

Evaluación de Sistemas Educativos

COLOMBIA



El programa “Evaluación de Sistemas Educativos” es un proyecto común de la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP) y de la Fundación Konrad Adenauer (FKA).

Responsables:

Gustavo F. Iaies (CEPP)

Wilhelm Hofmeister (FKA)

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP)

Alsina 1441 4to 401

1088 Buenos Aires / Argentina

E-mail: direccion@fundacioncepp.com.ar

Tel. (++54 11) 4383 5538 – 5530 – 5546

Fundación Konrad Adenauer (FKA)

Praça Floriano 19 – 30^º andar

20031-050 Rio de Janeiro / Brasil

E-mail: konrad@adenauer.org.br

Tel. (++55 21) 2220 5441

Informe del Sistema Educativo de Colombia

Octubre 2005

INDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	8
RESUMEN EJECUTIVO: PRESENTACION GENERAL DEL INFORME	8
• Consideraciones Preliminares	8
• Análisis de cada uno de los subsistemas	9
• En Síntesis	13
INFORME DE CONTEXTO	15
INFORME DE CADA UNO DE LOS SUBSISTEMAS	24
<u>Subsistema de Gobierno</u>	24
1) Clave de Análisis	24
2) La autonomía del gobierno educativo respecto de otros actores del entorno	24
3) El control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas	27
4) Oportunidades y obstáculos de la política educativa	29
<u>Subsistema de información y evaluación de la calidad educativa</u>	31
1) Clave de Análisis	31
2) Introducción al subsistema de Información	31
3) Características/Componentes del sistema de información	32
4) Cuestiones generales sobre el subsistema de información	33
5) Introducción al subsistema de evaluación de la calidad educativa	34
6) Principales aspectos del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad	35
7) Participación en estudios internacionales	35
8) Cuestiones generales sobre el subsistema de evaluación de la calidad educativa	36
<u>Subsistema de Financiamiento</u>	37
1) Clave de análisis	37
2) Introducción	37
3) Distribución de funciones	39
4) Falta de autonomía municipal en la definición del financiamiento	40
5) Descentralización y financiamiento municipal	41

6) Sistemas de participaciones: Incentivos	41
7) Otras fuentes de financiamiento	43
8) Reflexión general sobre el subsistema de financiamiento. ¿Autonomía municipal o sectorial?	44
<u>Subsistema de Currículum y prácticas</u>	45
1) Claves de análisis	45
2) Introducción	45
3) Gestión Institucional	45
4) Flujos de alumnos en el sistema	47
5) Asignación de recursos	47
6) Asistencia Técnica	48
7) Evaluación	48
8) Análisis del subsistema	48
<u>Subsistema de Recursos Humanos</u>	50
1) Claves de análisis	50
2) Introducción	50
3) Situación general	52
4) Conclusiones	54
ANEXOS	56
Sitios Web	56
Leyes	56
Decretos	57
Resoluciones	60
Publicaciones	60
Informe de especialistas	61
Documentos impresos y otros documentos	63
Presentación de las matrices de análisis y de la grilla general	65
CREDITOS	89

INTRODUCCIÓN

Evaluación del Sistema Educativo de Colombia

Este informe resume los principales elementos del dispositivo de evaluación del sistema educativo de Colombia, realizado por el Consorcio Latinoamericano de Evaluación de los Sistemas Educativos (CLESE), entre los meses de Marzo y Junio del 2005.

A fin de llevar adelante el Proyecto de Evaluación de Sistemas Educativos de Latinoamérica, seis países han constituido el CLESE. El mismo está integrado por los viceministros responsables de la educación Básica de Chile, Brasil, Argentina, Colombia, México y Costa Rica, quienes serán la voz y los representantes de los sistemas educativos de dichos países. Esta organización ha sido creada especialmente para la evaluación de los sistemas educativos de la región y su base constitutiva radica en el compromiso asumido por cada uno de los viceministros.

El CLESE es representado por el coordinador técnico, el Lic. Gustavo F. Iaies, del Centro de Estudios de Políticas Públicas, centro que será encargado de la ejecución, desarrollo y presentación de informes y resultados del proyecto.

Este proyecto ha contado con la financiación y el apoyo técnico de la oficina de Brasil de la fundación Konrad Adenauer.

Metodología de Trabajo

La evaluación se ha realizado con una herramienta diseñada por el propio consorcio de la que se presentará a continuación una síntesis de sus definiciones metodológicas y conceptuales.

El programa parte del supuesto de que resulta fundamental poner el acento en el análisis de los elementos estructurales de los sistemas para comprender su posibilidad de impacto sobre las políticas que se pretenden implementar. Desde ese supuesto, se propone evaluar la pertinencia de los sistemas educativos con los objetivos de política propuestos en cada caso.

Entendemos por sistema educativo al conjunto de instituciones y actores (tanto individuales como colectivos) que participan de la transmisión de saberes y disposiciones certificados como públicamente relevantes.

La idea de pensar a los sistemas mismos, como un elemento constitutivo de las estrategias de política, obliga a evaluarlos en función de las prácticas que promueven y las que intentan inhibir.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

En este sentido, la herramienta de evaluación pretende plantear un análisis de los elementos constitutivos y organizadores del funcionamiento ordinario de los sistemas, en la búsqueda de una lógica común, de cierta sinergia, entre los elementos ideológicos, pedagógicos, políticos y financieros. Es decir, cuáles son los niveles de coherencia entre los parámetros organizadores de los sistemas, de modo que, en un sentido muy general, el propio sistema protagonice el proceso de plasmación de los objetivos propuestos.

Se trata de construir una herramienta capaz de “leer” y analizar los valores e incentivos que la propia organización que el sistema presenta, es decir, de qué modo su propia conformación tensiona sus objetivos. Estamos desarrollando una herramienta de evaluación de estructuras y no de políticas.

Por lo tanto, desde el punto de vista metodológico, se trata de un abordaje estructural. Es decir, vamos a revisar el ordenamiento del sistema como tal, para comprender los modos en que el mismo condiciona las políticas educativas.

Hemos obviado el análisis de impacto como metodología, incluso el trabajo de encuestas en el interior del sistema, porque hemos pensado el mismo como una herramienta para tomadores de decisiones. En tal sentido, no podemos hacer del sistema una “caja negra”, porque es sobre él que los actores deberán intervenir.

Se han definido cinco subsistemas que aparecen como aquellos que tienen mayor capacidad de orientar y dirigir el sentido de las políticas. Salvo el subsistema de currículum y prácticas, los restantes no parecen exclusivos de los sistemas educativos, sino que podemos decir que son comunes a los sistemas públicos de mano de obra intensiva. Es decir, aquellos en los que el estado es el productor fundamental del servicio público que se presta, como ocurre también en los casos de salud o seguridad.

Los subsistemas elegidos son, a nuestro criterio, los que permiten caracterizar e influir en la orientación general del sistema educativo. Ellos son: 1) Gobierno, 2) Información y Evaluación 3) Financiamiento Educativo, 4) Currículum y Prácticas Pedagógicas y 5) Recursos Humanos.

En cada uno de los subsistemas vamos a poner el acento en las normas que los rigen o que se aplican sobre ellos; observaremos si en la práctica, esas reglas formales se cumplen, o si son reemplazadas por otras informales. También es importante indagar cuáles son los actores claves en cada uno de los componentes de los subsistemas y cuáles son los recursos, de todo tipo, con que se cuenta.

En síntesis, el dispositivo que se intenta construir se propone evaluar la arquitectura organizacional de los sistemas, en función de los objetivos que se persiguen. La decisión de trabajar en un dispositivo de estas características supone una valoración de los sistemas como una herramienta fundamental para la instalación de unos determinados objetivos.

RESUMEN EJECUTIVO: PRESENTACIÓN GENERAL DEL INFORME

1) Algunas primeras conclusiones

El sistema educativo de Colombia se encuentra inmerso en un intenso proceso de transformación y de reforma que se inició con el cambio constitucional de 1991 y el proceso de descentralización administrativa del estado. Este proceso se expresa en la actual política de gobierno, denominada Revolución Educativa. Esta reforma debe ser entendida en el marco de un proceso general de recuperación del control político del estado nacional, que lidera el poder ejecutivo.

La visión de algunos de los actores políticos (parlamentarios, académicos y dirigentes en general) es que el modelo que se intenta implementar es producto de los acuerdos políticos de la década de 1990, plasmados en la nueva constitución. Los mismos encontraron en la desconcentración, un modo de integrar distintos grupos al sistema político y a la gestión estatal. En ese marco, se plantea la construcción de un modelo de Estado desconcentrado en lo administrativo, integrador en lo político, capaz de generar la posibilidad de que diferentes sectores asuman el control de la gestión estatal en las distintas jurisdicciones del país.

El signo de esa reforma fue la integración política. Pero al final de la década de 1990, ese proceso encontró al Estado nacional jaqueado en su posibilidad de dar respuestas a las demandas de la sociedad, por la aparición de problemas de gestión propios de las descentralizaciones técnicas, así como problemas políticos, por ejemplo, el control del territorio, del gasto, etc. En este marco, el desafío es mantener el proceso descentralizador, pero ordenando la gestión estatal.

La Revolución Educativa puede ser analizada como parte de un proceso destinado a recuperar la capacidad del Ministerio Nacional de direccionar un proyecto educativo para el país; un esfuerzo de ordenamiento, de regulación, de recuperación de un rol conductor del sistema para el Ministerio de Educación Nacional.

Tal como afirmábamos anteriormente refiriéndonos al estado en general, el estado educativo tampoco contaba, al comenzar este proceso, con el conjunto de los dispositivos técnico-administrativos para implementar el nuevo modelo que se está generando. Así como el estado enfrentaba dificultades para contar con herramientas que permitieran garantizar la seguridad y el orden, del mismo modo, la implementación de un proyecto educativo nacional requirió de sistemas de información y administración, herramientas pedagógicas, entre otros recursos, que se encuentran en proceso de construcción.

Parece observarse una gran vitalidad del Ministerio de Educación en el impulso a los procesos de reforma, aunque esa audacia y convicción transformadora muestra saludables instancias de revisión y negociación ante algunas de las dificultades u obstáculos que van apareciendo.

Esta audacia y convicción del equipo ministerial no se traduce en una política de comunicación equivalente en cuanto a mística y pasión. No aparece un “relato” de la Revolución Educativa que trascienda lo técnico, incluso, en sus versiones para distintos actores. Parece necesario generar dispositivos y mensajes a la sociedad y a los actores del sistema, que permitan construir grados de adhesión dentro del propio sistema, en la opinión pública y en ciertos ámbitos de las elites académicas y políticas. El eje estructural de la actual reforma, más allá de su condición estratégica, no parece brindar las mejores posibilidades para motivar a actores de distinto nivel y vinculación con el sistema.

Sin duda, el mediano plazo muestra algunos escenarios de incertidumbre política que requieren prestar especial atención sobre sus eventuales impactos sobre la política educativa.

Podríamos definir el nuevo modelo enumerando algunas de sus características principales:

- Un nuevo modelo de financiamiento asociado a cápitales efectivas por departamento o municipio, que pretende mejorar la eficiencia y racionalidad del gasto.
- Una nueva relación con los departamentos y municipios, a partir de la dotación de mayor autonomía, y la acreditación de las capacidades de los mismos para asumirlas.
- Un nuevo esquema de ordenamiento de la carrera docente, que le da al Estado nacional mayor control.
- Un nuevo rol para el sistema de evaluación, pensado como herramienta de información a la demanda y de instalación de la cultura de la evaluación en el sistema.
- La cesión de mayor autonomía a las escuelas y su confrontación con la información de las evaluaciones censales.
- Un currículum por competencias que asocia los dispositivos de evaluación a las capacidades de los alumnos, de un modo observable y de acción sobre la realidad.

2) Análisis de cada uno de los subsistemas

En cuanto a los subsistemas que se han seleccionado para analizar la estructura del sistema educativo y su posibilidad de cumplimiento de los objetivos del programa, podemos decir que:

- **Subsistema de Gobierno de las Instituciones Educativas**

El Ministerio de Educación parece contar con importantes herramientas de control y los consensos necesarios para la gestión de la Revolución Educativa. Tanto los principales bloques parlamentarios, como la mayoría de los funcionarios de los departamentos y municipios, y los actores docentes y directivos del sistema, muestran un razonable grado de apoyo hacia la política educativa o al menos, le otorgan autonomía o iniciativa para el avance de su implementación.

Al interior del Ministerio de Educación nacional se observa un interesante grado de cohesión y apoyo sobre los principios de la reforma macro y de la Revolución Educativa en particular. El equipo se muestra motivado y alineado detrás de la figura de la ministra.

Aparecen algunos actores y elementos que pueden presentar complicaciones, tales como el sindicato, algunos sectores de resistencia, o las instancias judiciales (puede tomarse como ejemplo de ello lo ocurrido con la evaluación docente).

En tal sentido, la construcción de la sustentabilidad de mediano plazo, parece necesitar de la implementación del programa en curso. Es preciso prestar especial atención a los escenarios de futuro dado que, en caso de que las coyunturas políticas no garanticen la continuidad de las actuales condiciones, aparecerían riesgos en aquellos aspectos que no se encuentren debidamente institucionalizados, incorporados a las prácticas cotidianas, o en los que los actores no encuentran beneficios evidentes en sus posiciones. En tal sentido, parecería muy positivo para el programa la aparición de un actor colectivo capaz de dotar de cierto apoyo en el tiempo al programa.

• Subsistema de Información y Evaluación

El Subsistema de Información constituye una de las columnas vertebrales del modelo educativo puesto en marcha. El manejo de la información por parte del Ministerio Nacional y la asociación del uso de los recursos a indicadores objetivos, parece un interesante modo de ordenamiento, y de recuperación de la gobernabilidad sobre el sistema. La generación de un sistema de información propio, que reporte información administrativa y no estadística, como el del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), puede darle una gran fortaleza al modelo.

El riesgo reside en que dicho subsistema de información se encuentra en proceso de construcción y aún se observan inconsistencias en sus productos. Parece prudente realizar una cuidadosa revisión de las herramientas utilizadas en función de la pertinencia y confiabilidad de la información obtenida, dado el lugar estratégico que tiene este Subsistema para el conjunto de la estrategia educativa.

En cuanto al Subsistema de Evaluación, parece sólido en su conformación, más allá de las revisiones y mejoramientos que se le puedan realizar. La veracidad, autenticidad y confiabilidad de los resultados dependen de muchos

elementos valiosos de progreso de la educación en este país. Este subsistema puede considerarse como “pieza clave” del modelo de calidad, y en ese sentido, parece necesario revisar el caudal y la cantidad de información que reporta.

Si la expectativa respecto de los resultados de la evaluación es catalizar procesos por el lado de la oferta y la demanda, convendría pensar y consensuar con los actores, el modelo de reportes que cada uno requiere para funcionar de un modo activo en el sistema. En ese sentido, parece importante reconocer los límites en la diversidad de información que puede reportar un sistema de evaluación nacional, así como profundizar otros dispositivos de escala local.

• Subsistema de financiamiento

La modalidad de financiamiento por cápitas a unidades administrativas desconcentradas, puede considerarse como una herramienta apropiada para dotar al modelo de financiamiento de una lógica que lo vincule con el logro de una mayor equidad, al menos en lo que se refiere a captación de matrícula y retención de la misma. No aparecen estímulos que vinculen específicamente el uso de los recursos con el mejoramiento de la calidad. Al mismo tiempo, la fórmula de financiamiento y el manejo del fondo compensador, brindan al Ministerio de Educación un mayor control de los recursos, en relación con el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, el manejo de dicho fondo compensador en la transición hacia el modelo de cápitas, parece ser el principal riesgo del propio esquema de financiamiento. Su extensión en el tiempo y la falta de un mayor rigor de su uso en el mediano plazo, puede debilitar algunos de los beneficios de la estrategia en su conjunto, en términos de estímulos e incentivos.

• Subsistema de Currículo y Prácticas Educativas

La estrategia de enseñanza aprendizaje propuesta, aparece definida como “círculo de calidad”. En este sentido, el modelo encuentra una significativa fortaleza en el hecho de contar con una hipótesis clara respecto del motor de mejoramiento del sistema. El supuesto consiste en informar a los padres y a la propia comunidad educativa, de modo que se genere una cierta presión sobre la oferta hacia la mejora.

Ese modelo cuenta con algunas herramientas que pretenden neutralizar los riesgos que el mismo puede generar para los objetivos de retención y administración del sistema. Entre esos ejemplos, podemos observar el sistema de asignación de escuelas a los alumnos y la exigencia mínima de promoción a las mismas.

Por último, la política hace una “apuesta” significativa a la idea de círculo de calidad como círculo virtuoso. Si el mismo terminara funcionando en sentido

inverso, el Ministerio parecería haber cedido una cantidad importante de herramientas, lo que le impediría actuar en políticas correctivas. Elementos como las estrategias de supervisión, o la política de actualización de docentes, por ejemplo, parecen haber quedado planteadas fuera del marco de control del Ministerio Nacional y de las secretarías desconcentradas.

Más allá de la lógica central del “círculo”, existe una profusión de programas de mejoramiento de la calidad propuestos por el ministerio, pero que no constituyen una nueva lógica de organización del dispositivo, sino que se sobreponen sobre la idea conceptual presentada.

El modelo de las escuelas concesionadas, aplicado por el equipo en Bogotá, parece mostrar una interesante evolución del dispositivo general implementado.

- **Subsistema de Recursos Humanos**

El Subsistema de Recursos Humanos se encuentra inmerso en una transición hacia un nuevo modelo de carrera laboral. En la misma, se cuenta con incentivos académicos, como principal motor de ascenso y circulación dentro de la profesión.

El logro académico está concebido de un modo individual y no se plantea en relación con los resultados de la escuela. Este modelo incorpora algunas innovaciones de enorme capacidad transformadora, como el hecho de no limitar a perfiles provenientes de la carrera docente el ingreso a la misma, y la idea de que la mejora académica reporta resultados económicos sin necesidad de que esté asociada a un cambio de tarea (particularmente es el caso de los maestros que no necesitan abandonar el aula).

Desde una mirada política, el nuevo modelo aparece como una interesante herramienta de control y gobernabilidad del sistema por parte del Ministerio de Educación Nacional. Este modelo aporta al funcionamiento de la educación colombiana, un alto grado de certidumbre, una interesante capacidad de planificación y una gran gobernabilidad sobre su funcionamiento y operación. Sin embargo, hasta el momento el Ministerio Nacional y las secretarías desconcentradas no parecen contar con los sistemas de información y gestión que les permitan ejercer efectivamente el gobierno del mismo.

Por otra parte, no aparecen actores del sistema que se vean claramente beneficiados por el nuevo modelo, y en ese sentido, no se entiende la razón por la que intentarían defenderlo, después de la gestión. En tal sentido, reviste importancia la constitución de algún actor del sistema capaz de percibirse como beneficiario y, eventualmente, constituirse en defensor del programa, en algún grado.

Por último, el nuevo modelo de carrera parece poner al Ministerio en un enfrentamiento político frontal con el sindicato, mostrando victorioso al Ministerio hasta el momento. Pero esa pelea debe ser comprendida como una

“luz amarilla” para la sustentabilidad del modelo en el tiempo, dado que, por lo estratégico y esencial de la cuestión, esta confrontación puede ser vista como “la batalla” del cambio de modelo educativo en Colombia, al menos, en los términos planteados por este programa.

3) En síntesis

La Revolución Educativa aparece como un interesante dispositivo de política pública, porque propone avances en la reforma educativa sobre puntos estratégicos del sistema educativo, y aumenta la gobernabilidad del Ministerio Nacional y las instancias desconcentradas de la política educativa. Más allá de sus aspectos puntuales, parece claro que el sistema educativo colombiano posterior al programa tendrá mejores posibilidades de ser gobernado y direccionado en políticas complejas, por el desarrollo de algunos dispositivos y herramientas estructurales.

Entre los aspectos que muestran mayores avances, más allá que requieran su consolidación, aparecen:

- ⇒ La introducción de una lógica para el modelo de financiamiento que cuenta con incentivos claros.
- ⇒ La adopción de una estrategia político-pedagógica para el mejoramiento de la calidad.
- ⇒ El aumento sustantivo de la capacidad de gobierno del sistema por parte del Ministerio de Educación.
- ⇒ La definición de la implementación de un modelo de carrera docente centrado en el mérito y dotado de transparencia en sus procesos de selección, capacitación y promoción.
- ⇒ El mejoramiento de las capacidades técnico-políticas del Ministerio Nacional y de las secretarías de educación de los departamentos y municipios.
- ⇒ La generación de un dispositivo nacional de información administrativa.

El grado de avance del programa muestra sus potencialidades y la posibilidad de garantizar su sustentabilidad más allá de la presente gestión política en el gobierno nacional.

Sin embargo, aparecen algunas “luces amarillas” que resulta necesario mirar con atención. Las mismas han sido enumeradas pero pueden establecerse prioridades.

- ⇒ Es preciso concretar alianzas con actores que encuentren ventajas objetivas para su propio rol dentro de la reforma.
- ⇒ Es preciso definir la implementación de los dispositivos de transición del modelo financiero, con el objeto de que los incentivos propios del modelo tengan verdadero efecto.
- ⇒ Parece necesario prestar especial atención al mejoramiento del sistema de información y a los sistemas de reporte de los resultados de las evaluaciones de calidad.
- ⇒ Es preciso revisar la convivencia de dispositivos de equidad y de calidad, que puedan neutralizar los efectos entre ambos.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

⇒ Es preciso dotar al programa de un dispositivo de comunicación que construya una mística y un relato para el programa.

