



ISSN: 0718-6002

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

N° 60

La gestión de la educación en Colombia 2002 - 2010

Enero 2012

Cecilia María Vélez*

* **Cecilia María Vélez** es economista, ex Ministra de Educación de Colombia. Actualmente es rectora de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Las opiniones vertidas en este documento no representan necesariamente al PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.

PREAL

Serie Documentos N° 60

**La gestión de la educación
en Colombia 2002-2010**

Autora: **Cecilia María Vélez**

Este documento puede ser descargado [Aquí](#) desde el sitio de PREAL, un proyecto conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano

CINDE

Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile
Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510
Washington, D.C., 20036
Tel.: 202-822-9002

E-mail: infopreal@preal.org

ISSN 0718-6002

Primera edición: Enero 2012

Publicado en Chile

Edición & Diseño

Sofía Törey & Verónica Zurita

ÍNDICE

Introducción	5
I. Resultados generales de la gestión	5
II. Las claves de la gestión	7
1. Una clara visión	7
2. Los incentivos	8
3. En calidad: un sistema de mejoramiento continuo	12
4. La reorganización administrativa del ministerio	13
5. Sistemas de información: confiabilidad, claridad y oportunidad	16
6. Modernización de las secretarías de educación	19
7. La comunicación con el sector educativo	20

INTRODUCCIÓN

Exponer la experiencia de un ministerio de 8 años, que además fue la continuación del desempeño como secretaria de Educación de Bogotá por cuatro años, es una tarea difícil. El periodo del que vamos a hablar es el primero en toda la historia del país en el que un equipo del trabajo gubernamental tiene la oportunidad de aplicar una política coherente durante ocho años, que para muchos de nosotros se añadían a cuatro años y medio con la misma orientación en la Secretaría de Bogotá.

La Constitución de 1991 había sentado las bases para una nueva visión de la gestión del sector educativo, descentralizada, con autonomía para las regiones y para las instituciones y en la que el Gobierno nacional dejara de ser ejecutor y asumiera con firmeza la función de orientar la educación, ponerla de acuerdo con las necesidades del país, organizar su financiación y establecer los mecanismos para garantizar a la sociedad una educación de calidad para todos. Las normas que la reglamentaron, expedidas entre 1993 y 1994, con las que las modificaron en 2001, ofrecían las bases para el cambio. Se hacía necesaria la decisión de volver hechos lo que muchos habían concebido. Y no era esta tarea menor. En el sector se habían expedido en la historia muchas buenas reglamentaciones, que nunca se implementaban, lo que llevaba a la conclusión de que había que modificarlas. Ponerse a la tarea de hacer cumplir las leyes era pues un gran desafío y toda una revolución para el sector.

Lo que daba por hacer era enfrentar tradiciones, intereses locales o gremiales, hábitos inveterados, con decisión y firmeza, y con objetivos claros. Y sobre todo, con una voluntad muy grande de discusión: este fue un proceso conversado, con modificaciones en la marcha, sin abandonar los propósitos centrales, pero aprendiendo de las experiencias, descubriendo al aplicar una línea de trabajo que hacía falta modificar otras para mantener la coherencia y para hacerla efectiva. Los diagnósticos se ajustaron varias veces, y muchas cosas que no habíamos pensado que hubiera que cambiar o que ni soñábamos que se pudieran cambiar, sufrieron transformaciones importantes.

Éste es un sector muy discursivo, en el que las cosas a veces no cambian, pero sí los nombres que se les asignan. El diálogo continuo con directivos, educadores, autoridades regionales y padres de familia, nos permitió ir más allá de los cambios en el discurso de las transformaciones nominales, para lograr, moviéndonos por aproximaciones sucesivas, cambios profundos.

En este documento vamos a iniciar exponiendo los resultados más relevantes y luego pasaremos a exponer los elementos claves para que la gestión lograra estos resultados.

I. RESULTADOS GENERALES DE LA GESTIÓN

Se dieron cambios positivos importantes en los indicadores educativos del país, pero probablemente lo que nos da mayor satisfacción es el modelo institucional que queda en marcha. Es un sistema vigoroso, con capacidad de aplicar un modelo de mejoramiento continuo, para lograr y mantener los estándares que se requieren en la búsqueda de un país desarrollado, equitativo y pacífico.

A partir de los planes de desarrollo del Gobierno nacional, los dos planes del sector (2002 y 2006) definieron claramente los objetivos y metas de la acción, y dieron coherencia a toda la labor en torno a tres ejes centrales: cobertura, calidad y eficiencia. El primer plan hizo énfasis en la educación como parte de la política social del Gobierno, en especial de la búsqueda de equidad, de la mano de la recuperación de la seguridad; el segundo integró la visión de la educación como pilar fundamental de la competitividad del país.

Para avanzar en los tres ejes, se definieron los proyectos, los presupuestos y los indicadores que daban cuenta de ellos, además de los que se reportaban para el seguimiento de la acción de Gobierno. El sector pasó de medir muy pocas cosas a medirlo todo.

En la búsqueda de ampliar la oferta, cada subsistema ha empleado estrategias acordes con sus características (descentralización, contratación con la privada, ampliación de la oferta pública, créditos, subsidios) pero con el objetivo común de integrar a los más vulnerables.

La ampliación de la oferta educativa se dio en todo el sistema. La estrategia se centró en el análisis de los estudiantes reales y potenciales, buscando identificar individualmente a los usuarios con sistemas de información¹. Hoy es posible ubicar las presiones de la demanda que se generan del paso de un nivel a otro. Esto permitió buscar las articulaciones entre los distintos niveles: entre la inicial y la básica y entre la media y la superior o la educación para el trabajo. También es posible hacer un seguimiento preciso a los problemas de deserción, a los sitios con dificultades concretas, al tamaño de las aulas o a la disponibilidad de los maestros. Existe la información para usar los recursos en la forma más eficiente y lograr la mayor cobertura que ellos permitan.

Hoy el país tiene mayores coberturas en todos los niveles y especialmente para los grupos vulnerables. El mandato constitucional que hace obligatoria la educación entre los 5 y los 14 años se está cumpliendo en lo fundamental. Si bien todavía hay niños de menos de 15 años que deberían ir a la escuela y no van, esto ya no se debe a la ausencia de oferta sino a otros factores: hoy hay cupos para todos y el problema es cómo hacer que los niños no abandonen los estudios por razones sociales o económicas. En la búsqueda de ampliar la oferta, cada subsistema ha empleado estrategias acordes con sus características (descentralización, contratación con la privada, ampliación de la oferta pública, créditos, subsidios) pero con el objetivo común de integrar a los más vulnerables.

Asimismo empezamos a ver asomos de mejoramiento en la calidad de básica y media. Hay un avance en los promedios en las pruebas internacionales en las cuales tenemos puntos de comparación en el tiempo², las que muestran además un repunte en los resultados de los sectores más rezagados³. En las pruebas nacionales, las comparaciones dan ya algunas señales positivas. En el examen de la salida de la primaria y el bachillerato, vemos una leve tendencia al mejoramiento de los promedios. Esto es importante en un sistema que ha logrado incorporar cada vez más estudiantes de grupos vulnerables.

Todo esto se apoyó en un cambio institucional. El Ministerio, el ICETEX y el ICFES desarrollaron programas de modernización de vanguardia en la administración pública. Hoy se manejan sistemas de información sofisticados, confiables, con datos actualizados y procedimientos en línea abiertos a la comunidad. Se ha desarrollado un sistema en el que todos los funcionarios de cualquier nivel son escogidos por mérito después de presentar exámenes de ingreso. El reordenamiento administrativo, la gestión cuidadosa de los procesos, su sistematización y la respuesta oportuna crearon condiciones para una operación con muy bajo riesgo de corrupción, lo que fue reconocido en 2009 cuando el Ministerio de Educación obtuvo el tercer lugar, entre 158 entidades del Estado evaluadas, en el índice de transparencia y control de riesgos de corrupción que otorga la Corporación Transparencia por Colombia⁴.

Avances similares se han dado en todo el sector. Con el apoyo del Ministerio, las secretarías de educación que administran el servicio (hoy 94) han reorganizado su funcionamiento a partir de sistemas eficientes de información, se han volcado a apoyar a sus instituciones y han mejorado la atención a los maestros. Las universidades también empiezan a modernizar su gestión, con mejores y más sólidos sistemas de información y planeación.

El sector educativo tiene hoy en día instituciones más sólidas, más eficaces y más modernas, más abiertas a la innovación y a la acción creadora y libre de las personas, y con una visión clara sobre las metas, con mayor capacidad de gestión y logro de resultados.

1) Los subsistemas tienen niveles muy diferentes de evolución. Por ejemplo en educación para el trabajo, solo en el último año se inició el proceso de identificación de la matrícula.

2) Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) y Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).

3) Esto puede verificarse en TIMSS.

4) En el 2002, el Ministerio ocupó el penúltimo lugar en la misma evaluación.

II . LAS CLAVES DE LA GESTIÓN

Los elementos que hicieron posibles los resultados que presentamos en la segunda parte del artículo, se pueden resumir en 5: una clara visión de adonde ir que nos permitió alinear las acciones del sector hacia el logro de los objetivos que nos habíamos propuesto, la reorganización administrativa del sector implementando un sistema de incentivos para instituciones y sus empleados, el desarrollo de sólidos sistemas de información y la estrategia de comunicación tanto al interior del sector como hacia afuera de este.

1. Una clara visión

El programa de Gobierno del Presidente, en 2002, planteaba una Revolución Educativa, cuyo objetivo era crear las condiciones que permitieran dar a todos los colombianos una educación de calidad que fuera un factor para el progreso y la modernización del país. Para realizar este ambicioso propósito era preciso partir de un diagnóstico adecuado de la situación existente y de una definición clara de las metas que era preciso lograr.

El Plan Sectorial 2002-2006 planteó la visión de los primeros 4 años y fue el resultado de un trabajo de todo el equipo del Ministerio. Para su elaboración, se realizó un trabajo colectivo, que aprovechó la información disponible, y el conocimiento de los funcionarios del Ministerio, que al mismo tiempo que aportaban su comprensión de los problemas del sector se apropiaban de los objetivos de la Revolución Educativa. Estos últimos hacían parte de la visión general del gobierno que planteaba la seguridad ciudadana como la principal estrategia para lograr la paz, y para esto requería acciones en el sector educativo que ayudaran a la búsqueda de equidad incluyendo a los colombianos, especialmente a los de grupos vulnerables, en procesos educativos que los habilitaran para salir de la pobreza.

