de las necesidades formativas humanas, investigativas, educativas y pedagógicas del docente u orientador y sus núcleos son los siguientes:*

1. Formación humana: desarrollo individual, social y profesional como ser humano. Proyecto de Vida del Docente.
2. Formación en Institución Familiar: Fundamentos naturales de la institución familiar; Fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos y relaciones conyugales.
3. Formación educativa: Proyecto Educativo Institucional; marco de referencia de acuerdo con la región y con la institución en la cual trabaja.
4. Formación en acompañamiento a las familias y a los estudiantes: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia. Proyecto de vida para estudiantes según las edades.
5. Formación pedagógica: trabajo en el aula; competencias.
6. Formación ética: formación de sí mismo como ser cultural, social, trascendente y ética de los principios. El niño y el adolescente como sujetos de derechos históricos y culturales.
7. Formación estética: como la idea de la concepción del ser sensible conectado a la estructura de las cosas o los acontecimientos, que permite discernir dentro del universo lo que realmente resulta imprescindible para nuestra propia autoestima, como una emana-

ción interior, una fusión con lo otro y con los otros. La estética es de esta forma una viabilidad de confrontación. Como un juego de contrarios simultáneos y complementarios.

8. Formación política: la pedagogía siempre es política, y la política y pedagogía establecen una relación de carácter cultural y social.

El artículo 10 quedará así:

Artículo 10. Instituciones acreditadas como formadoras de docentes coordinadores y facilitadores de la formación para un proyecto de vida centrado en el desarrollo personal, familiar y social. De acuerdo con lo establecido en la Ley 115, artículo 112 corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior generar las propuestas de formación a través de un curso que satisfaga lo establecido en el artículo 9° de la presente ley.

El artículo 11 quedará así:

Artículo 11. Formación de familias y madres comunitarias facilitadoras de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, como eje vinculante y articulador, refuerza la directa colaboración de la familia, como principal responsable del proceso de formación de sus integrantes. La participación de la familia y del personal de los hogares comunitarios, acompañados por la respectiva madre comunitaria, se garantiza a través de espacios de formación organizados con este fin en la Institución Educativa.

El artículo 12 quedará así:

Artículo 12. Temáticas generales para la formación de las familias y madres comunitarias. La formación de las familias y de las madres comunitarias, tiene como eje formativo el que cada familia descubra la naturaleza de su ser, acepte su misión y asuma las responsabilidades que le corresponden. Los núcleos formativos son:

1. Conocimientos: Fundamentos naturales de la institución familiar; Fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos y relaciones conyugales.

2. Acompañamiento a las familias: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia.

3. Acción social y efecto cultural: conformación de grupos de apoyo a las familias, proyección y responsabilidad social con otras familias menos favorecidas.

Parágrafo 1°. Las universidades y escuelas normales superiores que han asumido el desafío de generar programas de formación de familias propondrán diplomados o cursos, conferencias y talleres con expertos en familia para desarrollar los núcleos de conocimientos fundamentales sobre la familia y sobre Proyecto Familiar. Los ofrecerán a docentes u orientadores y familias que aspiren a comprometerse con este proyecto.

Parágrafo 2°. Los docentes u orientadores que se han capacitado inician talleres de formación con las familias, en su institución educativa, en las temáticas sobre objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia y sobre la acción social y el efecto cultural.

El artículo 13 quedará así:

Artículo 13. Seguimiento y evaluación de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. El Ministerio de Educación Nacional, promoverá el seguimiento y evaluación de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto Personal de Vida, en las Secretarías de Educación e Instituciones Educativas, teniendo en cuenta las competencias e instancias de responsabilidad de cada una de ellas.

El artículo 14 quedará así:

Artículo 14. Divulgación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional coordinará la realización de diferentes actividades de difusión de la naturaleza y alcances de la presente ley.

Es necesario señalar que gracias a la colaboración del Ministerio de Educación Nacional, Universidad de la Sabana, Red PAPAZ, Asociación para la Enseñanza ASPAEN y la Normal Superior de Caldas, se realizaron los ajustes y precisiones antes anotados que enriquecieron el presente proyecto.

Proposición

Dese primer debate favorable al Proyecto de ley número 056 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones. "Ley de la Esperanza", con pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece la formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes, a través de un proyecto de vida que se constituye en eje vinculante y articulado de los actores comprometidos con la formación, en los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía, para el ejercicio responsable de la autonomía y se dictan otras disposiciones.

"Ley de la Esperanza".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente ley, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, propone la formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes, a través de un Proyecto de Vida que se constituye en eje vinculante y articulado de los actores comprometidos con la formación, en los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía, para el ejercicio responsable de la autonomía.

Define las metas, objetivos y organización del Proyecto de Vida, de la formación y cualificación de los docentes como facilitadores y de los mecanismos de participación de la familia y las madres comunitarias, como principales responsables de la formación de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 2°. Formación para el desarrollo personal, familiar y social de niños, niñas y adolescentes. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, de niños, niñas y adolescentes, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros y su diversidad individual, social y cultural, comprende una serie de experiencias significativas, diseñado para brindar a los estudiantes oportunidades para fortalecer su capacidad de decisión y de liderazgo positivo a través de la construcción y realización de su Proyecto de Vida que le dé sentido a su consolidación como niño, niña o adolescente y como ciudadano que interactúa con otros. Como fundamento de la formación ciudadana, está centrado en la educación de sujetos de derechos, la consolidación del Estado Social de Derecho y la construcción de una cultura propia.

Comprende el reconocimiento y valoración de la pluralidad y las diferencias; la participación y responsabilidad democrática; y la promoción de la convivencia, la no violencia y la paz.

Artículo 3°. Metas de la formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida. Las metas de formación serán:

4. Metas para el desarrollo personal: el autoconocimiento; el establecimiento de metas de desarrollo de la personalidad; la autonomía responsable, como proceso continuo de madurez, que lo posibilite para la toma de decisiones, que estimule el liderazgo positivo y el pensamiento empresarial que habilitan la inclusión del estudiante en un mundo globalizado; la responsabilidad consigo mismo, con los otros, con el entorno y con el ambiente; el compromiso con los resultados de autoperfeccionamiento y crecimiento en aspectos de su formación básica académica y humana.

5. Metas para el desarrollo familiar: que promuevan el desarrollo moral y de la afectividad, la valoración de sus sentimientos y el crecimiento de valores familiares en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

6. Metas para el desarrollo social:

3.1 Metas para la formación ciudadana: la construcción de sujetos de derechos con capacidad para actuar como ciudadanos activos en las decisiones que los afectan; el desarrollo de competencias cognitivas, emocionales y comunicativas, que favorezcan una cultura que propenda por el desarrollo personal, social y colectivo basado en el respeto de los Derechos Humanos; el fomento del desarrollo ético y político; la promoción de la convivencia y la paz; de la participación y la responsabilidad democrática, para la consolidación del Estado Social de Derecho; y de la pluralidad, la identidad y la valoración de las diferencias humanas hacia la construcción de una cultura de respeto por los Derechos Humanos;

3.2 Metas para la formación en la no violencia y en la prevención de formas de violencia: respeto por los valores, actitudes, comportamientos y estilos de vida que permitan resolver cualquier conflicto por medios pacíficos y con un espíritu de respeto por la dignidad humana. Trato respetuoso y considerado con los demás, especialmente hacia quienes presentan discapacidades, vulnerabilidad o capacidades sobresalientes.

Artículo 4°. Objetivos de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. Los objetivos de la Formación para el Desarrollo Personal, Familiar y Social a través de un Proyecto de Vida, responden a la formación e interiorización de valores humanos característicos de la formación ética y moral, al desarrollo de competencias cognitivas, emocionales, comunicativas e integradoras, las cuales facilitan a los niños, niñas y adolescentes el ejercicio de una ciudadanía comprometida, respetuosa de las diferencias y defensora del bien común, que contribuya a construir sociedades más equitativas y justas. Será propósito fundamental crear escenarios que vinculen y articulen a los actores responsables del proceso de formación: docentes, padres de familia y los mismos niños, niñas y adolescentes.

Los objetivos específicos de la Formación para el Proyecto de Vida para el Desarrollo Personal, Familiar y Social son los siguientes:

1. Determinar las necesidades de formación de acuerdo con el perfil y las competencias personales que aspiran alcanzar los estudiantes en cada institución educativa.

2. Identificar los factores que determinan el Proyecto de Vida personal de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los valores de su tradición cultural y social.

3. Diseñar una ruta de acuerdo con las dimensiones y fases de la formación personal, familiar, comunitaria y social de los niños, niñas y adolescentes.