En síntesis, la reforma educativa parece encontrarse en condiciones de producir importantes avances para la educación colombiana. La reducción o neutralización de los riesgos indicados pueden resultar un importante aporte a la sustentabilidad del modelo, en caso de poder garantizarse. En este escenario, se observan condiciones que permitirían producir los correctivos y ajustes necesarios.

INFORME DE CONTEXTO

Datos generales del país. Población (serie histórica), superficie, minorías étnicas significativas, principales rubros de la actividad económica, ciudades importantes, población rural y urbana, población con NBI. Flujo migratorio.

Colombia es un país con una superficie de 1.141.748 Km², con costas limítrofes sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Limita con Panamá, Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador. Forma parte de Colombia el archipiélago de San Andrés y Providencia, localizado frente a Nicaragua, en el Mar Caribe. Cuenta con 34 parques naturales y una variedad completa de climas durante todo el año, determinada por su altura con relación al nivel del mar.

Su población actual es de 45.325.000 habitantes, en tanto que en 1985 era de 26.525.670 habitantes. De estos 45 millones¹, el 49,6% son hombres y el 50,4% mujeres. En cuanto al ámbito de la población, el 71,1% es urbana y el 28,9% es rural. Los estudios realizados por el Ministerio de Salud de Colombia, la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, reflejan que hay unos 2.944.328 adultos mayores de 60 años. La tasa neta de natalidad es de 24,4 por mil habitantes, y la tasa neta de mortalidad es de 5,79 por mil habitantes. La tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos (cifras al año 2.000) es de 21. Dichos estudios también revelan que la tasa de crecimiento demográfico anual es de 1,87, y la esperanza de vida al nacer masculina es de 67,3 años, mientras que la femenina es de 74,3 años. La tasa de analfabetismo de la población general es de 8,6, especificándose en una tasa de analfabetismo masculino de 8,7 y de analfabetismo femenino de 8,9.

Étnicamente, la población de Colombia está compuesta por el 58% de mestizos, el 20% de blancos, el 14% de mulatos, un 4% de negros, un 1% de indígenas y un 3% de otros grupos².

Tres cadenas montañosas paralelas pertenecientes a la cordillera de Los Andes atraviesan, de sur a norte, el centro y el occidente del territorio colombiano. Allí se concentra la mayor parte de las grandes ciudades y, por lo tanto, la inmensa mayoría de la población. Las principales ciudades son Bogotá, D.C., la ciudad capital y centro político y económico por excelencia, con una población aproximada de 7,5 millones de habitantes; la siguen Cali, con 2.316.655 habitantes, Medellín con 2.049.131 habitantes, Barranquilla con 1.332.454 habitantes. Administrativamente, el país está dividido en 32

¹ <http://www.colombiainfo/estadisticas/>. El país se halla en el proceso de elaborar un nuevo censo lo cual permitirá tener cifras precisas; http://www.banrep.gov.co/estad/dsbb/pobl_001.xls. DANE, Dirección de Censos y Demografía. Grupo de proyecciones.

² <http://www.colombiainfo/estadisticas/>

departamentos, 4 distritos (distrito Capital de Bogotá y los distritos turísticos de Cartagena, Barranquilla y Cartagena), y 1.099 municipios³.

Geográficamente, Colombia está dividida en cinco regiones naturales: La *Atlántica o del Caribe*, que incluye los departamentos de la Costa Atlántica; la *Andina*, cuyos departamentos están ubicados en la Cordillera de los Andes, es la zona más poblada del país y presenta el mayor desarrollo económico e industrial; la *Pacífica*, incluye los departamentos que limitan con el océano Pacífico, tiene una fuerte presencia indígena y negra; la *Orinoquía*, integrada por departamentos con una geografía de llanura, surcados por grandes ríos, es una zona muy poco poblada; y la *Amazonía*, cuyos departamentos, también poco poblados, son fundamentalmente selváticos, con población indígena, muy ricos en biodiversidad y recursos naturales.

En la década de 1980, Colombia era ya un país predominantemente urbano con 30 ciudades que tenían más de 100.000 habitantes y 180 municipios con más de 25.000 habitantes. Para ese entonces, la relación campo-ciudad se había revertido ya con relación a aquella de 1950 en la cual la población rural alcanzaba el 70% en tanto que la urbana el 30%. Además de los cuatro distritos, hoy Colombia cuenta con 42 municipios con más de 100.000 habitantes.

Historia política de los últimos 20 años. Partidos en el gobierno, acuerdos políticos generales, hechos sobresalientes, equilibrios en las cámaras, relación entre poderes, acontecimientos sobresalientes.

Colombia es una República Democrática con elecciones presidenciales por períodos de cuatro años. Hasta 1991 su administración pública fue predominantemente centralizada. Desde 1910 hasta el presente, la tradición democrática ha prevalecido, con excepción del período 1953 - 1958, cuando se instauró la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla. Los partidos políticos tradicionales han sido el Partido Liberal y el Partido Conservador. Entre las décadas de 1950 y 1960 Colombia vivió la llamada "violencia" generada por conflictos en la zona rural entre liberales y conservadores. Como mecanismo de solución a estos conflictos políticos y a aquellos generados con la dictadura militar, los dirigentes de los partidos decidieron alternar cada cuatro años el poder, en cabeza del Presidente, durante un período de 16 años entre 1958 y 1974; este período se denominó "*El Frente Nacional*." La participación de miembros del partido contrario en el gobierno fue una constante durante el Frente Nacional. La izquierda estuvo representada por el Partido Comunista en forma activa entre las décadas de 1930 y 1980, pero sin gran peso electoral. Posteriormente el Partido Comunista se fusionó con fracciones de izquierda y de grupos ex militantes de la guerrilla.

Después del Frente Nacional, la Presidencia de la República ha estado encabezada por representantes del Partido Liberal, del Conservador o más recientemente por Presidentes llamados Pluripartidistas, una tendencia que surge ante el debilitamiento y el desgaste político de los partidos tradicionales.

³ Fuente: Departamento Nacional de Planeación –DNP–

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Sin embargo, nominalmente todos los Presidentes han venido de la orilla del Liberalismo o de la del Conservadorismo. Adicionalmente a esta corriente formal en Colombia se fue gestando una guerrilla, inicialmente con orientación de izquierda, como en otros países de América Latina, originada en un reducto de los grupos creados por las luchas agrarias del período de “La Violencia” y otra fracción guerrillera como una manifestación armada de la izquierda de los años 70. Muchos grupos guerrilleros terminaron mezclándose, hacia los 80, con el auge económico del narcotráfico, el cual se había iniciado a finales de los 60 con la siembra ilegal y el contrabando de marihuana y luego de coca. Como reacción ante la acción violenta de la guerrilla a comienzos de la década de 1980, surge otro grupo armado ilegal, de tendencia derechista, denominado *paramilitares*.

En los últimos 20 años, la historia política y social de Colombia ha estado mezclada por la acción de los partidos tradicionales, representantes del multipartidismo, los grupos de izquierda, la guerrilla, el narcotráfico y los paramilitares.

La década de 1980 se caracteriza por un debilitamiento del Estado ante los diferentes problemas sociales, políticos y económicos del país, el debilitamiento del liderazgo político de los partidos tradicionales y la tendencia hacia el pluripartidismo.

El siguiente cuadro ilustra la sucesión de gobernantes en el país desde 1980:

Presidente	Partido	Periodo	Tipo de elección
Belisario Betancour	Conservador	1982-1986	Pluripartidista
Virgilio Barco V.	Liberal	1986-1990	Liberal
César Gaviria T	Liberal	1990-1994	Liberal
Ernesto Samper	Liberal	1994-1998	Liberal
Andrés Pastrana	Conservador	1998-2002	Pluripartidista (coalición)
Álvaro Uribe	Origen Liberal. (Primero Colombia)	2002-2006	Pluripartidista. Gran apoyo conservador

El gobierno de Betancour (1982-1986) se preocupó sensiblemente por reformar las estructuras sociales y económicas, así como por desarrollar acciones proactivas por la búsqueda de la paz para los colombianos. Los grupos guerrilleros sobresalientes en ese momento eran el M-19, de orientación izquierdista, cuyos militantes tenían en muchos casos formación universitaria, las FARC, cuyo origen está en las luchas campesinas de los 50 y 60, el ELN y el EPL con fracciones de guerrilla urbana⁴. El secuestro y los

⁴ FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia; ELN: Ejército de Liberación Nacional; EPL: Ejército Popular de Liberación.

atentados violentos se fueron acrecentando, pero se realizan acercamientos grandes entre el Gobierno y los grupos al margen de la Ley, una amnistía y la iniciación de los diálogos de paz. Se fundó la Unión Patriótica (UP), un partido político de las FARC que participó en el escenario democrático. Sin embargo no se lograron todos los frutos esperados y la lucha se acrecentó hasta desembocar en el holocausto del Palacio de Justicia en 1985, en el cual murieron muchos guerrilleros del M-19 y miembros de la Corte Suprema de Justicia, abogados y funcionarios.

Este Gobierno desató una lucha contra el narcotráfico que había crecido notablemente. Adicionalmente afrontó una crisis financiera aguda y una crisis por la deuda externa, hecho generalizado en América Latina. Desde el punto de vista económico, fortaleció la agricultura y la minería; enfrentó una crisis en la construcción y un descenso en la industria. Motivado por su gran interés en el desarrollo social y regional, Betancour logró el primer paso hacia la descentralización administrativa del país al establecer por primera vez la elección pública de alcaldes, quienes hasta la fecha habían sido designados por el gobierno central y tenían una altísima rotación motivada por intereses políticos⁵. En el sector social le dio un énfasis especial a la educación básica, a los programas de alfabetización y a la educación universitaria a distancia.

El gobierno de Virgilio Barco (1986 – 1990) instauró por primera vez en muchos años, y quizás por última también, un esquema de gobierno-oposición en el cual solamente gobernaron los liberales y los demás partidos conformaron la oposición democrática. Su orientación fundamental fue la erradicación de la pobreza absoluta y la incorporación a la sociedad de zonas marginales, remotas y olvidadas del país y hacia allí encaminó sus estrategias de gobierno. Creó programas y proyectos para ampliar los servicios públicos, las vías de comunicación, la expansión de la salud y la cobertura en educación. Su gobierno trató de impulsar el proceso de descentralización en Colombia entregando la administración de la educación a los municipios. Sin embargo fue una medida que se revirtió pues los municipios se rebelaron a ella.

Hacia final de los 80 y el inicio de los 90, la guerrilla y los carteles de la droga, ya muy fortalecidos en el país, crearon una alianza perversa sostenida por los ingresos desmedidos del tráfico de drogas. La situación sociopolítica fue crítica en todos los sectores y áreas de la vida nacional, en el campo y en la vida urbana. Esta década estuvo marcada por el narcotráfico, el terrorismo y el *paramilitarismo* de extrema derecha⁶. Se añade la presión norteamericana a la lucha contra el narcotráfico y la solicitud de extradición de los narcotraficantes. El paso de los 80 a los 90 dejó atentados mortales a cinco candidatos presidenciales, la explosión de un avión de pasajeros, atentados en los centros comerciales, secuestros y múltiples atentados en zonas rurales y a ciudadanos civiles.

⁵ Ver Acto Legislativo No.1 de 1985.

⁶ Los paramilitares surgen como una fuerza armada en contra de la guerrilla en defensa de los dueños de fincas y de personas o poblaciones agredidas por la guerrilla. Terminaron cometiendo actos muy similares al margen de la Ley.

César Gaviria fue elegido Presidente en 1990 (hasta 1994). Por primera vez el M-19 participó en las elecciones y se incorporó a los procesos democráticos luego de dejar las armas en marzo de 1990. Los grupos guerrilleros EPL y Quintín Lame también dejaron las armas y se reincorporaron a la sociedad. En las elecciones de mayo del 90 el país votó masivamente (5.236.863 votos), por la “séptima papeleta” para reformar la Constitución. Con este respaldo contundente se hizo evidente el descontento social, la crisis económica y la crisis política del país. Cesar Gaviria logró lo que llamó el “*revolcón institucional*”, convocó la Asamblea Nacional Constituyente, con representación de todos los partidos incluidos las minorías⁷. Cerró el Congreso, se reformó la Constitución Nacional y se eligió un nuevo Congreso. La década de los 90 vio un cambio en la vida sociopolítica y en la administración pública del país. Durante los primeros cuatro años de la década, la violencia generada por el narcotráfico comenzó a disminuir debido a la captura y muerte de las cabecillas de uno de los carteles de la droga más fuerte, y el endurecimiento de la ley. Hubo una revaluación del peso colombiano y la economía se estabilizó. El nuevo gobierno, con un importante respaldo social, creó un frente común hacia el fortalecimiento y legitimidad institucionales; la paz, la reconciliación y la voluntad de promover la participación y la equidad sociales lideraron la formulación y aplicación de la nueva carta Constitucional.

Acercar la descentralización administrativa, política y fiscal fue uno de los principales puntos en la agenda de la Constituyente. Se determinó la elección pública de gobernadores, máxima autoridad departamental, para fortalecer los procesos democráticos; se aumentó a tres años el período de los alcaldes; se autorizó a los municipios regular y cobrar impuestos así como invertir en la solución de sus problemas locales. Se asignó a los municipios más autonomía, nuevos derechos y responsabilidades y se definieron explícitamente las transferencias intergubernamentales.

La Constitución de 1991 enfatizó la obligación de atender las necesidades sociales, la equidad y la participación ciudadana. El modelo de descentralización adoptado entregó responsabilidades tanto a los Departamentos como a los Municipios, y en forma acorde entregó recursos.

El gobierno de Gaviria se centró también en continuar el plan de desarrollo de vías de comunicación e infraestructura social. Estudios realizados en 1991, determinaron que el 40% de la población (13 millones de habitantes) era pobre, más del 30% no tenía acueducto y sólo el 55% tenía alcantarillado. La inflación durante este periodo de gobierno bajó de 32% al 22,5%. Se desarrolló la política de sometimiento, como estrategia de lucha contra el narcotráfico, que sirvió para la captura de Pablo Escobar, el jefe del mayor cartel de droga en Colombia, quien luego se fugó, y en las acciones de

⁷ Como lo anota Javier Ocampo en *Historia Básica de Colombia*, (p.348.) el liberalismo obtuvo 25 curules para la Asamblea Nacional Constituyente, el M-19, 19 curules, el Movimiento de Salvación Nacional (de origen conservador) 12 curules; el partido conservador, 5; las listas de dos políticos liberales, 2 curules, los indígenas 2, los evangélicos 2 y fueron vinculados dos representantes del EPL, uno del grupo guerrillero Quintín Lame y uno Partido Revolucionario de los Trabajadores (PTR).

recaptura murió en 1993. Tras este acontecimiento, se disminuyó sensiblemente la violencia. En este gobierno hubo crecimiento económico a pesar de una fuerte crisis energética que afectó la industria y el comercio. Se estableció una política agresiva de apertura económica, lo cual puso en situación de competencia a la industria y la agricultura nacionales, las que de alguna manera, habían gozado de una política proteccionista.

El gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) fue el primero en implementar cabalmente la nueva Constitución y participar en elecciones con dos vueltas electorales y el primero con figura de Vicepresidente. Este gobierno realizó un énfasis muy fuerte en la política social integrada a la política económica y con ejecución participativa de las regiones. Inició el proceso de implementación de descentralización administrativa, mandato de la nueva Constitución, para fortalecer la autonomía lograda por municipios y regiones. Enfatizó la seguridad social, la educación como eje fundamental del progreso y del aumento del empleo. En este gobierno se generó una gran crisis política que hizo tambalear el poder presidencial debido a la acusación de haber recibido recursos del narcotráfico (del cartel de Cali) como parte del financiamiento de su campaña y de la de varios congresistas. Este hecho generó lo que se denominó “*El Proceso 8000*.” Miembros de su gabinete y de su campaña fueron acusados y detenidos. Después de un arduo proceso que debilitó los dos últimos años del gobierno, el Congreso eximió al Presidente Samper de responsabilidad directa política y penal, por haber recibido estos dineros. La inversión social logró implementarse en gran medida, tanto que es uno de los gobiernos con mayor inversión en educación en los últimos 30 años.

En 1996 Estados Unidos descertificó a Colombia bajo el argumento de la presencia de una alta corrupción auspiciada por el narcotráfico y violación de derechos humanos. Este hecho sucedió a pesar de los ingentes esfuerzos de Colombia, muy poco reconocidos internacionalmente, por destruir los cultivos de coca y amapola. El contrapunto permanente con Estados Unidos se centró en la falta de esfuerzos de ese país por disminuir la demanda de narcóticos.

Andrés Pastrana (1998 – 2002) recibió el país en condiciones difíciles de gobernabilidad, enfrentado a una lucha solitaria ante el narcotráfico; con la guerrilla y el *paramilitarismo* fortalecidos debido a su perversa alianza con el narcotráfico y al aumento creciente del secuestro de todo tipo de ciudadanos (soldados, políticos, ciudadanos de bajos recursos, pescas milagrosas en las carreteras, etc.). Durante su gobierno desarrolló una acción decidida hacia el logro de la paz con la guerrilla. Destinó cinco municipios en la zona de la Amazonía para crear una zona de distensión, la zona del Caguán, y adelantar las negociaciones de paz. En ella se aglutinaron las FARC con sus dirigentes sin presencia de la fuerza pública. Hubo negociaciones durante más de tres años, al cabo de los cuales se rompieron los diálogos y se eliminó la zona, pues la guerrilla no dejó de secuestrar, hacer atentados y fortalecer su negocio con el narcotráfico.

A pesar de la decepción del Caguán para lograr una paz definitiva, se lograron muchos beneficios, tales como comprometer a la comunidad internacional y a los Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico, contra la violación de derechos humanos y, especialmente, desmitificando la percepción simplista

Europea generada en los años 70 sobre la guerrilla como una fuerza revolucionaria en pro de los pobres y amilanada por un Estado totalitario. Colombia pudo proyectar su verdadera realidad hacia el exterior y canalizar apoyos y confianza. Además, internamente se expuso la verdadera identidad delictiva de la guerrilla con su alianza millonaria con el narcotráfico.

Paralelamente el país ha tenido avances muy grandes como el progreso urbano, social y económico de Bogotá durante la década de los 90 e inicios del 2000. La sucesión de tres alcaldes comprometidos con la ciudad, que fueron elegidos por un electorado de opinión y no de partido, rompieron los esquemas clientelistas de administración que habían sido tradicionales, y lograron el avance de todos los temas en la Capital. Los modelos de obras públicas, transporte, desarrollo del sector social y económico implementados, hoy son modelo para el resto del país y para muchos otros países y ciudades.

El gobierno de Álvaro Uribe (2002 – 2006) se ha caracterizado por ser un gobierno fuerte, igualmente empeñado en la paz. Aprovechó la experiencia del Caguán para determinar que el Estado abriría diálogos pero sería contundente en la lucha armada contra todos los sectores por fuera de la ley. Se abrió de nuevo el proceso de extradición con Estados Unidos y han sido extraditados narcotraficantes, miembros de los paramilitares y de las FARC vinculados con el narcotráfico. Los diálogos de paz han avanzado sensiblemente con los paramilitares y hay un proceso de desmovilización real. Los avances significativos con la guerrilla han sido menores, pero la seguridad ha retornado en una amplia medida al país. En la actualidad se discute en Colombia la legislación para la reelección de Presidente, lo cual permitiría que el Presidente Uribe fuera reelegido.

La descentralización administrativa, ha fortalecido los municipios y las regiones. Sin embargo, su proceso de implementación ha sido lento y en ocasiones complejo debido a las carencias iniciales de capacidad técnica local. A pesar de ello, las ciudades con dinámica propia han avanzado sensiblemente. Las legislaciones más recientes, como en materia educativa (Ley 715 de 2002), ya plantean correctivos al modelo inicial de descentralización administrativa, aunque resultará necesario valorar sus resultados en un corto tiempo.

Panorama económico de los últimos 20 años. Evolución económica, crecimiento del producto bruto en las últimas décadas, indicadores de distribución de la riqueza, PBI per cápita, principales actividades, niveles de endeudamiento del país, áreas en las que su economía es competitiva, balanza comerciales, principales países a los que se exporta y de los que se importa.

Colombia es un país cuyo desarrollo económico se centra en la agricultura (sus principales cultivos son café, flores, cacao, caña de azúcar, tabaco, algodón, banano, arroz y papa); la ganadería (bovinos, ovinos, porcinos); y la minería (petróleo, gas natural, carbón, níquel, hierro, platino, esmeraldas y oro). Las principales industrias del país son la alimenticia, química, equipos

mecánicos, transporte, bebidas y textiles. La agricultura ha ido disminuyendo lentamente; paso de representar del 22.5% del PIB en los 80 al 20.5% al final de la década y al 15% en el 2000.