El plan se desplegó en un conjunto de proyectos sobre cobertura, calidad y eficiencia, con metas, actividades, recursos y tiempo de ejecución claramente señalados. Los avances del plan se revisaban dos veces al año con el equipo directivo en reuniones de por lo menos dos días. En estas reuniones, además de hacer el seguimiento del avance de los proyectos y la revisión de las políticas, se fortalecían las capacidades de los directivos para el liderazgo y el trabajo en equipo. Al mismo tiempo, a través de la operación del plan y de un entrenamiento que acompañaba el proceso, todo el personal del Ministerio se acostumbró a pensar en términos de planeación estratégica, lo que fue un factor importante en la transformación de la cultura de trabajo de la institución y que acompañó la redefinición de la estructura que se hizo para alinear la organización interna con los planes y proyectos. Además, la perspectiva de planeación a largo plazo se convirtió en parte de la conversación cotidiana del Ministerio y elemento central en su relación permanente con el sector, lo que fue determinante en los logros del período.

El plan sectorial inicial fue actualizado y reformulado con el Plan Sectorial 2006-2010, que recogió las orientaciones del Plan Decenal de Educación 2006-2016, un ejercicio participativo de planeación establecido en la ley, y que desarrollamos durante el 2005, con la participación de más de 24.000 personas a través de foros locales, nacionales y especialmente virtuales. El ejercicio del plan decenal nos permitió pulsar las aspiraciones del sector, los problemas y retos como se veían desde las instituciones y desde las organizaciones de la sociedad. Este segundo plan planteó los objetivos para la segunda administración, manteniendo los objetivos de equidad pero haciendo un mayor énfasis en la educación como instrumento para lograr una mayor competitividad del capital humano del país.

Posteriormente, como consecuencia de la visión estratégica elaborada, que incluía un complejo sistema de interrelaciones entre los diferentes aspectos, objetivos, programas y agentes del sistema, se advirtió que era preciso encontrar un enfoque que permitiera ofrecer una explicación más integral de lo que se estaba haciendo.

Para lograr los objetivos en un sistema descentralizado en la básica, y con autonomía de las universidades, era necesario definir y/o poner a funcionar incentivos para los prestadores del servicio. Igualmente en educación son fundamentales los incentivos para los maestros.

Este enfoque ha sido el de las *cinco acciones transformadoras*. Dos de ellas definen lo que se espera lograr: *educación para todos durante toda la vida* y *educación para la innovación, la competitividad y la paz*. Corresponden en gran parte a los ejes de cobertura y calidad. Las otras tres se enfocan en los procesos de gestión y administración orientados a apoyar el logro de las dos grandes metas; son el *fortalecimiento de la institución educativa*, la *modernización permanente del sector* y la *participación de la comunidad en la formulación y gestión de las políticas*. Estas acciones concretan los caminos para el logro de la eficiencia, pero en forma que integra mejor la convicción de que calidad, cobertura y eficiencia son procesos integrados que no pueden separarse ni contraponerse: la calidad del sistema educativo está definida también por su capacidad de dar educación a todos o de definir sus objetivos mediante la participación de la comunidad, la cobertura es al mismo tiempo el resultado de mejor gestión de recursos y del diseño de proyectos de calidad que respondan a las condiciones propias de diversas poblaciones, etc.

2. Los incentivos

Para lograr los objetivos en un sistema descentralizado en la básica, y con autonomía de las universidades, era necesario definir y/o poner a funcionar incentivos para los prestadores del servicio. Igualmente en educación son fundamentales los incentivos para los maestros.

Los incentivos estaban desarrollados en la reglamentación del 2001 para las entidades territoriales con la definición de la distribución de las transferencias de acuerdo con la matrícula y lo pusimos en marcha en el 2003. En el caso de las universidades, desarrollamos un esquema amplio de créditos y subsidios a los estudiantes para incentivar la oferta privada, y propusimos la distribución de un porcentaje creciente de los recursos de las universidades públicas de acuerdo con indicadores. Logramos establecer con éxito el primero, pero el de las universidades públicas solo opero dos años, porque se dio un fallo jurídico en contra de la medida.

El nuevo modelo de financiación de la educación básica y media

La reforma del Sistema General de Participaciones de 2001, decidida en el Acto Legislativo N° 1 de 2001 y reglamentada en la Ley 715, con la modificación contenida en el Acto Legislativo N° 4 de 2007, constituye la base actual del sistema de financiación de la educación básica y media en el país. Se estableció un crecimiento real anual de los recursos transferidos por la nación a las entidades territoriales tanto en períodos de bonanza como en épocas de crisis fiscal⁵. Se estableció 2% entre 2002 y 2005 y el 2,5% entre el 2006 y el 2008. La modificación del 2007 estableció un crecimiento real de las transferencias de 4% para 2008 y 2009, de 3,5% para 2010 y de 3,0% hasta 2016. Además, ordenó que si el PIB crecía más del 4%, las participaciones aumentarían adicionalmente en un porcentaje igual a la diferencia entre el 4% y el crecimiento del PIB⁶.

Pero el gran cambio lo definió la Ley 715 en la forma de distribución de los recursos. Teniendo en cuenta la experiencia de la administración de recursos en Bogotá en el periodo 1998-2001, se estableció la posibilidad de realizar asignaciones por alumno atendido, que en la década anterior parecía imposible por la existencia de una planta nacional de maestros. En Bogotá habíamos puesto en práctica la distribución de todos los recursos (maestros, personal administrativo, dotaciones, o recursos monetarios) a los colegios públicos de acuerdo con la matrícula reportada. Este sistema logró eficiencia en la utilización e hizo posible el mejoramiento de los sistemas de información en la medida en que la recolección de la misma era usada con fines administrativos.

5) La reglamentación anterior ligaba el crecimiento al de los ingresos corrientes de la nación, lo que representaba altos crecimientos en época de bonanzas pero magros en épocas de crisis.

6) Esta situación se dio en 2005, 2006 y 2007.

En la asignación de las transferencias de recursos del nivel nacional a las entidades territoriales la ley determinó como variable fundamental el número de estudiantes matriculados en el año anterior. Pero adicionalmente se estableció un sistema de tipologías⁷ que debe ponderar los costos diferentes de atención de los diversos niveles educativos (primaria y secundaria) y la densidad poblacional (rural y urbana). También consideró la ley una asignación para alumnos “por atender” que se convirtió en el reconocimiento del incremento de la matrícula del año en curso.

El reto para la administración era organizar el sistema y poner en funcionamiento el nuevo modelo de financiación, que debía producir un impacto grande sobre la matrícula ya que creaba un sistema coherente de incentivos que estimulaba a las administraciones regionales y a las instituciones educativas para aumentar el número de estudiantes atendidos. Era también un incentivo a las administraciones locales para distribuir los recursos a las instituciones educativas, en función de las necesidades de los estudiantes.

El Ministerio emprendió tres tareas fundamentales para la puesta en marcha del modelo: definir la tipología de los alumnos atendidos para asignar en forma equitativa los recursos como eje fundamental del nuevo esquema de distribución, establecer parámetros técnicos para la asignación de docentes y directivos docentes, y fijar con las entidades territoriales la planta de personal docente, directivo y administrativa requerida para la atención de la población matriculada en los establecimientos estatales.

Para la definición de la tipología y con la participación de los secretarios de educación, el Ministerio de Educación diseñó y se puso en marcha un sistema de información relacionado con matrícula, alumno por alumno y, posteriormente, con nómina, recurso humano y ejecución financiera.

Aun cuando durante estos años se consolidó la asignación per cápita, se presentaron problemas en cuanto al reconocimiento en el valor por niño para cada entidad territorial, pues la tipología llevaba implícito el costo inicial diferencial de nómina para cada grupo de entidades territoriales.

De otra parte, la asignación por niño atendido se ha aplicado a los aportes para calidad educativa que se transfieren a municipios, incentivando también en estas entidades (cuando no administran el servicio) el mantenimiento de la cobertura.

El mandato constitucional sobre la necesidad de garantizar las transferencias de recursos suficientes para la prestación de los servicios descentralizados hizo que las leyes de transferencias establecieran que la asignación a los entes territoriales debe reconocer como mínimo el pago de la nómina de maestros que pasaron de la nación a las entidades territoriales. Adicionalmente, en la ley 715 se establece claramente la financiación de la ampliación de la cobertura, con la garantía del pago de los maestros.

La preocupación inicial fue establecer con exactitud el monto real del desfase en las ejecuciones presupuestales de las entidades que requerían el complemento. Para esto se tenían en cuenta básicamente las relaciones de la asignación de maestros y para esto el ministerio empezó a aprobar las plantas de docentes ajustadas a la matrícula mediante parámetros promedios, inicialmente generales, pero que posteriormente se fueron haciendo más complejos en la medida en la que se estudiaban las realidades específicas. Para apoyar este proceso el sistema de información sobre el recurso humano fue crucial, porque además de estandarizar los pagos a los maestros, da cuenta de su ubicación en las instituciones y de las características específicas de sus asignaciones.

Uno de los problemas que se hizo evidente y que el ministerio enfrentó en 2009 fue la duplicidad de pagos originados en la contratación del servicio educativo con privados. Algunas entidades no utilizaban la capacidad total de la planta docente y adicionalmente contrataban el servicio. Esta matrícula adicional que habría podido ser atendida con los docentes oficiales disponibles, al ser contratada, generaba sobrecostos.

7) El sistema de tipologías agrupa a las diferentes entidades territoriales en conjuntos de rasgos similares para definir un valor único de pago por estudiante en cada grupo.

Otro de los avances ha sido el fortalecimiento paulatino del esquema de seguimiento al uso de recursos mediante el reporte en línea, acompañado de asistencia técnica constante, para evaluar mejor la situación y orientar la correcta asignación de ellos según las líneas establecidas y las políticas de eficiencia en el gasto.

El análisis permanente de estas situaciones impulsó cambios importantes en las administraciones territoriales, que son ahora más conscientes de que para usar bien los recursos financieros, físicos y humanos, deben fortalecer los sistemas de información y hacer el análisis permanente de tales recursos, así como de los indicadores de cobertura y calidad del servicio, base fundamental de la gestión de las secretarías de educación.

Otro de los avances ha sido el fortalecimiento paulatino del esquema de seguimiento al uso de recursos mediante el reporte en línea, acompañado de asistencia técnica constante, para evaluar mejor la situación y orientar la correcta asignación de ellos según las líneas establecidas y las políticas de eficiencia en el gasto.

