



INFORME DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 “PROSPERIDAD PARA TODOS” 2011-2014

CGR-CDSS No. 018

Julio de 2014



Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vicecontralora

Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Delegado Sector Social

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo

Directora de Vigilancia Fiscal

Alba Lucía Londoño Suarez

Directivo Unidad Ejecutiva

Yaneth Cecilia Suarez Caballero

Equipo Auditor

Nivel Central

Supervisor Encargado
Responsable de Auditoria
Equipo Auditor

Olga Lucía Bitar Casij
Carlos Alberto Mosquera Ortiz
Diana Catalina Valencia Londoño
Víctor Bernardo Melo Sanabria
Víctor Hugo Loaiza segura
Jorge Luis Arrieta Consuegra
Constanza Patricia Serrato Arce
Yolanda Melo Chavarro
Juan Andrés Herrera Castro
Marco Antonio Marcelo Parra
Eugenia Castro Castro
Claudia M. Bonilla De La Torre
Carlos Ignacio Copete Vargas
Mariela Giraldo de Portela
Alexander Barrios Romero
Feliciano Díaz Sarmiento



EQUIPO DE TRABAJO DE LAS GERENCIAS DEPARTAMENTALES COLEGIADAS

AMAZONAS

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Lucio Fernando Rueda Prada
Adalberto Duque Ríos
María Luisa Bohórquez Camargo
Miguel Hernán Padilla Orozco
Shirley Karina Navarro Chaparro

ANTIOQUIA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Diana Carolina Torres
Alfredo Tobón Tobón
Beatriz Helena Peláez Pedrosa
María Patricia Sánchez Villada
Mario León Gómez Muñetón

ARAUCA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

José Andrés Corredor Gaitán
Rubén Darío Montenegro Ramírez
Over Ramírez Triana
Ana Francys Espinel Ortega
Manuel Arcadio Sepúlveda Escobar

ATLÁNTICO

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Manuel Díaz Jimeno
Ada Nelly Vega Gamarra
Elizabeth Angarita Rosales
María Inés Murillo Caicedo
Fabio Sanabria García
Guido Atencio Aguilera
Edgardo Cantillo Mosquera

BOGOTÁ

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Juan Carlos Ocampo Niño
Ana Cumplido Monterrosa
Francisco A. Alfonso Jacobo
Tilcia H. Pacheco Oviedo
Orlando Pérez Gil

BOLÍVAR

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado

Orlando Perinián Florez
Ivoneth Torneth Vélez



Equipo auditor

Juan Carlos Imitola Segura
Adriano Capataz Pérez
Leyver Pabuena

BOYACÁ

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Pedro Alfonso Mestre Carreño
José de Jesús Junco Muñoz
Jaime Arias Mora
María del Carmen Díaz Palacios
Ruth Marcela Duarte Zafra
Iván Hernández

CALDAS

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Edgar Arturo Díaz Vinazco
Elmer Ramírez Mejía
Martha Lucía Cardona López
María del Socorro Guarín Jurado
Diana Marcela Buitrago Gómez
Diego León Vélez Gómez

CAQUETÁ

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

John Fabio Peña Bermeo
Jesús Antonio Doncel Calderón
Hugo Jaramillo Bolaños
Álvaro Adolfo Ospina Andrade
Rigo Alonso Velásquez Domínguez

CASANARE

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Raúl Yeraldo Barón Piraban
Rubén Darío Perilla Cárdenas
José Nicolás Ramos Ramos
Luis Alberto Hernández Marzal
Edwin Camilo Leguizamón

CAUCA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Rodrigo Antonio Guzmán Paredes
Álvaro Emilio Prado Tróchez
Luis Carlos Valencia
Yolanda Medina Perdomo
Hubert Vásquez Agredo

CESAR

Directivo Unidad Ejecutiva

José Antonio Soto Murgas



Supervisor Encargado
Equipo auditor

Rafael Antonio Dajer Hernández
María Bernarda Ojeda Martínez
Luis Elías Oñate Fuentes
Julio Gerardo Barranco Torres
Hugo de Jesús Maestre Martínez

CHOCÓ

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

German Salinas Beltrán
Laura Edith Ríos Mosquera
Zilda Rosa Cuesta Ledezma
Ofelia Mena Hinestroza
Gerson Cuesta Palacios

CORDOBA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Daniel Eduardo Patrón Pérez
Jorge Luis Sfer Abdala
Nasly Martínez
Bladimiro José Correa Vélez

GUAJIRA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Tania María Buitrago González
Fedelmis Acosta Camargo
Elvis Lorena Brito Campo
Manuel María Romero Amaya
Carlos Aguirre Mejía
Juan Carlos Guerra Millán

GUAVIARE

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Gabriel Heredia Tovar
Myrthiam Janeth Hernández Granados
Sandra Patricia A. Chantre
Carolina López Córdoba

HUILA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Sergio Antonio Medina Martínez
Edgar Sánchez Espinosa
Clara Eugenia Durán Durán
Hernando Quezada Valenzuela
Carlos Arturo Villamil Peña
Raúl Polanía Silva

MAGDALENA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado

Hernán Pardo Botero
Miguel Moscarella Dávila



Equipo auditor

Hernando De La Cruz Polo
Yolanda Hernández Calderón
Luis Toncel Salcedo

META

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Alberto Castro Sandoval
Nelson Leonardo Sepúlveda Flores
Luis Fernando Alférez Parrado
Saúl Díaz Ladino
Raúl Eduardo Arévalo Otálora

NORTE DE SANTANDER

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Rafael Landazábal Pabón
Jorge Alonso Camargo Ramírez
Liliana Meza Mora
Doris Mogollón de Portilla
María Elsy Pineda Pineda

NARIÑO

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Alberto Benavides Fuertes
Mauricio Andrés Caicedo García
Aura Isabel Rodríguez Moncayo
Carlos Ernesto Díaz Pacichana
Roberto Arias Casanova
Helmer Fernando Cabrera - Apoyo
Liliana Cabrera Estupiñán - Apoyo
Víctor Cuayal Muñoz - Apoyo
Alberto Serrano Pérez - Apoyo
Augusto Benavides Portillo - Apoyo

PUTUMAYO

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Omar Geovanny Moreno Jaramillo
Jesús Arcesio Bonilla Londoño
Gladys Aidé Erazo Vallejo
Alberto González Sanabria
Juan Carlos Viveros Calderón

QUINDÍO

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

José Fernando Robledo Toro
Luis Fernando Jiménez Serna
Gabriela Emma Herrera Correa
Jorge Morales Chivata



Olga Patricia Londoño Gutiérrez
Claudia María Díaz Londoño
Martha Stella Buitrago Medrano
Víctor Hugo García Quintero

RISARALDA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Gloria Alejandra Castro García
Martha Isabel Pérez Castro
Clarena Saldarriaga Orozco
Dora Celly García Hoyos
María Cristina Ramírez
James Ríos Álvarez
Julián Mauricio Ramírez O.

SANTANDER

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Wilson Gabriel González Vega
Carlos Julio Jiménez Rodríguez
Concepción Caicedo Guerrero
Mónica Cecilia Carvajal Acevedo
María Alexandra González Palencia
Jazmín Merchán Herrera
Oscar Bastidas Rodríguez
Oscar Armando Yepes Villota – Apoyo
Ingeniero
Alexander Arias Chica - Apoyo

SUCRE

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Arminda Gertrudis Mendoza Herrera
Martha A. Segura Fayad
José R. Cordero Paternostro
Wilson A. De la Ossa Chávez
Guido J. Salcedo Serrano
Claudio E. Echavez Rivera
Eduardo A. Ojeda Ruiz

TOLIMA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Hernán Moreno Oliveros
William Suarez Gutiérrez
Libia González
Yineth Parra Quesada
Clara Clavijo



VALLE

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Rocío Escobar Arango
Libia Cruz Sánchez
Merly Rocío Aparicio Sánchez
Luz Yenny Mosquera Hinestroza
Carlos Alberto Medina
Milton Miguel Mosquera Mosquera
Eduardo Humberto Romero Ortiz

VAUPÉS

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Jorge Arturo Galvis Arias
Jacob Perafán Pérez
Lorena Andrea Borrero Pérez
Bladimir Sánchez Caballero
Jimmy Caicedo Sandoval

VICHADA

Directivo Unidad Ejecutiva
Supervisor Encargado
Equipo auditor

Edilberto Olaya Murillo
Miguel Armando Velasco G.
Olga Pérez Calderón
Erwin Rojas Durán
Viera Rosa Valderrama



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1 Dictamen	11
1.1 Alcance de la Auditoría	12
1.2 Dictamen	14
1.2.1 Política de Cobertura en Educación Preescolar, Básica y Media	14
1.2.2 Política de Calidad en Educación Preescolar, Básica y Media	15
1.2.3 Política de Cobertura en Educación Superior	16
1.2.4 Política de Calidad en Educación Superior	17
1.2.5 Derecho a la Educación	18
1.3 Relación de Hallazgos	23
1.4 Plan de Mejoramiento	23
2 Resultados de la Auditoría a la Política Pública de Educación	25
2.1 Síntesis de la Política Pública de Educación	25
2.1.1 Política de Calidad Educativa	26
2.1.1.1 Política de Calidad en Preescolar, Básica y Media	26
2.1.1.2 Política de Calidad en Educación Superior	28
2.1.2 Política de Cobertura Educativa	28
2.1.2.1 Política de Cobertura en Preescolar, Básica y Media	28
2.1.2.2 Política de Cobertura en Educación Superior	29
2.1.3 Actores	30
2.2 Resultados de la Evaluación de la Política Educativa	32
2.2.1 Articulación de los Planes de Desarrollo Territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo	32
2.2.2 Política de Cobertura en Preescolar, Básica y Media	32
2.2.2.1 Programa Generación de Oportunidades en Acceso y Permanencia para disminuir las Brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y diversas.	34
2.2.2.2 Programa Más y Mejores Espacios	40
2.2.3 Política de Calidad en Preescolar, Básica y Media	47
2.2.3.1 Programa Aseguramiento de la Calidad Educativa y Fortalecimiento de la Evaluación en la Educación Preescolar, Básica y Media	47
2.2.3.1.1 Referentes de Calidad	47
2.2.3.1.2 Evaluación y Análisis de Calidad	60
2.2.3.1.3 Mejoramiento	61
2.2.3.2 Programa Transformación de la Calidad Educativa Todos a Aprender (PTA)	68
2.2.4 Política de Cobertura en Educación Superior	88
2.2.4.1 Programa Ampliación y Fortalecimiento de la Regionalización y Flexibilidad de la Oferta de Educación Superior	88



2.2.4.1.1	Creación y Fortalecimiento de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)	88
2.2.4.1.2	Fomento de Proyectos de Regionalización	94
2.2.4.1.3	Atención y Apoyo a la Población Diversa (Vigencia 2011). Atención y Apoyo a la Población con Necesidades Educativas (Vigencia 2012). Educación Inclusiva (Vigencia 2013)	95
2.2.5	Política de Calidad de la Educación Superior	96
2.2.5.1	Programa Evaluación, Certificación y Acreditación de la Calidad	96
2.2.5.2	Programa Fomento al Mejoramiento de la Calidad	97
	Referencias	99
	Anexos	101
	Anexo 1 Entidades Territoriales y Secretarías de Educación Examinadas por Gerencia Departamental de la CGR	
	Anexo 2 Muestra de Establecimientos Educativos verificados en desarrollo del Programa de Cobertura en Preescolar, Básica y Media y en el Programa Más y Mejores Espacios.	
	Anexo 3 Muestra de Establecimientos Educativos verificados en desarrollo del Programa de Transformación de la Calidad – Todos a Aprender – PTA.	
	Anexo 4 Muestra de Establecimientos Educativos verificados en desarrollo del Programa de Aseguramiento de la Calidad Educativa en los niveles de Preescolar, Básica y Media.	
	Anexo 5 Muestra de los CERES evaluados por la CGR	
	Anexo 6 Instituciones de Educación Superior seleccionadas en la muestra evaluada.	
	Anexo 7 Georreferenciación de los Resultados de las Pruebas Saber	
	Anexo 8 Relación de Hallazgos a Nivel Nacional	



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

1. DICTAMEN



Señora Ministra
María Fernanda Campo Saavedra
E.S.D

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada carta, con miras a determinar cómo se ha llevado a efecto la inversión de los recursos públicos, cómo se ha procurado la realización de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco del Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, practicó auditoría a la política pública educativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, esto es, evaluó la gestión realizada y los resultados alcanzados por la administración en dicho ámbito de política, en términos de los principios de eficiencia y eficacia.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del gobierno nacional y de las entidades departamentales y municipales, actores de la política pública educativa, información dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la política pública. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la política pública evaluada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, compatibles con las normas internacionales de auditoría emanadas de INTOSAI, específicamente con las normas internacionales de auditoría ISSAI 300, ISSAI 3000 e ISSAI 3100, y de acuerdo con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República.

Los análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este órgano de control.

Las conclusiones y observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades gubernamentales en el desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron consideradas y analizadas para el presente informe.

1.1. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo como objeto de examen los programas formulados en el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, relacionados con los objetivos de política de cobertura y calidad -así en la educación preescolar,



básica y media, como en la educación superior- y desarrollados en todo el territorio nacional. En otras palabras, **la auditoría examinó la política educativa definida y ejecutada por el nivel nacional de gobierno en el ámbito de los programas seleccionados** y que se muestran en el cuadro 1.

Cuadro No. 1.
Programas objeto de auditoría a la política educativa 2010-2014

ÁMBITOS DE POLÍTICA	PROGRAMAS
COBERTURA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	Oportunidades en acceso y permanencia para la educación preescolar, básica y media Más y mejores espacios escolares
CALIDAD EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	Transformación de la calidad educativa (PTA) Aseguramiento de la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media
COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR	Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior Fortalecimiento de la financiación de la educación superior
CALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR	Evaluación, certificación y acreditación de la calidad de la educación superior Fomento al mejoramiento de la calidad de la educación superior

Fuentes: Plan Sectorial de Educación 2010-2014 y planes de acción MEN 2011, 2012, 2013 y 2014.

La auditoría consideró primordialmente las vigencias 2011, 2012 y 2013. La vigencia 2010 se estableció como línea de base. Desde el punto de vista territorial, la auditoría examinó la gestión de los programas mencionados en 30 entidades territoriales (29 departamentos y Bogotá). Se exceptuaron los departamentos de San Andrés, Cundinamarca y Guainía. En prácticamente todos los departamentos se efectuó una selección de las entidades municipales por examinar (con la excepción del departamento del Amazonas por su carácter de no municipalizado). En el caso de los programas *Transformación de la calidad educativa* (PTA) y *Más y Mejores Espacios Escolares* se realizó igualmente una selección de las instituciones escolares (IE) por examinar. En cuanto al programa *Ampliación y Fortalecimiento de la Regionalización y Flexibilidad de la Oferta de Educación Superior*, se efectuaron visitas a Centros Regionales de Educación Superior (CERES).

En el anexo 1 se relacionan las entidades territoriales examinadas por las Gerencias Departamentales Colegiadas de la CGR; en el anexo 2 se relaciona la muestra de establecimientos educativos verificados en desarrollo del programa de cobertura “Más y Mejores Espacios” en preescolar, básica y media; anexo 3 muestra de establecimientos educativos verificados en desarrollo del Programa de Transformación de la Calidad – Todos a Aprender – PTA; anexo 4 muestra de establecimientos educativos verificados en desarrollo del programa de aseguramiento de la calidad educativa en los niveles de preescolar, básica y media; en el anexo 5 se relacionan los CERES visitados por departamento y en el anexo 6 se relacionan las IES que fueron objeto de acompañamiento por el



Ministerio de Educación Nacional en el ámbito del programa *Fomento al mejoramiento de la calidad en la educación superior* y que fueron examinadas por la CGR .

1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de Educación, dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto:

1.2.1 Política de cobertura en educación preescolar, básica y media

Se constató que la cobertura en educación básica y media ha tenido avances significativos lo que refleja el esfuerzo realizado por el gobierno nacional en los últimos años en mantener un promedio de cobertura neta del 85%, pero la mayor cobertura se da en la básica primaria y disminuye progresivamente al acercarse a la educación media como se muestra en el Cuadro 2. Lo que significa que tenemos altas tasas de repitencia y deserción escolar.

Cuadro No. 2.
Matrícula por nivel educación básica y media

Año	Pre jardín y jardín	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2010	196.359	761.817	5.084.966	3.681.469	1.398.263
2011	206.770	754.748	4.924.341	3.707.307	1.423.469
2012	198.974	829.717	4.742.456	3.568.511	1.334.951

Fuente: Matrícula 2010 certificada por las Secretarías de Educación; 2010 - 2012 MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT. Elaborado CGR

En lo referente a la educación media, en especial en el sector rural y regiones apartadas, los proyectos transversales de transporte escolar, restaurante escolar, gratuidad universal, dotación de uniformes entre otras estrategias, no son suficientes para fortalecer la vinculación y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo.

Existen debilidades en la identificación de las instituciones educativas que requieren inversión por parte del Ministerio de Educación Nacional, ocasionando que los recursos no se prioricen de acuerdo con las necesidades reales e inmediatas de la población estudiantil del país.

Adicionalmente, falta mayor control y seguimiento a las inversiones realizadas, con el fin de garantizar que los contratistas cumplan con las obligaciones contenidas



tanto en los contratos de obra, como en los contratos de interventoría, con las especificaciones técnicas y las normas de calidad establecidas y que, además las obras sean entregadas oportunamente.

1.2.2 Política de calidad en educación preescolar, básica y media

En el Plan Sectorial de Educación 2010-2014 el MEN se propuso para el cuatrienio lograr que Colombia llegara a ser uno de los tres países con mejor calidad en América Latina, según las pruebas del PISA. Sin embargo, es conocido que tal meta no sólo no se logró sino que, por el contrario, en el último año Colombia ha llegado a ser, en América Latina, el país que exhibe el más bajo desempeño en dichas pruebas.

Los referentes de calidad diseñados por el MEN, que se distribuyen en cartillas para docentes y estudiantes en todo el territorio nacional no revelan la aspiración a superar el nivel más bajo de competencia de los estudiantes en matemáticas.

En lo que concierne al programa *Transformación de la calidad educativa* -también conocido como *Todos a aprender* (PTA)-, es preciso señalar que, a pesar de las debilidades advertidas en algunos procesos desarrollados en los distintos departamentos y especialmente en el ámbito de dos componentes del programa denominados “condiciones básicas de infraestructura” y “movilización social para la mejora educativa”, el MEN ha alcanzado todas las metas producto definidas para el programa durante el cuatrienio, sin embargo, está lejos de cumplir con la meta de impacto definida así: “el 25% de la población evaluada en las pruebas SABER sube el nivel de logro en las áreas de lenguaje y matemáticas”, pues con corte a mayo de 2014, no se presentan avances sustanciales frente a la meta.

En conclusión, puede decirse que el programa hasta la fecha no ha sido eficiente ni efectivo en el logro del resultado valorado, contenido en la meta de impacto referida¹.

Respecto del programa *Aseguramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media*, el resultado de las visitas realizadas a establecimientos educativos y secretarías de educación certificadas indica que a nivel nacional se están desarrollando procesos de mejoramiento con arreglo a las directrices de política y que para ello la mayoría de los establecimientos educativos de la

¹ De acuerdo con William N. Dunn (2008, p. 222), se entiende que la eficiencia se refiere a la cantidad de esfuerzo requerido para producir un nivel dado de efectividad. Es la relación entre efectividad y esfuerzo, y este último se mide con frecuencia en términos de costos monetarios. Asimismo, se entiende que la efectividad se refiere a si una alternativa dada conduce al logro de un resultado (efecto) valorado de la acción, esto es, al logro de un objetivo. Se trata, *en sentido estricto*, de una noción exactamente equivalente a la de eficacia. Téngase en cuenta que ambas nociones están relacionadas.



muestra, cuentan con su PEI y su plan de mejoramiento como herramientas de gestión.

Aunque los resultados de los planes de apoyo al mejoramiento no son tan evidentes a la luz de las conclusiones de las visitas realizadas a los establecimientos educativos y a las secretarías de educación, sí lo es en cambio, la interrelación y comunicación de los actores de la gestión educativa (EE, SEC, MEN).

Se observan debilidades en los procesos de retroalimentación de la información cargada en el Sistema de Información de la Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE) por parte de los diferentes actores, sistema en el que el MEN ha invertido, a partir de la vigencia 2006, \$10.467 millones, de los cuales \$3.732 millones correspondientes al presente cuatrienio y que ha mostrado las siguientes debilidades:

- Inconsistencias en las consultas y reportes generados.
- Problemas de conectividad, en el sector rural y en especial en los departamentos de la Orinoquia y Amazonia.
- Baja utilización de la información registrada.
- Bajo grado de actualización.
- Módulos no habilitados o fuera de uso.
- Ambiente informático poco “amigable” y poco práctico.

1.2.3 Política de cobertura en educación superior

El MEN cumplió en un 86% la meta propuesta relacionada con la creación de 50 nuevos Centros Rurales de Educación Superior - CERES para el cuatrienio, pues logró llegar a 43; sin embargo, no ha logrado ampliar la cobertura y ofrecer mayor posibilidad de acceso a la educación superior a la población en condiciones de vulnerabilidad y de escasos recursos.

Aunque la creación de los 43 CERES durante el cuatrienio 2010-2014 quizás haya contribuido a la ampliación de la oferta de educación superior en los municipios - meta también propuesta en el Plan Sectorial de Educación 2010-2014-, la efectividad de la actividad - o su eficacia - ha sido muy baja con relación al número de estudiantes vinculados a estos, su aporte al incremento de la matrícula y por tanto su aporte al cierre de la brecha de acceso en la educación superior ha sido exiguo. El número total de estudiantes matriculados en estos nuevos CERES es de 247, cifra baja en relación con el número de estudiantes que terminan la educación media (grados 10 y 11).

La matrícula de los CERES a nivel nacional ha disminuido entre 2010 (año base- 34.799 estudiantes) y 2013 (33.247 estudiantes), en 1552 alumnos. En



correspondencia con el descenso de la matrícula, el número de CERES sin matrícula ha aumentado de 4 en 2010 a 34 en 2014. En 2014 solamente el 74% de ellos, es decir, 154 se encuentran en funcionamiento del total que asciende a 208.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional se propuso, entre los años 2011 y 2013, apoyar y fortalecer 61 CERES y logró cumplir solo con 37.

1.2.4 Política de calidad en educación superior

El monto de recursos destinados a calidad de la educación superior (\$81.179,2 millones) en el cuatrienio fue muy bajo comparado con el monto total de los recursos para inversión en educación, que ascendieron a \$42.897.310 millones. Representan aquellos recursos solamente el 0,19% del total, lo cual refleja la escasa importancia otorgada a la calidad de la educación superior. Adicionalmente a esto, agrava la situación, que el nivel de ejecución de recursos destinados para el Fomento al Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior es muy bajo, dado que el 12,2% de los recursos no se ejecutaron en 2012 y en 2013 de los 8.534,8 millones asignados, el MEN no ejecutó el 65,3% correspondiente a la suma de \$5.575,4 millones.

El MEN empleó recursos de calidad a través de contratos de prestación de servicios con profesionales para apoyar actividades relacionadas con el funcionamiento de la dependencia, restando con ello recursos de inversión para la calidad de la educación superior. Tales recursos representan el 1,3% sobre el total de recursos asignados a calidad de la educación superior (\$81.179.2 millones).

En cuanto a la acreditación de alta calidad de programas e instituciones de educación superior (IES), el Plan Sectorial de Educación 2010-2014 propuso aumentar del 7% al 10% las IES con acreditación de alta calidad. Adicionalmente, lograr el 25% en programas de pregrado acreditados con alta calidad.

Aunque estas metas fueron cumplidas en el 100%, es preciso indicar que los objetivos propuestos para el cuatrienio resultan muy bajos respecto del número de total de IES del país, que asciende a 286 y; del número de programas de pregrado existentes en 2010, según el Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior (SNIES), que sumaban 10.770 y no 4.683 programas como asegura el MEN en el Plan Sectorial.

Al ritmo actual de funcionamiento de este sistema, serán necesarias varias décadas y altos costos para acreditar un porcentaje significativo de los programas



actuales, además de los programas cuya acreditación haya caducado y requieran ser reacreditados. Otro tanto cabe decir de la acreditación institucional.

1.2.5 Derecho a la educación

Una manera de abordar el tema del cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones de respeto, protección y promoción del Derecho a la Educación lo constituye la caracterización que del mencionado derecho ofrece la Organización de las Naciones Unidas (ONU) acerca de los componentes de tal derecho. Según el mencionado organismo “...la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas”²: Disponibilidad(Asequibilidad), Accesibilidad, Aceptabilidad y Adaptabilidad. El siguiente cuadro indica las características del Derecho a la Educación y el modo como se interpretan en el presente informe:

Cuadro No. 3.
Características del derecho a la educación

DISPONIBILIDAD	<i>Cumplimiento de normas mínimas de suficiencia educativa. Acatamiento del Decreto 3020 de 2002, artículos 10 y 11.</i>
ACCESIBILIDAD	<i>Distancia geográfica a la escuela. Presencia de Tecnologías de la información.</i>
ACEPTABILIDAD	<i>Programas de estudio de buena calidad. Consideraciones sobre brecha de género a partir de los resultados en pruebas internacionales TIMMS y PISA.</i>
ADAPTABILIDAD	<i>Existencia de modelos pedagógicos flexibles.</i>

Fuente: ONU; 2011. Art. 6. (Complementado por la CGR).

Adicionalmente, la CGR consideró otros factores distintos a los expresados por la ONU, aunque si mencionados con frecuencia en la literatura especializada sobre la satisfacción del Derecho a la educación³, relacionados con las tasas de deserción y analfabetismo.

La tasa de analfabetismo de las personas de 15 años y más a nivel nacional fue 5,9% en 2012. En las zonas urbanas, la tasa de analfabetismo fue 3,8% (3,6% en 2011). En las zonas rurales pasó de 13,6% en 2011 a 13,3% en 2012.

Por regiones, la tasa de analfabetismo presentó disminución en las regiones Pacífica, Oriental, Antioquia, Valle del Cauca, Orinoquia - Amazonía y San Andrés. En lo que se refiere a la tasa de deserción en las vigencias 2011, 2012 y 2013 la cifras fueron 242.995, 331.394 y 72.658 estudiantes respectivamente, observándose una gran disminución entre el 2012 y 2013.

² ONU. 2011. Art. 13.

³ Perez L; Uprimmy R. Rodríguez C.; 2007.



La tasa de deserción intra-anual presenta tasas mayores en lo rural y en algunos departamentos como Guainía, Putumayo, Vichada o Amazonas, incluso duplican la tasa nacional.

En relación con los grados, las mayores tasas de deserción intra-anual se concentran en los grados en los que existen cambios de niveles, particularmente primero de primaria o sexto grado.

De otro lado, se evidencia un comportamiento diferencial por regiones zonas, de 100 personas que ingresaron al sistema educativo, en la zona urbana el 18% deserta cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras en la zona rural dicha cifra alcanza el 52%.

Conforme a este esquema, la CGR determina que la política pública orientada a eleva la cobertura y a mejorar y mantener calidad de la educación básica y media, **ha cumplido parcialmente** con el deber de la satisfacer el Derecho a la educación de los niños y las niñas. En términos generales, la auditoría al desempeño de la Política pública en Educación Básica y Media evidenció en los entes territoriales, la existencia de planes y programas orientados a garantizar el derecho a la Educación. En Arauca, por ejemplo, se constata la presencia de instituciones y programas de educación especial, en el cual se reciben niños, niñas, jóvenes y adultos, con discapacidad sordo mudos, Síndrome de Down y discapacidad cognitiva, indígenas, campesinos y afrodescendientes, con lo que se atiende el criterio de Aceptabilidad propuesto por la ONU. Análogamente, en Malambo y Soledad (Departamento del Atlántico) se aprecia la existencia de modelos flexibles, que buscan fortalecer el ingreso y retención de la población en el sistema (criterio de Adaptabilidad); sin embargo persisten algunas situaciones y condiciones que impiden manifestar que el gobierno nacional ha cumplido a cabalidad con este deber constitucional.

DISPONIBILIDAD o ASEQUIBILIDAD

*Cumplimiento de normas mínimas de suficiencia educativa*⁴. Se verificó que a través de las diferentes actividades desarrolladas en el periodo 2011-2014, el MEN y los gobiernos locales de las entidades territoriales, han garantizado a la población el derecho fundamental al acceso al sistema educativo público y ha propendido por su permanencia en el mismo, no obstante lo anterior, el derecho de asequibilidad se vulnera, toda vez que se estableció que en muchas zonas del país las instituciones oficiales, en las que se presta el servicio educativo, especialmente de las zonas rurales, no cumplen los requisitos exigidos para garantizar a los estudiantes las condiciones de permanecer en un hábitat escolar

⁴ Se recuperan en este aparte las observaciones contenidas en CGR; 2013 p.11.



seguro y apropiado, en igualdad de condiciones que la reciben los niños, niñas y jóvenes de las zonas urbanas, ocasionando que permanezca la brecha de inequidad desde lo territorial afectando también la calidad del servicio que recibe la comunidad educativa.

Durante el año 2013, la CGR constató que se mantiene la tendencia a desacatar lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 3020 de 2002⁵. En la actualidad, el departamento de San Andrés, donde operan en total nueve establecimientos educativos, cuenta con cuatro instituciones educativas que exceden el número de docentes en dos, tres y hasta seis permitidos por el decreto; en cambio, se observaron al menos cuatro instituciones con déficit de uno, tres y hasta siete docentes.

De modo similar, en el departamento de la Guajira se observa la tendencia a atender niños y niñas con un cociente alumno/docente inferior al mínimo permitido para la atención de estudiantes en los diferentes establecimientos educativos y esto se demuestra principalmente en los niveles de básica primaria.

Otro hecho observado en San Andrés, es el desvío de lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 3020 de 2002 con relación al número permitido de coordinadores, conforme al número de estudiantes matriculados. Téngase presente que el Decreto 3020 de 2002 prescribe que los docentes que realicen labores de coordinación deben ser relevados de las labores académicas (art. 10) y que el Decreto 827 de 2012⁶ dispone que los coordinadores se benefician, a partir del 1 de enero de 2012, de una asignación mensual adicional del 20% (art. 4º, literal e).

En el departamento de Bolívar se observó insuficiencia de personal docente, la Planta Viabilizada por el MEN contempla 10.375 docentes; sin embargo, la planta de docentes y directivas ascendía apenas a 9.521 cargos efectivos. La situación de Bolívar se ve agravada por la situación de docentes amenazados y con enfermedades que les impiden trabajar en sitios apartados de un centro urbano, situación que mueve a la Secretaría de Educación a trasladar a ciertos docentes a establecimientos educativos ubicados en una zona favorable para su salud emocional y física, dejando la necesidad de docente en la institución origen del traslado sin que esta vacante sea cubierta. Este departamento adolece también de docentes cualificados en los diferentes niveles educativos, la dispersión y

⁵ "Para la ubicación del personal docente se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural. Para la ubicación del personal docente se tendrá como referencia que el número promedio de alumnos por docente en la entidad territorial sea como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la zona rural."

⁶ Decreto 827 de 2012 "Por el cual se modifica la remuneración de los servidores públicos docentes y directivos docentes al servicio del Estado en los niveles de preescolar, básica y media que se rigen por el Decreto Ley 2277 de 1979, y se dictan otras disposiciones de carácter salarial para el sector educativo estatal."



dificultades de acceso a las sedes, e infraestructura educativa deficiente; por lo cual recurre a la contratación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica primaria y secundaria.

En Atlántico se observó que, en el Municipio de Malambo, aún existen 2.221 estudiantes por fuera del Sistema Educativo. En Casanare, en el municipio de Yopal, a pesar que se ha iniciado desde hace ya varios años la construcción Megacolegios, algunos de estos no están totalmente concluidos o presentan fallas en su construcción, por lo cual no se encuentran en servicio de la comunidad.

En relación con la contratación de la prestación del servicio educativo, se constató que, en algunos casos como el de Buenaventura, las entidades territoriales contratan con oferentes privados que no tienen la capacidad instalada para atender la población objeto del contrato, las edificaciones donde funcionan las sedes educativas son precarias, insuficientes y no cuentan con la dotación necesaria para la atención de los estudiantes contratados. (Ver foto)

Otro aspecto que llama la atención, es el objeto social de algunas Instituciones con las cuales se contrata, toda vez que no se orientan a la prestación del servicio educativo formal y corresponden a emisoras radiales, jardines infantiles, entre otras.



Fachada Institución Educativa Distrito Buenaventura



Es de gran importancia mencionar, la implementación de la **gratuidad de la educación** para todos los estudiantes del grado 0 al grado 11, de establecimientos educativos oficiales, como una estrategia del gobierno nacional para permitir el acceso al sistema educativo.

ACCESIBILIDAD

En el periodo evaluado, se estableció que en el proceso educativo se ha propendido por el respeto a la diferencia, el multiculturalismo, la democracia, orientando el proceso educativo en la eliminación de estereotipos de género, minorías étnicas y raciales para permitir el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo como pudo comprobarse en las diferentes IES visitadas.

ACEPTABILIDAD

Una manera de aproximarse al nivel de cumplimiento de la satisfacción de los derechos humanos en su característica de aceptabilidad lo constituyen los resultados en las pruebas PISA. Sobre estas pruebas se hablará más adelante.

Adicionalmente, cabe resaltar, los resultados que se ofrecen sobre las brechas de género presentes en Colombia⁷.

Los resultados de Colombia en PISA 2012 según género se resumen en el cuadro 4, en matemáticas los hombres obtuvieron un puntaje promedio de 390,3 puntos, superior al obtenido por las mujeres. Una diferencia similar, de 18 puntos, se presenta a favor de los hombres en ciencias. La brecha entre ambos sexos es la más grande entre los 65 países participantes. En contraste, en lenguaje, las estudiantes participantes obtuvieron un promedio superior en 18 puntos sobre el logrado por los varones y es la segunda diferencia más baja entre todos los países y economías participantes.