4. Proponer que durante su etapa escolar niños, niñas y adolescentes descubran la manera de beneficiarse a través de un proyecto de vida personal.

5. Proporcionar a las familias, los docentes, los orientadores y los niños, niñas y adolescentes, espacios para reflexionar, tomar decisiones y aprender a planear y disfrutar de una vida mejor.

Artículo 5°. La formación para el desarrollo personal, familiar y social a través de un proyecto de vida en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y en los proyectos pedagógicos. El Ministerio de Educación Nacional y las instituciones educativas promoverán la inclusión de la Formación para el Desarrollo Personal, Familiar y Social a través de un Proyecto de Vida, atendiendo a las necesidades de los contextos particulares. El Proyecto Educativo Institucional responderá a los contextos y problemáticas de los estudiantes y de la comunidad. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, que incluye formación ciudadana y formación para la No violencia y para la prevención de toda forma de violencia, deberán integrar los proyectos pedagógicos, con el propósito de dar unidad curricular a la formación de los niños, niñas y adolescentes, sin perjuicio de las garantías constitucionales de libertad de conciencia y del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos.

Artículo 6°. Ambiente de las instituciones educativas facilitadoras de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. Lograr que las instituciones educativas se organicen con principios democráticos y promuevan ambientes de confianza de manera que los niños, niñas y adolescentes sean capaces de argumentar y tomar decisiones conscientes y críticas, en especial en situaciones de conflicto; tengan la capacidad de identificar las consecuencias de sus acciones tanto para sí mismos como para los demás; consideren los argumentos de quienes tienen posturas diferentes a las propias, e identifiquen y valoren la diversidad cultural; reconozcan el papel que juegan sus emociones en la toma de decisiones y actúen con respeto a unos principios de bien común; interactúen pacíficamente en una sociedad que se reconstruye en medio de distintas violencias; se planteen como un reto sus propios proyectos de vida comprometidos con una transformación paulatina hacia una sociedad más equitativa y justa y participen activamente dentro de la sociedad democrática, con principios de legalidad.

Artículo 7°. Espacios de formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida está dirigida a los niveles de Preescolar, Básica y Media y ofrece unos principios articuladores (éticos, estéticos y políticos) que se trabajan en cada nivel y ciclo de educación, de acuerdo con el contexto educativo. Esta formación se organizará por grupos de grados según el desarrollo y la edad de los estudiantes. La vinculación y articulación de los padres de familia se instaurará desde el nivel Preescolar hasta la Educación Básica y Media, abriendo espacios de acuerdo con las posibilidades y necesidades del contexto escolar.

Artículo 8°. Formación docentes facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación de docentes para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, en concordancia con lo expresado en la Ley 115 de 1994 y en el Decreto 709 de 1996, deberá atender de manera armónica la formación pedagógi-

ca, la formación disciplinaria específica, la formación científica e investigativa y la formación ontológica y en valores.

Esta formación se desarrollará como parte integrante de los programas de formación inicial de docentes, con especial énfasis en los programas orientados hacia ética y valores, constitución y democracia y ciencias sociales. Las Facultades de Educación y las Escuelas Normales Superiores en el ciclo de formación complementaria, dentro de su autonomía institucional, definirán las temáticas, estrategias metodológicas y de evaluación pertinentes para la inclusión de esta formación en sus planes de estudio.

También se desarrollarán programas de formación permanente para la actualización y el mejoramiento profesional de los docentes para la promoción de los valores fundamentales de dignidad humana, afectividad y ciudadanía y para el ejercicio responsable de la autonomía, con especial prioridad para los docentes que orientan las áreas de ética y valores, constitución y democracia y ciencias sociales. Estos programas podrán ser ofrecidos por el Ministerio de Educación Nacional, instituciones y entidades de carácter académico, científico o investigativo, de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994, en el Decreto 709 de 1996 y en la presente ley.

Corresponde a las Secretarías de Educación la inclusión de estos programas en los planes de formación territorial respectivos, con el aval académico, pedagógico y didáctico del comité territorial de capacitación.

Artículo 9°. Temáticas generales para formación de docentes como coordinadores y facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación de docentes como facilitadores de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, propone como eje formativo la satisfacción de las necesidades formativas humanas, investigativas, educativas y pedagógicas del docente u orientador y sus núcleos son los siguientes:

1. Formación humana: desarrollo individual, social y profesional como ser humano. Proyecto de Vida del Docente.
2. Formación en Institución Familiar: Fundamentos naturales de la institución familiar; Fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos y relaciones conyugales.
3. Formación educativa: Proyecto Educativo Institucional; marco de referencia de acuerdo con la región y con la institución en la cual trabaja.
4. Formación en acompañamiento a las familias y a los estudiantes: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia. Proyecto de vida para estudiantes según las edades.
5. Formación pedagógica: trabajo en el aula; competencias.
6. Formación ética: formación de sí mismo como ser cultural, social, trascendente y ética de los principios. El niño y el adolescente como sujetos de derechos históricos y culturales.
7. Formación estética: como la idea de la concepción del ser sensible conectado a la estructura de las cosas o los acontecimientos, que permite discernir dentro del universo lo que realmente resulta imprescindible para nuestra propia autoestima, como una emanación interior, una fusión con lo otro y con los otros. La estética es de esta forma una viabilidad de confrontación. Como un juego de contrarios simultáneos y complementarios.
8. Formación política: la pedagogía siempre es política, y la política y pedagogía establecen una relación de carácter cultural y social.

Artículo 10. Instituciones acreditadas como formadoras de docentes coordinadores y facilitadores de la formación para un Proyecto de Vida centrado en el desarrollo personal, familiar y social. De acuerdo con lo establecido en la Ley 115, artículo 112 corresponde a las universidades y a las demás instituciones de educación superior generar las propuestas de formación a través de un curso que satisfaga lo establecido en el artículo 9° de la presente ley.

Artículo 11. Formación de familias y madres comunitarias facilitadoras de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. La formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida, como eje vinculante y articulador, refuerza la directa colaboración de la familia, como principal responsable del proceso de formación de sus integrantes. La participación de la familia y del personal de los hogares comunitarios, acompañados por la respectiva madre comunitaria, se garantiza a través de espacios de formación organizados con este fin en la Institución Educativa.

Artículo 12. Temáticas generales para la formación de las familias y madres comunitarias. La formación de las familias y de las madres comunitarias, tiene como eje formativo el que cada familia descubra la naturaleza de su ser, acepte su misión y asuma las responsabilidades que le corresponden. Los núcleos formativos son:

1. Conocimientos: Fundamentos naturales de la institución familiar; Fundamentos de antropología, psicología y pedagogía en educación de los hijos y relaciones conyugales.
2. Acompañamiento a las familias: Proyecto familiar; objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia.
3. Acción social y efecto cultural: conformación de grupos de apoyo a las familias, proyección y responsabilidad social con otras familias menos favorecidas.

Parágrafo 1°. Las universidades y escuelas normales superiores que han asumido el desafío de generar programas de formación de familias propondrán diplomados o cursos, conferencias y talleres con expertos en familia para desarrollar los núcleos de conocimientos fundamentales sobre la familia y sobre proyecto familiar. Los ofrecerán a docentes u orientadores y familias que aspiren a comprometerse con este proyecto.

Parágrafo 2°. Los docentes u orientadores que se han capacitado inician talleres de formación con las familias, en su institución educativa, en las temáticas sobre objetivos formativos comunes de la institución educativa y de la familia y sobre la acción social y el efecto cultural.

Artículo 13. Seguimiento y evaluación de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto de Vida. El Ministerio de Educación Nacional, promoverá el seguimiento y evaluación de la formación para el desarrollo personal, familiar y social, a través de un Proyecto Personal de Vida, en las Secretarías de Educación e Instituciones Educativas, teniendo en cuenta las competencias e instancias de responsabilidad de cada una de ellas.

Artículo 14. Divulgación. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional coordinará la realización de diferentes actividades de difusión de la naturaleza y alcances de la presente ley.

Artículo 15. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2008 SENADO

*por la cual se crea el Programa Nacional de Formación
Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República de Colombia, y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 157 de 2008 Senado, *por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

“Cuando en un conjunto de elementos comienzan a conservarse ciertas relaciones, se abre espacio para que todo lo demás cambie en torno a las relaciones que se conservan”.

¿QUE QUEREMOS DE LA EDUCACION?