Teniendo en cuenta lo anterior, a partir de 2008, para garantizar que la educación para la población de los niveles I y II del Sisbén, y para indígenas y niños con necesidades educativas especiales o en situación de desplazamiento fuese totalmente gratuita, se adicionó una asignación por estudiante a los recursos de calidad girados a los distritos y municipios. Estos recursos de gratuidad deben ser girados directamente a los fondos de servicios de los establecimientos educativos por el respectivo alcalde para sustituir el no cobro de tarifas educativas a esa población y compensar a los establecimientos por los recursos no recaudados. Esta asignación se convirtió además en un incentivo para el reporte de la información de las instituciones educativas.

Los incentivos a los maestros de la básica y media : el nuevo estatuto y el fortalecimiento a la carrera docente

Uno de los primeros retos que asumió el Ministerio de Educación fue la puesta en práctica del Nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, expedido por el Decreto-Ley 1278 de 2002, uno de cuyos objetivos es atraer y retener a profesionales de alta calidad en la educación pública. El nuevo estatuto, que desarrolla el mandato de la Ley 115 de ingreso por concurso de méritos al servicio educativo oficial, regula el ingreso al servicio educativo y a la carrera docente, establece un período de prueba de un año y evaluaciones de desempeño y competencias específicas para permanecer, ascender y ser retirado del escalafón. El nuevo estatuto cobija los maestros que ingresan a la carrera a partir del 2002 y no cobija a los maestros vinculados antes de esta fecha.

La selección mediante concurso de méritos asegura un sistema de ingreso con igualdad de oportunidades, garantiza transparencia y sustrae el proceso del tráfico de influencias que, durante muchos años, afectó los nombramientos de docentes. Por su parte, las evaluaciones de desempeño y competencias han producido un cambio fundamental en el sistema público y en el comportamiento de los docentes, muchos de los cuales se oponían, por razones gremiales, a participar en procesos de evaluación que permitieran reconocer, mediante incentivos salariales, el buen desempeño y el desarrollo de nuevas competencias.

Este decreto que inicialmente fue discutido con el Sindicato fue expedido sin su aprobación, y ha tenido su rechazo permanente con la consigna de un solo estatuto docente. Los principales temas de la oposición han sido la aplicación del concurso de ingreso a todos los provisionales que se encontraban vinculados y que a la postre constituyeron una cantidad considerable de plazas disponibles para el nuevo estatuto (más de 50.000); se oponen a la apertura que da el nuevo estatuto del ingreso a la carrera de profesionales diferentes a licenciados en pedagogía; reivindican los ascensos automáticos mediante el cumplimiento de condiciones rechazando los exámenes y evaluaciones requeridos en el nuevo estatuto: y se oponen a la posibilidad de desvinculación a partir de las evaluaciones de desempeño.

Entre 2004 y 2005, se evaluaron 274.815 aspirantes y se realizaron 44.660 nombramientos en período de prueba en 67 entidades territoriales. A la fecha, son cerca de 70.000⁸ los docentes y directivos

8) Se estima que, con la aplicación de la lista de elegibles que resultan del concurso realizado en el 2009, la planta docente tenga esta cifra de docentes vinculados por el nuevo estatuto.

docentes activos en carrera regida bajo el mandato del Decreto-Ley 1278 de 2002, equivalentes al 22% del total de la planta de personal docente y directiva docente aprobada.

En el 2010, se llevó a cabo el primer proceso de evaluación de competencias para ascenso en el escalafón, en el cual participaron 33.490 profesores y directivos docentes inscritos en el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente, quienes presentaron las pruebas de manera voluntaria en todas las regiones del país. Obtuvieron su ascenso 8.891 maestros y directivos.

Otra de las acciones adelantadas fue la definición de una escala salarial para el nuevo estatuto. En 2002, se había recibido una tabla salarial para el nuevo escalón muy similar a la vigente en el antiguo. En 2008 y 2009, se hizo un ajuste del 8% promedio real en cada año y en 2010 de entre el 4,5% y el 8% real para alcanzar los promedios de las remuneraciones de enganche para los profesionales de las ciencias sociales⁹, criterio tomado como referente para el aumento. Se buscó, además, que los ascensos llevaran a cambios importantes de salario más tempranos en la carrera docente con el fin de asegurar aumentos desde el comienzo de la carrera y no concentrar los beneficios al final, como sucedía en el estatuto anterior.

Para acompañar la vinculación de los nuevos maestros con las Secretarías de Educación se realizaron talleres de inducción a los nuevos maestros, lo que ha permitido acercar a los docentes que ingresan a la carrera al funcionamiento del sector, informarlos sobre el alcance del nuevo estatuto, generar su compromiso con las políticas educativas y motivar su liderazgo en los retos del sistema para el siglo XXI.

El esfuerzo de pagar a tiempo el salario y las prestaciones de los maestros ha redundando en paz laboral y más tiempo en el colegio para los estudiantes. Con el Ministerio de Hacienda, se hicieron compromisos legales para distribuir las transferencias en los primeros días del mes con el fin de que los Gobiernos locales pudieran pagar a tiempo. Para solucionar el retraso en el pago de cesantías parciales –que, para el 2002, llegaba en algunos casos a 7 años-, entre 2002 y 2009, se asignaron cerca de tres billones de pesos, lo que ha permitido atender las solicitudes y acercarse a los tiempos definidos en las normas. Adicionalmente, como se verá más adelante, se hicieron ingentes esfuerzos para poner al día el pago de las deudas del sector con los maestros, así como para solucionar conflictos jurídicos que se generan tanto por la intrincada legislación laboral del magisterio como por la ausencia de organización de la información sobre el recurso humano.

Los incentivos a las universidades

Para lograr el aumento de las coberturas de educación superior, se estableció una política de créditos y subsidios a través del ICETEX. Se aplicaron recursos de un crédito del Banco Mundial inicialmente de 200 millones de dólares, que fue asignado para otorgar los subsidios y capitalizar la entidad. En el 2007 la entidad gestionó un nuevo crédito por 400 millones de dólares. Los créditos y subsidios se aprueban para universidades con títulos reconocidos, y se priorizan los programas y universidades con mejores calificaciones en los sistemas de indicadores del Ministerio. También se priorizan los estudiantes más pobres, y así esta política ha hecho posible el ingreso de estudiantes de bajos recursos al sistema.

Para establecer incentivos a las universidades públicas, la ley del Plan de Desarrollo 2002-2006 indicaba que hasta el 12% de los aportes de la nación podrían ser distribuidos por indicadores de gestión, definidos entre el MEN y el SUE. Dicho artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C926 de 2005, pero el MEN siguió fortaleciendo el modelo de indicadores para distribuir los recursos relacionados con el Artículo 87 de la Ley 30 de 1992, que establece la distribución de recursos adicionales de la nación para mejoramiento de calidad en las universidades públicas. Aunque estos recursos no son muy significativos si han servido para poner

En el 2010, se llevó a cabo el primer proceso de evaluación de competencias para ascenso en el escalafón, en el cual participaron 33.490 profesores y directivos docentes inscritos en el nuevo Estatuto de Profesionalización Docente.

9) Se usó como fuente de información el Observatorio Laboral de la Educación.

en marcha un sistema de incentivos que se pretende extender con un proyecto de ley que dejamos haciendo trámite en el Congreso de la República.

La comparación entre instituciones ha llevado a que se interioricen los indicadores y las variables del modelo, lo que lo convierte en un parámetro de autoevaluación para cada institución y en un patrón de evaluación para el SUE. Sin embargo, su aplicación en las diversas instituciones ha sido muy variada. Algunas lo usan con convicción, mientras que una minoría lo ve todavía con reserva.

La necesidad de información para alimentar el modelo ha llevado a una mayor sistematización de la información y de los procesos de las universidades, lo que ha mejorado el nivel de conocimiento de cada institución sobre su propio comportamiento y ha permitido formalizar los datos preexistentes. Esto, a su vez, hace el modelo cada vez más preciso y exigente.

3. En calidad: un sistema de mejoramiento continuo

La estrategia para mejorar la calidad empezó por lograr un consenso en torno a lo que se entendía como tal, sobre lo que se buscaba con el paso de las personas por el sistema. Partiendo de la investigación internacional sobre lo que se requería de la educación en el siglo XXI, propusimos el enfoque de desarrollo de competencias, que fue validado en la discusión nacional del Plan decenal 2006-2016. Este enfoque permite la integración en torno a los resultados de la acción educativa. Con mayor o menor dificultad, todos los subsistemas se han orientado al desarrollo de competencias, con diferencias marcadas en los enfoques que van desde las muy específicas que desarrolla la educación para el trabajo hasta las muy generales que se han definido en educación superior¹⁰.

Los estándares de competencia comenzaron a definirse en 2002. Entre las competencias que definimos como básicas, incluimos las competencias ciudadanas, muy importantes para un país que empieza a vivir el post-conflicto. Con la necesidad de acompañar las políticas de seguridad y convivencia democrática con acciones de educación que las refuercen en el largo plazo, formulamos los estándares para su desarrollo y ensayamos las evaluaciones, pero sobre todo implementamos múltiples programas de acompañamiento, en un área en la que somos pioneros.

Estas definiciones nos permitieron fortalecer un único sistema de evaluación que realiza pruebas censales periódicas, en primaria, secundaria y superior. Hoy se hacen evaluaciones censales cada tres años a los grados 5 y 9, cuando se culminan los ciclos de primaria y secundaria básica. Se evalúan anualmente todos los estudiantes que obtienen el grado de Bachillerato, y asimismo se hace con los estudiantes que terminan la universidad.

A partir de estos elementos se diseñó el ciclo del mejoramiento para la educación básica, que, partiendo de los estándares, pasa por la evaluación, y a partir de los problemas que ésta permite ver, plantea planes institucionales para superarlos. Los resultados de los planes, a su vez, se pueden seguir a través de las sucesivas evaluaciones. Las secretarías y el Ministerio acompañan a las instituciones, especialmente las que han tenido resultados menos satisfactorios en las pruebas. También se alinearon las acciones de muchas organizaciones públicas y privadas que apoyan a los colegios con programas de mejoramiento.

Para la educación se estableció un sistema de Aseguramiento de la Calidad, entendido como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes. El Sistema está conformado por tres subsistemas relacionados entre sí: información, evaluación y fomento. El primer subsistema implica que la información suministrada por las pruebas de

¹⁰ En la educación superior, todavía es necesario llegar a un consenso sobre el tema, pues hay que establecer un acuerdo entre la concepción de que la universidad debe desarrollar conocimientos específicos y la que le exige formar a los estudiantes en competencias básicas y comunes a todo el nivel. Esta discusión es la misma que se viene dando en Europa con respecto al acuerdo de Bolonia.