⁷ Se recoge parte de los resultados del estudio CGR; 2014b p. 28-29.



Cuadro No. 4.
Desempeño de los estudiantes colombianos en PISA 2012 según género

Prueba	Hombres	Mujeres	Hombres-mujeres	Situación de Colombia en el conjunto de países participantes en PISA 2012
Matemáticas	390	365	25	Máxima diferencia
Lectura	394	412	-18	Segunda más baja diferencia
Ciencias	408	390	18	Máxima diferencia

Fuente OCDE; 2014c.

El informe concluye que a menos que las niñas creen que pueden llegar a los niveles más altos de desempeño en matemáticas no estarán en capacidad de lograrlo.

ADAPTABILIDAD

Se ha incorporado el tema de Etnoeducación, con particular énfasis en la lengua de instrucción para los miembros de pueblos indígenas y minorías étnicas. Sin embargo, lo expuesto anteriormente, no ha sido garantía para el cumplimiento de las metas propuestas por el gobierno nacional, en cuanto a que todos los niños, niñas y jóvenes en edad escolar, independiente de su condición de género, el lugar donde residen, la raza que les caracteriza, la situación socioeconómica que afrontan, puedan tener las mismas posibilidades de acceder al sistema educativo, a una educación de calidad y concluir sus estudios con buenos resultados.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la auditoría a la Política Pública de Educación, se establecieron a nivel nacional 290 Hallazgos Administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia fiscal, trece (13) con presunta incidencia disciplinaria, doce (12) funciones de advertencia, dieciocho (18) solicitudes de indagaciones preliminares, una (1) solicitud de actuación especial y 5 beneficios de auditoría.

1.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, las entidades intervinientes, deberán formular o ajustar su plan de mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), con el fin de incluir las acciones correctivas y /o preventivas pertinentes.

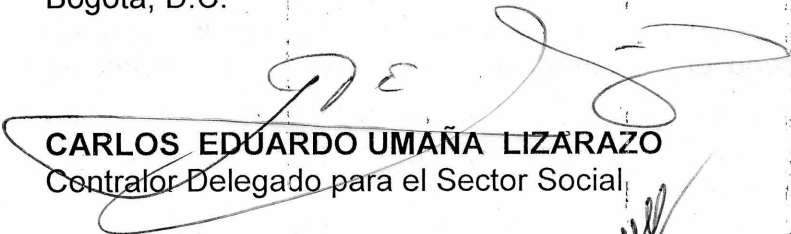
Los planes de mejoramiento se rendirán dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del mismo. Para efectos de la habilitación en el sistema de



Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe.

Sobre dichos planes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C.


CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO
Contralor Delegado para el Sector Social

Yaneth Cecilia Suarez Caballero / Director Unidad Ejecutora
Olga Lucia Bitar Casij / Supervisora 
Carlos Alberto Mosquera Ortiz / Responsable de Auditoría



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN

La política educativa del gobierno nacional para el cuatrienio 2010-2014 está descrita en dos lugares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: en el apartado titulado “Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias” (del capítulo III) y en los apartados titulados “Primera infancia, niñez y adolescencia” y “Formación del capital humano” (del capítulo IV).

En el apartado “Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias” se indican los supuestos que prestan fundamento a los objetivos y lineamientos estratégicos de la política gubernamental. El supuesto básico, informado en buena medida por la teoría del capital humano, es que una educación de calidad y pertinente es ineludible para reducir la pobreza y favorecer el crecimiento económico. En consecuencia, el objetivo fundamental de la política se formula así: “mejorar la calidad y la pertinencia de la educación en todos sus niveles”. Especificando, se supone que una educación de calidad y pertinente debe estar centrada en el “desarrollo de competencias” y más articulada con el sector productivo. Más específicamente aún, se asume que la calidad de la educación está basada en el desarrollo de competencias básicas y de competencias laborales (específicas y profesionales). Por lo tanto, se considera que el medio fundamental para garantizar el avance en la consolidación de una “educación de calidad” consiste en adoptar más decididamente el llamado “enfoque de competencias”: “...el país profundizará el proceso de fortalecimiento del enfoque de competencias...”.

En lo relacionado con el “Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias” son advertibles tres líneas de acción estratégica: fortalecimiento de la evaluación, desarrollo de competencias y gestión del recurso humano. La primera comprende el mejoramiento (la “alineación”) de la evaluación de estudiantes en todos los niveles educativos, la consolidación de la evaluación de docentes en la educación básica, media y superior, y la “evaluación integral de los resultados del sistema educativo”. La segunda propende por el fortalecimiento de competencias básicas y ciudadanas en niños y jóvenes (especialmente por el fortalecimiento del uso de las TIC y del bilingüismo) y por el fomento de competencias científicas y de la capacidad de investigación científica en la educación superior. Finalmente, la tercera busca “consolidar el enfoque de competencias para fomentar la articulación entre la oferta de formación y el sector productivo”.



En el tema “Formación de capital humano” son destacables los siguientes dos conjuntos de acciones estratégicas: disminución de brechas en calidad educativa y generación de oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los niveles de formación. El primer conjunto de acciones comprende principalmente las siguientes: acciones de mejoramiento de la calidad de la formación en las instituciones; el fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad en todos los niveles educativos; procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de la calidad en las instituciones educativas; y la consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad. El segundo comprende la ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura y el estímulo a la permanencia en el sistema de manera focalizada.

En concordancia con el PND 2010-2014, el Plan Sectorial de Educación 2010-2014 considera cinco grandes temas de política (los que aparecen subrayados se constituyeron en objeto de auditoría a la política educativa):

- Educación inicial de calidad para la primera infancia con atención integral
- Mejoramiento de la calidad en todos los niveles educativos
- Disminución de las brechas en acceso y permanencia entre la población urbana y rural, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones
- Educación con pertinencia e incorporación de innovación en la educación
- Fortalecimiento de la gestión del sector educativo

2.1.1 Política de calidad educativa⁸

2.1.1.1 Política de calidad en preescolar, básica y media

Respecto de esta política, el Plan Sectorial 2010-2014 definió cinco programas estratégicos, a saber:

1. Transformación de la calidad educativa
2. Formación para la ciudadanía
3. Calidad para la equidad
4. Aseguramiento de la calidad educativa en preescolar, básica y media

⁸ Se describirán a continuación con algún detalle *solamente* los programas objeto de auditoría a la política educativa 2010-2014; en algunos casos se describen *solamente* aquellos que son objeto de la auditoría.



5. Programa nacional de formación de educadores

El programa Transformación de la calidad educativa se concibe como una estrategia integral de acompañamiento a establecimientos educativos. Está constituido por los siguientes cinco componentes o conjuntos de actividades: pedagógico (referentes curriculares, evaluación del aprendizaje y materiales educativos en aula), gestión educativa (en aula, en establecimientos educativos y en secretarías de educación), formación situada de educadores (interacción de comunidades de aprendizaje, tutoría al cuerpo docente y desarrollo de capacidad de formación), condiciones básicas de infraestructura (física, tecnológica y materiales; transporte y alimentación) y movilización social para la mejora educativa (“convocatoria de voluntades”).

Su meta de impacto consiste en “mejorar el desempeño en lenguaje y matemáticas en las pruebas SABER del 25% de los estudiantes matriculados entre transición y quinto grado”. Su objetivo es “mejorar las condiciones de aprendizaje en los establecimientos educativos seleccionados, enfocando su acción en el mejoramiento de las competencias básicas de los estudiantes matriculados entre transición y quinto grado”. Se estima que la población beneficiada son 2.300.000 estudiantes en 3.000 instituciones y 70.000 docentes.

El programa Formación para la ciudadanía pretende “fortalecer el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas”, “fortalecer y expandir programas transversales”, y gestionar un proceso intersectorial para la formulación de un documento CONPES para la promoción de la convivencia escolar y la ciudadanía.

El programa de Calidad para la equidad busca desarrollar estrategias que permitan considerar y visibilizar poblaciones diversas, vulnerables y en condición de discapacidad, así como lograr la implementación de programas de calidad que cierren las brechas entre lo urbano y lo rural. Se considera aquí el Plan Nacional de Lectura y Escritura.

El programa de Aseguramiento de la calidad en preescolar, básica y media tiene dos objetivos: 1. “Construir” referentes de calidad y 2. Consolidar el sistema nacional de evaluación. La construcción de referentes de calidad se concibe como actualización de los estándares básicos de competencias (formulación detallada grado a grado de tales estándares) y como elaboración de material educativo en diversas áreas curriculares. La consolidación del Sistema Nacional de Evaluación implica promover la evaluación de modelos educativos flexibles, apoyar la evaluación formativa y censal de estudiantes, consolidar el sistema de evaluación de docentes y fortalecer los procesos de autoevaluación institucional.



El programa Formación de educadores propone el diseño y puesta en marcha de un Programa Nacional de Formación de Educadores.

2.1.1.2 Política de calidad en educación superior

El principal objetivo de política durante el cuatrienio es consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad y fortalecer los procesos de certificación y acreditación de programas e instituciones.

Respecto de la consolidación del sistema de aseguramiento de la calidad, el principal objetivo para el cuatrienio consiste en incorporar el total de programas de formación técnica y tecnológica del SENA al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior (SACES) con la obtención del registro calificado para el 100% de su oferta y en lograr que al final del cuatrienio se haya consolidado el Sistema de Aseguramiento de la Formación para el Trabajo. En forma paralela, se espera que al finalizar 2014 se haya evaluado el 50% de los programas de este nivel de formación en el marco del nuevo sistema de aseguramiento, que el 20% de los programas logre certificación de calidad y que el 15% de las instituciones logre acreditación de alta calidad.

2.1.2. Política de cobertura educativa

2.1.2.1 Política de cobertura en preescolar, básica y media

Respecto de la política de cobertura en preescolar, básica y media, el Plan Sectorial 2010-2014 define los siguientes programas, a saber:

1. Oportunidades en acceso y permanencia para la educación preescolar, básica y media.
2. Más y mejores espacios escolares
3. Fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural PER II
4. Programa de alimentación escolar
5. Alfabetización de jóvenes y adultos

El programa Ampliación de oportunidades en acceso y permanencia pretende promover las siguientes acciones: 1. Planeación estratégica con enfoque regional (definición con las secretarías de educación de departamentos y municipios. certificados de estrategias para cada una de las entidades territoriales certificadas con miras a mantener e incrementar la cobertura; acciones focalizadas y regionalizadas para procurar la permanencia escolar); 2. Definición de nuevos esquemas prestación del servicio (construcción de un portafolio nacional de operadores; modelos educativos y estrategias pertinentes por zonas; erradicación del analfabetismo; promoción de proyectos etnoeducativos); 3. Fortalecimiento de



la financiación (revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa; implementación de una nueva metodología desde 2011 para mejorar la equidad en la distribución de tales recursos); 4. Apoyos complementarios para la permanencia (desde 2012 gratuidad universal para todos los estudiantes de transición a undécimo grado en los establecimientos educativos oficiales; transporte, alimentación escolar, útiles y uniformes); 5. Atención a la diversidad (proyectos etnoeducativos); 6. Análisis, seguimiento y evaluación del acceso y la permanencia escolar (sistema de monitoreo para la prevención y análisis de la deserción escolar en preescolar, básica y media); 7. Alianzas estratégicas y optimización de recursos.

El programa Más y mejores espacios escolares desarrolla las siguientes acciones: 1. Inversión de recursos en infraestructura con recursos del PGN y otras fuentes; 2. Facilitación de condiciones previas para el desarrollo de proyectos; 3. Promoción de construcción, mejoramiento y dotación en los establecimientos educativos de zonas rurales, etc.; 4. Proyectos de emergencia.

2.1.2.2 Política de cobertura en educación superior

En este ámbito de política se contemplan los siguientes cuatro programas:

1. Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior
2. Fomento a la educación técnica y tecnológica
3. Incentivación de la permanencia en la ES
4. Fortalecimiento de la financiación de la educación superior

El programa de Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior tiene las siguientes metas para 2010-2014: aumentar la tasa de cobertura bruta al 50%; incrementar el porcentaje de municipios con oferta de educación superior del 62 al 75%; crear 50 nuevos centros regionales de ES (CERES). Sus estrategias son las siguientes: 1. Proyectos de regionalización (el MEN apoyará proyectos en las regiones con bolsas concursables); 2. Creación y fortalecimiento de los CERES; 3. Atención a población con necesidades educativas diversas (grupos étnicos; personas con discapacidad; talentos excepcionales; población afectada por la violencia y habitantes de frontera) mediante el apoyo a la financiación de la demanda a través de Fondos Especiales de Crédito administrados por el ICETEX.

El programa de Fomento a la educación técnica y tecnológica tiene como meta que a 2014 la participación de esta educación en el total de la matrícula deberá alcanzar el 45% (en 2010 era del 33%). Se generarán 440.000 nuevos cupos. El 40% de los programas diseñados bajo el enfoque de competencias.



El programa de Incentivación de la permanencia en la ES tiene como meta reducir la tasa de deserción anual del 12,9% en 2010 al 9% en 2014.

Finalmente, el programa de Fortalecimiento de la financiación de la educación superior tiene como metas aumentar recursos de financiamiento de la demanda a través del Icetex: \$1,2 billones para el cuatrienio y adjudicar 225.145 nuevos créditos, de los cuales 143.270 corresponderán a ACCES.

En el cuadro 5, en la siguiente página, se relacionan los programas objeto de auditoría, sus objetivos y metas, el presupuesto asignado y ejecutado para las vigencias 2011 a 2014 en cada uno de los programas y la participación de los recursos por programa con respecto al total de cada política.

2.1.3. Actores

Los actores involucrados en la ejecución de la política educativa en el nivel nacional de gobierno y que fueron objeto de la presente auditoría son:

- Ministerio de Educación Nacional, órgano rector de la política.
- Secretarías departamentales y municipales de educación determinadas en el alcance territorial de la auditoría.
- En el ámbito de los programas *Transformación de la calidad educativa* y *Más y mejores espacios escolares* fueron considerados los establecimientos educativos de básica y media visitados.
- En lo que corresponde al programa de financiación de la educación superior fue considerado el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX).
- El programa de ampliación de la regionalización de la oferta de educación superior encontramos los CERES, objeto de auditoría.
- Y en el ámbito del programa de calidad de la educación superior, las instituciones de educación superior (IES) que fueron objeto de planes de acompañamiento por el Ministerio de Educación Nacional y que fueron objeto de examen por la CGR.



Cuadro No. 5.
Programas objeto de auditoría a la política educativa, presupuesto asignado y ejecutado 2011-2014 y participación de los recursos por programa con respecto al total de cada política

COBERTURA EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA					
PROGRAMA	OBJETIVOS Y METAS	RECURSOS 2011-2014 (millones de pesos)			% PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE COBERTURA PByM
		ASIGNADO	COMPROMETIDO	PAGADO	
Oportunidades en acceso y permanencia para la educación preescolar, básica y media	Aumentar las oportunidades de acceso con 600 mil nuevos cupos y reducir la deserción	203.502,9	149.557,0	109.536,5	20,4
Más y mejores espacios escolares	Proveer más y mejores espacios para atender la población estudiantil en todos los niveles	680.443,3	405.972,7	287.669,0	68,3
CALIDAD EN EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA					
PROGRAMA	OBJETIVOS Y/O METAS	RECURSOS 2011-2014 (millones de pesos)			% PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE CALIDAD PByM
		ASIGNADO	COMPROMETIDO	PAGADO	
Transformación de la calidad educativa (PTA)	Mejorar los aprendizajes en establecimientos educativos que desarrollan su labor en "condiciones difíciles". Su meta es mejorar el desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas en las pruebas SABER del 25% de los estudiantes matriculados entre transición y quinto grados.	167.203,2	127.331,9	96.482,1	48,2
Aseguramiento de la calidad educativa y fortalecimiento de la evaluación en los niveles de preescolar, básica y media	Consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad a través del fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación	121.803,2	113.655,7	87.489,8	35,1
COBERTURA EN EDUCACIÓN SUPERIOR					
PROGRAMA	OBJETIVOS Y METAS	RECURSOS 2011-2014 (millones de pesos)			% PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE COBERTURA ES
		ASIGNADO	COMPROMETIDO	PAGADO	
Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior	Generar oportunidades de acceso a la educación superior. Aumentar la tasa de cobertura bruta al 50%; incrementar el % de mpios con oferta de educación superior del 62 al 75%; crear 50 nuevos Centros Regionales de ES (CERES).	46.026,4	21.362,5	15.575,3	8,5
Fortalecimiento de la financiación de la educación superior	Fortalecer el financiamiento con fuentes públicas y con nuevas fuentes de recursos con miras a aumentar las oportunidades de acceso y permanencia	445.393,6	443.393,6	443.393,6	82,4
CALIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR					
PROGRAMA	OBJETIVOS Y METAS	RECURSOS 2011-2014 (millones de pesos)			% PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DE CALIDAD ES
		ASIGNADO	COMPROMETIDO	PAGADO	
Evaluación, certificación y acreditación de la calidad de la educación superior	Consolidar el Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la ES y fortalecer los procesos de certificación y acreditación de programas e instituciones	50.140,7	37.031,4	29.991,5	54,0
Fomento al mejoramiento de la calidad de la educación superior		14.313,7	8.312,0	4.229,8	15,4

Fuentes: Plan Sectorial de Educación 2010-2014 y planes de acción MEN 2011-2014



2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

2.2.1 Articulación de los Planes de Desarrollo territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo

La CGR realizó la evaluación de la articulación de los planes territoriales de desarrollo 2012-2015 y los programas adoptados por las administraciones locales de las ETC, en el período 2011-2014, para establecer su concordancia con las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo y en este tema pudo establecer que los planes territoriales articulan los compromisos del gobierno nacional y el territorial, con la pretensión de que las acciones implementadas permitan un entorno de igualdad en el acceso y la permanencia de la población al sistema educativo en aras de cerrar las brechas de inequidad desde lo territorial, aunque persisten situaciones que afectan las condiciones de los niños, niñas y jóvenes de población vulnerable sobre todo rural para recibir el servicio educativo en igualdad de condiciones a quienes se encuentran en zonas urbanas.

2.2.2 Política de cobertura en preescolar, básica y media

La política de cobertura en preescolar, básica y media del cuatrienio 2010-2014, denominada “Cierre de brechas con enfoque regional en educación preescolar, básica y media (acceso y permanencia)” contó con siete proyectos de inversión programados para el cumplimiento de las metas del Plan Sectorial del MEN en el periodo 2011-2014, a los que se asignó recursos como se muestra en el cuadro 6, en la siguiente página.

La meta planteada inicialmente en el Plan Sectorial 2010-2014, en cuanto a la generación de 600 mil nuevos cupos en el sistema oficial, fue ajustada en el Sistema de Metas del Gobierno (SIGOB), con aprobación del Departamento Nacional de Planeación, pasando de 600 mil a 300 mil para el cuatrienio.

La consideración técnica para este ajuste, se basó en que la línea base de 2010, con la cual se proyectó el crecimiento de la cobertura, se encontraba sobreestimada. Con la aplicación de la estrategia de transparencia y buen gobierno, el MEN desarrolló auditorías a la información de matrícula reportada por el 100% de las entidades territoriales certificadas (ETC). Los resultados de 2011 y 2012 fueron más de 245 mil registros (97.384 y 148.410 respectivamente) de alumnos sobre los cuales no se encontraron evidencias de haber sido atendidos.



**Cuadro No. 6.
Plan de Acción MEN – Cobertura PBM**

PLAN DE ACCION MEN 2011-2014						
NOMBRE POLITICA: 2. CERRAR BRECHAS CON ENFOQUE REGIONAL EN EDUCACION PREESCOLAR, BASICA Y MEDIA (ACCESO Y PERMANENCIA)						
Objetivo de la Política: Generar oportunidad de acceso y permanencia con equidad, para disminuir las brechas entre zonas rural y urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones						
Meta política: 600 nuevos cupos en educacion primaria, basica y media						
Numero	Nombre del Proyecto	Objetivo del Proyecto	Actividades Propuestas	Asignado	%	% ACUMULADO
1	Generar oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre zonas rural y urbana, poblaciones vulnerables y diversas y por regiones	Incrementar el acceso a la poblacion que esta por FUERA DEL SISTEMA EDUCATIVO Y A LA QUE NUNCA HA ACCEDIDO (ILETRADOS) y mejorar las condiciones de permanencia escolar para disminuir las brechas educativas, entre zona rural y urbana, entre regiones y entre poblaciones vulnerables y diversas y las que no lo son	6	\$ 203.502,88	20,43	
2	Mas y mejores espacios escolares	Mejorar la infraestructura y dotacion educativa mediante la ampliación, adecuación, construcción, reconstrucción y dotación, para que los niños y jóvenes de zonas urbano marginales, rurales, de frontera y de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de violencia, cuenten con mejores condiciones para su acceso y permanencia escolar y se reduzcan las brechas en cobertura y calidad	2	\$ 680.443,25	68,32	88,75
3	Fortalecimiento de la cobertura con Calidad para el sector educativo rural PER II	Mejorar la infraestructura y dotacion educativa mediante la ampliación, adecuación, construcción, reconstrucción y dotación, para que los niños y jóvenes de zonas urbano marginales, rurales, de frontera y de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de violencia, cuenten con mejores condiciones para su acceso y permanencia escolar y se reduzcan las brechas en cobertura y calidad	2	\$ 47.491,50	4,77	93,52
4	Programa de Alimentacion escolar en Colombia		4	\$ 16.487,70	1,66	95,17
5	Alfabetizar Jóvenes y Adultos	Aumentar el acceso y permanencia de la poblacion adulta e iletrada al sistema educativo	1	\$ 32.013,43	3,21	98,39
6	Asistencia Técnica a las Entidades Territoriales para el acceso y la permanencia de los estudiantes y adultos victimas de la violencia en Colombia		4	\$ 16.059,72	1,61	100,00
TOTAL			19	\$ 995.998,48		

Fuente: Planes de Acción 2011-2014 MEN

Fuente: MEN – Planes de Acción.

Con el antecedente anterior y las implicaciones generadas en la calidad de la información, las Entidades Territoriales Certificadas – ETC, realizaron adicionalmente de manera autónoma la depuración de datos reportados al SIMAT en 2011 y 2012 de más de 490 mil registros (217.813 y 275.940 respectivamente), impactando directamente las estadísticas de la población realmente atendida en estos períodos, así las cosas, el ministerio redujo su meta de acuerdo con la realidad que mostraba la matrícula del país

En el ámbito de la política de cobertura en preescolar, básica y media se examinaron los proyectos “Generación de oportunidades en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y



diversas”, y “Más y mejores espacios”, de acuerdo con los planes de acción del Ministerio de Educación. Se asignaron recursos por \$203.502,9 millones y \$680.443,3 millones respectivamente, los cuales corresponden a un 88,7% del total de recursos destinados a esta política.

La asignación de recursos para el proyecto de inversión “Generación de oportunidades en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y diversas” presentó un comportamiento decreciente en los últimos tres años, justificado en un cambio en la configuración del presupuesto para dar mayor preponderancia al programa de alimentación escolar dejando menor margen para el financiamiento de las demás actividades. (Ver cuadro 7).

Cuadro No. 7.
Recursos asignados al proyecto:
Generación de oportunidades en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y diversas

Recursos 2012	Recursos 2013	% Variación 2012-2013	Recursos 2014	% Variación 2012-2014
86.095,1	74.509,2	-13,46	28.856,6	-66,49

Fuente: Oficina Asesora de Planeación MEN

Vale destacar que para el cumplimiento de la política pública de educación en los niveles de preescolar, básica y media, también concurren otras fuentes: recursos propios, Ley 21, SGP y Regalías, las cuales se aportan en proporción variable, atendiendo particularidades de las regiones.

2.2.2.1. Programa Generación de oportunidades en acceso y permanencia para disminuir las brechas entre ciudad y campo, para poblaciones vulnerables y diversas.

Las actividades desarrolladas por los entes territoriales auditados en el marco del proyecto, se agrupan por similitud de la siguiente manera:

- Atención a la población víctima del conflicto armado
- Diagnóstico de niños, niñas y jóvenes que trabajan
- Atención a la población con necesidades educativas especiales
- Alfabetización de Jóvenes y adultos iletrados
- Sostenimiento y ampliación de cobertura mediante la contratación del servicio educativo
- Atención a la población vulnerable con la aplicación de metodologías flexibles
- Conectividad en línea Secretaria de Educación - Establecimientos Educativos.
- Fomento a la retención de alumnos en establecimientos educativos a partir de la elaboración de un diagnóstico sobre deserción.



- Seguimientos para la reincorporación de desertores al sistema escolar.
- Seguimiento de las causas de reprobación. Formulación del plan de inclusión de la población con NEE.

Se evidenció que la cobertura en educación básica y media ha tenido avances significativos lo que refleja el esfuerzo realizado por el gobierno nacional en los últimos años en mantener un promedio de cobertura neta del 85%, pero la mayor cobertura se da en la básica primaria y disminuye progresivamente en secundaria y en mayor proporción, al acercarse a la educación media. Por tal razón, en lo referente a la educación media, en especial en el sector rural y regiones apartadas, la política educativa debe afianzarse en los proyectos transversales de transporte escolar, restaurante escolar, gratuidad universal, dotación de uniformes, entre otras estrategias que fortalezcan la vinculación y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, para obviar distancias en el acceso a la educación y que los estudiantes de precarios recursos accedan y permanezcan en el sistema educativo. Adicionalmente, estudios recientes han encontrado que programas de salud básica pueden llegar a aumentar la asistencia escolar a muy bajos costos.

Cuadro No. 8.
Matrícula por nivel Educación Básica y Media

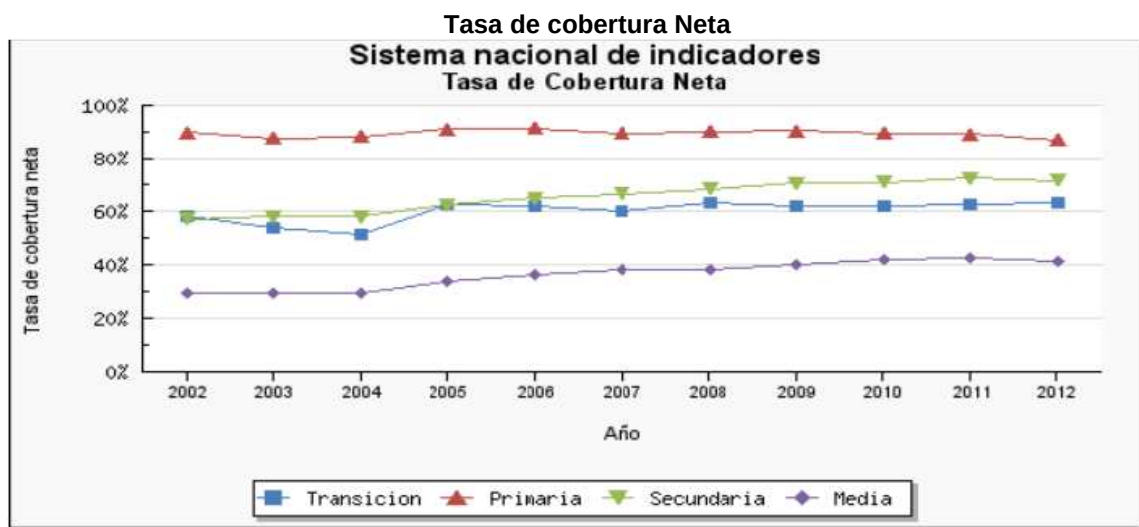
Año	Pre jardín y jardín	Transición	Primaria	Secundaria	Media
2010	196.359	761.817	5.084.966	3.681.469	1.398.263
2011	206.770	754.748	4.924.341	3.707.307	1.423.469
2012	198.974	829.717	4.742.456	3.568.511	1.334.951

Fuente: Matrícula 2010 certificada por las Secretarías de Educación; 2010 - 2012 MEN Sistema Integrado de Matrícula, SIMAT



Cuadro No. 9.
Comportamiento de la matrícula y cobertura por departamentos

MATRÍCULA POR DEPARTAMENTO				COBERTURAS					
				2010		2011		2012	
Departamento	2010	2011	2012	Bruta	Neta	Bruta	Neta	Bruta	Neta
Amazonas	19.901	21.141	21.140	88,72%	77,13%	94,53%	82,32%	94,76%	81,87%
Antioquia	1.405.923	1.398.893	1.374.366	106,57%	92,17%	106,81%	93,85%	105,80%	92,65%
Arauca	62.014	62.858	62.750	84,67%	75,43%	85,09%	74,11%	83,67%	72,29%
Atlántico	568.534	580.225	534.844	106,05%	95,96%	107,88%	99,05%	100,39%	91,43%
Bolívar	570.474	558.135	521.386	112,46%	90,88%	110,41%	91,40%	103,53%	88,87%
Boyacá	331.928	317.983	302.394	107,59%	85,91%	104,15%	86,11%	99,96%	85,64%
Caldas	204.581	201.754	195.245	98,00%	86,83%	98,13%	86,98%	96,60%	84,50%
Caquetá	123.665	132.226	123.105	99,58%	82,80%	106,03%	88,76%	98,26%	83,25%
Casanare	95.953	100.153	102.581	110,45%	99,42%	115,07%	101,05%	117,02%	103,88%
Cauca	350.077	323.451	333.489	105,03%	85,41%	98,03%	86,21%	102,15%	83,40%
Cesar	297.104	297.403	292.968	110,45%	90,12%	110,47%	94,57%	109,00%	94,01%
Chocó	149.114	160.768	145.740	101,84%	79,24%	110,17%	83,79%	99,64%	80,95%
Córdoba	455.688	455.189	453.834	111,15%	93,47%	111,08%	94,46%	110,73%	93,69%
Cundinamarca	576.443	602.692	594.466	98,89%	89,04%	103,34%	91,93%	101,88%	90,97%
Distrito capital	1.510.338	1.503.119	1.420.598	97,81%	90,78%	97,78%	90,29%	92,86%	86,52%
Guainía	10.564	11.449	10.273	88,19%	69,08%	95,52%	74,87%	85,90%	70,82%
Guaviare	23.776	24.426	22.375	76,04%	62,15%	78,30%	64,02%	71,30%	59,18%
Huila	280.085	281.973	277.498	99,70%	88,80%	101,13%	90,47%	100,19%	89,73%
La Guajira	236.847	209.376	217.403	104,80%	85,16%	89,40%	77,00%	89,93%	75,33%
Magdalena	392.317	374.471	369.768	116,23%	96,25%	110,51%	94,32%	108,68%	91,64%
Meta	214.005	217.865	220.592	101,06%	91,27%	102,82%	93,59%	103,00%	93,29%
Nariño	397.784	379.675	376.231	98,42%	81,50%	93,96%	80,50%	92,96%	77,73%
Norte de Santander	338.949	338.473	317.272	102,14%	85,36%	102,48%	88,96%	96,69%	85,93%
Putumayo	87.983	88.192	87.529	92,90%	79,32%	93,62%	80,46%	93,12%	78,17%
Quindío	119.134	119.706	116.045	101,69%	89,60%	103,95%	90,83%	102,48%	88,74%
Risaralda	216.781	220.047	211.083	109,11%	92,25%	112,41%	95,43%	109,10%	92,77%
San Andrés	12.294	11.992	12.228	74,21%	67,55%	73,80%	67,23%	76,21%	68,65%
Santander	461.787	459.806	454.231	102,11%	90,70%	103,43%	92,40%	103,99%	92,11%
Sucre	258.051	256.334	232.835	122,89%	100,43%	123,04%	103,20%	112,62%	95,55%
Tolima	349.769	340.505	316.147	104,89%	87,10%	103,45%	88,71%	97,11%	87,42%
Valle del Cauca	973.631	940.368	929.290	103,98%	89,64%	101,50%	88,33%	101,86%	88,09%
Vaupés	9.248	9.174	9.280	72,81%	60,09%	72,29%	62,18%	73,18%	62,32%
Vichada	18.132	16.813	15.623	90,00%	79,78%	82,08%	72,98%	75,11%	66,75%
Total	11.122.874	11.016.635	10.674.609						
Fuente: MEN									



Fuente: MEN

En la evaluación de la política pública realizada en el nivel nacional, la CGR estableció que existen debilidades que afectan el cumplimiento de las metas de cobertura en los niveles de Preescolar, Básica y Media, planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 2011-2014, observaciones que se encuentran en el capítulo de hallazgos del presente documento en forma detallada, y que además se encuentran contenidos en los informes de las Gerencias departamentales Colegiadas de la CGR. Resaltamos algunos casos a continuación:

Conforme a las estadísticas, del MEN, el acceso a la educación superior en el departamento del Choco es restringido, un bajo porcentaje de los alumnos que culminan la educación básica y media pueden acceder la educación superior; a esto se suma el nivel de deserción de la población universitaria por las situación económica y la desmotivación respecto a la falta de futuro laboral por el alto nivel de desempleo que registra el departamento; no obstante los esfuerzos del gobierno nacional, los mismos todavía son insuficientes y se mantiene la brecha entre las regiones del centro del país.

En el Departamento de Nariño la educación pública está asociada a bajos rendimientos académicos principalmente en la zona rural que sumados a la desigualdad en la asignación de los recursos, tal como lo plantean la SED Nariño y la SEM Ipiales, al señalar que se debería replantear la tipología para el sector rural, lo que permitiría disminuir las brechas reconociendo las condiciones socioeconómicas y de alta vulnerabilidad de esta población. Hay que anotar que la financiación de la educación pública, incide también en departamentos que como Nariño dependen fundamentalmente por su estructura presupuestaria derivada de



los bajos ingresos propios que percibe, de los recursos financieros que la Nación gira para atender el servicio educativo.

En algunos casos, la falta de diligencia de la administración local, genera ineficacia y poca efectividad de la inversión de los programas de cobertura estudiantil. A manera de ejemplo citamos el caso del Departamento del Tolima, que en la vigencia 2012, no ejecutó los recursos asignados para alimentación escolar, por \$3.000 millones del Sistema General de Participaciones. La Secretaría de Educación Municipal de Ibagué, en marzo de 2013, adquirió con recursos propios 5.194 uniformes para estudiantes de las diferentes instituciones educativas y a 31 de marzo de 2014, no ha entregado 1.462, dejando de beneficiar al mismo número de estudiantes y realizando una gestión antieconómica.

