

Guía No. 33

# ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

CONCEPTOS GENERALES DE LA  
EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA



*Revolución*  
**educativa**  
Colombia aprende

Ministerio de  
Educación Nacional  
República de Colombia



Libertad y Orden



Libertad y Orden

**Ministerio de  
Educación Nacional**  
República de Colombia

---

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**Cecilia María Vélez White**  
Ministra de Educación Nacional

**Isabel Segovia Ospina**  
Viceministra de Educación Básica y Media

**Gloria Mercedes Álvarez Nuñez**  
Directora de Descentralización

---

**ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO  
CONCEPTOS GENERALES DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA**

**ISBN: 978-958-691-324-9**

**© Ministerio de Educación Nacional**

Elaborada por Codesocial  
**2009 Primera edición / 500 ejemplares**

**Dirección de Descentralización  
Subdirección de Fortalecimiento a las Secretarías de Educación  
Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, Colombia, Mayo de 2009**  
[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co)

## Contenido

Introducción .....	5
--------------------	---

### Primera parte

EL SECTOR EDUCATIVO FUNCIONA DE MANERA DESCENTRALIZADA Y SU OBJETIVO ES HACER EFECTIVO EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES COLOMBIANOS

A. La descentralización del servicio educativo .....	7
1. Organización Sectorial .....	7
2. Competencias de las Entidades Territoriales .....	9
3. Niveles educativos y prestadores del servicio .....	10
3.1 Niveles Educativos .....	10
3.2 Prestadores del Servicio .....	12
B. El centro del servicio educativo son los niñas, niñas y jóvenes .....	14
1. La educación como derecho fundamental .....	14
2. El servicio público educativo .....	15
3. Condiciones de la prestación del servicio .....	15
3.1 Acceso .....	16
3.2 Permanencia .....	16
3.3 Calidad .....	18
a. Sistema de Evaluación de la Educación .....	19
b. Evaluación de Estudiantes .....	19
c. Auto evaluación del Establecimiento Educativo .....	22
d. Evaluación de Docentes y Directivos .....	22
e. Pertinencia de la Educación .....	24

### Segunda parte

LA LABOR DEL SECRETARIO DE EDUCACIÓN, CLAVE PARA LOGRAR UNA EFECTIVA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO

A. La Secretaría de Educación y el papel del secretario .....	27
1. Competencias y Responsabilidades .....	27
2. La Secretaría de Educación y el Trabajo Interinstitucional .....	29
3. La Secretaría de Educación y sus Relaciones Interinstitucionales .....	31
4. Políticas, planes y programas .....	32

B.	Los secretarios y el Ministerio de Educación Nacional .....	34
C.	Establecimientos educativos .....	35
1.	Planeación Escolar .....	36
2.	Comunidad Educativa y Gobierno Escolar .....	37
3.	Inspección y Vigilancia .....	39
D.	Recursos del sector educativo .....	40
1.	Recursos Financieros .....	40
2.	Recursos Humanos .....	47
3.	Recursos Físicos .....	48
E.	Normatividad más relevante .....	49
1.	Contratación del Servicio Educativo con Terceros .....	50
2.	Etnoeducación .....	50
3.	Régimen Docente .....	51
4.	Educación para el Trabajo y el Desarrollo .....	52
5.	Tarifas .....	53

## Introducción

**E**l Secretario de Educación accede a su cargo por designación basada en dos criterios: su idoneidad personal y profesional y su disposición a comprometerse con el programa de gobierno del alcalde o gobernador que lo nombra, el cual es elegido por voto popular y tiene como mandato el cumplimiento de dicho programa. Así, el Secretario de Educación hace parte del equipo que desarrolla y respalda la gestión de un alcalde o gobernador durante su período.

El logro de una buena calidad de vida y de una buena proyección del municipio o departamento, implica que el conjunto del gabinete desarrolle una gestión integrada y coordinada eficientemente. Se trata de una sola administración, sobre un único territorio, con un compromiso unánime, durante un período definido.

La imagen de una administración resulta entonces marcada por la valoración de su estilo y desempeño; la de cada miembro del gabinete, por su respuesta a la confianza que en él se ha depositado y por la manera como ha dirigido la planeación, la asistencia técnica y administrativa y la prestación del servicio respectivo, con el adecuado control y vigilancia de los procesos y recursos a su cargo.

Es por ello que cada secretaría encuentra un sentido para su labor, en función de la proyección que la misma tenga en el bienestar presente y futuro de la población implicada.

En este marco, el Secretario de Educación es quien tiene la responsabilidad de asegurar la adecuada prestación del servicio educativo, su compromiso es incidir en el presente y futuro de las personas, en el desarrollo y aplicación de todo su potencial, en las relaciones que establezcan, en el municipio, departamento y país que construyan y disfruten, y en el ambiente que aprovechen y dejen a la posteridad. Así, le corresponde coordinar todas las accio-

nes conducentes a garantizar y responder por que el servicio educativo sea el óptimo y para que éste llegue a todos y todas con igual calidad.

En esta importante tarea el Secretario no está solo, cuenta con equipo de trabajo del que forman parte, en el ámbito local, los directivos docentes y los docentes pero además de los recursos humanos tiene la disponibilidad de unos recursos físicos y financieros.

Gran parte del logro de los objetivos institucionales del Secretario de Educación dependen de su capacidad para planear y organizar el sector educativo, para articular sus acciones con el nivel nacional, con otras entidades territoriales e instituciones estatales y privadas que le permitirán potenciar sus recursos y obtener mejores resultados.

Con esta cartilla se busca darle una aproximación al cargo, su contexto, desafíos, condiciones y recursos. La intención es permitirle visualizar la complejidad y la lógica de la gestión que asume, para llevarla a cabo con los mejores resultados y el mayor impacto.

Para ello, la primera parte de la cartilla busca presentar cómo está organizado el sector educativo y la importancia del derecho fundamental a la educación del cual son garantes los Secretarios de Educación.

La segunda parte brinda orientaciones sobre la función propia del Secretario de Educación y presenta herramientas con las que cuenta para desarrollar su labor y cumplir con la misión a él encomendada tales como la normatividad y los recursos humanos, físicos y financieros.

## Primera parte

### **El sector educativo funciona de manera descentralizada y su objetivo es hacer efectivo el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y jóvenes colombianos**

#### **A. La descentralización del servicio educativo**

La descentralización de los servicios sociales acerca los gobiernos locales a las demandas y necesidades de la población beneficiaria de la educación. Esta cercanía facilita la rendición de cuentas a los usuarios y la eficiencia en la prestación de los servicios, es decir, la oportunidad y calidad de éstos gracias a la mejor asignación y optimización de los recursos disponibles. De otra parte, la descentralización mejora el control que los gobiernos tienen sobre las distintas variables que afectan la prestación del servicio educativo y por tanto su capacidad para comprometerse con la obtención de mejores resultados.

En Colombia el proceso de descentralización se ha orientado a la entrega de competencias, relacionadas con el manejo de recursos y de personal, a los diferentes niveles de gobierno. Se ha tratado de una descentralización administrativa, que contempla la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos.

Dicho contexto descentralizado constituye el marco general del trabajo del Secretario de Educación para la administración del sector educativo.

#### **1. Organización Sectorial**

El esquema descentralizado implica la existencia de una organización sectorial diferenciada, en la que cada nivel de gobierno (nacional, departamental, distrital y municipal) tiene unas competencias y responsabilidades concurrentes y complementarias con la educación; es decir, las autoridades de cada entidad territorial deben ejercer sus funciones de manera coordinada con las de los otros niveles de gobierno.

El proceso de descentralización otorga la responsabilidad directa de la prestación del servicio educativo a las entidades territoriales certificadas (departamentos, distritos y municipios certificados) correspondiéndole al Secretario de Educación, la competencia de dirigir, organizar y planificar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media.

La organización sectorial de la educación se sintetiza en el siguiente gráfico:



En el nivel nacional se encuentra el Ministerio de Educación Nacional (MEN) que como ente rector de las políticas educativas traza los lineamientos generales para la prestación del servicio educativo.

En los niveles territoriales están las Secretarías de Educación departamentales, distritales y municipales de las entidades territoriales certificadas que ejercen la administración de la prestación del servicio educativo en el territorio de su jurisdicción. El Secretario de Educación es el responsable de administrar las secretarías y los establecimientos educativos y de realizar la inspección y vigilancia de la prestación del servicio.

En el nivel departamental están las secretarías de educación departamentales que responden por la prestación del servicio educativo de todos sus municipios no certificados y éstos últimos, a su vez, cuentan con responsabilidades residuales en la administración del servicio, lo que implica que deben favorecer unas relaciones coordinadas con sus respectivos departamentos.

Finalmente está el establecimiento educativo, en el cual, como se hará explícito más adelante, se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr sus metas en cobertura, calidad y eficiencia educativa, dado que este constituye el espacio en el que se efectúan los procesos educativos y que responde por la calidad educativa,

Adicionalmente, para lograr un óptimo servicio educativo y su coordinación en los diferentes niveles territoriales, existen otros órganos de participación, como las juntas de educación, que de acuerdo con el nivel territorial en que se encuentren se denominan JUNE (Junta Nacional de Educación) JUDE (Juntas Departamentales de Educación), JUDI (Juntas Distritales de Educación) y JUME (Juntas Municipales de Educación). Se trata de órganos consultivos para planear y diseñar políticas educativas, que pueden ejercer evaluación y control, y cuyas funciones, en términos generales, dependen de su nivel territorial<sup>1</sup>.

## 2. Competencias de las Entidades Territoriales

Con el proceso de descentralización administrativa las competencias y responsabilidades en educación varían según se trate de una entidad territorial certificada o no.

La certificación implica que el Estado entrega unas competencias a una entidad territorial para responsabilizarse de manera autónoma de la prestación del servicio educativo en términos técnicos, administrativos y financieros.

Los departamentos y distritos son entidades territoriales certificadas, de acuerdo con lo definido por la Ley 715 de 2001, así como los municipios que al momento de expedirse la ley contaban con más de 100.000 habitantes<sup>2</sup>. Con esta certificación los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>3</sup> llegan directamente a la entidad certificada de acuerdo con el número de estudiantes atendidos y por atender.

Las competencias a cargo de los diferentes niveles de gobierno están definidas en la Ley 715 de 2001 y en términos generales son las siguientes:

1. La composición y las funciones de estas juntas se encuentran consagradas en la Ley 115 de 1994, Artículos 155 a 163, y el Decreto 2150 de 1995 artículos 130 y 131 Ver también Ley 715 de 2001
2. Artículo 20 de la Ley 715 de 2001. El criterio del tamaño de la población fue el establecido en su momento y hasta 2002. Posteriormente, los criterios son los establecidos en los Decretos 2700/05 y 3940 /07.
3. Sistema constituido por los montos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001.

- La Nación formula políticas y objetivos, dicta normas, regula la prestación del servicio educativo y realiza seguimiento y evaluación. Así mismo, brinda asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales para fortalecer su capacidad de gestión, y distribuye los recursos conforme a los criterios que ella misma define.
- Los municipios certificados, distritos y departamentos (estos últimos para el caso de los municipios no certificados) administran la prestación del servicio educativo: dirigen, planifican y administran los recursos físicos, humanos y financieros, prestan el servicio educativo y responden por los resultados en cobertura y calidad, tanto al gobierno central como a la comunidad. Así mismo, prestan asistencia técnica y administrativa a sus instituciones o centros educativos.
- Los municipios no certificados administran y distribuyen los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados a calidad y a alimentación escolar, ordenan los traslados de personal en su jurisdicción en coordinación con el departamento, suministran información y cofinancian proyectos de infraestructura, calidad y dotación.

### **3. Niveles Educativos y Prestadores del Servicio**

#### **3.1 Niveles educativos**

El servicio educativo se presta en distintos niveles, mediante prestadores del servicio que pueden ser públicos o privados y en establecimientos educativos que son el espacio en el cual se concretan los esfuerzos de la entidad territorial para lograr sus metas en cobertura, calidad y eficiencia educativa.

Los cuatro niveles de enseñanza que componen el sistema educativo son los siguientes:

### 1. Preescolar

Comprende 3 grados

Pre jardín (3 años de edad), jardín (4 años de edad) y transición (5 o 6 años de edad).

Forma los aspectos biológico, cognitivo, psicomotriz y socio afectivo.

### 2. Básica

#### i) Básica primaria

Comprende 5 grados (primero a quinto), desde los 7 hasta los 11 años de edad.

Desarrolla habilidades comunicativas, conocimientos matemáticos, formación artística y en valores, comprensión del medio físico, social y cultural, entre otras.

#### ii) Básica secundaria

Comprende 4 grados (de sexto a noveno), desde los 12 hasta los 15 años de edad.

Fomenta el desarrollo del razonamiento lógico, el conocimiento científico de las ciencias, la historia y el universo, el desarrollo del sentido crítico, entre otros.

### 3. Media

Comprende 2 grados (décimo y once), 16 y 17 años de edad.

Fomenta la comprensión de ideas y valores universales y la preparación para la formación superior y para el trabajo, mediante sus dos modalidades técnica y académica.

#### Ciclo complementario normal superior

Integra dos grados más (doce y trece).

Forma a docentes normalistas (no profesionales).

### 4. Superior

#### i) Técnico profesional

Comprende de 2 a 3 años.