Para la educación se estableció un sistema de Aseguramiento de la Calidad, entendido como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de las instituciones y programas de educación superior y su impacto en la formación de los estudiantes. El Sistema está conformado por tres subsistemas relacionados entre sí: información, evaluación y fomento.

evaluación (ECAES) y los sistemas de información de matrícula (SNIES) y de mercado laboral (OLE), Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción (SPADIES) y la información sobre las condiciones de calidad del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SACES) sirvan como insumo para el diseño, evaluación y otorgamiento de registros calificados y certificados de acreditación de calidad de todas las instituciones del sector.

En el subsistema de evaluación de calidad, existen dos niveles complementarios, uno relativo a la verificación por el Estado del cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior, y otro de carácter voluntario que verifica la implantación en la institución de un modelo que permita la estructuración de procesos evaluativos, así como la aplicación de planes de mejoramiento institucional y de sus programas.

4. La reorganización administrativa del ministerio

El primer paso para cumplir con los objetivos y garantizar la perdurabilidad de los resultados fue modernizar la estructura del sector y convertirla en una herramienta que facilitara los procesos administrativos y la distribución eficiente de los recursos.

La primera institución que debía adecuarse para responder a los retos propuestos era el mismo Ministerio de Educación, pues era necesario que tuviera la capacidad de fijar y lograr sus objetivos, así como de estructurar su funcionamiento para establecer una relación más ágil y efectiva con los ciudadanos. Aunque, en la década anterior, se hicieron varias reestructuraciones de la planta de personal para ajustar el ministerio a la descentralización, hacía falta una transformación profunda de la estructura y los procedimientos, aparte de la necesidad de integrar la gestión de la educación superior.

En efecto, desde el punto de vista administrativo y de gestión, eran evidentes los principales problemas, tales como: la falta de una visión integral y de largo plazo en materia educativa, que se advertía en la dispersión de los proyectos, la poca continuidad en los programas y la inconsistencia entre los objetivos propuestos y las estrategias, incentivos y formas de organización adoptadas para su logro; la ausencia de una estructura que permitiera desarrollar las políticas, verificar su impacto y evaluarlas en forma integral; el poco uso de la información en la toma de decisiones, lo que generaba unos sistemas de información muy poco confiables; los bajos niveles de comunicación entre las diferentes oficinas del Ministerio y sus funcionarios y entre las entidades e instituciones pertenecientes al sector, así como entre el Ministerio y la sociedad; la debilidad de gestión del recurso humano; y una atención al público inadecuada, desordenada, inoportuna e ineficaz.

Para convertir al Ministerio en una organización eficiente con objetivos claros y una estructura adecuada para el logro de sus metas, se hizo un ejercicio de planeación estratégica que permitió definir objetivos de corto, mediano y largo plazo, integrarlos en una visión unificada y plantear la transformación de las estructuras internas para adecuarlas a los objetivos definidos.

Los aspectos más notables del cambio organizativo fueron:

- *Cambios en la estructura interna* centrados en la reorganización basada en los diferentes subsistemas que constituyen el sistema educativo y en los ejes de política, el desarrollo de una estructura jerarquizada con responsabilidades bien definidas que garantizaran el seguimiento y cumplimiento de las tareas, el cambio de la cultura laboral, los criterios de evaluación interna y los procedimientos de selección de personal, la organización de un modelo de servicio al ciudadano centralizado y apoyado en sistemas eficientes, la adaptación de la planta física a las tareas y funciones del Ministerio, la reestructuración de las entidades adscritas y el mejoramiento de la coordinación del Ministerio con otras entidades del sector educativo, con los otros ministerios, con el Estado y la sociedad.
- *La valoración de la información* como elemento de la gestión.
- *La permanente comunicación interna* para coordinar las actividades, asegurar que todos los funcionarios del Ministerio conocieran y compartieran las políticas de la institución y hacer seguimiento de las metas.

Para convertir al Ministerio en una organización eficiente con objetivos claros y una estructura adecuada para el logro de sus metas, se hizo un ejercicio de planeación estratégica que permitió definir objetivos de corto, mediano y largo plazo, integrarlos en una visión unificada y plantear la transformación de las estructuras internas para adecuarlas a los objetivos definidos.

Los cambios en la estructura administrativa

La estructura se redefinió de acuerdo a los niveles educativos atendidos: dos vice-ministerios, uno de educación básica y media y otro de educación superior. Asimismo, se definieron, en cada área, los ejes fundamentales de política (cobertura, calidad y eficiencia), que se reflejaron en la definición de la tarea de las direcciones. Las subdirecciones, directamente encargadas de la ejecución, reflejan las características del manejo de los distintos niveles atendidos. Las tareas de apoyo se concentraron para todas las áreas en la Secretaría General¹¹ y las oficinas asesoras se redefinieron como áreas de servicio interno y no sólo externo, como venían funcionando¹². La creación del Vice-ministerio de Educación superior reflejaba la intención de coordinar al interior del ministerio la política para este nivel educativo, que se había delegado al ICFES. Dada la autonomía de las universidades y la tradición del sector, esta función debía realizarse en coordinación con los órganos asesores: el CESU, la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados que aprobaba los programas de post-grado, la Comisión Consultiva de la Educación Superior y el CNA, encargado de la acreditación de alta calidad. Asimismo se buscó una mayor coordinación entre la educación básica y media y la superior.

Se fortaleció, al mismo tiempo, el *Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media*. Las funciones de cada viceministerio se definieron con precisión y en cada uno de ellos se crearon áreas que corresponden a los ejes de la política educativa: calidad, cobertura y eficiencia. De esta manera, la educación superior y la educación básica y media se definían como áreas misionales del Ministerio, que definían la política, estrategia y puesta en marcha de planes y programas. Y para complementar la atención de los diferentes niveles educativos, se crearon, en 2008, la Dirección de Primera Infancia, en el Viceministerio de Educación Básica y Media, y la Unidad de formación para el trabajo y desarrollo humano, en el de Educación Superior.

Una medida novedosa y útil fue la contratación con terceros de funciones de apoyo como la atención al ciudadano, control interno, la evaluación de candidatos para la provisión de cargos, correspondencia, archivo y logística de eventos, buscando mayor eficiencia, flexibilidad y especialización en el desarrollo de estas funciones por parte de los operadores.

Una gestión transparente organizada por procesos

En el mismo año de 2003, se puso en marcha una reingeniería integral del Ministerio. Con base en ella, se diseñó un modelo de gestión por procesos y servicios que se apoya en forma integral en sistemas avanzados de información y en la sistematización de todas las operaciones administrativas, como correspondencia, atención al ciudadano, información, gestión operativa y financiera, recursos humanos y asistencia técnica, entre otras. Para consolidar esto, el Ministerio de Educación se certificó en 2006 en la norma de calidad NTCGP-1000 para todos los procesos y en la ISO-9001 para sus servicios. En 2009, ambas certificaciones fueron ratificadas. En forma complementaria, se pusieron en práctica mecanismos de gestión ambiental que llevaron a que, en febrero de 2010, recibiera la certificación ambiental otorgada por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y de Certificación (ICONTEC).

Un elemento central de la transformación administrativa fue la nueva estructura de la planta directiva y un modelo de administración de personal por competencias, en el que todos los cargos se llenan por mérito, un sistema de estímulos e incentivos al desempeño individual y de grupo que estimula el trabajo de los funcionarios y un plan de capacitación específico para cada puesto de trabajo, así como programas de reinducción para la totalidad de los funcionarios y contratistas, que se desarrollan

11) Anteriormente muchos de los proyectos o áreas tenían sus propios grupos para atender funciones como el manejo presupuestal y contable o la gestión de logística.

12) Por ejemplo, Planeación reportaba al DNP o al Ministerio de Hacienda teniendo a las áreas en cuenta básicamente para el suministro de información. Cooperación Internacional gestionaba proyectos autónomamente y manejaba la relación con los organismos multilaterales con mucha autonomía.

Un elemento central de la transformación administrativa fue la nueva estructura de la planta directiva y un modelo de administración de personal por competencias, en el que todos los cargos se llenan por mérito.

cada dos años, con temas orientados al mejoramiento y transformación institucional por medio del desarrollo de habilidades y competencias de los servidores, especialmente en nuevas tecnologías y manejo informático.

La transformación incluyó el esfuerzo por ofrecer atención oportuna y eficiente a los usuarios y ciudadanos en general. Desde 2003, la entidad asumió la legalización de documentos de educación superior y la convalidación de títulos obtenidos en el exterior. La gran demanda de solicitudes saturó la infraestructura que existía, desbordando los horarios de atención y produciendo una congestión que generó malestar entre los usuarios. Al analizar este problema se advirtió que debía resolverse mirando al mismo tiempo la necesidad de enfocar la administración al servicio de los usuarios, la organización de los procesos administrativos y la actitud del personal y adecuando la infraestructura física con un diseño moderno que incluyese "front office y back office"¹³.

Se creó entonces el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), en el primer piso, con entrada directa para el público, en el que se obtiene información usando las tecnologías apropiadas acerca de todos los trámites de interés para los ciudadanos. Dado el éxito del modelo, que está registrado en el banco de éxitos de la función pública, 77 secretarías lo han puesto en práctica y, en los últimos cinco años, se han registrado más de 700.000 solicitudes, muchas de ellas usando las facilidades en línea.

La organización del SAC, además de mejorar el servicio, ha permitido a la entidad y a las secretarías volver más transparente su gestión y prevenir la corrupción. Separar la atención directa al cliente de la gestión de procedimiento dificulta los posibles cobros de los funcionarios por el trámite. Y la clara definición de encargados de los procesos permite seguir los procedimientos y detectar a los responsables si se presentan demoras o irregularidades.

Para facilitar la operación se readecuó el espacio físico. En 2002, existía un aislamiento físico entre los jefes y sus funcionarios, lo que agudizaba la lejanía entre quienes llegaban a imponer políticas y los funcionarios que, en muchos casos, las ejecutaban. En el quinto piso, estaban el despacho del ministro y del viceministro y algunas oficinas asesoras. Además, era un edificio en función de las necesidades de los empleados y no de los usuarios. Se hicieron los ajustes para hacer amable el acceso.

En el edificio, desde la fachada hasta las oficinas, en cada uno de los pisos, se estableció una estructura funcional que favorece la productividad laboral. De esta manera, en el primer piso se habilitaron salas modulares de reuniones, un área de proyectos transitorios, las áreas de contratación y gestión administrativa y la unidad de atención al ciudadano; entre el segundo y el quinto se ubicaron las áreas de gestión propias del Ministerio y, en el sexto, las zonas de bienestar para los funcionarios. Cada sección operativa se rediseñó de tal manera que los jefes estuvieran en contacto permanente con los subalternos, lo que mejora el seguimiento de su trabajo y hace más eficaces los mecanismos de comunicación y evaluación.