Humberto Maturana

El proyecto de ley de la referencia propende por avanzar normativamente hacia una educación de calidad que permita el desarrollo en conjunto de la sociedad colombiana. Tal y como lo establecen los estudios realizados por la Procuraduría, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD¹, organizaciones sociales e instancias académicas reconocidas a nivel nacional, la persistencia de condiciones de exclusión y marginación de amplios sectores de la población en Colombia impiden el desarrollo de las capacidades de la sociedad en su conjunto. La exclusión, “que supone la incapacidad para integrarse efectivamente al consumo y la producción, así como la no incorporación progresiva a la comunidad social y política” de un conjunto amplio de colombianos, estaría dando lugar a una ruptura de lo social, donde se diluyen el sentido de pertenencia y las posibilidades de construir consensos sobre la base de un orden simbólico compartido. Buscamos avanzar con este proyecto de ley en procesos colectivos que converjan en desarrollo a escala humana para el mundo de la vida.

Para los excluidos, la incapacidad de acceder al disfrute de sus redes sociales y la falta de acceso a bienes y servicios, así como a la deliberación de los asuntos públicos, ocasiona serios problemas de autoestima, en tanto parecen condenados a vivir en medio de la zozobra y estigma de vivir del asistencialismo. Hablar de exclusión supone tomar en consideración un fenómeno multidimensional, que va mucho más allá de lo puramente económico pues supone el apartamiento o la falta de capacidades en múltiples ámbitos de la experiencia del ser humano. En tanto supone la incapacidad para incorporarse a los espacios y los ritmos de la comunidad social y política, la exclusión produce la acumulación gradual de desventajas por parte de los individuos, lo que tiende a inhabilitarlos gradualmente en otros lugares.

Dada su complejidad, no resulta nada fácil hacerle frente a la exclusión en un país como el nuestro. Sin duda, factores como la provisión de seguridad, la reducción de las incertidumbres que generan el conflicto y la pobreza, la promoción de la cultura ciudadana o el combate a la corrupción son estrategias perfectamente legítimas de proseguir en tal esfuerzo. Sin embargo, en lo que la mayoría de los análisis coincide es en que la educación es la principal herramienta con la que podemos combatir en el mediano y largo plazo tanto la exclusión social como las inercias mentales de un conflicto que ya supera las cuatro décadas.

De ahí que resulte imperativo ir desarrollando de manera progresiva un marco jurídico que apunte a la superación de la pobreza por la vía de la ampliación equitativa de las oportunidades de participación social, en democracia y con el desarrollo de una verdadera “cultura de la meritocracia”, donde existan significados compartidos a partir de los que la asignación de bienes, de estatus y posición social dependan realmente del esfuerzo y la habilidad de las personas. Tal ampliación de las oportunidades en el país pasa sin duda, como lo reconoce casi al unísono la opinión pública, por una reestructuración de nuestro sistema educativo. Tal y como lo afirma un reconocido especialista en la materia: “Sin igualdad de oportunidades educativas no es posible esta sociedad meritocrática y por lo tanto verdaderamente democrática”². Aunque claro, afirma a continuación, “Nada indica que la educación realmente pueda dar solución a los profundos problemas de exclusión social, a menos que se introduzcan modificaciones en otros sectores de la sociedad”³.

Aún así, de no adecuar nuestro sistema educativo corremos el riesgo de fomentar formas aún más difíciles de exclusión. “Dado que la mayor parte de la desigualdad en la región se asocia con la desigualdad de ingresos, y que estos a su vez están muy relacionados con las desigualdades educativas, y dadas las señales que dan los mercados laborales a quienes tienen mayores niveles educativos para hacer aún más esfuerzos en la educación de los hijos, la tendencia será una agudización intergeneracional de la desigualdad”⁴. Se debe aspirar por lo tanto a una verdadera redistribución de las oportunidades, promoviendo entre los más pobres una movilidad educativa superior, que se traduzca en la posibilidad de revertir esta tendencia circular hacia la intensificación de la pobreza y la exclusión social.

Ahora bien, la ampliación de las oportunidades educativas pasa sin duda por la posibilidad de garantizar la posibilidad de ingresar al primer año escolar e ir completando, al menos, un nivel básico de ciclos educativos. **La Cobertura**, factor clave para el desarrollo educativo, ha sido el problema al que como sociedad hemos hecho frente con mayor ahínco, concentrando esfuerzos y recursos significativos. Si bien los esfuerzos para ampliar cobertura han sido una constante desde hace ya dos decenios, estos se intensificaron significativamente en la década de los noventa. La apertura educativa, promovida durante la Administración de César Gaviria, buscó la implantación del ciclo completo de educación básica y el diseño de planes para la retención de los escolares. Con la implementación de la Ley 24 de 1998, primero, y la expedición posterior de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, el Ministerio se concentró en la definición de políticas generales para el sector, mientras que a los municipios se les asignaron mayores responsabilidades financieras y administrativas.

Durante el cuatrienio siguiente, el salto educativo promovido por el Presidente Ernesto Samper le apuntó a la universalización de la educación básica, aumentando significativamente los recursos, particularmente en preescolar. En términos de los logros cabe destacar que según la Contraloría se crearon 1.7 millones de cupos. Durante esta administración, además, se diseñó el Plan Decenal de Educación, herramienta de política pública con la que se buscaba asegurar la continuidad de los esfuerzos gubernamentales en esta materia.

Las Administraciones de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez han continuado enfatizando en la ampliación de la cobertura del sistema educativo. Además de continuar inyectando recursos al

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo & Agencia Sueca de Desarrollo Internacional. **El Conflicto, Un Callejón Con Salida**. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia, 2003.

² REIMERS, Fernando. **La Igualdad de Oportunidades Educativas como Prioridad de Políticas en América Latina**. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000. pp. 53.

³ *Ibidem*. pp. 53.

⁴ *Ibidem*. pp. 54.

sector, el Gobierno Pastrana dio inicio al Programa de Educación Rural con el que se pretendió mejorar las posibilidades de acceso a la educación en el campo. En este cuatrienio, además, se promulgó el controversial Decreto 1778 de 2002, con el que se redujeron los requisitos para el ejercicio docente y se abrió la posibilidad de vincular docentes provisionales, medidas que si bien pueden redundar en una ampliación de la cobertura, pueden tener un efecto regresivo sobre la calidad de la educación impartida.

Los resultados de estas medidas fueron parcialmente satisfactorios en términos de cobertura. Como lo señala la Contraloría General de la República, “entre 1997 y 2000 la asistencia escolar aumentó para los niños entre 5 y 6 años (70,4 a 77,7), un poco menos para los niños entre 7 y 11 años (92,5 a 93,4) y disminuyó para las personas entre 12 y 25 años (de 76,9 a 75,4 para las personas de 12 a 17, y de 27,0 a 25,1 para los jóvenes de 18 a 25 años)”.

Durante los tres años de vigencia de la actual “Revolución Educativa”, se ha avanzado mucho, gracias a la concentración de esfuerzos y recursos en la creación de 1.500.000 cupos escolares. Si bien queda mucho por hacer, en la actualidad: “la cobertura neta más alta (82%) corresponde a la educación básica primaria y siguen, en su orden, la básica secundaria (50%), preescolar (30%), la media (25%)”⁵ y la superior (17%).

Por supuesto, trabajar por la ampliación de la cobertura y hacerles frente a las tasas de deserción escolar resulta una labor sumamente compleja, particularmente por las correlaciones positivas que existen entre el nivel educativo y el ingreso. Así, ni la mayor eficiencia en la asignación de recursos, ni los cada vez más minuciosos programas de seguimiento a los avances en esta materia lograron prevenir que alrededor de 30.000 usuarios se quedaran por fuera de la red de escuelas y colegios públicos de Bogotá a comienzos de 2004.

Para la Contraloría General de la República, la situación se agrava en tanto pese a que “la política educativa de los últimos gobiernos ha concentrado esfuerzos para ampliar la cobertura en la educación básica, ha descuidado el objetivo de mejorar la calidad [...] y no ofrece respuesta satisfactoria a la cuestión de la equidad en el sector”⁶. Así pues, **La equidad** es otro de los grandes retos que enfrenta la educación en Colombia. Se trata de un factor sumamente complejo, pues si bien la ampliación del acceso puede redundar en una mayor equidad, esta también está fuertemente relacionada con la calidad, pues supone el mejoramiento constante de la calidad de la educación de los más pobres.