La administración municipal de Armenia, a 15 de mayo de 2014 no había comprometido \$1.205 millones del SGP y Recursos Propios por \$ 2000 Millones, destinados para el rubro de alimentación escolar, dejando de suministrar 15.549 desayunos y 5.071 almuerzos a la comunidad estudiantil de diferentes Instituciones Educativas del municipio, manifestando la imposibilidad de asumir el valor de la cofinanciación, motivo por el cual tomó la decisión de hacer entrega al Ministerio de Educación Nacional de la operación de dicho programa.

En el departamento de Guaviare, el cumplimiento de las metas en los diferentes programas muestra índices muy bajos, lo que ha impedido que el departamento de Guaviare arribe a las metas y objetivos consignados en el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Nacional de Desarrollo.

Si se tienen en cuenta las proyecciones poblacionales con base en el censo 2005, son preocupantes las tasas de cobertura en educación en el departamento del Guaviare, pues para el caso de transición en el 2013 se obtuvo una tasa de cobertura bruta de 57% la cual es muy distante de la meta del Ministerio que es del 94.58%.

Cuadro No. 10.
Población en Edad Escolar -Proyección CENSO 2005
Departamento del Guaviare

	5 años	6 a 10	11 a 14	15 a 16	5 a 14	5 a 16
2010	2.807	13.155	10.141	4.973	26.103	31.076
2011	2.749	13.318	10.110	4.956	26.177	31.133
2012	2.795	13.405	10.005	4.956	26.205	31.161
2013**	2.822	13.520	10.013	4.921	26.355	31.276

(**) Población en Edad Escolar Sin Ajustes de la OAPF

Fuente CGR: Informe PP Educación Gerencia Guaviare



Cuadro No. 11.
Tasa de Cobertura Bruta
Departamento del Guaviare

	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Básica	Total
2010	56%	95%	74%	40%	83%	76%
2011	52%	93%	78%	54%	83%	78%
2012	61%	81%	72%	51%	75%	72%
2013**	57%	77%	73%	49%	73%	70%

Fuente CGR: Informe PP Educación Gerencia Guaviare

La tasa escolar bruta nos muestra que de cada 100 jóvenes aptos para estudiar en el Departamento, solamente 70 lo hacen, las anteriores cifras vislumbran que el departamento del Guaviare y el MEN debe aunar esfuerzos con el fin de aumentar las coberturas y así poder lograr las metas previstas, o por el contrario que se revisen los datos poblacionales del departamento, por cuanto las diferentes actividades (barridos, censos veredales) que ha realizado la SED han demostrado que no existe toda esa población por fuera del sistema educativo.

Los datos de matrícula durante el cuatrienio, han disminuido considerablemente en los últimos años en el departamento como consecuencia de las auditorías realizadas por el MEN a la matrícula y la depuración de las bases de datos, pues de una población estudiantil de 23.776 en el 2010, se pasó a 21.898 en el 2013, tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 12.
Departamento del Guaviare - Cobertura educativa por sector

Sector	2010	2011	2012	2013	2014
Oficial	21.829	22.740	20.224	19.587	19.923*
Contratada Oficial	1.177	1.049	1.521	1.509	0
No Oficial	770	637	630	802	0
TOTAL	23.776	24.426	22.375	21.898	19.923

Fuente Área de Cobertura SEDG - La información 2014 es con corte a 30-04-14

Uno de los indicadores que más preocupa es la tasa de deserción en el departamento del Guaviare cual es de 9.92%, situándose entre las más altas del país, que podría deberse a la alta fluctuación de la población del Guaviare.

Como aspecto general se destaca que en las regiones con población dispersa y rural, especialmente en los antiguos territorios nacionales, persiste el atraso en la falta de conectividad a internet, las infraestructuras educativas carecen de servicios públicos y de unidades sanitarias para garantizar a la población estudiantil el



derecho a recibir la prestación del servicio educativo en forma digna y un hábitat escolar seguro y apropiado, factor esencial para mejorar la calidad de la educación en el país.

Las diferencias entre coberturas brutas y netas, las altas tasas de repitencia y deserción y los pasos que hacen falta para alcanzar niveles de cobertura totales en el país tienen una implicación clave en la pobreza y la movilidad social. Una estadística simple que muestra el resultado de estas falencias a nivel nacional es la inequidad entre el número de años de educación que alcanzan los adultos de acuerdo a su estrato socioeconómico.

2.2.2.2 Programa Más y mejores espacios

Para la implementación del proyecto “Más y mejores espacios” se programaron dos actividades, a las cuales se asignaron \$680.443,3 millones, equivalentes al 68,3% del total de recursos destinados a la política de cobertura en preescolar, básica y media: 1. “Construir y dotar infraestructura educativa en zonas de alto riesgo por desplazamiento”, con \$90.436 millones asignados en 2011 y 2. “Construir, ampliar, mejorar y dotar infraestructura educativa”, con \$590.007 millones asignados en las vigencias 2011 a 2013.

Respecto de la primera actividad, es importante destacar que proviene de una iniciativa del gobierno anterior. Su finalidad se describía así: “Con el fin de que las zonas receptoras de desplazados, o con alta concentración de población vulnerable, puedan responder a la demanda educativa de dicha población, se financiará en ese cuatrienio, con recursos de la nación, la construcción y dotación de 46 establecimientos educativos para beneficiar a más de 65.000 nuevos alumnos. Estos proyectos serán administrados por instituciones privadas mediante la figura de concesión y desarrollarán proyectos educativos adaptados a las condiciones de estas poblaciones.”

En este contexto, el documento CONPES 3634 de 2009 estableció el proyecto denominado “Construcción, Mejoramiento y Dotación de Infraestructura Educativa en Zonas de Alto Riesgo por Desplazamiento”, con el objetivo de construir infraestructuras educativas en zonas marginales de extrema pobreza, en diferentes entidades territoriales, con una proyección a 2011 de 48 infraestructuras educativas; así mismo contempló condiciones de cobertura y requisitos técnicos y legales de los lotes, establecidos por el Ministerio de Educación.

Finalmente, se materializaron 43 infraestructuras educativas, las cuales tienen capacidad para atender 1.440 alumnos por megacolegio y 2.880 alumnos por cada una de las tres infraestructuras dobles, ubicadas en 23 ciudades de 16 departamentos, con un presupuesto estimado de \$1.087.501 millones (\$1,09



billones), (que incluye infraestructura, dotación y contrato de concesión-presupuestado con tipología de 2008), valor que se financia con recursos de la nación asignados al Ministerio de Educación Nacional y del Sistema General de Participaciones (SGP).

Para el desarrollo de este proyecto se establecieron dos estrategias:

- Estrategia de entregar en concesión las infraestructuras construidas con el argumento de mejorar la cobertura y calidad de la educación y las condiciones de la población estudiantil

En cuanto a esta estrategia, es importante precisar que es deber del Estado garantizar la prestación del servicio educativo público con calidad a toda la población, sin necesidad que las administraciones locales deban comprometer recursos de vigencias futuras y firmen contratos con particulares que los vinculan por varios periodos de gobierno y es de esta afirmación que surgen las situaciones que se describen a continuación.

Cuadro No. 13.
Infraestructuras Megacolegios

Departamento	Municipio	No. De IE
Antioquia	Turbo	1
Atlántico	Barranquilla, Soledad, Galap	6
Bolívar	Cartagena	4
Caquetá	Florencia	1
Cauca	Popayán	1
Cesar	Valledupar (IE La Nevada O	3
Córdoba	Montería	3
Cundinamarca	Soacha	2
Magdalena	Santa Marta	3
Meta	Villavicencio	3
Nariño	Tumaco	1
Norte de Santander	Cúcuta	3
Risaralda	Pereira	3
Santander	Barrancabermeja (IE Antiguo Idema Obra en ejecución), Bucaramanga, Floridablanca (IE Rio Frio Obra en ejecución) , Girón	4
Tolima	Ibagué	2
Valle	Cali , Buenaventura*	3
* Se destinaron recursos por valor de \$21 mil millones pero la ejecución del proyecto en Buenaventura no se ha iniciado		
Fuente: MEN. Elaboró CGR		

En la evaluación de la operación de los Megacolegios se estableció que, la población estudiantil atendida provinieron o fueron migrados de otras Instituciones Educativas oficiales al comienzo de las operaciones de los mismos, hecho que indica que se están pagando o entregando recursos provenientes del SGP a operadores privados por cupos que ya eran beneficiarios del sistema educativo oficial y que los entes territoriales estaban en capacidad de atender con la infraestructura educativa existente, sin necesidad de migrarlos.



Tal es el caso de la IE Juan Francisco Sarasti Jaramillo del municipio de Barrancabermeja que a enero de 2014 no había entrado en funcionamiento a pesar que el contrato de concesión se encuentra firmado y el cual establece un aporte de 1.200 estudiantes para el primer año de funcionamiento y a partir del segundo año 1.440 estudiantes pero la administración municipal se niega a iniciar la operación, según lo manifestado por ellos, porque no cuenta con la matrícula necesaria para suministrarle al concesionario dado que el municipio de Barrancabermeja cuenta con la infraestructura suficiente para atender los estudiantes matriculados, lo que ocasionaría traslado de matrícula entre establecimientos educativos y posible cierre de sedes existentes.

La Secretaría de Educación Municipal de Barrancabermeja ha evidenciado que la población en edad escolar ha disminuido, lo que ha llevado al cierre de sedes educativas en el período comprendido entre el 2009 y el 2013, siete aproximadamente y de iniciarse la operación del Megacolegio se cerrarían otras cuatro, situación que implicaría el traslado de aproximadamente 900 estudiantes al Megacolegio (reorganización de la oferta) quedando infraestructura desocupada y planta docente sobrante.

Adicionalmente, se comprometieron vigencias futuras que según el gobierno municipal fueron mal autorizadas y los estudios previos que viabilizaron la concesión educativa no eran pertinentes toda vez que el municipio de Barrancabermeja no presentaba insuficiencia en infraestructura, argumento que se sostiene a la fecha.

Se advierte que en el Distrito de Buenaventura, está en etapa inicial de construcción, la Infraestructura Educativa del Megacolegio denominada San Antonio, con capacidad para 2.880 estudiantes, los cuales provendrán del proyecto de vivienda Ciudadela del mismo nombre, niños que en la actualidad están siendo atendidos en instituciones educativas del sistema oficial y al inicio de la operaciones del Megacolegio generará un alto porcentaje de migración. Lo anterior, significaría que nuevamente quedarán vacías aulas escolares correspondientes a las instituciones educativas oficiales de dicho municipio y realizarán erogaciones a particulares con recursos del Sistema General de Participaciones por estudiantes que pueden seguir siendo atendidos con la infraestructura educativa oficial (Docentes – IES).



- La segunda estrategia “Mejorar la infraestructura y dotación educativa mediante la ampliación, adecuación, construcción, reconstrucción y dotación, para que los niños, niñas y jóvenes de zonas urbano marginales, rurales, de frontera y de zonas afectadas por desastres naturales y situaciones de violencia, para que cuenten con mejores condiciones para su acceso y permanencia escolar y se reduzcan las brechas en cobertura y calidad”.

Para esta estrategia, el MEN asignó \$718.007 millones, comprometió \$667.308 millones y pagó \$292.203 millones durante el cuatrienio. De los recursos comprometidos la CGR hizo seguimiento al convenio 9677-04-720 de 2012 por un valor de \$65.930 millones celebrado entre el MEN y FONADE.

La ejecución reportada por el Fondo Nacional de Desarrollo, refleja que con los recursos asignados a este convenio por parte del MEN, se beneficiaron 89.962 niños y niñas en los departamentos de Bolívar, Caldas, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

En cumplimiento de la política pública en educación, el MEN adelantó obras de construcción, adecuación mejoramiento y dotación de establecimientos educativos en 2.283 sedes en el territorio nacional en instituciones certificadas en los diferentes municipios. Ejecución que se ve reflejada en obras terminadas por valor de \$29.635 millones y en desarrollo obras por \$36.296 millones, distribuidas en 1.813 aulas, 446 baterías sanitarias y 1.479 aulas dotadas incluyendo interventoría por cada ítems.

La ejecución de recursos en algunas regiones, no logró superar la problemática real de las instituciones educativas, aún se presenta bajo cumplimiento de las metas relacionadas con la ejecución de recursos enfocados en la adecuación de ambientes escolares lúdico-deportivos, se carece de ambientes escolares que permitan la formación integral de la población estudiantil y el mejoramiento de la calidad educativa; por el contrario, los alumnos continúan recibiendo clases en difíciles condiciones, como las detectadas en la muestra evaluada por la CGR en el nivel nacional mediante visita a las diferentes infraestructuras.

Algunas obras, que ya están finalizadas, no están prestando el servicio educativo a la población estudiantil, denotando falta de planeación en la priorización de la inversión en las regiones, zonas y/o establecimientos educativos que la requieren en forma inmediata para garantizar el derecho a recibir la prestación del servicio educativo en forma digna, en un hábitat escolar seguro y apropiado, factor esencial para mejorar la calidad de la educación en el país.



De acuerdo con los seguimientos y verificaciones realizados, se estableció que a pesar de existir condiciones básicas de infraestructura, aún el desarrollo de los programas son deficientes para cumplir los objetivos tendientes a la reducción de inequidades y brechas entre la zona rural y urbana y población vulnerable.

En el Departamento de Bolívar se determinó que existen 5.514 aulas, de las cuales 3.038 son urbanas y 1.070 son rurales, donde el 37,84% se encuentran en buen estado, el 11,85% en regular estado y el 50,32% en mal estado.

Adicionalmente, en los departamentos de Cauca, Huila, Nariño, Chocó y Risaralda se establecieron debilidades por parte del MEN en el desarrollo de las actividades del proyecto, que se presentan en forma detallada en sus respectivos reportes.

En el Departamento de Cauca, en las vigencias 2012 y 2013, se ejecutaron recursos de la Ley 21 de 1982 por \$5.503.140.836, según contrato No 1016-2012, celebrado por el MEN para el mantenimiento, ampliación y mejoramiento de 136 instituciones educativas, de las 2.502 que existen en el Departamento, los cuales representan el 5,43% del total, porcentaje muy bajo teniendo en cuenta las necesidades de los establecimientos educativos de la región, los cuales presentan problemas de deterioro, hacinamiento, estructuras deficientes, las cuales ya cumplieron su ciclo de vida útil y representan peligro para la comunidad educativa.

En el Municipio de Inzá, la IE Micro empresarial agropecuaria de San Andrés, cuenta con 5 sedes. En la sede principal no hay infraestructura, llevan 3 años sin salones, 258 estudiantes reciben las clases a plaza abierta debido a que fueron desalojados por los indígenas, quienes tomaron posesión de las instalaciones que ocupaban los estudiantes, por lo cual para la prestación del servicio educativo se acude a casas familiares donde se dictan las clases.

En el Municipio de Santander de Quilichao, se presentan irregularidades en diferentes sedes educativas así:

ITAC El Águila, funciona en un galpón adaptado por la comunidad para que los estudiantes reciban clase, no cuenta con las aulas suficientes para desarrollar debidamente el proceso educativo.

Institución Educativa Kliichaw Sew, las clases se desarrollan en improvisadas ramadas de zinc paredes de costal, piso en tierra, en casas viejas, salón de clase en la vereda Guadualito, obra inconclusa sin terminar hace 13 años

IE Domingullo del municipio de Santander, se ha adaptado la cancha de futbol para aulas clases.



IE Limbania Velasco de Santander. Los niños y niñas reciben sus refrigerios en los corredores de la IE, no cuentan con un restaurante escolar.

Durante las vigencias 2010 a 2014 no se han construido infraestructuras, a pesar de las necesidades del Departamento, ocasionando que se preste el servicio educativo en condiciones inadecuadas tal como se evidenció en las visitas realizadas a las IE.

Estas situaciones, o similares, se presentan en otros lugares del país así: en el Departamento de Huila, cuatro de los ocho establecimientos construidos en desarrollo del convenio 1085 de 2009, por \$23.803 millones, suscrito entre el MEN, la Gobernación del Huila y la Federación Nacional de Cafeteros, se encuentran sin servicio a la comunidad, por falta de planeación en la adecuación y encerramiento de las obras, lo que representa que el 50% de las obras no esté en uso, dejando en riesgo de deterioro, saqueo de la construcciones, afectando la prestación del servicio y la calidad de educación de la población estudiantil.

En el Departamento de Nariño, en las diversas observaciones descritas en el informe de la CGR Gerencia Departamental Nariño, se detallan las deficiencias de supervisión y seguimiento en el diseño, ejecución o puesta en marcha de los proyectos que llega al 64% de las obras objeto de la muestra y las relacionadas con anomalías en la calidad de los materiales utilizados, estructurales, de mantenimiento o acabados. Estos hechos evidencian que la administración de los recursos asignados para solventar las carencias en materia de infraestructura educativa, no fue la más adecuada y prudente, afectando el óptimo uso y finalidad establecida para este tipo de inversiones; en tal sentido, los recursos no fueron ejecutados de manera económica conforme lo exigen las necesidades apremiantes en este campo.

Las inversiones previstas desde el nivel central en cumplimiento del programa Más y Mejores Espacios Escolares en el Departamento de Nariño, no se entregaron oportunamente y las que culminaron, remplazaron construcciones que estaban en mal estado o entraron a contrarrestar el hacinamiento. El seguimiento al plan de acción de la vigencia 2012, muestra que las metas ejecutadas de estrategias relacionadas con la implementación del programa integral de mejoramiento de infraestructura educativa y disminución de la deserción y la repitencia, tuvieron porcentajes nulos de cumplimiento con respecto a los programados para este año. Adicionalmente, uno de los programas que propicia el acceso y permanencia al sistema como el Plan maestro de Transporte escolar tuvo tan solo una ejecución del 40%.

En el Departamento de Chocó, en lo concerniente a la generación de oportunidades y realizaciones en acceso y permanencia para disminuir las brechas



entre zona rural y urbana, aunque se asignaron recursos y se realizaron actividades tendientes a disminuir las brechas, no fue suficiente dada la problemática y necesidades que presenta esta población, además se observa, que las condiciones básicas de infraestructura, que deben ser garantizadas por el estado, no se están cumpliendo, porque aunque se han realizado inversiones en construcción, reparación y mantenimiento de las establecimientos educativos, estos fueron insuficientes, para garantizar las condiciones necesarias para que los niños puedan alcanzar una educación con calidad.

En cuanto al Departamento de Risaralda, en la vigencia 2013, la SED muestra un bajo comportamiento de los indicadores: Eficiencia 13%, Eficacia 50% y Efectividad 39%. Esto obedece al no cumplimiento de la acción “Realizar la construcción, reparación, mantenimiento y dotación de los establecimientos educativos de los 12 municipios no certificados, de acuerdo con el Plan de Infraestructura Educativa y proyectos de Ley 21”, para lo cual tenía una asignación de \$1.727.552.000 y el cumplimiento en un 50% de la acción “Consolidar un Plan de infraestructura para los 87 establecimientos educativos de los 12 municipios no certificados del departamento, a través de la contratación de mano de obra calificada”

Cabe mencionar que, en las entidades territoriales se llevaron a cabo 470 obras por la suma de \$115.124.6 millones relacionadas con la adecuación y mejoramiento de la infraestructura educativa; con recursos de Ley 21 de 1982⁹ se financió el 88% de estas, equivalente a \$101.292.2 millones. Sin embargo, es importante destacar que para que las entidades territoriales accedan a la inversión financiada con estos recursos se requiere que posean la titularidad de los predios objeto de intervención.

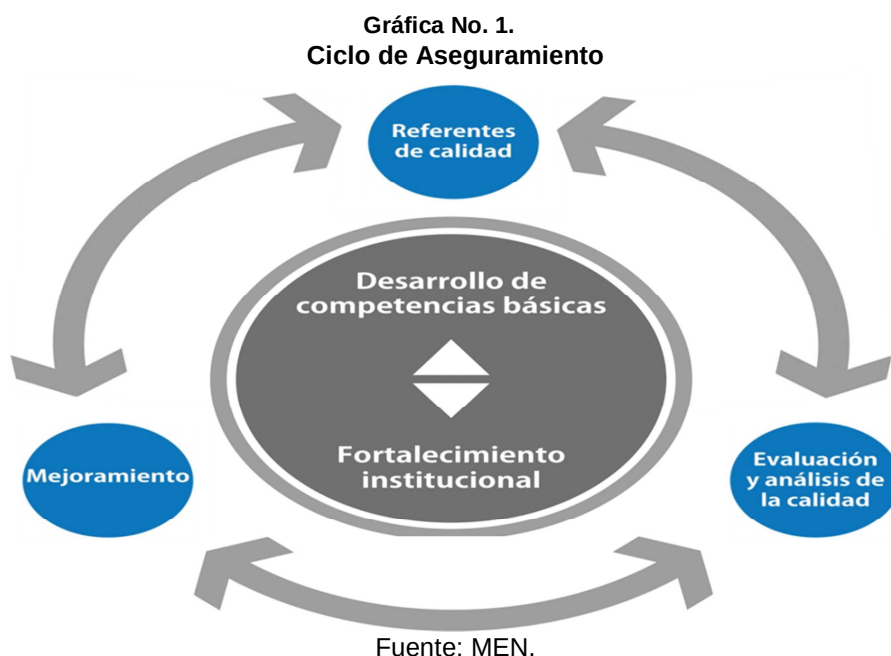
Esta inversión se ha visto afectada en algunas zonas del país por falta de gestión de las administraciones locales para legalizar los bienes inmuebles a nombre del departamento o municipio en detrimento de la comunidad educativa, como es el caso de Caldas, Guaviare, Vaupés y Vichada, entre otros.

⁹ Ley 21 de 1982 “Por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones”. En su artículo 11, numeral 4, establece: “*Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación: [...] 4. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o Municipales.*” Por otra parte, el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.” Indica en su artículo 111 que “*El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.*”

2.2.3 Política de calidad en preescolar, básica y media

2.2.3.1 Programa Aseguramiento de la calidad educativa y fortalecimiento de la evaluación en la educación preescolar, básica y media

En el Plan Sectorial de Educación 2010- 2014, el MEN define el *Aseguramiento de la Calidad Educativa en los niveles Prescolar Básica y Media* como uno de los cinco programas estratégicos orientados a promover el desarrollo de competencias básicas en los estudiantes y a brindarle herramientas para la construcción de su proyecto vital¹⁰. La gráfica 1 presenta la estructura básica del *programa*¹¹ en comento.



2.2.3.1.1. Referentes de Calidad

El programa inicia con la definición de “Referentes de Calidad”. Se trata de un pronunciamiento que realiza el MEN sobre lo que se espera que los estudiantes aprendan en su paso por la educación básica y media. Este pronunciamiento se concreta en:

¹⁰ Los otros cuatro programas estratégicos son 1. Transformación de la Calidad Educativa, 2. Formación de la Ciudadanía, 3. Calidad para la equidad; 5. Formación de educadores.

¹¹ Cabe anotar que a partir de 2011 el MEN efectuó un cambio en su lenguaje: en vez de llamar programa a estos e instrumentos de planeación, empezó a llamarlos “objetivos estratégicos”. En el presente avance usaremos la palabra programa.



- El diseño y producción de *Estándares Básicos de Competencias* que, por un lado, precisan los niveles de calidad a los que tienen derecho todos los niños, niñas y jóvenes del país e independiente de la región a la cual pertenezcan y, por otro, orientan en la búsqueda de la calidad de la educación en todo el sistema educativo.
- *Lineamientos y orientaciones curriculares* que son referentes epistemológicos, pedagógicos y curriculares del MEN que apoyan y orientan la elaboración del PEI por parte de la IE, labor que realiza conjuntamente con las instituciones para apoyar el proceso de fundamentación y planeación de las áreas obligatorias y fundamentales definidas por la Ley General de Educación en su artículo 23.
- Modelos y estrategias de atención.

Los referentes de calidad son el primer componente del ciclo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, cuyo propósito es justamente elevar y mantener la calidad de la educación. Tal mejoramiento debe verse reflejado en el desempeño de nuestros estudiantes en las pruebas PISA; por tal razón la CGR realizó un análisis sobre los estándares de competencias definidos por el MEN en el caso de matemáticas.

De acuerdo con el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, el MEN se propuso para el presente cuatrienio lograr que Colombia llegara a ser uno de los tres países con mejor calidad en América Latina, según las pruebas de PISA. Es sabido que tal meta no solo no se logró sino que, por el contrario, Colombia ocupó el puesto 62 (con 376 puntos), convirtiéndose en la segunda más baja puntuación de Latinoamérica, tan solo superando a Perú (368 puntos)¹². Menos conocidos son otros datos que ponen de manifiesto la gravedad de nuestra situación.

Por ejemplo, en la prueba de 2012 en Colombia participaron 363 instituciones educativas. El examen de tales instituciones escogidas mediante muestra estadística, permitió constatar que más del 90% de ellas son consideradas por el ICFES, instituciones de categoría media, alta, superior o muy superior y que menos del 10% son instituciones de categoría baja o inferior. En otras palabras, al analizar la composición de la muestra estadística de quienes participaron en PISA 2012, se infiere que participaron mayoritariamente instituciones educativas de las cuales sería razonable haber esperado un mejor desempeño en la prueba.

Por otra parte, a propósito de las pruebas PISA, es oportuno mencionar algunas cifras sobre la cobertura de atención integral a menores de 5 años en un hogar

¹² Los países latinoamericanos participantes en PISA 2012 y cuyo desempeño fue mejor que el de Colombia son: Argentina (388), Brasil (391), Costa Rica (407), Uruguay (409), México (413) y Chile (423).



comunitario, guardería o jardín infantil: según cálculos de la CGR, en 2010 fue de 32,6%, mientras que en el 2011 este porcentaje bajó a 31,8%. *“La inexistencia de una institución cercana, los costos y la falta de cupo, aún forman parte de las razones principales por las cuales los niños no asistieron a una guardería, hogar comunitario o jardín durante los años 2010 y 2011”*¹³.

Estos datos son relevantes ya que el informe PISA 2012¹⁴ destaca la importancia de la educación preescolar: *para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, los estudiantes que asistieron a centros preescolares durante más de un año obtienen en promedio 53 puntos más en el examen que los que no contaron con esa posibilidad. Aun soslayando la comparación de los establecimientos preescolares colombianos con los de los países de la OCDE, los datos de cobertura hablan de un porcentaje alto de estudiantes que si no se benefician oportunamente de algún programa que les ayude a nivelarse, a futuro tendrán notables deficiencias educativas.

A partir del examen de los estándares de competencias diseñados por el MEN, la CGR pone de presente que los documentos que desarrollan los estándares básicos de competencias en matemáticas, elaborados por el MEN, están diseñados de tal modo que crean condiciones para la formación de los niños y niñas solamente en el nivel más bajo de desempeño (nivel 1) en las pruebas de PISA en matemáticas. El presente informe se concentra en el área de matemáticas por tratarse del área enfatizada en PISA 2012, el certamen más reciente y el que resulta pertinente para la evaluación de las metas del actual cuatrienio.

A fin de desarrollar el tema procederemos: 1) a presentar esquemáticamente el modelo de evaluación de acuerdo con el documento *Marcos y pruebas de evaluación PISA 2012*; 2) a mostrar algunas de las convergencias detectadas en las pruebas PISA y en los documentos que, en Colombia, definen estándares básicos de competencias en matemáticas; y 3) a argumentar, basados en los ejemplos de problemas propuestos por el MEN, que hay un profundo desnivel en los referentes de calidad propuestos por el Ministerio con respecto a lo que evalúa PISA.

Ciertamente, las pruebas PISA son un referente indispensable para establecer los logros alcanzados en materia de calidad educativa en los niveles de básica y media, a la vez que orientan la detección de las causas del bajo desempeño. El objetivo de la prueba es evaluar la capacidad de los jóvenes entre los 15 años y 3 meses y los 16 años y 3 meses, para aplicar sus conocimientos de Matemáticas, Lectura y Ciencias a problemas y situaciones de la vida real. En cada aplicación de la prueba se pone énfasis en una de las áreas. En la prueba participan los países

¹³ CGR; 2012, p. 128.

¹⁴ OCDE 2012, p. 12.



de la OCDE y otras naciones y entidades subnacionales (provincias, estados) que no pertenecen a la organización.

- Modelo de evaluación de competencias¹⁵ matemáticas según PISA

Los informes del PISA describen la noción de competencias como un conjunto de potencialidades, habilidades y procesos subyacentes, que “se invocan en respuesta a distintos tipos y niveles de demandas cognitivas impuestas por distintos problemas matemáticos”¹⁶. Desde la epistemología positivista puede decirse que con la noción de competencias, PISA presenta un constructo no observable¹⁷. Desde PISA 2003 se enlistaron las competencias que se aspira a evaluar; algunas de ellas son: pensamiento y razonamiento, argumentación, comunicación, construcción de modelos, planteamiento y solución del problema, representación y utilización de operaciones y lenguaje técnico, simbólico y formal¹⁸. Se trata de los altos niveles de racionalidad lógico-formal que se alcanzan, *entre otras vías*, por medio de la inmersión de los sujetos en la cultura matemática (*mathematical literacy*), en las instituciones educativas.

Las competencias matemáticas, que no son observables como ya se dijo, se manifiestan sin embargo a través de ciertas destrezas que muestran los sujetos a la hora de resolver problemas que requieren del dominio de algún o algunos contenido(s) matemático (s).

En PISA tales destrezas son jerarquizadas en seis niveles de desempeño¹⁹, cada uno de los cuales permite determinar el grado de desarrollo de las destrezas de los estudiantes y de los países que participan en la prueba. Los seis niveles de desempeño de la prueba son determinados de acuerdo con la complejidad de los ítems evaluados. Los estudiantes del nivel 6 responden exitosamente los ítems con mayor grado de complejidad, mostrando capacidad para conceptualizar y usar información para modelar situaciones complejas. Los estudiantes de nivel 1 solamente pueden responder preguntas básicas para las cuales se proporciona

¹⁵ El presente documento asume las observaciones de Puig 2006; p. 9 -13, a las traducciones españolas de los informes PISA-2003; en particular, entendemos con Puig que el verter al español las cuatro palabras inglesas **competences**, **literacy**, **performance** y **proficiency** con la sola palabra competencia (s), desemboca en graves equívocos conceptuales. Sin embargo, no adoptaremos aquí, en su totalidad las traducciones que Puig propone. Las palabras inglesas mencionadas se traducen del siguiente modo: **competence(s)** = competencia(s); **(mathematical) literacy** ≈ cultura (matemática); **performance** ≈ desempeño; **proficiency (ies)** ≈ destreza (s).

¹⁶ OCDE, 2004, p. 40.

¹⁷ A partir de la obra de Noam Chomsky se reconoce que la “información sobre la competencia del hablante oyente [...] no está presente para la observación directa ni se puede extraer de los datos por procedimientos inductivos” Chomsky, N., 1965; p. 18, citado por Puig L. 2006; p. 3.

¹⁸ OCDE 2004; p. 40.

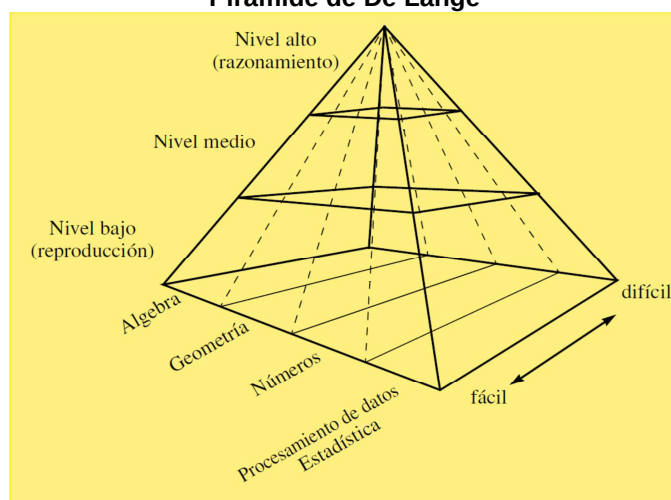
¹⁹ OCDE, 2013; p. 76.

toda la información. Un nivel adicional, “por debajo del nivel 1”, comprende a aquellos estudiantes que no pueden responder las preguntas más básicas.

Como se sabe, en PISA 2012, los estudiantes de países como Shanghái-China, Singapur y Corea alcanzaron niveles altos de desempeño (niveles 5 y 6) mientras que en países como Colombia, el 73,8% de los estudiantes que participaron en la prueba de matemáticas obtuvo puntajes por debajo del nivel 2 de desempeño y solamente el 0,3 % obtuvo puntajes del nivel 5 y 6.

Adicionalmente, según Marcos Teóricos de PISA 2003 y 2012²⁰, existe otro modo de inferir las competencias matemáticas de los estudiantes. Consiste en tomar como guía las destrezas requeridas para solucionar cada uno de los problemas matemáticos propuestos en la prueba. Así, dado uno o varios contenidos matemáticos (geometría, estadística, números y álgebra) evaluables a través de un problema, es posible usar el modelo de valoración de los niveles de destreza propuesto por Jan de Lange (Gráfica 3), modelo que permite establecer *los niveles de racionalidad*²¹ requeridos para resolverlo.

Gráfica No. 2.
Pirámide de De Lange



Fuente: Verhage y De Lange, 1996.

²⁰ 2004 pp. 41–45 y OCDE 2013 p. 14 y OCDE.

²¹ Cuando se describe la Pirámide de De Lange, su autor usa la expresión **levels of thinking** (Keijzer et al. 2010; p. 14), en cambio los informes PISA usan la expresión **levels of competence**. Téngase en cuenta, sin embargo, que Jan de Lange dirige el Comité de Expertos en Matemática de la OCDE. Por lo anterior, el presente documento entiende que las expresiones “niveles de competencia” y “niveles de racionalidad”, en matemáticas, son conceptualmente intercambiables.