La renovación institucional: entidades adscritas y vinculadas

Para 2002, el Ministerio contaba con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos en diferentes municipios y departamentos. Muchas estaban en el Ministerio por razones históricas sin que tuvieran que ver con sus actividades misionales. Algunas de ellas atendían estudiantes de básica y media y había un amplio grupo de instituciones de formación técnica y tecnológica e incluso de educación básica; otras atendían grupos de interés sin relación directa con la misión del Ministerio y sin una integración real con sus políticas.

Por ello, desde 2003, se buscó definir cuáles eran indispensables y, en ese caso, someterlas a un proceso de modernización coherente con el que estaba teniendo el Ministerio. Las demás debían adscribirse al ente territorial donde prestaban el servicio o al sector más pertinente o, en algunos casos, liquidarse.

13) Para ello, se contaba con la experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá, donde una situación similar se había resuelto en forma ágil y exitosa.

Hoy siguen haciendo parte del MEN y contribuyen en forma directa a sus objetivos centrales el ICE-TEX -que se transformó, mediante la Ley 1002 de 2005, en una entidad financiera de naturaleza especial- y el ICFES, transformado, por la Ley 1324 de 2009, en una entidad pública descentralizada del orden nacional especializada en servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles y en apoyar al Ministerio en la realización de los exámenes de Estado, la investigación y la generación de información pertinente y oportuna sobre los factores que inciden en la calidad educativa y en su mejoramiento.

De una información agregada por grado y jornada, se pasó a una información detallada recogida en línea, útil para el análisis oportuno de la situación del sector, para la toma de decisiones y el mejoramiento de su gestión y, sobre todo, para la asignación de recursos en función de las necesidades reales de la población.

5. Sistemas de información: confiabilidad, claridad y oportunidad

Como ya se mencionó, desarrollar un sistema de asignación de recursos eficiente para la educación básica y media requería tener un registro inmediato y confiable de los estudiantes a través de las matrículas. Para esto, era necesario que esta información fuera generada en el mismo proceso administrativo. Antes la información era recogida por el DANE a partir de formularios en papel que los colegios llenaban después de hechas las matrículas y que se digitaban posteriormente. El proceso era poco confiable, puesto que muchas entidades no llenaban la información requerida, los errores en la transcripción de datos eran frecuentes y finalmente podían pasar hasta tres años y medio antes de tener disponible la información consolidada. Al consolidar los datos, aparecían problemas de información y se solucionaban mediante procedimientos estadísticos que daban consistencia a los datos¹⁴.

Así pues, para aplicar la Ley 715 de 2001, que ordenaba asignar los recursos del SGP según los alumnos atendidos, era preciso desarrollar un sistema eficiente de información en línea en relación con la educación básica y media. Del mismo modo, esa información era necesaria para que cada secretaría, que iba a recibir los recursos de acuerdo con la matrícula, pudiera, a su vez, distribuirlos a sus instituciones sin crear distorsiones graves. El punto de partida era, pues, siguiendo el ejemplo de Bogotá¹⁵, establecer un sistema de información que fuera administrado por las administraciones locales, pero que produjera resultados compatibles y confiables en el orden nacional¹⁶. El Decreto 1526 de 2002 definió lo que debía incluir ese sistema, en especial la población matriculada, estudiante por estudiante y aula por aula, y la planta docente, maestro por maestro, así como el registro de los establecimientos educativos, oficiales y no oficiales, información financiera y algunos aspectos de calidad. Así, de una información agregada por grado y jornada, se pasó a una información detallada recogida en línea, útil para el análisis oportuno de la situación del sector, para la toma de decisiones y el mejoramiento de su gestión y, sobre todo, para la asignación de recursos en función de las necesidades reales de la población. Esta información tuvo un efecto muy grande en la organización de las secretarías, que lograron hacer inventarios confiables de la planta docente, las instituciones, la localización de todos los recursos, etc.

Por su parte, el SNIES, que había sido desarrollado y era administrado por el ICFES, fue asumido directamente por el Ministerio, después de un completo rediseño.

El desarrollo de esta estructura de información se hizo a partir de una concepción integral para hacer posible el desarrollo gradual de un sistema único en el que los datos estuvieran debidamente

14) Las series de matrícula que resultaban del procesamiento eran completamente inconsistentes y de un año a otro se presentaban saltos completamente inverosímiles.

15) La Secretaría de Educación de Bogotá había puesto en marcha un sistema de matrícula que apoyaba la proyección de cupos y el registro en las instituciones. Con base en esta información, se distribuían los maestros y los recursos físicos y pedagógicos. Esta experiencia demostró que era posible asignar también los recursos en dinero en la misma forma siempre que existiera información completa y confiable sobre la matrícula y los docentes.

16) Una parte de las transferencias, que es cercana a un billón de pesos, se distribuye en relación con el cumplimiento de las condiciones técnicas de las secretarías y reconoce costos adicionales de la nómina, que se justifican con base en la información. lo que ha operado como un incentivo adicional para que las secretarías mejoren su información y gestión.

estandarizados y fueran compatibles en todos los niveles educativos. La información puede ser utilizada por diferentes módulos del sistema integrado, que puede recoger datos de todos los subsistemas del Ministerio. Los diferentes elementos de esta compleja arquitectura pueden agruparse a partir del subsistema al que se refieren y, en su desarrollo, se buscó, además, la compatibilidad con los sistemas de información de otras entidades, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el SENA y Acción Social.

Sistemas de información para la gestión de la educación superior

Para mantener y divulgar información actualizada del sector y orientar a los usuarios en forma completa, oportuna y confiable sobre las instituciones, su oferta académica y sus características, el Ministerio, a partir de 2004, además de fortalecer el SNIES, desarrolló tres sistemas especializados: el Sistema de Información de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES), el Sistema para la Prevención a la Deserción en Educación Superior (SPADIES) y el Observatorio Laboral para la Educación, que, en conjunto con el SNIES, han contribuido a fortalecer la gestión del sector con información clave para la toma de decisiones.

- El SNIES, en su nueva versión, da información sobre instituciones de educación superior, oferta de programas académicos, directorio de rectores y directivos, matrícula, estudiantes nuevos, egresados, docentes y recursos físicos, tecnológicos y financieros. Para garantizar la solidez e integridad de la información del SNIES, se recoge en línea a medida que se genera. En 2009, el 73% de las instituciones, que tenían el 85% de la matrícula total, reportaron información al SNIES en forma automatizada. Esto fue, en buena medida, resultado del apoyo que el mismo Ministerio dio a las instituciones para modernizar sus sistemas de información mediante créditos subsidiados para mejorar su infraestructura y sus sistemas.
- El SACES permite la solicitud de registro calificado y su proceso en línea desde cualquier parte del país, desde que las instituciones hacen la solicitud y dan la información inicial hasta que la Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) recomienda el registro. También apoya los trámites en red para el reconocimiento de personería jurídica, la aprobación de estudios de factibilidad para instituciones públicas, el cambio de carácter y el reconocimiento como universidad, entre otros.
- El SPADIES ofrece un diagnóstico completo sobre deserción a nivel nacional y permite medir este fenómeno en cada una de las instituciones y programas teniendo en cuenta sus causas.
- El Observatorio Laboral de Educación es un sistema que permite analizar la pertinencia de la educación a partir del seguimiento a los graduados y su empleabilidad en el mercado laboral. El Observatorio Laboral da estadísticas sobre los graduados de educación superior, los que cotizan a seguridad social y los salarios promedio que reciben, el tiempo que les toma conseguir empleo a los recién graduados, las ciudades en las que trabajan y los programas académicos que tienen mayor y menor salida laboral¹⁷.

Sistemas de apoyo a la gestión de la educación básica y media

Los sistemas de información nacional no pueden funcionar, como se ha dicho ya, sin un desarrollo concomitante de la gestión local. Para ello, las secretarías de educación han puesto en marcha mecanismos de información que apoyan sus procesos administrativos y que son complementarios de los sistemas nacionales, con los cuales intercambian sus datos. Los principales son:

- El *Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT)*, principal recurso de apoyo en cobertura. Recoge los datos de inscripción, matrícula, promoción, traslados, retiros y graduación. A la fecha, es utilizado

Los sistemas de información nacional no pueden funcionar, como se ha dicho ya, sin un desarrollo concomitante de la gestión local. Para ello, las secretarías de educación han puesto en marcha mecanismos de información que apoyan sus procesos administrativos y que son complementarios de los sistemas nacionales, con los cuales intercambian sus datos.

17) Esta información puede ser consultada en www.graduadoscolombia.edu.co.

por 90 de las 94 secretarías de educación y las cuatro con sistema propio reportan a él. En él, se registran uno por uno más del 80% de los estudiantes. Se está consolidando a partir del 2009 la información faltante relativa a colegios privados. A partir de 2008, en Colombia, todas las secretarías de educación gestionan sus matrículas en línea.

- El *Sistema Nacional de Información de Educación Básica (SINEB)* incluye el Directorio Único de Establecimientos Educativos, la planta administrativa y docente en las instituciones, los recursos financieros y la infraestructura educativa, la matrícula en todos los establecimientos públicos y privados y datos sobre calidad, como los resultados de las pruebas y evaluaciones comparativas.
- El *Sistema Integrado de Recursos Humanos (HUMANO)* permite una gestión integral de la nómina, salud ocupacional y seguridad social, así como de la planta administrativa y docente, las hojas de vida, la selección de personal, la administración de carrera y desarrollo de personal. Con él se liquidan las nóminas de 295.000 docentes y es utilizado por 84 secretarías. Actualmente es el sistema para proceso de nómina más grande del país y ha permitido controlar la exactitud de los pagos a maestros y directivos mejorando la eficiencia en la gestión financiera y la calidad del servicio al empleado. Deja un registro claro de todos los eventos en la vida laboral de los maestros, lo que disminuirá los problemas y litigios que enfrenta el sector por falta de información.
- El SAC canaliza toda la atención a los usuarios de manera oportuna y veraz. Sirve para administrar los trámites, quejas, reclamos y solicitudes de manera automatizada, lo que permite dar seguimiento a las solicitudes con el objetivo de cumplir con los tiempos de respuesta. Actualmente 77 de las 88 secretarías atienden a sus usuarios con este sistema.
- El Sistema de Gestión Financiera permite el análisis, la planeación y la evaluación de la ejecución presupuestal de los recursos de la entidad territorial para sus gastos e inversiones. Más que un sistema de administración, es un sistema gerencial en operación en 77 secretarías.
- El Sistema de Gestión de la Calidad Educativa apoya los procesos de mejoramiento de la calidad en la institución, en la secretaría y en la nación, y gestiona planes de mejoramiento institucional, evaluaciones, recursos, medios, proyectos educativos institucionales y estándares. Está funcionando en 80 secretarías y en 1.200 establecimientos educativos.