En Colombia, tanto el acceso como la calidad de la educación siguen estando condicionados por los ingresos y el nivel educativo de los padres, reproduciendo un modelo perverso en el que las desigualdades en el acceso al financiamiento, la desigual distribución de los recursos públicos a las regiones del país y la asignación regresiva de subsidios (especialmente en la educación superior) atentan contra las posibilidades de los más pobres.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 24 de 1988, el Estado colombiano ha avanzado significativamente en la búsqueda de mecanismos que permitan una asignación más eficiente de los recursos públicos destinados a la educación. Con la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), se intentó sentar las bases para el desarrollo institucional de la descentralización en el sector educativo. Desde entonces, los gobiernos han insistido, con mayor o menor énfasis en la búsqueda de una mayor autonomía financiera y educativa, así como en el traslado de las responsabilidades de gestión a los entes territoriales y los planteles educativos.

La Ley 715, promulgada durante la Administración de Andrés Pastrana, modificó significativamente la asignación de competencias y recursos entre el nivel central y los niveles departamental y

municipal. En materia educativa, esto significó la inclusión de la población atendida y por atender como criterio para la asignación de recursos y restricciones en los costos en función de la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones. La descentralización educativa enfrenta, sin embargo, un gran reto: evitar que el traslado de responsabilidades financieras y de gestión afecte negativamente la calidad de la educación impartida en los departamentos, municipios y planteles educativos más pobres. Una reforma educativa de tal magnitud debe cimentarse en el consenso entre los distintos agentes del sistema educativo, de tal forma que los involucre activamente en su diseño e implementación. En pocas palabras, tal y como lo reconocen destacados especialistas en la materia⁷, “las reformas no pueden ser planteadas en los Ministerios Centrales y decretadas desde arriba [...] La experiencia acumulada acerca de las experiencias de descentralización motivadas exclusivamente por razones fiscales, sugiere muy claramente que hay un riesgo significativo de un aumento en la desigualdad educativa entre regiones o localidades de un mismo país”.

Para evitar los dilemas que plantea la implementación de esta reforma, se ha buscado propiciar un mejoramiento continuo de la calidad introduciendo mecanismos de mercado que fomenten la competencia entre oferentes educativos. Esta propuesta fue inicialmente formulada para América Latina por instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo⁸, siendo acogida por diversos países en la región. Dicho modelo, se propone avanzar en pos del mejoramiento de la calidad por la vía de la implementación continua de evaluaciones cada vez más severas, nuevos cursos y programas de acreditación, y la introducción del principio de competencia a través de otros mecanismos de mercado. Medidas de choque con las que se pretende obligar al sistema educativo a organizarse mejor, en tanto se promueve la multiplicación de opciones abiertas a los usuarios, quienes demandarían aquellos servicios que tengan una mejor calidad. La década de los noventa resultó a las claras un período prolífico de normatividad orientada por tales principios.

Luego de más de una década resulta evidente que las explicaciones dadas por sus precursores a la crisis educativa no son suficientes. La “escasa disciplina, la existencia de valores pedagógicos inadecuados y la deficiente organización”, si bien dan cuenta de algunos de los factores más dramáticos de la crisis, no bastan para dar cuenta de la forma en que la inequidad y la falta de capacidades y recursos contribuyen a explicar el fracaso de nuestro modelo educativo.

No basta con dejar operar el mercado, buscando que la competencia obligue a las escuelas a mejorar sus servicios. Si no se implementan políticas públicas complementarias, que promuevan un mejoramiento en los procesos educativos, lo único que lograremos es ampliar la brecha entre quienes acceden a verdaderas oportunidades educativas y quienes no pueden hacerlo. En otras palabras, una vez se vean copados los centros educativos más competentes, los demás, buenos o no, seguirán siendo la única opción para los demás. De ahí que resulte a todas luces evidente la necesidad de complementar muchas de las medidas implementadas hasta ahora con otras que estimulen la generación de condiciones de equidad, multipliquen las oportunidades de los más pobres para acceder a una educación de calidad y fomenten la apropiación creativa —ya no la reacción paralizante a la que parecemos acostumbrados— de las transformaciones por parte de la comunidad pedagógica.

Los riesgos de no acometer tal empresa, particularmente en términos de equidad, son claramente significativos. A medida que se

⁵ Contraloría General de la República. *Evaluación de la Política Social*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2003. pp. 70.

⁶ *Ibidem*. pp. 70.

⁷ NAVARRO, Juan Carlos; CARNOY, Martín & De Moura Castro. *La Reforma Educativa en América Latina: Temas, Componentes e Instrumentos*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el desarrollo Internacional. 2000.

⁸ Véase en particular el texto *Educación Superior, Lecciones de la Experiencia*, publicado por el Banco Mundial en 1994.

multiplican las evaluaciones de docentes y estudiantes y se implementan premios y castigos en razón de los resultados, se intensifican las desigualdades en el acceso. Los más pobres, quienes nunca cuentan con información completa acerca de sus opciones de consumo y suelen obtener los peores resultados, suelen encontrar así un estímulo perverso que fomenta la deserción escolar, las altas tasas de repitencia, la creación de estereotipos y, en general, la reducción de sus oportunidades.

De ahí la importancia de construir herramientas que complementen los esfuerzos hechos en materia de reorganización de la financiación pública de la educación y repercutan efectivamente en un mejoramiento continuo de **La Calidad**. Calidad que está relacionada con la posibilidad de contar con la oportunidad de aprender en cada ciclo las bases que permitan seguir escalando la pirámide educativa, la oportunidad de hacerse con conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados, y la oportunidad de que lo aprendido genere nuevas opciones de vida que reditúen en lo económico, lo social y lo político.

Desgraciadamente, pese a los esfuerzos emprendidos por el Estado y la Sociedad Civil, los problemas con la calidad no sólo persisten sino que incluso se agravan en algunas zonas o estratos sociales. Así queda de manifiesto tanto en los estudios nacionales, como las mediciones recientes del distrito capital o las pruebas saber-MEN, como en los internacionales, como el estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece) o las pruebas Timss para más de 45 países, donde Colombia ocupa los últimos lugares.

El preocuparnos por la calidad de la educación en la actualidad cobra especial importancia a la luz de las transformaciones de la economía. Tal y como lo establecen distintos autores, con la Globalización se han transformado las estructuras productivas alrededor del planeta y con ellas las oportunidades laborales de nuestros profesionales. Así, al tiempo que se abren las puertas al desplazamiento de las empresas –ahora conectadas a través de complejas redes de producción mucho más flexibles gracias a los adelantos tecnológicos en las telecomunicaciones y la informática– hacia aquellos países que cuentan con mano de obra más calificada, económica y eficiente; la generación de valor se concentra en sectores económicos que exigen la manipulación creativa de conocimiento de punta.

Ahora bien, la proliferación de evaluaciones que sirven de base para la distribución de castigos y beneficios no basta para generar un proceso continuo de mejoramiento de la calidad sobre bases equitativas. Este es sin duda el método más barato, ajustándose a nuestros limitados recursos fiscales, sin embargo, tiene poca validez como instrumento para promover el desarrollo y la innovación en las instituciones y procesos pedagógicos. En cuanto a los resultados de su implementación masiva, analistas como Orfield⁹ señalan que tan sólo han producido leves efectos positivos en matemáticas y ciencias, lo que no compensaría su profundo efecto regresivo en materia de equidad y cobertura, dos áreas sumamente sensibles en nuestro contexto. Necesitamos, por lo tanto, desarrollar herramientas jurídicas y técnicas que permitan desarrollar el capital humano invertido en los escenarios educativos, como una forma de complementar las políticas de competencia y estimular el compromiso de la comunidad educativa con el mejoramiento continuo de los procesos. Nuestro sistema educativo no prevé mecanismos efectivos de capacitación permanente del cuerpo docente, pese a que, como lo recuerda Luis Osín, “el conocimiento humano se duplica cada ocho o diez años”¹⁰.

⁹ En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional. 2000.

¹⁰ OSÍN, Luis. *Dimensiones de Cambio en los Sistemas Educativos de América Latina*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional. 2000.

Para los proponentes de este proyecto es claro que una forma de avanzar en pos de tales objetivos es a través de la implementación de un programa de formación en servicio y estímulo a los docentes. Esfuerzo que haga realidad “el derecho fundamental de niños y jóvenes de tener maestros preparados, competentes y dedicados” y que, además, defina reglas claras y mecanismos que hagan de nuestros maestros una fuerza renovadora, capaz de formular con juicio crítico e implementar propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación en el país.