Forma en ocupaciones de carácter operativo e instrumental.

#### ii) Tecnológico

Comprende 3 años.

Forma en ocupaciones, programas de formación académica y especialización

#### iii) Profesional o pregrado

Comprende 4 o 5 años.

Forma en investigación científica o tecnológica, en áreas disciplinarias específicas y producción del conocimiento.

#### iv) Postgrados (posteriores al pregrado)

- Especialización  
Busca perfeccionar o profundizar en determinada área disciplinar, profesión u ocupación.
- Maestría  
Busca ampliar y desarrollar los conocimientos para la solución de problemas disciplinarios, interdisciplinarios o profesionales y formar en investigación en un área específica de las ciencias o de las tecnologías.
- Doctorado  
Forma investigadores a nivel avanzado.
- Postdoctorado  
Nivel de investigación más avanzado de formación postgradual.

### 3.2 Prestadores del Servicio

Si bien la educación como servicio público es una obligación estatal destinada a atender una necesidad esencial de la comunidad, el servicio educativo puede ser prestado directamente por el Estado o por particulares, previa autorización estatal.

Los establecimientos educativos, que pueden tener el carácter público, privado o solidario<sup>4</sup>, deben cumplir con los siguientes requisitos para poder prestar el servicio educativo<sup>5</sup>:

- Tener licencia de funcionamiento (para los establecimientos privados) o reconocimiento de carácter oficial (para los establecimientos públicos).
- Disponer de una estructura administrativa, una planta física y unos medios educativos adecuados, que le permitan ofrecer al menos un grado de educación preescolar y la básica primaria y secundaria, es decir hasta el noveno grado.
- Contar con un Proyecto Educativo Institucional (PEI).

El servicio educativo debe cumplir un calendario escolar de 40 semanas que se define al comienzo de cada año lectivo por la respectiva entidad territorial certificada y sólo puede ser modificado por la misma, previa autorización del gobierno nacional. No obstante, cuando existen hechos que alteran el orden público las autoridades territoriales pueden modificar el calendario escolar sin la autorización del gobierno nacional<sup>6</sup>.

El servicio se presta en establecimientos educativos, los cuales pueden ser instituciones educativas (que ofrecen de 0° a 11°) o centros educativos (que ofrecen máximo hasta 8). La Ley<sup>7</sup> define a la institución educativa como un conjunto de personas y bienes promovido por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad es prestar un año de educación preescolar, nueve grados de educación básica como mínimo y dos de educación media. Las instituciones y los centros educativos estatales pueden ser departamentales, distritales o municipales, de acuerdo con la jurisdicción a que pertenezcan.

■ 4. En términos de requisitos para la prestación del servicio los establecimientos educativos de carácter solidario tienen un tratamiento equivalente al de los establecimientos de derecho privado.

5. Artículo 138, Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación).

6. Artículo 15 Decreto 1850 del 13 de agosto de 2002.

7. Artículo 9, Ley 715 de 2001.

La descentralización promovió la integración<sup>8</sup> de los centros educativos con el objetivo de garantizar el ciclo completo de educación básica a todos los niños, niñas y jóvenes considerando que la posibilidad de permanecer desde preescolar hasta grado once en el mismo establecimiento educativo aumenta la permanencia en el sistema educativo y mejora la eficiencia en la utilización de recursos y los resultados en calidad.

El servicio público educativo a cargo del Estado reviste distintas modalidades, y puede ser prestado por:

- *Establecimientos educativos oficiales*, los cuales hacen parte de la secretaría de educación de cada entidad territorial, en inmuebles de propiedad del Estado o de terceros y por personas que tienen la calidad de funcionarios públicos.
- *Terceros contratados*.<sup>9</sup> Cuando se presente insuficiencia en los establecimientos educativos del Estado, éste podrá contratar el servicio con terceros de reconocida trayectoria e idoneidad en la prestación de servicios educativos. En este caso y con el fin de hacer más eficientes los recursos disponibles y atender las distintas necesidades del servicio educativo las entidades territoriales podrán: a) contratar la prestación del servicio educativo, b) entregar en concesión infraestructura educativa de propiedad de la entidad territorial y contratar la prestación del servicio o c) contratar la administración de establecimientos educativos oficiales con las iglesias y confesiones religiosas. Los niños, niñas y jóvenes atendidos por estos tipos de contratación son contabilizados en la matrícula oficial.

■ 8. En desarrollo de la Ley se definió para la zona rural la asociación de centros educativos con instituciones con el fin de ofrecer el ciclo completo de educación.

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 200 de la Ley 115 de 1994, el artículo 27 de la Ley 715 de 2001, modificado y adicionado por el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, y el Decreto 4313 de 2004.

## B. El centro del servicio educativo son los niños, niñas y jóvenes

El Estado Social de Derecho colombiano, al estar basado en el reconocimiento de los derechos fundamentales como modo de lograr una sociedad más justa y centrada en la dignidad humana, tiene como uno de sus fundamentos el derecho a la educación que, según la Constitución, al estar destinado principalmente a los niños y niñas prevalece sobre los derechos de los demás ciudadanos<sup>10</sup>.

La tarea de todo Secretario de Educación debe estar orientada esencialmente a lograr la equidad en el sistema educativo. Es decir, que todos los niños, niñas y jóvenes, sin importar su condición social, económica o cultural, tengan acceso a éste, permanezcan en él, se promuevan en el momento en el que deben hacerlo y cuenten con la posibilidad de integrarse en una cadena de formación postsecundaria, una vez culminen el ciclo de la educación básica y media.

### 1. La Educación como Derecho Fundamental

La Constitución de Colombia de 1991 consagró un Estado Social y de Derecho, el cual se compromete con el respeto del principio de legalidad, al tiempo que promueve la justicia social, la solidaridad y la dignidad humana.

En ese esfuerzo se estableció una serie de derechos fundamentales, como elementos esenciales que fundan el sistema democrático colombiano y que son la garantía de la dignidad humana. Tal es el caso del derecho a la educación, que ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un derecho fundamental, a pesar de encontrarse clasificado en el título correspondiente a los derechos económicos, sociales o culturales<sup>11</sup>.

En este sentido la educación es definida como un derecho - deber en cabeza de todas las personas y es considerada como una responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Este derecho constitucional debe ser necesariamente entendido como complementario de otros derechos fundamentales y principalmente de los derechos fundamentales de los niños.

■ 10. Artículo 67, Constitución Política.

11. Artículo 67, Constitución Política.

La Constitución afirma que el Estado debe velar por la calidad de la educación, garantizar la cobertura y asegurar a los menores las condiciones necesarias para el acceso y la permanencia en la escuela. Lo anterior implica que el núcleo esencial<sup>12</sup> del derecho fundamental a la educación tiene los siguientes elementos básicos:

- El derecho a que exista disponibilidad del servicio educativo.
- El derecho a que se garantice el acceso al mismo.
- El derecho a que el servicio educativo sea de calidad.
- El derecho a que se garantice la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el mismo.

La Nación como las entidades territoriales están obligadas a participar en la dirección, financiación y administración del servicio público educativo.

## 2. El Servicio Público Educativo

Un servicio público es una obligación estatal destinada a atender una necesidad esencial de la comunidad. Esta misión de interés general debe ser atendida de manera continua y permanente, en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, respondiendo a criterios de calidad, continuidad y eficiencia.

En Colombia el sistema legal concibe el derecho a la educación como un servicio público esencial de naturaleza cultural y como cualquier otro servicio público, el servicio educativo está sometido a la inspección y vigilancia estatal.

En conclusión, y como se expresó anteriormente, el servicio educativo es una actividad reglada, que puede ser prestada directamente por el Estado o por medio de particulares, previa autorización estatal.

## 3. Condiciones de la Prestación del Servicio

El servicio público educativo debe ser equitativo. Para ello debe cumplir con las condiciones que permitan a todos los niños, niñas y jóvenes acceder, permanecer y recibir una educación de calidad en condiciones de igualdad.

■ 12. Sobre la definición de núcleo esencial de los derechos ver sentencia T-002 de 1992 de la Corte Constitucional.

### 3.1 Acceso

Una de las condiciones para lograr la equidad educativa es garantizar el acceso de todos de manera gratuita y con calidad. En consecuencia, hablar de equidad en el acceso a la educación significa lo siguiente:

Las entidades territoriales deben garantizar que:	Soporte constitucional de estas premisas:
1 Todos los niños, niñas y jóvenes asisten a los establecimientos educativos.	- La educación es un derecho que debe ser asegurado por el Estado, la familia y la sociedad.
2 Todos los niños, niñas y jóvenes ingresen al sistema educativo en la edad que les corresponde.	- La educación es obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y comprende como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica.
3 Todos los niños, niñas y jóvenes permanecen en el sistema educativo el tiempo necesario, hasta culminar sus estudios.	- La educación debe ser gratuita en los establecimientos educativos del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes estén en condiciones de pagarlos.
4 Todos los niños, niñas y jóvenes reciben una educación de calidad.	

Un elemento fundamental para garantizar el acceso es la gratuidad de la educación. En Colombia existe un mandato constitucional que ordena la gratuidad de la educación en los establecimientos educativos estatales. No obstante, en aras de la solidaridad social, la gratuidad no impide el cobro de los derechos académicos a quienes puedan sufragarlos<sup>13</sup>.

En ese sentido, la educación pública en Colombia es gratuita en la medida en que el Estado asume los costos que implica la atención de los niños, niñas y jóvenes en los planteles educativos estatales principalmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

### 3.2 Permanencia

La cobertura universal<sup>14</sup> implica, además del acceso de todos los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo, su permanencia en éste y la culminación

■ 13. Artículo 67, Constitución Política.

14. Cobertura se define como el porcentaje de niños, niñas y jóvenes que se encuentran en el sistema escolar con respecto a aquellos que están en edad de estar en él.

de todos los niveles educativos. Para esto, se debe incentivar a los estudiantes mediante la realización de acciones y programas creativos. También es necesario promover que los rectores y docentes realicen un seguimiento permanente a sus estudiantes, con el fin de identificar los niños, niñas y jóvenes que tienen dificultades y cuáles de estos niños están en riesgo de abandonar la escuela. De esta manera es posible tomar los correctivos necesarios para asegurar su permanencia y continuidad en el establecimiento educativo.

Por otro lado, es fundamental involucrar a los padres de familia en la escolarización de sus hijos, pues el desinterés de muchos padres, fomentado por sus bajos niveles de escolaridad, es un factor significativo en la decisión de los menores de abandonar los estudios.

El fenómeno de la deserción afecta de manera especial a i) las personas que habitan en zonas rurales dispersas y urbanas marginales por la distancia física entre la escuela y el hogar, ii) aquellos en condición de desplazamiento, que por su constante movilidad no logran asistir regularmente a una escuela, iii) la población perteneciente a los grupos étnicos, que requiere una educación que preserve su cultura pero que al mismo tiempo les brinde las herramientas necesarias para insertarse en el contexto nacional, iv) los niños, niñas y jóvenes con alguna discapacidad o con alguna capacidad excepcional, que por su condición deben recibir una educación especializada que logre integrarlos al aula, v) aquellos estudiantes en condiciones de pobreza, que deben trabajar para aportar al sustento del hogar y se enfrentan por lo tanto a la enorme dificultad de combinar estudio y trabajo y vi) los niños, niñas, jóvenes que no encuentran en la institución educativa un ambiente escolar que los incentive, y en el aprendizaje un proceso agradable.

Por lo anteriormente expuesto, resulta imperioso desarrollar estrategias de retención escolar y planes complementarios focalizados, tales como:

- Alimentación y transporte escolar.
- Implementación de modelos educativos flexibles e innovación en metodologías educativas.
- Inversiones de excedentes financieros del sector solidario y otros recursos provenientes de diferentes fuentes en programas de permanencia.
- Subsidios condicionados.
- Articulación entre la educación media y la educación superior.

Adicionalmente, la gestión del sector educativo debe asegurar una educación de calidad para todos, independientemente de la edad, el género, el nivel socio-económico, el grupo étnico o cualquier otra condición.

### 3.3 Calidad

Una educación de calidad supone que todas las personas pueden adquirir y ampliar competencias que les faciliten convivir pacífica y productivamente, indistintamente de su condición social, económica o cultural.

Por lo anterior, en calidad, todos los esfuerzos y estrategias giran en torno al proceso de aprendizaje de los estudiantes. Esto implica que el proyecto educativo, sus condiciones de desarrollo, las características y perfiles de quienes lo ejecutan, las acciones pedagógicas y administrativas, los vínculos que se establezcan dentro y fuera del aula y la escuela, son aspectos de especial cuidado e interés para quienes tienen la responsabilidad de fijar objetivos y metas, asignar y distribuir recursos y diseñar acciones para el acompañamiento que se realiza a los establecimientos educativos.

Los Secretarios de Educación deben hacer conciencia de que los niños, niñas y jóvenes son el objetivo principal de la educación, toda vez que ellos y sus familias depositan en ésta sus expectativas de vida para desarrollar características personales que les garanticen un futuro mejor.