Con relación al sector agrícola, por muchos años el café dominó las exportaciones. A principios de la década de 1980 aun se veía una bonanza económica, que fortaleció las reservas internacionales en más de 5.500 millones de dólares, fruto de un periodo de precios altos del café en el mercado internacional, el cual descendió vertiginosamente en 1989, de 1.40 centavos de dólar la libra a 0,70 centavos, con la caída del Pacto Internacional Cafetero que existió durante 27 años. Esta situación obligó a crear una diversificación del agro hacia otros productos como las flores, el banano y más recientemente la palma africana. En la década de 1980 la crisis energética mundial afectó el equilibrio económico en este sector, por su necesidad de importar petróleo a los altos precios del mercado internacional. Esta situación se revirtió paulatinamente con los hallazgos posteriores de petróleo, importantes reservas de carbón y nuevas reservas de gas natural⁸.

A finalizar la década de los 80 el crecimiento económico fue moderado al compararlo con el de América Latina. Fue de 3.4% anual, con una inflación sostenida del 20% anual, mientras que en Latinoamérica el crecimiento fue de 1.5% anual y la inflación de varios de sus países alcanzó una inflación del 200% anual.

Colombia tiene alianzas económicas con la comunidad Andina de Naciones (Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador), con el Grupo de los Tres (con México y Venezuela), con el Sistema Económico Latinoamericano, SELA, conformado por 25 países más; y tiene el Pacto de Cooperación Amazónica. En la actualidad está negociando el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

El PIB por persona aumentó entre 1990 y 1997 el 40%, en dólares corrientes, para luego decrecer (pasó de US\$ 1,190 en 1990 a US\$ 2,351 en 1997 y descendió a US\$ 1.799 en el 2000, para iniciar en el 2001 un leve crecimiento y llegar a los US\$ 1,896 en 2001). La devaluación nominal (51%) para ese periodo 1990 -1997 fue menor que la inflación (101%) lo que indica una revaluación de la moneda nacional. Esta dinámica favoreció los sectores financiero y comercial. Los sectores de menor contribución en el periodo han sido el Agropecuario y el Industrial⁹.

En síntesis, Colombia ha vivido un período convulsionado en su historia reciente. Sus instituciones han experimentado un proceso de modernización, a través del cual se ha buscado una mejora de las condiciones de gobernabilidad, por la integración de distintos actores sociales y políticos. Desde el punto de vista económico, el país ha enfrentado crisis energéticas y

⁸ Javier Ocampo López. *Historia Básica de Colombia*. Sexta Edición. Bogotá: Plaza & Janés Editores, 1994, 314.

⁹ Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 10 Años de Desarrollo Humano. Bogotá: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, 10.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

del comercio internacional de sus principales productos exportables, aunque en el período reciente Colombia experimenta un proceso de crecimiento y revaluación de su moneda, a la vez que una creciente integración de sus relaciones económicas internacionales.

INFORME DE CADA UNO DE LOS SUBSISTEMAS

SUBSISTEMA DE GOBIERNO

1) CLAVE DE ANÁLISIS:

- ¿Cuál es la autonomía del gobierno del sistema educativo respecto de otros actores del entorno (otros poderes de gobierno, otras carteras del ejecutivo, otros niveles de gobierno, sindicatos, OMDs, actores de la sociedad civil y empresarios)?
- ¿Qué grado de control muestra el gobierno del sistema educativo sobre el resto de los subsistemas y los actores que lo componen (grado de gobernabilidad del sistema)?
- ¿Cuáles son las principales oportunidades y obstáculos enfrentados por la política educativa (grados de acompañamiento y oposición esperables)?

Con base en las respuestas a estos interrogantes se describen tres escenarios de posible evolución futura y se formulan dos recomendaciones.

2) LA AUTONOMÍA DEL GOBIERNO EDUCATIVO RESPECTO DE OTROS ACTORES DEL ENTORNO

Se analizó y estimó la experiencia colombiana, en relación a la autonomía del gobierno educativo de acuerdo con cinco dimensiones: i) el lugar del Ministerio de Educación dentro del Gabinete Nacional; ii) La coordinación entre las áreas de la cartera educativa; iii) La relación entre las autoridades educativas nacionales, las departamentales, las municipales y las distritales; iv) La relación entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso; y v) La relación entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales (sindicatos, empresarios y Organismos Multilaterales de Desarrollo).

La política educativa ocupa un lugar importante dentro de la agenda de gobierno y sus responsables dentro del gabinete presidencial gozan de respaldo político. Los argumentos más frecuentes atribuyen esta importancia a la valoración del Presidente Uribe de las metas de política educativa, a la autoridad personal, competencia técnica y experiencia de la Ministra y a la integridad y la coordinación del equipo que la acompaña en su gestión. La

eficacia de los mecanismos formales de coordinación interministerial como el Consejo Nacional de Planeación, complementada con la asistencia técnica de la Dirección Nacional de Planeación, refuerza la integridad general de la agenda de gobierno y, dentro de ella, la implementación de la política educativa. Se concluye, que el gobierno educativo dispone de respaldo político y condiciones institucionales propicios para determinar y perseguir los objetivos de política educativa de forma autónoma.

Comprobamos que los integrantes de distintas dependencias de la cartera educativa comprobamos que conocen y comparten los objetivos generales de la política así como los proyectos establecidos para alcanzarlos. Estos definen del mismo modo a las metas de cobertura, calidad y eficiencia; cada funcionario parece conocer la responsabilidad que le corresponde en esta tarea y no se registraron signos de conflictividad o problemas de coordinación internos. Algunas opiniones atribuyen la integración en el equipo ministerial a la trayectoria de trabajo conjunto exitosamente desarrollada en la Secretaría de Educación de Bogotá.

La coordinación entre las autoridades nacionales y las subnacionales (departamentales, distritales y municipales) es uno de los desafíos más importantes que enfrenta la política educativa en el marco de la descentralización. Desde el punto de vista del armado del gobierno educativo, el propósito central de la política actual es el fortalecimiento de la administración nacional como estructura de regulación de los servicios educativos que se prestan en las unidades territoriales. La asociación entre la asignación presupuestaria y la expansión de la cobertura así como el programa de modernización en la gestión de las Secretarías de Educación territoriales marchan en esa dirección. El establecimiento de reglas de asignación presupuestaria ofrece un marco de previsibilidad a las interacciones entre las autoridades nacionales y las territoriales. Este marco puede permitir aislar a las asignaciones educativas en caso de que en algún momento la competencia electoral tense las relaciones entre el gobierno nacional y algún gobierno territorial. En este contexto, las autoridades territoriales no aparecen como actores que puedan bloquear la elaboración de la política educativa a escala nacional. La descentralización no parece amenazar la autonomía del gobierno educativo nacional en la elaboración de políticas. No obstante, la implementación eficaz de las políticas educativas depende del éxito del programa de fortalecimiento administrativo de las Secretarías territoriales. Los desafíos para este programa son más demandantes en el caso de las Secretarías municipales (especialmente en los municipios más pequeños). Dentro de estos desafíos, la consistencia, la confiabilidad y la oportunidad de los sistemas de información administrativa son los más salientes.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

De acuerdo con estudios recientes¹⁰ los cambios en el régimen electoral colombiano han reducido el grado de fragmentación de la legislatura y, en ese sentido, estabilizado las negociaciones entre el Ejecutivo y el Congreso en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas en los sectores sociales (entre ellas, las políticas educativas) han tenido un desempeño satisfactorio (en términos de continuidad, adaptabilidad y coherencia) y relativamente independiente de los cambios institucionales y electorales que el país experimentó a partir de la reforma constitucional de 1991. De este modo, la intervención del Congreso en la elaboración de la legislación educativa tampoco constituye un obstáculo para la autonomía del gobierno educativo.

En relación con los Organismos Multilaterales de Desarrollo se ha observado que, a diferencia de lo que a veces ocurre en otros países latinoamericanos, sus iniciativas de cooperación no comprometen la coherencia ni la autonomía de las políticas educativas elaboradas por las autoridades nacionales.

La agenda de políticas educativas se determina fundamentalmente a partir de evaluaciones realizadas por la comunidad de funcionarios y especialistas locales. Este control local sobre los diagnósticos y las herramientas de intervención colabora con la relativa continuidad de las políticas aplicadas. Por otro lado, se han identificado interesantes esfuerzos de institucionalización del diálogo entre las autoridades educativas nacionales y territoriales y los sectores organizados del empresariado. Estas instancias institucionales de diálogo parecen sobrevivir a pesar del recambio partidario en las Secretarías territoriales y ofrecen un espacio de intercambio de experiencias y perspectivas entre actores públicos y privados y de constructivo control societal de la acción de gobierno. Las organizaciones sindicales docentes, por su parte, constituyen la principal resistencia a la dirección de política educativa adoptada.¹¹ Los reclamos legales de los sindicatos docentes han conseguido postergar la implementación de medidas de política, como el régimen de evaluación. Esto no alcanza para constituirlos en actores de veto en el momento de elaboración de las políticas pero sí, bajo las actuales circunstancias, en obstáculos para la implementación de algunas de ellas.

En síntesis, el gobierno educativo nacional en Colombia goza de autonomía respecto de otros actores del entorno para la determinación de sus metas, de condiciones políticas y capacidades institucionales propicias para la persecución de sus objetivos y del apoyo de algunas organizaciones sociales. Hay política educativa y esta política es decidida por el Ministerio de Educación e implementada con razonable consistencia. El principal conflicto de intereses parece presentarse en la relación con las organizaciones sindicales de los trabajadores docentes. Algunas de las piezas sobre las que

¹⁰ Véase Mauricio Cárdenas, Roberto Junguito y Mónica Pachón. 2005. Political institutions and policy outcomes in Colombia: the effects of the 1991 Constitution. Banco Interamericano de Desarrollo. Political Institutions, Policy-making processes and Policy Outcomes Research Network, y las referencias allí citadas.

¹¹ Es interesante destacar que, a pesar de nuestra insistencia, no conseguimos entrevistarnos con miembros de los sindicatos docentes.

se apoya la autonomía del gobierno educativo parecen ser firmes en el mediano plazo. La relativamente baja conflictividad interpartidaria en relación con la política educativa, la eficaz coordinación intergubernamental y solvente operacionalización técnica de los programas se cuentan entre las más importantes piezas estructurales. Otros componentes de la autonomía parecen estar más asociados con factores coyunturales. El compromiso del Presidente de la Nación, el ascendiente personal de la Ministra y la coordinación en el equipo de funcionarios del Ministerio son capacidades institucionales muy valiosas cuya impermeabilidad al cambio partidario en el gobierno nacional todavía debe comprobarse. A juzgar por la experiencia latinoamericana, la oposición de los sindicatos docentes a algunos de los rumbos planteados quizás es inevitable. Resta determinar qué otros apoyos políticos en el seno de la sociedad civil (el de los sectores de la producción, el de las familias, el de las organizaciones juveniles, el de los prestadores de servicios educativos en el sector privado, y/o el de los directivos de los establecimientos educativos) pueden reunirse para compensar la oposición sindical o qué mecanismos de compensación institucional pueden establecerse para motivar el compromiso de los sindicatos con la reforma educativa.

3) EL CONTROL DEL GOBIERNO EDUCATIVO SOBRE EL RESTO DE LOS SUBSISTEMAS

Como se ha indicado, el diseño de la política educativa es consistente y la coordinación entre los equipos que la implementan desde el Ministerio, alta. Estas son condiciones indispensables para el efectivo control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas. Pero no son condiciones suficientes. Se han puesto en marcha distintas medidas cuyo propósito es, precisamente, reforzar el control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas. En cada subsistema, estas medidas enfrentan desafíos particulares. Destacamos aquí las características generales de estos desafíos, que se analizan en detalle en los apartados correspondientes a cada subsistema.

El subsistema de financiamiento se halla en transición desde un modelo de transferencias a los gobiernos territoriales sin relación directa con la matrícula a un modelo que considera como parámetros a la matrícula y a otros determinantes centrales del costo de la prestación del servicio. Esta transición implica un ajuste que afecta la situación de distintos actores. Previendo esto, se propuso una transición gradual a partir de 2002. Aún con esta previsión y dado que la descentralización otorga autonomía a los gobiernos territoriales para la administración del servicio, es necesario institucionalizar la interacción entre el gobierno educativo nacional y los territoriales para reducir la heterogeneidad territorial en el financiamiento de la educación. Esta institucionalización reforzaría el control nacional sobre el subsistema de financiamiento y aparece como una tarea prioritaria para las próximas etapas de la reforma.

El subsistema de currículum y prácticas pedagógicas es el espacio clave para el alcance de las metas de calidad. También se encuentra en

transición. En este caso, el movimiento es desde un modelo de lineamientos curriculares mínimos a un modelo de competencias básicas. Los desafíos para el control del gobierno educativo sobre este subsistema son particularmente exigentes, dadas la autonomía de la que gozan, de hecho, los docentes en la determinación de lo que efectivamente se hace en las aulas y el costo de supervisión de las actividades en los establecimientos. La política educativa prevé mecanismos para comunicar a los directores de establecimientos y a los docentes cuáles son las competencias mínimas que se espera cultivar, así como instancias de evaluación de los aprendizajes y de refuerzo a la calidad del servicio, para los casos en que los resultados de evaluación difieran de los esperados. No obstante, es difícil percibir cuáles son los incentivos para los docentes y los directivos de establecimientos para ajustar sus prácticas al nuevo criterio de evaluación. El sistema educativo, como todas las organizaciones complejas, tiende a adaptar las propuestas innovadoras a las prácticas establecidas antes que a modificar las prácticas en función de las nuevas propuestas. Superar este obstáculo estructural para el cambio requiere establecer claramente nuevas responsabilidades y nuevos incentivos. Evaluar competencias en lugar de lineamientos equivale a evaluar resultados en lugar de procesos. El refuerzo del control del gobierno educativo sobre el subsistema de currículum y prácticas requiere determinar claramente sobre quién (o quiénes) recae la responsabilidad por el alcance de los resultados deseados y darle una motivación adecuada a quienes el sistema identifica como responsables.

El subsistema de recursos humanos avanza desde un modelo de carrera docente basado en la antigüedad hacia un modelo en el que la promoción está más asociada con la calificación. Durante un tiempo convivirán los docentes incorporados y promovidos de acuerdo con el viejo modelo con los docentes incorporados de acuerdo con los nuevos exámenes de admisión. Como anotamos más arriba, es de esperar que los sindicatos docentes continúen haciendo esfuerzos para evitar que esta transición se complete o produzca un cambio estructural en las carreras docentes. Independientemente de esta tensión “macro” existen algunos desafíos “micro” al control del gobierno educativo sobre las carreras docentes. Estos están asociados con el modo de adaptación de los docentes recientemente incorporados al campo de la profesión. Los nuevos docentes pueden constituirse en agentes del cambio en la carrera docentes o ser “absorbidos” por las rutinas existentes. Promover y facilitar la organización de los nuevos docentes y adoptar políticas de promoción que reconozcan adecuadamente los esfuerzos de calificación (esto requiere de coordinación con los gobiernos territoriales) pueden contribuir a la difusión del cambio.

Finalmente, el subsistema de información y evaluación es una herramienta indispensable para el control del gobierno educativo sobre el resto de los subsistemas. En este caso, encontramos una tensión entre un modelo basado en la información estadística y otro basado en la administrativa. Las políticas de información vigentes inicialmente acentuaron el aspecto administrativo y en este momento procuran también incorporar las necesidades estadísticas de información. La confiabilidad y consistencia del sistema de información se analizan en otra sección de este informe. Aquí

destacaremos dos cosas. En primer lugar, la confiabilidad de la información administrativa depende, desde el punto de vista del gobierno del sistema, de los incentivos de las personas encargadas de reunir y transmitir la información a las instancias centrales del sistema. En el sistema de carga y registro actualmente existente quienes informan sobre la matrícula son también recipientes (directos, en el caso de los gobiernos territoriales, o indirectos, en el caso de los establecimientos) de las transferencias de dinero para solventar esa matrícula. Esta coincidencia compromete la confiabilidad de la información. En segundo lugar, la diferencia entre propósitos administrativos y propósitos estadísticos se manifiesta en diferencias de intereses y de demandas entre quienes producen y usan información administrativa y quienes producen y usan información estadística. El control del sistema requiere satisfacer las demandas de ambos grupos en una modalidad consistente con el alcance de las metas generales de la política educativa.

4) OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Colombia está llevando adelante una reforma educativa ambiciosa cuyos primeros pasos han resultado exitosos. Los principales desafíos consisten en reforzar la capacidad de control del gobierno educativo nacional y en institucionalizar los cambios producidos para completar la reforma y evitar una vuelta atrás. El sorteo exitoso de estos desafíos es una tarea para el mediano plazo y dependiente de los resultados de las próximas elecciones, especialmente de las presidenciales. De acuerdo con estos resultados pueden estimarse tres escenarios. En un extremo aparece un escenario de reelección presidencial, confirmación de las actuales autoridades educativas y confirmación del rumbo adoptado. Este es el escenario más propicio para completar las tareas pendientes señaladas más arriba. El segundo escenario, opuesto, correspondería a un recambio partidario en el ejecutivo nacional. En este caso, los recursos coyunturales de autonomía del gobierno educativo (compromiso presidencial y liderazgo de la Ministra) entrarían en cuestión: no hay certeza de que estas condiciones volvieran a darse con otro partido en el gobierno (aunque podría ocurrir). En un tercer escenario, híbrido, la reelección presidencial demandó una serie de acuerdos con actores locales que impiden sostener el ritmo de avance de la reforma educativa, conllevando como riesgo un empate entre la inercia del pasado y la dirección de cambio, reduciendo los objetivos más profundos de la reforma al plano discursivo.

Sugerimos dos recomendaciones. Valen tanto para evitar los peores resultados del segundo y el tercer escenario o para aprovechar más completamente las condiciones favorables del primero. La primera recomendación es asegurar alguna forma de compensación para los gobiernos territoriales para comprometerlos en el esfuerzo de racionalización del sistema. La experiencia comparada latinoamericana muestra que, en segundos períodos presidenciales, los escenarios híbridos (como el tercero señalado más arriba) son más probables. Por ello, se debería prever un incremento del peso de los gobiernos territoriales complicando la posibilidad de completar aspectos centrales de las reformas. Debe preverse algún

mecanismo que evite que el peso adicional de los gobiernos territoriales se transforme en capacidad de veto y bloqueo de la política educativa de escala nacional.

Recomendamos, en segundo lugar, institucionalizar el impulso político que hoy le dan a la reforma el liderazgo presidencial y la consistencia del equipo conducido por la Ministra. Para ello parece ineludible incorporar a la toma de decisiones a los actores comprometidos con el éxito de la reforma y cuya posición no depende de los resultados electorales; por ejemplo: los directores de establecimientos. Para ello es necesario promover y facilitar su organización como actores colectivos e incorporar formalmente a las organizaciones que los representen a las decisiones de elaboración e implementación de políticas.

SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

1) CLAVE DE ANÁLISIS:

- Los actores que han participado y participan en la construcción de los subsistemas de información y evaluación.
- La calidad, confiabilidad, accesibilidad y alcance de la información que proveen estos subsistemas para tomar decisiones de política educativa (de dónde se toman los indicadores educativos para la planificación de políticas y o asignación de recursos)
- La relación entre acciones de evaluación y mejoramiento de la calidad:
 - El grado de coherencia entre la evaluación y el currículo (si se pretende explícitamente)
 - El alcance de la interpretación y explicación de los resultados de las evaluaciones.
 - Los resultados de la evaluación, su difusión y uso en relación con el mejoramiento.
 - El desarrollo de otras líneas de evaluación (principalmente, que permitan fortalecer el mejoramiento de las prácticas)
- La autonomía de las autoridades educativas para el manejo de la información y la evaluación.

2) INTRODUCCIÓN AL SUBSISTEMA DE INFORMACIÓN

La información correspondiente a las estadísticas educativas está a cargo de dos oficinas. Por un lado interviene el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y, en particular, de la Dirección de Metodología y Producción Estadística quien ha estado a cargo del relevamiento en los últimos años. Por otro lado, a partir de la Resolución 166 de 2003 se unifica y se centraliza la información sectorial en la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del Ministerio. El sistema de información sectorial apoya los procesos de planeación, análisis sectorial, formulación de políticas, y la evaluación y seguimiento de esas políticas. De manera complementaria, el sistema de información sectorial apoya las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema

General de Participaciones para educación, es necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabaja en forma coordinada con las secretarías de educación y contrata auditorías que certifiquen la calidad de la información reportada.

El flujo previsto para la recolección y construcción de la información involucra a cuatro niveles: las instituciones educativas, las direcciones de núcleos / municipios, las secretarías departamentales, distritales o municipales certificadas y el Ministerio de Educación. Se han definido para cada uno de estos niveles los flujos detallados de la información y está previsto que se realicen procesos de validación en cada uno de ellos.

3) CARACTERÍSTICAS/COMPONENTES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Para el relevamiento de información se cuenta con instructivos que explican los aspectos más importantes para el completamiento de los formularios (C-600) y contienen un breve glosario de términos. Además, se han desarrollado una serie de planillas de acuerdo a la Resolución 166 que solicitan la información de las instituciones educativas con mayor nivel de desagregación.