Como lo señala Claudia Uribe, ex Directora General de Organización Escolar del Ministerio de Educación Nacional, “el continuo bajo desempeño de los maestros es el resultado de la estructura de incentivos perversos que subyacen a la profesión docente y de la falta de políticas coherentes e integrales de manejo del recurso humano. [...] Factores que se interrelacionan y afectan el desempeño y motivación de los maestros que están en las aulas y desaniman a los futuros candidatos a la profesión, creando un círculo vicioso que es necesario romper”.

Especialistas como Fombrum y Rowan¹¹ insisten en que el desempeño y motivación de los maestros pueden verse en gran medida como producto de cinco aspectos fundamentales: (1) las características y formación de quienes ingresan a la profesión y los criterios y requerimientos para la selección del personal docente; (2) las condiciones adecuadas y el acceso a los recursos necesarios para que el docente pueda desarrollar su labor; (3) la evaluación, supervisión o existencia de mecanismos de rendición de cuentas para identificar posibles problemas o logros del docente; (4) recompensas y reconocimiento al docente que sobresale en su trabajo y (5) el acceso a posibilidades de formación profesional permanente y apoyo profesional continuo al trabajo docente.

Con respecto a la selección de los docentes, los análisis previos dejan claro que algunas determinaciones gubernamentales, han incluso flexibilizado aún más los criterios de selección, bajo el principio erróneo de que ello produciría un aumento significativo en la cobertura y sin considerar suficientemente el impacto de tales determinaciones en la equidad y la calidad de la educación.

Si bien en el país se han acometido esfuerzos diversos de mejoramiento en la calidad del desempeño docente, particularmente a partir de 1994, estos han mostrado ya sus limitaciones. Es claro que durante la administración de Ernesto Samper, tanto la negociación salarial del 95 como el Decreto 707 de 1996 buscaron generar incentivos monetarios extrínsecos en el desempeño docente. En igual sentido, el mandato legal de elaboración de planes educativos (departamentales, municipales e institucionales) se concibió como una herramienta que ayudara a la innovación en los procesos pedagógicos.

También se ha avanzado en la implementación de un programa eficaz de rendición de cuentas, pero sin que existan relaciones claras entre la supervisión y la provisión de recursos y oportunidades de desarrollo profesional para los docentes. A la fecha, no existen mecanismos suficientes para promover una mayor vinculación entre maestros y padres, que nutra el contrato social entre la escuela y la comunidad.

La mayor dificultad del modelo radica en que no tiene en cuenta que los logros educativos usualmente están vinculados a características externas a los centros educativos, especialmente aquellos relacionados con el nivel sociocultural de las familias. Así mismo, este modelo desconoce el hecho de que además de los altos puntajes en las evaluaciones periódicas, los principales logros de la educación están relacionados con las credenciales educativas de los educan-

¹¹ Uribe, Claudia. *Políticas e Incentivos que Contribuyen al Mejoramiento del Desempeño y Motivación Docente*. En: NAVARRO, Juan Carlos; TAYLOR, Catherine; BERNASCONI, Andrés & TYLER, Lewis. *Perspectivas sobre la Reforma Educativa*. Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Banco Interamericano para el Desarrollo e Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional. 2000. pp. 218.

dos y la formación de redes sociales que luego se traducen o no en oportunidades de vida. En materia de estímulos, si bien Colombia ha instituido diversas modalidades de premiación a maestros destacados, estos carecen de escenarios descentralizados para el desarrollo de propuestas innovadoras. Espacios en los que los docentes puedan desarrollar una labor localizada de reflexión, diseño y evaluación crítica de propuestas para el mejoramiento de procesos educativos. Sin duda, esto es sólo una parte de la estrategia, que se complementa con la implementación de la actual estrategia para la identificación del buen o mal desempeño de los educadores. Esta propuesta, además, coadyuva en el imperativo de convertirlos en socios de cualquier estrategia, haciéndolos partícipes en su diseño y brindándoles oportunidades de desarrollo social y profesional, al brindarles la posibilidad de innovar y con ello acceder a recursos que les permitan implementar sus desarrollos pedagógicos.

Necesitamos superar los programas coyunturales o los esquemas puramente punitivos, pues, a la larga, unos y otros terminan por impedir que el docente logre establecer un verdadero contrato social con la comunidad cuyos procesos pedagógicos conduce. En uno y otro caso, se opta por fortalecer intereses corporativos y de subordinación al ejecutivo o los sindicatos, lo que no favorece el rol social de los educadores.

En tal sentido, **el proyecto de ley, por medio de la cual se crea el Programa de Formación Permanente de Docentes** pretende apuntalar los cimientos de una nueva estructura de incentivos y rendición solidaria de cuentas, que promueva el trabajo mancomunado de la sociedad y el Estado hacia la cualificación y el desarrollo de las herramientas pedagógicas.

El proyecto, además, hace de la descentralización un vehículo para buscar mayor autonomía y compromiso de los actores primarios de los procesos educativos. Una descentralización que más que simplemente una estructura deseable del sistema educativo, intenta ser un instrumento para desencadenar reformas en las aulas y promover la apropiación del proceso educativo por parte de los maestros. Reconocemos que al formular programas que permitan al Estado dotar de herramientas de formación continuada o formación en servicio a los docentes se enfatiza en la necesidad de atender la autoestima del maestro y el estatus de la docencia como profesión, elementos vitales para la calidad de los procesos educativos.

Acompañamiento que permita recoger propuestas renovadoras como las de “la escuela nueva” o la expedición pedagógica, de reconocido éxito en el país. Que evita hacer de la “formación permanente” tan sólo un mecanismo para ascender en el escalafón o un foro para enseñar la última moda pedagógica o los cambios reiterados en los planes de estudio, sino que involucre a los docentes en la reflexión y la producción de propuestas constructivas para mejorar la enseñanza. Por ello, el Programa Permanente para la Formación de los Docentes servirá a la distribución de méritos sobre la base del desempeño investigativo, crítico y propositivo de los maestros, trabajando de manera descentralizada en nodos articulados a una gran red de propuestas de carácter nacional.

El proyecto evita respuestas unilaterales, en un intento por sentar las bases para el desarrollo de un proceso de mejoramiento de largo aliento, que vincule a diversos sectores sociales en torno a la necesidad de promover un mejoramiento en la calidad de la educación. Recoge por lo tanto propuestas como las de la reconocida especialista, Katarina Tomasevski, quien insiste en la necesidad de considerar “las diferentes características del derecho a la educación como son la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad como obligaciones que debe cumplir el Estado como proveedor de derechos”¹². Con este proyecto se busca, además, ge-

nerar procesos de apalancamiento de recursos públicos y privados para vincular estrechamente la capacitación con el cambio real en las aulas, dotando a los maestros de incentivos y perspectivas de carrera en virtud de su desempeño. Necesitamos prestar atención renovada al maestro y hacerlo socio de esta reforma, brindándole oportunidades para mejorar sus prácticas pedagógicas y contribuir en el diseño de las políticas públicas para la calidad de la educación.

Somos conscientes de que cualquier aumento en la calidad es un proceso de largo plazo, con el que apuntamos a buscar una mejoría significativa en la calidad de la educación, desde el convencimiento absoluto de que es **la educación, particularmente aquella que se construye en la red de instituciones públicas, la que da forma a la futura estratificación de la sociedad.**

Sinopsis del proyecto

1. Este proyecto de ley procura avanzar normativamente hacia una educación de calidad que permita el desarrollo en conjunto de la sociedad colombiana. El proyecto consta de 3 Capítulos, los cuales contienen 25 artículos que desarrollan el espíritu y sentido del proyecto.

2. El Capítulo I señala la implementación, el objeto, la definición, los objetivos y el ámbito de aplicación del programa y los campos básicos de intervención para el programa permanente de formación de docentes: de Investigación e Innovación Pedagógica y Científica; de Formación Disciplinaria; de Formación Pedagógica y; y el campo de Formación Deontológica.

3. El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes comprende un conjunto coherente de planes, programas, políticas y disposiciones legales con las que se pretende potenciar el desarrollo de nuestro capital humano en el sistema educativo. Con este Programa se pretende asegurar la coordinación y el diálogo constructivo entre las distintas Instituciones Educativas y de Formación Profesional, las instancias gubernativas, sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, con miras a generar en los educadores y en la educación procesos de formación en servicio, cualificación de las prácticas pedagógicas, distribución equitativa de estímulos laborales y planeación participativa, que redunden en el mejoramiento continuo y permanente de las estrategias y en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en los procesos de producción social del conocimiento.

4. El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes propenderá por la realización personal y profesional de los Docentes, el desarrollo de innovaciones e investigaciones pedagógicas, la consolidación de proyectos educativos institucionales con función social, la construcción de procesos educativos para la participación, el respeto por la diferencia, el mejoramiento cultural, científico, tecnológico, la protección del medio ambiente y la articulación del Estado y sus instituciones, la sociedad y la familia en todos los procesos educativos.