En la base de la pirámide, en una de sus aristas, se indican los contenidos matemáticos (geometría, números, etc.). En la otra arista, se indica el nivel de dificultad que pueden tener los problemas a resolver²².

En el *nivel bajo* (en la sección más cercana a la base de la pirámide) o *nivel de reconocimiento*, se ubican los conocimientos de hechos (por ejemplo, saber de memoria definiciones, fórmulas, algún teorema, propiedades de algún objeto matemático, etc.) y de ejecución de procedimientos o algoritmos meramente rutinarios. Téngase en cuenta que el que un problema sea de nivel “bajo” no significa que sea necesariamente “fácil” de resolver²³.

El *nivel medio* (en la sección intermedia de la pirámide) incluye aquellos problemas que exigen relacionar dos o más conceptos y/o procedimientos, así como realizar conexiones e interrelacionar diferentes dominios. Se incluyen aquí problemas que permiten distintas estrategias o caminos de resolución.

Por último, el *nivel alto* (una pequeña porción de la pirámide) circunscribe la posibilidad de solucionar satisfactoriamente problemas muy complejos; implica el ejercicio de competencias tales como elaboración de razonamientos críticos, realización de conjeturas, interpretación, generalización y matematización de diferentes situaciones. En este nivel, los problemas son presentados de tal modo que el estudiante cuenta con la posibilidad de afrontarlos con distintos contenidos matemáticos, más aún, son problemas con respuesta abierta que demandan la explicación argumentada del resolutor. Es importante indicar que el *nivel alto* de competencias puede desarrollarse en edades tempranas²⁴.

- Sobre la comparabilidad del modelo de evaluación del PISA y los referentes de calidad definidos por el MEN

De acuerdo con el MEN, “los *estándares básicos de competencias* constituyen uno de los parámetros que todo niño o niña y joven debe *saber y saber hacer* para lograr el nivel de calidad esperado a su paso por el sistema educativo y la *evaluación externa e interna* es el instrumento por excelencia para saber qué tan lejos o tan cerca se está de alcanzar la calidad establecida con los estándares.”²⁵ Con los estándares el MEN busca impactar aspectos clave del sistema educativo; según el MEN²⁶, tales estándares se constituyen en una guía para:

²² La siguiente síntesis se basa en De Lange 1999 pp. 14-19.

²³ Dekker y Querelle; 2002 p. 5-6 proponen los siguientes ejemplos de problemas que requieren competencias de reconocimiento, es decir de nivel bajo: i) “Calcular 7×2 ” y ii) “Calcular el área de un círculo de radio 7”; como puede verse, el segundo *problema de reconocimiento* tiene mayor dificultad que el primero.

²⁴ Dekker y Querelle; 2002 proponen ejemplos de problemas que requieren competencias de reflexión, es decir, de nivel alto, para niños entre 6 y 12 años.

²⁵ MEN 2006; p. 9. Cursivas en el texto original.

²⁶ MEN 2014.



- El diseño de currículo, plan de estudios, los proyectos escolares e incluso el trabajo de enseñanza en el aula.
- La producción de los textos escolares, materiales y demás apoyos educativos, así como para la toma de decisiones por parte de instituciones y docentes respecto a cuáles textos utilizar.
- El diseño de las prácticas evaluativas adelantadas dentro de la institución.
- La formulación de programas y proyectos, tanto de la formación inicial del profesorado, como de la cualificación de docentes en ejercicio.

Cuando el MEN alude a la *evaluación externa* como el instrumento por excelencia se refiere, para el caso de la educación básica y media, a las pruebas SABER realizadas por el ICFES y a los programas de evaluación a gran escala conocidos con los nombres de *Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias* (TIMSS), *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía* (ICCS), *Estudio de Educación Cívica* (CIVED) y, naturalmente, el *Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes* (PISA).

En el ámbito de las matemáticas, se aprecian importantes coincidencias en el documento que contiene las bases teóricas de los referentes de calidad propuestos por el MEN²⁷ y en el marco teórico que sustenta el diseño de las pruebas de PISA. La principal convergencia se relaciona con los contenidos: las temáticas que el MEN aspira a impactar con los referentes de calidad (cuadro 12) son esencialmente las mismas que ha venido evaluando PISA (cuadro 13).

Cuadro No. 14.
Contenidos descrito en los estándares de competencia matemática

CONTENIDOS DESCRITOS EN LOS ESTÁNDARES DE COMPETENCIA MATEMÁTICA				
Rama de las matemáticas	Aritmética	Geometría	Álgebra y Cálculo	Probabilidad y Estadística
Habilidad que pretende desarrollar	Pensamiento numérico	Pensamiento espacial	Pensamiento métrico y variacional	Pensamiento aleatorio y sistemas de datos
Situación que permite enfrentar	Experiencias que requieren conteo y medición.	Actuaciones del sujeto en todas las dimensiones y relaciones espaciales.	Complejidad del símbolo, del cambio y de la causalidad determinística.	Complejidad proveniente de la incertidumbre en la causalidad múltiple e incontrolada.

Fuente: MEN, 2006

Cuadro No. 15.
Contenidos evaluados en PISA

CONTENIDOS EVALUADOS EN PISA				
Rama de las matemáticas	Aritmética	Geometría	Pensamiento funcional	Probabilidad y estadística
Situación que permite enfrentar	Cantidad	Espacio y forma	Cambios y relaciones	Incertidumbre y datos

Fuente: OCDE, 2013.

²⁷ MEN 2006.



Otro aspecto en el que se aprecian convergencias atañe a la concepción de las matemáticas, no como un lenguaje abstracto, sino como una ciencia “útil”, susceptible de ser aplicada en distintos contextos de la vida del estudiante.

Además, existe una cierta conciencia en el MEN de que la cultura matemática (*mathematical literacy*), en sus niveles más altos, debe “procurar una organización del trabajo escolar que garantice un trabajo integrado de todos los estándares a un mismo grupo de grados y que atienda a su conexión con los grados anteriores y de los siguientes”²⁸.

En este orden de ideas, cabría esperar que los estándares y referentes de calidad construidos por el MEN y que se desarrollan en los referentes que orientan el *Programa de Transformación de la Calidad en Educación* guardasen un alto grado de afinidad con los parámetros de evaluación del proyecto PISA. No obstante, hay evidencia de que este no es el caso.

- Desequilibrios observados en el nivel de desempeño (*performance*) y los grados de destreza (*proficiency*) según PISA y según los estándares definidos por el MEN.

En este aparte queremos mostrar que los referentes o estándares de competencia consignados en los documentos elaborados por el MEN, y concebidos como *una* guía para construir los planes de área y especialmente los planes de aula, con que se lleva a cabo la acción educativa cotidianamente, sólo aspiran a fomentar competencias asociadas a problemas que requieren conocimientos de hechos, definiciones y procedimientos rutinarios memorizados: nivel de reconocimiento, lo denominan Jan de Lange y los informes del PISA.

Para ilustrar lo anterior citaremos algunos apartes de los referentes que orientan el Programa *Transformación de la calidad educativa*²⁹, que precisan criterios curriculares para las áreas y grados en que se focaliza.

Ejemplo 1.

ESTÁNDARES DE PRIMERO A TERCERO

PENSAMIENTO NUMÉRICO Y SISTEMAS NUMÉRICOS

ESTÁNDAR 6. Reconocer el efecto que tienen las operaciones básicas (suma, resta, multiplicación y división) sobre los números.

2. Escribe el número que falta:

$15 + [] = 20$ $[] - 5 = 15$ $[] \times 15 = 45$

Fin del ejemplo 1

²⁸ *Ibid*, p. 76-77. También MEN 2014 ha llamado la atención sobre este aspecto decisivo para alcanzar altos niveles de logro en el PISA.

²⁹ Accesibles en los sitios web: el sitio web: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/articulos-70799_archivo.pdf y en <http://www.todosaaprender.edu.co/w3-propertyvalue-49710.html>. Páginas consultadas: Junio 6 de 2014



Ejemplo 2

ESTÁNDARES DE CUARTO A QUINTO

PENSAMIENTO NUMÉRICO Y SISTEMAS NUMÉRICOS

ESTÁNDAR 6: Resolver y formular problemas aditivos de composición, transformación, comparación e igualación.

Problemas de comparación

El enunciado de los problemas de comparación modela la relación entre dos cantidades para establecer la diferencia entre ellas. Un enunciado que ilustra este tipo de estructura es el siguiente:

Federico tiene 10 dulces. Julia tiene 3 menos que Federico. ¿Cuántos dulces tiene Julia?

Fin del ejemplo 2

Similar situación se observa en las cartillas que contienen los referentes que orientan el *Programa Todos a Aprender* (PTA) y que según el MEN “precisan los criterios curriculares para las áreas y grados en que se focaliza: matemáticas y lenguaje en transición y básica primaria”. Los siguientes ejemplos, tomados del PTA, se ubican en el nivel de reconocimiento según la Pirámide de De Lange:

Ejemplo 3

Reconoce decenas y su equivalencia en unidades. En la juguetería venden paquetes de diez canicas. Responde.

- a) ¿Cuántas canicas hay en dos paquetes? _____
- b) ¿Cuántas canicas hay en tres paquetes? _____
- c) ¿Cuántos paquetes de canicas se deben comprar para tener 40 canicas? ____
- d) ¿Cuántas decenas se pueden formar con 25 canicas? _____
- e) ¿Cuántas decenas se pueden formar con 16 canicas? _____

Fin del ejemplo 3³⁰

Ejemplo 4

Comprende la diferencia que existe entre círculo y circunferencia. Repasa con café las circunferencias y colorea los círculos con amarillo.

Fin del ejemplo 4³¹

Los 4 ejemplos hasta el momento citados y que hace parte de los Referentes de Calidad, revelan un nivel de complejidad (y de dificultad) apenas caracterizable como de **nivel bajo o de reconocimiento**, conforme al marco teórico de las pruebas PISA.

³⁰ MEN; 2012 p. 80.

³¹ MEN; 2012 p. 91.



En respuesta a la observación aquí planteada, el MEN ha respondido con un documento que contiene: 1) informaciones adicionales sobre las características de los referentes de calidad; 2) informaciones adicionales sobre las pruebas PISA; y 3) afirmaciones que pretenden refutar directamente la observación de la CGR. El presente informe consideró y aceptó algunos elementos relacionados con los 3 puntos mencionados³²; procede a continuación a explicar las razones para mantener lo esencial de la observación.

Dice el MEN: “La observación de la Contraloría se basa en una definición de niveles competencia que no corresponde de ninguna manera a la que se usa en la prueba PISA de matemáticas”.

En realidad sí corresponde, como puede verse a partir de varios documentos de la OCDE. En los Marcos teóricos de PISA 2012 se dice: “El ciclo de construcción de modelos matemáticos, utilizado en marcos anteriores (p. ej., OCDE, 2003) para describir las etapas por las que pasan los individuos para resolver problemas contextualizados, sigue siendo una característica fundamental del marco de PISA 2012.”³³

La anterior cita indica que para la comprensión cabal de los resultados de PISA es insuficiente no sólo basarse exclusivamente en una fuente secundaria³⁴, sino también, que es insuficiente el propio documento que expresa las bases teóricas de los resultados de 2012. Conviene entonces, siguiendo la cita, tener en cuenta el documento que contiene los Marcos teóricos de PISA 2003 y en particular el aparte donde se desarrolla del tema sobre los grupos de competencia (*competency clusters*)³⁵. En el mencionado aparte se ofrece la siguiente representación gráfica de los grupos de competencia:

La gráfica siguiente (Gráfica No. 3) indica horizontalmente (y caracteriza verticalmente) los 3 niveles de competencia según la Pirámide de De Lange: grupo de reproducción (nivel bajo), grupo de conexión (nivel medio), grupo de reflexión (nivel alto). Adicionalmente, cabe anotar que la literatura internacional ha reconocido ampliamente a la Pirámide de De Lange como uno de los referentes teóricos fundamentales de las pruebas PISA³⁶.

³² De la respuesta (MEN 2014), la CGR acepta que la observación no recae sobre el Documento MEN 2006. Además en el presente informe se mencionan los usos que, según el MEN, se les da a los estándares básicos de competencias.

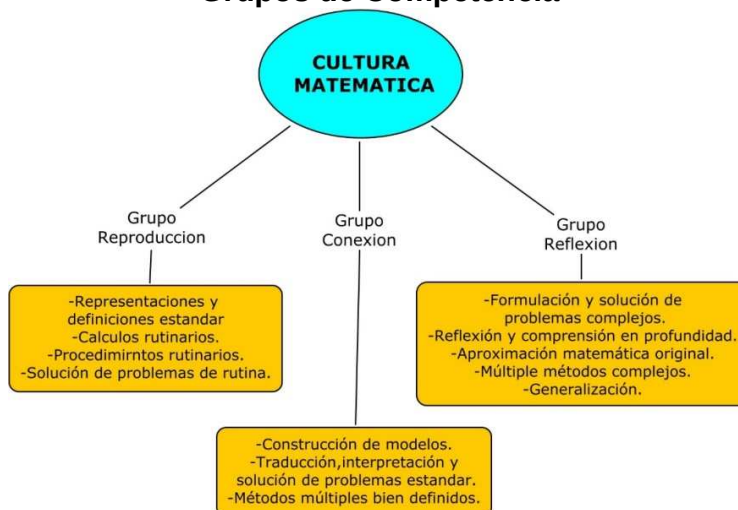
³³ OCDE; 2014 p. 14. (Se subraya).

³⁴ La respuesta del MEN dice basarse la definición de niveles de competencia presentado en el Informe de Resultados PISA. 2012. ICFES.

³⁵ OCDE; 2003 pp. 41-45.

³⁶ Ver por ejemplo Shafer *et al*; 2005.

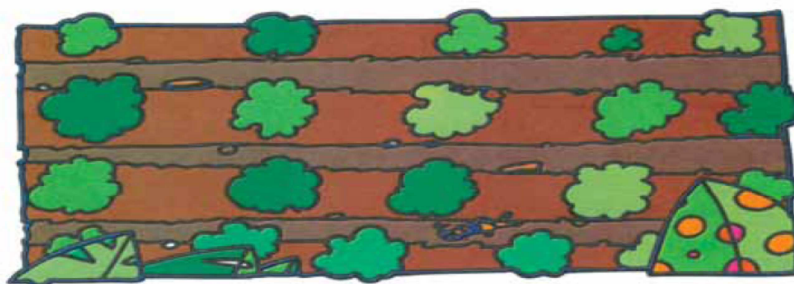
Gráfica No. 3.
Grupos de Competencia



Fuente: OCDE; 2003, p. 45

Por otra parte, en su réplica, el Ministerio ofrece un ejercicio (uno solo) incluido en uno de los textos que le dan concreción a los referentes de calidad. Se trata del ejercicio contenido en *Nivalemos Matemáticas Grado 4*, página 58, ejercicio que, como bien lo aprecia el Ministerio, “permite al niño realizar procesos de pensamiento diferentes a la ejercitación de procedimientos”. El ejemplo es el siguiente:

“Don Prisco tiene una huerta de forma rectangular, con dimensiones 4 m y 16 m.
Para ahorrar cerca, él decide cambiar su terreno por uno de forma cuadrada pero de la misma área.



¿Cuánto debe medir el lado del terreno cuadrado?

¿Cuántos metros de cerca ahorraría don Prisco?

Fin del (contra) ejemplo propuesto por el MEN



No obstante, hay que plantear la cuestión de si el ejercicio citado por el MEN supera el nivel más bajo de competencias según la Pirámide de Lange (y las pruebas PISA). Para aclararlo, resumimos ahora las características del nivel 2 o nivel medio³⁷:

1. Los ejercicios del nivel 2 están caracterizados por cuestiones que demandan de los estudiantes relacionar dos o más conceptos o procedimientos.
2. Se hacen conexiones entre los diferentes campos de la matemática, se integran situaciones y resuelven problemas.
3. Los problemas ofrecen distintas estrategias de resolución, o más de una aproximación al resolverlo.

Por su parte, Dekker y Querelle precisan que *“En este nivel de competencia, se espera que los alumnos manejen diferentes representaciones de acuerdo a la situación específica y el propósito a mano, por ejemplo: texto, diagrama, fórmulas, tablas, etc.”*³⁸, de tal manera que se espera de los estudiantes que *“ellos elijan sus propias herramientas matemáticas, lo que implica que, para la mayoría de los problemas, habrá más de una respuesta correcta posible”*³⁹.

Como puede notarse, el (único) ejercicio propuesto por el MEN ciertamente demanda del niño o niña el que relacione al menos dos conceptos (el de cuadrado y rectángulo) y tal vez el que conecte campos de la matemática distintos al de la geometría (por ejemplo, las propiedades de los números), pero no sugiere más de un camino para resolverlo, que es el rasgo principal de los problemas del nivel medio. Se trata de un ejercicio donde el niño o niña debería reproducir lo aprendido en el ejercicio 6 de la página 57 del texto *Nivelemos Grado 4°*.

- Cultura Matemática y Cultura Financiera: Una relación ambigua

En la prueba que evaluó el desempeño en la cultura financiera (financial literacy) de los estudiantes de 18 países participantes en PISA 2012 (incluidos 13 miembros de la OCDE), se reporta a Colombia como el país con más bajo desempeño (nivel 1), con una puntuación de 379 puntos, es decir, 121 puntos por debajo del promedio⁴⁰.

³⁷ Verhage y De Lange; 1996 p. 3.

³⁸ Dekker y Querelle; 2002 p. 7.

³⁹ Dekker y Querelle; 2002 p. 15. (Subrayamos).

⁴⁰ Según OCDE 2014a, en el nivel más bajo (**nivel 1**), en el mejor de los casos los estudiantes pueden: 1. Reconocer entre lo que necesitan y lo que quieren; 2. Tomar decisiones simples sobre los gastos diarios; 3. Reconocer el propósito de documentos del día a día como las facturas; 4. Emplear operaciones numéricas básicas (suma, resta, multiplicación) en contextos en los que tal vez los han utilizado personalmente. En cambio en el nivel más alto (**nivel 5**), los estudiantes pueden: 1. Resolver problemas rutinarios como calcular las pérdidas y ganancias con base en una conciliación bancaria; 2. Tomar en cuenta factores como



Al cruzar los resultados de la evaluación de la *cultura financiera* con los divulgados en anteriores informes, PISA 2012 destaca que el desempeño de los países en materia financiera no se asocia directamente a los mejores resultados en matemáticas y a lectura; así, si bien es cierto que el coeficiente de correlación entre los puntajes en matemáticas y en temas financieros es de 0.88 para Shanghai (el mejor en matemáticas en PISA 2012) y de 0.86 para Nueva Zelanda (el mejor en lectura), en cambio, el mismo coeficiente de correlación es bastante bajo para países como Colombia (0.52 en matemáticas y 0.51 en lectura). Estas diferencias, concluye la OCDE-, que en países como Colombia, las habilidades y conocimientos que van más allá de las matemáticas y la lectura deberían ser reforzados a fin de capacitar a los estudiantes para tomar decisiones financieras informadas y planificar su futuro⁴¹. Y por supuesto, queda por precisar lo que puede significar tal “ir más allá” para el caso específicamente colombiano.

Por otra parte, el informe PISA sobre cultura financiera, destaca el caso de Shanghai, el país con mejor desempeño tanto en matemáticas como en materia financiera: se trata de uno de los países que enfocan la educación hacia una fuerte comprensión de los conceptos matemáticos y mantienen la expectativa de que sus estudiantes sean capaces de aplicarlas a diferentes contextos, incluido el financiero.

En la actualidad se conoce una iniciativa orientada a fomentar la educación en temas financieros por parte del MEN. Se trata del Programa de Educación Económica y Financiera, estrategia piloto mediante la cual el Ministerio convoca a actores y a representantes del sector educativo y financiero del país a participar y a conjugar los esfuerzos del sector público y privado para alcanzar los objetivos relacionados con desarrollar competencias básicas en niños, niñas y jóvenes, especialmente en matemáticas. Dado que el Programa se encuentra en su etapa de formulación, no es posible ofrecer una evaluación de su implementación ni de sus resultados.

A manera de conclusión sobre los referentes de calidad. En conferencia reciente, Andreas Schleicher, Coordinador internacional de pruebas del PISA, afirmó que el desempeño de nuestros estudiantes en tales pruebas revela que muchos de los estudiantes colombianos pueden reproducir lo que se les ha enseñado pero que no logran extrapolar de lo que saben ni aplicar creativamente lo que saben en situaciones novedosas⁴².

los costos de transferencias y; 3. Demostrar comprensión del amplio entorno financiero incluyendo las implicaciones del impuesto sobre la renta.

⁴¹ OCDE (2014 b); p. 68.

⁴² Schleicher, A. 2014.



De la auditoría realizada a la política pública de educación, se concluye que los Estándares de Calidad en Matemáticas del MEN, teórica y estructuralmente presentan afinidad con los principios que rigen el diseño de las pruebas PISA. **Sin embargo, mantiene la consideración de que los documentos usados como guía para estudiantes y docentes en el marco del Programa de Transformación de la Calidad Educativa solamente promueven el desarrollo del nivel más bajo de desempeño en las pruebas del PISA.**

2.2.3.1.2 Evaluación y análisis de calidad

El programa de Aseguramiento continúa con la estrategia de *evaluación y análisis de calidad* de:

- **Estudiantes:** a través de las pruebas de evaluación SABER y PISA, y tienen como referentes básicos los Lineamientos Curriculares de las áreas y los estándares básicos de competencia.
- **La institución educativa:** con base en la Ley 115 de 1994 establece que en su artículo 84: “En todas las instituciones educativas se llevará a cabo al finalizar cada año lectivo una evaluación de todo el personal docente y administrativo, de sus recursos pedagógicos y de su infraestructura física, para propiciar el mejoramiento de la calidad educativa que se imparte.”⁴³

Para la evaluación de establecimientos educativos oficiales el Ministerio de Educación publicó el “**Manual de Auto evaluación y mejoramiento Institucional**”

Durante el cuatrienio evaluado se realizó un cambio en la periodicidad de las pruebas SABER para los grados 5º y 9º de la educación básica, que era de 3 años. A partir de la aplicación de pruebas de 2012, se definió una periodicidad de un año entre la aplicación de las pruebas. De igual forma, a partir de 2012 se inició la aplicación de pruebas en el grado 3º de la básica primaria.

⁴³ DECRETO 230 DE 2002, al reglamentar el mencionado artículo 98 de la ley 115 de 1994 establece: “ART. DÉCIMO SEGUNDO **Evaluación académica institucional.** La evaluación académica institucional, ya sea ésta autoevaluación o evaluación externa, es el proceso mediante el cual la institución educativa establece si ha alcanzado los objetivos y las metas de calidad académica propuestas en su Proyecto Educativo Institucional, PEI, y en su plan de estudios, y propone correctivos y planes de mejoramiento (...) ART. DÉCIMO TERCERO. **Autoevaluación académica institucional.** La evaluación institucional anual que debe llevarse a cabo en cada una de las instituciones educativas según lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 115 de 1994 tiene por objeto mejorar la calidad de la educación que se imparte y por lo tanto, debe tomar en cuenta las metas de calidad académica propuestas cada año en el plan de estudios y formular recomendaciones precisas para alcanzar y superar dichas metas (...) ART DÉCIMO CUARTO. **Evaluaciones académicas externas.** Las entidades territoriales periódicamente podrán controlar con entidades avaladas por el Ministerio de Educación Nacional evaluaciones académicas censales de los establecimientos educativos a su cargo Dichas evaluaciones tendrán como referencia las normas técnicas que formule el Ministerio de Educación Nacional y se llevarán a cabo de acuerdo con la reglamentación que al respecto éste expida. Sus resultados deberán ser analizados tanto por las entidades territoriales, como por los establecimientos individuales con el propósito de tomar las medidas de mejoramiento necesarias. (Negrillas fuera de texto).



El cambio en la periodicidad de la evaluación ha posibilitado la obtención de información anualizada que permite determinar tendencias en los resultados de las pruebas y observar el avance en la consecución de los productos de impacto que busca generar la política pública. Por tanto, este cambio brinda referentes para monitorear el avance o retroceso y la efectividad de las acciones en el corto plazo.

Los resultados del análisis y verificación realizados por la CGR frente a los resultados de las pruebas SABER, se presentan en detalle en el capítulo del programa de *Transformación de la calidad* y los relacionados con las pruebas PISA se describieron en el acápite anterior. (Referentes de Calidad)

2.2.3.1.3 Mejoramiento

El programa culmina parcialmente con su etapa de “mejoramiento” que busca desarrollar estrategias que contribuyan a mejorar los resultados del sector de acuerdo con los estándares y con las evaluaciones. Se busca fortalecer las instituciones que reportan más bajo logro a través de un trabajo focalizado y socializando las experiencias significativas de aquellas que han demostrado mejores resultados. Se busca afectar los siguientes aspectos:

- La gestión escolar.
- Desarrollo profesional de directivos y docentes.
- Proyectos transversales
- Pertinencia y atención a vulnerabilidad

A continuación se describen los instrumentos de planeación tanto del nivel central como a nivel territorial que permiten realizar el seguimiento a las acciones de mejoramiento del programa.

- **Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM):** Herramienta de gestión que le permite a las Secretarías de Educación sistematizar, hacer seguimiento y evaluar las acciones explícitas de mejoramiento de la calidad educativa que se desarrollaran en el plan de acción.
- **Plan de Mejoramiento Institucional (PMI):** Instrumento que describe las acciones explícitas de mejoramiento de la calidad educativa y su formulación es responsabilidad del establecimiento educativo.
- **Plan Educativo Institucional (PEI):** Proyecto educativo institucional (Ley 115 de 1994), que al igual que el anterior lo formula el EE pero lo valora o retroalimenta la secretaría de educación.



El MEN frente a estas actividades tiene como responsabilidades la actualización del sistema – SIGCE y asistencia técnica; actualización de resultados y evaluaciones; actualización de parámetro, del perfil de calidad y apoyo a la formulación del PAM y PMI.

Como herramienta de apoyo a la gestión educativa, el MEN, a través del proyecto de Modernización de las Secretarías de Educación, creó el Sistema de Gestión de la Calidad Educativa, SIGCE. Sistema que permite a las instituciones educativas hacer el registro y cargue de los instrumentos que soportan su gestión, al igual que lo hacen las Secretarías de Educación Certificadas, de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.

La CGR evidenció que el SIGCE es uno de los canales de comunicación entre estos tres actores de la política (MEN, SEC, EE).

Para el Proyecto Aseguramiento de la Calidad el MEN reporta en el Sistema de Seguimiento de Proyectos la siguiente ejecución de recursos que se muestran en el cuadro 16.

Cuadro No. 16.
Ejecución presupuestal proyecto Aseguramiento de la Calidad

Actividad	Asignado	Comprometido	Pagado
TOTAL 2011	10.103	9.082	6.003
TOTAL 2012	49.465	42.686	37.165
TOTAL 2013	62.235	61.887	44.321
Total Inversión Vigencia 2011-2013	121.803	113.656	87.490

Fuente MEN- SSP. Cifras en millones de pesos

Para efectos de verificar presupuestalmente estos compromisos, durante el proceso auditor se solicitó de manera reiterada al MEN la ejecución presupuestal de las vigencias objeto de evaluación sobre este proyecto. No obstante la respuesta siempre fue la misma. Respecto a la ejecución presupuestal de las vigencias 2010, 2011 y 2012 no es posible generar la ejecución presupuestal desagregada por ítem y Sub ítem, teniendo en cuenta que dicha desagregación no se realizaba en SIIF para estos años⁴⁴.

Metas del Programa

El MEN en el Plan Sectorial 2010-2014 no definió de manera específica metas para el programa de aseguramiento de la calidad; este desarrollo se presenta a nivel de

⁴⁴ Respuesta comunicación de observaciones auditoría política educativa. Radicado CGR 2014EE0107117, radicado MEN 2014ER92460 P7..



los planes de acción de cada una de las vigencias. Sin embargo, al igual que el programa de *Transformación de la Calidad*, el programa de *Aseguramiento de la Calidad* también enfoca sus actividades para el cumplimiento de la meta de impacto definida: el 25% de la población evaluada en las pruebas SABER sube el nivel de logro. Meta que como se evidencia en el capítulo de Transformación de la Calidad Educativa a la fecha no se ha alcanzado.

Lo manifestado por la CGR en el párrafo anterior se concreta en las situaciones encontradas en cada una de las entidades territoriales e instituciones educativas visitadas y que se describen a continuación:

En lugares como Valledupar, no se identifica claramente que es el Programa de Aseguramiento de la Calidad, sin embargo, las IE disponen y ejecutan un Plan de Mejoramiento Institucional, las escuelas anexas desconocen el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI), el Plan Educativo Institucional (PEI), la fecha de adopción, modificación o si se recibió capacitación oportuna por parte de la SEM y/o del MEN y desconocimiento total del PAM (Plan de Apoyo al Mejoramiento). En entrevistas realizadas a los rectores y/o coordinadores, [ellos] manifiestan que si se ha dado un mejoramiento de la calidad educativa debido a los proyectos implementados por MEN, no obstante se observó que los resultados de las pruebas SABER y diagnósticas arrojan unos resultados muy deficientes.

En el caso de Guaviare, podemos manifestar que el ente territorial ha asumido una actitud pasiva frente al atraso en el Plan de Apoyo al Mejoramiento y en el Plan Territorial de Formación Docente, así como ante la falta de conectividad a internet, o en el déficit de unidades sanitarias, circunstancias que vistas en conjunto, repercuten en forma negativa en el logro de los fines del Estado.

A pesar de las dificultades que presentan las instituciones educativas del Vaupés con respecto a la conectividad de internet y otros medios de comunicación, se pudo evidenciar que con la llegada de los tutores del PTA, se ha iniciado la inclusión de referentes de calidad en el PEI y PMI.

En los municipios de Itagüí y Bello se prestó asesoría en la construcción del Plan de Mejoramiento Institucional (PMI). De igual manera, se encuentran actividades relacionadas con el programa de aseguramiento de la calidad de la educación; así mismo, en el PEI se expresan propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad de la educación fundamentado en la generación de procesos de calidad mediante la orientación de procesos de formación integral que permiten a la comunidad educativa una participación activa y democrática, a través de unos principios reguladores de convivencia social y humanitaria, ejecución de acciones que aumentan el conocimiento y apropiación del direccionamiento estratégico en docentes y estudiantes, actualización del manual de convivencia, acompañamiento



a los maestros en la implementación del enfoque metodológico institucional, entre otras actividades.

Caso contrario, sucede con la Gobernación de Arauca, donde se pudo evidenciar que ésta ha dirigido recursos para proyectos de dotaciones, infraestructura y formación de docentes, que no han tenido mayor impacto en los resultados de las metas propuestas. Todo debido a que no se ha establecido un proceso de planificación, que corresponda a una priorización de proyectos, que den respuesta ordenada al cúmulo de necesidades que se tiene en materia de educación.

La Contraloría pudo constatar que las I.E. visitadas en el Departamento del Vaupés, no conocen el Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM), lo que indica que no tienen conocimiento de las acciones que este tiene plasmadas para cada una de las I.E. No han sido beneficiarios de actividades que estén encaminadas a desarrollar y fortalecer las evaluaciones de los educadores.

En el Departamento de Caldas, las instituciones educativas se encuentran en proceso de implementación de sus proyectos educativos institucionales -PEI- y sus planes de mejoramiento -PMI- como producto de la implementación de los programas del PTA y aseguramiento de la calidad en el departamento, los cuales han contado con el permanente acompañamiento de la Secretaría de Educación de Caldas para su construcción y resignificación.

En las instituciones educativas seleccionadas y visitadas en el Departamento del Cauca se evidenciaron deficiencias en la formulación del Plan de Apoyo al Mejoramiento -PAM; del Programa Educativo Institucional -PEI; Plan de Mejoramiento Institucional -PMI; Plan Educativo Comunitario -PEC; además, se constató la falta de acompañamiento y evaluación de estos componentes por parte de la SED, situación verificada en las 51 instituciones educativas de los 11 municipios seleccionados, lo anterior genera que el aseguramiento de la calidad educativa y fortalecimiento de la evaluación en las IE presente deficiencias [...].

En Sucre en lo que respecta al Plan de Apoyo al Mejoramiento Educativo, se pudo constatar que se encuentra en aplicación por parte de la SED y SEM.

Se observan inconsistencias en el Caquetá, relacionadas con el diseño de indicadores que no permiten su medición o cuantificación, los cuales deben ser ajustados para que presten la utilidad para la cual fueron diseñados, máxime cuando la ETC no ha implementado el PAM y tampoco un cronograma de revisión, apoyo, evaluación y ajuste de los objetivos, estrategias, metas e indicadores implementados en el PMI. Lo anterior por falta de una adecuada asesoría y acompañamiento en la construcción de los PMI por parte de las IE, lo cual genera que los objetivos no se puedan evaluar, tampoco sirve de insumo para tomar los



correctivos adecuados y se pone en riesgo todo el componente de mejoramiento de la calidad de la educación en el municipio de Florencia, de acuerdo con las directrices emanadas del Gobierno Nacional mediante el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto al indicador del PEI en el Distrito de Santa Marta, se llegó durante el cuatrienio, con corte a 2014, al 87% de avance, dado que de los 70 EE, 61 cuentan con PEI y; a mayo de 2014 solo 40 de los 70 establecimientos educativos cuentan con Plan de Mejoramiento Institucional registrado en el respectivo sistema, constituyendo un avance del 57% en este indicador durante el cuatrienio.

En lo relacionado con el PMI, las instituciones educativas seleccionadas como muestra en Antioquia, tienen y ejecutan el Plan de Mejoramiento Institucional, limitados en algunos casos por las carencias presupuestales. La asesoría recibida por parte del MEN para la construcción del PEI no ha sido la más efectiva, oportuna y pertinente sobre todo en lo relacionado con la capacitación a docentes.

Con respecto al SIGCE la CGR pudo establecer que el sistema en el departamento de Casanare y el Municipio de Yopal no ha venido prestando una verdadera utilidad, debido a la falta de conectividad y a la falta de personal administrativo dentro de la planta con que cuentan las instituciones.