Las autoridades locales deben contar con un enfoque de calidad basado en las competencias que dirija su gestión a mejorar la capacidad del sistema para lograr que los estudiantes alcancen niveles satisfactorios de éstas, las cuales facilitan la integración pedagógica de todo el sistema educativo, desde el preescolar hasta la educación superior. El sistema cuenta con estándares de calidad<sup>15</sup> que dan cuenta de estas competencias, en un nivel creciente de complejidad y especialización, y se espera que los estudiantes las desarrollen y las alcancen en cada uno de los grados y niveles educativos. Estos estándares aclaran y precisan las expectativas de comportamiento e incluyen valores sociales e identidad cultural. A través de los mismos se busca garantizar equidad en el aprendizaje y, al mismo tiempo, ofrecer herramientas para la planificación y ejecución de los proyectos escolares.

■ 15. Los Estándares Básicos de Competencias formulados, orientan, entre otros aspectos, a las instituciones educativas a definir los planes de estudio por área y por grado, buscando el desarrollo de competencias en el tiempo, permitiendo un progreso educativo

Los estudiantes son evaluados con base en estos estándares, lo que permiten medir los avances en sus procesos de aprendizaje y establecer acciones que contribuyan a cualificar el desempeño escolar de niños, niñas y jóvenes. La evaluación de los estudiantes forma parte del Sistema de Evaluación de la Educación, un sistema de monitoreo sostenido del desarrollo de áreas elementales que permite medir la pertinencia de los conocimientos adquiridos y formular acciones con base en los resultados para garantizar la calidad de la educación. Dicho sistema también cuenta con herramientas para medir la idoneidad de: i) los docentes y directivos docentes, ii) aspirantes a docentes y directivos docentes, iii) funcionamiento, características y condiciones de los establecimientos educativos del país.

#### *a. Sistema de Evaluación de la Educación*

El análisis de los resultados evaluativos ha orientado la toma de decisiones de las políticas de calidad educativa, con miras a alcanzar las metas establecidas o a proponer nuevas políticas que reformulen las existentes.

En consecuencia, los agentes educativos cuentan con elementos que les permiten apreciar, estimar y emitir juicios sobre cómo van y qué decisiones pueden tomar, es decir, cuentan con información para formular estrategias y asignar recursos. También pueden focalizar acciones y realizar comparaciones, dentro y fuera del aula, que les permitan ponderar la situación particular de cada estudiante o establecimiento educativo según las características zonales (rural o urbana), sectoriales (oficial o privada), culturales y étnicas (indígenas, afro descendiente, raizales y ROM), e incluso, pueden establecer comparaciones con otras regiones o con el nivel nacional, en los casos en que se pueda referenciar.

#### *b. Evaluación de Estudiantes*

La evaluación de estudiantes tiene como propósito determinar en qué medida el sistema educativo está posibilitando que los estudiantes alcancen los estándares asociados a los aprendizajes que se espera logren durante su paso por la escuela.

Los directivos y docentes de los establecimientos educativos deben fijar los criterios de evaluación escolar en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) con los cuales identifiquen claramente, por mes y por año, el estado de avance en el que se encuentran sus estudiantes y los grupos, por cada grado, en relación con los estándares básicos de competencias y los objetivos

de aprendizaje trazados en el PEI. La evaluación en el aula debe ser continua, permanente, integral, flexible y abierta, lo que impone transformación en la manera en que el docente, el directivo docente y quienes hacen parte del establecimiento educativo, implementan acciones de enseñanza y aprendizaje. El análisis y observación del proceso en sí mismo, su resultado parcial y total, además de los factores que lo intervienen, son la base fundamental para tomar decisiones de promoción y cualificación del aprendizaje de los estudiantes en cada grado y nivel, con miras a que alcancen mejores desempeños y puedan asumir los retos que les impone la sociedad.

De otra parte, las evaluaciones externas nacionales (Pruebas Saber y de Estado) e internacionales (PISA, TIMMS, SERCE, ICCS, entre otras), permiten verificar la calidad educativa, no sólo en torno a los parámetros internos sino en relación con los establecidos en otros países de Latinoamérica y del resto del mundo.

El siguiente cuadro recoge todos los procesos de evaluación a estudiantes que se implementan en Colombia:

Tipo	Proceso	Medio para su aplicación	Período de aplicación	Responsable
Evaluación para estudiantes	Evaluación en el aula	Instrumentos y metodología adoptada por el establecimiento educativo, según el PEI <sup>16</sup>	Durante el año escolar	Establecimiento educativo
	Descriptores para el nivel de Preescolar	Instrumento nacional con ajustes en algunas variables según particularidades de la población y la región	Dos veces al año, al empezar y culminar el calendario escolar	Secretarías de educación y establecimientos educativos
	Evaluación para el nivel de Básica, (primaria y secundaria)	Pruebas SABER para quinto grado	Mínimo cada tres años	ICFES
		Pruebas SABER para el grado noveno	Mínimo cada tres años	ICFES
	Evaluación para el ingreso a la educación superior	Pruebas de Estado	Anual para cada calendario escolar	ICFES <sup>17</sup>
	Evaluaciones internacionales para alumnos	Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA)	Cada tres años	OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
		Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMMS)	Cada tres años	IEA (International Association for the Evaluation of the Educational Achievement)
		Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) <sup>18</sup>	No hay un período definido	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO en colaboración con los Ministerios y las Secretarías de Educación de los países participantes
		Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana de la Asociación Internacional de Evaluación del Logro Educativo (ICCS)	No hay un período definido	Consortio Internacional conformado por tres organizaciones: El Consejo Australiano para la Investigación Educativa (ACER), la Fundación Nacional para la Investigación Educativa (NFER) y el Laboratorio de Pedagogía Experimental (LPS) en Roma, con la participación del Centro de Procesamiento Informático de la Asociación Internacional para la Evaluación del Logro Educativo (IEA)

16. Proyecto Educativo Institucional.

17. Incluye la prueba especializada en inglés con base en estándares internacionales europeos.

18. El LLECE desarrolló a finales de la década de los noventa el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo, que es un antecedente directo del SERCE.

### c. Auto evaluación del Establecimiento Educativo

La auto evaluación es un proceso autónomo y colectivo, que se basa en la reflexión y el análisis metódico de la implementación del proceso escolar y los resultados de esa labor, en relación con las metas y los objetivos formulados en el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Sus resultados constituyen una fuente importante de información que sustenta la formulación de planes de mejoramiento y de planes de apoyo al mejoramiento, realizados por los establecimientos educativos y las secretarías de educación, respectivamente.

Lo anterior le implica al establecimiento diagnosticar componentes de gestión, tales como directivos, administrativos, financieros, pedagógicos y comunitarios. Esta visión integral requiere de la acción coordinada de los diversos estamentos de los establecimientos y de la secretaría de educación, así como la participación activa de los padres de familia y los sectores relacionados.

### d. Evaluación de Docentes y Directivos

La evaluación a docentes y directivos docentes es una herramienta fundamental a la hora de diseñar las acciones de mejoramiento que deben implementar los establecimientos educativos y las secretarías de educación y constituye un insumo para los establecimientos de educación superior que se encargan de la formación docente. De acuerdo con las diferentes normas que regulan el sector educativo, existen las siguientes modalidades de evaluación<sup>19</sup>:

- **Evaluación para el ingreso (concurso de méritos):** Los aspirantes a los cargos de docente y directivo docente del sector oficial, sólo podrán ocupar, en propiedad, las vacantes definitivas una vez superado el concurso de méritos que se convoque para el efecto, incluyendo el periodo de prueba. Este proceso comprende la evaluación de aptitudes, competencias básicas, experiencia, relaciones interpersonales y condiciones personales de los inscritos. Se puede realizar cada año, verificando la pertinencia de su aplicación según las vacantes disponibles. Una vez

■ 19. Esto se encuentra regulado en el Estatuto Docente regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 y el Estatuto de Profesionalización Docente establecido por el Decreto 1278 de 2002, y ha sido tomado de la Subdirección de Estándares y Evaluación del Ministerio de Educación Nacional.

realizado, se establece la lista de elegibles, vigente por dos años, para garantizar disponibilidad en futuras vacantes.

- **Evaluación del período de prueba:** Esta evaluación confirma la idoneidad y capacidad de los nombrados y la realizan al final de cada año académico los docentes y directivos docentes que ejercieron durante un período no inferior a cuatro meses las funciones del cargo para el cual fueron nombrados como resultado de concurso de méritos. Si dentro del mencionado año escolar no se alcanzaron los cuatro meses establecidos en la reglamentación respectiva, el candidato deberá esperar hasta finalizar el siguiente año escolar para cumplir con este requisito. Los responsables de su aplicación son la Secretaría de Educación y sus establecimientos educativos. Los instrumentos de evaluación se diseñan a nivel nacional pero se incluyen variables que contemplan las características particulares de la región y la población. Vale la pena reiterar que luego del concurso para el ingreso, la aprobación de la evaluación del periodo de prueba es el requisito indispensable para ser nombrado en propiedad en un cargo público docente o directivo docente.
- **Evaluación anual de desempeño:** Tiene como fin establecer el cumplimiento de las funciones y responsabilidades por parte del docente o directivo docente. La realizan al finalizar cada año escolar quienes hayan ejercido el cargo durante un período mayor a tres meses. Para los docentes será aplicada por el rector o director del establecimiento, y para los directivos docentes la aplicará el superior jerárquico del directivo. Al igual que con la evaluación del período de prueba, los instrumentos de se diseñan a nivel nacional pero se incluyen variables que contemplan las características particulares de la región y la población.
- **Evaluación de competencias (ascenso):** Es una prueba nacional aplicada por la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>20</sup>, a través de las entidades territoriales y sus respectivas secretarías de educación, a los docentes y directivos docentes inscritos en el escalafón que de manera voluntaria quieran presentarla y hayan cumplido al menos tres años de servicio en un nivel del esca-

■ 20. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

lafón. Se lleva a cabo cuando la entidad territorial lo considere necesario, pero entre una y otra no puede transcurrir un tiempo mayor a seis años. Esta evaluación determina los ascensos o cambios de grado en el escalafón docente, y permite establecer si el crecimiento profesional del docente cumple con los avances necesarios para el ejercicio del cargo.

#### *e. Pertinencia de la Educación*

Con el propósito de brindar no solo una educación de calidad, sino asegurarle a los estudiantes mejorar sus condiciones de vida y garantizarle al país una mayor competitividad, es fundamental visualizar que la educación no es solamente un factor de equidad, sino un generador de competitividad. Los estudiantes deben encontrar en el sistema educativo la respuesta a sus necesidades de formación, lo que se pueda traducir en una futura vinculación laboral, satisfaciendo las más necesidades tanto de las sociedades, como del sector productivo. Todo esto se logra mediante el fortalecimiento del desarrollo de las competencias laborales, facilitando la movilidad de los estudiantes entre los diferentes niveles de formación y entre el sistema educativo y el mercado laboral, y fortaleciendo y fomentando la educación técnica y tecnológica. Adicionalmente, es fundamental reconocer que para que los estudiantes se desempeñen deben dominar el inglés y hacer un uso apropiado de nuevas tecnologías; para lo que es importante que se consoliden proyectos de promoción del bilingüismo, y uso y apropiación de las tecnologías de la información y comunicación - TIC -.

Además, para atender en forma adecuada a las diversas poblaciones escolares, el sistema educativo colombiano contempla unos programas educativos denominados no tradicionales que utilizan diferentes metodologías de enseñanza (por ejemplo, televisión, modelos educativos flexibles ó tutorías). Estas metodologías resultan pertinentes al ser adaptables al entorno y a las necesidades de los estudiante, y su flexibilidad permite "acercar la escuela a los niños".

A continuación se presenta un cuadro resumen de los diferentes modelos pedagógicos que se encuentran sistematizados en la actualidad:

Modelo	Nivel	Grados
Preescolar escolarizado y no escolarizado	Preescolar	Transición (grado obligatorio de preescolar)
Escuela Nueva	Básica primaria (1 a 5 grado)	Básica primaria (1 a 5 grado)
Escuela Nueva Costa Pacífica		
Círculos de Aprendizaje		
Aceleración del Aprendizaje		2 o 3 últimos grados de primaria
Postprimaria	Básica secundaria (6 a 9 grado)	Básica secundaria (6 a 9 grado)
Telesecundaria		
Educación media con profundización en educación para el trabajo	Educación media (10 y 11 grado)	Educación media (10 y 11 grado)
Modelo de educación Media Académica - MEMA		
Etnoeducación	Preescolar, básica y media	Preescolar básica y media
Grupos Juveniles Creativos	Básica secundaria y media (Decreto 3011)	Educación básica secundaria y media (6 a 11 grado)
Sistema de Aprendizaje Tutorial - SAT		Básica secundaria y media Ciclo 3: 6° y 7° - Ciclo 4: 8° y 9° Ciclo 5: 10° - Ciclo 6: 11°
Servicio Educativo Rural - SER		Básica primaria, secundaria y media - Ciclo 1 hasta 3° y áreas básicas <sup>21</sup> .
Educación Continuada CAFAM		

Además de los anteriores, existen programas de educación para adultos y programas de educación especial, para personas con necesidades educativas especiales<sup>22</sup>.

21. El primer ciclo, Destrezas, cubre los grados 1°, 2° y 3°; el segundo, Fundamental, los grados 4° y 5° y el tercer ciclo, Complementario, 6° y 7°. Áreas básicas, corresponde a 8° y 9°

22. Ver Portafolio de ofertas educativas. Ministerio de Educación Nacional 2006. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-35425.html>



## Segunda parte

### La labor del secretario de educación, clave para lograr una efectiva prestación del servicio educativo

#### A. La Secretaría de Educación y el papel del secretario

La operación descentralizada del sector educativo implica que el escenario en el que se desarrolla la gestión del servicio educativo en la entidad territorial sea la Secretaría de Educación. El nivel de autonomía de cada Secretaría de Educación depende de si su entidad territorial está o no certificada<sup>23</sup>.