5. El Capítulo II está dedicado a la estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes. Aquí se desarrolla el principio de trabajo en red; los criterios rectores del trabajo en red; la estructura general del Programa; la coordinación del Programa; se crea el Comité Nacional del Programa, su estructura y se establecen sus funciones; la conformación de los nodos de trabajo, los círculos pedagógicos; se establecen las responsabilidades de las instituciones educativas, las organizaciones y los proyectos educativos institucionales.

6. Los diferentes servicios e iniciativas en materia de formación docente, deberán prestarse y desarrollarse en red, con el propósito de garantizar un trabajo coordinado y de calidad, que responda a las diversas necesidades regionales y locales y sea capaz de formular propuestas que redunden en programas orientados a hacer realidad el mandato contemplado en la presente ley.

¹² TOMASEVSKI, Katarina. **Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable.** Gothenburg, Novum Grafitska AB, 2001.

7. Las entidades públicas y privadas encargadas de labores de diseño, implementación, administración, supervisión e investigación en materia de formación docente en los distintos niveles territoriales, deberán participar en la conformación las redes, en el ámbito de su competencia y según lo dispuesto en la presente ley. La red hará las veces de unidad operativa y de coordinación entre los distintos actores, en función de la que se habrán de diseñar, implementar y evaluar los servicios, planes y programas implementados en materia de Formación Permanente a los Docentes.

8. El Capítulo III desarrolla los mecanismos de financiación, crea el Fondo de Capacitación Permanente de Docentes para la sostenibilidad del Programa, define los recursos propios del Programa; autoriza al Gobierno Nacional para incorporar apropiaciones presupuestales para el Programa.

Marco Jurídico

El proyecto de ley se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5ª de 1992, para la iniciativa legislativa, así como a la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional.

El presente proyecto de ley, “por la cual se implementa el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones”, según lo establecido en el inciso 2º del artículo 2º, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial, los artículos 0, 1º, 2º, 8º, 10, 16, 18, 20, 27, 41, 42, 67, 68, 69, 70, 71, 365 y 366, reconociendo la educación como derecho esencial y colectivo, como derecho deber de los particulares y la familia, y como herramienta indispensable para asegurar a los integrantes del Estado colombiano la vida digna, el conocimiento, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, la libertad y, la paz como garantes de un orden político, económico y social justo.

Es de señalar que frente a lo dispuesto en el Capítulo III, del presente proyecto de ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490/94, ha manifestado, en este sentido: “*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales*” (Gaceta Constitucional N° 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la ley que decreta un gasto y la Ley Anual de Presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la Corte Constitucional, señala que “...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se

pueden ordenar ‘apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales’ y ‘partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales’. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental”.

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: “*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales o Comerciales*”.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: “*Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la Ley Anual de Presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable*” (...) Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. Y tal, como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él, no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

Proposición

En consonancia con los Principios Constitucionales y Legales que las soportan, así como la Doctrina Jurisprudencial de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizado por la Constitución Nacional, solicito a esta honorable Corporación, darle primer debate al proyecto de ley, por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones.

A consideración de los honorables Congresistas,

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2008 SENADO**

por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPITULO I

Implementación, objeto, definición, objetivos ámbito de aplicación

Artículo 1°. *Creación.* Créase el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, con el que se pretende ofrecer a los educadores las herramientas necesarias para el mejoramiento de su desempeño y promover la prestación de un servicio educativo de calidad y con una clara función social.

Artículo 2°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto organizar la estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, delimitar las competencias y responsabilidades y servir como marco jurídico para la generación de procesos de formación en servicio, con un carácter continuo y permanente, para los docentes de la Nación.

Artículo 3°. *Definición.* El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes comprende un conjunto coherente de planes, programas, políticas y disposiciones legales con las que se pretende potenciar el desarrollo de nuestro capital humano en el sistema educativo. Con este Programa se pretende asegurar la coordinación y el diálogo constructivo entre las distintas Instituciones Educativas y de Formación Profesional, las Instancias Gubernativas, sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, con miras a generar en los educadores y en la educación procesos de formación en servicio, cualificación de las prácticas pedagógicas, distribución equitativa de estímulos laborales y planeación participativa, que redunden en el mejoramiento continuo y permanente de las estrategias y en el logro de una mayor eficiencia y eficacia en los procesos de producción social del conocimiento.

Artículo 4°. *Objetivos del programa.* El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes propenderá por la realización personal y profesional de los Docentes, el desarrollo de innovaciones e investigaciones pedagógicas, la consolidación de proyectos educativos institucionales con función social, la construcción de procesos educativos para la participación, el respeto por la diferencia, el mejoramiento cultural, científico, tecnológico, la protección del medio ambiente y la articulación del Estado y sus instituciones, la sociedad y la familia en todos los procesos educativos. En consonancia con tales aspiraciones, son objetivos del Programa y por ende principios que regirán su funcionamiento:

a) Propiciar la realización de proyectos de desarrollo educativo, de investigación e innovación; Programas de formación de docentes en lo disciplinar, pedagógico y deontológico, en concordancia con los desarrollos científicos, sociales, políticos, económicos y culturales, articuladas a las necesidades de todas y cada una de las personas que integran la Nación para el desarrollo a escala humana;

b) Establecer espacios para la reflexión, la investigación, el análisis y la interacción pedagógica y cultural entre los educadores, que propicien la producción de diagnósticos y propuestas de mejoramiento desde el ámbito local y promuevan la construcción de un Estado democrático, participativo y pluralista fundado en el respeto por la vida digna, el trabajo y la solidaridad para el desarrollo humano;

c) Impulsar planes de formación en servicio que garanticen la capacitación y cualificación de los maestros de la Nación, con una base científica, ética y humanística, dotándolos de una conciencia crítica y proactiva, que les permita actuar responsablemente frente a los requerimientos sociales, actuales y futuros, permitiéndoles

liderar procesos de reconstrucción del tejido social y sentar las bases para promover la vida digna, la convivencia, el pluralismo, la participación ciudadana, el trabajo, la justicia social, la igualdad, el respeto, el conocimiento, la libertad y la paz;

d) Promover la generación de una nueva identidad social del maestro, construida a partir del reconocimiento de su importancia como lugar para la construcción de modelos de desarrollo humano y gerencia social que permitan leer de forma novedosa la realidad colombiana y dar forma a experiencias de innovación en los distintos campos de la experiencia;

e) Crear las bases para la consolidación de una comunidad académica de la pedagogía que asuma la formación como un reto permanente y continuo de participación propositiva para la cualificación del ejercicio profesional. Una comunidad comprometida a impulsar la investigación aplicada y de punta y cuyos procesos y resultados tengan impacto positivo en la transformación y adecuación social justa de los programas de formación;

f) Promover la distribución equitativa de estímulos a la investigación pedagógica y a la generación de procesos de mejoramiento de las prácticas docentes;

g) Estimular una clara articulación entre las instituciones educativas en el país, así como un diálogo fecundo entre los esfuerzos que a diario emprende la comunidad educativa en pos de su mejoramiento;

h) Establecer mecanismos de cooperación interinstitucional e intersectorial que permitan financiar la formación en servicio de nuestros docentes, así como la autogeneración y autogestión de propuestas, proyectos e iniciativas de mejoramiento en las actividades pedagógicas;

i) Promover la reactivación del movimiento pedagógico, de las redes de investigación e innovación en la Nación a nivel regional y local;

j) Sentar las bases para la creación de un Programa Nacional que desarrolle el diseño de estrategias y promuevan entre los docentes la atención educativa adecuada de las personas con limitaciones, capacidades o talentos especiales.

Artículo 5°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se operará como marco de sentido para las diversas estrategias de formación de los docentes de los niveles de Preescolar, Básica y Media de la Nación, en concordancia y en desarrollo de la Ley 115 de 1994; la Ley 715 de 2001; el Decreto 0709 de abril 17 de 1996; la Ley 734 de 2002, artículo 33; el Decreto 1278 de 2002, artículo 38; el Decreto 3012 de 1997 y demás normas vigentes.

Además, en concordancia con las leyes y normas vigentes, las actividades que el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes desarrolle se orientarán tanto a la formación inicial del pregrado, como a la formación del posgrado y la formación permanente o en servicio. Esta última, según el artículo 7° del Decreto 709 de 1997, dirigida a la actualización y al mejoramiento profesional de los educadores vinculados al servicio público educativo.