La información se releva para el sector oficial y no oficial a través de los formularios C-600 A y B (con algunas particularidades para cada sector). Las principales variables sobre las que se releva información son:

Formulario C-600 A:

- la institución educativa (identificación, localización, propiedad jurídica, niveles de enseñanza, modelo pedagógico-programa educativo);
- recursos humanos (número de personas que prestan servicio, personal docente por nivel de enseñanza según nivel educativo aprobado, cantidad de personal docentes por grados en el escalafón por sexo y por Decreto Ley 2277/79 y 1278/02, personal docente por sexo y por nivel según área de enseñanza para el carácter académico y el carácter técnico).

Formulario C-600 B:

- la institución educativa (sede-jornada, género de la población atendida por jornada, modelo pedagógico-programa educativo);
- personal docente por sede-jornada por nivel de enseñanza según nivel educativo aprobado;
- número de alumnos matriculados (con discapacidad o capacidades excepcionales, integrados y no integrados a la educación formal, de grupos étnicos identificando el nombre del grupo indígena y la lengua materna de dicho grupo, de población víctima del conflicto –situación de desplazamiento, desvinculados, hijos de adultos desmovilizados-);
- número de alumnos del año académico anterior por nivel y por sede –

- jornada (aprobados, reprobados, desertores, transferidos / trasladados);
- número de alumnos por sexo, edad y nivel; número de repitientes; número de grupos por grado;
- número de alumnos matriculados en el programa de aceleración del aprendizaje;
- número de alumnos por carácter y especialidad (para educación media) y por modelos pedagógicos.
- número de jóvenes y adultos por sexo, ciclo, edad y condición de aprobación /reprobación, deserción, traslados del ciclo anterior.

En el caso del sector no oficial se incorporan otras variables vinculadas con el carácter de la propiedad jurídica de la institución educativa, número de licencia de funcionamiento, régimen de costos y rango promedio de la tarifa anual medidos según salarios mínimos legales vigentes, asociación privada a la que pertenece la institución, idioma que imparte si es bilingüe, docentes oficiales en comisión según sexo, su grado en el escalafón y nivel en el que se desempeña. En el caso de la información relativa a matrícula de alumnos, se agrega el número de alumnos subsidiados por el Estado por sexo, nivel y edad.

Con el nuevo sistema de producción de información, que se está implementando a partir de la Resolución 166 de febrero de 2003, se incorporan, a la información relevada por DANE, datos relativos a la identificación del alumno, que comprende variables relativas a la identificación personal, ubicación, información referencial (víctima de conflicto, discapacidad, etnias, etc.), seguridad social, grado y jornada, nuevo/repitiente, situación académica del año anterior, etc.

Se ha previsto un mecanismo de validación de la información recolectada en distintos niveles en circulares de la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas (Reglas de Validación de Anexos 1, 2 y 6 Resolución 166).

4) CUESTIONES GENERALES SOBRE EL SUBSISTEMA DE INFORMACION

Si bien los sistemas mencionados anteriormente se presentan como complementarios (“una de las fuentes de información de la Resolución 166 puede ser el formulario DANE C.600”, en Circular 6 de enero de 2004), no surge de la información disponible los mecanismos de articulación entre los distintos sistemas, ni la disponibilidad de los recursos en las instituciones para completar los formularios requeridos o la capacitación del personal a cargo de su completamiento, los cuales es necesario desarrollar para garantizar la consistencia y confiabilidad de la información relevada. Dado que se plantea como un proceso progresivo, será necesario monitorear el alcance de la implementación del nuevo sistema de información, hasta tanto pueda reemplazar al anterior.

Sin embargo, cabe resaltar que la información disponible a partir de las distintas fuentes parecería ofrecer algunas inconsistencias: en los casos que se analizaron, la información que se recoge por la Resolución 166 arroja una matrícula considerablemente mayor en 2003 y 2004, comparado con 2002 (fuente DANE) y también aparecen inconsistencias en los indicadores educativos.

Además, correspondería ajustar el modelo conceptual que organiza el relevamiento de información enmarcado en la Resolución 166, porque presenta algunas inconsistencias inherentes a él, más allá del mejoramiento general que se produzca del circuito general de relevamiento de datos a medida en que éste se consolide en el tiempo.

La inconsistencia en la información estadística no resulta sólo de analizar los informes, sino que también es reconocida por actores entrevistados durante la visita al país.

Es importante encontrar vías para superar la tensión entre dos lógicas, cada una de las cuales sustenta los sistemas productores de información que en la actualidad coexisten (cuestión que por otra parte no es propia del sistema de información en Colombia, sino que caracteriza a muchos de los sistemas de información de los países de América Latina).

Por un lado, puede constatarse la construcción de un sistema con claras finalidades estadísticas, más preocupado por la consistencia y confiabilidad de los datos que se producen, incluso con mayor prestigio reconocido, pero con menor capacidad para producir información en los tiempos que la gestión requiere. Por otro lado, se genera un sistema fuertemente orientado a producir información para la gestión, pero que no toma ciertos recaudos respecto de la cobertura o alcance de la información relevada y sobre su consistencia y confiabilidad, lo cual redundaría en problemas significativos aún para los propósitos que orientan su construcción.

5) INTRODUCCIÓN AL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

La Subdirección de Estándares y de Evaluación depende de la Dirección de la Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media del Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media.

La evaluación de la calidad en educación básica y media aparece como una política estratégica del actual gobierno, en la que la evaluación se vincula, por un lado, con el uso, difusión y apropiación de estándares y, por el otro, con el mejoramiento de la calidad educativa.

Se retoma la experiencia del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SABER), que el Ministerio implementa a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y que desde 1991 aplica pruebas de Matemática, Lenguaje, Ciencias y Competencias

Ciudadanas en los años 3º, 5º, 7º y 9º de la educación básica. El ICFES, instituto de prestigio y con probada capacidad técnica, aplica además los exámenes de Estado para el ingreso a las universidades.

6) PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD

En 2003, las pruebas SABER, se aplican en 5º y 9º grado con carácter censal (3º y 7º grado en algunas regiones) y evalúan en relación con estándares previamente establecidos, las competencias matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas.

En la aplicación 2002-2003 aparecen resaltadas -en distintos documentos, informes y manuales metodológicos- las pruebas de Matemáticas y Lenguaje, cuyos resultados quedan establecidos como la “línea de base para valorar a futuro el progreso de los niños y de las instituciones” (Documento: ¿Cómo entender las pruebas SABER y qué sigue?, República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional, 2003). En Lenguaje se evalúa Comprensión de lectura (semántica y crítica) y en Matemática, Resolución de problemas matemáticos.

Un punto importante que merece ser destacado remite a los modos en que son informados los resultados de las pruebas SABER: por promedios, por niveles de logro frente a criterios, por resultados de preguntas y por selección de respuestas y porcentaje de distribución.

A partir de las evaluaciones, y de los resultados que ellas evidencian, diferentes documentos de política educativa señalan con fuerza la importancia de la elaboración e implementación de Planes de Mejoramiento a cargo de las escuelas.

Con respecto a los resultados, las pruebas nacionales evidencian, en términos generales, que los alumnos logran adquirir habilidades básicas y sólo un bajo porcentaje logra responder satisfactoriamente los ejercicios que remiten a habilidades o competencias más complejas.

No se registra que se releve información complementaria para contextualizar los resultados de la evaluación, ya sea de carácter sociofamiliar o vinculada con determinadas características de las instituciones educativas o de los docentes que enseñan las áreas evaluadas.

7) PARTICIPACIÓN EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

En el caso de los estudios internacionales, la participación en TIMSS y PIRLS ponen de manifiesto (como para otros países de la región) dificultades serias en relación con el aprendizaje de los contenidos curriculares prescritos. Por el contrario, en la prueba internacional sobre Educación

Cívica resultan alentadoras las actitudes favorables hacia la democracia, puestas de manifiesto por los estudiantes colombianos.

En su participación en el Primer Estudio del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, en el caso de Lenguaje, Colombia sólo aparece por sobre la media regional en cuarto grado, pero no en tercero. Con relación a Matemática, ocurre lo mismo para cada uno de los grados evaluados.

8) CUESTIONES GENERALES SOBRE EL SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Pueden destacarse, en el caso del sistema nacional de evaluación, los esfuerzos que se han realizado en los últimos años para relacionar dicho sistema con las prescripciones curriculares. En este sentido, un ejemplo claro lo constituye la búsqueda de coherencia entre la evaluación nacional y la elaboración de estándares curriculares.

Por otra parte, las políticas de evaluación resultan coherentes con lineamientos centrales de la política educativa, ya que constituyen una pieza clave para generar información para las acciones de mejoramiento.

Sin embargo, parece no haberse encontrado hasta el momento un grado de mayor coherencia entre los resultados de las evaluaciones y la implementación de los planes de mejoramiento a nivel de las escuelas y los efectos que éstos pueden tener en la mejora efectiva de la calidad educativa. Sin duda esta coherencia no deviene sólo de la información provista por las evaluaciones sino que requiere ser complementada con otra, incluso de carácter más cualitativo, que puede ser construida a nivel de cada escuela, para resultar consistente con las líneas de acción que ésta propone en los planes de mejoramiento que diseña y desarrolla.

No queda claro, además, cómo se vuelven compatibles diferentes medidas que pueden conducir a objetivos no coincidentes entre sí, como por ejemplo, la apelación al mejoramiento de la calidad y normativas como el Decreto 230/02, el cual establece, entre otros aspectos, que “los establecimientos educativos tienen que garantizar un mínimo de promoción del 95% de los educandos que finalicen el año escolar en cada uno de sus grados” (art. 9º). Si bien existen sistemas educativos que tienen promoción automática en la educación básica, fundamentalmente, y que ésta no conduce a un descenso en la calidad educativa y contribuye a la vez a los objetivos de retención en el sistema, no aparece claro en este caso las iniciativas que contribuirán en el marco de la normativa vigente a aumentar la proporción de niños escolarizados y a mejorar la calidad educativa.

SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO

1) CLAVE DE ANÁLISIS:

- ¿Quién y cómo decide el gasto público en la educación, en especial, cuál es el grado de autonomía y gobernabilidad de la autoridad educativa, y la toma de decisiones al interior del sistema?
- Las restricciones estructurales al financiamiento educativo.
- ¿Cómo se financia el gasto público educativo?
- En especial, ¿cuál es la capacidad de la política de gasto y financiamiento educativo para modificar los desequilibrios regionales?

2) INTRODUCCIÓN

Si bien la provisión pública de educación básica en Colombia es predominante, la oferta privada cubre (según datos de 2000)¹² el 44.7% de la matrícula preescolar, el 19.6% de la primaria y el 32.4% de la secundaria. Adicionalmente, merece mencionarse que para el nivel primario se ha experimentado un importante crecimiento de la participación privada durante los años noventa (en 1990 era de 15.2% del total). En el agregado, de acuerdo con estimaciones oficiales, el gasto privado representa el 36% del gasto total en educación¹³. Ese concepto incluye no solo el gasto en establecimientos privados sino también el gasto de bolsillo en educación de familias cuyos hijos concurren a establecimientos públicos. La variedad de conceptos incorporados dentro de la categoría gasto privado es sumamente amplia y en este informe nos vamos a concentrar en la provisión pública de educación.

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 1º de su Constitución, Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, resulta esencial evaluar la distribución de atribuciones y financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno. En especial, considerando que desde comienzos de los años ochenta el país diseñó y puso en marcha un proceso de descentralización territorial con los propósitos explícitos de mejorar la provisión de bienes y servicios locales y democratizar

¹² UNESCO (2002) EFA Global Monitoring Report. Education for all. Is the world on track? Paris.

¹³ De acuerdo con estimaciones del MEN para el año 2004.

la administración de municipios y departamentos mediante la adopción de medidas en materia política, fiscal y administrativa.

De por sí, las políticas de descentralización llevadas adelante por repúblicas unitarias tienen la tensión propia de programas de reforma tendientes a incrementar la autonomía de los gobiernos locales e intermedios dentro de los límites impuestos por una normativa centralista. Colombia está dividida en 32 departamentos y en 1.098 municipios. Las diferencias en cuanto a tamaño, población, ingresos y actividad económica son muy grandes, lo cual incide sobre su capacidad fiscal y administrativa para el manejo de determinados bienes y servicios públicos. A modo de ejemplo, y aun cuando no se cuenta con información sobre potencial productivo de cada jurisdicción, los datos incluidos en el cuadro 1 ilustran sobre la heterogeneidad regional.

Cuadro 1: Distribución de la población por categorías municipales 2000

Tamaño poblacional	poblacion total	CANTIDAD municipios	% población	% de municipios
< 10.000	2,297,153	378	5.4%	34.9%
10.000 – 20000	4,597,732	325	10.7%	30.0%
20.000 – 50.000	8,078,122	264	18.8%	24.4%
50.000 - 100.000	4,859,964	71	11.3%	6.6%
100.000 - 500.000	8,898,671	38	20.7%	3.5%
500.000 - 1 millón	2,129,521	3	5.0%	0.3%
1 - 5 millón	5,471,868	3	12.8%	0.3%
> 5 millón	6,573,291	1	15.3%	0.1%
Total	42,906,322	1083	100.0%	100.0%

Fuente: Maldonado (2005), sobre la base de datos del Departamento Nacional de Planeación

No es el objeto de estas líneas desarrollar las características del gasto y financiamiento educativo. Por el contrario se trata de aproximar algunas ideas que ayuden a evaluar la consistencia entre el gasto, su distribución y financiamiento con los objetivos del sistema educativo en su conjunto. En consecuencia, resulta apropiado hacerse una serie de preguntas ordenadoras del tema. Como se adelantó, existe una temática central que hace al gasto privado en educación (tanto en educación pública como complementario de la pública) que no es posible tratar aquí por falta de información. Más allá de ello, conviene concentrarse en temas relacionados con la distribución de funciones entre niveles de gobierno; capacidad de los diferentes municipios de decidir sobre el gasto y financiamiento adicional; sistema de transferencias intergubernamentales; grado de autonomía de los diferentes niveles de gobierno y autoridades micro.

3) DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

Debe entenderse que el sistema colombiano se encuentra en la mitad del camino del proceso descentralizador. Si bien ha habido una decisión de trasladar decisiones hacia niveles subnacionales de gobierno, el proceso dirigido desde el centro no ha logrado articular una efectiva autonomía de las autoridades municipales y conviven decisiones de orden general con los problemas propios de la gestión para ponerlas en práctica. Un caso ejemplar resulta la certificación de municipios. La medida responde a la necesidad de discriminar entre las jurisdicciones con capacidad de brindar servicios educativos de las que carecen de ella. No obstante, hasta donde puede observarse, el dispositivo no pasa de ser un camino burocrático.

La ley 715 de 2001 regula la distribución de funciones y recursos entre niveles de gobierno. De acuerdo con la misma, las principales competencias asignadas a los distritos y municipios son las de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad. Los municipios menores de 100 mil habitantes deben certificarse para poder asumir estas funciones. De acuerdo con el cuadro 1, se trata de la mayor parte de los municipios.

La primera referencia a un proceso de certificación se encuentra en la ley 10 de 1990, por la cual se reorganizó el sistema nacional de salud, en el marco de la descentralización territorial. Luego, la idea fue retomada por la ley 60 de 1993, que reguló la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno, en desarrollo de lo dispuesto en la Constitución de 1991. En el año 2001 mediante el Acto Legislativo N° 1 se modificó el sistema de transferencias existente hasta ese momento y, mediante la ley 715 de 2001 se desarrollaron los nuevos mandatos constitucionales y se reorganizó la distribución de competencias y recursos entre niveles de gobierno. El esquema de la certificación del cumplimiento de requisitos como paso previo para la asunción de las competencias y la administración de los recursos transferidos, se mantuvo en el sector educativo, aunque con algunas modificaciones.

Los municipios menores de 100 mil habitantes podrán certificarse si así lo desean y si cumplen con los requisitos que señale el gobierno. Le corresponde a los departamentos decidir sobre la certificación de estos municipios, para lo cual tienen un plazo de seis meses contados a partir de la presentación de la solicitud por parte del municipio. Los municipios certificados están en la obligación de demostrar en cualquier momento que mantienen la capacidad necesaria para administrar el servicio educativo. En caso de no poder hacerlo, podrán perder la certificación y el servicio será administrado nuevamente por el departamento.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

El proceso de certificación está reglamentado actualmente por el decreto 2700 de 2004, emitido por el Ministerio de Educación. Los requisitos que los municipios menores de 100 mil habitantes deben acreditar para ser certificados son:

- a) Plan de desarrollo municipal armónico con las políticas nacionales.
- b) Establecimientos educativos organizados para ofrecer el ciclo de educación básica completa.
- c) Planta de personal definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- d) Capacidad institucional para asumir los procesos, y el sistema de información del sector educativo.

4) FALTA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA DEFINICIÓN DEL FINANCIAMIENTO

Un primer problema en la política de descentralización deviene de que los departamentos y municipios no tienen autonomía para la creación de tributos y sus funciones se limitan a reglamentarlos dentro del marco de lo dispuesto por la ley nacional. Es la Nación la que tiene la facultad de definir cuáles son los impuestos correspondientes a nivel de gobierno y establecer las condiciones para su recaudo. Por tanto, en principio, habría un límite a la capacidad de los municipios para decidir e instrumentar mejoras en el gasto educativo.

Dentro de esas limitaciones, el gobierno nacional ha reservado tradicionalmente los impuestos más dinámicos, siendo los más importantes el impuesto de renta y el impuesto al valor agregado. Los departamentos cuentan con los impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina, y los gobiernos municipales dependen principalmente del impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y la sobretasa a la gasolina.

Los recursos propios de los municipios se clasifican en tributarios (directos e indirectos), no tributarios y contribuciones. Son aquellos recursos que se recaudan con base en el potencial económico de cada municipio y que dependen de sus procesos administrativos. Las fuentes de recursos tributarios establecidos en la normatividad son más de 20 pero en la práctica la recaudación está concentrada en los más importantes: el impuesto predial y el impuesto de industria y comercio. En el año 2000 el primero representó el 40% y el segundo el 33%; la sobretasa a la gasolina alcanzó en dicho año el 18,4%, mientras que los restantes acumulan el 8,6% faltante. En los municipios pequeños del país, los ingresos provienen principalmente del impuesto predial, dado que su actividad económica es muy reducida.

5) DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

La descentralización de funciones en un país con desarrollo regional diverso como Colombia debe necesariamente llamar la atención sobre la capacidad del régimen de transferencias para empujar al sistema hacia una mayor eficiencia y equidad. Como se vio, el sistema descentralizado no fue acompañado por una autonomía similar en la definición del financiamiento. Ello es una limitación en el sistema de incentivos pero permite una mejor atención de los problemas de equidad. El esquema implementado es una muestra de una descentralización definida desde el centro, muestra múltiples objetivos difíciles de conseguir en la práctica.

El gobierno nacional recauda cerca del 80% del total de los impuestos del país lo cual conduce a que los gobiernos territoriales necesiten de recursos de transferencia para completar sus ingresos y poder cumplir con las funciones asignadas. Estas transferencias se constituyen así en la fuente principal de financiación municipal, representando alrededor del 60% del total de ingresos municipales, aunque con diferencias por grupo. Tienen un peso muy grande en los municipios pequeños donde representa 80% o más de los ingresos corrientes para todas las categorías por debajo de 50 mil habitantes. En la categoría más pequeña, municipios con población inferior a 5 mil habitantes, las transferencias aportan el 86,5% del total de los ingresos corrientes. En el otro extremo el peso es importante aunque menor. En el caso de los municipios mayores de 500 mil habitantes las transferencias representan el 40%, proporción que aumenta a 55% en la categoría de 100 a 500 mil habitantes y a 68% en la categoría de 50 a 100 mil.

Los ingresos tributarios, complementariamente, tienen un peso importante en los municipios mayores de 50 mil habitantes y especialmente en los mayores donde alcanza una proporción del 60%. En los municipios menores de 20 mil habitantes los ingresos tributarios representan el 10% o menos del total, alcanzando el valor más bajo en la categoría de menos de 5.000 habitantes con apenas 4%. Lamentablemente no se cuenta con información desagregada sobre gasto educativo financiado por transferencia y por ingresos propios por municipio o grupo de ellos.

6) SISTEMAS DE PARTICIPACIONES: INCENTIVOS

El sistema general de participaciones es regulado por la ley 715 de 2001 que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, divide la transferencia en tres grandes partes: a) La participación para educación que debe representar el 58.5% de los recursos; b) La participación para salud que debe representar el 24.5%; y c) la participación de propósito general que representa el 17%.

En cada uno de estos fondos, la ley establece los criterios para distribuir los recursos entre municipios y departamentos y las condiciones para su utilización. El fondo correspondiente a la participación de propósito general se destina en un 41% a agua potable y saneamiento básico, el 7% a recreación y deporte, el 3% a cultura y el resto a una lista de sectores y finalidades de

gasto, como servicios públicos, transporte, desarrollo agropecuario, etc. En consecuencia, pareciera que no existe posibilidad de redistribuir recursos del propósito general hacia educación si algún municipio así lo prefiriera.

En relación con la participación para educación, tampoco existe autonomía municipal para desviar su utilización hacia otra finalidad ya que deberá ser destinada al pago del personal, la construcción de infraestructura, la provisión de la canasta educativa y a la calidad. Asimismo, no existe el requisito de partidas municipales de contrapartida.