De acuerdo con la ley<sup>24</sup> corresponde a los departamentos, distritos y municipios certificados dirigir, planificar, organizar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media. Para cumplir con esta tarea las secretarías de educación deben administrar los recursos que les transfiere la Nación, los recursos adicionales y los recursos propios, así como administrar, los establecimientos educativos oficiales con la respectiva planta de personal.

#### 1. Competencias y Responsabilidades

Las labores de las Secretarías de Educación se pueden agrupar en funciones de política y planeación, de inspección y vigilancia y de administración. En el marco de esta clasificación sus responsabilidades y competencias dependen de si se trata de entidades territoriales certificadas o no. En el caso de los municipios no certificados, son los departamentos los responsables del servicio educativo y de la administración de los recursos. Los municipios no certificados sólo pueden administrar y distribuir los recursos de calidad y de alimentación que reciben a través del Sistema General de Participaciones y por supuesto los recursos propios que destinan para educación.

■ 23. En la actualidad, y en virtud de la ley, son entidades territoriales certificadas los departamentos, los distritos y los municipios que a finales de 2001 contaban con más de 100 mil habitantes. Las nuevas entidades que se certifiquen tendrán que cumplir lo estipulado en el Decreto 3940 de 2007 y 2700 de 2005.

24. Ley 715 de 2001.

## FUNCIONES DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACION

	De política y planeación	De inspección y vigilancia	De administración
ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS	<p>Establecer las políticas, planes y programas de educación. Organizar el servicio educativo conforme a las normas respectivas. Diseñar y poner en marcha las acciones que se requieran para mejorar la eficiencia, la calidad y la cobertura de la educación. Prestar asistencia técnica a los municipios no certificados, para mejorar su capacidad en la prestación del servicio educativo. Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos.</p>	<p>Supervisar el servicio educativo prestado por entidades oficiales y privadas. Dirigir la evaluación de calidad de la educación y el servicio educativo en su territorio. En el caso de los departamentos esto incluye a los municipios no certificados bajo su jurisdicción</p>	<p>Realizar los concursos departamentales, distritales y de los municipios certificados para el personal docente y directivo docente. Realizar los traslados de docentes, a que haya lugar, en los establecimientos educativos de su jurisdicción Planear las acciones de capacitación y aplicar los incentivos y sanciones correspondientes a las instituciones educativas. Establecer un sistema departamental, distrital o municipal de información. Consolidar y analizar información y remitirla al Ministerio para integrarla al sistema de información del sector educativo. Aprobar la creación y funcionamiento de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano.</p>
ENTIDADES TERRITORIALES NO CERTIFICADAS	<p>Ejecutar las políticas departamentales de educación.</p>	<p>Contribuir en el desarrollo y aplicación de las funciones de inspección y vigilancia que realizan otros niveles de gobierno.</p>	<p>Realizar en coordinación con el departamento los traslados de docentes, a que haya lugar, en los establecimientos educativos de su jurisdicción. Administrar y distribuir los recursos de calidad y alimentación escolar del Sistema General de Participaciones. Participar, con recursos propios, en la financiación de infraestructura, calidad o dotación del servicio educativo. Suministrar la información referente al servicio educativo prestado en su jurisdicción al departamento y la Nación. Cumplir la normatividad vigente en el marco de su competencia atribuida por ley o en ejercicio de la delegación que realice el respectivo departamento.</p>

## 2. La Secretaría de Educación y el Trabajo Interinstitucional

La interacción exitosa con otras entidades es fundamental para garantizar las condiciones adecuadas de prestación del servicio educativo en los establecimientos educativos y para cumplir las metas en cobertura, calidad, y eficiencia.

El siguiente cuadro recoge una síntesis de las relaciones interinstitucionales más importantes que deben gestionarse con diferentes entidades para fortalecer la prestación del servicio educativo.

Instancia o entidad	Relaciones funcionales o coordinación de tareas
<p>Gobernadores y Asambleas Departamentales Alcaldes y Concejos Municipales y Distritales</p>	<p>El Gobernador/Alcalde es el jefe de la administración, como tal designa a su gabinete y dentro de éste al Secretario de Educación. Entre sus funciones más importantes se encuentra la formulación del Plan de Desarrollo, el Presupuesto Plurianual de Inversiones y los proyectos anuales de presupuesto, que deben ser elaborados con el apoyo de sus equipos sectoriales.</p> <p>Respecto a las funciones de política y planeación, la Asamblea / Concejo adopta el Plan de Desarrollo y como parte de éste el Plan Plurianual de Inversiones, así como los presupuestos anuales de rentas y gastos, que tienen origen en los planteamientos que cada sector prepara e incorpora en los mismos. Estos instrumentos incluyen globalmente los proyectos para el sector educativo, a partir de los cuales la Secretaría de Educación, en cabeza del Secretario, tiene la responsabilidad de desarrollar el Plan Sectorial de Educación, conforme a los lineamientos generales determinados en el Plan de Desarrollo y las inversiones y gastos previstos en el presupuesto.</p> <p>Al igual que las Asambleas en el nivel departamental, el Concejo en el ámbito municipal emite conceptos sobre la ejecución de programas, proyectos y obras del sector educativo que no estén incluidos en el plan anual de inversiones y que provienen de propuestas elaboradas por las secretarías.</p> <p>La Asamblea/ Concejo reglamenta las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial, por lo que la Secretaría de Educación debe sujetarse en el desarrollo de sus funciones a los lineamientos definidos por dicha corporación.</p> <p>Acorde con lo anterior, la Asamblea/ Concejo realiza control político a la administración en la gestión y desarrollo de sus proyectos y en la ejecución del presupuesto respectivo.</p> <p>Eventualmente y de acuerdo con el desarrollo del sector, el Secretario de Educación puede ser citado para que explique determinados aspectos de su gestión ante dichas corporaciones.</p>
<p>Secretaría de Planeación</p>	<p>Una de las labores más importantes en la administración pública está relacionada con la planificación de actividades futuras y la consecuente obtención de recursos económicos. Para coordinar esta labor existen las secretarías de planeación, que asesoran a las demás instancias administrativas y realizan el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que se debe presentar a la Asamblea o Concejo. Este Marco constituye un proyecto de presupuesto, y debe contener, entre otras, el Plan Financiero y las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.</p> <p>Para poder realizar las actividades que la Secretaría de Educación haya planeado, es fundamental la coordinación con la Secretaría de Planeación, quien mantiene el direccionamiento estratégico de la entidad, maneja la información, consolida la evalua-</p>

Instancia o entidad	Relaciones funcionales o coordinación de tareas
	<p>ción por resultados y propende porque los proyectos propuestos para el sector educativo queden debidamente aprobados en el Presupuesto Anual de la entidad<sup>25</sup>, así como su adecuada gestión a través del Banco de Programas y Proyectos.</p> <p>Otros asuntos de la gestión educativa, como lo referente a construcción y mantenimiento de instalaciones requieren asesoramiento de esta instancia para articularlo con las proyecciones de crecimiento y desarrollo de la entidad. De otra parte, esta Secretaría es la responsable de consolidar la información de calidad y alimentación para remitir informes al Departamento Nacional de Planeación, por lo tanto es necesario coordinar la entrega de información oportuna a la secretaría para conocer el uso de estos recursos y direccionar políticas que permitan la concurrencia de esfuerzos para un fin común.</p>
Secretaría de Hacienda	<p>Para todos los asuntos presupuestales debe existir una coordinación continua con esta Secretaría, en especial para el análisis del financiamiento del sector. El Sistema Presupuestal de la entidad territorial determina las posibilidades de ejecutar los proyectos de una Secretaría de Educación y en él deben estar contemplados asuntos del sector como los recursos de la Secretaría y las apropiaciones para cada Fondo de Servicios Educativos en los establecimientos educativos a su cargo<sup>26</sup>. La normatividad sobre fijación de presupuestos es de conocimiento de la Secretaría de Hacienda. Así mismo, durante las vigencias fiscales, la Secretaría de Hacienda brindará soporte en lo relativo a la administración y uso de los recursos económicos.</p>
Otras secretarías	<p>En todas aquellas tareas que adelante la Secretaría de Educación pero que tengan conexión con la órbita de trabajo de otra Secretaría, se deben realizar acciones conjuntas. Así, por ejemplo, la política nacional impulsa iniciativas como el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (Sinfac), el Plan Nacional de Cultura y Convivencia, y el fortalecimiento de la política de cultura ciudadana, entre otras, que necesariamente involucran al sistema educativo, pero que requieren la intervención coordinada de diversas entidades.</p> <p>Sucede lo mismo con la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva que establece seis líneas de acción, cada una de las cuales requiere coordinación intersectorial e interinstitucional<sup>27</sup>.</p> <p>Los procesos de educación ambiental son interdisciplinarios por su naturaleza. En tal sentido la Política Nacional de Educación Ambiental del año 2002, que fija la obligatoriedad de los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) cuyo propósito es "Incorporar la dimensión ambiental en los currículos educación formal, preescolar, básica y media", señala que la planeación y elaboración de estos planes exige el concierto de diversas entidades que aporten al proceso educativo.</p> <p>Así mismo, el levantamiento de inventarios y la evaluación técnica de las instalaciones educativas, exige la configuración de un equipo de trabajo interdisciplinario "que deberá estar constituido por personas con conocimientos en construcción de edificaciones, instalaciones eléctricas, e instalaciones hidráulicas y sanitarias, o con personal que se capacite para el efecto. Para ello se podrá contar con funcionarios departamentales o municipales relacionados con el tema"<sup>28</sup>.</p>
Oficinas Jurídicas	<p>Si la Secretaría de Educación no cuenta con oficina jurídica propia, debe acudir a las oficinas jurídicas de las otras instancias de la Alcaldía para recibir conceptos sobre asuntos legales y realizar procesos contractuales ajustados a la normatividad nacional.</p>

■ 25. La Ley 819 regula lo relativo a los "marcos fiscales de mediano plazo". Por su parte, el Decreto 111 de 1996 compila las leyes que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y establece que "Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial".

26. Ley 715 de 2001, art. 14.

27. Política nacional de salud sexual y reproductiva, 2003, Capítulo 7.2.

28. Ministerio de Educación Nacional. Guía No. 20: Organización y administración de bienes muebles e inmuebles de los establecimientos educativos. Pag. 16.

### 3. La Secretaría de Educación y sus Relaciones Interinstitucionales

Aunque no existe una regulación específica sobre el trabajo interinstitucional, es importante establecer alianzas de trabajo para maximizar recursos y crear sinergias que, por ejemplo, faciliten la inclusión de poblaciones en situación de vulnerabilidad, establezcan programas de atención integral a la primera infancia, generen programas de formación en convivencia y competencias ciudadanas y, en general, complementen los recursos y esfuerzos que se realizan desde los establecimientos educativos para garantizar el acceso y la calidad educativa. Algunas de las entidades con las cuales se requiere hacer alianzas son las siguientes:

Entidad	Coordinación de tareas
ICBF	<p>La implementación, seguimiento y evaluación de la política de atención integral a la primera infancia le corresponde al ICBF en coordinación con otras entidades, entre ellas las secretarías de educación. Por esto, en todos los temas que tienen que ver con la educación de la primera infancia, es indispensable establecer puentes con las oficinas regionales del ICBF.</p> <p>De igual manera, para realizar algunos trabajos específicos con ciertas poblaciones, como la atención a niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales, se deben acordar alternativas de educación con ICBF, el Ministerio de Protección Social o los gobiernos locales<sup>29</sup>.</p> <p>Así mismo, el ICBF constituye un aliado imprescindible en los esfuerzos que se realicen en materia de alimentación escolar y en el desarrollo de programas específicos, como el Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz.</p>
Acción Social	<p>Las acciones educativas que se adelantan en la entidad territorial con poblaciones desplazadas y víctimas de la violencia, deben realizarse de forma concertada con los programas que adelanta Acción Social para la atención de estas poblaciones, entre los cuales se destaca el Programa Familias en Acción.</p>
Consejos Ambientales y Corporaciones Autónomas Regionales	<p>El Decreto 1743 de 1994 garantiza la participación de las secretarías de educación en los consejos ambientales de su entidad territorial, señala que recibirán asesoría de las corporaciones autónomas regionales para fijar los lineamientos curriculares de educación ambiental, y dice que deben coordinar las políticas y acciones en Educación Ambiental que propongan las entidades gubernamentales de su jurisdicción.</p>
Defensoría del Pueblo y Personerías	<p>Todo lo referente a educación en derechos humanos, requiere acciones conjuntas con las personerías, la Defensoría del Pueblo y otras instancias especializadas, como veedurías y contralorías.</p>

29. Resolución 2565 de 2003, del Ministerio de Educación Nacional.

Entidad	Coordinación de tareas
Otras instancias del sector educativo	<p>La Secretaría de Educación debe tener una relación cercana con todas las instancias encargadas de la prestación del servicio educativo. En este sentido, debe dirigir el Comité Territorial de Capacitación de Docentes, en el que se incorporarán de manera permanente "representantes de las universidades, de las facultades de educación, de las escuelas normales superiores y de los centros especializados en investigación educativa, con sede o influencia en la respectiva entidad territorial y del correspondiente centro experimental piloto del organismo que haga sus veces"<sup>30</sup>.</p> <p>Así mismo, debe ejercer el control interno de los Fondos de Servicios Educativos y brindar asesoría financiera, presupuestal y contable a las instituciones educativas oficiales<sup>31</sup>.</p> <p>Igualmente, le corresponde establecer alianzas estratégicas con las universidades, los empresarios y el sector salud, entre otros, para que concurran en el logro de las metas de la política educativa territorial.</p>

#### 4. Políticas, Planes y Programas

El trabajo del Secretario de Educación debe desarrollarse de manera coherente y coordinada con las políticas, objetivos y metas establecidos por todos los niveles de gobierno (departamental y municipal) y del nivel nacional, éstos se expresan en la normatividad nacional sobre el tema y en el Plan Nacional de Desarrollo, analizado y aprobado por el Congreso Nacional<sup>32</sup>.