Los proyectos, iniciativas, estrategias o programas que se implementen con tales propósitos habrán de ser desarrollados en consonancia con los principios contemplados en la presente ley.

Artículo 6°. *Campos básicos de intervención para el programa permanente de formación de docentes.* Con miras a la articulación operativa del Programa, así como a promover su carácter integral, todos los programas de Formación Docente deberán propender por el desarrollo armónico de los siguientes campos:

a) **De Investigación e Innovación Pedagógica y Científica.** Relacionado con la formación de una actitud científica de apertura y sensibilidad sobre lo cotidiano, de tal manera que el docente sea capaz de reflexionar e investigar sobre su quehacer pedagógico. Hará énfasis en el análisis de los procesos de enseñanza-aprendiza-

je, en la relación de los sujetos con los saberes, y en la comprensión de lo educativo con las prácticas sociales;

b) **De Formación Disciplinaria.** Constituido por los conocimientos específicos de las áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y su contextualización con las condiciones y necesidades nacionales, regionales y locales de aprendizaje de los alumnos en los niveles de preescolar, educación básica y media. Forman parte de este campo los conocimientos relacionados con la administración de la educación y la orientación escolar;

c) **De Formación Pedagógica.** Permitirá que los maestros se apropien de los saberes pedagógicos y didácticos que coadyuven a la formación integral de los seres humanos;

d) **De Formación Deontológica.** Promoverá la idoneidad ética de los docentes y contribuirá a generar en ellos un compromiso frente al desarrollo social del país, de acuerdo al marco constitucional del Estado Social de Derecho Colombiano.

CAPITULO II

Estructura y funcionamiento del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes

Artículo 7°. *El trabajo en Red en el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes.* Los diferentes Servicios e iniciativas en materia de formación docente, deberán prestarse y desarrollarse en red, con el propósito de garantizar un trabajo coordinado y de calidad, que responda a las diversas necesidades regionales y locales y sea capaz de formular propuestas que redunden en programas orientados a hacer realidad el mandato contemplado en la presente ley.

Las entidades públicas y privadas encargadas de labores de diseño, implementación, administración, supervisión e investigación en materia de formación docente en los distintos niveles territoriales, deberán participar en la conformación las redes, en el ámbito de su competencia y según lo dispuesto en la presente ley. La red hará las veces de unidad operativa y de coordinación entre los distintos actores, en función de la que se habrán de diseñar, implementar y evaluar los servicios, planes y programas implementados en materia de formación permanente a los docentes.

Parágrafo. Son criterios rectores del trabajo en red los siguientes principios:

a) La red, como entramado de relaciones dinámicas entre las entidades, asociaciones e instituciones que trabajan en la Formación Docente, adquiere sentido e identidad en la medida en que propende eficazmente por la consecución de los objetivos definidos en el texto de la ley;

b) La Red para la Formación Permanente de Docentes se conciben como escenario que ha de posibilitar el encuentro entre diversos actores, conocimientos, experiencias y expectativas;

c) Las redes son el escenario por excelencia para la planeación estratégica participativa, proceso que supone el diseño y la construcción de soluciones, propuestas e intervenciones en materia de la Formación Docente desde el ámbito local;

d) La red, en tanto unidad operativa y de coordinación, debe desarrollar una alta capacidad de autogestión que redunde en la prestación de servicios de calidad así como en el desarrollo de indicadores de proceso, resultado e impacto en sus intervenciones;

e) Para garantizar el cabal funcionamiento de las redes se ha de propender por propiciar su interacción con el entorno social sobre el que sus intervenciones se proyectan;

f) La red se concibe como escenario donde de la mano del trabajo mancomunado se pueden hacer coincidir la iniciativa privada y el respeto a la racionalidad económica capitalista con la solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho.

Artículo 8°. *De la estructura general del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes.* El Programa Nacional de

Formación Permanente de Docentes, funcionando en red, operará a partir de la interacción de sus diferentes actores que para tal efecto se habrán de situar en cada uno de los tres niveles operativos descritos a continuación:

- **El Nivel Nacional:** Conformado por el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes que funcionará como organismo de coordinación para el funcionamiento del Programa.

- **El Nivel Regional:** Conformado por los nodos regionales que operarán como unidad de coordinación operativa y de gestión de la red.

- **El Nivel Local:** En el que se ubicarán los círculos pedagógicos, encargados de desarrollar las actividades de formación pedagógica, disciplinar, investigativa o de trabajo comunitario donde se generarán los insumos que nutrirán el programa.

Artículo 9°. *La coordinación del programa.* La acción coordinada de los distintos actores que hacen parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes se garantizará mediante el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes, que habrá de ser elaborado periódicamente por el Gobierno Nacional y el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.

El plan tiene por objeto establecer los criterios de política pública en materia de la formación permanente de Docentes, señalar las prioridades que deberán atender los distintos actores del Programa y promover la coordinación, la cooperación, el seguimiento y la evaluación de sus diferentes procesos.

Parágrafo. La elaboración del Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes supondrá un proceso participativo de construcción de propuestas en red, con participación de todos los actores de los distintos niveles operativos descritos anteriormente.

El proceso de elaboración del plan supondrá la formulación de estrategias, programas y proyectos que promuevan el trabajo en red, con miras a atender las necesidades detectadas por los actores que hacen parte del Programa, así como la evaluación y el seguimiento periódicos de su implementación.

Artículo 10. *Funciones del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.* Son funciones del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes:

a) Definir las políticas del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;

b) Determinar mediante la compilación permanente del trabajo de las redes y la consulta permanente a los nodos y los círculos pedagógicos, las necesidades de Formación de Docentes;

c) Definir las estrategias y operacionalizarlas, asegurando el desarrollo de los procesos necesarios para el logro de los objetivos y las políticas establecidas en la presente ley;

d) Establecer las directrices generales para el funcionamiento de los nodos regionales y los círculos pedagógicos;

e) Hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos y de la eficiencia del Programa con claros indicadores de gestión, resultado e impacto;

f) Crear fondos, de los recursos generados por actividades académicas de investigación, de asesoría o de extensión, de manejo especial con el fin de garantizar el fortalecimiento de las funciones propias del programa. Con miras a promover la financiación externa, el Comité Nacional deberá ofrecer a los círculos pedagógicos la posibilidad de recibir su acreditación como formuladores de proyectos;

g) Adoptar su propio reglamento interno, ajustándolo a los términos de la presente ley, el que establecerá, entre otros aspectos, cuáles de sus funciones son indelegables, y regirse por él;

h) Definir las funciones y la reglamentación interna del equipo de apoyo establecido en el artículo 14 de la presente ley;

i) Las demás previstas en esta ley o que se definan en los estatutos internos de acuerdo con la Constitución, las leyes vigentes, esta ley y los reglamentos internos.

Parágrafo. Las metodologías de trabajo del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes habrán de ser reglamentadas por la normatividad que para tal efecto sea expedida por el ejecutivo.

Artículo 11. *Composición del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes.* El Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, estará integrado por:

El Ministro de Educación Nacional o el Viceministro quien lo presidirá.

Un Miembro designado por el Presidente de la República.

Un Miembro designado por el Congreso de la República.

Dos Profesores elegidos por la Comunidad de Educadores.

Un Miembro designado por Fecode.

Un Rector, elegido de las Universidades Públicas.

Un Rector, elegido de las Universidades Privadas.

Un representante elegido de las Normales Superiores del país.

Artículo 12. *Sede y jurisdicción.* La Sede del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes será Bogotá, D. C. y su jurisdicción comprenderá toda la Nación.

Artículo 13. *Período de los representantes.* Los Representantes al Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes serán nombrados por un período de dos años con derecho a reelección por parte de la entidad que representan, hasta por un período.

Artículo 14. *Conformación del equipo de apoyo.* Para que el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes pueda cumplir con las funciones estipuladas en la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional conformará un Equipo de Apoyo que asumirá las funciones de Secretaría Técnica permanente del Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes. Este estará conformado por profesionales de la educación en ejercicio de su labor docente o directiva docente, vinculados a la nómina Nacional o Situado Fiscal, en cualquiera de los niveles de la educación, que reúnan las más altas calidades académicas; que tengan experiencia investigativa en procesos de Formación permanente de docentes; que sean especializados en cualquiera de las áreas del conocimiento; que sean autores o coautores de por lo menos una investigación en el campo pedagógico y de artículos relacionados con la educación, publicados a nivel regional, nacional o internacional.

Artículo 15. *Los nodos regionales.* La coordinación operativa del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes estará a cargo de los nodos regionales, cada uno con un coordinador, bajo la supervisión y de acuerdo a los criterios que defina y conforme el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes que se conforme para tal efecto.