De acuerdo con la ley, del total del sistema general de participaciones corresponde al sector educativo el 58,5%, después de descontar unas partidas especiales. Los recursos se distribuyen principalmente según el costo de la población atendida, con base en tipologías que deberá establecer el gobierno nacional teniendo en cuenta los niveles educativos y las zonas urbana y rural. Dentro de cada una de las tipologías establecidas la asignación por alumno es igual en todo el país. En el caso en que haya un saldo de recursos después de determinar la población atendida, el CONPES distribuirá dicho saldo con base en los criterios de población por atender en condiciones de eficiencia y de equidad. Igualmente el CONPES determinará anualmente el porcentaje de población por atender que ingresará al sistema educativo. La ley estableció un período de transición para la aplicación plena de los nuevos criterios de distribución de los recursos entre 2002 y 2003; a partir de 2004 la distribución se hará según lo dispuesto en la norma. Los recursos así calculados serán girados a los municipios certificados directamente y a los departamentos en el caso de los municipios no certificados; los recursos para calidad estimados dentro de la tipología educativa serán girados a los municipios.

Entonces, este complejo sistema está orientado a financiar los municipios básicamente en función de la población atendida pero parece incorporar un sistema de “regateo” que limitaría la pérdida de financiamiento ante la reducción de la matrícula. Esta característica, que puede ser entendida como de transición, debe ser revisada en un diseño más definitivo del sistema. Por otra parte, conviene señalar que no existen elementos que permitan una mayor autonomía macroeconómica de las escuelas desde el punto de vista del financiamiento.

7) OTRAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO

El cuadro 2 ilustra acerca de la escasa importancia del gasto en educación de los departamentos y municipios. Estos tienen a su cargo solamente el 13% del gasto público educativo total y, de éste, más de la mitad corresponde a las universidades.

Cuadro 2. Gasto público educativo total. Año 2004

COMPONENTES DEL GASTO	mill. \$	%
MEN Gestión General (incluye ley 21/82)	1.559.798	12,0
SGP	7.981.819	61,2
SGP - Alimentación Escolar	70.742	0,5
Educación Superior	1.644.629	12,6
Cultura Deporte y juventud	1.276	0,0
Otros	10.832	0,1
TOTAL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO NACIONAL	11.269.096	86,4
Inversión Social Incluye Educación Superior		
Recursos propios Departamentos	121.239	0,9
Recursos propios Municipios – Distritos	707.755	5,4
Recursos propios de las Universidades	943.970	7,2
TOTAL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO TERRITORIAL	1.772.965	13,6
TOTAL GASTO PÚBLICO EDUCATIVO (A)	13.042.061	100,0

Fuente: Gasto Público Central - MINHACIENDA - Ley de Presupuesto
Gasto Público Territorial - DNP - Datos proyectados información 2003

Los gobiernos departamentales y municipales están autorizados por la constitución y las leyes para endeudarse y para emitir bonos de deuda pública, en el marco de las condiciones y límites establecidos. Adicionalmente a las entidades financieras privadas, las entidades territoriales pueden recurrir a la Financiera de Desarrollo Territorial y a otras fuentes de financiación estatales.

La Constitución, a su vez, creó el Fondo Nacional de Regalías con el objeto de destinar recursos adicionales para la financiación de proyectos de inversión por parte de las entidades territoriales con destino principalmente a promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a apoyar proyectos regionales de inversión prioritarios para las entidades territoriales. Sería importante conocer la utilización de este fondo para proyectos educativos.

8) REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL SUBSISTEMA DE FINANCIAMIENTO. ¿AUTONOMÍA MUNICIPAL O SECTORIAL?

El tipo de aproximación al subsistema de financiamiento educativo de Colombia ha girado alrededor de la evaluación de cinco claves de análisis críticas, a saber: quién decide el gasto público en educación, las restricciones estructurales, el gasto privado, el modo de financiarlo y, finalmente, la capacidad de la política de gasto y financiamiento educativo para modificar los desequilibrios regionales.

A excepción de la problemática referida al gasto privado (para la que es necesario contar con información que difícilmente se presente en los países de la región, pero que, no obstante, resulta importante señalar su relevancia) se han presentado una serie de observaciones y comentarios.

Se ha visto que el proceso de descentralización colombiano ha tenido un diseño conceptual sumamente cuidadoso pero que, no obstante, no se ha logrado reflejar en una instrumentación que ponga en práctica la totalidad de las ideas enunciadas. La autonomía municipal es muy relativa, permaneciendo instancias cruciales de la definición del gasto en el área del gobierno central; la calificación de los municipios es una idea interesante que no se ha logrado llevar a la práctica; el sistema de participaciones responde, en su concepción, a las demandas de la teoría, pero en la práctica no logró consolidar un nuevo esquema de incentivos. En este último aspecto, el sistema se encuentra en medio de una transición sin plazos de finalización.

Como se vio, la elevada dependencia municipal del financiamiento vía transferencias, sumado al armado de un esquema centralmente definido de aquellas deriva en una autonomía municipal muy restringida a ciertas decisiones relativas a las formas de ampliación de cobertura y de aportar recursos propios para su mejoramiento. Ello que no es necesariamente un defecto en un país tan desigualmente desarrollado como Colombia. En todo caso, el interrogante queda depositado sobre la consistencia de estos mecanismos con los objetivos explícitos de los restantes subsistemas, en especial el de gobierno.

Por último, se debe rescatar un aspecto saliente. El proceso de descentralización fue paulatinamente redireccionándose desde una gran autonomía de los municipios hacia un modelo en donde la definición sectorial pasó a ser más importante que la territorial, ya que el financiamiento va dirigido a la educación y la salud de los municipios y departamentos y no a estos para que financien las funciones que elijan. Este hecho, de por sí, debe ser marcado como un cambio fundamental en términos de autonomía del sector educativo frente al resto de la restricción presupuestaria. La evolución futura y la consolidación de este esquema definido no tanto por las normas sino por la modalidad en que se aplican dependerá de las posibilidades financieras del Estado colombiano y, en especial, de la persistencia de las políticas a lo largo de los futuros gobiernos.

SUBSISTEMA DE CURRÍCULUM Y PRÁCTICAS

1) CLAVE DE ANÁLISIS:

- ¿Son claras las metas para cada uno de los actores en sus prácticas de enseñanza?
- ¿Cuáles son los mecanismos de planificación educativa a distintos niveles del sistema? ¿Cuáles son las escalas a nivel de las cuales se formula el planeamiento?
- ¿Cuáles son los mecanismos de asistencia a los docentes, directivos y supervisores para el mejoramiento de los procesos? ¿Con qué información cuentan los actores para mejorar sus prácticas? ¿Con qué información cuenta el sistema para asistirlos?
- ¿Cómo se evalúan los resultados de las estrategias de enseñanza? ¿Qué consecuencias tienen? ¿Existen incentivos al mejoramiento de la calidad y aumento de la equidad en los actores? ¿Quién los evalúa y asigna?
- ¿Cuál es la lógica general a través de la cual los alumnos se “mueven” dentro del sistema?

2) INTRODUCCIÓN

Colombia ha puesto en marcha a partir del año 2002¹⁴, el programa de la Revolución Educativa con el propósito de mejorar la calidad y la equidad de su Sistema Educativo. A continuación se intenta realizar una presentación resumida de las características estructurales del programa, en lo que respecta al subsistema de currículum y prácticas pedagógicas, y al modelo de organización de direccionamiento de los flujos de alumnos en el sistema.

El programa parece presidido por la idea de “un círculo de calidad”, que define la lógica de funcionamiento del subsistema.

3) GESTIÓN INSTITUCIONAL

EL MEN propone a las escuelas la generación de programas de mejoramiento, destinados a elevar los resultados de las evaluaciones de calidad educativa.

¹⁴ Documento MEN, “La Revolución Educativa”, Plan Sectorial 2002-2006.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

A tal efecto, el MEN ha trabajado en la producción de estándares de aprendizaje¹⁵, que han reemplazado a los lineamientos producidos en la década de 1990. Los estándares tienen la pretensión de ser más precisos en aquello que los alumnos deben saber y poder hacer con los conocimientos adquiridos, de modo de facilitar los procesos de evaluación.

Las evaluaciones han pasado a ser censales en el año 2002 y fueron aplicadas en los grados tercero, quinto, séptimo y noveno, y en el 2003, en los grados quinto y noveno. Éstas se realizan en períodos semestrales, una en el primero y otra en el segundo de cada año, y los resultados son informados a través de los medios de comunicación masiva.

El Ministerio de Educación Nacional ha definido metas de mejora de un modo general¹⁶, estableciendo que deben proponerse subir del nivel en que las han ubicado sus resultados, pasando los bajos a medios y los medios a altos. Sin embargo, este concepto no está plenamente en práctica en las escuelas y no parece incorporado a la vida de las instituciones. Por el momento, el criterio es el de mejorar, tender hacia el máximo puntaje con la menor desviación estándar posible, aunque este planteo no pasa de un lineamiento general de baja especificación.

Según lo dispuesto en el decreto 0320 de 2002, cada institución educativa debe formular su propio Proyecto Educativo Institucional ajustándose a los fines de la Educación y los objetivos de cada nivel propuestos por la Ley y a las normas técnicas, los estándares de competencias para el currículum.

La comunidad educativa participa de la construcción del Proyecto Educativo Institucional, siendo el rector el encargado de dirigir dicho proyecto, controlar el trabajo docente, participar en la definición de perfiles docentes, así como también, formular planes de acción y mejoramiento.

El decreto 0320 establece que la autonomía de cada establecimiento estará centrada en la organización de aquellas áreas fundamentales, establecidas para cada nivel, que abarcan el 80% del currículum según lo dispuesto por el Ministerio, y en definir los contenidos optativos que abarcan el 20% restante¹⁷. Las instituciones pueden adaptar áreas a las necesidades territoriales, adoptar métodos de enseñanza, organizar actividades formativas, culturales, deportivas. En este sentido, la norma parece dejar márgenes de autonomía interesantes para la toma de sus propias decisiones pedagógicas. Los mismos encuentran sus límites en las normas laborales docentes fundamentalmente.

En materia de estrategias de evaluación y promoción institucional, el Ministerio de Educación Nacional a través del decreto 0230 de 2002, la

¹⁵ Ver anexos.

¹⁶ MEN Serie Guías N° 2, "¿Cómo entender las Pruebas saber y ... ¿Qué sigue?", 2003.

¹⁷ Congreso de la República de Colombia, Ley General de Educación, Ley 115 de Febrero 8 de 1994.

instituciones educativas deben garantizar la promoción del 95% de los alumnos en cada uno de sus grados. Al mismo tiempo, ordena a las instituciones que formen una comisión de evaluación y promoción de los educandos, integrada por tres docentes, un representante no docente y el rector de la institución.

4) FLUJO DE ALUMNOS EN EL SISTEMA

Los cupos por alumnos son asignados por cada entidad territorial de nivel municipal o departamental; no existe un criterio general de asignación para todos los municipios y departamentos del país.

De acuerdo a la jurisdicción, los padres aplican al sistema indicando preferencias y éste los asigna a las escuelas. En algunos casos, pueden postular una terna de instituciones y el sistema las considera como prioridad.

Las instituciones no pueden rechazar alumnos, aunque algunas, en particular las privadas, cuentan con algunos mecanismos informales para seleccionar la matrícula.

Para cambiar de institución, los padres deben hacer la solicitud en aquella a la que desean trasladar a su hijo, para que les otorgue el cupo. En algunos casos deben pagar un bono para hacerlo, costumbre tradicional del sistema que el ministerio pretende erradicar.

5) ASIGNACIÓN DE RECURSOS

La asignación de recursos, se realiza a través del Sistema General de Participaciones que es definido anualmente por el Ministerio de Educación Nacional teniendo en cuenta el número de alumnos que se encuentra en edad escolar en cada escuela, asistiendo efectivamente. La cápita de alumnos encuentra criterios de ajuste vinculados a la dispersión y pobreza.

Corresponde también al Ministerio de Educación Nacional, determinar los criterios y parámetros de asignación, es decir, las fórmulas de cálculo de las plantas docentes y administrativas. El sistema de cápitras está vinculado con una ecuación de construcción de plantas docentes.

Las instituciones educativas cuentan con los criterios de co-financiación distribuidos en proporción al número de alumnos. También éstas reciben los bonos necesarios para la selección de textos, materiales o equipos educativos.

6) ASISTENCIA TÉCNICA

Las instituciones educativas establecen sus Planes de Mejoramiento que deben contener los procedimientos y ajustes necesarios para alcanzar las

mejoras de calidad que fueron presentadas con anterioridad. Una vez definidos los planes, se organizan foros para fomentar el intercambio de experiencias significativas a nivel departamental, municipal y nacional.

Las escuelas pueden apelar a un programa de mejoramiento para alcanzar los resultados que se proponen aunque no es obligatorio que lo hagan. Su ejecución está a cargo de la Universidad Javeriana que actúa como entidad coordinadora, controla y administra el desempeño de las diferentes universidades de cada región. Las universidades ofrecen sus programas a las escuelas y ellas son las que deciden participar o no de los mismos. El Estado limita su intervención al financiamiento de los mismos.

Los componentes del trabajo de mejoramiento en las instituciones están nombrados y descritos en la Serie Guías N° 5 del Ministerio de Educación Nacional. Estos deben abarcar la gestión académica, como misión esencial, la gestión directiva, como misión orientadora, la gestión administrativa y financiera, como misión de apoyo y la gestión de convivencia y comunidad, como misión vital.

7) EVALUACIÓN

La Evaluación Censal de la calidad se ha realizado en distintos momentos entre los años 2002 y 2003, en cada aplicación hubo un número diferente de instituciones educativas participantes.

Dichas evaluaciones, conocidas como Pruebas SABER son coordinadas por el ICFES y se aplican en instituciones educativas de todo el país, en las áreas de Matemática, Lenguaje, Ciencias Naturales y Competencias Ciudadanas.

Los resultados de las evaluaciones son publicados con alto nivel de desagregación con la expectativa de que los mismos tengan influencia sobre la demanda.

8) ANÁLISIS DEL SUBSISTEMA

Una primera mirada del subsistema de currículum y prácticas podría transmitir la idea de que el denominado “círculo de la calidad”, está planteado como un modelo en el que la información a la demanda presiona sobre las escuelas para que éstas generen sus procesos de mejora.

Desde ese punto de vista, el mencionado “círculo de calidad” parecería estar apoyado en el motor de la demanda de la comunidad como dispositivo de mejora. Para eso, las normas parecen entregar un razonable grado de autonomía, importantes grados de libertad para definir los planes de mejoramiento y un currículum por competencias que más allá de definiciones más precisas respecto de lo que será evaluado, entrega márgenes de trabajo para las instituciones.

Es decir, existe una presentación clara de una hipótesis de mejora y desde lo normativo, parecen haberse generado una serie de herramientas que le dan viabilidad a ese modelo. En ese sentido, el subsistema aporta al modelo general una “idea fuerte” respecto de cómo mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Ahora, el círculo parece encontrar algunas trabas que dificultan su lógica de funcionamiento. La primera de ellas es la norma que establece los porcentajes de promoción de alumnos que deben ser promovidos. Fijarle a las escuelas un piso de 95% de aprobación parece complicar la posibilidad de establecer planes de mejora.

En segundo lugar, el hecho de que los padres no puedan elegir las escuelas a las que enviarán a sus hijos y que los pases entre ellas se vean dificultados, aparece como una limitación al funcionamiento de la demanda. De hecho, existiendo dichas limitaciones no lograrían traducir sus demandas y presionar sobre la oferta.

Y en tercer lugar, el bajo margen de manejo de los recursos humanos de la escuela con que cuentan los directores constituye también un obstáculo para el desarrollo de planes de mejora.

Esos tres elementos parecen aparecer como las principales limitaciones a un modelo de política curricular, que más allá de discusiones teóricas, parece claro en su configuración y definición.

Fuera de ello, conviene hacer algunas prevenciones acerca del rol del ministerio y los reaseguros del proceso. En ese sentido, el modelo hace una fuerte apuesta a la capacidad de la demanda de presionar sobre la oferta. Como ya hemos dicho, se trata de que la demanda presione sobre las instituciones para generar respuestas. Si eso no ocurriera, no parece que el ministerio se haya quedado con demasiadas posibilidades de actuar y con herramientas para hacerlo. Es decir, parece haber una estrategia fuerte, en el sentido de pensar el círculo de la calidad como un círculo virtuoso, pero si no lo fuera, se dispondría de pocas herramientas de contingencia que permitan generar cursos de acción alternativos.

Por ejemplo, el dispositivo de la supervisión quedaría desactivado, la intervención del Estado en los planes de mejoramiento también, es decir, parece existir una interesante apuesta a un modelo, pero con poco margen en caso de que el “círculo virtuoso” se vuelva “vicioso”.

SUBSISTEMA RECURSOS HUMANOS

1) CLAVE DE ANÁLISIS:

- ¿Qué nivel de gobernabilidad tienen las autoridades sobre el subsistema para producir cambios?
- ¿Qué capacidad tiene la conducción educativa de gestionar la información del Sistema de Recursos Humanos del Sistema Educativo?
- ¿Cómo se conforma la estructura salarial? ¿Es única o hay diferentes? ¿Existen incentivos? ¿Quién los determina?
- ¿Quién controla el ingreso y la movilidad de los Recursos Humanos dentro del Sistema? ¿Quién nombra a los distintos cargos profesionales (docentes, directivos, supervisores)?
- ¿Cómo se regula la relación laboral de los Recursos Humanos? ¿Qué instrumentos y mecanismos existen? ¿Qué tipo de norma? (Estatuto, Ley de Educación, Ley de Empleado Público, etc.)
- ¿El Subsistema de Recursos Humanos está integrado y articulado?

2) INTRODUCCIÓN

En la década de 1990, Colombia comenzó una reforma educativa, cuyo primer paso fue la descentralización de los servicios educativos a las entidades territoriales, ya sea departamentos, distritos o municipios. En el año 2001, con la sanción de la Ley N° 715, se continuó el camino iniciado, con la reorganización de los servicios de educación y salud en la República de Colombia. Esta Ley fija, por un lado, el sistema general de participaciones que son los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, y por otro, establece las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia educativa.

Dicha ley concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, en ese entonces Andrés Pastrana, para dictar las normas necesarias que avanzaran en una reforma profunda de los servicios de educación y salud.

Entre esas normas se sancionó en junio de 2002 el Estatuto de Profesionalización Docente que regula desde entonces la relación del Estado con los educadores que ingresaron a partir de esa fecha o con aquellos que, estando desde antes en el sistema educativo, optasen por pasarse al nuevo régimen.

Colombia está tratando, desde hace varios años, mejorar la educación con reformas muy profundas y cuyo eje central son los recursos humanos del sistema educativo.

3) SITUACION GENERAL

No hay ninguna política específica de captación para el ingreso a la formación docente ni incentivo alguno para detectar los mejores perfiles de los egresados de la enseñanza media y convertirlos en docentes. El perfil de los docentes que culminan su formación e ingresan al servicio educativo estatal está compuesto por Licenciados y Profesionales, con título expedido en ambos casos por una institución de educación superior debidamente reconocida por el Estado, y por aquellos que posean título de normalista superior expedido por una escuela normal superior reestructurada, autorizada por el Ministerio de Educación Nacional. Este es uno de los primeros cambios importantes ya que privilegia la formación universitaria, cuestión que se verá reflejada en el nuevo escalafón.

El Ingreso a la docencia tiene dos instancias. La primera es el ingreso al servicio educativo estatal y la segunda es el ingreso al Escalafón Nacional. Se fija un período de prueba de un año, en el servicio educativo estatal, antes de entrar al escalafón.

Para ingresar al servicio educativo estatal se requiere poseer título de licenciado o profesional o título de normalista superior y además superar el concurso de méritos que se cite a tal fin, para ejercer la docencia en el nivel educativo y en el área de conocimiento de su formación. Por medio del concurso, se evalúan las aptitudes, la experiencia, las competencias básicas, la personalidad y las relaciones interpersonales de todos los docentes que aspiran a ocupar cargos en la carrera docente. Se determina la inclusión en el listado de elegibles y se fija su ubicación.

En el caso de los concursos para los cargos directivos de los establecimientos educativos, las exigencias son el título correspondiente y experiencia profesional que varía de cuatro a seis años como mínimo de acuerdo al cargo.

Tanto los seleccionados para un cargo docente, como aquellos seleccionados para un cargo directivo, serán nombrados en período de prueba hasta culminar el correspondiente ciclo lectivo. Finalizado este período se los someterá a una evaluación de desempeño laboral y de competencias, y aprobadas éstas, el docente o el directivo adquiere los derechos de carrera y deberá ser inscripto en el Escalafón Docente.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

La carrera docente y el escalafón han sufrido notables cambios conceptuales e instrumentales. En el viejo estatuto la carrera garantizaba la estabilidad de los educadores en el empleo, les otorgaba el “derecho” a la profesionalización, actualización y capacitación permanentes y regulaba las condiciones de inscripción, ascenso y permanencia dentro del escalafón. Fundamentalmente el ascenso en el escalafón se basaba en la antigüedad y en algún que otro curso de capacitación dependiendo del cargo y el grado al cual se promociona. En cambio en el nuevo estatuto, la carrera se basa en el carácter profesional de los educadores y depende de la idoneidad en el desempeño de su gestión y de las competencias demostradas. El mérito es el fundamento principal para el ingreso, la permanencia, la promoción en el servicio y el ascenso en el escalafón. El mérito se expresa fundamentalmente en el título que posee el docente o directivo y en las evaluaciones de competencias y de desempeño que debe rendir para pasar de un grado del escalafón a otro. Además de los requisitos (título) y de la superación de las evaluaciones debe haber disponibilidad presupuestaria.