En el Departamento de Boyacá, se tiene implementada la plataforma SIGCE en todos las IE de los municipios certificados y no certificados, siendo apropiada e interiorizada por cada uno de los responsables de las IE, aunque se encuentra algo de apatía de algunos directivos de las IE hacia la plataforma, debido a que ésta es pesada y poco amigable con el usuario, sumado a deficiencias en la conectividad. Se registró el PEI, el Plan de Mejoramiento Institucional, los demás módulos no se han registrado en forma completa.

En visita realizada a algunas instituciones educativas del Departamento de Bolívar, se pudo observar que las mismas cuentan con computadores, conectividad a INTERNET y el software SIGCE instalado. No obstante, solamente el 46% de las instituciones educativas del departamento ha cargado la información correspondiente al Plan de Mejoramiento Institucional PMI y el Proyecto Educativo Institucional PEI, en dicha plataforma, debido a que el resto de las instituciones manifiestan dificultades de acceso, lentitud en el cargue de la información y bloqueo de la plataforma. Lo anterior no permite que tanto la SED de Bolívar, como el Ministerio de Educación Nacional, tengan contacto permanente con estas instituciones educativas respecto al seguimiento de dichos programas.

En el departamento del Vichada, del total de los 190 establecimientos educativos existentes en el Departamento, agrupados en 45 Instituciones Educativas, 29 EE, es decir el 64,44%, reportan implementación del Sistema de Gestión de Calidad



Educativa SIGCE. De los EE que han implementado el SIGCE, el 100% tiene PEI o Proyecto Educativo Comunitario PEC habilitado, y el 75,86% (que corresponde a 22 EE) tiene el PMI habilitado, sin que esto signifique que el PMI registrado en el sistema esté vigente. Se pudo corroborar que de los 22 EE que tienen PMI habilitado, solo 11 reportan información.

La herramienta SIGCE en el Amazonas tiene un bajo nivel de aplicabilidad y utilidad para la mejora de la calidad educativa, debido a que, de acuerdo a lo señalado por los directivos y funcionarios a cargo del aplicativo, presenta falta o mala conectividad a internet; no se ha realizado la retroalimentación y seguimiento a través del SIGCE; falta de mecanismos que conduzcan a que las IE tengan mayor interacción con el aplicativo lo que afecta el conocimiento y dominio del mismo; falta de asistencia técnica por parte de la SED y a su vez por el MEN. Las capacitaciones han sido pertinentes pero no suficientes ya que se han enfocado solo en el manejo teórico de los aplicativos PEI y PMI.

De los 114 establecimientos educativos que se benefician del programa PTA en el Departamento del Putumayo, el 40% tiene cargado el PMI en la plataforma del SIGCE. La mayoría de las instituciones educativas beneficiarias del PTA, no tienen articulada la estrategia del programa en su Plan de Mejoramiento Institucional PMI; el 40% de las IE beneficiarias del programa PTA, utilizan el aplicativo del sistema de gestión educativo para reportar la información del PMI; respecto a la aplicabilidad las instituciones consideran que esta es poco amigable y se requiere más socialización por parte del Ministerio para su manejo, pese a que no se tiene la retroalimentación sobre el contenido de la información registrada.

Se pudo constatar que para los rectores de las 6 Instituciones Educativas del Vaupés, el aplicativo SIGCE es de gran utilidad, pues los exhorta a estar al día con su Plan de Mejoramiento (PMI) y su Plan Educativo Institucional (PEI), y permite que el Ministerio y la Secretaria de Educación puedan estar monitoreando sus actividades. Con respecto al uso del aplicativo se pudo establecer que es muy bajo. El poco o casi nulo uso del aplicativo se debe a que la conectividad con que cuentan las IE es deficiente. Además se pudo comprobar que la página donde se encuentra el aplicativo del SIGCE es demasiado pesada, los documentos a consultar se demoran largo tiempo para cargar y en muchas ocasiones, la página se cae y pasan varios minutos antes de que se pueda volver a iniciar una nueva búsqueda, esto genera que las diferentes consultas sean dispendiosas y demasiado demoradas.

El 89% de los EE circularizados del Departamento de Santander, utilizan el SIGCE, como herramienta para hacer los registros de varios de los componentes de los procesos de evaluación del proyecto educativo institucional PEI y los Planes de Mejoramiento PMI y a su vez sirve de control en las actividades programadas



relacionadas con la calidad educativa. El 11% de EE restantes circularizados manifiestan inconvenientes para implementar y utilizar el SIGCE, relacionadas en su mayoría con la falta de conectividad, y con demoras y procesos lentos en algunas instituciones donde solamente han cargado algunos o todos los componentes del PEI pero al no tener acceso a internet su utilidad para la consulta de información o constante revisión es reducida, esta situación se presenta más en la zona rural.

De las instituciones evaluadas en Antioquia, en términos generales existe aceptación del aplicativo y manifiestan además que el mismo es útil porque facilita seguimiento a la información institucional en sus diferentes planes. Aunque en algunas de ellas manifiestan dificultades en la conectividad. De igual manera en todas las instituciones analizadas no se encuentran implementados todos los módulos del SIGCE, sin embargo el PEI y PMI presenta buenos grados de sistematización.

En Quibdó, en las visitas realizadas a los EE seleccionados, se evidenció que están aplicando los módulos que contiene el aplicativo SIGCE, excepto los módulos Medios y Tecnología de Información y Comunicaciones MTIC, Reporte del Sistema y Mantenimiento, que no se encuentran habilitados. En lo que respecta al aplicativo SIGCE, se evidenció que no se ha alcanzado el 100% de la apropiación en el uso del aplicativo.

Algunas de los EE del Valle manifiestan que este aplicativo es una herramienta de control y seguimiento pero es considerado complejo en cuanto a su manejo, por cuanto sólo se ajustó el programa en el año 2014.

El examen del SIGCE Nariño muestra que no es una herramienta eficaz de gestión y planificación institucional, que permita orientar el proceso de intervención educativa; tampoco cuenta con indicadores de evaluación y seguimiento para la planificación y programación de las actividades que forman parte de las estrategias de asistencia técnica como son capacitación al personal docente, autoevaluaciones del PMI, articulación PEI-PMI-PAM, consulta de los resultados de las autoevaluaciones de los Establecimientos Educativos Oficiales e identificación de los aspectos críticos a mejorar.

Para las IE del Huila el SIGCE es un aplicativo de mucho beneficio porque en él plasman todas las actividades que se realizan en mejoramiento de la calidad de la educación [...]. Existen limitantes de conectividad que dificultan ingresar al aplicativo de forma oportuna, por lo que se aumentan las actividades manuales en otros aplicativos y luego la información debe ingresarse en el SIGCE en el momento que se pueda.



2.2.3.2 Programa *Transformación de la calidad educativa o Todos a Aprender (PTA)*

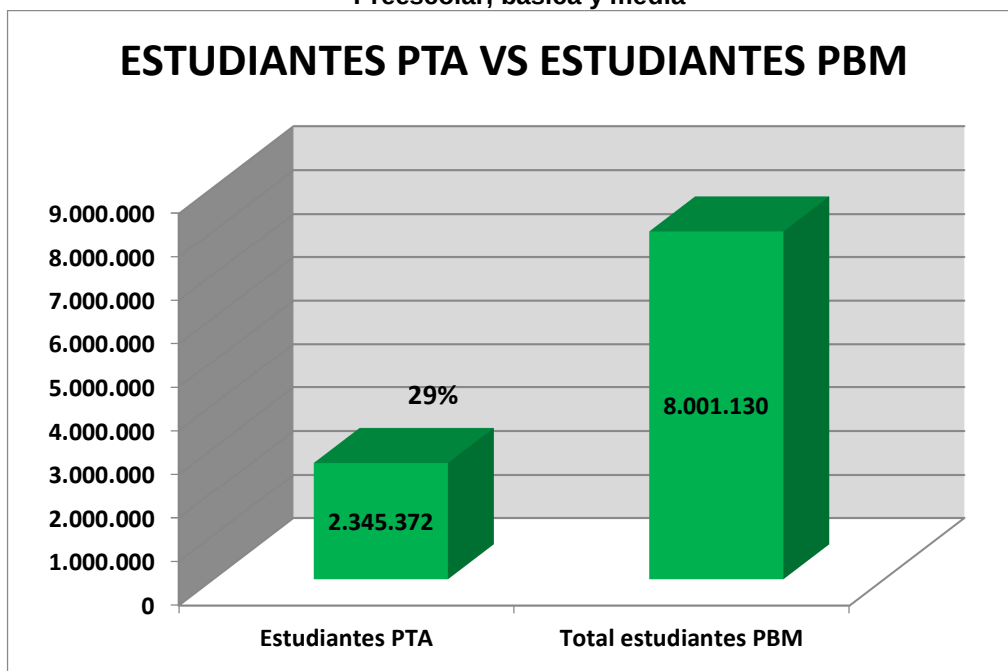
El objetivo del PTA es mejorar las condiciones de aprendizaje en los establecimientos educativos públicos seleccionados, enfocando su acción en el mejoramiento de las competencias básicas de los estudiantes matriculados entre transición y quinto grado.

Para alcanzar este objetivo, el MEN definió como población objetivo de este programa a estudiantes de establecimientos educativos oficiales determinados como de bajo logro. Para focalizar los establecimientos educativos, objeto del programa, el MEN identificó aquellos que a nivel nacional presentaron un desempeño insuficiente y mínimo (más bajo logro), en las áreas de español y lenguaje, en los resultados de las pruebas SABER aplicadas en 2009, para lo cual selecciono 3000 EE con una población estudiantil aproximada de 2.300.000. La relación de la población beneficiaria del programa frente a la población total de establecimientos públicos en preescolar, básica y media se presenta en la gráfica No. 4.

En la implementación de este programa, el MEN invirtió recursos de acuerdo con la desagregación que se presenta en el cuadro No. 17.

Adicionalmente, conformó una planta temporal, para el desarrollo de estas funciones, así mediante decreto 4974 de 2011 creó “unos cargos temporales en la planta de personal del MEN”. La vigencia de esta planta fue prorrogada mediante Decreto 2761 de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2014.

Gráfica No. 4.
Cobertura PTA en relación con la población total de estudiantes en
Preescolar, básica y media



Fuente: Informe MEN "Perfil nacional Mar_2014". Elaboró: CGR.

Cuadro No. 17.
Recursos ejecutados en desarrollo del PTA

VIGENCIA	VALOR CONTRATACIÓN	ADICIONES	VALOR FINAL	MONTO EJECUTADO	% Ejecución.
2.011	5.961,30	5.904,90	11.866,20	5.147,70	43,38
2.012	67.339,60	9.132,20	76.471,80	67.152,00	87,81
2.013	69.744,60	10.532,90	80.277,50	67.162,30	83,66
TOTAL	143.045,50	25.570,00	168.615,50	139.462,00	82,71

Fuente: MEN

Al respecto de lo definido en esta reglamentación es necesario anotar que el Decreto 4974 de 2011, definió una planta de 124 cargos para la ejecución del programa; sin embargo a 31 de diciembre de 2012, se habían ocupado 114 cargos, quedando pendiente la provisión de 10 cargos. El Decreto 2761 de 2012, aumentó la planta temporal en 5 cargos, para un total de 129.

Cuadro No. 18.
Recursos Planta temporal PTA

Vigencia	VALOR ASIGNADO	RECURSOS SIN EJECUTAR	RECURSOS EJECUTADOS	% EJECUCION	FUENTE LEGAL	No de cargos	FECHA DE VENCIMIENTO PLANTA TEMPORAL
2012	8.240	1.313	6.927	84,06	Decreto 4974 de 2011	124	31/12/2012
2013	11.376	1.084	10.293	90,47	Decreto 2761 de 2012	129	31/12/2014
TOTAL	19.616	2.397	17.219	87,27			

Fuente: MEN Cifras en Millones de pesos

El programa se estructura sobre los cinco factores o componentes, que de acuerdo con la fase de formulación “son determinantes a la hora de intervenir de manera integral para lograr el mejoramiento de la calidad en tiempos moderados y a largo plazo”.

Gráfica No. 5.
Componentes del Programa de Transformación de la calidad - PTA



Fuente: MEN

El Plan Sectorial de Educación 2010-2014 plantea que cada componente está interrelacionado con los demás e interactúan sistémicamente y los define en los siguientes términos:

COMPONENTE PEDAGÓGICO: *El componente pedagógico se refiere a la organización y puesta en práctica de los elementos constitutivos de la acción educativa. Su implementación requiere la existencia de unos **referentes curriculares** claros que indiquen los objetivos de aprendizaje con los que se compromete el grupo de estudiantes en un período dado, para que puedan apropiarse del conocimiento universalmente definido para cada grado. Incluye el desarrollo de herramientas apropiadas para la evaluación educativa, así como la*



selección y uso de materiales educativos para docentes y estudiantes, acordes con los ambientes de aprendizajes esperados.

Del análisis de este componente la CGR puede concluir que el gobierno nacional ha realizado un gran esfuerzo en la implementación de este; sin embargo se han presentado retrasos en la entrega de materiales, debilidades en el control sobre los mismos y en algunas oportunidades la cantidad ha sido insuficiente frente a la demanda, pero de manera general se ha constatado que han llegado a los establecimientos educativos.

No obstante, se hace necesaria una mejor coordinación o un replanteamiento de la estrategia de entrega, especialmente en las regiones más apartadas, para que, como en el caso del Vaupés por la dispersión de las sedes y la dificultad con los medios de transporte fluvial y terrestre puedan llegar los materiales de forma oportuna; igualmente en otras regiones del país para que sean entregados cuando inicie el calendario escolar y no haya retrasos en la enseñanza. Igual situación se presenta con las pruebas diagnósticas, las cuales si bien fueron aplicadas durante el primero y segundo semestres de 2013, hubo limitaciones en su aplicación, y el reporte de los resultados no ha sido oportuno.

Cabe resaltar, la aplicación de una estrategia de articulación del PTA con el Plan Nacional de Lectura, que entre otros componentes, ha llevado la colección Semilla a los Establecimientos Educativos (EE) focalizados en el programa, implementando así estrategias conjuntas en el área de lenguaje, permitiendo a los niños contar con libros de lectura, situación que antes, por las condiciones socioeconómicas, no era posible.

El programa de manera general ha sido bien recibido por docentes y alumnos y ha conllevado a que se modifiquen algunos procesos en beneficio del aprendizaje y de la calidad educativa. Se evidencian cambios en la planeación, articulación de proyectos, articulación de ejes temáticos entre áreas, cambio de estrategias de evaluación y de metodologías de enseñanza y trabajo por proyectos de aula. A pesar de lo anterior, algunas EE indagados focalizados con PTA, localizados en zonas dispersas, informan que hasta la fecha no se han consolidado redes de gestión de conocimiento en los diferentes niveles de concreción del PTA (docentes, directivos docentes, entidades territoriales) que permitan conocer los avances, compartir experiencias y formular correctivos en la aplicación del programa.

Es importante mencionar entonces que, el producto de esta transformación en la calidad educativa podrá ser visible en un mediano y largo plazo en la medida en que todos los actores del sistema confluyan oportunamente y haya continuidad de los programas. Adicionalmente, porque la política de los gobiernos anteriores estaba dirigida hacia la ampliación de la cobertura con el ánimo de llegar a la



universalización del servicio educativo y logrando esto, o mejor acercándose a la meta se podía pensar en el mejoramiento de la calidad.

Todo lo manifestado anteriormente puede corroborarse a nivel regional y en los informes de nuestras Gerencias Departamentales Colegiadas.

Con corte a 31 de diciembre de 2013, el MEN entregó en desarrollo del Programa de Transformación de la Calidad Educativa (Todos a Aprender) 17,8 millones de libros a nivel nacional (ver cuadro 19)

Cuadro No. 19.
Materiales Educativos Entregados

Vigencia	Libros para Estudiantes	Libros para docentes	Total Libros entregados	% libros	Total Maletas entregadas
2012	8.698.293	233.646	8.931.939	49,96	22.166
2013	8.759.460	188.200	8.947.660	50,04	6.417
TOTAL	17.457.753	421.846	17.879.599	100	28.583

Fuente: MEN. Elaboró CGR

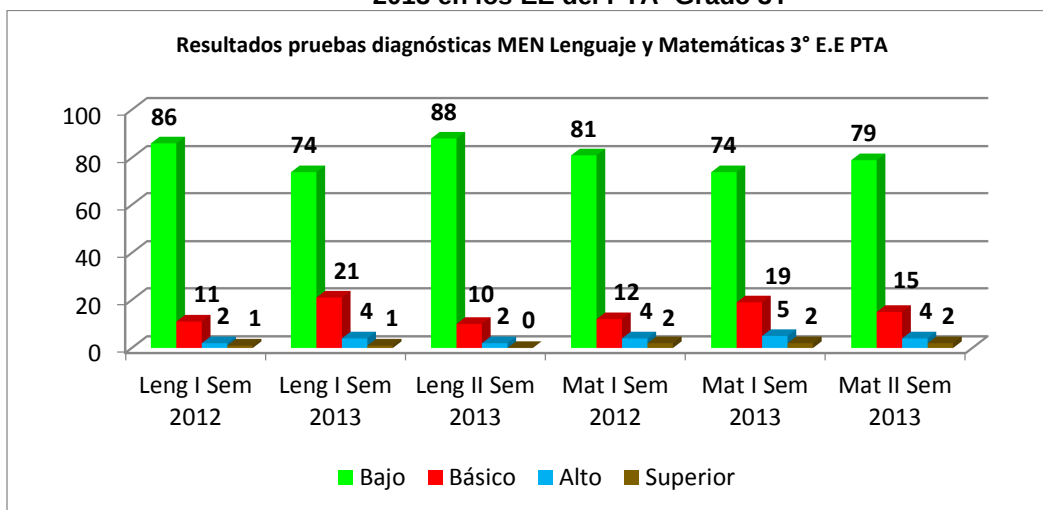
Como parte del componente pedagógico del PTA se contempló la aplicación de un instrumento de diagnóstico y la evaluación de los estudiantes del programa de modo tal que ello le permitiera al docente observar su evolución e identificar sus fortalezas y debilidades, como insumo para enfocar su trabajo de aula, denominado pruebas diagnósticas.

El resultado de la aplicación de estas pruebas fue objeto de análisis igualmente dentro de este proceso auditor y con el fin de identificar los cambios se analizaron los resultados de los EE que iniciaron desde 2012 y se revisó su comportamiento en las tres evaluaciones aplicadas en desarrollo del programa (primer semestre 2012, primer semestre 2013 y segundo semestre 2013).

En la gráfica 20 pueden observarse los porcentajes de estudiantes clasificados en cada uno de los niveles de desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas del grado 3° en el primer semestre de 2012 y en el primero y segundo semestre de 2013 según las pruebas diagnósticas referidas.

Gráfica No. 6.

Resultados de pruebas diagnósticas 1° semestre de 2012 y en el 1° y 2° semestre de 2013 en los EE del PTA- Grado 3°.



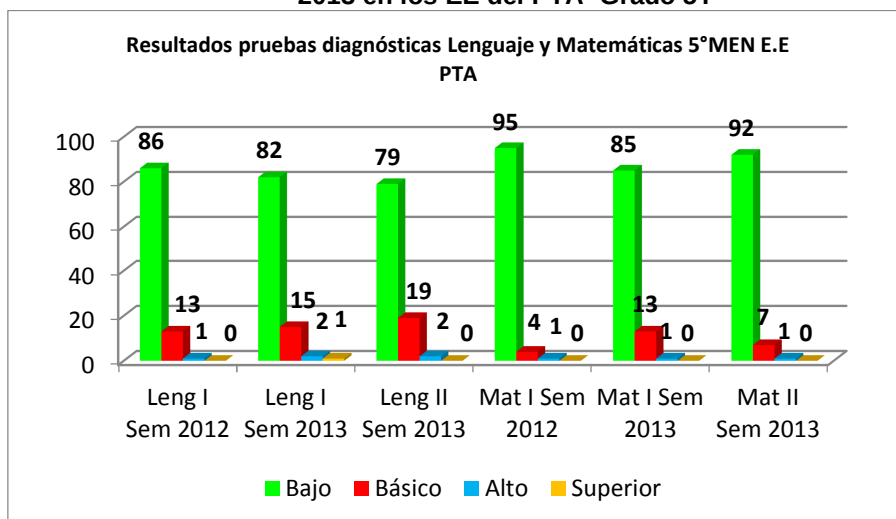
Fuente: Consultas Nacional Promedios (URL: <http://200.114.7.112/MenTA/Product/Login.aspx>). Elaboró: CGR

En dicha gráfica se observa que el 97% de los estudiantes de las instituciones educativas evaluadas, pertenecientes al PTA, se ubicaron en los niveles bajo y básico en el área de lenguaje. El porcentaje de estudiantes en el II semestre de 2013 aumentó un punto porcentual en estos niveles con respecto al I semestre de 2012, es decir, no hubo mejora en el área de lenguaje de este grado pues aumentó el número de estudiantes en los niveles bajo y básico. Comportamiento igual se observa en el grado 3° en matemáticas, como puede verse en la misma gráfica 7. Los estudiantes ubicados en los niveles bajo y básico aumentaron un punto porcentual con respecto al porcentaje alcanzado en dichos niveles en el I semestre de 2012. Estos porcentajes, de 98 puntos en lenguaje y 94 en matemáticas, evidencian que, a pesar de los esfuerzos y la inversión realizada a través del PTA, el número de estudiantes que se mantiene en los niveles bajo y básico sigue siendo muy alto y prácticamente no ha variado.

En la gráfica 8 pueden observarse los porcentajes de estudiantes del grado 5° clasificados en cada uno de los niveles de desempeño en las áreas de lenguaje y matemáticas en el primer semestre de 2012 y en el primero y segundo semestre de 2013 según las pruebas diagnósticas referidas.

Gráfica No. 7.

Resultados de pruebas diagnósticas 1° semestre de 2012 y en el 1° y 2° semestre de 2013 en los EE del PTA- Grado 5°.



Fuente: Consultas Nacional Promedios (URL: <http://200.114.7.112/MenTA/Product/Login.aspx>). Elaboró: CGR

Se advierte en dicha gráfica que el 99, el 97 y el 98% de los estudiantes de grado 5° de las instituciones educativas evaluadas, pertenecientes al PTA, se ubicaron en los niveles bajo y básico, en el área de lenguaje, en las pruebas diagnósticas realizadas por el MEN en el I semestre de 2012 y en el I y II semestres de 2013, respectivamente. Prácticamente no se registra variación entre la prueba del primer semestre de 2012 y la prueba del segundo semestre de 2013. El mismo comportamiento se observa en el grado 5° en matemáticas en donde también existe un 99% de estudiantes en los niveles bajo y básico, tanto en el I semestre de 2012 como en el II semestre de 2013. Esto permite llegar a la misma conclusión enunciada para el grado 3°, en las áreas de lenguaje y matemáticas: a pesar de los esfuerzos y la inversión realizados a través del PTA para disminuir el número de estudiantes en los niveles de bajo logro, los resultados apenas mejoran.

COMPONENTE DE FORMACIÓN SITUADA: El componente de formación situada sustentada en acompañamiento, enfoca la generación y estructuración de oportunidades para que el cuerpo docente fortalezca y afine las prácticas de aula, relacionadas con la creación, puesta en marcha y mejoramiento de ambientes de aprendizaje efectivos en contextos especialmente difíciles. Comprende una estrategia de interacción de comunidades de aprendizaje, complementada con una de tutoría al cuerpo docente de cada establecimiento educativo y el desarrollo de la capacidad de formación, que incluye procesos de sistematización y difusión de las lecciones aprendidas en contextos difíciles.

Para la CGR, el componente de formación situada se percibe como fundamental en función de los objetivos del programa pero son recurrentes las observaciones sobre



situaciones de discontinuidad especialmente en zonas con características especiales de dispersión y de movilidad tales como Amazonas, Vaupés, Cauca, entre otros. Las debilidades evidenciadas están relacionadas en gran medida con las condiciones que presiden la ejecución o implementación del programa y no de manera directa con las acciones de acompañamiento en sí mismas.

La CGR evidenció que el Programa de Transformación de la Calidad, en este componente en especial, en algunas instituciones educativas inició de forma tardía, la planta de tutores aún no está completa, se presentan cambios constantes de formadores y tutores, algunos de los seleccionados deben atender IE que entre una y otra distan horas o días para la movilización y arribo, falta de continuidad del trabajo del tutor como consecuencia del cambio de sede o renuncia, desinterés por parte de los docentes de participar en las convocatorias para selección de tutores en zonas de alta dispersión y difícil comunicación y entre otras, la demora en la asignación de viáticos para cumplir con sus tutorías. Estas situaciones se pueden confirmar en Amazonas, Guajira, Magdalena, Distrito de Santa Marta, Ciénaga, Valledupar, en los municipios de Chinú, San Andrés y Planeta Rica (Córdoba), Valle, Cauca, Putumayo, Vaupés y Vichada. En este último, de un total de 96 establecimientos educativos que se proyectó atender, sólo se registra acompañamiento con el componente de formación situada y gestión educativa en 34, lo cual señala que la cobertura del programa es muy baja, y tan sólo alcanza el 35,4%

COMPONENTE DE CONDICIONES BÁSICAS: *El componente de condiciones básicas se refiere a los escenarios imprescindibles para garantizar que el estudiante pueda estar inmerso en los ambientes de aprendizaje que le proponen las prácticas de aula.*

En este sentido, se consideran tres condiciones esenciales: que los estudiantes puedan llegar a la escuela, bien porque está cerca a su lugar de habitación o porque se dispone de medios que facilitan su desplazamiento; que existan espacios funcionales para que los estudiantes puedan desarrollar las actividades escolares, y que los estudiantes permanezcan en la escuela en forma cotidiana y, para que su capacidad de aprendizaje sea mejor, se implementen estrategias complementarias como las asociadas a la alimentación y nutrición. El objetivo es brindar soporte complementario a la familia y a los establecimientos educativos para que puedan garantizar la cotidiana asistencia escolar.

Con respecto a este componente, este órgano de control evidenció, que el MEN no tiene asociados recursos en el presupuesto destinado a la política de calidad sino específicamente en cobertura. Desde el proceso auditor no se identificaron procesos de mejoramiento de las condiciones básicas asociados a resultados de la gestión de este componente.



Es así como en el Departamento Nariño, se presentaron como factores de deserción, la ubicación en zona lejana, la falta de transporte escolar, la insuficiencia de alimentación escolar y las instalaciones inadecuadas, tanto en la zona rural como urbana. En Pasto, Tumaco y en el mismo departamento, se evidenció que es insuficiente la gestión realizada por los EE conjuntamente con la entidad territorial para la consecución de recursos mediante alianzas con cooperativas u otras entidades, que le permitan fortalecer las condiciones básicas de los establecimientos focalizados por el programa, si se tiene en cuenta que las ETC deben garantizar “ATIT” (alimentación y transporte escolar así como infraestructura física y tecnológica) en los EE, en el marco de una alineación gubernamental, regional y local. Entonces podemos ver que, el 60% de los EE del Departamento de Nariño, focalizados indagados, informa que en las vigencias 2012 a 2014, carecen de transporte escolar, mientras que el 40% manifiesta que no cuenta con alimentación escolar, en tanto que el 90% no cuentan con infraestructura tecnológica (conectividad), ante todo los ubicados en el piedemonte costero.

En el municipio de Valledupar se presentan deficiencias en la infraestructura física de las instituciones, como son construcción de aulas, baterías sanitarias, salas de informáticas, biblioteca, comedores y pintura general, así como, en los programas de transporte y alimentación escolar. En la zona rural del municipio de Quibdó es difícil la prestación del servicio educativo, dadas las condiciones de orden público, la distancia del lugar de residencia a la sede educativa, la desmotivación de los niños y niñas a asistir a las aulas de clase dado que suelen ser obligados a trabajar en la minería, la agricultura o la pesca, por la situación económica de las familias, la falta de interés de los padres para que sus hijos estudien, falta de establecimientos educativos, falta de docentes en algunas comunidades y las inundaciones por la ola invernal.

Finalmente, es importante mencionar que, no existen metas asociadas al componente que permitan evidenciar el avance o no del mismo en relación con el Programa de Más y Mejores Espacios u otros proyectos públicos, privados o mixtos relacionados con cobertura para que concomitantemente se muestren resultados integrales en las Instituciones Educativas intervenidas con el Programa de Transformación de la Calidad y de esta forma se mejoren las condiciones básicas de los niños y niñas beneficiarios del programa.

COMPONENTE DE GESTIÓN EDUCATIVA *El componente de gestión educativa se concentra en modular los factores asociados al proceso educativo, con el fin de imaginar de forma sistemática y sistémica lo que se quiere que suceda (planear); organizar los recursos para que suceda lo que se imagina (hacer); recoger las evidencias para reconocer lo que ha sucedido y, en consecuencia, medir qué tanto se ha logrado de lo que se esperaba (evaluar) para, interactiva y finalmente, realizar los correctivos necesarios (decidir).*



Su objetivo es apoyar el progreso de los procesos de gestión académica en el conjunto de aulas de los establecimientos educativos comprometidos con el programa, con un enfoque inclusivo y participativo, a través de un plan transformador de la calidad en la escuela, propio y contextualizado con las capacidades de cada comunidad educativa.

Como resultado del seguimiento efectuado sobre este componente, la CGR identificó una relación bidireccional entre el PTA y el programa de aseguramiento de la calidad, dado que el PTA se identifica en este último programa como una estrategia de mejoramiento, por ello los resultados en relación con esa articulación se presentan en este informe como productos del seguimiento del programa de aseguramiento de la calidad en preescolar, básica y media.

COMPONENTE TRANSVERSAL: APOYO, COMUNICACIÓN, MOVILIZACIÓN Y COMPROMISO SOCIAL *El componente de apoyo hace referencia a una movilización nacional en favor de la calidad de la educación. En este contexto, el Programa de Transformación de la Calidad, convoca a la sociedad para actuar en la búsqueda de un propósito común, bajo una interpretación y un sentido compartido: que todos los niños y niñas del país aprendan bien y cuenten con las mismas condiciones y oportunidades para hacerlo.*

*Por ser una convocatoria de voluntades, la movilización es un acto de libertad y le propone a la sociedad en su conjunto, comprensiones y actuaciones para contribuir con el mejoramiento de la calidad de la educación, en cuanto parte de reconocer que la transformación es un asunto público (que conviene a todos) y trasciende el ámbito escolar.*⁴⁵

Aunque este componente es el de menor desarrollo y podría deberse a la deficiencia de conectividad, se advierte en general un alto nivel de apropiación del programa, que ha implicado modificaciones positivas en los comportamientos de los actores, especialmente de los docentes y las familias; sin embargo aún existen un número menor de docentes que hacen resistencia al cambio, en algunos casos los establecimientos educativos no han realizado las campañas de movilización necesarias para que las familias se vinculen a los diferentes programas que estos llevan a cabo y en muchos casos, entre estos en el Departamento del Vaupés, las IE visitadas no tienen claro cuáles son las actividades de este componente; adicionalmente, en las IE rurales es difícil el desarrollo de este componente, pues la mayoría de estudiantes son internos, solo hay reuniones de padres de familia para realizar la entrega de boletines y en estas comunidades no hay presencia de ninguna institución social a excepción de una que cuenta con parroquia.

⁴⁵ Men (2011) p. 32-33. Plan Sectorial de Educación 2010-2014: Educación de calidad el camino para la prosperidad.



Finalmente, mediante verificación en campo a 637 establecimientos educativos, pertenecientes a 110 entidades territoriales, se constató que la implementación del programa inició en diferentes fechas a nivel nacional. Así, por ejemplo, en algunas regiones los libros del componente pedagógico llegaron a finales de 2011 y formalmente el primer ciclo de EE participantes en el programa inició labores en 2012 y otro grupo en 2013. De igual forma, la implementación de los componentes también ha sido escalonada, por lo que algunos EE han contado con todos los componentes desde el inicio y otros solo con algunos de ellos. Estos hechos coinciden con lo que sostiene el MEN en relación con el desarrollo de PTA por componente. (ver cuadro 20).

Cuadro No. 20.
Implementación por componente del PTA

VIGENCIA	EE CON FORMACION SITUADA	%	EE CON GESTION EDUCATIVA	%	EE CON COMPONENTE PEDAGOGICO
2012	2.010	46,5	2.010	46,5	4.323
2013	4.205	97,72	4.205	97,72	4.303

Fuente: MEN. Elaboró CGR

En el cuadro 20 se evidencia que de los 4.323 EE que recibieron el componente pedagógico (entrega de libros como primera acción) en 2012, sólo el 46% disponía de acompañamiento del tutor e igual número estaba desarrollando acciones sobre el componente de gestión escolar. No obstante, en 2013 se presenta un equilibrio y se evidencia un mayor grado de cobertura en relación con los demás componentes.

METAS DEL PROGRAMA

- Metas Producto

Mediante el seguimiento y análisis de la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, tanto en medio físico como a través de medios magnéticos y bases de datos, se observó que de acuerdo con las metas trazadas en el plan sectorial y planes de acción del MEN, (los cuales se encuentran ajustados al Plan Nacional de Desarrollo), las metas de producto planteadas para ejecutar en el cuatrienio, con corte a mayo de 2014 se encuentran cumplidas, más no así las metas de impacto, como se demuestra más adelante en este informe.

Como ya se dijo, en el proceso auditor se realizaron visitas a 637 Establecimientos Educativos a nivel nacional, donde se verificó el desarrollo de las actividades del proyecto y el recibo de los materiales del programa, con las salvedades presentadas en cada componente objeto de análisis. A nivel central la revisión se



ejecutó a través de la revisión de bases de datos suministradas por el MEN, ICFES y el apoyo de otros soportes documentales.

Los resultados de las metas producto definidas para el programa durante el cuatrienio, son los siguientes:

Cuadro No. 21.
Metas producto del PTA

ACTIVIDAD A DESARROLLAR PLAN SECTORIAL	META DEFINIDA MEN	META ALCANZADA
Establecimientos educativos acompañados	3.000	4.303
Educadores acompañados en sus prácticas para la transformación de la calidad	70.000	88.400
Estudiantes beneficiados con el programa	2.300.000	2.345.000.