La base tecnológica de los sistemas de información

Un sistema tan complejo sólo era posible en la medida en que la administración pudiera ofrecer una base tecnológica apropiada. Los volúmenes de información y la necesidad de que los sistemas se alimentaran en forma descentralizada por diferentes entidades y que fueran accesibles desde todo el territorio nacional en cualquier momento hacían indispensable emplear equipos modernos y de alta capacidad. Este sistema de información sólo podía funcionar apoyado en redes de Internet de banda ancha que operaran programas concebidos de manera que se garantizara, al mismo tiempo, la facilidad de uso, la capacidad de crecimiento y la seguridad de la información.

Lograr esto requirió coordinar los aportes de proveedores de equipos, firmas de ingeniería de software, prestadores de servicios de conectividad y operadores de centros de datos mediante una planeación cuidadosa y bien estructurada. Para ello, se pusieron en marcha concursos públicos y licitaciones que buscaban garantizar los mejores oferentes. En líneas generales, se optó por un modelo basado en Internet con centralización del procesamiento y el servicio apoyado con equipos, tecnología y asesoría permanente a todo el sector. Se promovió el uso de software libre dando prioridad al desarrollo externo, pero dejando suficiente capacidad local para atender proyectos especiales.

Esta exitosa experiencia ha permitido integrar el manejo de información del sistema educativo y ha servido para que todo el sector considere la información como un elemento central de la gestión, administración y planeación del sector¹⁸.

18) Una descripción detallada del proceso y de su estructura puede verse en: Ministerio de Educación Nacional, Políticas y lineamientos de los sistemas de información en el sector educativo, Bogotá, 2009.

6. Modernización de las secretarías de educación

A partir de la idea de que, para descentralizar, era necesario fortalecer la capacidad de las entidades territoriales en el manejo de los recursos y la prestación del servicio educativo, el Ministerio puso en marcha un proyecto para impulsar la modernización de las secretarías certificadas para administrar el servicio, fortalecer sus procesos administrativos y de gestión y poner en marcha herramientas tecnológicas y sistemas de información ajustados a los procesos aplicados. Además de lograr eficiencia en las actividades que venían desarrollando, se trataba de que pudieran asumir las tareas adicionales que las leyes y los planes locales les exigían para mejorar el servicio educativo, tales como fortalecer el sector en sus regiones y acompañar a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento.

Iniciado el proceso, se realizó un diagnóstico que identificó los grandes problemas de las secretarías: falta de conectividad a Internet, ausencia de equipos de cómputo y herramientas tecnológicas para apoyar los procesos y muy poco conocimiento por parte de los funcionarios en la utilización de dichas herramientas.

Asimismo, se analizaron los procedimientos de las secretarías de educación, lo que dejó ver que no todas las entidades tenían claros sus objetivos estratégicos, por lo cual sus procesos no se encontraban debidamente definidos ni se ajustaban a lo que debía ser una secretaría de educación. Esta situación hacía que cada secretaría enfocara sus esfuerzos a lo que cada administración consideraba estratégico y no a lo que, de manera estructurada, debía manejar.

Para llevar a cabo estos cambios se reorientó el objeto de un crédito que el BID¹⁹ había otorgado al Gobierno para fortalecer la gestión del sector y se firmaron convenios administrativos con las secretarías para la ejecución del proyecto, en los que el Ministerio aportó el 60% de los recursos y los entes territoriales el 40%. Entre 2002 y 2010, 67 secretarías de educación adoptaron los convenios, aportaron los recursos que les correspondían y se comprometieron con la modernización.

Esta modernización se basó en cuatro componentes fundamentales que buscan eficiencia y calidad en el servicio: el primero es el diseño de procesos, el segundo se refiere a tecnología y sistemas de información, el tercero a gente y cultura y, finalmente, el referido a actividades complementarias.

El diseño de procesos partió del análisis de todas las secretarías de educación, para identificar las diferencias que resultaban de sus tamaños y características geográficas. Con este diagnóstico, se inició la planeación estratégica, que hizo la definición estándar de una secretaría de educación, su misión, su visión, sus objetivos estratégicos y su cadena de valor. Después se siguió con la reingeniería de procesos y se efectuó el diseño, documentación e implementación de los macroprocesos, de los procedimientos detallados, el levantamiento de listas de actividades y la definición de las estructuras organizacionales con sus respectivos manuales de funciones y perfiles.

Una de las debilidades más notables que se encontró fue que el personal de las secretarías estaba conformado en su mayoría por contratistas, lo que producía un alto nivel de rotación y poca continuidad en las actividades. Además, los esfuerzos de capacitación se perdían una vez el contratista era reemplazado. Para solucionar esto, se diseñó una planta básica de funcionarios que, con el personal idóneo, podría cumplir con las necesidades de las secretarías y se autorizó su pago con un porcentaje de la transferencia.

Para controlar y seguir los procesos aplicados, se fijaron indicadores de gestión y de servicio adoptando los lineamientos del Ministerio, pero respetando la autonomía local. Hasta la fecha, 83 de las 93 secretarías de educación certificadas participan en este esfuerzo.

El componente de tecnología y sistemas de información se centró en el diseño de programas que

Esta modernización se basó en cuatro componentes fundamentales que buscan eficiencia y calidad en el servicio: el primero es el diseño de procesos, el segundo se refiere a tecnología y sistemas de información, el tercero a gente y cultura y, finalmente, el referido a actividades complementarias.

19) El proyecto aprobado por el BID se llamó el "Nuevo Sistema Escolar" y estaba dirigido a mejorar la gestión de las instituciones. A 31 de diciembre del 2002 su ejecución era del 13%. El Banco permitió cambiar la orientación del crédito y autorizó que fuera ejecutado directamente por el ministerio.

El componente gente y cultura buscó desarrollar habilidades de gestión y promover una actitud de servicio en los funcionarios de las secretarías y fortalecer una cultura organizacional basada en la eficiencia, el mejoramiento continuo y la transparencia. Se formó a los empleados en temas del trabajo, conocimientos técnicos, comunicaciones y habilidades para la gestión.

podieran usarse a través de la red facilitando su instalación, uso y actualización teniendo en cuenta que la administración de los mismos se encuentra centralizada. Esto disminuyó los costos para las secretarías, ya que no tuvieron que hacer grandes inversiones en infraestructura tecnológica ni contratar expertos en las diferentes plataformas. El beneficio para el sector ha sido notable, puesto que la adopción de sistemas estandarizados ha permitido homogeneizar la información, recibirla oportunamente y usarla como herramienta para los planes de desarrollo de las secretarías y como criterio para la asignación de recursos.

El componente gente y cultura buscó desarrollar habilidades de gestión y promover una actitud de servicio en los funcionarios de las secretarías y fortalecer una cultura organizacional basada en la eficiencia, el mejoramiento continuo y la transparencia. Se formó a los empleados en temas del trabajo, conocimientos técnicos, comunicaciones y habilidades para la gestión. Durante el periodo 2002-2010, se capacitaron 1.234 funcionarios en 67 secretarías de educación en ofimática, se hicieron encuentros para dar a conocer el avance de la modernización de las secretarías y se creó un sitio en Internet con información sobre el tema²⁰. Entre los años 2008 y 2010, se ejecutó el Programa de Desarrollo de Habilidades para la Gestión para fomentar la apropiación de procesos y sistemas de información y el desarrollo de competencias diversas en los funcionarios de las secretarías de educación.

Finalmente, el componente de actividades complementarias está orientado a la organización de la información necesaria para poner en práctica el proyecto de modernización. Para ello, se garantizó que los funcionarios contaran con herramientas para adelantar su labor y asegurar los procesos de información y gestión y se apoyó la organización de las historias laborales²¹, la dotación de computadores para las secretarías, el licenciamiento de software, la conexión a Internet y el uso de correo electrónico por los funcionarios²².

Al concluir el ejercicio, se identificaron los principales riesgos y factores que pueden entorpecer lo que se había realizado. Los cambios de administración²³ y la no utilización de las herramientas tecnológicas pueden afectar el correcto funcionamiento de las secretarías. Para garantizar el correcto funcionamiento, se propuso la certificación en gestión de calidad otorgada por el ICONTEC para los procesos centrales: matrícula, gestión del recurso humano y atención al usuario.

7. La comunicación con el sector educativo

Si la educación son los saberes que una generación transmite a la que la sucede, la sociedad debe participar activamente en su orientación. En consecuencia, es crucial la comunicación de las políticas y acciones del sector educativo, así como de los resultados del proceso, a toda la comunidad vinculada con la educación. Los resultados del proceso educativo no dependen solamente de la escuela y, por esto, la participación de la sociedad en su conjunto es un elemento determinante en ellos.

Por estas razones, en 2003, se transformó la Oficina de Prensa, cuya tarea incluía la producción de comunicados informativos, el seguimiento de la agenda y la imagen del ministro y un incipiente monitoreo a los medios nacionales, en una Oficina Asesora de Comunicaciones encargada de lograr una comunicación amplia en el sector y con la sociedad en general. Se convirtió en un centro de información y comunicación del sector educativo asumiendo la tarea de generar contenidos

20) www.modernizacionsecretarias.gov.co

21) En 44 secretarías, se finalizó la organización de archivos de historias laborales con la implementación de un modelo único para gestionar alrededor de 250.000 expedientes de personal activo.

22) Se dotó de canales de Internet a 80 secretarías, se entregaron 986 estaciones de trabajo y 1.274 licencias de Windows y ofimática y se hizo la capacitación correspondiente.

23) En 2004-2007, la duración promedio de un secretario de educación en el cargo fue de 21 meses; entre 2008 y abril 30 de 2010, bajó a 17 meses.

informativos de calidad sobre las políticas educativas y sus avances para la comunidad educativa, los medios de comunicación y la sociedad en general, administrar los medios institucionales y crear nuevos canales, ser fuente receptora y emisora de las estrategias y resultados regionales e institucionales en todos los niveles educativos, propiciar espacios de encuentro con entidades públicas y privadas relacionadas con el sector y constituir un observatorio de medios a fin de hacer el análisis de la información publicada en los medios sobre educación.