En coordinación con lo anterior y de acuerdo con las necesidades educativas locales, los gobiernos departamentales, distritales y municipales pueden elaborar planes de desarrollo educativo o planes sectoriales de educación, en el marco del Plan de Desarrollo aprobado por las asambleas departamentales y los concejos, respectivamente.

Para ello, como primera medida, el Secretario de Educación necesita conocer y analizar la situación de la educación en su entidad territorial. Con base en la información disponible es necesario elaborar un diagnóstico, que permita visualizar y dimensionar los problemas detectados y, a partir del mismo, establecer las políticas, diseñar las estrategias e implementar los programas que le permitan resolverlos. Lo anterior deberá verse reflejado en su Plan Sectorial de Educación.

■ 30. Decreto 709 de 1996.

31. Véase; Decreto 992 de 2002.

32. El Ministerio de Educación Nacional cuenta con el documento Guía 27 Gestión estratégica del sector. Orientaciones e instrumentos. MEN. En dicho documento, así como en la cartilla 2 de esta serie, se amplían los aspectos relacionados con la gestión del sector educativo.

En consecuencia, deberá definir los objetivos y las metas, medibles y alcanzables, que den cuenta del cumplimiento de los mismos, así como estimar el presupuesto necesario para desarrollar dicho Plan.

A partir de esa formulación es necesario establecer con qué recursos cuenta, cómo administrarlos y cómo desarrollar el trabajo. Así mismo, es importante identificar los riesgos posibles que puedan darse para establecer mecanismos de prevención que permitan atender oportunamente cualquier situación o circunstancia que se presente.

Para cerrar el ciclo, es importante y necesario realizar el seguimiento y la evaluación, toda vez que permiten la valoración y análisis de la implementación del Plan, con lo cual se espera obtener información de las estrategias que funcionaron o no, en relación con los objetivos y metas propuestos, sobre las cuales se deberán establecer acciones correctivas que permitan el mejoramiento continuo y el establecimiento de nuevos retos que pueden conllevar a la reformulación del Plan.

Este Plan se formula para cada período de gobierno y el seguimiento y evaluación del mismo, realizados anualmente por parte de la administración, serán la base del informe que el Secretario presente al finalizar su periodo y que contendrá de manera general los resultados de su gestión.

Aparte de planear, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar su Plan Sectorial, el Secretario de Educación tiene asignados indicadores de gestión<sup>33</sup>, por cada eje de política, que permiten evaluar su desempeño en el cargo y la gestión de la Secretaría, con miras a la rendición de cuentas.

A partir de lo anterior resulta claro que un componente fundamental para organizar el trabajo es la planeación, la cual permite guiar las decisiones futuras del Secretario, orientando sus acciones para lograr los objetivos y metas propuestos.

La planeación se concreta en los planes, programas y proyectos que permiten organizar y desarrollar una buena gestión, con criterios de eficiencia, eficacia, equidad y calidad.

33. En la cartilla 2 de esta serie, se amplían los aspectos relacionados con los indicadores.

## B. Los secretarios y el Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) ofrece servicios que utilizados de manera eficiente y complementaria constituyen un apoyo significativo a la gestión educativa. Estos servicios se prestan directamente a las Secretarías de Educación y están orientados a mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad de todo el sistema educativo, lo que permite, en particular, mejorar el servicio educativo prestado en cada establecimiento.

Para garantizar que los beneficios derivados de estos servicios lleguen de manera efectiva a los establecimientos educativos, el Ministerio de Educación Nacional debe interactuar permanentemente con el Secretario. A continuación se presenta un cuadro resumen de los servicios que ofrece el Ministerio<sup>34</sup>.

### SERVICIOS QUE LE OFRECE EL MEN A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

Definición de políticas y normatividad	<p>El Ministerio genera la política sectorial y la reglamentación para orientar la educación en los niveles de preescolar, básica, media y superior.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>Promover, mediante la formulación de propuestas de regulación (reformas de la Constitución o de la ley), de reglamentación (decretos, resoluciones), o la emisión de orientaciones (directivas, circulares y conceptos), los mecanismos que permitan realizar el adecuado cumplimiento de los principios y mandatos de la Constitución, de la ley y de las políticas del gobierno.</p>
Distribución y seguimiento de recursos financieros	<p>El Ministerio distribuye los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, la Ley 30, la Ley 21 y otros recursos adicionales, de acuerdo con las metodologías establecidas para ello. Sobre estos recursos el Ministerio realiza el seguimiento a su ejecución.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>Asegurar los recursos financieros para la prestación del servicio educativo en a las entidades territoriales e instituciones públicas de educación superior.</p>
Desarrollo de proyectos	<p>Son iniciativas del Ministerio de Educación dirigidas a las entidades territoriales para garantizar la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad de la educación y la eficiencia del sector educativo.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>Contribuir con el cumplimiento de las metas definidas a través de las políticas educativas del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes Sectoriales de Educación de las entidades territoriales.</p>

■ 34. Tomado del Sistema Integrado de Gestión del Ministerio de Educación Nacional - 2007.

Asistencia técnica	<p>Es el servicio de apoyo que proporciona el Ministerio a las entidades territoriales certificadas para contribuir con el mejoramiento de la prestación del servicio educativo.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>Fortalecer la capacidad de gestión de las entidades territoriales de manera coherente con las políticas del nivel nacional y territorial.</p>
Suministro y divulgación de información	<p>El Ministerio divulga y comunica al público la información generada en cumplimiento de sus objetivos institucionales de acuerdo con la normatividad vigente, atendiendo los requerimientos de información de los ciudadanos, a través de los diferentes medios de comunicación institucionales y masivos.</p> <p><b>Objeto</b></p> <p>Informar al público acerca de la evolución del sector educativo, a través de información estadística, indicadores, publicaciones, eventos y noticias para poner a disposición de la sociedad, las autoridades y los agentes del sector educativo, información veraz, oportuna y transparente para que se conozca y se haga el seguimiento de los avances de la educación en Colombia y para que se participe en la toma de decisiones colectivas.</p>

### C. Establecimientos educativos

Aunque la responsabilidad de la educación de los colombianos recae en el Estado, la sociedad y la familia, el escenario en el cual ésta se cristaliza como derecho y espacio real de formación es el establecimiento educativo, que debe ser autónomo, responsable e interesado en mejorar permanentemente.

Es en los establecimientos educativos donde los niños, niñas y jóvenes acceden al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a la cultura en general, formándose en los distintos valores de nuestra sociedad. A éstos la sociedad les ha delegado la responsabilidad de que los estudiantes alcancen una serie de competencias al culminar cada nivel o programa que le corresponde. En consecuencia, es el establecimiento educativo el centro de la atención y de la gestión de un Secretario de Educación.

El Secretario de Educación y su equipo de trabajo deben conocer muy bien el entorno educativo y los establecimientos que lo integran. Para esto, deben tener claro dónde están ubicados, cuántos estudiantes tienen, con qué recursos (humanos, físicos y financieros) cuentan, qué otros recursos requieren, qué énfasis educativos ofrecen, qué resultados en calidad han obtenido, entre otros temas. En este contexto, los siguientes son algunos de los aspectos que todo Secretario debe tener en cuenta para realizar sus labores:

- Los docentes, directivos docentes y administrativos deben estar ubicados en forma adecuada para responder a las necesidades de atención educativa de los niños, niñas y jóvenes.

- Los establecimientos educativos deben encontrarse en condiciones adecuadas para la atención de los estudiantes.
- Los educandos deben tener acceso a materiales pedagógicos.

## 1. Planeación Escolar

El ambiente en que se desarrolla el trabajo en cada establecimiento educativo es cambiante y dinámico, situación que debe observar constantemente el Secretario de Educación, a través de su equipo de trabajo, para ofrecer apoyo y orientaciones oportunas y pertinentes, que fortalezcan la gestión educativa desempeñada por aquel. Las dinámicas del mundo contemporáneo le imprimen nuevos retos a la educación, relacionados con el uso intensivo de nuevas tecnologías y nuevas formas de comunicación, así como con el manejo de un segundo idioma, de lenguajes artísticos y étnicos; por lo tanto, las secretarías de educación no pueden ser ajenas a estos procesos.

Las reglas de juego que rigen el actuar de los establecimientos educativos son las que establece la ley y el PEI, el cual fija los principios, fines, estrategias pedagógicas, recursos y reglamento de cada plantel. En este contexto gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos<sup>35</sup>, definidas para cada nivel; introducir asignaturas optativas dentro de las áreas previstas en la ley; adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales; adoptar métodos de enseñanza; y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, en el marco de los lineamientos que defina el Ministerio de Educación Nacional.

Cada establecimiento educativo, a través de sus directivos y docentes, es responsable de la organización, ejecución y control de la prestación del servicio educativo a su cargo, y de la ejecución y evaluación de proyectos de mejoramiento de la calidad educativa. Así mismo, cada establecimiento tiene facultad para definir su identidad y enfoque, que se concretan en su PEI, y debe organizar su plan de estudios alrededor de las áreas fundamentales establecidas para cada nivel y las asignaturas optativas en función del énfasis

■ 35. Ver: Artículo 23 Ley 115 de 1994: "Los grupos de áreas obligatorias y fundamentales que comprenderán un mínimo del 80% del plan de estudios, son los siguientes: Ciencias naturales y educación ambiental. Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia. Educación artística. Educación ética y en valores humanos. Educación física, recreación y deportes. Educación religiosa. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros. Matemáticas. Tecnología e informática". Ver también; Decreto 1860 de 1994. Sobre educación religiosa, Sentencia C 555 de 1994 y Ley 133 de 1994 Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanas, Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Ciudadanía. Ver la Guía del Ministerio de Educación Nacional: (<http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-30973.html>).

sis de su PEI, así como de los lineamientos y estándares curriculares y las características y necesidades regionales. Puede también adoptar métodos de enseñanza para cumplir los objetivos del proyecto pedagógico, introducir actividades deportivas, culturales y artísticas, y establecer las bases para lograr una sana convivencia entre sus miembros.

## 2. Comunidad Educativa y Gobierno Escolar

La comunidad educativa está conformada por todas las personas que tienen alguna relación con los establecimientos educativos, y la normatividad nacional le confiere a cada una de esas personas una serie de derechos y responsabilidades para participar en la definición de los PEI y en el adecuado desempeño de la vida escolar.

Todos los establecimientos educativos deben mantener informada a su respectiva comunidad para permitir su participación seria y responsable en las decisiones de carácter financiero, administrativo y técnico-pedagógico. Para ello, existen diversas formas e instancias de participación, que se presentan en la siguiente tabla:

Actores	Definición	Forma de participación
Estudiantes	Los estudiantes se conciben como el centro de toda la actividad educativa.	Debe haber un representante de los estudiantes <sup>36</sup> en el consejo directivo de cada establecimiento y un personero de grado 11º, elegido por los estudiantes para promover sus derechos y deberes.
Egresados	Los ex alumnos del establecimiento educativo.	Para ejercer su participación podrán conformar una asociación de ex alumnos que realice actividades y que elija a un representante para el consejo directivo del establecimiento. De no haber asociación de ex alumnos, el representante será propuesto por una organización que los aglutine.
Padres de familia	En el contexto de la normatividad educativa la expresión "padres de familia" comprende a los padres y madres de familia, así como a los tutores, a quienes ejercen la patria potestad o a los acudientes debidamente autorizados.	Tienen una serie de derechos y deberes que les permiten conocer y evaluar las alternativas de educación para sus hijos, elegir el tipo de educación que recibirán y participar en el proceso educativo que se desarrolle en el establecimiento seleccionado <sup>37</sup> . En todo establecimiento debe existir una Asamblea General de Padres de Familia,

36. Según el artículo 93 de la Ley 115, éste debe ser de los 3 últimos grados, según el artículo 143 de la misma, debe ser del último grado. Sobre esta inconsistencia, la Corte Constitucional se pronunció así: "corresponde a la justicia ordinaria, en el momento que deba aplicar las normas en un caso concreto, definir cuál de ellas se aplica para resolver la contradicción" Sentencia C-866/2001.

37. Tales derechos y deberes, al igual que las funciones y finalidades de los organismos para la participación de los padres, se encuentran consagrados en el Decreto 1286 de 2005.