Fuente MEN – Elaboro CGR

Resultado del análisis de las bases de datos de estudiantes beneficiados del PTA, suministradas por el Ministerio a la CGR, se estableció la siguiente distribución poblacional en los diferentes grados de básica primaria.

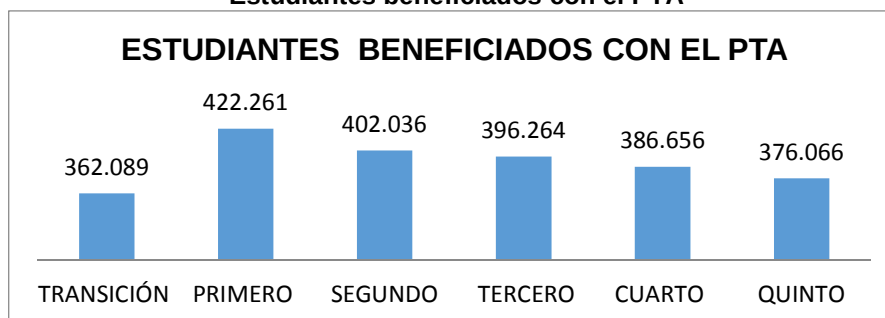
Cuadro No. 22.
No de estudiantes beneficiados con el PTA por grado

Numero de EE	Transición	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total
4.131	362.089	422.261	402.036	396.264	386.656	376.066	2.345.372

Fuente: MEN. Elaboró: CGR

En la gráfica 9 se presenta la distribución de estudiantes objeto del programa por grado a nivel nacional.

Gráfica No. 8.
Estudiantes beneficiados con el PTA



Fuente: MEN. Elaboró: CGR.



- Meta de Impacto

El MEN definió la siguiente meta de impacto del programa PTA así:

El 25% de la población evaluada en las pruebas SABER sube el nivel de logro.

¿QUÉ MIDEN LAS PRUEBAS SABER?

Las pruebas SABER valoran las competencias que han desarrollado los estudiantes de educación básica, determinan qué tanto se acercan al logro de los resultados esperados, teniendo como referente los estándares básicos de competencias definidos por el MEN. Se aplican para los grados 5º y 9º y a partir de 2012, se aplican anualmente y para los estudiantes de grado 3º. SABER 5º y 9º evalúa las competencias en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, mientras que SABER 3º evalúa matemáticas y lenguaje. Sus resultados permiten analizar los factores que inciden en los logros, conocer fortalezas y debilidades y a partir de estas, definir planes de mejoramiento, al igual que a través de ellos se pueden valorar los avances e impactos de un determinado programa, como el PTA o Aseguramiento de la calidad.

La meta de impacto del PTA fue definida en términos de niveles de logro, refiriéndose a uno de los tipos de resultado que arroja la prueba⁴⁶, y que describen lo que los estudiantes saben y saben hacer en cada área y grados evaluados, de acuerdo con la siguiente descripción que hace el ICFES:

Cuadro No. 23.
Descripciones genéricas de los niveles de desempeño

Nivel	Descripción <i>Un estudiante promedio ubicado en este nivel...</i>
Avanzado	Muestra un desempeño sobresaliente en las competencias esperadas para el área y grado evaluados.
Satisfactorio	Muestra un desempeño adecuado en las competencias exigibles para el área y grado evaluados. Este es el nivel esperado que todos o la gran mayoría de los estudiantes deberían alcanzar.
Mínimo	Supera las preguntas de menor complejidad de la prueba para el área y grado evaluados.
Insuficiente	No supera las preguntas de menor complejidad de la prueba para el área y el grado evaluados.

Fuente: ICFES⁴⁷

⁴⁶ El ICFES presenta en cada prueba 4 tipos de resultado: Niveles de desempeño (o logro); puntajes promedio; márgenes de estimación e intervalos de confianza y desviaciones estándar.

⁴⁷ ICFES: Orientaciones para la lectura e interpretación de los reportes de resultados para establecimientos educativos y sus sedes-jornadas. Bogotá. 2013 p. 12



Con el objetivo de evaluar el avance de esta meta a mayo de 2014, se procedió a contrastar los resultados de las pruebas SABER de los grados 3º. y 5º. de primaria en las áreas de lenguaje y matemáticas de los años 2012 y 2013.

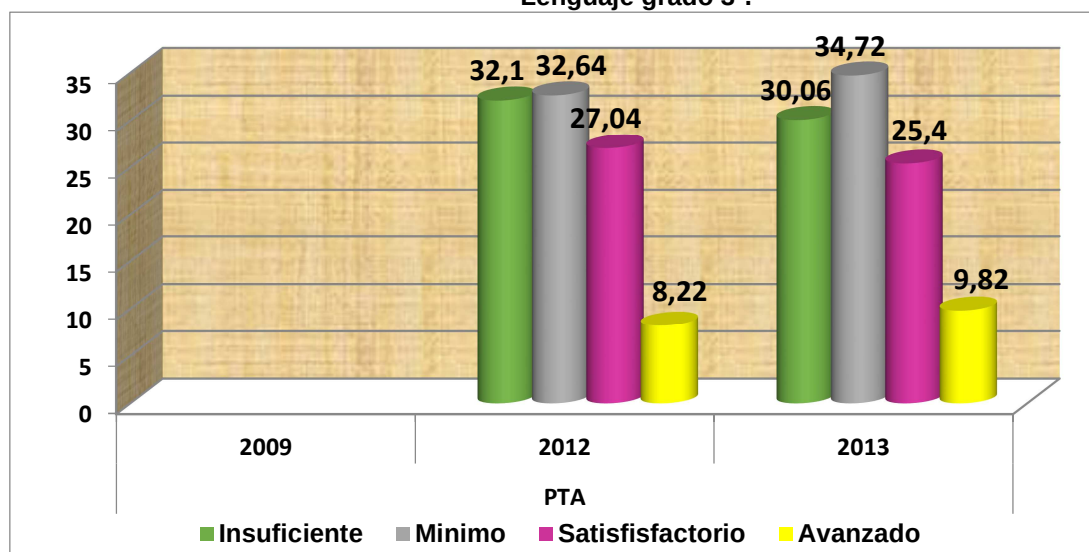
La línea base para establecer la comparación la constituyen los resultados de las pruebas SABER 2009; sin embargo, sólo hasta 2012 se definió aplicar pruebas para grado 3º. Por lo tanto, antes de esta aplicación (2012) no existen datos para grado 3º, razón por la cual para efectos de comparar resultados en este nivel sólo se utiliza la información de 2012 y 2013. Por otra parte, los resultados definitivos de las pruebas SABER aplicadas en 2013, a la fecha de cierre de la auditoría, no estaban publicados por el ICFES, razón por la cual para el análisis aquí realizado se utilizaron los resultados preliminares de las pruebas 2013. Las pruebas SABER 2014 no han sido aún aplicadas y los resultados de las mismas sólo estarán disponibles en 2015. Y es precisamente con las pruebas de 2014 que se podrán juzgar los resultados obtenidos con el programa.

Hechas las anteriores salvedades, se presentan a continuación los resultados obtenidos en estas pruebas por los estudiantes que hacen parte del PTA.

LENGUAJE GRADO 3º.

La gráfica 10 presenta los porcentajes de estudiantes de grado 3º. según niveles de logro en el área de lenguaje de acuerdo con los resultados de las pruebas SABER aplicadas en 2012 y 2013.

Gráfica No. 9.
Resultados pruebas saber 2012 y 2013 para estudiantes del PTA por niveles de logro.-
Lenguaje grado 3º.





Año	EE Evaluados	Estudiantes Evaluados
2012	3.929	157.913
2013	3.376	127.962

Fuente: Base de datos ICFES pruebas SABER 2012 y 2013. Elaboró: CGR

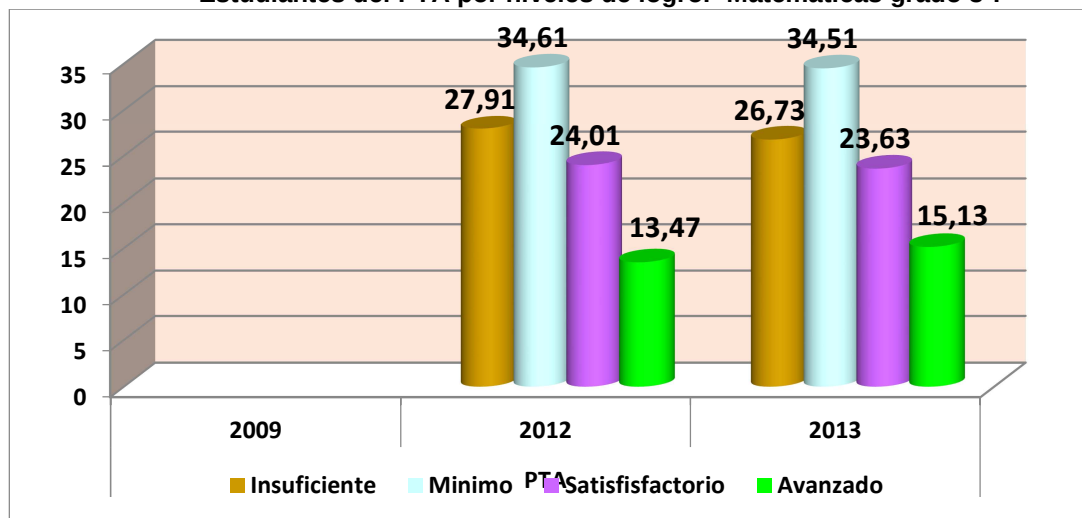
Se advierte en la gráfica 10 que en 2012 un 65% de los estudiantes de tercer grado en el área de lenguaje de las IE que fueron evaluadas se ubicó en los niveles de insuficiente y mínimo; esto quiere decir que el 32% de ellos no superaron las preguntas de menor complejidad y que el 33% apenas superaron las preguntas de menor complejidad de la prueba. En 2013 dicho porcentaje se mantiene, si bien se observa una pequeña mejora de 2 puntos entre los dos años: el nivel insuficiente pierde 2 puntos y el nivel mínimo gana esos 2 puntos.

Se evidencia pues, que en el grado 3º en el área de lenguaje hay una mejora de 2 puntos porcentuales que equivalen al 8% del 100% de la meta definida (25%).

MATEMÁTICAS GRADO 3º.

La gráfica 11 presenta los porcentajes de estudiantes de grado 3º. según niveles de logro en el área de matemáticas de acuerdo con los resultados de las pruebas SABER aplicadas en 2012 y 2013.

Gráfica No. 10.
Resultados pruebas saber 2012 y 2013
Estudiantes del PTA por niveles de logro.- Matemáticas grado 3º.



Año	EE Evaluados	Estudiantes Evaluados
2012	3.926	157.211
2013	3.353	126.894

Fuente: Base de datos ICFES pruebas SABER 2012 y 2013. Elaboró: CGR

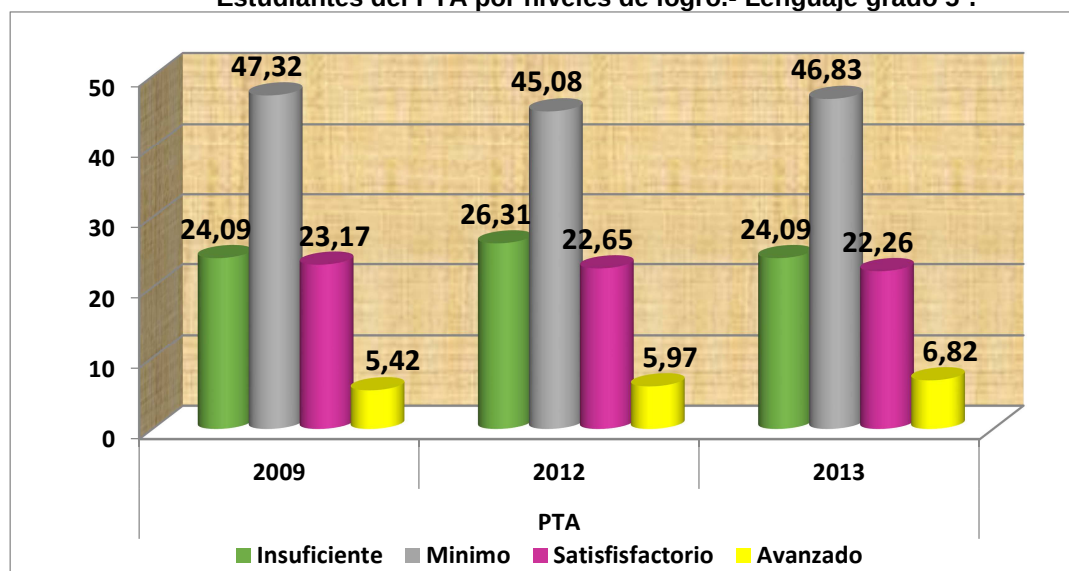
Se observa en la gráfica 11 que en 2012 un 63% de los estudiantes se ubicó en los niveles de insuficiente y mínimo; esto quiere decir que el 28% de ellos no superó las preguntas de menor complejidad y que el 35% apenas superó las preguntas de menor complejidad de la prueba. Se advierte un traslado del 1,2% de los estudiantes del nivel insuficiente al mínimo entre 2012 y 2013, y un aumento del 1,7% de estudiantes en el nivel avanzado. Hay una leve mejora en el porcentaje de estudiantes de los niveles insuficiente y mínimo: en 2012 el 62,5% de los estudiantes se ubicaba en esos niveles, mientras que en 2013 lo hizo el 60,2%.

Igual que en el caso anterior, en el grado 3º en el área de matemáticas hay una mejora de 2 puntos porcentuales que equivalen al 8% del 100% de la meta definida (25%).

LENGUAJE GRADO 5º.

La gráfica 12 presenta los porcentajes de estudiantes de grado 5º. según niveles de logro en el área de lenguaje de acuerdo con los resultados de las pruebas SABER aplicadas en 2009, 2012 y 2013.

Gráfica No. 11.
Resultados pruebas saber 2012 y 2013
Estudiantes del PTA por niveles de logro.- Lenguaje grado 5º.



Año	EE Evaluados	Estudiantes Evaluados
2009	3.970	217.481
2012	3.919	155.947
2013	3.377	172.381

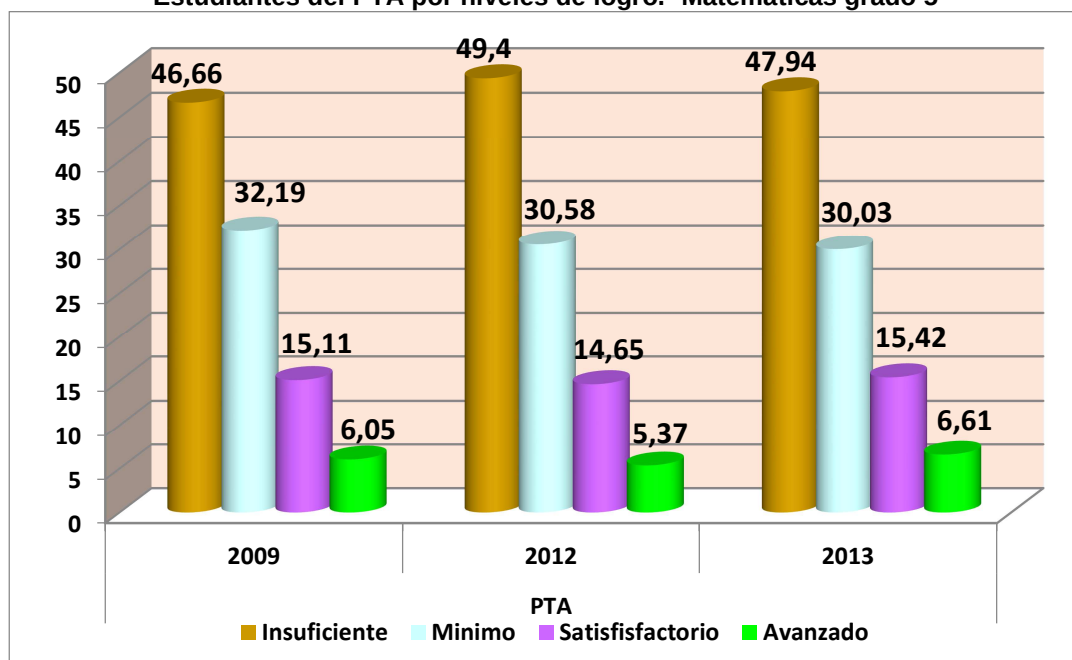
Fuente: Base de datos ICFES pruebas SABER 2012 y 2013. Elaboró: CGR

En la gráfica 12 se advierte que en 2012 el 71% de los estudiantes de grado 5°. de las IE del programa PTA que fueron evaluados en el área de lenguaje se ubicó en los niveles insuficiente y mínimo: esto significa que el 26% de ellos no superaron las preguntas de menor complejidad y el 45% apenas pudo hacer una lectura no fragmentada de textos cotidianos y habituales, reconocer su estructura superficial y lograr una comprensión específica de partes de los mismos (oraciones, párrafos). En 2013 se mantuvo el mismo porcentaje en los dos niveles: una disminución de 2 puntos porcentuales en el nivel insuficiente y un aumento casi igual en el nivel mínimo. Se advierte el mismo cambio que en los dos casos anteriores. Aunque pequeño, obsérvese asimismo el aumento sostenido en el nivel avanzado entre 2009 y 2013.

MATEMÁTICAS GRADO 5°.

La gráfica 13 presenta los porcentajes de estudiantes de grado 5°. según niveles de logro en el área de matemáticas de acuerdo con los resultados de las pruebas SABER aplicadas en 2009, 2012 y 2013.

Gráfica No. 12.
Resultados pruebas saber 2012 y 2013
Estudiantes del PTA por niveles de logro.- Matemáticas grado 5°



Año	EE Evaluados	Estudiantes Evaluados
2009	3.990	219.285
2012	3.916	156.524
2013	3.367	171.522

Fuente: Base de datos ICFES pruebas SABER 2012 y 2013. Elaboró: CGR



En la gráfica 13 se observa que en 2012 un 80% de los estudiantes de grado 5° de las IE del PTA que fueron evaluadas se ubicó en los niveles insuficiente y mínimo: esto quiere decir que el 49% de ellos no superó las preguntas de menor complejidad y que el 31% apenas pudo solucionar problemas rutinarios utilizando la estructura aditiva cuando ellos implican una sola operación y establecer relaciones de equivalencia entre expresiones que involucran sumas de números naturales. En 2013 se observa una reducción de un punto y medio porcentual en el nivel insuficiente, que el nivel mínimo mejoró en medio punto y que hubo un aumento de casi un punto en el nivel satisfactorio y de algo más que un punto en el nivel avanzado.

Retomando, el tema del cumplimiento de la meta de impacto a partir de los anteriores análisis, la CGR concluye que los esfuerzos realizados por el gobierno nacional para mejorar la calidad de la educación a través del PTA no han sido suficientes dado que con corte a mayo de 2014 no se ha alcanzado la meta nacional propuesta por el MEN, “del 25% de la población evaluada en las pruebas SABER sube el nivel de logro”. Situación que se ve reflejada en los resultados obtenidos en las pruebas SABER 2012 y 2013, al igual que las pruebas diagnósticas y que decir de las pruebas PISA.

En los distintos departamentos del país se corrobora la tendencia del nivel nacional es así como en el Departamento del Huila, de las 35 IE analizadas se observa que en el 63% y 54% respectivamente aumentó el promedio en el área de matemáticas en los grados 3° y 5° respectivamente, mientras que el área de lenguaje el 54% y 60% de las IE evaluadas disminuyó el promedio en los mismos grados 3° y 5°.

En el Tolima, en los municipios del Líbano, Guamo, Honda y Venadillo en los años 2012 y 2013 se puede observar que los avances en los resultados son mínimos y que por las deficiencias presentadas principalmente por la no continuidad del programa, en la entrega de los materiales de forma oportuna y en las condiciones básicas. Caso similar se presenta en Arauca donde en los últimos tres años las pruebas saber vienen mostrando un desempeño ligeramente creciente, sin embargo, comparado con el nivel nacional su rendimiento es considerablemente bajo.

En la Guajira, en el área de lenguaje del grado 3° se observó que en 2013 los estudiantes por EE obtuvieron un promedio de 40,60%, mientras que en 2012 el resultado fue de 42,65%, presentándose una disminución del 2,05% de logro [...]. En el área de matemáticas del grado 3° en 2012 asciende a 47,05% y en 2013 46,21%, mostrando un decremento del 0,84% en 2013 con respecto a 2012. En el municipio de Riohacha, fue evidente un comportamiento ascendente que permite identificar una tendencia sostenida de mejoramiento. [...] se evidencia el porcentaje



de avance de 2012 a 2013 en [...] lenguaje para el grado tercero de 2,26% y en matemáticas de -1.03% [...] para el grado quinto en lenguaje subió 6.30% y en matemáticas 5.41%.

Caso contrario, sucede con el municipio de Uribía los resultados alcanzados en las pruebas SABER en las áreas de lenguaje y matemáticas durante 2013 con respecto a 2012 son muy deficientes, alcanzando unos resultados entre 75,56 y 100% insuficientes o bajos; además se evidencia una tendencia a disminuir el rendimiento académico en los establecimientos educativos tanto de la zona urbana como de la rural del municipio.

De acuerdo con los resultados obtenidos en el Departamento del Atlántico, se observa avance al disminuir el nivel de desempeño de insuficiente tanto en lenguaje como en matemáticas al pasar de 26% a 22% en lenguaje y en matemáticas del 47% al 40%.

En el Departamento de Sucre cuantitativamente no se evidencia el logro de que más del 25% de los estudiantes de los establecimientos educativos ascienda de nivel [...] en las áreas de lenguaje y matemáticas en las pruebas SABER 3º y 5º año 2013.

Es importante destacar que, en el Departamento de Bolívar, el programa de transformación de la calidad ha impactado positivamente al municipio de Magangué, evidenciándose ello, a través de los resultados de las pruebas SABER del año 2013, en donde mejoraron los grados tercero y quinto de primaria en las áreas de lenguaje y matemáticas, ubicándose dentro de las 17 entidades certificadas que mejoraron los resultados.

En general, el comportamiento entre un año y otro no mejoró significativamente, pues mientras se presentan avances en algunas instituciones, en un porcentaje similar se presenta un desmejoramiento, lo que equilibra los resultados generales, mostrando una tendencia a permanecer estables.

Un caso de relevancia es el del Departamento de Guaviare que durante los últimos años no ha presentado un avance en la calidad de la educación, en tanto que los resultados de las pruebas SABER y pruebas Diagnósticas del PTA en algunas áreas han estado ubicados hasta 10 puntos por debajo del promedio nacional.

Por otro lado, como resultado del proceso auditor adelantado a la implementación del PTA, se verificó que 157 establecimientos educativos participantes en el programa a nivel nacional hacen parte a su vez del Programa de Educación Rural (PER).

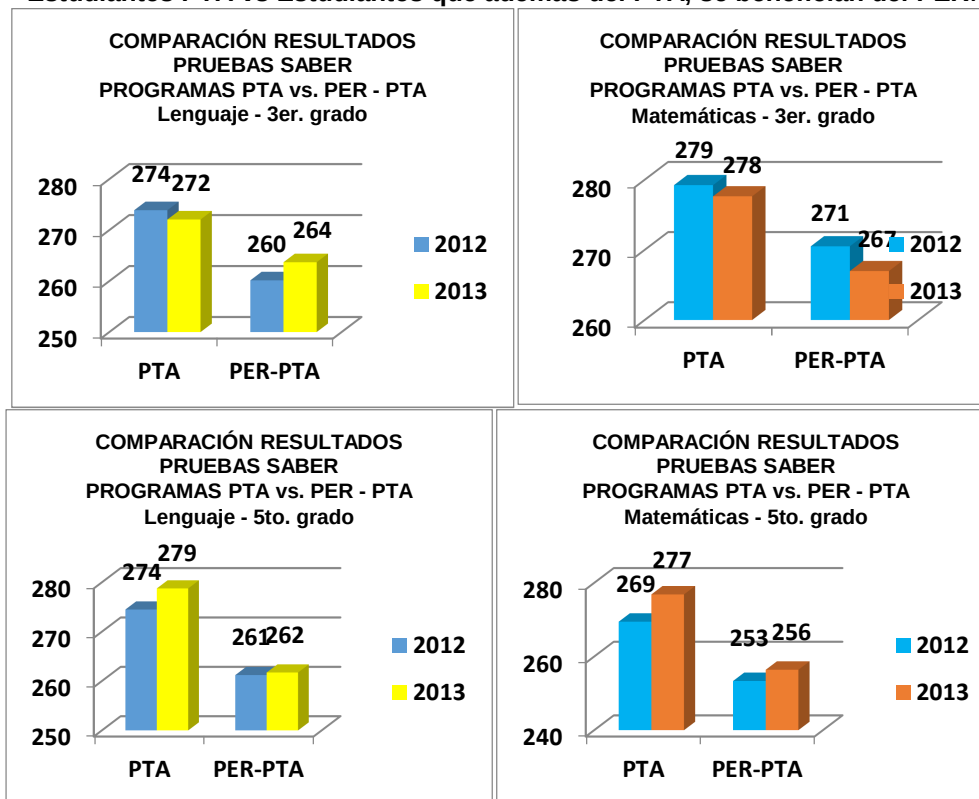
Analizados los resultados en pruebas SABER de estos establecimientos oficiales beneficiados con los dos programas en relación con los promedios generales de los que solo participan en el PTA se obtienen los resultados expuestos en la gráfica 13.

Es notable el rezago de algunos establecimientos especialmente del área rural, teniendo en cuenta que los 157 EE objeto de análisis, reciben acompañamiento situado y todos los componentes de parte de los dos programas.

A manera de conclusión general, es preciso decir que a pesar de las debilidades advertidas en algunos procesos desarrollados en los distintos departamentos y especialmente en el ámbito de los componentes “condiciones básicas de infraestructura” y “formación situada”, el programa ha cumplido con las metas producto propuestas. En contraste, hay que señalar que el programa está lejos de cumplir con la meta de impacto definida así: “el 25% de la población evaluada en las pruebas SABER sube el nivel de logro”. De forma que el programa no ha sido hasta la fecha efectivo en el logro del resultado valorado, contenido en la meta de impacto referida.

Gráfica No. 13.

**Comparación resultados Lenguaje y Matemáticas para los grados 3° y 5°
Estudiantes PTA vs Estudiantes que además del PTA, se benefician del PER.**



Fuente: MEN-Elaboro CGR



2.2.4 Política de cobertura en educación superior

2.2.4.1 Programa Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior

2.2.4.1.1 Creación y fortalecimiento de Centros Regionales de Educación Superior (CERES)

De acuerdo con el MEN, el programa CERES ha tenido como objetivo reducir las brechas de acceso y permanencia en la educación superior mediante la oferta de programas académicos pertinentes a las necesidades socioeconómicas de las regiones. Estos centros cuentan con el soporte académico y técnico de una institución de educación superior (IES) denominada “operadora”⁴⁸, la cual ofrece las condiciones para el adecuado funcionamiento del centro respectivo y gestiona con otras IES la oferta de programas académicos⁴⁹.

En el cuadro 24 puede verse la ejecución presupuestal en la creación y fortalecimiento de CERES entre 2011 y 2013.

Cuadro No. 24.
Ejecución presupuestal creación y fortalecimiento de CERES 2011-2013

VIGENCIA	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO PAGADO	% DE EJECUCIÓN
2011	6.701,80	5.545,90	82,80%
2012	10.005,80	6.433,10	64,30%
2013	10.334,70	9.643,00	93,30%
TOTAL	27.042,30	21.622,00	80,00%

Fuente: Planes de acción MEN 2011, 2012 y 2013. Elaboró: CGR-
Cifras en millones de pesos

- *Eficacia en la creación de CERES 2011-2013*

En el marco de la actividad “Creación de nuevos Ceres y fortalecimiento de los existentes” del programa mencionado, fue propuesta la meta de crear 50 nuevos CERES durante el cuatrienio 2010-2014. Las metas propuestas y logradas y

⁴⁸ El operador del CERES es una institución de educación superior que se candidatiza para ello, y es aceptada por los demás actores que conforman la alianza. El operador administra el Centro para facilitar el aprendizaje y la oferta de programas de la institución operadora, y de las demás instituciones de educación superior que hacen parte del CERES.

⁴⁹ Ministerio de Educación Nacional, Guía de funcionamiento para garantizar la operación de los Centros Regionales de Educación Superior (CERES).



porcentajes de cumplimiento de tales metas en las vigencias 2011 a 2013 pueden verse en el cuadro 25:

Cuadro No. 25.
Nuevos CERES creados 2011-2013
Metas propuestas y logradas y porcentajes de logro

Años	Plan de Acción – MEN		
	Meta propuesta	Meta lograda	% de ejecución
2011	16	16	100
2012	12	11	92
2013	22	16	73
Total	50	43	83

Fuente: Viceministerio de Educación Superior, MEN. Elaboró: CGR

Como se observa en el cuadro 24, el MEN exhibe un cumplimiento de meta en la creación de CERES para los años indicados del 83%. En esta medida, el MEN ha sido eficaz en el logro de la meta producto relativa a la creación de tales centros.

- *Eficiencia en la creación de CERES 2011-2013*

El cuadro 25 refiere la eficiencia⁵⁰ que exhibe la gestión del MEN en la creación de CERES entre 2011 y 2013. Obsérvese que la eficiencia aumentó de 2011 a 2013, siendo 2012 el año en que se alcanzó el menor costo por unidad (CERES creado). Sin embargo, a la luz de la definición de eficiencia de W. N. Dunn, tendría que decirse que la actividad del MEN relativa a los CERES es, en rigor, altamente ineficiente (relacionese esta afirmación con los dos párrafos que siguen).

Cuadro No. 26.
Eficiencia en la creación de CERES
2011-2013

AÑO	PRESUPUESTO CREACIÓN CERES (millones de pesos)	NÚMERO CERES CREADOS	COSTO POR UNIDAD (millones de pesos)
2011	3.600	16	225,0
2012	2.171	11	197,4
2013	3.469	16	216,8

Fuente: Viceministerio de Educación Superior, MEN. Elaboró: CGR

⁵⁰ Entendemos que la eficiencia se refiere a la cantidad de esfuerzo requerido para producir un nivel dado de efectividad. Es la relación entre efectividad y esfuerzo, y este último se mide con frecuencia en términos de costos monetarios. Definición proporcionada por William N. Dunn (2008), p. 222.



- *Efectividad (o eficacia) de la creación de CERES 2011-2013*

Aunque la creación de los 43 CERES dichos durante el cuatrienio 2010-2014 quizás haya contribuido a la ampliación de la oferta de educación superior en los municipios -meta también propuesta en el Plan Sectorial 2010-2014-, puede decirse, en marcado contraste, que la efectividad de la actividad -o su eficacia⁵¹ ha sido muy baja: si se atiende el número de estudiantes vinculados a los 43 CERES creados, su aporte al incremento de la matrícula y por tanto su aporte al cierre de la brecha de acceso en la educación superior ha sido exiguu. El MEN indicó que a la fecha el número total de estudiantes matriculados en los 43 CERES es de 247: ¡un promedio de 6,3 estudiantes por CERES!

Matrícula total en CERES

La matrícula de los CERES a nivel nacional ha disminuido entre 2010 (año base) y 2013, como puede verse en el cuadro 27. Adviértase especialmente el descenso de la matrícula en los años 2011 y 2012.

Cuadro No. 27.
Total matrícula en CERES
2010-2013

2010	2011	2012	2013
34.799	31.354	29.334	33.247

Fuente: Viceministerio de Educación Superior, MEN

La matrícula total de los CERES en los años indicados se presenta discriminada por departamentos en el cuadro 27. Especialmente críticos en el descenso de la matrícula de 2010 a 2013, los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Meta, Norte de Santander, Santander y Tolima.

⁵¹ Entendemos que la efectividad se refiere a si una alternativa dada conduce al logro de un resultado (efecto) valorado de la acción, esto es, al logro de un objetivo. Definición proporcionada por William N. Dunn (2008), p. 222. Se trata, *en sentido estricto*, de una noción exactamente equivalente a la de eficacia.



Cuadro No. 28.

Matrícula total en CERES por departamentos 2011-2013

DEPARTAMENTO	No. CERES	NÚMERO DE ESTUDIANTES				DEPARTAMENTO	No. CERES	NÚMERO DE ESTUDIANTES			
		2010	2011	2012	2013			2010	2011	2012	2013
Amazonas	1	28	23	23	1	Guaviare	1	93	159		172
Antioquia	6	4.621	3.104	3.261	2.516	Guajira	3	119	233	393	24
Arauca	1	195	255	303	204	Huila	3	455	390	589	552
Atlántico	6	1.547	510	589	344	Magdalena	6	733	717	994	551
Bogotá	2	580	547	343	1.017	Meta	6	1.261	1.241	612	756
Bolívar	18	3.659	4.232	1.442	6.383	N. Santander	3	1.003	988	92	84
Boyacá	7	544	517	538	271	Nariño	8	303	139	193	310
Caldas	10	1.516	1.511	1.906	1.823	Putumayo	5	437	384	381	109
Caquetá	4	806	640	421	258	Quindío	2	473	344	345	283
Casanare	3	9	18	42	106	Risaralda	6	1.126	1.026	1.051	1.143
Cauca	11	875	944	993	1.081	Santander	19	2.253	1.563	1.650	2.059
Cesar	4	469	530	552	120	Sucre	5	468	67	339	195
Chocó	4	202	193	-	26	Tolima	16	3.260	3.616	2.659	1.677
Córdoba	10	597	358	370	640	Valle del Cauca	16	2.995	2.477	2.518	2.396
Cundinamarca	19	3.714	4.354	6.575	8.051	Vaupés	1	232	122	-	95
Guainía	1	175	152	160	-	Vichada	1	51	-	-	-
						TOTAL	208	34.799	31.354	29.334	33.247

Fuente: MEN

Concentración geográfica de CERES

Es notoria la concentración geográfica de CERES en el país: se observa un mayor número de ellos en los departamentos de Bolívar (18), Cundinamarca y Santander (19), Tolima y Valle del Cauca (16), mientras que en Vaupés, Vichada, Guaviare y Amazonas sólo existe uno y en San Andrés ninguno. Una de las causas de la concentración de los CERES en los lugares indicados se debe a que su creación, según lo manifestado por el MEN en respuesta al oficio de observaciones; nace del interés que existe en los actores regionales y el operador (IES, sector productivo y gobiernos locales).