Pero la comunicación no fue sólo tarea de la oficina de comunicaciones. Todo el Ministerio asumió cada vez más el papel de comunicador como parte de las acciones de los proyectos que se emprendían. Se constituyó un comité de comunicaciones que se reúne una vez a la semana encabezado por la ministra y coordinado por la oficina. En este comité, al que asiste el primer nivel de dirección y se invita a quienes estén involucrados en los temas del orden del día, se planean las acciones comunicativas, se evalúan las propuestas y se hace seguimiento de medios para evaluar la forma como se ve reflejada en ellos la labor del Ministerio.

Todo el Ministerio asumió cada vez más el papel de comunicador como parte de las acciones de los proyectos que se emprendían.

La comunicación con el sector educativo

El desarrollo de las políticas educativas es imposible sin una estrecha y fluida comunicación con todos los miembros de la comunidad educativa, que son los que las ponen en práctica. Esto no es fácil por la dimensión del sector y también por su beligerancia. A este reto se respondió estableciendo canales permanentes, desarrollando foros de discusión y utilizando todas las instancias establecidas en la ley para garantizar la conexión permanente entre el sector y el Ministerio.

En cuanto a *los medios institucionales*, el Ministerio publica dos periódicos impresos, el primero de los cuales es *Revolución Educativa, Al Tablero*, dirigido a las instituciones de preescolar, básica y media, así como a autoridades regionales. Este medio informa sobre las políticas educativas, abre espacio para el debate de las mismas y presenta experiencias significativas y exitosas de los docentes y las instituciones en toda Colombia. *Revolución Educativa, Al Tablero* tiene un tiraje de 125.000 ejemplares y 118.000 lectores y suscriptores electrónicos y, desde agosto de 2002 hasta mayo de 2010 se había publicado 56 números. El segundo impreso es el *Boletín de Educación Superior* –con un tiraje de 25.000 ejemplares–, orientado a los rectores, directivos y cuerpo docente y administrativo de las instituciones de educación superior, que incluye las orientaciones de política, las opiniones de los expertos y las experiencias y novedades del sector.

En complemento, se distribuyen siete boletines electrónicos (para públicos específicos) y se administra la página web institucional, que se ha consolidado como medio de difusión principal a nivel institucional y herramienta fundamental de participación ciudadana con información sobre contratación pública y rendición de cuentas. La estructura y navegación, que se revisan y actualizan continuamente²⁴, ha permitido que, a mayo de 2010, la página web registre un promedio mensual de 440.619 visitas (más de 14.000 diarias).

La demanda de información sobre el sector llevó al Ministerio a establecer, en alianza con la Red de Radio Universitaria, el programa *Reconectados con la Educación Superior*, que, desde 2007, se transmite semanalmente por 30 emisoras universitarias.

La comunicación directa se desarrolló mediante foros. Además de los foros anuales establecidos por la ley para el sector, se realizaron múltiples foros temáticos tanto en educación superior como en educación básica. Muchos de éstos tuvieron presencia internacional y sirvieron para comparar las políticas nacionales con las de otros países. En los últimos años, los foros fueron acompañados de estrategias de participación virtual, lo que permitía ampliar la participación integrando personas y regiones.

24) www.mineducacion.gov.co

La relación con el sindicato de docentes de la educación básica

De acuerdo con la política del Ministerio de Educación de tener un contacto permanente con los actores del sistema para discutir asuntos educativos, se ha mantenido el espacio para la conversación, la discusión y el análisis con la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), que por 50 años ha representado los intereses gremiales de los maestros colombianos.

En el pasado, las relaciones con los sindicatos se desarrollaban como un permanente enfrentamiento del gremio con el Ministerio por la presión ejercida con marchas, movilizaciones y cese de actividades. Los maestros respondían a los llamados de FECODE porque, con mucha frecuencia, se presentaban situaciones objetivas como el no pago a tiempo de su salario o el incumplimiento de beneficios prometidos. Hoy se han minimizado estas razones y se han vuelto escasas las interrupciones del servicio educativo por estas causas. Este hecho fue muy importante para el cambio de percepción de la ciudadanía sobre los maestros. Sin proponérselo, el sindicato que buscaba mayor reconocimiento social generaba, con sus actividades, lo contrario en las representaciones colectivas y el conflicto permanente hacía que gran parte de la sociedad considerara a los maestros como los causantes de todos los males del sector. Hoy esta visión se ha transformado y, si lo evaluamos por el seguimiento de los medios, las menciones que reconocen sus méritos son hoy mucho más frecuentes.

Se determinó que las discusiones sobre la legislación educativa serían realizadas en el Congreso de la República teniendo en cuenta que es el representante legítimo de la sociedad y que allí encuentran espacio apropiado las posiciones del Gobierno y de los sindicatos, pero también de los demás sectores de la sociedad. Se modificó, en este sentido, la costumbre que convertía al ministro en vocero en el Congreso de acuerdos con el gremio y no de todos los actores del sector.

En el marco de un diálogo abierto, de análisis crítico y de elaboración participativa de una política orientada al bienestar de los docentes, las discusiones con FECODE se centraron en garantizar los derechos de aquéllos y asegurar la prestación del servicio educativo. Como se sabe, los empleados públicos no pueden negociar pliegos de peticiones, pero pueden hacer solicitudes respetuosas que la administración debe discutir.

Uno de los procesos de discusión más importantes en este sentido fue el de la concertación en el marco del Decreto 535 de 2009; el Ministerio fue la primera entidad pública que dio cumplimiento a la concertación laboral para empleados públicos. Gracias a este diálogo, se puso en marcha un sistema nacional de traslados, se definieron criterios para conformar zonas de difícil acceso y se establecieron procedimientos para proteger la vida y la integridad de los docentes.

Durante 8 años y en el marco de una primera reglamentación para docentes amenazados, se impulsó, con FECODE, un proceso de acompañamiento y reubicación de los maestros objeto de amenaza, con lo que se dieron traslados a otras entidades territoriales y se redujo el número de amenazados de manera significativa. Asimismo, fueron importantes la reducción de homicidios de maestros y las investigaciones judiciales que llevaron a esclarecer y judicializar los mismos.

Estas nuevas reglas del juego permitieron una relación diferente con el sindicato, mucho más respetuosa. No puede decirse que se llegó a una relación de colaboración total, por cuanto la radicalización política del gremio, que hoy es parte fundamental del Polo Democrático, un partido de oposición, lo hizo marginarse de muchas de las discusiones del sector.

La relación con la sociedad a través de los medios de comunicación

Los medios son esenciales en la tarea de desarrollar la educación. Fuera de comunicar lo que hace (o no hace) el sector, informan sobre lo que la sociedad espera. Además, son, en sí mismos, elementos de educación (o lo contrario). Esto explica que se diera tanta importancia tanto al trabajo de comunicación a través de ellos como a la revisión y análisis de lo que decían para responder o

reorientar la acción. El objetivo era que la educación se convirtiera en un tema de primer orden en las agendas informativas nacional y regionales.

El Ministerio creó el Centro Virtual de Noticias Educativas (CVN), que hace seguimiento de las noticias sobre educación en los principales medios nacionales y regionales, produce contenidos y publica información de las secretarías de educación, las instituciones de educación superior, las entidades adscritas y vinculadas, organismos internacionales y demás organizaciones públicas o privadas relacionadas con el tema educativo. A partir de 2006, este servicio está en la página de Internet del ministerio. Actualmente son socios del CVN 73 secretarías de educación, 108 instituciones de educación superior y 81 organismos nacionales e internacionales que aportan información.

El Observatorio de Medios es una fuente permanente de información sobre el estado de la producción periodística. Éste parte de un sofisticado sistema de monitoreo continuo de más de 80 medios de comunicación de radio, prensa, televisión e Internet de cobertura nacional, regional y local; después, esta información es sistematizada por un equipo de editores que siguen un sistema de codificación ajustado constantemente a las nuevas necesidades de investigación²⁵, analizada por expertos contratados y discutida públicamente con periodistas y otros expertos en seminarios coordinados por la Oficina a través del Programa Medios, Periodismo y Educación. Al comienzo, se sistematizó y analizó sólo la prensa escrita, pero, desde 2009, se incluyen las piezas de radio y, en el segundo semestre de 2010, empezará la sistematización de televisión. La idea es que este esfuerzo ayude a transformar la calidad de los contenidos en los medios colombianos y a refinar los elementos que recibe la opinión pública para valorar la educación.

En convenio con la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano, el Ministerio de Educación formuló, en 2006, el programa “Medios, Periodismo y Comunicación” con el objeto de mejorar la información sobre educación en los medios de comunicación, formar a los periodistas y comunicadores institucionales y establecer puentes efectivos entre éstos y los generadores de contenidos, es decir, los jefes de las oficinas de prensa y los comunicadores de las gobernaciones, alcaldías, secretarías, universidades y demás entidades del sector.

En desarrollo de sus objetivos, se realizaron cinco encuentros regionales que culminaron con el Seminario Internacional “La Educación: Tema Estratégico en la Agenda de los Medios de Comunicación”. El proyecto impulsó la elaboración del manual “Cómo informar y ser informado sobre educación”, distribuido en forma amplia y que sirvió de base para la realización de seis talleres regionales de formación dirigidos a periodistas (2007) y a jefes de comunicación de las secretarías de educación y las universidades (2008).

El creciente papel de los medios en el análisis de las políticas públicas y la reflexión sobre los desafíos cada vez mayores de las sociedades en materia de educación impulsó la expansión del programa a los medios de comunicación iberoamericanos y el intercambio activo de experiencias de cubrimiento y calidad de la información con medios de comunicación de todo el mundo. Entidades como la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Oficina Regional de UNESCO, la UNICEF y la Fundación Educación Compromiso de Todos colaboraron con este proyecto.

En 2009 y 2010, se llevaron a cabo dos encuentros internacionales con presencia de expertos, periodistas, editores y comunicadores del continente. El primero, con el apoyo del Centro de Estudios en Políticas Públicas de Argentina, se llamó “¿Cómo construir un relato colectivo de la educación?”; el segundo se realizó con miras a constituir la Red Iberoamericana de Periodistas por la Educación. Un indicador del cada vez mayor interés de los medios por la educación es la creación, a partir de 2008, de un premio para las publicaciones sobre temas educativos como parte del Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar.

El Ministerio creó el Centro Virtual de Noticias Educativas (CVN), que hace seguimiento de las noticias sobre educación en los principales medios nacionales y regionales, produce contenidos y publica información de las secretarías de educación, las instituciones de educación superior, las entidades adscritas y vinculadas, organismos internacionales y demás organizaciones públicas o privadas relacionadas con el tema educativo.