Actores	Definición	Forma de participación
		conformada por la totalidad de padres de familia y que debe reunirse al menos dos veces al año, un Consejo de Padres de Familia, integrado por mínimo un (1) y máximo tres (3) padres de familia por cada grado, y puede haber asociaciones de padres familia, constituidas por la decisión libre y voluntaria de los padres.
Educadores	Desarrollan labores académicas directa y personalmente con los estudiantes de los establecimientos educativos en su proceso de formación, enseñanza y aprendizaje.	Los docentes participan en las decisiones escolares a través de dos representantes en el consejo directivo, elegidos por todo el cuerpo docente, en el consejo académico en el que participa un docente de cada área y en las juntas educativas de los diferentes niveles de manera voluntaria.
Directivos docentes	Se trata de los rectores, directores rurales y coordinadores <sup>38</sup> . Desarrollan labores de dirección, planeación, coordinación, administración y supervisión e inspección de los establecimientos educativos.	Los rectores presiden el Consejo Directivo y el Académico y coordinan los órganos del Gobierno Escolar. Además coordinan la realización del PEI con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa. Por otro lado, participan en la selección del personal docente y administran la planta de personal incluyendo actividades de evaluación, seguimiento y sanciones e incentivos <sup>39</sup> .
Personal Administrativo	La planta de personal administrativo de los establecimientos educativos del Estado debe ser establecida por la respectiva entidad territorial.	Podrán participar en las deliberaciones del consejo directivo con voz pero sin voto, cuando éste les formule invitación o a solicitud de cualquiera de sus miembros.

Para su organización administrativa todos los establecimientos educativos deben contar con un gobierno escolar conformado por el rector, el Consejo Directivo y el Consejo Académico<sup>40</sup>.

- *El Consejo Directivo*: Es la instancia directiva, de participación de la comunidad educativa y de orientación académica y administrativa del establecimiento. Está conformado por el rector, dos docentes, un estudiante, un ex alumno y un representante de los sectores productivos organizados en el ámbito local.
- *El Consejo Académico*: Es la instancia superior para participar en la orientación pedagógica del establecimiento y está integrado por el rector, quien lo preside, los directivos docentes y un docente por cada área definida en el plan de estudios.

■ 38. También son directivos docentes los vicerrectores, los directores de núcleo y los supervisores de educación, cargos que no están incluidos en el nuevo escalafón docente.

39. Véase Ley 715 de 2001, art 10.

40. El Decreto 1860 de 1994 regula lo relativo al gobierno escolar.

- *Los Comités Consultivos para el Relacionamiento de la Educación Media con el Sector Empresarial*<sup>41</sup>: Los establecimientos educativos públicos y privados que ofrezcan educación media deben establecer, a través de su gobierno escolar, estos comités que tienen funciones relacionadas con la articulación del sector productivo con la educación media y están integrados por el rector, un representante de los docentes, uno de los estudiantes y dos del sector productivo de la región en donde se ubica el plantel<sup>42</sup>.

### 3. Inspección y Vigilancia

Las funciones de inspección y vigilancia corresponden a las Secretarías de Educación y se ejercen tanto para los establecimientos educativos oficiales como para los privados que presten el servicio público educativo formal y de educación para el trabajo y el desarrollo humano.

Dichas funciones se ejercen para verificar que la prestación del servicio educativo se cumpla dentro del ordenamiento normativo definido en Colombia. En este sentido su objetivo es asegurar que los establecimientos educativos cuenten con las condiciones básicas para el logro del aprendizaje de todos los niños, niñas y jóvenes.

En desarrollo de la tarea de inspección y vigilancia es necesario evaluar la totalidad de los procesos que desarrollan los establecimientos educativos, frente a las normas que deben cumplir. Como resultado de este proceso de evaluación se deben recomendar acciones de mejoramiento y seguimiento y, en caso de existir responsabilidades personales, imponer las sanciones institucionales a que haya lugar.

Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas deben contar con un Reglamento Territorial para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación en su jurisdicción y deben elaborar un plan operativo de inspección y vigilancia con estrategias, metas e indicadores de cumplimiento, actividades, responsables fechas y los recursos requeridos<sup>43</sup>.

■ 41. Véase el Decreto 0400 de 2001.

42. Monitorear el mundo del trabajo, proponer políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la educación y de sus relaciones con el sector empresarial, promover el espíritu empresarial y la creación de empresas, entre otras.

43. El Ministerio de Educación Nacional cuenta con un Instrumento básico para la Evaluación de Establecimientos Educativos con fines de Inspección y Vigilancia (control) que incluye los aspectos que deben ser valorados en los establecimientos oficiales y privados.

Así mismo, la legislación colombiana busca abrir espacios y proporcionar herramientas efectivas para que la ciudadanía pueda participar en el desarrollo de la gestión pública estatal. Para ello, se han creado múltiples canales de participación ciudadana en doble vía: 1) dotan a los ciudadanos de herramientas efectivas para ejercer control y vigilancia sobre las actuaciones de los servidores públicos y 2) se convierten también, en espacios adecuados para realizar rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las autoridades.

En materia educativa, todos los ciudadanos pueden conformar veedurías que establezcan un control sobre todos los aspectos de la gestión educativa. Tales agrupaciones se regirán por las normas y principios que orientan la actividad general del control ciudadano<sup>44</sup>.

Frente a aspectos pedagógicos, técnicos y directivos de la gestión escolar se identifican algunas instancias particulares exclusivas del campo educativo, desde las cuales es posible desempeñar funciones de vigilancia y control. La participación de la comunidad educativa en instancias del Gobierno Escolar es la primera de estas formas, pues busca abrir canales para que los distintos sectores puedan evaluar y participar en el sistema educativo.

Ahora bien, cuando la acción de control detecte una violación del derecho a la educación, puede apelar a los mecanismos judiciales de defensa.

## D. Recursos del sector educativo

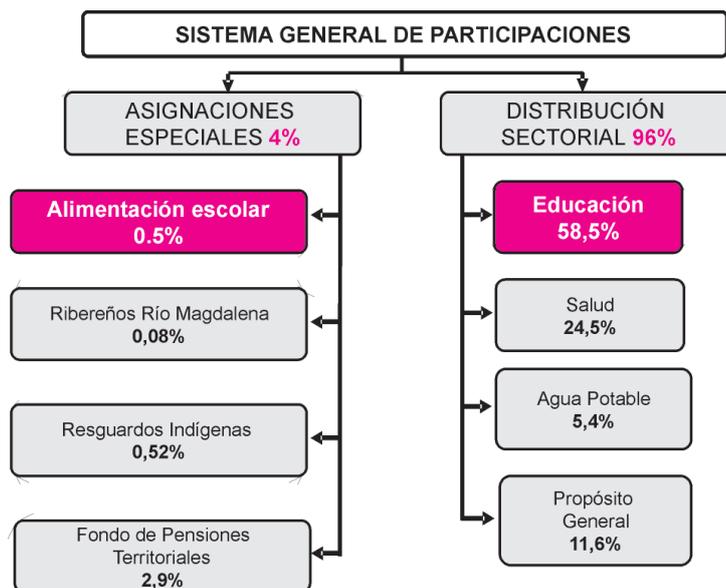
Para hacer efectivo el derecho a la educación en su jurisdicción el Secretario de Educación y su equipo de trabajo deben tener claro con qué recursos cuentan y qué otros recursos requieren. Para el desarrollo de su labor las entidades territoriales cuentan con recursos financieros, humanos y físicos.

### 1. Recursos Financieros

Mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) la Nación transfiere recursos a las entidades territoriales para la financiación de los servicios de salud, educación y otros definidos como propósito general. Estas transferencias son la principal fuente de ingresos de las entidades territoriales.

■ 44. Ley 134 de 1994, Artículo 100 y Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

La Ley 715 de 2001, que define y regula los recursos y las competencias necesarias para la prestación de los servicios, establece que las participaciones se dividen en dos componentes centrales: *asignaciones especiales*, que representan el 4% de los recursos, y *distribuciones sectoriales*, que suman el 96% del total. Estas asignaciones se distribuyen como aparece en la siguiente gráfica:



La Ley establece que para financiar la prestación del servicio educativo el gobierno central debe distribuir cada año entre departamentos, municipios y distritos los recursos para alimentación escolar y la participación para educación. Así mismo, establece que los criterios que deben regir la distribución de la participación en educación son:

1. **Población atendida.** La Nación deberá tener en cuenta el número de alumnos matriculados en el sistema educativo y definir cada año el valor que reconocerá para cada uno de ellos. Este valor se calculará con base en una tipología establecida por el Ministerio de Educación Nacional, atendiendo características en la prestación del servicio según niveles, zonas y modalidades, estableciendo la asignación por alumno.

Así, la asignación por alumno, multiplicado por la matrícula del año inmediatamente anterior correspondiente, dará como resultado el monto de la participación por población atendida.

2. **Población por atender en condiciones de equidad.** Para incentivar que las entidades territoriales incorporen más niños, niñas y jóvenes al sistema educativo se deberá tener en cuenta la cantidad de población en edad

escolar que no está asistiendo a la escuela. Hasta el momento, la distribución de estos recursos se ha realizado con base en el incremento real de la cobertura multiplicada por una asignación por niño, calculada como un porcentaje de la asignación por alumno atendido.

**3. Equidad.** Así mismo, se deberá tener en cuenta el nivel de pobreza de cada entidad territorial reconociendo mayores recursos a aquellas entidades con altos niveles de pobreza. Este residual se distribuye de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Los distritos, municipios y departamentos recibirán anualmente 12 giros, de los cuales uno corresponde a la última doceava parte del SGP de la vigencia anterior y los giros restantes a las once doceavas partes del Sistema General de Participaciones de la vigencia actual.

Los recursos de la participación para educación se desagregan así:

Concepto de asignación	¿Quién recibe estos recursos?	Consideraciones generales
Prestación del servicio	Distritos, municipios certificados y departamentos (a nombre de sus respectivos municipios no certificados y corregimientos departamentales).	<p>Estos recursos son transferidos a las entidades territoriales certificadas e incluyen las asignaciones por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población Atendida (para financiar la prestación actual del servicio), con lo que las entidades territoriales pueden: cubrir gastos de personal docente y gastos administrativos dentro de los límites legales, financiar contratos de prestación del servicio, atender los costos de los ascensos en el escalafón, cubrir gastos de infraestructura, así como de calidad.</li> </ul> <p>Dentro de estos recursos se incluye un porcentaje de Cuota de Administración destinados exclusivamente a atender los costos básicos misionales del nivel central (secretaría) asociados a la adecuada, eficiente y oportuna administración y gestión de los recursos de la participación para educación del SGP<sup>45</sup> y deben establecerse dentro de los topes fijados en los documentos CONPES.</p> <p>Igualmente se incluye un porcentaje máximo destinado a financiar ascensos en el escalafón y un porcentaje exclusivamente para conectividad. Para la ejecución de estos recursos debe tenerse en cuenta las orientaciones del CONPES y los lineamientos del MEN.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Población por atender (para financiar la ampliación de cobertura), con lo que se pueden cubrir gastos para contratar la prestación del servicio educativo y los demás gastos que pueden ser cubiertos con los recursos de población atendida.</li> <li>• Cancelación de prestaciones que corresponde a los recursos que se transfieren a las cajas departamentales de previsión social o a las entidades que hagan sus veces, con el fin de atender el pago de las prestaciones del personal nacionalizado por la Ley 43 de 1975, (Ley 91 de 1989) que no quedaron a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.</li> </ul>

■ 45. Documento CONPES 112 de Febrero 6 de 2008, Pagina 7.