Un cambio notable se produce en el tema de estímulos y compensaciones, ya que conceptualmente, esos incentivos se conforman de manera totalmente distinta. En el nuevo régimen laboral el tema se trata más escuetamente, reduciéndolo a estímulos dinerarios y que tengan que ver con la especialización, la investigación y la innovación. El gobierno, a través del decreto donde fija los salarios, podrá establecer compensaciones económicas, si hay disponibilidad presupuestaria. También podrá conceder estímulos, en los territorios donde exista carencia de docentes especializados en determinadas áreas de conocimiento, a través de comisiones de estudio o pasantías, para que puedan cursar estudios universitarios de profesionalización o especialización en dichas áreas. Puede también incentivarse la innovación educativa, las investigaciones y los escritos que interesen al sector educativo.

Esto difiere totalmente de lo que pasaba con el régimen laboral anterior, elaborado en la época del Estado de bienestar, que fijaba estímulos demasiados generosos para los docentes. Computar como tiempo doble de servicio el desempeño en áreas rurales de difícil acceso y poblaciones apartadas, ascenso por obras escritas, prelación y garantías especiales para los hijos de los educadores, etc., son algunos ejemplos del régimen de estímulos y compensaciones que dejó de aplicarse a partir de la reforma.

En Colombia están conviviendo el antiguo y el nuevo régimen laboral. El salario se fija a nivel nacional. El nuevo régimen fija que el salario de ingreso a la carrera docente debe ser superior al que devengan los educadores del régimen anterior.

En diciembre de 2004, el gobierno emitió dos decretos: el Decreto N° 4.181, para los docentes del nuevo régimen, donde el cargo ingresante tiene una asignación básica mensual de \$ 609.435. Otro decreto, el N° 4.250, se emitió para los docentes que se rigen por el estatuto viejo y recién se alcanza el valor ingresante del estatuto nuevo en el grado 4, con por lo menos cinco años de antigüedad.

El régimen de licencias prácticamente no ha sufrido variantes con el cambio de régimen laboral, manteniéndose el mismo esquema que se traía desde el año 1979. Los docentes y directivos estatales tienen la licencia por enfermedad y maternidad que fija el régimen de seguridad social y tiene como licencias importantes, tres días por mes remunerados y hasta 90 días por año no remunerados.

El régimen laboral aplicable a los educadores de los establecimientos educativos privados, será el establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y en los reglamentos internos. Los establecimientos educativos privados sólo podrán vincular a su planta docente personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, preservando la calidad de la educación ofrecida. No hay ningún tipo de concurso para el ingreso a la docencia ni a los cargos docentes, ni a los cargos directivos.

En Colombia funciona el Fondo Nacional de Prestaciones sociales del magisterio, que se encarga de todas las prestaciones sociales de los docentes, incluyendo el tema salud y el tema jubilación. El Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales esta integrado por el Ministro de Educación, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Trabajo y dos representantes del magisterio designados por el sindicato que agrupe el mayor número de afiliados. El Fondo se constituye con el 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo y con una serie de rubros que provee muchas veces la Nación. Cuando se cumplan los requisitos de la Ley, se reconocerá sólo una pensión de jubilación del 75% del salario mensual promedio del último año.

La gestión, administración e información de los recursos humanos tiene un peso relevante en el camino que ha emprendido la reforma colombiana. La asignación de los recursos económicos por alumno exige una cantidad de información y de datos que permita tomar decisiones con muy poco margen de error. La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito.

Los datos son importantísimos para definir la asignación por alumno, que se hace de acuerdo con las diferentes variables educativas que definirá la Nación, atendiendo los niveles educativos y las zonas urbana y rural para todo el país. Como mínimo, las variables que integran el cálculo son: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas, incluidos los prestacionales; los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental y sistema de información.

En cada distrito o en cada entidad territorial certificada, es necesario contar con capacidad técnica y administrativa para poder sostener las demandas del nuevo estatuto, por ejemplo, en cuanto la carrera docente, base de datos de resultados de las evaluaciones, la cantidad de alumnos para la asignación de recursos, etc.

Dados los niveles dispares entre los diferentes distritos y la necesidad de profundizar la reforma y la descentralización es que este punto es clave en el trabajo que está realizando el gobierno colombiano para mejorar notablemente la educación.

4) CONCLUSIONES

La profundización del proceso de descentralización del sistema educativo colombiano requiere del fortalecimiento de nuevos actores con capacidades reales de asumir sus responsabilidades.

En el plano de los sistemas administrativos, mucho se hizo en el camino de reforzar las competencias de los municipios en el proceso de descentralización, pero lo cierto es que todavía los circuitos de información son débiles y carecen de datos importantes a la hora de pensar una política de recursos humanos.

Si bien está regularizada la nómina de docentes, se carece de sistemas que permitan eficazmente cruzar esta nómina con la hoja de vida docente y con la planta orgánica de las escuelas. Esta información se puede encontrar en algunos municipios que han desarrollado sus aparatos de administración y gestión pero en buena parte del país no existen.

Las dificultades en la obtención de la información se pueden ver con claridad en el relevamiento de matrícula, cuestión importante dado que es la que permite la asignación de recursos, y si bien el ministerio estableció un sistema de recolección, éste todavía muestra dificultades y problemas para entrecruzar ese dato con otros que certifiquen la justeza del mismo.

En resumen, hay un camino importante para recorrer hasta tener sistemas de gestión administrativa confiables, que permitan acceder con exactitud y precisión a los datos necesarios para la gestión. Datos como ausentismo docente o licencias son dificultosos de conocer a nivel de agregados nacionales.

Los trámites docentes propios del sistema son muchas veces engorrosos y complicados, fruto de los sistemas administrativos débiles y a veces confusos en sus funcionamientos.

Importantes cambios también se están realizando tanto en el reclutamiento de los docentes como en la estructura de la carrera profesional. El examen de incorporación que los docentes deben pasar para ingresar al ejercicio de la profesión y la evaluación por parte del director del establecimiento educativo antes de acceder definitivamente al cargo, muestran un cambio de grandes proporciones en la política de reclutamiento docente. Agregado a un nuevo estatuto regulatorio, que establece con claridad los exámenes para ascender en la carrera y la evaluación periódica por parte de

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

los superiores, marca una diferencia drástica en los incentivos de los docentes.

La existencia, en la práctica, de dos estatutos, genera incertidumbre acerca de cómo evolucionará esta situación y qué grado de sustentabilidad política presenta.

La nueva carrera profesional docente basada en la búsqueda permanente de perfeccionamiento profesional y la evaluación de la tarea docente es un cambio que establece nuevos incentivos para los docentes pero que tiene que mostrar rápidamente resultados positivos para que una parte creciente de los docentes se sienta identificada con una carrera que, a futuro, pone en el centro tanto la evaluación académica, como el rendimiento profesional.

ANEXOS

SITIOS WEB

- www.mineduccion.gov.co
- www.minhacienda.gov.co
- www.presidencia.gov.co
- Elecciones 2002. www.registraduria.gov.co/elecciones_2002
- Sindicalización docente. El sindicato Nacional se llama FECODE. www.fecode.edu.co/

LEYES

- “Constitución Política” de Colombia, año 1991.
Publicado en: www.presidencia.gov.co/constitu/index.htm
- Diario Oficial 44506, “Acto Legislativo 01 de 2001”.
Publicado en: www.presidencia.gov.co/ NORMAS. Constitución Política. Actos legislativos.
- Congreso de Colombia, “Ley 715 de diciembre de 2001”. Sobre distribución y transferencia de recursos en educación.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co . Asesoría Jurídica. Normas. Leyes
- Congreso de Colombia, “Ley 115 de febrero de 1994”.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co . Asesoría Jurídica. Normas. Leyes
- Ministerio de Hacienda, “Ley 812 de 2003”, Aprueba Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, “Hacia un Estado Comunitario”.
Publicado en: www.minhacienda.gov.co/leyes
- Presupuesto Nacional 2005: “Ley 921 de diciembre de 2004”. Decreto de Liquidación 4365 de 2004. Anexo Decreto de Liquidación 4365 de 2004. Anexo Gasto Social (del Decreto de Liquidación 4365 de 2004).
Publicado en: www.minhacienda.gov.co/presupuesto
- Presupuesto de 2004. Ley de Presupuesto General (PGN) 2004, Ley 848 de 2003. Decreto 3787 de 2003. Anexo del Decreto 3787 de Liquidación del PGN 2004. Anexo Gasto Social del decreto 3787 en el PGN 2004. Detalle Ley de Presupuesto de 2004 Mineducación.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Publicado en: www.minhacienda.gov.co/presupuesto . Leyes anuales de Presupuesto.

- Presupuesto de 2003. Ley de Presupuesto General de la Nación 2003. Ley 780 de 2002. Decreto 3200 de 2002. Anexo Decreto de Liquidación 3200 de 2002 Ppto de 2003. Anexo Gasto Social Ppto de 2003. Publicado en: www.minhacienda.gov.co/presupuesto . Leyes anuales de Presupuesto.
- “Ley 788 de 2002”. Se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. Publicado en: www.minhacienda.gov.co/ Normas. Leyes y Decretos
- “Ley 819 de 2003”. Normas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia social. Publicado en: www.minhacienda.gov.co/ Normas. Leyes y Decretos.
- Congreso de Colombia, “Ley 790 de 2002”. Ley de Renovación de la Administración Pública. Publicado en: www.presidencia.gov.co/ Normas / Leyes
- Congreso de Colombia, “Ley 91 de diciembre de 1989”. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Normas. Leyes
- Congreso de Colombia, “Ley 797 de 2003”, Disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. Diario Oficial 45079. Publicado en: www.fecode.edu/ Leyes.
- Congreso de Colombia, “Ley 60 de 1993”. Normas de distribución de competencias y de distribución de recursos. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Normas. Leyes
- Congreso de Colombia, “Ley 21 de 1982”. Del subsidio familiar y otras disposiciones. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Normas. Leyes

DECRETOS

- Ministerio de Educación Nacional, “Decreto 2700 de 2004”, Certificación de los Municipios que a 31 de diciembre contaban con menos de 100 mil habitantes. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos.
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1278 de junio de 2002”, Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 4181 de diciembre de 2004”, Remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 4150”, Las escalas de asignación básica de empleos de la rama ejecutiva.
Publicado en: www.fecode.edu.co/normas/decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1850 de agosto de 2002”, Diario oficial 44901. Reglamenta la jornada laboral de directivos y docentes.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 4250”, Remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Ministerio de Educación Nacional, “Decreto 272 de febrero de 1998”, Consejo Nacional de Acreditación.
Publicado en: www.cna.gov.co/cont/eva_est_cal/index.htm .
Acreditación previa de Programas del Area de Educación.
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 3238 de 2004”.
Concurso para la selección de docentes.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Ministerio de Educación Nacional, “Decreto 4235 de 2004”.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, Diario Oficial 45770, “Decreto 4235 de 2004”, Contratación de la Prestación del Servicio Educativo.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 3012 de 1997”, Organización y Ordenamiento de las Escuelas Normales Superiores.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 0301 de 2002”,
Modificación parcial del Decreto 3012 de 1997.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos

- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1526 de 2002”, Reglamento de la administración de información del Sector Educativo. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 2230 de febrero de 2003”, Modifica la Estructura del Ministerio de Educación Nacional y otras disposiciones. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- “Decreto 568 de 1996”. Reglamenta las Leyes Orgánicas del Presupuesto Nacional, Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995. Publicado en: www.minhacienda.gov.co/ Normas. Leyes y Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 1860 de 1994”, Aspectos pedagógicos y organizativos generales. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 2253 de 1995”, Tarifas de matrículas, pensiones y cobros periódicos. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Ministerio de Educación Nacional, “Decreto 0320 de 2002”, Se dictan normas en materia de currículo, evaluación y promoción de los educandos y evaluación institucional. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de la República de Colombia, “Decreto 3011 de 1997”, Establece normas para el ofrecimiento de la educación de adultos y otras disposiciones. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos
- Presidencia de La República de Colombia, “Decreto 3020 de 2002”, Establece criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Decretos

RESOLUCIONES

- Ministerio de Educación Nacional, “Resolución 166 del 4 de febrero de 2003”, Condiciones del reporte de Información para la implementación de Información del Sector Educativo.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co Asesoría Jurídica. Normas. Publicaciones.

PUBLICACIONES

- Ministerio de Educación Nacional, Guía N° 8, “Administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.”
Publicado en: www.mineduccion.gov.co . Publicaciones.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) “Encuesta Nacional de Hogares y Encuesta de Calidad de Vida”.
Publicado en: www.dane.gov.co Información Estadística.
- Ministerio de Educación Nacional, Evaluaciones internacionales, Primer Estudio Llece. Primer Estudio Llece, segundo informe.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co. Informes.
- Ministerio de Educación Nacional, Resultados de las Pruebas Saber, Ciencias 2004, Competencia ciudadana 2004, Lengua y Matemática 2003.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co. Informes.
- Ministerio de Educación Nacional, Evaluaciones de Educación Superior de Terminales de carrera, Resultados ECES.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co . Informes.
- Ministerio de Educación Nacional, Organigrama del MEN.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co. Organigrama.
- Ministerio de Educación Nacional, Resúmenes de Prensa, temas tratados en el último año vinculado al Ministerio y a la Educación.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co. El MEN es noticia.
- Ministerio de Educación Nacional, “Estándares básicos de Matemáticas y Lenguaje: Educación Básica y Media”, mayo 2002.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Guía No 1 “¿Conoce usted lo que sus hijos deben saber y saber hacer con lo que aprenden?”, 2003.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías No 2 “¿Cómo entender las pruebas Saber y qué sigue?”, 2003.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones

- Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías No. 3, “Manual de Evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes”, 2003.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías No. 4, “Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para definición de tarifas”, 2003.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Serie Guías N° 5, “Y ahora... ¿Cómo mejoramos?”, 2004.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Serie guías N° 6, “Formar para la Ciudadanía... ¡Sí es posible!”, 2004.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, Serie guías N° 7, “Formar en ciencias... ¡el desafío!”, 2004.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Publicaciones
- Ministerio de Educación Nacional, “Altablero”, Periódico de distribución gratuita.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/documentos Altablero
- Secretaría de Educación, “Vía Educativa”, Boletín Mensual de la Secretaría de Educación Distrital, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, “La evaluación censal de la calidad de la educación, una oportunidad para mejorar”, Bogotá, 2002.
Publicado en: www.mineduccion.gov.co/informes/evaluacion

INFORMES DE ESPECIALISTAS

- Sarmiento, Alfredo y Delgado, Liliana, “Análisis del gasto social 1975-2001”, PNDH, 13 de julio de 2003.
- Sánchez Torres, Fabio y Castaño Mesa, Lina, “Informe Final: Determinación de la asignación por alumno a reconocer en el mediano y largo plazo”, Bogotá, Febrero de 2005.
- Sarmiento, Alfredo, “La Institucionalidad Social Colombiana: La búsqueda de una descentralización con centro”, Santiago, Mayo de 1997.
- Sarmiento, Alfredo, “La Institucionalidad Social en Colombia: La búsqueda de una descentralización con centro”, Agosto de 2004.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

- Dávila, María Paulina, “Investigación de Educación: Diagnóstico y Plan de Mejoramiento”, Bogotá, Abril de 2003. Investigación Anual de docentes, matrículas y establecimientos DANE.
- Vergara, Carmen Helena, “Informe Final: Estudio de caso de la relación público\privado en Educación en Colombia”, Bogotá, Enero 2001. Educación Privada en América Latina: Metas nacionales para el Desarrollo de Recursos Humanos.
- PREAL, Taller Internacional: “El rol del Sector Privado en Educación en América Latina”, Santiago de Chile, 22 y 23 de Mayo de 2001.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Alfredo Sarmiento Gómez, “Hacia la Autonomía Escolar: La descentralización escolar en Colombia”, Bogotá, 1996.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Iván René Valencia, “Evaluación de Gestión Educativa: Utilizando gestiones”, Bogotá 1996.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Alfredo Sarmiento y Blanca L. Caro, “El avance de la Educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo”, Bogotá, 1997.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Iván R. Valencia, “Sistema de información gerencial para la evaluación y asignación de recursos”, Bogotá 1996.
- Blanca Lilia Caro, “Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3ro. y 5to. de Primaria de Bogotá”.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Sarmiento Gómez, Alfredo, “ La Escuela Pública: Una escuela sin autonomía, una gerencia sin responsables”, Bogotá, 1996.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. González, Jorge y Sarmiento Gómez, Alfredo, “La calidad en la educación y el logro de los planes educativos”, Bogotá, 1997.
- DNP-PNUD Misión de apoyo a la descentralización y focalización de los servicios sociales. Sarmiento, Alfredo y Caro, Blanca, “La educación en cifras, avances en el período1985-1997”, Bogotá, 1997.
- DNP – PNUD, “Educación y fuerza de trabajo”, Bogotá, 2000.

DOCUMENTOS

- Ministerio de Educación Nacional, “Indicadores de logros curriculares”. Jaime Niño Diez.
- Organigrama de los poderes: Estructura judicial, Estructura de la rama Legislativa, Estructura de la rama Ejecutiva y Estructura del Estado Colombiano.
- Ministerio de Educación Nacional, “Informe de Gestión a Junio 15 de 2004”, Presentado ante el Congreso de la República.
- Dávila, María Paulina, “Thesis in Education Decentralization in Colombia: Where the resources go?”, Pennsylvania State University, 1999.

DOCUMENTOS/LIBROS IMPRESOS

- Ministerio de Educación Nacional, “Normatividad básica para etnoeducación”, Bogotá, 2004.
- Cuadernillo de actividades de caja de compensación familiar CAFAM, Subdirección de Educación, Departamento de Educación Continuada.
 - “Módulo 4.1: Suma, resta, multiplicación y división de números decimales”, Competencia: Números decimales. Etapa fundamental. Matemáticas.
 - “Módulo: Historias de la vida real”.Competencia D. Etapa de desarrollo de destrezas.
 - “Competencia A. La Palabra”. Etapa desarrollo de destrezas.
- CAFAM, “Programa de Educación continuada”: 1981-2004.
- CAFAM, UNHCR- ACNUR (La agencia de la ONU para los refugiados), Dulce nombre de Jesús, Sincelejo, Ministerio de Educación Nacional, “Relatos de desplazados. Voces de resiliencia”.
- Ministerio de Educación Nacional. ICFES, “Informes de las instituciones de Educación Superior”, Impacto de los resultados 2003, ECAES. Bogotá, 2004.
- H.S. José María Villanueva Ramírez. H.S. Darío Oswaldo Martínez.
- H.S. Gina Parody D’Echeona. H.S. Dieb N. Maloof Cuse. H.S. Luis Carlos Avellaneda Tarazona, “Exposición al proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se expide la Ley de Infancia y Adolescencia que deroga el decreto 2737 del 1989 Código del menor”.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

- Congreso de la República de Colombia, “Leyes en tránsito en el Congreso, que le competen al Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media”.
 - Debate para proyecto de ley 053 de 2004. Por medio del cual se modifica y adiciona la ley 361 de 1997.
 - Proyecto de ley 59 de 2004. Por medio de la cual se implementa la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de Reconciliación.
 - Debate para proyecto de ley 113 de 2004. Por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal y clases de nombramientos a que se refiere el artículo 7 del decreto-ley 1278 de 2002.
 - Proyecto de ley para adicionar un inciso al Art. 3 ley 115 de 1994.
 - Proyecto de ley 119 de 2004. Por la cual se modifican los artículos 3, 7 y 10 del decreto ley 1278 de junio 19 de 2002 en materia de profesionalización docente.
 - Debate proyecto de ley 121 de 2004. Mediante la cual se crea la cátedra para la paz y se dictan otras disposiciones.
- Corpoeducación, “Por la calidad de la Educación Básica en Colombia”. Bogotá, Colombia.
- Secretaría de Educación del Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá, “Resoluciones. Procesos de Matrícula”. Bogotá, 2005.
- Sistema de las Naciones Unidas. CEPAL . Programa Nacional de Desarrollo Humano DNP/PNUD. Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en Alianza con la Federación Colombiana de Municipios y la Cooperación Técnica Alemana GTZ, “Las regiones colombianas frente a los objetivos del milenio”. Octubre 2004.
- Ministerio de Educación Nacional, “Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para definición de tarifas”. Guía N° 4.
- Anexos- Formularios. Resolución número 2616. Bogotá, 2003.