25) El instrumento está integrado completamente a una plataforma tecnológica denominada Newtonberg, que permite que la información allí alojada pueda hacer parte de otros sistemas de información para el ciudadano, con los que cuenta tanto el MEN como el CVN.

La relación con la sociedad a través de la elaboración y seguimiento del Plan Nacional Decenal de Educación

La Ley General de Educación de 1994, en su artículo 72, ordenó que “el Ministerio de Educación, en coordinación con las entidades regionales” estableciera periódicamente un plan decenal indicativo en el que se fijaran las grandes líneas de desarrollo de la educación. Desde entonces, se han formulado dos planes: 1996-2005 y 2006-2016.

La Ley General de Educación de 1994, en su artículo 72, ordenó que “el Ministerio de Educación, en coordinación con las entidades regionales” estableciera periódicamente un plan decenal indicativo en el que se fijaran las grandes líneas de desarrollo de la educación. Desde entonces, se han formulado dos planes: 1996-2005 y 2006-2016.

Aunque el Gobierno convocó, en 1995, “la participación de toda la comunidad educativa, las fuerzas sociales y productivas del país y la sociedad civil en general”, en la realidad, sólo tuvieron una actuación amplia los miembros de la comunidad educativa. Por ello, el PNDE 2006-2016 marcó un hito por la ampliación de la base participativa, en la que había representantes de entidades públicas y privadas y organizaciones comunitarias relacionadas con el sector, padres y madres de familia, medios de comunicación y ciudadanía en general.

En este caso, la Revolución Educativa planteó un diálogo nacional apoyado en las nuevas tecnologías que permitió elaborar una visión de país y unos lineamientos estratégicos relativos al papel de la educación en el desarrollo de la nación colombiana y que se desarrolló en cuatro fases. En la primera, se hizo el balance del PNDE 1996-2005 “La Educación un Compromiso de Todos” y se hicieron reuniones de difusión en diferentes lugares del país. En la segunda, se partió, para definir los temas de debate, de la agenda propuesta por un grupo de personalidades²⁶ y se propuso una consulta en línea en la que esta agenda se puso en consideración del país. Del 20 de diciembre de 2006 al 20 de enero de 2007, participaron 1.632 representantes de instituciones de todos los departamentos, quienes expusieron sus argumentos y propusieron nuevos temas. Este trabajo llevó a seleccionar 10 grandes temas:

1. Ciencia y tecnología integradas a la educación.
2. Renovación pedagógica y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la educación.
3. Profesionalización, dignificación y formación de los docentes.
4. Más y mejor inversión en educación.
5. Educación en y para la paz, la convivencia y la ciudadanía.
6. Equidad: acceso, permanencia y calidad.
7. La educación más allá del sistema educativo.
8. Desarrollo infantil y educación inicial.
9. Liderazgo, gestión, transparencia y rendición de cuentas en el sistema educativo.
10. Fines y calidad de la educación en el siglo XXI (globalización y autonomía).

En la tercera fase, de debate público, hubo mesas de trabajo presenciales orientadas a instituciones, consultas virtuales mediante foros de especialistas y diálogo con la población a través de Internet. La organización “Viva la Ciudadanía” promovió reuniones con padres, estudiantes, líderes comunales y otros miembros de la sociedad civil. Este proceso, en el que participaron más de 20.000 personas, tuvo lugar del 20 de enero al 30 de mayo de 2007.

En la fase final, de concertación, 1.744 delegados de las mesas de trabajo, los foros virtuales, los grupos de conversación ciudadanos y las secretarías de educación de los municipios y departamentos certificados, además de entidades gubernamentales como ICETEX, ICFES, SENA, Colciencias, Minhacienda, Mincultura, ICBF, DNP y MEN se dieron cita en la Asamblea Nacional por la Educación, que se realizó del 3 al 7 de agosto de 2007.

26) Antanas Mockus Sivickas, Carlos Eduardo Vasco Uribe, Vicky Colbert de Arboleda, Abadio Green Stocel, Jairo Clopatofsky Ghisays, Eduardo García Vega, Víctor Raúl Castro Neira, Jaime Abello Banfi, Francisco Piedrahita Plata, Vera Grabe Loewenherz y Rafael Serrano Sarmiento.

Después de amplios debates y de la definición de los puntos de acuerdo y desacuerdo, la asamblea nombró una comisión redactora, la cual elaboró el documento final del plan. Todas las discusiones hacen parte constitutiva del plan y están en la red.

El carácter participativo del PNDE no se agotó con su formulación, dado que su ejecución corresponde a todos los agentes educativos del país y no solamente al Ministerio de Educación Nacional. El PNDE definió responsabilidades en su ejecución a por lo menos 20 grupos de interés tanto del sector público como del privado y de la sociedad civil.

Como respuesta a la permanente movilización social para llevar a la práctica las orientaciones del PNDE, el MEN ha mantenido activa su gestión mediante la gerencia del plan, que ha estado en permanente relación con la Comisión Nacional de Seguimiento al PNDE. Igualmente se conformaron comisiones territoriales de seguimiento al plan en cada una de las secretarías de educación. De igual manera, se mantuvo activa la plataforma virtual del PNDE, mediante la cual se informa sobre los avances en la aplicación del plan y se mantiene un ámbito de consulta permanente sobre su desarrollo²⁷. Desde 2007 hasta 2010, se ha tenido la participación virtual de 5.641 colombianos a través de esta plataforma, un promedio de más de 5 consultas por día.

El impacto del plan sobre la marcha de la educación ha sido substancial. Su formulación dejó un horizonte común de desarrollo compartido por los educadores del país y por otros sectores de la comunidad educativa, orientó la elaboración de 80 planes de desarrollo territorial y 12 planes decenales regionales, sirvió de base para la formulación del Plan Sectorial 2006-2010 y sirvió de respaldo a la gestión del MEN en temas como educación integral inicial, gratuidad, cobertura, permanencia, calidad, bilingüismo, competencias, modernización y medios y tecnologías de la comunicación, entre otros. El Plan definió los temas de los dos últimos foros educativos nacionales (Evaluación y pertinencia) y creó una amplia base social de apoyo a su ejecución.

La relación con los sectores empresariales

Una experiencia muy productiva ha sido la del trabajo con los grupos empresariales. La Secretaría de Educación de Bogotá había recibido desde 1995 el apoyo del Foro de Presidentes de la Cámara de Bogotá en sus procesos de modernización de gestión. Muchos de los empresarios que participaron en ese proyecto ayudaron en 2002 a formar la fundación Empresarios por la Educación, una organización sin ánimo de lucro creada para apoyar las transformaciones del sector educativo. Los dirigentes empresariales y el equipo del Ministerio se reúnen mensualmente para discutir temas de política educativa y en especial aquellos en los que la experiencia de los empresarios es más relevante, como los relacionados con las transformaciones institucionales, la gestión del talento humano y el análisis de esquemas de financiación del sector. A partir de estas discusiones se han realizado algunos proyectos específicos de apoyo, que llevaron a mejorar los indicadores para el seguimiento del plan de desarrollo del Ministerio y a profundizar el redireccionamiento estratégico en 2009.

La transformación de las secretarías de educación ha estado también acompañada por Empresarios por la Educación, al menos en ocho regiones. Los comités de empresarios asesoran y apoyan a las entidades regionales en sus procesos de modernización y sus planes de desarrollo. Entre los resultados de esta colaboración están la definición del perfil de los secretarios, la gestión para aumentar recursos locales y promover alianzas entre las organizaciones productivas y las instituciones educativas y el desarrollo de programas para el manejo de inventarios y de infraestructura escolar²⁸.

Los dirigentes empresariales y el equipo del Ministerio se reúnen mensualmente para discutir temas de política educativa y en especial aquellos en los que la experiencia de los empresarios es más relevante, como los relacionados con las transformaciones institucionales, la gestión del talento humano y el análisis de esquemas de financiación del sector.

27). Esta plataforma recibió de la OEA el premio latinoamericano de Gobierno en Línea, EXCELGov2007, en la categoría de participación.

28) Este software, desarrollado por Empresarios para la Educación, está en proceso de adopción por todas las entidades territoriales

Además los empresarios han participado en forma muy activa en diversos proyectos de educación para el trabajo o de diversificación de la oferta en educación superior. En todos estos casos el aporte de los empresarios, que han hecho parte de alianzas educativas diversas, ha sido fundamental para desarrollar programas más pertinentes, que respondan mejor a las necesidades regionales o a las condiciones del mercado laboral. La idea de *educación para todos durante toda la vida* señala el objetivo de ofrecer oportunidades educativas a todos los colombianos y especialmente a quienes se han visto marginados del acceso a ésta. Incluye por ello no solamente a los estudiantes cuya educación es obligatoria según la Constitución, sino a la primera infancia (0 a 5 años), a los adolescentes que aspiran a continuar sus estudios hasta el bachillerato o la formación técnica y a los jóvenes adultos en edad de recibir educación superior. Además, subraya la necesidad de dar educación, comenzando por la alfabetización, a quienes nunca entraron al sistema formal y busca ofrecer educación a quienes la abandonaron, sea mediante calificación para el trabajo o mediante otras formas de actualización de sus conocimientos y habilidades. También define una formación que hace énfasis en el desarrollo de competencias que permiten al ciudadano seguir aprendiendo a lo largo de toda su vida.



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

El Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe es un proyecto conjunto del Diálogo Interamericano, con sede en Washington, y la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), con sede en Santiago de Chile.

Desde su creación en 1995, el PREAL ha tenido como objetivo central contribuir a mejorar la calidad y equidad de la educación en la región mediante la promoción de debates informados sobre temas de política educacional y reforma educativa, la identificación y difusión de buenas prácticas y la evaluación y monitoreo del progreso educativo.

La ejecución de las actividades se realiza a través de Centros Asociados de Investigación y Políticas Públicas en diversos países de la región y comprenden la realización de estudios, la organización de debates y la promoción de diálogos públicos sobre temas de política educacional y reforma educativa.

Las actividades del PREAL son posibles gracias al apoyo de la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), GE Foundation, entre otros.



Inter-American Dialogue • 1211 Connecticut Ave. N.W. Suite 510
Washington, D.C. 20036 U.S.A. • Tel.: (202) 822-9002
Fax: (202) 822-9553 • E-mail: iad@thedialogue.org
Internet: www.thedialogue.org & www.preal.org

CINDE • Santa Magdalena 75, Piso 10 • Oficina 1002 • Providencia
Santiago, Chile • Tel.: (56-2) 334-4302
Fax: (56-2) 334-4303 • E-mail: infopreal@preal.org
Internet: www.preal.org