Evolución y estado actual de los CERES

En correspondencia con el descenso de la matrícula, el número de CERES sin matrícula ha aumentado considerablemente de 2010 a 2013. El cuadro 29 presenta los números y porcentajes de CERES sin matrícula para los años 2010 a 2013.



Cuadro No. 29.
Números y porcentajes de CERES sin matrícula
2010-2013

VIGENCIA	NÚMERO DE CERES	CERES SIN EST. MATRICULADOS	% DE CERES SIN MATRÍCULA
2010	165	10	6,1
2011	181	44	24,3
2012	192	60	31,2
2013	208	75	36,1

Fuente: Viceministerio de Educación Superior - MEN

El cuadro 30 registra la situación actual (2014) de los CERES en el país. Obsérvese que el número de CERES sin matrícula ha continuado aumentando y que solamente el 74% de ellos se encuentra en funcionamiento.

Cuadro No. 30.
Estado CERES 2014

ESTADO CERES								
EN FUNCIONAMIENTO	%	SIN MATRÍCULA	%	EN ADECUACIÓN	%	CERRADOS	%	TOTAL CERES
154	74,0	34	16,3	17	17,5	3	3,5	208

Fuente: MEN

Según lo verificado por las Gerencias Departamentales Colegiadas de la Contraloría General de la República existen CERES inactivos o que no están en funcionamiento como se describe a continuación:

A través del Convenio 041 de 2010, el MEN efectuó una inversión y/o aporte por la suma de \$120 millones para poner en marcha el CERES Satelital de Baranoa (Atlántico), recursos que fueron utilizados en la compra de bienes muebles que se encuentran sin uso porque no se encuentra en funcionamiento y los estudiantes que debían asistir a ese CERES deben asistir al de Galapa, lo que agrava el problema económico de los estudiantes y fomenta la deserción.

CERES Satelital de Luruaco (Atlántico) (Convenio de Asociación 0702 de 2011 entre el MEN y la Asociación Alianza Ceres Sabanalarga). Con un aporte del MEN por \$207 millones (invertidos en laboratorios y talleres de la sede del CERES) y \$40 millones por la Alianza CERES; se tenía proyectado atender una población cercana a los 220 jóvenes bachilleres de la zona, con el ofrecimiento de seis programas académicos por ciclos propedéuticos con registros calificados y a la fecha no se encuentra en funcionamiento.



Dentro de las metas programadas en el Plan Sectorial Educativo 2010-2014 por la Gobernación del Huila para la creación de nuevos CERES y fortalecimiento de los existentes, se planteó la creación de un CERES en el municipio de Gigante (Huila), el cual a abril de 2014 no se ha puesto en marcha por debilidades en la planeación, factibilidad del proyecto y coordinación con la alianza respectiva, lo cual ha afectado el logro de metas del Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 para la creación de CERES y los logros del Plan Sectorial Educativo en el componente de ampliación de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior.

El CERES Atalaya, ubicado en Cúcuta, Norte de Santander, fue creado en 2005 y contó con matrícula de la Universidad Francisco de Paula Santander - UFPS hasta el segundo semestre de 2009, alcanzando una matrícula de 1.099 estudiantes en tres programas (Contaduría Pública, Administración de Empresas y Tecnología Electromecánica). Estuvo inactivo durante el cuatrienio debido a la gestión ineficiente e ineficaz del MEN, el municipio y la Universidad para mantenerlo en funcionamiento, cuando la política pública establecía fortalecimiento de los CERES existentes, para mejorar la calidad y ofrecer mayor posibilidad de acceso a la educación superior (programas técnicos, tecnológicos y de pregrado) para la población en condiciones de vulnerabilidad y de escasos recursos.

Adicional a lo anterior, la CGR evidenció casos de CERES que no ofertan programas académicos o los programas ofertados carecen de registro calificado tal y como se muestra en los siguientes párrafos:

En la actualidad, el CERES Cumbal (Nariño) no ofrece programas de educación superior en la modalidad virtual a pesar de contar con la infraestructura tecnológica invertida en ello, puesto que carece de conectividad de internet, siendo ésta, condición necesaria para ofertar programas de educación virtual técnica, tecnológica y profesional. El vencimiento del convenio especial entre el MEN y la Universidad de Nariño, para el pago de la conectividad Internet conlleva a que no se oferten programas de educación superior en la modalidad virtual en el ente territorial y bajo esta condición no es posible aumentar la cobertura de la educación superior en la región de alcance.

En desarrollo del Convenio 729 de 2011, el MEN ha girado a la Fundación Universitaria Popayán como operador de la Alianza para la creación del Ceres Estrella Fluvial del Macizo Colombiano de la Vega, Cauca, \$255 millones; sin embargo, se encontró que a la fecha no se han ofertado varios programas y no se evidencia el inicio de algunos de ellos. Además no existen datos de población estudiantil beneficiada [...].

De acuerdo con los registros de oferta académica suministrados por la Universidad de Nariño entre 2012 y 2014, el CERES Intercultural de Guachucal (Nariño), sólo



se encuentra ofertando el programa “Escuela de Derecho Propio y Legislación Especial Indígena”, para un total de 70 estudiantes, el cual de acuerdo con la visita efectuada es un programa semipresencial, gratuito para la población indígena, [...] ofertado por la Escuela de Derecho Propio “Laureano Inampues” que no es una institución universitaria acreditada, y por lo cual el programa carece del registro calificado SNIES. [...]. Adicionalmente, no se han ofertado programas académicos virtuales de pregrado técnico, tecnológico y profesional con IES acreditadas, de tal forma que la inversión realizada por el MEN no cumple con lo establecido en el Convenio 991 de 2009. [...]

El MEN suscribió el convenio 708 el 25 de noviembre de 2011, con la Alianza para la Creación del CERES Jamundí, conformada por la Alcaldía Municipal de Jamundí, Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Universidad Autónoma de Occidente, Caja de Compensación Comfandi, Diario El País, Asocaña, Arquidiócesis de Cali, Fundautónoma, quien para efectos del Convenio se denominó La Corporación, por \$210.000.000 [...]. Como resultado del examen a la ejecución del convenio, se evidenció que a partir de noviembre de 2012 se realizó el lanzamiento del CERES en el municipio de Jamundí y el inicio de los programas académicos ofertados a partir de enero de 2013 y; contrario a lo estipulado en los términos de referencia, la Ucatólica, pasados dos años de iniciado el convenio y de haberse cancelado en su totalidad, no contaba con los registros calificados para los programas ofertados.

La misma situación se presenta con el CERES Cumbal, pues según los reportes de la Universidad de Nariño, se están ofertando a través del SENA, los programas Técnico Profesional en Gestión de Empresas y Técnico Profesional en Cría y Comercialización de Cuyes, planes de estudio que no presentan registros calificados [...]

Entre las vigencias 2011 a 2013 el MEN se propuso apoyar y fortalecer 61 CERES y logró cumplir solo con 37, toda vez que no realizó convocatorias para la formulación de los planes de mejoramiento.

2.2.4.1.2 Fomento de proyectos de regionalización

El objeto de esta actividad es fortalecer estrategias de regionalización adelantadas por las IES en el país, con el fin de ampliar las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior y generar condiciones para el desarrollo regional.

Apropiación de recursos para el fomento de proyectos de regionalización



Para las vigencias 2011 y 2012 la actividad “Fomentar los proyectos de regionalización de las IES” tuvo apropiaciones de recursos por \$2.734 millones y \$10.005.81 millones, respectivamente. Para los años 2013 y 2014, la sub actividad se denominó “Regionalización de educación superior”, con una asignación presupuestal en su orden de \$9.642 millones y \$7.053.47 millones.

Metas de fomento a proyectos de regionalización

Entre las actividades propuestas por el MEN para 2011 en este ámbito se planteó la “identificación y definición de líneas de apoyo a los procesos de regionalización de las IES” y la “realización de experiencias de regionalización de las IES”. De acuerdo con estas actividades, el MEN produjo dos documentos: el primero titulado “Identificación y definición de líneas de apoyo a los procesos de regionalización de las IES” y el segundo “Inventario de experiencias de regionalización de las instituciones de educación superior”. Con estos documentos la meta propuesta para esta vigencia se cumplió en un 100%.

En 2012 el MEN se propuso como meta apoyar a 9 IES, superándola en una y para el 2013 planteó apoyar 10 IES, alcanzando la meta de 15. Así las cosas, podemos decir que el MEN cumplió en más de un 100% y que en esta medida fue eficaz en la obtención de las metas producto indicadas. No obstante, cabe indicar que tal número de IES apoyadas en procesos de regionalización es bajo comparado con las 286 Instituciones de Educación Superior, públicas y privadas existentes en el país.

2.2.4.1.3 Atención y apoyo a la población diversa (vigencia 2011). Atención y apoyo a la población con necesidades educativas (vigencia 2012). Educación inclusiva (vigencia 2013)

Asignación presupuestal

En la vigencia 2011 la actividad “Atención y apoyo a población diversa” tuvo una asignación presupuestal de \$348 millones. En la vigencia 2012 la actividad “Movilización de la demanda” tuvo una asignación presupuestal de \$988.5 millones y en 2013 de \$1.362 millones. En la vigencia 2013 la actividad “Educación inclusiva” tuvo una apropiación presupuestal de \$3.187 millones. En la vigencia 2012 se asignaron recursos a 9 universidades por \$1.078 millones en programas académicos con enfoque de inclusión. En las vigencias 2013 y 2014 se asignaron \$1.758.9 millones para 13 universidades (Uniminuto Sede Sur Bogotá, Universidad de Nariño, CUN Bogotá, Católica de Manizales, Universidad de Córdoba y Universidad de Ibagué, entre otras).



2.2.5 Política de calidad de la educación superior

El principal objetivo de la política de calidad en la educación superior durante el cuatrienio es consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad y fortalecer los procesos de certificación y acreditación de programas e instituciones.

Los recursos destinados a calidad de la educación superior fueron \$81.179,2 millones en el cuatrienio, cifra muy baja comparada con el monto total de los recursos para inversión en educación, que ascendieron a \$42.897.310 millones. Representan aquellos recursos solamente el 0,19% del total, lo cual refleja la escasa importancia otorgada al tema de la calidad de la educación superior.

2.2.5.1 Programa *Evaluación, certificación y acreditación de la calidad*

Asignación presupuestal en el programa

Los recursos destinados a este programa se relacionan en el cuadro 31

Cuadro No. 31.
Recursos asignados al programa de evaluación, certificación y acreditación de la calidad en la educación superior 2010-2014

	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Mejoramiento del sistema de aseguramiento de la calidad	1.749,80	3.723,60	10.401,00	11.170,00	27.044,40
Evaluación de programas e instituciones de educación superior	0	0	4.500,30	10.209,20	14.709,50
Total	1.749,80	3.723,60	14.901,30	21.379,20	41.753,90

Fuente: MEN – Cifras en millones de pesos.

Eficacia en la acreditación de alta calidad

El Plan Sectorial de Educación 2010-2014 propuso aumentar de 22 a 28 las IES acreditadas (esto es, transitar del 7% al 10% en IES con acreditación de alta calidad). De los 4.643 programas de pregrado que según el MEN constituían la oferta nacional en 2010, 811 se encontraban acreditados en alta calidad, y la meta al término del cuatrienio es acreditar 1.160 programas de pregrado (esto supone transitar del 17% al 25% en programas de pregrado acreditados con alta calidad).

Respecto de tales metas debe indicarse que los porcentajes establecidos resultan ser bajos teniendo en cuenta que, por una parte, son 286 las IES actualmente existentes en el país y, por otra, que los programas de pregrado existentes en 2010 eran según el Sistema Nacional de Información sobre la Educación Superior (SNIES) 10.770 (y no 4.643 programas como asegura el MEN en el Plan Sectorial).



Puede decirse entonces que el sistema procedimental del Consejo Nacional de Acreditación (CNA), basado en la evaluación y verificación de ocho “factores de calidad” por el sistema de pares externos, es de baja eficacia y alto costo en relación con el número total de programas existentes en la educación superior. Al ritmo actual de funcionamiento de este sistema, serán necesarias varias décadas y altos costos para acreditar un porcentaje significativo de los programas actuales, además de los programas cuya acreditación haya caducado y requieran ser reacreditados⁵². Otro tanto, cabría decir, de la acreditación institucional.

El número de registros calificados otorgados anualmente en programas de pregrado, según el MEN, fue: en 2011 el 63,45%, en 2012 el 57,46%, en 2013 el 73,35% y en 2014, hasta el 30 de marzo, se habían otorgado el 64,08%.

En este caso los datos muestran que no todas las solicitudes presentadas al MEN son aprobadas, pues no todas reúnen los requisitos para ello. Ante esta situación se destinan recursos a IES que aceptan el acompañamiento en los planes de mejoramiento.

El número de programas de maestrías y doctorados acreditados anualmente sobre el total de programas de maestrías y doctorados se muestra de la siguiente manera: Para 2011 fue de 2,65%, para 2012 de 8,9%, para 2013 de 10,5% y para 2014, hasta 20 de mayo, de 5,3%.

2.2.5.2 Programa Fomento al Mejoramiento de la Calidad

Recursos asignados a las IES para el fomento al mejoramiento de la calidad

En el marco de este programa se asignaron \$4.253 millones a las IES en los años 2011-2013 para planes de contingencia y acreditación de alta calidad. Estos recursos representan el 5,2% de los \$81.179 millones asignados a calidad de la educación superior.

Seguimiento a los planes de acompañamiento del MEN a las IES

En la verificación de la realización de los planes de mejoramiento y acompañamiento para la acreditación de alta calidad por parte del MEN a IES de Bogotá, Casanare, Cesar, Chocó, Guajira, Huila, Meta, Norte de Santander, Risaralda, Tolima y Valle, se determinó lo siguiente:

⁵² Víctor Manuel Gómez Campo. 2009. Se trata de un trabajo de consultoría presentado a la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social de la CGR en 2009. Dicho trabajo recoge a su vez los resultados de un diagnóstico sobre la acreditación de la calidad en la educación superior en Colombia realizado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia en 2007.



En términos generales se cumplieron los contratos encaminados al acompañamiento de los planes de mejoramiento y acompañamiento para la acreditación de alta calidad. Sin embargo, hay programas a los cuales no se les ha dado el registro calificado respectivo.

Se observó que las IES seleccionadas y examinadas cuentan con los diagnósticos y han tenido acompañamiento *in situ* para los programas con registro negado. Así mismo, dentro del proceso de acreditación se estableció que se efectuó acompañamiento a Vicerrectores y en general a equipos académicos mediante el ejercicio de formación enfocado al fomento de la cultura de la acreditación.

En las IES seleccionadas, se identificó que, con el fin de fortalecer las competencias de los docentes y equipos académicos a través del mejoramiento de sus competencias pedagógicas, sus estrategias de enseñanza y, por ende, apoyar la gestión administrativa en las IES, el MEN desarrolló capacitaciones, talleres y eventos.

No obstante, se puede destacar que en el Departamento del Casanare: y más acentuado en los municipios de Yopal, Aguazul, Tauramena, Paz de Ariporo y Villanueva, [se advierte] la existencia y proliferación de IES que ofrecen programas en los niveles de pregrado, posgrado, técnicos y tecnológicos sin ningún control por parte del MEN, generando [...] falsas expectativas en los potenciales afectados [...]. Estas IES llegan a través de otras instituciones que operan bajo la figura de operadores logísticos que les sirven de apoyo en la región para que las IES ofrezcan sus diferentes programas, pero es necesario mencionar que estas IES tiene un código SNIES y un registro calificado otorgado por el MEN [...] para ofrecer programas en municipios distintos a los referenciados de Casanare, pero se siguen graduando supuestamente los estudiantes de dichas IES en Medellín, Ibagué, Villavicencio, Cota, etc., siendo alumnos residentes en el Departamento de Casanare.”



REFERENCIAS

Chomsky, N. (1965). *Aspects of the Theory of Syntax*. Cambridge, MA: MIT Press.

CGR (2012). Informe de seguimiento a las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos" en el componente de pobreza e inequidad.

CGR (2013). Especial seguimiento Departamentos de Guajira, San Andrés Islas, Magdalena y Bolívar y ciudad de Riohacha a los recursos del SGP en educación 2013. Boletín N° 15.

CGR (2014). Política educativa y calidad de la educación básica y media en Colombia. Dirección de Estudios Sectoriales.

Dekker, T., Querelle, N. (2002): *Great Assessment Problems*. Utrecht. Freudenthal Institute. Traducción. Ma. Fernanda Gallego. GPDM. Bariloche. Río Negro, Argentina.

De Lange, J. (1999). *Framework for classroom assessment in Mathematics*. Freudenthal Institute & National Center for improving Student Learning and achievement in Mathematics and Science.

Dunn, William N. (2008). *Public Policy Analysis. An Introduction*. Upper Saddle River: New Jersey, Pearson Prentice Hall.

Gómez C., Víctor Manuel (2009). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Análisis y propuesta metodológica de evaluación, Bogotá: 2009 (trabajo de consultoría presentado a la Dirección de Estudios Sectoriales de la Contraloría Delegada para el Sector Social de la CGR en 2009).

Keijzer, R., van den Heuvel-Panhuizen, M., Wijers, M., Abels, M., Shew, J. A., Brinker, L., Pligge, M. A., Shafer, M., & Brendefur, J. (2010). *More or less*. En Wisconsin Center for Education Research & Freudenthal Institute (Eds.), *Mathematics in Context*. Chicago: Encyclopædia Britannica, Inc.

MEN. (2006). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, ciencias y Ciudadanas*. Bogotá.

MEN. (2012). *Guía del Maestro. Matemáticas. Edición especial*.

MEN. (2014). *Respuesta a Observaciones Auditoría Política Pública de Calidad en la Educación, para los niveles Preescolar, Básica y Media*. Radicado CGR2014EE0104374, Radicado MEN 2014ER89819. Junio 19.



OCDE (2004). *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*. París.

OCDE (2012). *PISA 2012 Results in Focus. What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. OECD Publishing.

OCDE (2014a). *PISA in Focus- 2014/07 (july). Do 15-year-olds know how to manage money*.

OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: Students and Money: Financial Literacy Skills for the 21st Century (Volume VI)*, PISA, OECD Publishing.

OCDE (2014c), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I, Revised edition, February 2014)*, PISA, OECD Publishing.

ONU. (1999). *Observación General n° 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, sigla en inglés)*.

Puig, L. (2006). *Sentido y elaboración del componente de competencia de los modelos teóricos locales en la investigación de la enseñanza y aprendizaje de contenidos matemáticos específicos*. En Bolea, P.; González, M^a. J. y Moreno, M. (Eds.) *Investigación en Educación Matemática. Actas del Décimo Simposio de la Sociedad Española de Investigación en Educación Matemática* (pp. 107-126) Huesca: Instituto de Estudios Altoaragoneses / Universidad de Zaragoza.

Pérez Murcia, L.; Uprimny Yepes, R.; Rodríguez Garavito, Ca. (2012). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. 2 ed. (Serie Investigación IDEP; 3). Colombia: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. IDEP.

Schleicher, A. (2014). *Fortalezas y debilidades de la Educación en Colombia. Lecciones de PISA*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Abril 25 de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KBBss9fSh64>. Consultado en: junio 27 de 2014.

Shafer, M.C., Romberg, T. A., & Wagner, L. R. (2005) *Problem Solving Assessments*. (Mathematics in Context Longitudinal/Cross-Sectional Study Working Paper No. 15). Madison, WI: University of Wisconsin, Wisconsin Center for Education Research.

Verhage, H. y De Lange, Jan. (1996). *Mathematics education and assessment*. Freudenthal Institute, The Netherlands. Amesa Conference.



Transparencia
con eficiencia
Transparencia
por sus derechos
Humanos

ANEXOS



Transparencia
por sus derechos
Humanos

ANEXO 1
ENTIDADES TERRITORIALES Y SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN EXAMINADAS
POR GERENCIA DEPARTAMENTAL DE LA CGR

GERENCIA DEPARTAMENTAL	NOMBRES DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
AMAZONAS	Secretaría de educación de Amazonas	1
ANTIOQUIA	Secretarías de educación de Itagüí, Bello, Sabaneta, Envigado y Rionegro	5
ARAUCA	Secretarías de educación de Arauca, Arauquita, Tame, Saravena, Fortul, Puerto Rondón, Cravo Norte y Secretaría de Educación Departamental	9
ATLÁNTICO	Secretarías de educación del Atlántico, Distrito Barranquilla, Malambo y Soledad	4
BOYACÁ	Secretarías de educación de Boyacá, Aquitania, Moniquirá y Chiquinquirá	4
BOGOTÁ	Secretaría de educación Distrito Capital	1
BOLÍVAR	Secretarías de educación de Magangué, de Cartagena y Bolívar	3
CALDAS	Secretarías de educación Caldas, Manizales, Pensilvania, Manzanares, Anserma, San José, Risaralda, Viterbo, La Dorada, Belalcazar, Supía, Riosucio, y Marmato	14
CAQUETÁ	Secretaría de educación Caquetá, Secretaría de educación de Florencia	16
CASANARE	Secretarías de educación de Hato corozal, Nunchía, Orocué, Paz de Ariporo, Pore, Recetor, Sabanalarga, Támara, Tauramena, Trinidad, Villanueva Gobernación De Casanare Y Yopal	13
CAUCA	Secretarías de educación del Cauca, Corinto, Santander de Quilichao, Padilla, Caloto, Guachené, Páez, Inzá, Miranda, Silvia, El Bordo, Popayán	12



GERENCIA DEPARTAMENTAL	NOMBRES DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
CESAR	Secretarías de educación del Cesar y Valledupar	2
CHOCÓ	Secretarías de educación del Chocó, Quibdó, Acandí, Nuquí y Bahía Solano	5
CÓRDOBA	Secretarías de educación de Córdoba, Chinú, San Andrés, Moñitos y Planeta Rica, Secretarías de educación de municipios certificados de Montería, Loricá y Sahagún	8
GUAJIRA	Secretarías de educación de La Guajira, Riohacha, Maicao y Uribe	4
GUAVIARE	Secretarías de educación del Guaviare y San José del Guaviare. El Retorno y Calamar.	4
HUILA	Secretarías de educación del Huila, Neiva , Pitalito	3
MAGDALENA	Secretarías de educación del Magdalena Santa Marta y Ciénaga	3
META	Secretarías de educación del Meta y Villavicencio	2
NARIÑO	Secretarías de educación de Nariño, Secretaría de educación municipal de Pasto Secretaría de educación municipal de Ipiales Secretaría de educación municipal de Tumaco	4
NORTE DE SANTANDER	Secretaría de educación departamento de Norte de Santander y Secretaría de educación municipio de San José de Cúcuta	2
PUTUMAYO	Secretarías de educación del Putumayo, Puerto Leguizamo, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Valle del Guamuez	5
QUINDÍO	Secretarías de educación Quindío Secretarías de educación Armenia	2
RISARALDA	Secretarías de educación Risaralda Secretarías de educación Pereira Secretarías de educación Dosquebradas	3
SANTANDER	Secretarías de educación de Santander Piedecuesta, Barrancabermeja, Girón, Floridablanca, Bucaramanga	5



GERENCIA DEPARTAMENTAL	NOMBRES DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
SUCRE	Secretarías de educación de Sucre, Sincelejo, Sampués, Ovejas, Corozal, San Antonio de Palmito, Coveñas y San Onofre	8
TOLIMA	Secretarías de educación del Tolima e Ibagué	2
VALLE DEL CAUCA	Secretarías de educación de Cali, Jamundí y Tuluá	3
VAUPÉS	Secretarías de educación del Vaupés	1
VICHADA	Secretarías de educación del Vichada	1
TOTAL		149



ANEXO 2
MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS VERIFICADOS EN
DESARROLLO DEL PROGRAMA DE COBERTURA EN PBM – MÁS
Y MEJORES ESPACIOS.

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS MÁS Y MEJORES ESPACIOS			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
COBERTURA PBM	AMAZONAS	14	1
COBERTURA PBM	ANTIOQUIA	22	5
COBERTURA PBM	ARAUCA	16	8
COBERTURA PBM	ATLÁNTICO	11	4
COBERTURA PBM	BOLÍVAR	10	3
COBERTURA PBM	BOYACÁ	15	4
COBERTURA PBM	CALDAS	15	8
COBERTURA PBM	CAQUETÁ	75	16
COBERTURA PBM	CASANARE	22	
COBERTURA PBM	CAUCA	46	12
COBERTURA PBM	CESAR	4	2
COBERTURA PBM	CHOCÓ	8	0
COBERTURA PBM	CÓRDOBA	6	4
COBERTURA PBM	GUAJIRA	16	4
COBERTURA PBM	GUAVIARE	5	4
COBERTURA PBM	HUILA	17	3
COBERTURA PBM	MAGDALENA	35	3
COBERTURA PBM	META	10	2
COBERTURA PBM	NARIÑO	24	4
COBERTURA PBM	NORTE DE SANTANDER	84	2



MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS MÁS Y MEJORES ESPACIOS			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
COBERTURA PBM	PUTUMAYO	29	1
COBERTURA PBM	QUINDÍO	12	2
COBERTURA PBM	RISARALDA	9	3
COBERTURA PBM	SANTANDER	7	5
COBERTURA PBM	SUCRE	9	6
COBERTURA PBM	TOLIMA	9	2
COBERTURA PBM	VALLE DEL CAUCA	8	2
COBERTURA PBM	VAUPÉS	4	1
COBERTURA PBM	VICHADA	3	1
TOTAL		393	109



ANEXO 3

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS VERIFICADOS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE TRANSFORMACIÓN DE LA CALIDAD – TODOS A APRENDER – PTA.

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PTA			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
CALIDAD PBM	AMAZONAS	14	1
CALIDAD PBM	ANTIOQUIA	0	5
CALIDAD PBM	ARAUCA	16	8
CALIDAD PBM	ATLÁNTICO	8	4
CALIDAD PBM	BOLÍVAR	10	3
CALIDAD PBM	BOYACÁ	18	4
CALIDAD PBM	CALDAS	27	10
CALIDAD PBM	CAQUETÁ	8	16
CALIDAD PBM	CASANARE	22	2
CALIDAD PBM	CAUCA	89	12
CALIDAD PBM	CESAR	28	2
CALIDAD PBM	CHOCÓ	8	4
CALIDAD PBM	CÓRDOBA	6	4
CALIDAD PBM	GUAJIRA	24	4
CALIDAD PBM	GUAVIARE	20	4
CALIDAD PBM	HUILA	40	3
CALIDAD PBM	MAGDALENA	37	3
CALIDAD PBM	META	15	2
CALIDAD PBM	NARIÑO	105	4
CALIDAD PBM	NORTE DE SANTANDER	84	2



MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PTA			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
CALIDAD PBM	PUTUMAYO	27	1
CALIDAD PBM	QUINDÍO	4	1
CALIDAD PBM	RISARALDA	47	3
CALIDAD PBM	SANTANDER	8	3
CALIDAD PBM	SUCRE	30	8
CALIDAD PBM	TOLIMA	35	2
CALIDAD PBM	VALLE DEL CAUCA	25	3
CALIDAD PBM	VAUPÉS	26	1
CALIDAD PBM	VICHADA	10	1
TOTAL		637	110



ANEXO 4

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS VERIFICADOS EN DESARROLLO DEL PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA EN LOS NIVELES DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ASEGURAMIENTO			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
CALIDAD PBM	AMAZONAS	14	1
CALIDAD PBM	ANTIOQUIA	21	5
CALIDAD PBM	ARAUCA	16	8
CALIDAD PBM	ATLÁNTICO	8	4
CALIDAD PBM	BOGOTÁ	6	1
CALIDAD PBM	BOLÍVAR	10	3
CALIDAD PBM	BOYACÁ	39	4
CALIDAD PBM	CALDAS	87	13
CALIDAD PBM	CAQUETÁ	17	16
CALIDAD PBM	CASANARE	22	2
CALIDAD PBM	CAUCA	89	12
CALIDAD PBM	CESAR	28	2
CALIDAD PBM	CHOCÓ	8	4
CALIDAD PBM	CÓRDOBA	6	4
CALIDAD PBM	GUAJIRA	24	4
CALIDAD PBM	GUAVIARE	20	4
CALIDAD PBM	HUILA	40	3
CALIDAD PBM	MAGDALENA	37	3
CALIDAD PBM	META	12	2
CALIDAD	NARIÑO	348	4



MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS ASEGURAMIENTO			
LÍNEA DE AUDITORÍA	GERENCIA DEPARTAMENTAL	No DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EXAMINADOS COMO MUESTRA	Nº DE ENTIDADES TERRITORIALES EXAMINADAS
PBM			
CALIDAD PBM	NORTE DE SANTANDER	84	2
CALIDAD PBM	PUTUMAYO	27	1
CALIDAD PBM	QUINDÍO	8	2
CALIDAD PBM	RISARALDA	50	3
CALIDAD PBM	SANTANDER	8	3
CALIDAD PBM	SUCRE	30	8
CALIDAD PBM	TOLIMA	35	2
CALIDAD PBM	VALLE DEL CAUCA	25	3
CALIDAD PBM	VAUPÉS	26	1
CALIDAD PBM	VICHADA	10	1
TOTAL		982	119



ANEXO 5
CERES VISITADOS POR LAS GERENCIAS DE LA CGR
A NIVEL NACIONAL

DEPARTAMENTO / DISTRITO	CERES	OPERADOR
ATLÁNTICO	Sabanalarga	ITSA
	Sabanagrande	
	Galapa	
	Baranoa	
	Luruaco	
BOGOTÁ	Bogotá (Suba)	Fundación Universitaria Luis Amigo FUNLAM
	Bogotá (Ciudad Bolívar - Potosí)	Corporación Universitaria Minuto de Dios – UNIMINUTO-
CALDAS	Chinchina y su satélite Neira.	UNIMINUTO. Seccional Bello
	Pensilvania. Satélite Marquetalia.	IES - CINOC. Pensilvania.
	Salamina. Satélite Aguadas	
	Riosucio	Universidad de Caldas
	Anserma	Universidad de Caldas
	La Dorada. Satélite Samaná	Universidad de Caldas
CASANARE	Villanueva	Unisangil
	Paz de Ariporo	Unitrópico
CESAR	San Alberto	
	Curumaní	
	Codazzi	Universidad Popular del Cesar
	El Paso	Tecnológica FITEC
CÓRDOBA	Montelibano	Universidad Pontificia Bolivariana
	Moñitos	Universidad de Córdoba
	San Bernardo del Viento	Universidad de Córdoba
	Puerto Escondido	Universidad de Córdoba
	Chinú	Universidad del Sinú
	Valencia	Universidad del Sinú
	Tierra Alta	Universidad del Sinú
	Bajo Sinú	Universidad del Sinú
	Montería	Universidad del Sinú



DEPARTAMENTO / DISTRITO	CERES	OPERADOR
GUAJIRA	Manaure	U de la Guajira
	Albania	ITSA
	Dibulla	Universidad Magdalena
HUILA	Altamira	Universidad de la Amazonia
	La Plata	UNAD
	Garzón	UNIMINUTO
MAGDALENA	Ciénaga	
	Aracataca	Universidad del Magdalena
	Fundación	Universidad del Magdalena
	Pivijay	Universidad del Magdalena
	Plato	MEN
	Banco	MEN
META	Granada	UNILLANOS
	Puerto López	UNILLANOS
	Castilla	UNILLANOS
	Satélite Puerto Gaitán	UNILLANOS
	San Juan de Arama	UNILLANOS
	Cumarál	UNAD
NORTE DE SANTANDER	Toledo	Tecnológica –Fitec
	Sardinata y Bucarasica	Universidad de Pamplona
	Cúcuta	Universidad Francisco De Paula Santander –UFPS
NARIÑO	Cumbal	Universidad de Nariño
	Guachacal	IES - UDENAR
	Puerres	
	La Unión	
	Tumaco	
PUTUMAYO	Municipio Puerto Leguízamo	Universidad de la Amazonía
	Puerto Asís – Puerto Caicedo	Universidad Pedagógica Nacional
	Valle del Guamúez	UNAD -
	Sibundoy y San Francisco	Universidad de Nariño
	Villagarzón	Tecnológico del Putumayo



DEPARTAMENTO / DISTRITO	CERES	OPERADOR
SUCRE	Coveñas	Universidad de Sucre
	San Onofre	Universidad de Sucre
	Ovejas	CUN
	Sampués	
	Mojana	
TOLIMA	Chaparral	Universidad de Tolima
	Coyaima	Universidad de Tolima
	Planadas	Universidad de Tolima
	Honda	Universidad de Tolima
	Purificación	Universidad de Ibagué
	Líbano	Universidad UNAD
	Mariquita	Universidad UNAD
	Icononzo	Universidad ITFIP
	Flandes	Universidad ITFIP
	Cajamarca	Universidad UNIMINUTO
	Fresno.	Universidad UNIMINUTO
VALLE	Buenaventura (Juanchaco)	Universidad Del Valle
	Buenaventura (Puerto Merizalde)	Universidad Del Valle
	Cali Comunitec sede Alfonso López	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
	Cali Comunitec sede el Poblado	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
	Cali Comunitec sede el Prado	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
	Pradera	Universidad Autónoma De Occidente
	El cerrito	Universidad Autónoma De Occidente - Uniminuto
	Satélite yumbo	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
	Obando	Universidad Del Valle
	Guacarí	Universidad Del Valle
	Zarzal	Universidad Autónoma De Occidente
	Candelaria	Universidad Autónoma De Occidente
	El cerrito	Universidad Autónoma De Occidente
	El Dovio	INTEP
	Satélite Sevilla	Universidad Gran Colombia
	Jamundí	Fundación Universitaria Católica Lumen Gentium
	Dagua	Instituto De Educación Técnica Profesional De Roldanillo
VAUPÉS		
VICHADA	Mitú	UNIMINUTO
	Puerto Carreño	UNIMINUTO



ANEXO 6

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EXAMINADAS POR LA CGR

LÍNEA DE AUDITORÍA	PROGRAMA EVALUADO	GERENCIA DEPARTAMENTAL	ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS DEFINIDOS COMO MUESTRA
CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR	MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	Antioquia	1. Universidad de Envigado
		Casanare	1. Fundación Universitaria Unitrópico
		Caldas	1. Universidad Católica de Manizales
		Cauca	1. Fundación Universitaria de Popayán 2. Universidad del Cauca
		Santander	1. Corporación Educativa ITAE 2. Universidad Manuela Beltrán 3. Universidad de Santander UDES
		Magdalena	1. Universidad del Magdalena
		Chocó	1. Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba
		Huila	1. Universidad Surcolombiana
		Nariño	1. Universidad Mariana
		Tolima	1. Conservatorio del Tolima
		Risaralda	1. Corporación Centro Arquitectónico CTA
		Valle	1. Universidad Central del Valle del Cauca
		Norte de Santander	1. Universidad Francisco de Paula Santander
		Meta	1. Fundación Centro de Investigación, Docencia y Consultoría Administrativa F-CIDCA
		Guajira	1. Universidad de la Guajira

Fuente: CGR



ANEXO 7

GEORREFERENCIACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER

Cambios a nivel departamental en los resultados promedio de las Pruebas SABER para grado 3º, en educación básica primaria a nivel nacional y en las Instituciones Educativas (IE) participantes en el Programa de Transformación de la Calidad Educativa -Todos a Aprender (PTA) 2012-2013.