Concepto de asignación	¿Quién recibe estos recursos?	Consideraciones generales
Calidad educativa	Distritos, municipios certificados y no certificados	<p>Estos recursos son destinados a cubrir todos los costos diferentes al personal de los establecimientos educativos. Se distribuyen por alumno atendido teniendo en cuenta el criterio de equidad. El valor asignado a cada alumno atendido en este caso no corresponde al valor asignado por alumno en la tipología anterior. Hasta el momento se ha utilizado como indicador de pobreza el NBI (índice de necesidades básicas insatisfechas) de cada entidad territorial. El gasto de estos recursos debe priorizarse en financiar el mejoramiento de calidad de la educación, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación pedagógica de los establecimientos educativos como: mobiliario, textos, bibliobancos, materiales didácticos y audiovisuales.</li> <li>• Construcción, Ampliación, mantenimiento y adecuación de la infraestructura de los establecimientos educativos estatales.</li> <li>• Financiación de proyectos de mejoramiento de la calidad vinculados a planes de mejoramiento.</li> <li>• Servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos.</li> </ul> <p>Adicionalmente, a partir de 2008 se asignan recursos por niño atendido en establecimientos educativos estatales, entre 5 y 17 años, de los niveles I y II del SISBEN, desplazados, indígenas y con necesidades educativas especiales a los municipios, distritos y las áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, según información certificada por el Ministerio de Educación Nacional resultante del cruce de las bases de datos del SISBEN, el Sistema de Información de Población Desplazada SIPOD y el sistema de salud de comunidades indígenas del Ministerio de la Protección Social con la matrícula del Ministerio de Educación Nacional<sup>46</sup>. Estos recursos deben ser girados por cada Alcalde directamente al establecimiento educativo. Para 2008 se distribuyeron \$30.000 por alumno atendido y para 2009, \$33.000 para alumnos en básica (grados 0 - 9) y \$60.000 para alumnos en media (grados 10 y 11).</p>
Alimentación escolar	Distritos, municipios certificados y no certificados	<p>Estos recursos se distribuyen con los siguientes criterios<sup>47</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 95% por equidad, definida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial de acuerdo con la matrícula de la vigencia anterior para la cual se realiza la distribución, certificada por el Ministerio de Educación Nacional, expandida por la dispersión poblacional y ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE.</li> <li>• El 5% por eficiencia, entendida como el incentivo a cada entidad territorial que reduzca la deserción escolar de un año a otro.</li> </ul>

Si bien es cierto que la principal fuente de recursos para financiar la educación corresponde a las transferencias del SGP, existen también otras fuentes que se presentan en el siguiente cuadro:

46. Documento CONPES 112 de Febrero 6 de 2008, Pagina 10.

47. Documento CONPES 112 de Febrero 6 de 2008, Pagina 52.

Recursos	¿En qué consisten y a qué se destinan?
Recursos propios de las entidades territoriales	<p><b>¿En qué consisten?</b> Son los recursos que generan las entidades territoriales como resultado de su gestión tributaria y la prestación de servicios y se clasifican en recursos tributarios y no tributarios. Dentro de estos recursos se encuentran las regalías directas para aquellas entidades territoriales en donde se están llevando a cabo explotaciones de recursos naturales no renovables y los municipios portuarios.</p> <p><b>¿A qué se destinan?</b> Se pueden utilizar para apoyar la gestión educativa, especialmente en proyectos de inversión que mejoren la calidad del servicio ofrecido tales como la provisión de la canasta educativa y la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos. Así mismo se pueden destinar al pago de los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, del transporte y la alimentación escolar. Es importante tener en cuenta que las inversiones que se hagan con recursos propios no deben generar costos futuros que no puedan ser financiados a largo plazo.</p>
Recursos de Regalías indirectas	<p><b>¿En qué consisten?</b> Las Regalías Indirectas, corresponden a los recursos provenientes de las regalías que no sean asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, siendo entregadas al Fondo Nacional de Regalías (FNR), y deben ser destinados a la promoción de la minería, preservación del medio ambiente y financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las diferentes entidades territoriales"</p> <p><b>¿A qué se destinan?</b> Se pueden utilizar para apoyar la gestión educativa, especialmente en proyectos de inversión que mejoren la calidad y cobertura del servicio ofrecido tales como la provisión de la canasta educativa y la ampliación, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos. Así mismo, teniendo en cuenta las destinaciones específicas se podrán destinar al pago de los servicios públicos y gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, de transporte y la alimentación escolar. Es importante tener en cuenta que las inversiones que se hagan con recursos propios no deben generar costos futuros que no puedan ser financiados a largo plazo..</p>
Recursos del Ministerio de Educación Nacional y de otras entidades del Estado con programas nacionales orientados al mejoramiento del sector educativo	<p><b>¿En qué consisten?</b> El Ministerio cuenta con recursos de inversión con los que puede atender requerimientos de las entidades territoriales, a través de la presentación de proyectos.</p> <p><b>¿A qué se destinan?</b> El acceso a estos recursos está generalmente reglamentado por el Ministerio de Educación. El monto aprobado para los proyectos dependerá de su disponibilidad y del cumplimiento de los requisitos para acceder a ellos. Entre los recursos disponibles en la actualidad se encuentran:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación son destinados a proyectos especiales definidos por el nivel central tales como el de ampliación de cobertura para población vulnerable mediante la contratación del servicio educativo.</b></li> <li><b>2. Recursos de Ley 21 de 1982.</b> Tienen como propósito cofinanciar el desarrollo de proyectos de infraestructura y dotación de establecimientos educativos estatales que cuenten con el nivel de media y que desarrollen programas de ampliación de cobertura, con el fin de posibilitar la continuidad de los alumnos en el sistema educativo a partir del grado sexto hasta el grado undécimo, apoyar la ampliación de cobertura, disminuir las condiciones de hacinamiento y mejorar la calidad de los ambientes escolares, así como la financiación de reconstrucción, adecuación o dotación de establecimientos educativos que hayan sido afectados por efecto de la violencia, el conflicto armado o los desastres naturales<sup>48</sup>. Es primordial contemplar</li> </ol>

■ 48. Para la formulación y presentación de proyectos el Ministerio cuenta con una guía (Ministerio de Educación Nacional. Guía para la presentación de proyectos de Ley 21 de 1982. [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85585\\_Archivo\\_pdf2.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85585_Archivo_pdf2.pdf)).

Recursos	¿En qué consisten y a qué se destinan?
	<p>el estado de la infraestructura de acuerdo con el inventario realizado, la capacidad de ampliación y la demanda existente en la zona; las obras deben estar priorizadas en el Plan territorial de infraestructura educativa que oriente las prioridades de intervención, construcción, adecuación y dotación en cada una de sus instituciones educativas.</p> <p>Existen otros recursos del nivel nacional enmarcados en programas sociales con los que se cofinancian proyectos educativos de diferentes entidades territoriales. A manera de ejemplo, el programa de Acción Social de la Presidencia de la República viene cofinanciando proyectos educativos en el área de Gestión de Atención Integral a Población Desplazada.</p>
Recursos de cooperación	<p><b>¿Qué son?</b> Estos recursos provienen de organismos multilaterales, de la cooperación específica de algunos países o de organismos o entidades privadas nacionales e internacionales.</p> <p><b>¿Cómo se pueden utilizar?</b></p> <p><b>1. La Cooperación Internacional.</b> Los proyectos a financiar con esta clase de recursos se rigen por las normas y procedimientos de cada organismo, y la formulación y financiación del mismo dependerá de los requisitos específicos de cada agencia. Estos recursos son de dos tipos: reembolsables y no reembolsables. Los <i>reembolsables</i> se otorgan por medio de convenios de cooperación, los costos generalmente son compartidos y el propósito es la solución de problemas específicos, normalmente a corto plazo. Los recursos de cooperación <i>no reembolsables</i> son aquellos en los que no hay reintegro de recursos, y que se pueden materializar a través de donaciones, cooperación técnica, dotación de materiales o equipos, o financiación de estudios.</p> <p><b>2. Recursos aportados por entidades u organismos del sector privado.</b> En su mayoría son recursos no reembolsables, con los que los entes privados buscan aportar al desarrollo de su región, ya sea financiando programas o proyectos específicos o mediante donación de materiales o equipos, entre otros.</p>
Recursos de crédito interno o externo	<p><b>¿Qué son?</b> Son los recursos que provienen de las instituciones financieras tales como bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras, entre otras.</p> <p><b>¿Cómo se pueden utilizar?</b></p> <p><b>1. Banca privada.</b> Ésta puede ofrecer crédito a las entidades territoriales dependiendo de su capacidad de endeudamiento y solvencia financiera.</p> <p><b>2. Banca oficial de desarrollo.</b> Son lo que se conoce como las Instituciones Oficiales Especiales (IOE), o bancos de segundo piso. Éstos operan a través de instituciones financieras privadas que otorgan créditos a las entidades territoriales para apoyar aquellos sectores productivos prioritarios de la economía. Uno de los más conocidos es la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER). Entre las líneas de financiación se destaca la dirigida a la construcción, dotación y mantenimiento de la planta física de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.</p>

Adicionalmente, según la Ley 863 de 2003 y el Decreto 2880 de 2004, en sus artículos 1°, 2° y 3°, normas que obligan a las cooperativas a invertir el 20% de sus excedentes financieros en educación si se quiere obtener una exención tributaria, la secretaría puede lograr que cada año cooperativas y mutuales aporten parte de sus excedentes financieros en proyectos educativos que garanticen el acceso y la permanencia de los estudiantes más vulnerables. Así, aunque estos recursos no llegarán directamente al presupuesto de la secretaría, sino que son ejecutados directamente por las cooperativas y mutuales, es una oportunidad más para financiar programas de alimentación y transporte escolar, construcción y adecuación de infraestructura educativa en las zonas rurales y urbano marginales, subsidio de costos educativos, dotación de materiales para implementar los modelos educativos flexibles, dotación de pupitres, tableros y bibliobancos, y dotación de uniformes y útiles escolares, entre otros<sup>49</sup>.

Finalmente, además de las fuentes de financiación ya mencionadas, existen los Fondos de Servicios Educativos que son un mecanismo presupuestal de los establecimientos educativos para administrar sus rentas e ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión, distintos a los de personal.

A los Fondos de Servicios Educativos podrán ser girados recursos de la Nación, de las entidades territoriales y de donaciones privadas, así como los recursos recaudados tales como los derechos académicos o por la venta de servicios. En este sentido una de las fuentes de recursos es la que proviene de los derechos académicos que cobran los establecimientos educativos a los padres de familia o acudientes por concepto de matrícula, pensión u otros cobros periódicos (que podrían incluir bibliobanco, salidas pedagógicas, certificados y boletines adicionales, derechos de grado, entre otros). Estos cobros se autorizan con el siguiente procedimiento: i) las Secretarías de Educación expiden los actos administrativos que reglamentan los cobros por derechos académicos (escalas según características socioeconómicas, montos, formas de pago, etc.), ii) los consejos directivos de los establecimientos educativos oficiales determinan el monto del cobro por concepto de derechos académicos teniendo en cuenta las disposiciones reglamentarias y iii) las Secretarías revisan y aprueban.

■ 49. Según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2880 de 2004, faculta al Ministerio de Educación Nacional para definir los criterios de inversión y los procedimientos para la presentación y realización de proyectos, desarrollados conjuntamente por la respectiva cooperativa y la secretaría de educación de cada entidad territorial certificada.

## 2. Recursos Humanos

Las entidades territoriales certificadas cuentan con docentes, directivos docentes y administrativos (planta de personal) que son los aliados estratégicos de los secretarios para lograr las metas de acceso, cobertura y calidad del servicio educativo en su jurisdicción.

Estos funcionarios tienen, dependiendo de la naturaleza de su cargo, un régimen laboral especial el cual debe ser tenido en cuenta por el Secretario de Educación al momento de tomar las decisiones pertinentes en la administración del personal.

Los docentes y directivos docentes, dependiendo del momento de su vinculación en propiedad al cargo, pueden pertenecer a uno de los dos siguientes regímenes estatutarios que establecen las formas de ingreso, ascenso y remuneración en la carrera docente:

- Los vinculados en propiedad a un cargo con anterioridad al 19 de junio de 2002 se rigen por el estatuto docente establecido en el Decreto Ley 2277 de 1979.
- Los vinculados con posterioridad a esa fecha se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002.

Los funcionarios administrativos del sector educativo se rigen por las normas generales de la función pública.

En lo que respecta al régimen de salud y pensiones:

- Los docentes y directivos docentes se encuentran cubiertos por la Ley 91 de 1989 que estableció el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Los administrativos se rigen por lo establecido en la Ley 100 de 1993 y normas complementarias que son aplicables al común de los funcionarios públicos.

Una de las tareas fundamentales de todo Secretario de Educación en la administración de personal consiste en asegurar que, acorde con la planta de cargos aprobada de acuerdo con las relaciones técnicas y los estándares fijados por la Nación, cada establecimiento educativo cuente con el personal necesario para prestar adecuadamente el servicio educativo.

La planta de cargos está definida por unas relaciones técnicas (alumno/ docente) cuyo parámetro varía de acuerdo con la zona (urbano, 32 alumnos

por docente - rural, 22 alumnos por docente) y el nivel (primaria, secundaria) <sup>50</sup>.

Un aspecto central de la gestión educativa tiene que ver con la selección de quienes dirigen los establecimientos educativos y quienes se encargan de desarrollar los procesos pedagógicos en el aula. Es fundamental verificar que los ciudadanos que aspiran a ingresar a la carrera docente oficial cumplan con unos requisitos académicos y de experiencia, y se pueda comprobar que los que ejercen estas labores desempeñen cabalmente los deberes inherentes al cargo y posean las competencias necesarias para su labor pedagógica o directiva. Todo lo anterior se asegura mediante el concurso de méritos cuyos responsables son la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>51</sup> y la respectiva entidad territorial a través de su Secretaría de Educación.

Así mismo, en cada departamento, distrito o municipio certificado se debe crear un Comité de Capacitación de Docentes bajo la dirección de la respectiva Secretaría de Educación. Las entidades territoriales certificadas pueden dar validez en su jurisdicción a los programas de formación permanente registrados previamente ante el Comité de Docentes.

Por último, vale la pena recordar que para garantizar que el servicio educativo se preste en condiciones de oportunidad y calidad, una de las tareas de gran importancia del Secretario de Educación es verificar que entre su cuerpo de docentes y directivos docentes se cumplan con las asignaciones académicas necesarias para atender a la población estudiantil. Lo anterior implica entre otros, la provisión oportuna de las vacantes, la realización de los traslados que sean necesarios para la atención del servicio, así como la oportuna atención de la problemática de los docentes y directivos docentes que hayan sido amenazados.

### 3. Recursos Físicos

Se componen del inventario, a cargo de la Secretaría de Educación, de bienes muebles e inmuebles (establecimientos educativos y sus espacios físicos como aulas, laboratorios, bibliotecas, talleres y espacios para la recreación y el deporte) y de sus respectivas dotaciones (mobiliario, textos y material bibliográfico, recursos tecnológicos, medios y recursos didácticos, materiales de laboratorio, entre otros).