IX.- Presentación de las Matrices de análisis y de la Grilla General

1.- Matriz Subsistema de gobierno

Matriz de análisis

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
Relaciones dentro del ejecutivo	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> ¿Quiénes componen el Ejecutivo y cuál es su relación con la política educativa? <p>¿Quiénes son y a quién representan el presidente y sus ministros? ¿Los ministros representan a líneas internas del oficialismo u otros partidos? ¿Representan a regiones, estados o provincias? ¿Representan a sectores organizados (Iglesia, Fuerzas Armadas, etc.)? ¿Las especialidades técnicas son relevantes en la asignación de las carteras? ¿La confianza personal del Presidente es relevante para la asignación de las carteras?)</p> <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son las atribuciones del Presidente y cada ministerio? ¿Cuál es el rango administrativo de la cartera educativa (ministerial, secretaría, dirección)? ¿Existen relaciones formales de autoridad entre ministerios? ¿Existe una instancia de coordinación / autoridad inter-ministerial? ¿La instancia de coordinación / autoridad depende sólo del Presidente o tiene control legislativo? 	<ul style="list-style-type: none"> ¿Existen relaciones informales de autoridad o control entre ministerios? ¿Existen mecanismos informales para la coordinación inter-ministerial? ¿Cuáles son? <p>¿Cuánto incide el estilo personal del presidente en la coordinación inter-ministerial? ¿Cuál es el peso de los criterios electorales y partidarios? ¿Cuál es el peso de las lealtades y los enfrentamientos personales?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuál es la participación proporcional de cada ministerio en el presupuesto total de la administración nacional? ¿Cuáles son aproximadamente las capacidades técnicas y de procesamiento de información de los ministerios relevantes para la política educativa? ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de los ministerios relevantes para la política educativa?

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación dentro del gabinete. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
<p>Relación entre funcionarios políticos y funcionarios de carrera</p>	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> . ¿Según el Organigrama de la cartera educativa, cuáles son las principales áreas que la componen? . ¿Cuáles cargos de conducción de estas áreas se cubren con funcionarios políticos y cuáles con funcionarios de carrera? . ¿Quiénes son y a quién representan los principales funcionarios de la cartera educativa? <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son las atribuciones y autonomía de cada área de la cartera educativa? . ¿Cuáles son las atribuciones y autonomía de cada nivel de conducción en la cartera educativa? . ¿Existen mecanismos formales para la coordinación y la gestión administrativa de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Existen jerarquías informales entre áreas de la cartera educativa? . ¿Existen mecanismos informales para la coordinación y la gestión administrativa de la política educativa? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuál es la participación proporcional de cada área en el presupuesto educativo nacional? . ¿Cuáles son las capacidades técnicas de cada área de la cartera educativa?

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar de acuerdo con la autonomía de cada área y nivel de la cartera educativa y la capacidad de control de sus máximas autoridades, la integridad del sistema educativo en lo referido a las relaciones entre funcionarios y subsistemas del sistema educativo. ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre niveles de gobierno educativo. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
<p>Relaciones entre niveles de gobierno</p>	<p>a. Identificación</p> <ul style="list-style-type: none"> . ¿El gobierno del sistema educativo está dividido en niveles? (nacional, provincial, otro)? . ¿Cuántos de estos niveles están controlados por el oficialismo y cuántos por la oposición? . ¿Quién controla los distritos clave (considerados como proporción de la matrícula educativa)? <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuáles son las atribuciones / autonomía de los niveles subnacionales del gobierno educativo nacional? . ¿Las jurisdicciones subnacionales tienen representación en el Congreso nacional? . ¿Existen mecanismos formales para la coordinación de la política educativa entre las jurisdicciones? 	<ul style="list-style-type: none"> . Independientemente de lo previsto por las leyes, ¿De cuánta autonomía disponen las unidades subnacionales de gobierno educativo? . ¿Existen mecanismos informales de coordinación entre las jurisdicciones? 	<ul style="list-style-type: none"> . ¿Cuán autónomos o dependientes del financiamiento público nacional son los distritos? . ¿Cuán autónomos o dependientes de la asistencia técnica central son los distritos? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de cada uno de cada ministerio?

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar de acuerdo con la autonomía de cada nivel y la capacidad de control del nivel central la integridad del sistema educativo en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno. ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre niveles de gobierno educativo. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			
<p>Relaciones entre ejecutivos y congresos</p>	<p>a. Identificación</p> <p>. ¿Cuánto apoyo tiene el Presidente en el Congreso? ¿Qué porcentaje de los legisladores es oficialistas en cada cámara? ¿Con cuánta disciplina partidaria actúan? ¿Con qué otros apoyos cuenta el presidente en el Congreso?</p> <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b)</p>	<p>. ¿Cómo se divide la autoridad entre presidentes y congresos en la sanción de leyes? Para algún aspecto central de la política perseguida, ¿es necesario sancionar o reformar leyes? ¿Quién puede iniciar leyes? ¿Qué requisitos de aprobación tienen las que afectan al gobierno educativo? ¿El presidente puede vetar leyes? ¿El presidente puede legislar por decreto? ¿El Congreso puede rechazar vetos o anular decretos del presidente?</p>	<p>. ¿Quién controla efectivamente la sanción de las leyes? . ¿Quién controla efectivamente la elaboración y la ejecución del presupuesto?</p>	<p>. ¿Cuál es la capacidad de obtener y procesar información del presidente, sus ministros y los legisladores? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social o mediática de cada uno de los partidos relevantes?</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de los actores cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión en la relación entre el gabinete y el congreso. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 			

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Subsistema de gobierno	Actores	Reglas formales	Reglas informales	Recursos
<p>Relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales (sociedad civil y organismos multilaterales de desarrollo-OMDs)</p>	<p>a. Identificación . ¿Cuáles son los principales sectores afectados por las decisiones del gobierno educativo? (familias, docentes, empresas y otras instituciones proveedoras de servicios educativos, empresas en general como demandantes de empleo, etc.) . ¿Cuáles son las principales organizaciones que representan a sectores afectados por las decisiones del gobierno educativo? (sindicatos, otras asociaciones profesionales, asociaciones empresarias, organizaciones representantes de las familias, etc.) . ¿Qué OMDs asisten al país en la elaboración e implementación de la política educativa?</p> <p>b. Intereses e ideología de los actores (definir de acuerdo con las indicaciones propuestas en 2.a y 2.b.)</p>	<p>. ¿Existen mecanismos formales de concertación social o consulta a actores sociales para la elaboración o la implementación de la política educativa? . ¿Existen mecanismos formales de participación o consulta a OMDs para la elaboración o la implementación de la política educativa?</p>	<p>. ¿Cuáles son los principales mecanismos a través de los cuáles las organizaciones sociales inciden en la elaboración, la implementación o el control social de la política educativa? . ¿Cuáles son los principales mecanismos a través de los cuáles los OMDs inciden en la elaboración, la implementación o el control de la política educativa?</p>	<p>. ¿Cuál es la capacidad de obtener y analizar información de las organizaciones sociales relevantes para la política educativa? . ¿Cuál es la capacidad de movilización social y mediática de estas organizaciones? . ¿Cuál es su capacidad y autonomía financiera?</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimar tomando en cuenta la identificación, ideología e intereses de las organizaciones sociales y OMDs cuáles son potenciales opositores, cuáles son neutrales y cuáles son potenciales aliados de la política educativa en cuestión. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan las reglas formales y las prácticas a opositores, neutrales y aliados. ▪ Estimar el grado de poder que le otorgan los recursos de cada actor a su capacidad para confrontar, mantenerse neutro o apoyar la política educativa en cuestión. 				

2.- Matriz Subsistema de Información y Evaluación de la calidad educativa

Matriz de análisis del Subsistema de información

DIMENSIONES	ACTORES	PREGUNTAS RELATIVAS A NORMAS	PREGUNTAS RELATIVAS A PRÁCTICAS	PREGUNTAS RELATIVAS A RECURSOS
<p>Construcción del subsistema / subsistemas productores de la información.</p>	<p>¿Qué actores han intervenido en su construcción? (importante según que el gobierno y organización del sistema educativo esté centralizado o descentralizado): Gobierno federal o nacional / Gobiernos estatales o provinciales / Niveles jerárquicos del sistema educativo / Docentes</p>	<p>¿Cuáles son sus propósitos?</p> <p>¿Qué nivel de formalización han adquirido los relevamientos que se realizan? (¿existe normativa que lo regula?, periodicidad con la que se realizan, qué unidades de análisis toman en consideración, etc.)</p> <p>¿Qué grado de articulación se ha previsto para los distintos sistemas productores de información?</p>	<p>¿Qué relaciones existen con otros sistemas oficiales productores de estadísticas (institutos nacionales de estadísticas)?</p> <p>¿Qué grado de uso de otras fuentes de información estadística existe?</p>	<p>¿Con qué recursos cuenta el área? (presupuesto)</p> <p>¿Los recursos son adecuados y pertinentes para los propósitos declarados para el sistema de información?</p> <p>¿A qué actividades se destinan los recursos disponibles? (producción de información, análisis, uso y difusión, etc.)</p>
<p>Componentes / Indicadores que integra:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ indicadores de contexto ○ indicadores de recursos ○ indicadores de procesos ○ indicadores de resultados 	<p>¿Cuáles son los actores sobre los que se releva información?</p>	<p>¿Qué nivel de desagregación existe para los distintos indicadores según la organización del sistema educativo?</p> <p>¿Sobre cuáles unidades de análisis se calculan los indicadores? (sistema educativo nacional, provincial /estadal, divisiones políticas internas en las provincias / estados, institución educativa, sección, alumno)</p>	<p>¿Se releva información sobre el sistema educativo (educación formal y no formal) y sobre algunas variables vinculadas con los alumnos (sociofamiliares)?</p> <p>¿Existen programas destinados a producir información articulada y sistemática en relación con algunos actores clave del sistema educativo (legajo docente, legajo de alumnos, etc.)?</p>	<p>¿Hay suficientes recursos humanos formados para sostener, fortalecer o ampliar el sistema de producción de información y construcción de indicadores?</p> <p>¿Existe una relación entre aquello que los decisores políticos expresan como necesidades en términos de producción de información y los</p>

¹⁸ Los indicadores de los principales estudios regionales e internacionales se enumeran en el Anexo.

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

Estudios o proyectos de construcción de indicadores regionales e internacionales en los que participa el país ¹⁸ .		¿Qué información se releva para cada sector educativo (público / privado)?		recursos destinados a ello (recursos humanos capacitados, recursos informáticos en hard y software, publicaciones, etc.)
Tipo de uso de la información que promueve o prioriza.	¿Quiénes son los principales destinatarios de la información?		¿Se elaboran informes diferenciados para distintos grupos de actores? ¿Puede visualizarse en los decisores políticos el uso de la información producida?	¿Se han organizado acciones para capacitar a los destinatarios de la información y fortalecer sus capacidades de análisis?
Principales logros y problemas de este subsistema.	¿Qué capacidades pueden detectarse en las autoridades políticas para definir las líneas de acción de este subsistema? ¿Qué límites encuentran dichas autoridades en este aspecto?	¿Se necesita fortalecer el subsistema de información a través de normativas o acuerdos que les garanticen sustentabilidad?	¿Cuáles son los usuarios más habituales del subsistema de información? ¿Qué información utilizan con mayor frecuencia?	

2.3- Matriz de análisis del Subsistema de Evaluación de la calidad educativa

DIMENSIONES	ACTORES	PREGUNTAS RELATIVAS A NORMAS	PREGUNTAS RELATIVAS A PRÁCTICAS	PREGUNTAS RELATIVAS A RECURSOS
Construcción del sistema nacional de evaluación.	¿Qué actores han intervenido en su construcción? (importante según que el gobierno y organización del sistema educativo esté centralizado o descentralizado):	¿Cuáles son los propósitos explícitos? ¿Qué nivel de formalización han adquirido las evaluaciones que se realizan? ¿Existe normativa que las regula?	¿Qué actores participan en su reformulación, ampliación o redefinición? ¿Cuáles son los propósitos que los actores reconocen al sistema nacional de evaluación?	¿Con qué recursos cuenta el área? (presupuesto) ¿Los recursos son adecuados y pertinentes para los propósitos declarados para el sistema nacional de evaluación?

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	Gobierno federal o nacional / Gobiernos estadales o provinciales / Niveles jerárquicos del sistema educativo / Docentes Especialistas en evaluación y en áreas / disciplinas curriculares			¿A qué actividades se destinan los recursos disponibles? (producción de información, análisis, uso y difusión, etc.)
Niveles y unidades de análisis de la evaluación Estudios o proyectos de evaluación regionales e internacionales en los que participa el país.	Alumnos Docentes Autoridades	¿Qué evalúa? (rendimiento de alumnos, escuelas, docentes, sistemas provinciales / estadales, sistema educativo nacional / federal, programas de gobierno, etc.) ¿Cuál es la periodicidad con la que se realiza la o las evaluaciones establecidas? ¿Qué alcance tiene la evaluación (censal o muestral)? ¿En qué sector educativo se realiza la evaluación (público / privado)? ¿La evaluación se complementa con información de contexto? (el “contexto” se define según la unidad de análisis que se evalúa)	¿Cuáles subsistemas y/o niveles se evalúan? (sistema educativo nacional, provincial / estadal, instituciones educativas, alumnos, docentes) ¿Existe algún grado de participación de diferentes actores (según los diferentes niveles o unidades de análisis para la evaluación)?	¿Hay suficientes recursos humanos formados para fortalecer el sistema nacional de evaluación? ¿El sistema nacional de evaluación realiza acciones de capacitación vinculadas con los sistemas provinciales / estadales de evaluación?
Tipo y uso de la información que produce y promueve para la difusión.	¿Quiénes son los principales destinatarios de la información? (autoridades políticas y equipos técnicos,	¿Qué información se produce? ¿Qué tipo de informes se elaboran? ¿Qué resultados se comunican?	¿En qué medida los diferentes actores reconocen que se logran los propósitos explícitos del sistema nacional de evaluación?	¿Se han organizado acciones con recursos suficientes para capacitar a los destinatarios de los resultados de las evaluaciones y fortalecer sus capacidades de

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	supervisores, directivos, docentes, padres, etc.)	<p>¿Se han elaborado informes con finalidades pedagógicas?</p> <p>¿Se elaboran informes nacionales que recontextualizan los resultados en relación con otros indicadores del sistema educativo nacional? (para los estudios internacionales o regionales de evaluación)</p>	<p>¿Qué acciones produce en los distintos niveles que se evalúan los resultados de la evaluación?</p> <p>¿Qué relaciones pueden visualizarse o inferirse entre el uso de los resultados y el mejoramiento de las prácticas?</p> <p>¿Qué relaciones pueden establecerse entre el uso de los resultados de la evaluación y otros programas o acciones previstas en las políticas educativas?</p>	análisis?
Principales logros y problemas de este subsistema.	<p>¿Cuáles son los usuarios más habituales de los resultados de las evaluaciones?</p> <p>¿Qué capacidades pueden detectarse en las autoridades políticas para definir las líneas de acción de este subsistema? ¿Qué límites encuentran dichas autoridades en este aspecto?</p>	<p>¿Se necesita fortalecer el subsistema de evaluación a través de normativas o acuerdos que los sustenten?</p> <p>¿Existen documentos oficiales en donde se plantean planes o programas de evaluación a mediano plazo?</p>	<p>¿Qué tipo de información utilizan los usuarios con mayor frecuencia?</p> <p>¿Qué relaciones pueden encontrarse con sistemas de evaluación promovidos por los estados / provincias?</p> <p>¿Cuál es el sentido priorizado por diferentes actores con respecto a la participación en los estudios internacionales?</p> <p>¿Qué impacto produce la difusión de los resultados de los estudios de evaluación en el sistema educativo, en los medios de comunicación?</p>	

3.- Matriz Subsistema de Financiamiento Educativo

Matriz de análisis

TEMATICA Y MOTIVACIONES DE LAS PREGUNTAS	ACTORES (Y SU GRADO DE AUTONOMIA Y COMPRIMISO)	NORMAS	RECURSOS	PRACTICAS
Organización política y estructura productiva (restricciones estructurales)	¿Cuál es la responsabilidad de cada nivel de gobierno en materia educativa?	¿Qué tipo de organización política tiene el país, federal o unitario?	¿Cuál es la magnitud de la disparidad productiva regional (estructura regional del producto) y en indicadores sectoriales?	
Nivel de gasto educativo			¿Cuánto se gasta en educación?	
Nivel de gasto privado			Gasto privado por nivel educativo.	
Nivel de gasto público	¿Quién y cómo se decide el nivel de gasto educativo en cada nivel jurisdiccional?	¿Cuál es la norma legal que lo define? ¿Presupuesto?	¿Cuánto y en qué gasta cada nivel de gobierno en materia educativa?	
Estructura del gasto público educativo (Personal, infraestructura, transferencias a otros niveles de gobierno, otras transferencias, bienes y servicios)	¿Quién decide la composición del gasto público educativo por nivel de gobierno? ¿Cuál es el grado de rigidez de esa estructura?	¿Existe alguna norma o regla (incluidos los convenios con organismos) que regule la estructura del gasto?	¿Cuál es la estructura del gasto público educativo por nivel de gobierno	
Gasto por niveles jurisdiccionales	¿Quién decide la estructura de cada presupuesto educativo cada año?	¿Existe alguna norma que defina el gasto público consolidado en educación?	¿Cuál es la magnitud del presupuesto público en educación por nivel de gobierno? ¿Cuánto del mismo es destinado a la educación	

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

			básica?	
Financiamiento del presupuesto público: 1. Recursos tributarios propios			¿Qué proporción de los gastos de cada nivel de gobierno son financiados con recursos tributarios de libre disponibilidad?	
	¿Quién fiscaliza la asignación?	¿Existen impuestos cuya recaudación esté asignada total o parcialmente al gasto educativo? ¿Cuáles?	¿Qué importancia tienen en el financiamiento del sector?	
	¿A quién benefician los eventuales incentivos tributarios? ¿quién los fiscaliza (autoridad tributaria o educativa)?	¿Existe algún tipo de incentivo tributario (desgravación) que beneficie al gasto educativo? ¿Cuál?	¿Se dispone de alguna estimación de su costo fiscal? de esos incentivos?	
2. Transferencias intergubernamentales de carácter general	¿Quién decide las transferencias intergubernamentales de libre disponibilidad, en especial las discrecionales?	¿Cuál es la modalidad de transferencias financieras entre niveles de gobierno? ¿Cómo se reglamentan esas transferencias (sean o no discrecionales)?	¿Cuál es su importancia en el presupuesto de la jurisdicción? ¿Existe algún criterio compensador de desequilibrios regionales?	
		¿Existe en el sistema general de transferencias intergubernamentales criterios de reparto que, directa o indirectamente, hagan referencia a la educación? Sirven esos criterios para compensar diferencias de resultados?	¿Cuál es la magnitud de los recursos involucrados en esos criterios?	
3. Transferencias intergubernamentales de carácter específico:	¿Quién y cómo se controla su asignación?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento específico del gasto educativo?	¿Cuáles y qué importancia tienen en el financiamiento del sector?	

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

<ul style="list-style-type: none"> no condicionadas 				
<ul style="list-style-type: none"> sujetas a resultados 	¿Cómo son administradas por los beneficiarios las transferencias que premian o castigan resultados?	¿Existen transferencias que tiendan a premiar o castigar las jurisdicciones o las unidades escolares de acuerdo a su desempeño? ¿cómo funcionan?	¿Cuán significativas son?	
<ul style="list-style-type: none"> con contraparte 	Si existen transferencias con asignación específica y contraparte, ¿Cómo y quién decide su asignación y beneficiarios?	¿Se exige en algunas de las transferencias con asignación específica alguna contraparte por parte del nivel receptor de la transferencia (“matching grants”)?	¿Cuál es la magnitud de esas transferencias, si existieran?	
<ul style="list-style-type: none"> no educativas a través del sistema 	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento de actividades no educativas pero canalizadas mediante el sistema educativo? ¿Cuáles?	¿Por qué magnitud?	
<ul style="list-style-type: none"> no educativa con condicionalidad sectorial 	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existen transferencias intergubernamentales asignadas al financiamiento de actividades no educativas pero con alguna condicionalidad propia del sistema educativo? ¿Cuáles?	¿Por qué magnitud?	
4. Recursos tributarios no	¿Quién asigna los recursos no tributarios?		¿Cuál es la participación de recursos no tributarios en el financiamiento de cada nivel de gobierno? ¿Alguno de ellos es cobrado por servicios propios del sector y tiene asignación al financiamiento del mismo?	