El propósito de este aparte es ilustrar los cambios en los resultados de las pruebas SABER, instrumento definido por el Gobierno Nacional para estimar los avances y retrocesos en la política de calidad educativa para los niveles de preescolar, básica y media y sobre el que se fijó como meta para el cuatrienio que el 25% de los estudiantes que participan en las pruebas SABER aumentaran el nivel de logro.

La CGR consideró la necesidad de determinar el cambio sobre estos resultados el cual fue descrito de manera detallada en el desarrollo del informe; sin embargo, para ilustrar de manera gráfica los avances y retrocesos en los resultados de la educación, se presentan a continuación seis (6) mapas elaborados en función de las variaciones porcentuales de los resultados promedio de desempeño en las pruebas SABER 3, entre 2012 y 2013, en las áreas de lenguaje y matemáticas.

Los dos (2) primeros mapas (1 y 2) hacen referencia a los cambios porcentuales presentados en los resultados a nivel nacional promedio por departamento en las áreas de lenguaje y matemáticas respectivamente entre los años 2012 y 2013. Para estos mapas se utilizan cinco categorías de evaluación: progresividad alta, progresividad baja, resultados constantes, regresividad baja y regresividad alta.

Para este tipo de análisis se entienden las categorías de progresividad como una mejora en los resultados promedios del año 2013 frente a 2012 y las categorías de regresividad como aquellas donde se puede advertir una desmejora en los resultados promedio del año 2013 frente a 2012.

El instrumento de medida de dicho cambio, en los siguientes mapas, es un índice que resulta de dividir los resultados de los promedios para cada área de desempeño en 2013 por los promedios para cada área de desempeño de 2012.

Dados los resultados arrojados por el ejercicio, se determinó generar las categorías de desempeño mostradas en el cuadro 1, en la siguiente página.

Para el mapa 1 (Cambios en los resultados promedio por departamento de las pruebas SABER 3 – Lenguaje 2012- 2013), se evidencia una situación crítica en algunos departamentos de la región Caribe (Guajira y Bolívar), Región Andina (Tolima y Quindío) y Región Amazónica (Amazonas y Caquetá). En contraste,



muestran una alta progresividad algunos departamentos de los antiguos territorios nacionales (Vichada, Guainía y Vaupés), aunque este resultado para el caso de Vaupés es el arrojado por una sola institución, las demás no participaron o no tienen resultados, situación que coincide con lo evidenciado en el proceso auditor para este departamento.

Cuadro 1.
Categorías de desempeño resultados pruebas SABER 3 (Nacionales y PTA).
Áreas de lenguaje y matemáticas 2013 – 2012.

Categorías de desempeño	Valor del índice
Progresividad alta	$X > 2$
Progresividad baja	$0 > X > 1.99$
Constante	$X = 0$
Regresividad Baja	$0 > X > -1.99$
Regresividad Alta	$0 > X > -2$

Fuente: Grupo IDE – CGR Social.

En cuanto a estas mismas pruebas para el área de matemáticas, que se grafican en el mapa 2 (Cambios en los resultados promedio por departamento de las pruebas SABER 3 – Matemáticas 2012- 2013), preocupa a la CGR los retrocesos de los resultados de gran parte de los departamentos de la región Caribe (Magdalena, Sucre, Bolívar y Cesar) y nuevamente la región Amazónica (Amazonas y Caquetá). Los mejores resultados se observan en el corredor Suroccidental del país (Valle del Cauca, Cauca y Putumayo, así como Boyacá y la región de la Orinoquía (Arauca, Casanare y Vichada), con las salvedades frente al número de establecimientos evaluados, advertidas anteriormente.

A su vez, los mapas 3 y 4 están relacionados con las variaciones registradas en los resultados promedio por departamento en las áreas de lenguaje y matemáticas de las instituciones educativas participantes en el PTA respectivamente entre los años 2012 y 2013. De manera similar a los mapas 1 y 2, en esta cartografía se utilizan cinco niveles de evaluación: progresividad alta, progresividad baja, resultados constantes, regresividad baja y regresividad alta. Para el caso de lenguaje en estos establecimientos educativos adscritos al programa (PTA) se advierten desmejoras en el suroccidente del país y los Santanderes, y se evidencian mejoras en los resultados nuevamente en los departamentos de la Orinoquía (Arauca, Casanare y Vichada), región Caribe (Atlántico, Sucre y Cesar) y algunos del Pacífico (Cauca y Chocó); para el área de matemáticas preocupa a la CGR la amplia regresividad en los resultados representada en su gran mayoría en la costa norte del país (La Guajira, Magdalena, Cesar, Sucre) y las regiones Pacífica (Chocó y Nariño) y Amazónica (Amazonas y Caquetá). Los avances en los resultados para esta área

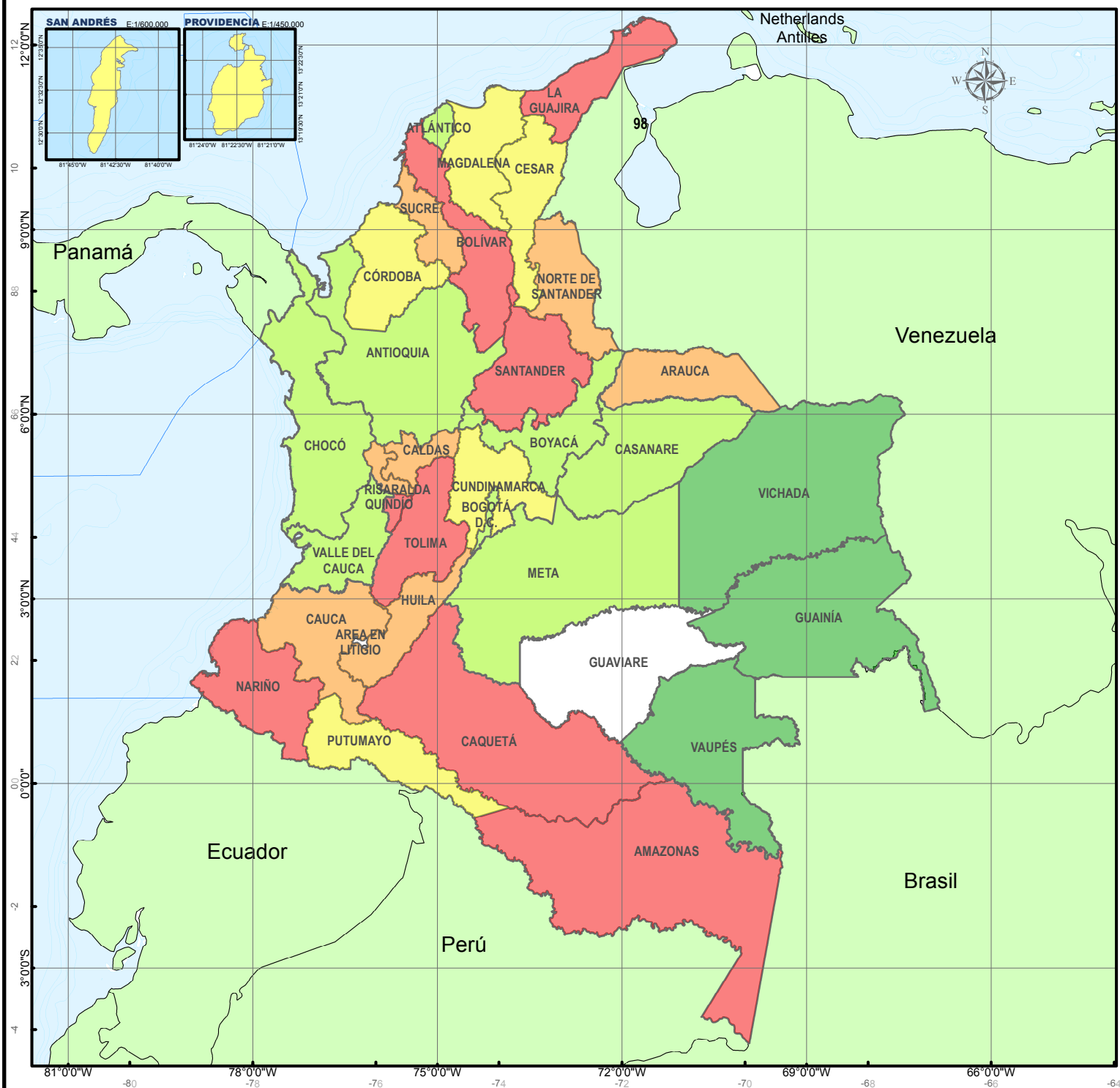


se observan en el centro de la región Andina (Cundinamarca, Tolima, Caldas y Risaralda) y Orinoquia (Arauca y Casanare).

Los mapas 5 y 6 se refieren a los cambios entre los años 2012 y 2013 en el número de instituciones educativas del Programa de Transformación (PTA) que participaron en las pruebas SABER para las áreas de lenguaje y matemáticas, respectivamente. Allí se evidencia una disminución significativa en el número de entidades involucradas de un año al otro; la razón de graficar esta tendencia se justifica en los análisis de los mapas precedentes, que muestran avances o retrocesos a partir en la mayoría de los casos de un menor número de instituciones evaluadas, situación que incide en la representatividad de los datos frente al número de instituciones que realmente participan del programa. Al respecto vale señalar que los datos presentados se refieren exclusivamente a IE del programa que se consolidan a nivel departamental, pero que incluyen los resultados de todas las Entidades Territoriales Certificadas que hacen parte del mismo.

Finalmente, mediante este ejercicio la CGR evidencia los lentos avances en los resultados de las pruebas SABER y, por tanto, con corte a mayo de 2014, fecha de los resultados preliminares de las pruebas SABER 2013 sobre las que se hizo este análisis, se puede afirmar que el gobierno nacional no ha cumplido la meta de aumento en el 25% de la población que participa en estas pruebas.

Cambios en los resultados promedio por departamento de las pruebas SABER 3 - Lenguaje 2012 - 2013



INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE REFERENCIA

SCG: GCS_MAGNA
Unidad Angular: Grados
Primer Meridiano: Greenwich (0,0)
Datum: Magna
Esferoide: GRS 1980
Semieje Mayor: 6378137,0
Semieje Menor: 6356752,31
Aplanamiento: 298,26

ESCALA DEL MAPA

1:10.000.000

0 75.000 150.000 300.000 Mts

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Estudio: Análisis de la Política Pública de Educación
Fecha: 14 de Julio del 2014
01 de 06
Mapa No: CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL
Elaboró:

Revisó: Grupo IDE-CGR

Fuente Temática: ICES

Fuente Básica: IGAC

Código de Mapa: -----

LEYENDA TEMÁTICA

Promedio Lenguaje General

Regresividad Alta
Regresividad Baja
Constante
Progresividad Baja
Progresividad Alta

Sin Información

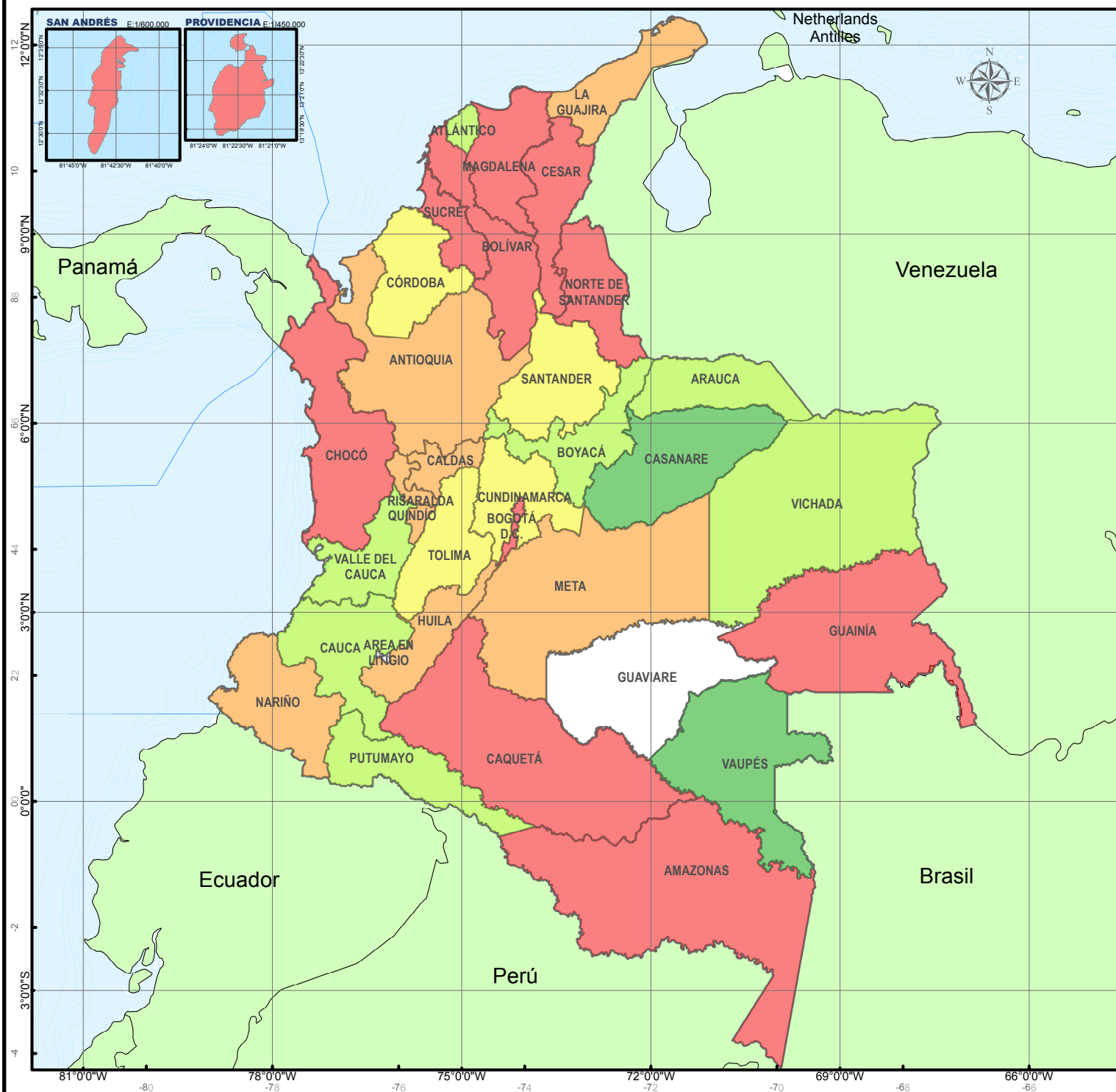
CONVENCIÓN BÁSICA

Fronteras Marinas
Límite Municipal
Límite Departamental
Océanos

MAPA DE LOCALIZACIÓN



Cambios en los resultados promedio por departamento de las pruebas SABER 3 - Matemáticas 2012 - 2013





INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE REFERENCIA

SCG: GCS_MAGNA
 Unidad Angular: Grados
 Primer Meridiano: Greenwich (0,0)
 Datum: Magna
 Esferoide: GRS 1980
 Semieje Mayor: 6378137.0
 Semieje Menor: 6356752.31
 Aplanamiento: 298,26

ESCALA DEL MAPA
 1:9.800.000

0 75.000 150.000 300.000 Mts

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Estudio: Análisis de la Política Pública de Educación
 Fecha: 14 de Julio del 2014
 Mapa No: 02 de 06
 Elaboró: CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL
 Revisó: Grupo IDE-CGR
 Fuente Temática: ICFES
 Fuente Básica: IGAC
 Código de Mapa: -----

LEYENDA TEMÁTICA

Promedio Matemáticas General

- Regresividad Alta
- Regresividad Baja
- Constante
- Progresividad Baja
- Progresividad Alta
- Sin Información

CONVENCIÓN BÁSICA

- Fronteras Marinas
- Límite Municipal
- Límite País
- Límite Departamental
- Océanos

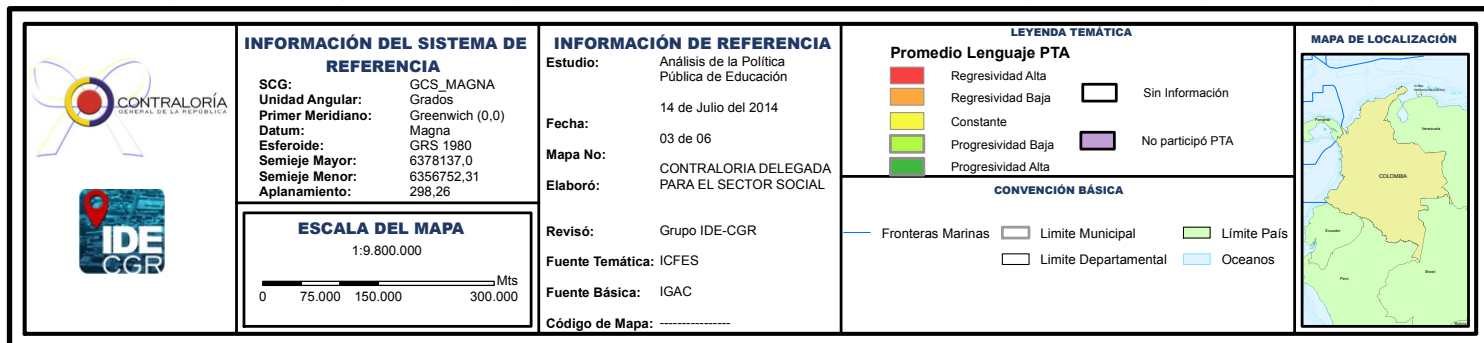
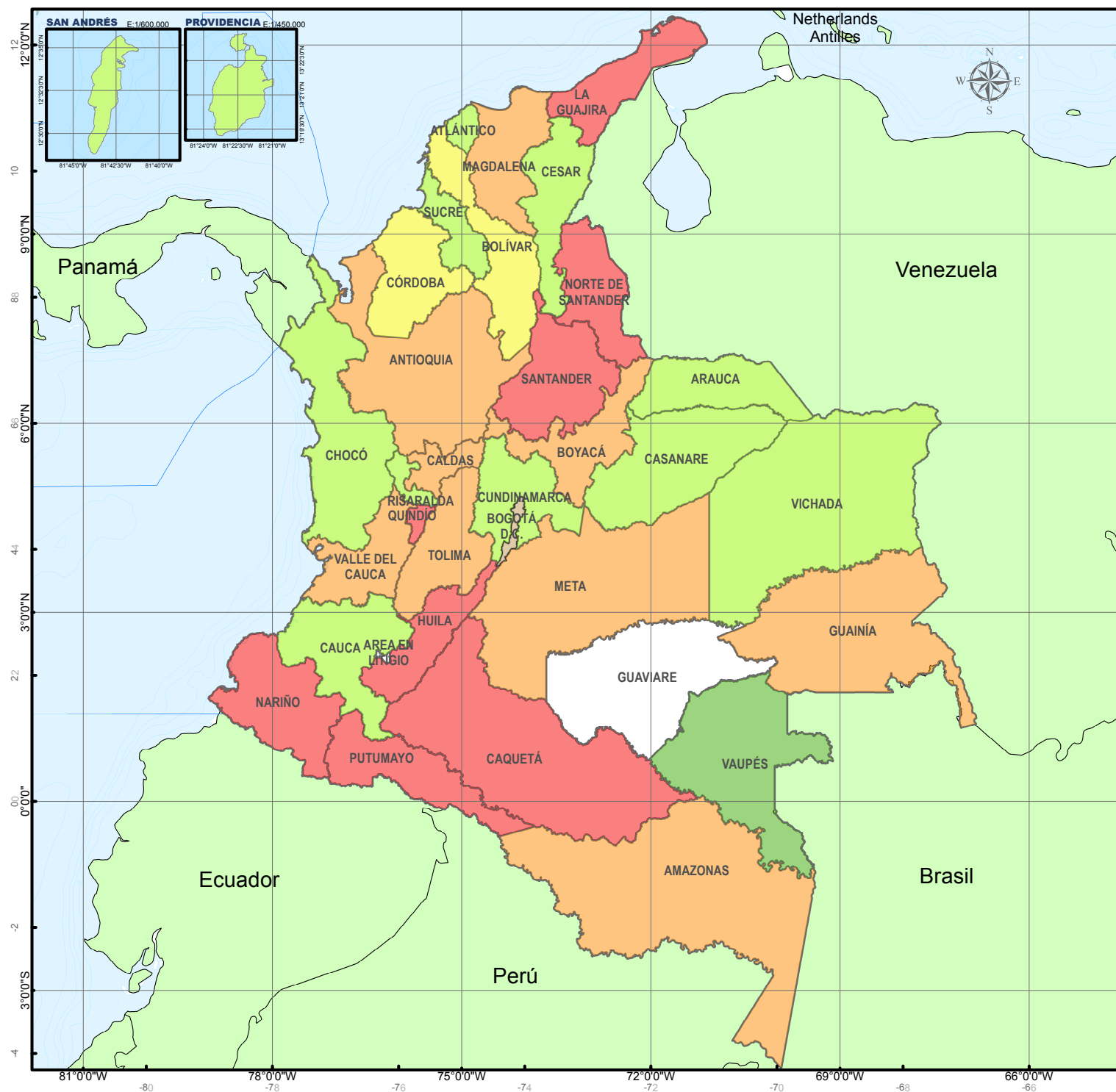
MAPA DE LOCALIZACIÓN



Cambios en los resultados promedio de las pruebas SABER 3 - Lenguaje

Instituciones educativas participantes del PTA por departamento

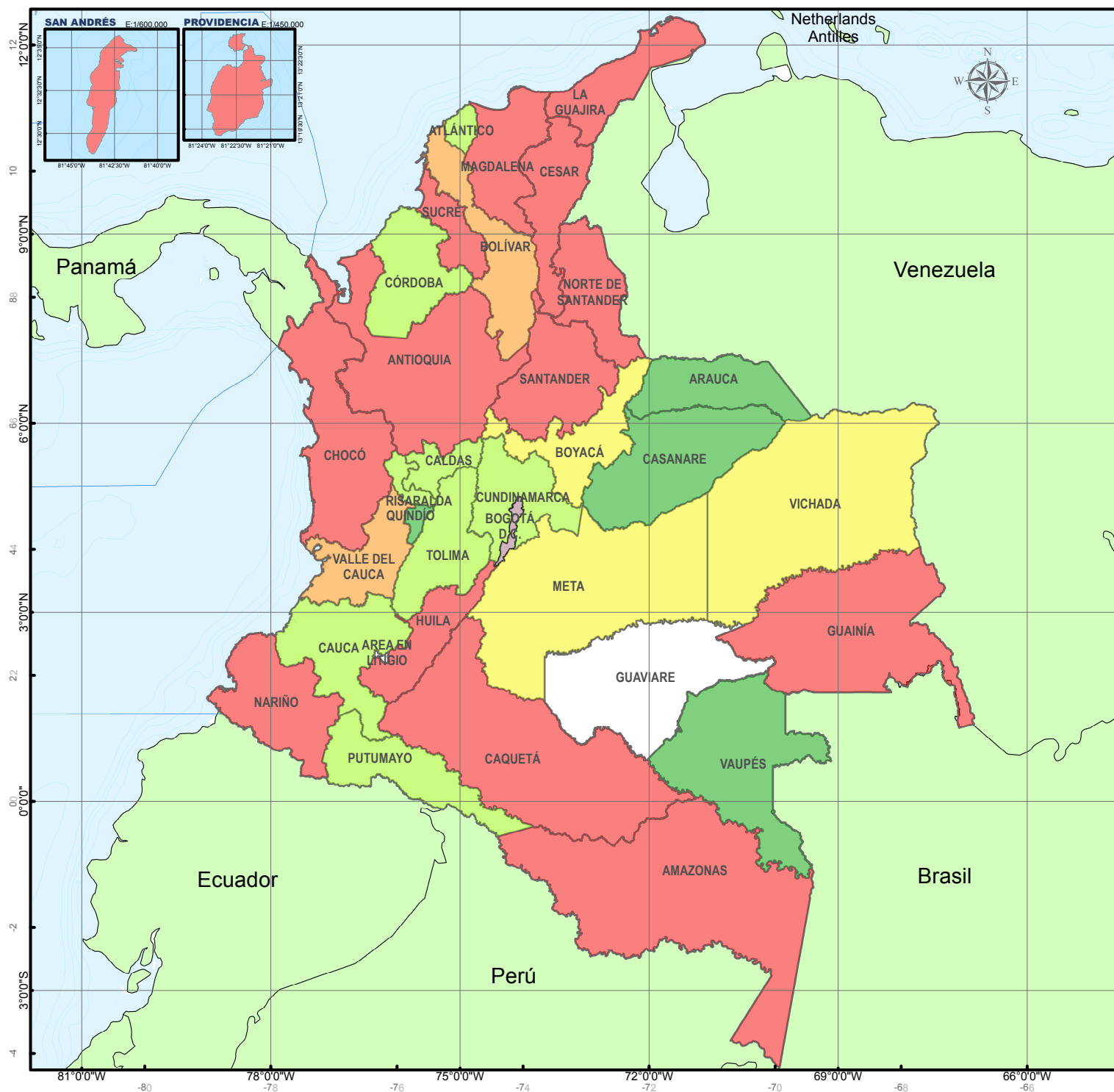
2012 - 2013



Cambios en los resultados promedio de las pruebas SABER 3 - Matemáticas

Instituciones educativas participantes del PTA por departamento

2012 - 2013



INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE REFERENCIA

SCG: GCS_MAGNA
 Unidad Angular: Grados
 Primer Meridiano: Greenwich (0,0)
 Datum: Magna
 Esferoide: GRS 1980
 Semieje Mayor: 6378137.0
 Semieje Menor: 6356752.31
 Aplanamiento: 298,26

ESCALA DEL MAPA

1:9.800.000

0 75.000 150.000 300.000 Mts

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Estudio: Análisis de la Política Pública de Educación
 Fecha: 14 de Julio del 2014
 Mapa No: 04 de 06
 Elaboró: CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL

Revisó: Grupo IDE-CGR

Fuente Temática: ICFES

Fuente Básica: IGAC

Código de Mapa: -----

LEYENDA TEMÁTICA

Promedio Matemáticas PTA

- Regresividad Alta
- Regresividad Baja
- Constante
- Progresividad Baja
- Progresividad Alta
- Sin Información
- No participó PTA

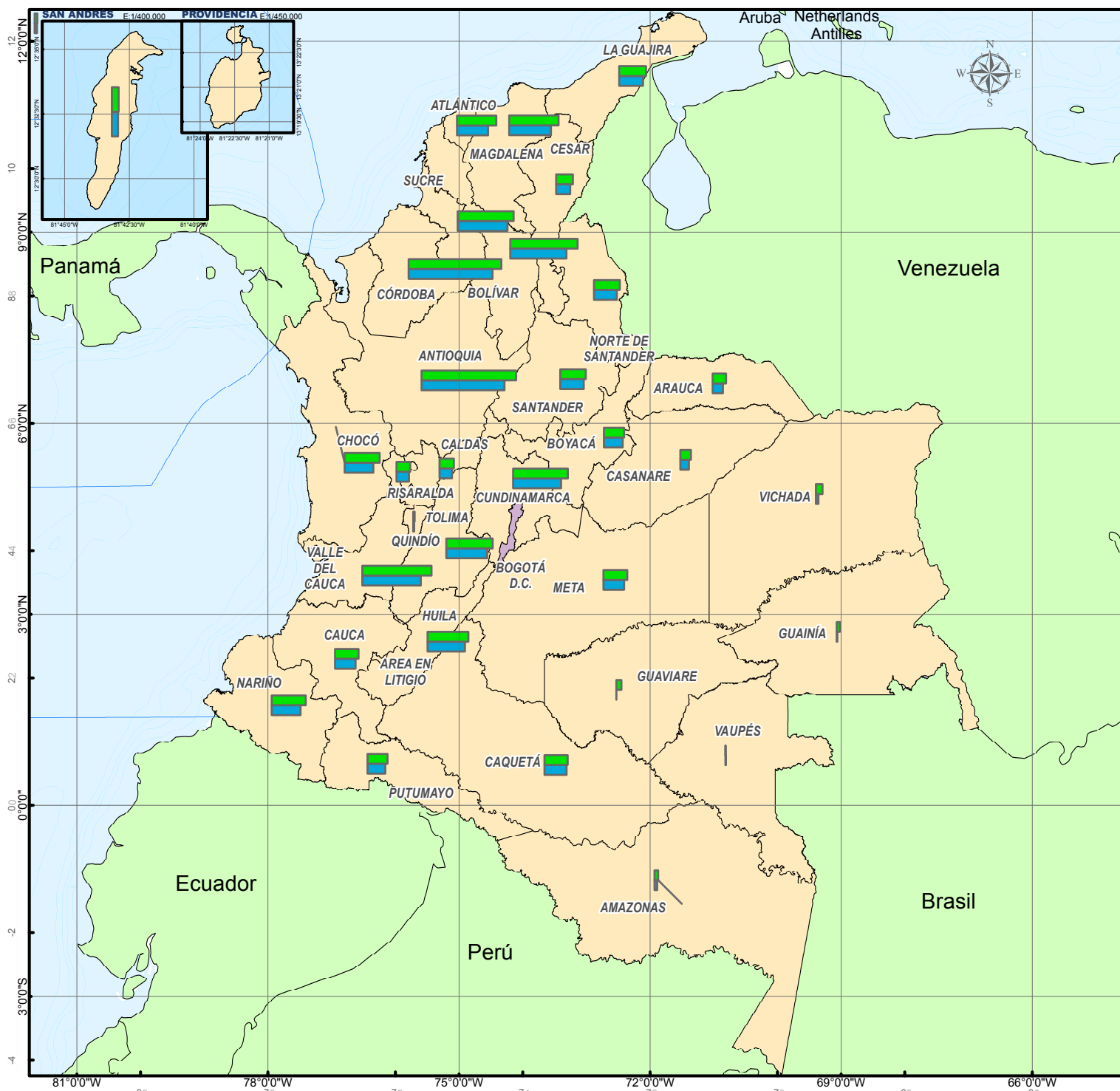
CONVENCIÓN BÁSICA

- Fronteras Marinas
- Límite Municipal
- Límite País
- Límite Departamental
- Océanos

MAPA DE LOCALIZACIÓN



Número de instituciones educativas participantes en el PTA. Pruebas Saber 3 - Lenguaje 2012 - 2013



INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE REFERENCIA

SCG: GCS_MAGNA
Unidad Angular: Grados
Primer Meridiano: Greenwich (0,0)
Datum: Magna
Esferoide: GRS 1980
Semieje Mayor: 6378137.0
Semieje Menor: 6356752.31
Aplanamiento: 298,26

ESCALA DEL MAPA

1:9.750.000

0 75.000 150.000 300.000 Mts

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Estudio: Análisis de la Política Pública de Educación
Fecha: 14 de Julio del 2014
01 de 01
Mapa No: CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL
Elaboró:

Revisó: Grupo IDE-CGR

Fuente Temática: ICFES

Fuente Básica: IGAC

Código de Mapa: -----

LEYENDA TEMÁTICA

Número de establecimientos PTA

2013
2012
No participó PTA

CONVENCIÓN BÁSICA

Fronteras Marinas
Límite Municipal
Límite País
Límite Departamental
Océanos

MAPA DE LOCALIZACIÓN



Número de instituciones educativas participantes en el PTA. Pruebas Saber 3 - Matemáticas 2012 - 2013



INFORMACIÓN DEL SISTEMA DE REFERENCIA

SCG: GCS_MAGNA
Unidad Angular: Grados
Primer Meridiano: Greenwich (0,0)
Datum: Magna
Esferoide: GRS 1980
Semieje Mayor: 6378137.0
Semieje Menor: 6356752.31
Aplanamiento: 298,26

ESCALA DEL MAPA

1:10.000.000

0 75.000 150.000 300.000 Mts

INFORMACIÓN DE REFERENCIA

Estudio: Análisis de la Política Pública de Educación
Fecha: 14 de Julio del 2014
01 de 01
Mapa No: CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL
Elaboró:

Revisó: Grupo IDE-CGR

Fuente Temática: ICFES

Fuente Básica: IGAC

Código de Mapa: -----

LEYENDA TEMÁTICA

Establecimientos PTA

2013
2012
No participó PTA

CONVENCIÓN BÁSICA

Fronteras Marinas
Límite Municipal
Límite Departamental
Límite País
Océanos

MAPA DE LOCALIZACIÓN