■ 50. Decreto 3020 de 2002.

51. En coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

El Secretario de Educación debe verificar que la infraestructura física y su correspondiente dotación sean aptas para prestar el servicio educativo, que la misma se encuentra asegurada, que el inventario de estos bienes se mantenga actualizado, que se cuente con los títulos de propiedad de los inmuebles o con los contratos de arrendamiento al día, que se paguen los impuestos y los servicios públicos y que se les haga el mantenimiento correspondiente.

### E. Normatividad más relevante

Existen siete normas fundamentales que permiten tener una idea global del funcionamiento del sector educativo. Estas normas abarcan criterios pedagógicos y de estructuración del servicio en los diferentes niveles, aspectos relativos a la financiación del servicio y al régimen laboral y de seguridad social de los docentes.

- La primera es la Ley 115 de 1994, que establece la organización del servicio educativo y las pautas pedagógicas que debe cumplir este servicio.
- La segunda es la Ley 715 de 2001, la cual establece las competencias de la nación y de las entidades territoriales en la administración del servicio educativo, así como el modo de financiamiento de este servicio público por parte del Estado.
- En tercer lugar se encuentra el Decreto Ley 2277 de 1979 que establece el escalafón docente y las condiciones de ingreso y permanencia de los docentes al servicio público educativo que se vincularon con anterioridad al año 2002.
- El cuarto es el Decreto Ley 1278 de 2002 que estableció un nuevo escalafón docente y las condiciones de ingreso y permanencia de los docentes y directivos docentes que sean nombrados en propiedad en un cargo público a partir del año 2002.
- La quinta es la Ley 91 de 1989 que establece el Sistema de Salud y Pensiones de los docentes y directivos docentes y crea el Fondo Nacional de Pensiones del Magisterio, aplicable a los docentes y directivos docentes del servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
- En sexto lugar, en lo que atañe a la Educación Superior, se encuentra la norma marco de este nivel educativo que es la Ley 30 de 1993.

- Por último, y siguiendo en las normas que reglamentan la educación superior, habría que citar la Ley 749 de 2002 que reglamenta de manera específica el nivel de educación técnica y tecnológica.

A continuación se presentará el fundamento legal de algunos temas puntuales de interés para la gestión del servicio educativo.

### 1. Contratación del Servicio Educativo con Terceros

La contratación del servicio educativo con terceros es una alternativa efectiva para mantener y ampliar la cobertura educativa en el país, ya que éstos aportan una capacidad instalada y su experiencia en el sector. La contratación con terceros ofrece beneficios siempre y cuando ésta se realice de conformidad con la normatividad vigente y previo un riguroso proceso de selección que demuestre la trayectoria e idoneidad de los prestadores de estos servicios.

Esta contratación está establecida en los artículos 365 de la Constitución Política, los artículos 200 de la Ley 115 de 1994 y 27 de la Ley 715 de 2001, modificado y adicionado por el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, y reglamentada en el Decreto 4313 de 2004 y en la guía de contratación expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

### 2. Etnoeducación

La etnoeducación en Colombia es una consecuencia del reconocimiento que hace la Constitución de que la nuestra es una democracia pluralista y diversa, en la cual el Estado debe proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación<sup>52</sup>. Para ello la Carta Magna establece que los grupos étnicos tienen el derecho a recibir una formación que respete y desarrolle su identidad cultural<sup>53</sup>. En el mismo sentido, la Ley General de Educación dedica su Capítulo III al tema de la educación para los grupos étnicos.

La etnoeducación es aquella que se ofrece a grupos étnicos o comunidades que tienen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos<sup>54</sup>. El servicio educativo que se brinde en los territorios de estas comunidades debe tener las siguientes características:

■ 52. Artículo 7, Constitución Política.

53. Artículo 68, Constitución Política.

54. Artículo 55, Ley 115 de 1994. Artículo 34 Ley 70 de 1993.

- Ser bilingüe<sup>55</sup>, teniendo como fundamento la lengua materna de las comunidades<sup>56</sup>.
- Seleccionar, en procesos concertados con los grupos étnicos, educadores que hayan recibido formación como etnoeducadores y que de preferencia sean miembros de las propias comunidades.

Este servicio se basa entonces en el reconocimiento de la especificidad cultural, el respeto de la misma en el contenido curricular y en la selección de los educadores, la participación comunitaria y el respeto a las lenguas indígenas. El Decreto 804 de 1995, estableció los principios de la etnoeducación, las normas sobre la formación y selección de los etnoeducadores, las orientaciones curriculares especiales y la administración y gestión de los establecimientos educativos.

Las normas sobre etnoeducación deben ser interpretadas de manera amplia, haciéndolas extensivas a los grupos indígenas, afro colombianos, raizales y ROM. Adicionalmente, existen normas especiales como las incluidas en el artículo 39 de la Ley 70 de 1993 que, desarrollada por el Decreto 1122 de 1998, establece la obligatoriedad de la cátedra de estudios afro colombianos.

Es importante resaltar que cuando se trata de grupos étnicos, el país ha reconocido la obligatoriedad de consultar previamente a los pueblos y comunidades cuando se prevea adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente<sup>57</sup>.

### 3. Régimen Docente

Los docentes tienen diferentes regímenes dependiendo del año de entrada al servicio público educativo en tanto que son funcionarios públicos. Actualmente se cuenta con dos grandes regímenes:

- El régimen de los docentes vinculados al servicio público mediante nombramiento en propiedad en el cargo docente o directivo docente con posterioridad al año 1979, regulado por el De-

55. Artículo 10, Constitución Política.

56. Artículo 57, Ley 115 de 1994.

57. Ley 21 de 1991 ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Este Convenio al reglamentar derechos fundamentales de los pueblos indígenas hace parte del bloque de constitucionalidad y por ende tiene un carácter supra legal.

creto Ley 2277 de 1979. Estos educadores se encuentran clasificados en un Escalafón Nacional Docente que consta de 14 grados en nivel ascendente y, en términos generales, pueden ascender en el escalafón por años de servicio o por estudios realizados. Esta clasificación se aplica tanto a docentes oficiales como a docentes al servicio de colegios privados.

- El régimen de los docentes vinculados como funcionarios públicos docentes o directivos docentes mediante nombramiento en propiedad, previo concurso, con posterioridad al año 2002, que se encuentra regulado en el Estatuto de Profesionalización Docente (Decreto 1278 de 2002). Este régimen aplica únicamente a los docentes oficiales, por lo que la inscripción en el escalafón sólo se realiza una vez superado el período de prueba y nombrado en propiedad en un cargo público docente. Este escalafón clasifica a los docentes en tres grados distintos dependiendo del título académico que acrediten y dentro de cada grado existen 4 niveles salariales distintos. Los ascensos en el escalafón se realizan previa superación de la evaluación de competencias y existencia de disponibilidad presupuestal. Conforme a este Estatuto, los profesionales de distinta formación académica pueden desenvolverse como docentes de la educación preescolar, básica y media.

#### 4. Educación para el Trabajo y el Desarrollo

Para que el proceso educativo sea pertinente y compatible con las necesidades del mercado y el sector productivo se ha planteado desde el Gobierno Nacional la educación para el trabajo. En ese sentido el término "educación no formal" previsto en la Ley General de Educación fue remplazado por el término "Educación para el trabajo y el desarrollo humano" mediante la Ley 1064 de 2006. Esta educación busca brindar las competencias necesarias para satisfacer las necesidades del mercado laboral, dando lugar a la obtención de un certificado de aptitud ocupacional.

La referida Ley fue desarrollada por el Decreto 2888 de 2007, que estableció como requisitos para ofrecer el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, que los establecimientos educativos cuenten con licencia de funcionamiento (para los privados) o reconocimiento de carácter oficial (para los públicos) y adicionalmente obtengan el registro de los programas que pretenden ofrecer. Únicamente el SENA se exceptúa de la obligación de obtener la autorización de la secretaría de educación.

Para poder obtener el registro que le permite a los establecimientos ofrecer programas de formación laboral, deben asegurar un mínimo de 600 horas, con al menos 300 dedicadas a la formación práctica. Para el caso de la formación académica, el programa debe contar con al menos 160 horas de formación.

A los programas que ofrezcan una duración inferior a 160 horas se les clasifica como educación informal. Este tipo de educación no requiere de autorización por parte de las secretarías de educación y no conduce a ningún tipo de título sino tan sólo a una constancia de asistencia.

Las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano pueden celebrar convenios con establecimientos que ofrezcan el nivel de educación media para que al terminar el grado 11 los estudiantes puedan seguir su formación y obtener su certificado de técnico laboral por competencias. Igualmente, podrán suscribir convenios con instituciones de educación superior para ingresar a la educación superior por la vía de los ciclos propedéuticos.

En el entorno regional una de las alternativas para la suscripción de convenios que permitan ofrecer educación para el trabajo y para el desarrollo es la suscripción al programa de Centros Regionales de Educación Superior - CERES-, estrategia para desconcentrar oferta y ampliar cobertura que consiste en la oferta de programas de acuerdo con la vocación productiva de la zona. Dichos programas se ofrecen a distancia, virtualmente o en alianzas interinstitucionales por lo que posibilitan el uso compartido de recursos, tanto humanos como de infraestructura y conectividad.

## 5. Tarifas

La Constitución establece que en los establecimientos estatales la educación debe ser gratuita sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos<sup>58</sup>. Para ello, la ley establece en cabeza del Gobierno Nacional la obligación de expedir la regulación sobre tarifas, pensiones, derechos académicos y otros costos<sup>59</sup>.

En primer lugar para el caso de los establecimientos educativos oficiales, los cobros que se realizan se denominan derechos académicos, y se entienden

■ 58. Artículo 67, Constitución Política.

59. Numeral 5.12, artículo 5, Ley 715 de 2001.

como las sumas con las cuales las familias que pueden hacerlo contribuyen de manera solidaria para atender los costos de los servicios educativos distintos a los salarios y prestaciones sociales del personal, requeridos por los establecimientos estatales para la formación integral de sus estudiantes. La reglamentación nacional que define los derechos académicos se expone en el siguiente cuadro:

	Normatividad	Descripción
Reglamentación Nacional	Artículo 183, Ley 115 de 1994	El Gobierno Nacional regulará los cobros que puedan hacerse por concepto de derechos académicos en los establecimientos educativos estatales.
	Artículo 8, Decreto 135 de 1996	Procedimiento para establecer cobros: a) Las secretarías de educación expiden los actos administrativos de regulación de los cobros por derechos académicos (escalas según características socioeconómicas, montos, formas de pago), b) Los consejos directivos de los establecimientos educativos estatales determinan el monto del cobro por concepto de derechos académicos teniendo en cuenta las disposiciones de la respectiva secretaría y c) Las secretarías revisan y aprueban.

A su vez, para regular este tema frente a los establecimientos educativos privados, la Ley General de Educación<sup>60</sup> estableció que la matrícula es una relación contractual de derecho privado, que se realiza una sola vez con la vinculación del alumno y puede ser renovada anualmente. Los términos de este contrato los establece el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el reglamento interno o el manual de convivencia del Colegio. En ningún caso este contrato puede vulnerar los derechos fundamentales de alumnos, docentes, padres de familia o establecimientos.

Frente a los privados, la Ley General de Educación<sup>61</sup> estableció una clasificación de los establecimientos educativos para fines tarifarios y unos criterios y procedimientos para la fijación de las tarifas educativas en cada uno.

Dependiendo de su nivel de calidad, que se establece mediante la aplicación de un manual de auto evaluación y clasificación de colegios privados, los establecimientos se clasifican en régimen de libertad regulada, libertad vigilada y régimen controlado.

■ 60. Artículos 95, 201 y 202, Ley 115 de 1994.

61. Artículo 202, Ley 115 de 1994. Esta norma fue desarrollada por el decreto 2253 de 1995 y 529 de 2006.

En ese orden de ideas, los establecimientos que se sitúen en el régimen de libertad regulada pueden fijar libremente las tarifas para los estudiantes que ingresen al primer año que ofrezcan. Frente a los demás estudiantes sólo les es permitido incrementar las tarifas en el IPC más algunos puntos porcentuales, fijados anualmente mediante decreto del gobierno nacional.

Los colegios que se sitúen en la categoría de libertad vigilada se clasifican en distintas categorías de servicio, y la tarifa que pueden cobrar a los estudiantes que ingresen al primer año está determinada por la categoría a la que pertenezcan. Para los demás estudiantes la variación no puede ser superior al IPC más unos puntos que son definidos de manera anual por el gobierno nacional mediante decreto.

El establecimiento que se sitúe en los más bajos niveles de calidad luego de la aplicación del manual de evaluación y clasificación, o que por decisión de la autoridad competente sea clasificada en este nivel, se encontrará en el régimen controlado. Para estos establecimientos la tarifa es definida por la secretaría de educación competente.

Según la legislación colombiana<sup>62</sup> confirmada por una abundante jurisprudencia constitucional, los establecimientos educativos no pueden exigir por sí mismos, ni por medio de las asociaciones de padres de familia u otras organizaciones, cuotas, bonos o tarifas adicionales a las aprobadas por concepto de matrículas, pensiones y cobros periódicos, ni siquiera bajo la figura de una donación que no sea ciento por ciento libre y voluntaria.

62. Artículo 203, Ley 115 de 1994.