Artículo 16. *Responsabilidades de los nodos regionales.* Son responsabilidades de los nodos regionales, según los criterios que para tal efecto establezca el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes:

a) Promover la conformación, apoyar y supervisar el trabajo de los círculos pedagógicos, según la oferta de proyectos y servicios diseñados por estos en sus áreas de competencia, así como los lineamientos, planes y programas que establezca el Comité Nacional de Formación y la normatividad vigente;

b) Levantar las metodologías operativas que resulten necesarias para garantizar que los proyectos de capacitación, investigación o trabajo comunitario se adelanten de acuerdo con criterios reconocidos de calidad y sean evaluados con claros indicadores de proceso, impacto y resultado;

c) Propiciar la implementación de nuevas metodologías en el trabajo desarrollado por los círculos pedagógicos, así como registrar sus progresos y contribuir a la socialización de su acumulado en la red;

d) Servir como enlace entre el nivel nacional y el nivel local, propiciando escenarios para el desarrollo autónomo de los círculos y sus proyectos pedagógicos. En ningún caso, esta labor deberá suponer el control sobre los recursos a los que los círculos pedagógicos puedan llegar a tener acceso según lo dispuesto en la presente ley;

e) Participar activamente en la elaboración del Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes, implementar sus lineamientos y garantizar su permanente evaluación, garantizando el carácter democrático, participativo y pluralista de cada uno de estos procesos.

Artículo 17. *Conformación de los nodos.* Podrán pertenecer a los nodos las instituciones, asociaciones de profesionales de la educación, investigadores o docentes en poblaciones de importancia estratégica y equipos interdisciplinarios conformados con miras a la realización de proyectos en materia de la formación docente.

El Ejecutivo, previa consulta al Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, expedirá la reglamentación necesaria para regular su conformación.

Artículo 18. *Los círculos pedagógicos.* Los círculos pedagógicos se organizarán en función de proyectos e iniciativas cuya elaboración, gestión, conclusión y socialización será responsabilidad de sus miembros, según los parámetros que define el Comité Nacional de Formación permanente de Docentes.

Los círculos pedagógicos estarán integrados por grupos de maestros procedentes de instituciones públicas y privadas, de acuerdo a su área de formación, experiencia, desempeño o tema de interés, que se organizan y vinculan a la red de formación para desarrollar actividades de formación pedagógica, disciplinar, investigativa o de trabajo comunitario que aporten el mejoramiento de la educación y la cultura ciudadana.

Los círculos pedagógicos o grupos de maestros adscritos al Programa se organizarán de manera autónoma, tendrán sus propios estatutos y escrituras organizativas de acuerdo con los principios generales que establezca el Comité Nacional de Formación permanente de Docentes. Su estructura no generará gastos ni responsabilidad para la Nación. El Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, apoyará las actividades y proyectos de los grupos plenamente justificados que para tal efecto se elaboren.

Artículo 19. *Funciones de los círculos pedagógicos.* Serán funciones de los círculos pedagógicos:

a) Constituirse como tal y elaborar su plan de trabajo para cada semestre académico con temarios, actividades, procesos y tiempos de dedicación;

b) Elaborar proyectos enmarcados dentro de los campos de trabajo previstos en la legislación o las directrices que para tal efecto expida el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes, gestionar su aprobación ante las instituciones financiadoras competentes, e inscribirlos en los nodos y/o el Comité del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;

c) Desarrollar las acciones previstas en el plan de trabajo y presentar informes periódicos a la red sobre los avances y resultados de su trabajo, en los términos establecidos por la reglamentación que para tal efecto se expida;

d) Desarrollar estrategias efectivas de socialización que permitan hacer de la red el instrumento para divulgar sus resultados y actividades;

e) Realizar evaluaciones periódicas de su trabajo, atendiendo a la normatividad que para tal efecto se expida.

Parágrafo. El Programa Nacional Permanente de Docentes propondrá porque las Normales Superiores y Facultades de Educación de la Universidades, ofrezcan los Programas de Formación de Docentes de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y locales, las cuales serán producto de un estudio que evalúe la pertinencia y coherencia de dichos programas.

Artículo 20. *Responsabilidades de las instituciones educativas, las organizaciones y los Proyectos Educativos Institucionales.* Las instituciones educativas oficiales de la Nación formarán parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, conservando su autonomía en lo administrativo y académico, deberán hacerse responsables por la permanente vivencia, actualización y renovación de sus Proyectos Educativos Institucionales, de acuerdo con las transformaciones y necesidades sociales, así como la innovación y el continuo mejoramiento de la calidad educativa que en ellas se imparten, ajustándose a los indicadores de gestión y evaluación así como a los lineamientos de política pública consignados en el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes.

Las Instituciones Educativas Estatales brindarán las condiciones organizativas y laborales para que los maestros hagan parte del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes; realizarán el seguimiento y la evaluación de sus actividades; aplicarán los controles necesarios y harán las sugerencias y recomendaciones al Programa para su continuo y permanente perfeccionamiento y el logro de los objetivos propuestos.

Las Instituciones Educativas con mayor desarrollo ofrecerán su apoyo técnico, humano a las redes, grupos o nodos que para tal efecto se constituyan. Las Instituciones Educativas Estatales proveerán las facilidades necesarias para la instalación y el funcionamiento de los nodos y los círculos pedagógicos, en los términos en los que lo reglamente la ley.

Artículo 21. *Responsabilidades de las instituciones formadoras de docentes facultadas para ofrecer asesoría técnica y pedagógica.* Las Escuelas Normales Superiores y Las Universidades que posean una Facultad de Educación u otra Unidad Académica dedicada a la educación que esté debidamente acreditada deberán prestar la asesoría técnica y pedagógica que requiera el desarrollo de los proyectos de formación permanente presentados por los distintos nodos o círculos pedagógicos, en los términos que establezca la reglamentación correspondiente.

Artículo 22. *Responsabilidades de los docentes.* Son responsabilidades de los docentes ante el Programa Permanente de Formación de Docentes las siguientes:

- a) Apropiarse de las oportunidades que brinda esta ley y participar en la elaboración de diagnósticos, la identificación de las necesidades y la elaboración de propuestas en los distintos niveles del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes;
- b) Aplicar los conocimientos y habilidades adquiridos, así como los insumos generados por el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes para asegurar el mejoramiento de las prácticas pedagógicas;
- c) Servir como agente socializador de los insumos y las discusiones promovidas por los actores del Programa y participar activamente en la evaluación de los Planes y Programas Institucionales provistos por este;
- d) Participar activamente en los procesos de formulación, diseño, implementación y evaluación de los diagnósticos y estrategias

consignadas en el Plan Nacional para la Formación Permanente de Docentes.

**CAPITULO III
Financiación**

Artículo 23. *Fondo de Capacitación.* Los recursos que se recauden, de que trata el artículo 11, inciso g) de la presente ley, así como los generados por la compra y venta de servicios, serán depositados en una cuenta especial, denominada Fondo de Capacitación Permanente de Docentes.

La administración y el funcionamiento de este fondo serán objeto de reglamentación posterior, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia, conveniencia y corresponsabilidad, así como a los objetivos del Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes contemplados en la presente ley.

Parágrafo. *Recursos propios.* Constituyen recursos propios: los generados por actividades académicas de investigación, de asesoría o de extensión, venta de impresos, material didáctico; de los fondos con recursos provenientes de la asignación y giro de la partida asignada por la ley de Presupuesto General de la Nación, así como de las donaciones en dinero provenientes de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y, los demás que el Comité Nacional de Formación Permanente de Docentes determine.

Artículo 24. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, las administraciones Nacional, Departamental y Municipal podrán incorporar en su presupuesto las apropiaciones presupuestales requeridas.

El Gobierno Nacional queda autorizado efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley; queda autorizado para impulsar y apoyar ante las entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales, municipales e internacionales, para la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que autoricen apropiar en el presupuesto general de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

A consideración de los honorables Congresistas;

Carlos Julio González Villa,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaeta número 859 - Martes 25 de noviembre de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 056 de 2008 Senado, por medio de la cual se establece la educación para el desarrollo personal, familiar y social, centrado en el desarrollo de la persona misma en relación con los otros como un programa específico y obligatorio del área de formación ética y en valores humanos y se dictan otras disposiciones. "Ley de la Esperanza"	1
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 157 de 2008 Senado, por la cual se crea el Programa Nacional de Formación Permanente de Docentes, y se dictan otras disposiciones	20