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

5. Donaciones	¿Quién y cómo se negocian los recursos provenientes de donaciones y su asignación?		¿Cuál es la participación de recursos provenientes de donaciones en el financiamiento de cada nivel de gobierno? ¿Existe alguna porción destinada al financiamiento de actividades educativas? ¿Qué proporción y a qué actividades?	
Endeudamiento	¿Quién lleva adelante la negociación con los organismos multilaterales de crédito?	¿Existe alguna norma o regla que fije límites al endeudamiento de los diferentes niveles de gobierno?	¿Existe algún tipo de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito destinado a financiar actividades educativas? ¿Cuáles? ¿Con qué organismos? ¿Con qué condicionalidades?	
Institución de coordinación federal de políticas educativas	¿Existe alguna institución encargada de la coordinación entre niveles jurisdiccionales de gobierno? ¿Cuáles son sus funciones?	¿Cuál es su status legal?	¿Tiene financiamiento propio?	
Subsidios a las familias con impacto indirecto sobre el sector	¿Quién asigna estas transferencias?	¿Existe en el presupuesto de algún nivel de gobierno algún tipo de erogación que, si bien no esté destinado a actividades escolares, tengan un impacto indirecto sobre las mismas (por ej. boleto escolar)?	¿Cuál es su magnitud?	
Subsidios a la educación privada	¿Quién decide y negocia los montos y estructura de los subsidios	¿Dónde constan los criterios de asignación?	¿Cuál es su magnitud?	
Financiamiento público de demanda	¿Cuál es la institución receptora de ese financiamiento? ¿Es siempre	¿Cómo se regulan esas transferencias? ¿Qué indicador es	¿Existe algún mecanismo de financiamiento público a	

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	pública?	utilizado cómo parámetro)	través de la demanda?	
Financiamiento privado	¿Con qué criterios asignan las familias el gasto privado en educación?	¿Cómo se regula el financiamiento a la educación privada?	¿Cuál es el gasto directo de las familias en educación privada básica?	
	¿Quién decide la asignación de fondos complementarios a la educación pública proveniente de las familias?	¿Cómo se regula el financiamiento de bolsillo a escuelas públicas?	¿Cuál es el gasto privado complementario de la educación pública en sus diferentes modalidades: pago de cuotas voluntarias a la educación pública (coseguros); pago de adicionales específicos (copagos); gasto directo para alumnos en educación pública en bienes complementarios (útiles, transporte, uniforme, etc.) o en educación privada complementaria?	
ONGs	¿Existen organizaciones no gubernamentales dedicadas al sector?		¿Cuánto y en qué gastan las ONGs dedicadas a educación?	

4.-Matriz Subsistema de Currículum y Prácticas Pedagógicas

Matriz de análisis

	Actores	Recursos	Normas
P L A N E A M I E N T O	<p>-¿Quiénes tienen responsabilidad en el proceso de definición curricular? ¿Cuál es la intervención de los equipos de evaluación en la definición curricular? ¿Cuál es la intervención de los maestros, supervisores, directores?</p> <p>-¿Existen planificaciones de clase, institucionales, regionales, estatales, nacionales? ¿Quién construye cada una? ¿Sobre qué metas se formulan?</p> <p>-¿Cómo se institucionalizan las planificaciones? ¿Quién valida cada una de las herramientas? ¿Qué elementos se toman en consideración para dicha validación?</p> <p>-¿Qué vinculación existe entre los distintos dispositivos? ¿Cuál es la referencia para la construcción de los mismos?</p> <p>-¿Qué compromiso establecen los actores con los objetivos y las metas de sus planificaciones?</p>	<p>-¿Qué incentivos existen para el cumplimiento o no de las planificaciones?</p> <p>-¿Cuáles son los dispositivos de asistencia técnica a las planificaciones de los docentes a nivel escolar, regional, estatal y nacional?</p> <p>-¿Existen bancos de planificaciones?</p> <p>-¿Existen formatos preestablecidos para las planificaciones en los distintos niveles?</p>	<p>-¿Existe algún documento que regule los dispositivos de planeamiento? ¿De qué escala? ¿Se explicitan los objetivos de cada uno de los actores? ¿Existen metas definidas? ¿Qué escala tienen?</p> <p>-¿Existen estándares o criterios orientativos de la planificación educativa? ¿Son comunes para todas las escuelas? ¿Contemplan situaciones diferenciales o compensatorias?</p> <p>-¿Existen normas que establecen el compromiso de los actores con los objetivos y las metas de sus planificaciones?</p> <p>-¿Existe algún tipo de sanción o incentivo para quienes no cumplan con las prescripciones de planificación? ¿Debe informarse su no-cumplimiento?</p> <p>-¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos a las escuelas? ¿Cómo funcionan estos dispositivos en la realidad?</p> <p>-¿Cuáles son las normas de permanencia y promoción en las escuelas? ¿Cuál es el margen de definición institucional de las mismas?</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

			-¿Existe supervisión de los sistemas de ingreso, promoción y permanencia en las instituciones?
E S T I O N	<p>-¿Qué otras tareas asume el maestro además de la de transmisión de los contenidos?</p> <p>- ¿Cuál es el volumen de las tareas administrativas?</p> <p>-¿Qué actores asisten, supervisan y evalúan el proceso de Gestión de la enseñanza?¿Los actores encargados están en conocimiento de sus obligaciones? ¿Cuál es el status de las mismas?</p> <p>-¿Existen criterios o estándares institucionales, regionales o estatales ?</p> <p>- ¿Cómo se vinculan las prácticas áulicas con los criterios institucionales?</p> <p>-¿Qué compromiso asumen los supervisores, directores y maestros sobre el proceso de gestión de la enseñanza?¿Deben rendir cuentas del mismo? ¿Qué compromiso asumen los alumnos?</p> <p>-¿Qué relación existe entre los documentos de planeamiento y la gestión de la enseñanza?</p>	<p>-¿Con qué asistencia cuenta el maestro en la gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje?</p> <p>-¿Cuáles son los recursos didácticos y de infraestructura mínimos garantizados?</p> <p>-¿Existen materiales de apoyo en bibliotecas o centros de documentación?</p> <p>-¿Existen archivos de actividades en las escuelas?</p> <p>-¿Quién provee los útiles, libros, y otros materiales? ¿Quién los elige?</p>	<p>-¿Existe algún documento que establezca las responsabilidades de los distintos actores en la gestión de los procesos de enseñanza?</p> <p>-¿Cuál es el status administrativo de los estándares o criterios orientativos de la gestión de los procesos de enseñanza dados por las autoridades educativas en los diferentes niveles ?</p> <p>-¿ Existe regulaciones sobre materiales didácticos, útiles escolares y recursos de uso áulico en general?</p> <p>-¿Existen normas que establecen que compromiso asumen los alumnos, los docentes, los directivos y los supervisores acerca del proceso de enseñanza y aprendizaje?</p>
E V A L U A C I	<p>-¿Cuáles son los dispositivos de evaluación al interior de las escuelas? ¿de cada estado? ¿del país?</p> <p>-¿Cómo participan los actores en cada uno de ellos? ¿Los construyen?¿Los validan?¿Los aplican?</p> <p>-¿Cuál es la información que releva cada uno de ellos? ¿Para qué se utiliza la información producida por cada uno de ellos? ¿Quién y dónde se archiva? ¿A quién se comunica los resultados?</p> <p>-¿Qué implicancias tienen los resultados de las evaluaciones</p>	<p>-¿Existen dispositivos de consistencia para la evaluación?</p> <p>-¿Qué información de los dispositivos está disponible?</p> <p>-¿Con qué asistencia cuentan los actores en la gestión de los procesos de evaluación?¿Existen dispositivos de capacitación y actualización en evaluación?</p> <p>- Existen archivos de instrumentos y</p>	<p>-¿Cuál es la norma que regula los distintos procesos de evaluación al interior de las escuelas?</p> <p>-¿Qué status normativo tienen los resultados de cada uno de los dispositivos de evaluación?</p> <p>- ¿Existen estándares nacionales, estatales o institucionales para la aplicación de evaluaciones?</p> <p>-¿Existe alguna norma que regule el uso de cómo los resultados de las evaluaciones se traducen a dispositivos de enseñanza?</p> <p>-¿Cuáles son los premios y castigos existentes</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

<p>O N</p>	<p>en los dispositivos de enseñanza? ¿Implican algún tipo de rendición de cuentas o plan de mejora, por parte de los actores? ¿Cómo reciben los actores sus propios resultados?</p> <p>-¿Qué evalúa cada uno de los dispositivos? ¿Cómo se articulan los distintos dispositivos de evaluación?</p>	<p>resultados?</p>	<p>para los actores por el cumplimiento o no de las metas? ¿Existe alguna norma de rendición de cuentas?</p>
<p>F L U J O S</p>	<p>- ¿Cuál es la tasa de escolarización del sistema? ¿Cuál es la distribución porcentual de la población de 15 años y más (total y económicamente activa) según el máximo nivel de enseñanza alcanzado? (por grupos quinquenales de edad)</p> <p>- ¿Cuál es la tasa de desvío entre regiones? ¿Cuál es la eficiencia terminal?</p> <p>-¿Dónde se concentran los principales picos de fracaso?</p> <p>- ¿Cuál es el grado de convergencia entre nivel socioeconómico y fracaso escolar?</p> <p>- ¿Existen dispositivos propios de las instituciones para la inscripción de alumnos?</p> <p>- ¿Cuentan las instituciones con alumnos que hayan repetido en la misma institución?</p> <p>- ¿Cuál es el grado de homogeneidad de las escuelas en cuanto a sus resultados de calidad?</p>	<p>- ¿Existe algún dispositivo de incentivo a la retención?</p> <p>- ¿Cuáles son los sistemas de información acerca de los flujos de alumnos y docentes con los que cuenta el sistema?</p> <p>- ¿Existe algún sistema de información a padres para la inscripción de los alumnos?</p> <p>- ¿En qué momento de la trayectoria escolar se produce diferenciación institucional en la oferta (separación en itinerarios formativos diferenciados)?</p> <p>-¿Con qué recursos cuentan las autoridades nacionales y locales para regular los flujos? ¿Existen recursos destinados a conformar bases de datos para la equivalencia, homologación validez de títulos? (para el nivel secundario superior y terciario)</p>	<p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos al sistema?</p> <p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el pasaje de los alumnos dentro del sistema en cuanto a niveles, instituciones, actividades?</p> <p>- ¿Cuáles son las normas que regulan el ingreso de los alumnos a cada institución educativa?¿Quién las fija?¿Tienen diferencias en distintas unidades administrativas?</p> <p>- ¿Existen acuerdos de pasaje automático entre jurisdicciones?¿Existe algún tipo de equivalencias?</p> <p>- ¿Existe algún tipo de relación entre sistemas de evaluación y egreso de los alumnos en determinados niveles del sistema educativo?</p>

5.- Matriz Subsistema de Recursos Humanos

5.2- Matriz de análisis

	ACTORES	NORMAS	RECURSOS	PRACTICAS
FORMACIÓN INICIAL	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la formación de los docentes ?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>¿Es obligatorio el título de estos institutos para el ejercicio de la profesión docente?</p> <p>¿Está establecido algún requisito para el ingreso a este nivel de Formación?</p> <p>¿Pesaran en alguna forma los resultados obtenidos en este nivel para la posterior selección de los profesionales?</p> <p>¿Existe alguna información centralizada de los recursos humanos del sistema de Formación Inicial?</p> <p>¿Hay normas que regulan la inversión en Formación Inicial?</p>	<p>¿Con qué recursos cuentan? Criterios de distribución</p> <p>¿Hay planificación de acuerdo a la necesidad de recursos?</p> <p>¿Existe alguna política explícita de incorporación de recursos humanos?</p> <p>¿Hay normas que regulan la inversión en Formación Inicial?</p>	<p>¿Hay algún tipo de selección de los aspirantes a este nivel?</p> <p>¿Existe algún tipo de Evaluación de los resultados o de los procesos de este nivel de Formación?</p> <p>¿La presencia de este nivel de Formación responde a alguna estrategia de desarrollo?</p> <p>¿Cumple tarea de Capacitación para los graduados?</p> <p>¿Qué tipo de relación tiene con el resto del sistema educativo?</p>
CARRERA Y DESARROLLO PROFESIONAL	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la carrera y el desarrollo profesional?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p>	<p>¿Existe alguna normativa en particular (estatuto docente) o un cuerpo de normativas?</p> <p>¿Cómo se accede a los cargos profesionales?</p> <p>¿Existe algún tipo de evaluación de</p>	<p>¿Existe algún tipo de estímulo profesional?</p>	<p>Características de la capacitación: ¿obligatoria, gratuita y en servicio o en forma particular?</p> <p>Describir una trayectoria docente y los estímulos prácticos en el desarrollo de ella.</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	<p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>desempeño profesional?</p> <p>¿Cuánto pesa en la carrera docente?</p> <p>¿Qué peso tiene la capacitación y/o investigación?</p> <p>¿Cómo se cambia de cargo y/o escuela?</p> <p>¿Qué peso tiene la antigüedad en el desarrollo profesional?</p>		
CONDICIONES LABORALES	<p>¿Qué actores participan o interactúan con las condiciones laborales?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p> <p>¿Cuáles son los distintos tipos de situación de revista de los docentes ?</p> <p>¿Cuántos Sindicatos existen ?</p> <p>¿Qué porcentaje de sindicalización hay en el sistema?</p> <p>¿Qué mecanismos de</p>	<p>¿Cuál o cuales son las normas que rigen la relación laboral de los docentes ?</p> <p>¿Es la misma para docentes de gestión estatal y de gestión privada ?</p> <p>¿El régimen de licencias es el mismo para los docentes privados y estatales?</p> <p>¿Qué porcentaje de ausentismo hay en la plantilla docente? ¿Cuáles son las licencias más tomadas?</p> <p>¿Qué mecanismo existe para el control de las licencias?</p> <p>¿Qué régimen jubilatorio existe ?</p> <p>¿Puede seguir en actividad el docente al llegar al tope de edad?</p>	<p>¿Hay algún tipo de régimen de salud especial para los docentes?</p> <p>¿Quién lo maneja?</p> <p>¿Hay algún régimen jubilatorio especial para los docentes?</p> <p>¿Quién lo maneja?</p> <p>¿Con qué recursos cuenta el Sindicato? ¿Hay descuentos obligatorios o son voluntarios?</p>	<p>¿Cuántos Sindicatos existen ? ¿Qué porcentaje de sindicalización hay en el sistema?</p> <p>¿Qué mecanismos de concertación o negociación existe con los sindicatos ?</p> <p>¿El régimen de licencias es el mismo para los docentes privados y estatales?</p> <p>¿Qué porcentaje de ausentismo hay en la plantilla docente? ¿Cuáles son las licencias más tomadas?</p> <p>¿Es efectivo el control de las licencias?</p> <p>¿Puede seguir en actividad el docente al llegar al tope de edad?</p> <p>¿Cuál es el promedio de edad de los</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	<p>concertación o negociación existe con los sindicatos ?</p> <p>¿Cuál es el promedio de edad de los docentes del sistema?</p>	<p>¿Qué cantidad de cargos u horas cátedras puede tener un docente?</p> <p>¿Existe un régimen de incompatibilidades? ¿Se cumple?</p> <p>¿Hay alguna norma o mecanismo de concentración horaria para los profesores de educación media?</p> <p>¿Qué tipo de estabilidad tienen los docentes tanto estatales como privados?</p>		<p>docentes del sistema?</p> <p>¿En la práctica se cumple el régimen de incompatibilidades?</p> <p>¿En la práctica el sistema tiende a la concentración horaria para los profesores de educación media?</p> <p>¿Qué tipo de estabilidad tienen los docentes tanto estatales como privados?</p>
--	--	---	--	--

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

<p>SALARIO</p>	<p>¿Qué actores participan o interactúan en la determinación del salario?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p> <p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p> <p>¿Cómo está el salario docente ingresante respecto del salario testigo que marca las necesidades básicas insatisfechas (NBI)?</p> <p>¿Cobran el mismo salario los docentes de escuelas estatales y escuelas privadas?</p> <p>Relación entre el salario docente promedio y la cuota de los colegios privados</p>	<p>¿Cómo se compone la estructura salarial?</p> <p>¿Cómo aumentan los salarios docentes? ¿Hay algún mecanismo automático o hay espacios de negociación específicos?</p>	<p>¿Qué tipos de incentivos existen?</p> <p>¿Qué premian o reconocen esos incentivos?</p> <p>¿Qué relación existe entre el salario y el aporte estatal a una escuela privada?</p> <p>¿Qué porcentaje del gasto público educativo se destina a salarios?</p> <p>¿Existen adicionales en el sector privado distintos al sector estatal?</p> <p>¿Hay dispersión entre los salarios de los distintos estados y provincias y entre los distintos niveles?</p>	<p>¿Qué relación hay entre el salario docente, el salario de un empleado público y de uno privado?</p> <p>¿Existe algún tipo de incentivo en la práctica por afuera de las normativas?</p>
<p>GESTION DE RECURSOS HUMANOS</p>	<p>¿Qué actores participan o interactúan con la gestión de los recursos humanos?</p> <p>¿Con qué recursos cuentan los actores?</p> <p>¿Cuáles son las normas que regulan su interacción?</p>	<p>¿Qué tipo de normativa dictaron para instrumentar un sistema de P.O.F.?</p> <p>Si se instrumentaron todos los procesos anteriormente descritos (POF y LUD)...¿ se implementó un sistema de información ejecutiva para la obtención de conclusiones y datos para la gestión de los recursos</p>	<p>¿ Tienen instrumentado un sistema de plantas orgánica-funcionales-POF-? . Si lo tuvieran:</p> <p>a) ¿Qué parámetros utilizaron para la asignación de cargos?</p> <p>b) ¿Cómo fue relevada la</p>	<p>¿Qué procedimientos administrativos y qué tipo de herramientas informáticas sustentan una nueva técnica de planeamiento y control del sistema educativo teniendo en cuenta las POF y el LUD?.</p> <p>¿ Se realizó la reingeniería de procesos administrativos?. Si la realizaron:</p>

Evaluación de Sistemas Educativos: Colombia

	<p>¿De qué manera interactúan en la práctica?</p>	<p>humanos?.</p>	<p>matrícula escolar y qué inconsistencia encontraron con la declarada por las autoridades de cada establecimiento escolar?</p> <p>¿Poseen legajo único de docentes-LUD-?. Si lo tuvieran:</p> <p>a) ¿Con qué fin se estructuró?</p> <p>b) ¿Qué conclusiones obtuvieron para la gestión de recursos humanos?</p> <p>Con la instrumentación de las POF...</p> <p>a) ¿se buscó organizar y ordenar el sistema educativo vigente o se trató , además, de poseer un nuevo sistema de liquidación de haberes?.</p> <p>b) En el caso de también poseer esto último...¿qué inconsistencias pudieron detectar con el sistema vigente?...¿ Se tomó la información emanada de las POF y del LUD?.</p>	<p>a) ¿En qué medida acortaron los plazos y simplificaron los trámites administrativos?</p> <p>b) ¿Se eliminó la sobrecarga de trámites administrativos en las escuelas?.</p> <p>c) La producción de cambios en el circuito administrativo...¿se reflejó en las altas y bajas docentes conforme a la aplicación de las POF?</p> <p>d) ¿Cómo se relacionaron los cambios administrativos con la liquidación de haberes?.</p> <p>El sistema con POF y LUD: ¿ Fue útil para mejorar el funcionamiento del sistema educativo y para la toma de decisiones de política educativa?. ¿Cómo se reflejó en el funcionamiento técnico-administrativo de los establecimientos educativos?</p>
--	---	------------------	---	---

6.- Grilla General

Currículo y Prácticas

- Articulación vertical y horizontal de los mecanismos de decisión pedagógica.
- Existencia y aplicación de metas para los actores.
- Información a los actores acerca de su tarea y los resultados.
 - Mecanismos de asistencia técnica a actores.
 - Incentivos a la Calidad y Equidad.
- Autonomía de las autoridades educativas para el Subsistema de Currículo y Prácticas.
 - Gobernabilidad sobre el proceso.

Recursos Humanos

- Capacidad de gestión de la información del Sistema de RR.HH.
- Lógica y Control del reclutamiento, formación e ingreso a la carrera.
- Lógica y Control de la movilidad de los RR. HH. dentro del Sistema.
 - Valores de la estructura e incentivos salariales.
 - Regulación laboral, instrumentos y mecanismos.
 - Articulación e integración del Subsistema
- Gobernabilidad de las autoridades educativa en el manejo de RR.HH.

Gobierno

- Autonomía de las autoridades educativas respecto de otros actores del entorno.
- Capacidad de control de los Subsistemas y de los actores que lo componen
 - Aliados, actores neutrales y opositores, actuales o potenciales, de la política educativa.
- Conflictos políticos que es conveniente y necesario enfrentar y evitar.

-LO SIMBÓLICO
-LAS PERCEPCIONES

Información y Evaluación

- Alcance y confiabilidad de la Información
- Articulación de las unidades productoras de la información
- Consistencia entre política educativa, política de evaluación y mejoramiento de la calidad
- Accesibilidad a la Información de los diferentes actores
- Modo de construcción del Subsistema de Información y Evaluación.
- Gobernabilidad de la autoridad educativa para el manejo del Subsistema de información y evaluación.

Financiamiento

- Restricciones Estructurales y Contexto macro.
- Nivel y estructura del gasto privado y gasto público educativo.
 - Autonomía de las autoridades educativas para el gasto publico educativo.
- Financiamiento del gasto público educativo y sus modalidades.
 - Gobernabilidad de la política de gasto público y privado y financiamiento.
 - Institucionalidad de la coordinación

CREDITOS

- **Coordinador:**

-Gustavo F. Iaies.

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- **Equipo de Trabajo:**

- Subsistema de Información y Evaluación:

-Juan Carlos Tedesco. IIPE-UNESCO Buenos Aires.

-Margarita Poggi. IIPE-UNESCO Buenos Aires.

- Subsistema de Gobierno:

-Carlos Acuña. Universidad de San Andrés.

-Marcelo Leiras. Universidad de San Andrés.

- Subsistema de Recursos Humanos

-Andrés Delich. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

-Pedro Schiuma. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- Subsistema de Financiamiento

-Oscar Cetrángolo. CEPAL Buenos Aires.

- Subsistema de Currículum y Prácticas

-Gustavo F. Iaies. Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.

- **Consultora Local**

-María Paulina Dávila. Colombia.

- **Asistente**

-Mariana Gutiérrez Cantilo.

Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas.