

Información Importante

La Universidad de La Sabana informa que el(los) autor(es) ha(n) autorizado a usuarios internos y externos de la institución a consultar el contenido de este documento a través del Catálogo en línea de la Biblioteca y el Repositorio Institucional en la página Web de la Biblioteca, así como en las redes de información del país y del exterior con las cuales tenga convenio la Universidad de La Sabana.

Se permite la consulta a los usuarios interesados en el contenido de este documento para todos los usos que tengan finalidad académica, nunca para usos comerciales, siempre y cuando mediante la correspondiente cita bibliográfica se le de crédito al documento y a su autor.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, La Universidad de La Sabana informa que los derechos sobre los documentos son propiedad de los autores y tienen sobre su obra, entre otros, los derechos morales a que hacen referencia los mencionados artículos.

BIBLIOTECA OCTAVIO ARIZMENDI POSADA
UNIVERSIDAD DE LA SABANA
Chía - Cundinamarca

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA
SUPERVISIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA**

RENÁN CALDERÓN MORALES

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA EDUCATIVA

CHIA, CUNDINAMARCA

2014

**HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE LA
SUPERVISIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA**

RENÁN CALDERÓN MORALES

**Trabajo de grado para obtener el título de
Especialista en Gerencia Educativa**

Asesora

Carmen Alicia Ruiz Bohórquez

UNIVERSIDAD DE LA SABANA

FACULTAD DE EDUCACIÓN

ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA EDUCATIVA

CHÌA, CUNDINAMARCA

2014

DEDICATORIA

POETAS, NOVELISTAS Y OTROS IMPORTANTES SERES HUMANOS HAN TRATADO DE DESCRIBIR LA GRANDEZA TUYA Y DE ELLAS; Y EN EL INTENTO ALGUNOS HAN CONSEGUIDO LA INMORTALIDAD. YO SOLO SOY UN MORTAL QUE CON ESFUERZO ATINO A DECIROS: GRACIAS DIOS MIO Y GRACIAS MAMÁ ELVIA MORALES BARRETO, OS BRINDO ESTE LOGRO, UNO MÁS QUE DEBO A VUESTRA COMPAÑÍA.

A MIS HIJOS Y A MI ESPOSA QUE SON EL MOTOR QUE MUEVE MI VIDA.

AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, EL MEJOR ORGANISMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA.

AGRADECIMIENTOS

Especial agradecimiento a la Profesora Carmen Alicia Ruíz Bohórquez por sus acertadas orientaciones y aportes. También por entusiasmarse tanto o más que el autor con el tema de este trabajo.

Igualmente, es fundamental mencionar a supervisores educativos y profesionales que ejercen funciones de Supervisión, Inspección y Vigilancia (SIVE) que colaboraron con sus respuestas, contribuyendo, con ello, a la construcción de estas ideas. Espero poderlos mencionar a todos:

FELISA RAMIREZ CARO, LUZ PIEDAD HURTADO CANO, DORIS RUTH MOJICA BUITRAGO, JESUS ALONSO MORA, ADRIANA CEPEDA RODRIGUEZ, ROMÁN DARIO ROLDÁN RODRIGUEZ, IGNACIO ABDÓN MONTENEGRO ALDANA, SALVADOR CRUZ BUITRAGO, JUAN CARLOS PIEDRAHITA OCAMPO, SAMUEL SEPÚLVEDA MARIN, AMPARO NARVAEZ Q, MARIA CECILIA RODRIGUEZ, RAFAEL NICOLAS PLATA RINCONES, JOSE DARIO

ROJAS HERNANDEZ, NERIS CARRANZA DE ESQUIVEL, CALIXTO RAMÓN RODRIGUEZ RODRIGUEZ, REINALDA BAYONA, JOSE DUVAN SOTELO ROMAN, JOSE CRISPIN MARTINEZ, MIGUEL GUTIERREZ GARCÍA, ANA LUCY VILLAMIZAR JAIMES, GERMAN RODRIGO OEDOÑEZ BRAVO, JAIRO DE JESUS MADRID GIL, CRISTIAN YAMIL ESCOBAR S., CARLOS ANDRES HERNANDEZ, LUIS ALFONSO NAVARRO OSORIO, DANIEL ESCORCIA CASTRO, MARTHA LUCIA CAMPUZANO, SARA DILSA USME PARRA, DANIEL PEREZ ENSUNCHO, YESID GOMEZ, JOSE PAUL AZUERO BERNAL, ARMANDO HERRERA MOGOLLÓN, ALFONSO PEREIRA RIVAS, ANA EVELING BENAVIDEZ LANDAZURI, VICTOR HUGO FLOREZ BUENO, ESPERANZA REYES MORENO, LEIDY YOHANA CLAROS VALENCIA, IGNACIO PADILLA CARLOSAMA, CARLOS ANDRADE ARIAS, RAFAEL JOSE PIMIENTA RODRIGUEZ, JOAQUIN ALONSO VALENCIA HOYOS, HECTOR GALLEGO BEDOYA, NURY ESTELLA MONTES P, JANETH RIVEROS RIVEROS, ALVARO ERNESTO ROJAS, WALTER ROJAS ARANA, CARMEN MANRIQUE ALBARRACIN, EDUARDO BLANCO GUSMÁN, JULIO CESAR NAVARRO HERNANDEZ, LUIS ALFREDO RODRIGUEZ SÁNCHEZ, CARLOS GARCÍA GRACIA.

Mil gracias a los expertos que colaboraron con la encuesta de versión individual y grupal, son ellos:

JUAN CARLOS PIEDRAHITA, JOSÉ AUGUSTO VASQUEZ, SAMUEL SEPULVEDA, CRISTOBAL BAYONA VELASQUEZ, JANETH COLLAZOS, JANETH RIVEROS RIVAS, DORYS TRUJILLO BUELVAS, MARLON DIAZ, MARIEN BARRERA, NANCY ORTIZ GAMEZ, JUAN ALARCÓN, ANA RIVERA PEREZ, YOLAMARÍA BACCA CAICEDO, JAQUELINE RAMIREZ, DUQUEIRO ESPINAL, EDGARDO SOLANA GARCÍA, CAROLINA CHAVEZ ROJAS, CLAUDIA VILLAREAL, MIGUEL GUTIERREZ, MANUEL TAPIAS, JOSÉ TOSCANO CABARCAS, NORMA CONTRERAS AMADOR, LUZ MARINA AGUAS ROMERO, ALCIDES VERGARA GÓMEZ, EDUARDO RODRIGUEZ RANGEL.

CONTENIDO

	Pág.
ABSTRACT	6
INTRODUCCIÓN	8
1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
1.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL	
1.2 DETERMINACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN	
1.3 DESCRIPCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	
1.4 JUSTIFICACIÓN	
1.5 OBJETIVO GENERAL	
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
2. MARCO TEÓRICO DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR (SIVE)	18
2.1 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR (SIVE)	
2.2 OPERACIONES DE LA SIVE	
2.3 DIMENSIONES O COMPONENTES MÍNIMOS DE LA SIVE.	
2.4 MODELOS DE LA SIVE	
3. METODOLOGÍA	28
3.1 PARA EL LOGRO DE CADA OBJETIVO ESPECÍFICO	
3.2 DISEÑO DE INSTRUMENTOS Y APLICACIÓN	
3.3 TÉCNICA PARA EL ANÁLISIS DE DATOS	
4. LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN ALGUNOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EUROPA	41
4.1 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN MÉXICO	42
4.1.1 Estructura General.	
4.1.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado.	
4.1.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar.	
4.1.4 Estrategias, proceso y metodología.	

	Pág.
4.2 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN CHILE	54
4.2.1 Estructura General.	
4.2.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado.	
4.2.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar.	
4.2.4 Estrategias, proceso y metodología.	
4.3 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN FINLANDIA	69
4.3.1 Estructura General.	
4.3.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado.	
4.3.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar.	
4.3.4 Estrategias, proceso y metodología.	
4.4 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN COLOMBIA	79
4.4.1 Estructura General.	
4.4.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado.	
4.4.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar.	
4.4.4 Estrategias, proceso y metodología.	
5. PROPUESTA: PAUTAS CONCEPTUALES Y DE GESTIÓN PARA LA SIVE EN COLOMBIA	118
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	130
BIBLIOGRAFÍA	134
ANEXOS	136

TABLAS

Tabla 1. Personal que ejerce SIVE en el Estado de Veracruz México

Tabla 2. Composición de los equipos de inspección y vigilancia en las Secretarías de Educación encuestadas en Colombia

Tabla 3. Mecanismos que utilizan las Secretarías de Educación encuestadas para asesorar y apoyar a los establecimientos educativos

Tabla 4. Percepción de las Secretarías de Educación encuestadas sobre el impacto de la SIVE en la calidad de la educación

Tabla 5. Cambios deseados por las Secretarías de Educación encuestadas

Tabla 6. Mapa de procesos de SIVE en Colombia 2014

Tabla 7. Foco o punto de vista dominante en la SIVE en Colombia. Versión individual

Tabla 8. Foco o punto de vista dominante en la SIVE en Colombia. Versión grupal

Tabla 9. Foco o punto de vista dominante en la SIVE en Colombia. Versión grupo de supervisores de educación

Tabla 10. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión individual

Tabla 11. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión grupal

Tabla 12. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión grupo de supervisores de educación

Tabla 13. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión individual

Tabla 14. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión grupal

Tabla 15. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión grupo de supervisores de educación

Tabla 16. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión individual

Tabla 17. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión grupal

Tabla 18. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión grupo de supervisores de educación

Tabla 19. Preferencia sobre el propósito de la SIVE. Versión individual

Tabla 20. Preferencia sobre el propósito de la SIVE. Versión grupal

Tabla 21. Preferencia sobre el propósito de la SIVE. Versión grupo de supervisores de educación

GRÁFICAS

Gráfica 1. Organigrama de la supervisión en el Estado de Veracruz México.

Gráfica 2. Diagrama general de la SIVE en México

Gráfica 3. Representación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa en Chile

Gráfica 4. Estructura orgánica de la Superintendencia de Educación Escolar en Chile

Gráfica 5. Estructura orgánica de la Agencia de Calidad de la Educación en Chile

Gráfica 6. Esquema de las visitas de evaluación y orientación en Chile

Gráfica 7 Proceso de fiscalización del servicio educativo en Chile

Gráfica 8. Proceso de una denuncia en el sector educativo en Chile

Gráfica 9. Diagrama general de la SIVE en Chile

Gráfica 10. El Sistema Nacional de Evaluación Escolar en Finlandia

Gráfica 11. Estructura actual de la SIVE en Colombia 2014

Gráfica 12. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media propuesto para Colombia

ANEXOS

ANEXO No. 1

ABSTRACT: Turunen, H., Heräjärvi, S., Kupiainen, S., Pirkkalainen, L., Syyrakki, S., Smith, V., Ohman, T., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S . 2011. Evaluación de la funcionalidad del currículo básico nacional y la distribución de las horas de enseñanza en la educación secundaria superior general. Publicaciones del Consejo de Evaluación de la Educación de Finlandia. Editorial Universidad de Jyväskylä 2011, 147 págs. Actualizado a 28 de abril de 2014. En http://www.edev.fi/img/portal/1117/Julkaisu_nro_55.pdf

ANEXO No. 2

ABSTRACT: Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku, A.-M., Salonen, M. & Wikman, T. De las metas a la interacción. Evaluación de la pedagogía en educación básica finlandesa. Publicaciones del Consejo de evaluación de educación 30. Jyväskylä. 2008. 70 págs. Actualizado a 28 de abril de 2014. En http://www.edev.fi/img/portal/19/Julkaisu_nro_32.pdf

ANEXO No. 3

Caracterización del proceso F01 “Inspección y vigilancia con fines de control” Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2014.

Anexo No. 4

Diseño detallado del subproceso F01.03 “Realizar control al servicio educativo en establecimientos educativos de EPBM y ETDH” Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2014.

Anexo No. 5

Tabulación de los resultados de la encuesta aplicada a entidades territoriales certificadas. Parte 1 y Parte 2

Anexo No. 6

Tabulación de los resultados de la encuesta aplicada a expertos en supervisión, inspección y vigilancia escolar vinculados al servicio del Estado en las entidades territoriales certificadas. Versión individual, versión grupal y versión supervisores de educación.

ABSTRACT

Calderón Morales Renán. "Hacia la construcción de una nueva concepción de la supervisión escolar en Colombia". Trabajo de grado para obtener el título de Especialista en Gerencia Educativa. Universidad de la Sabana, Colombia, 2014.
(¹)

Colombia carece de un sistema nacional y territorial de supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media.

Las preguntas que surgieron a partir de este problema fueron múltiples: ¿Qué concepciones o formas de hacer o modelos de Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar (SIVE) existen? ¿Si se presume la existencia de inconvenientes con la SIVE en Colombia, entonces cómo suplen esta necesidad los Sistemas Educativos de otros países? ¿Cómo se encuentra estructurada la SIVE en Colombia? ¿El personal que ejerce funciones de SIVE en Colombia, cómo concibe la razón de ser de su ejercicio en la educación? Y, finalmente, ¿qué estructura se puede proponer para que Colombia avance significativamente en la modernización de su propia Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar?

Para la realización de este estudio se escogió una metodología de investigación descriptiva. Por esta razón se seleccionaron las experiencias de México, Chile y Finlandia y se detalló la situación de la SIVE en Colombia, siempre utilizando como punto de observación la gestión educativa alrededor del tema objeto de estudio.

Con el fin de precisar la situación de la SIVE en Colombia y de auscultar el pensamiento del personal que realiza funciones relacionadas con su ejercicio, se realizó una encuesta a 53 entidades territoriales y se efectuaron 20 talleres individuales y 4 grupales.

En general, en México, Chile y Finlandia se encontraron sistemas de SIVE en plena reconstrucción, avanzando desde modelos cercanos a la escuela hacia modelos combinados, en los que surgen propuestas que integran y distribuyen las operaciones de medición, seguimiento, asesoría, apoyo, control y evaluación, pero que hacen énfasis en esta última como el factor integrador y articulador.

Dentro de esos nuevos sistemas la evaluación externa de instituciones, componentes, actores y temas, por un lado, y la autoevaluación institucional, por el otro, constituyen el eje de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

¹ Renán Calderón Morales. Magister en Educación con énfasis en docencia universitaria de la Universidad Pedagógica Nacional, 1994; Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– Bogotá. Actualmente Asesor de la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo en el Ministerio de Educación Nacional de Colombia.

Finalmente, se propusieron 12 pautas para orientar la reestructuración de la Supervisión, Inspección y Vigilancia en Colombia, las cuales en general se relacionan con: a) la creación y organización de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, por vía constitucional; b) separar las competencias políticas, de las técnico-administrativas y de las de control, medición y evaluación, en organismos diferentes; c) el perfeccionamiento de la evaluación de desempeño de docentes y directivos docentes; d) fortalecer la acción de control social por parte de la sociedad civil, y e) presentar argumentos para demostrar que a Colombia no le favorece la creación de una superintendencia para la educación preescolar, básica y media.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es la estructura, organización y ejecución de la Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar (SIVE) del servicio público educativo en educación preescolar, básica y media.

Teniendo como foco este objeto de estudio, se identificó como problema la inexistencia en Colombia de un sistema nacional y territorial de supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media. Entonces, ¿cómo debe ser la estructura, organización y ejecución de la (SIVE) en Colombia?

Si bien la solución de un problema de esta magnitud no se resuelve con la elaboración de un trabajo de investigación de esta naturaleza, este sí puede constituir un importante punto de partida para contribuir a la construcción de referentes conceptuales sobre la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, con el fin de aportarle al Ministerio de Educación Nacional pautas que eventualmente orienten la reflexión sobre este tema y sirvan de base para el diseño de políticas públicas y sus correspondientes desarrollos normativos, lo cual es justamente el objetivo principal.

En esta investigación la SIVE se asume como un sistema o un todo de partes armónicamente interrelacionadas, donde el todo depende de las partes y las partes del todo, pues el cumplimiento de las funciones de cada parte se realiza a partir de los insumos que recibe de las demás. El objetivo fundamental del Sistema de Supervisión, Inspección y Vigilancia es asegurar que la educación cuenta con un proceso efectivo y continuo de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

En este sentido, el presente trabajo sistematiza la situación actual de la SIVE en Colombia, aprende creativamente de algunas experiencias internacionales en la materia, analiza los elementos teóricos que le subyacen y recomienda algunas pautas que orienten su desarrollo, pues tal y como están las cosas actualmente el proceso no es garantía de la calidad del servicio ni del cumplimiento del derecho a la educación.

El alcance de este trabajo está determinado por los niveles educativos que la Constitución Política de Colombia señala como obligatorios y por aquellos que, además, se encuentran regulados por la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994 como educación formal. Estos niveles son un año de preescolar, cinco de educación básica primaria, cuatro de educación secundaria y dos años de educación media. ⁽²⁾

² En Colombia la educación obligatoria comprende un año de preescolar, cinco de educación básica y cuatro años de educación secundaria.

En general, los objetivos de este trabajo pretenden describir la situación de la SIVE en diferentes contextos y eventos, es decir, detallar cómo son y cómo se manifiestan, por lo tanto, se trata de una investigación descriptiva, la cual se plantea a partir de las siguientes variables o categorías de análisis previamente seleccionadas. ⁽³⁾

- Estructura centralizada, descentralizada o federal del Estado;
- Competencias de los diferentes niveles territoriales del Estado relacionadas con la SIVE;
- Estrategias, proceso y metodología de SIVE;
- El personal con facultades o con funciones relacionadas con SIVE.

La descripción de la SIVE se realiza para México, Chile, Finlandia y Colombia. Con este fin, se utilizará el Análisis Documental combinado con Análisis de Contenido.

Finalmente, y a manera de conclusión, se presentan las pautas conceptuales y de gestión para la SIVE en Colombia, con lo cual se propone un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, básica y Media.

³ Ver en Hernández R, Fernández C. y Baptista M, Metodología de la Investigación, 2010, “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas”. p. 80

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 CONTEXTO INSTITUCIONAL

Por las características de este estudio se deben identificar cuatro contextos institucionales totalmente integrados y comprometidos en la solución del problema:

- La educación es un derecho fundamental y también es un servicio público.
- El Ministerio de Educación Nacional,
- Las entidades territoriales certificadas,
- Los establecimientos educativos que prestan el servicio educativo, tanto oficiales como privados.

1.1.1 La educación es un derecho fundamental y también es un servicio público. La Constitución Política de Colombia en su artículo 67 dispone que: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”.⁽⁴⁾

No obstante, la Ley 115 de 1994 en su artículo 2 solo desarrolla el concepto de servicio público educativo incluyendo en él la educación formal, no formal (para el trabajo y el desarrollo humano - ETDH) y la educación informal. También contempla las instituciones educativas oficiales y privadas y todos los demás elementos, niveles, ciclos y grados; procesos y estructuras para el logro de los objetivos de la educación. Igualmente, forma parte del servicio público educativo la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales; la educación para grupos poblacionales, la educación de adultos y la educación para grupos étnicos.

Posteriormente, en el artículo 9º la misma Ley, aclara que: “El desarrollo del derecho a la educación se regirá por ley especial de carácter estatutario”. Con lo cual evidencia el hecho de que la Ley General de Educación en Colombia no trata la educación como un derecho, sino como un servicio, desde el punto de vista de sus fines, objetivos, procesos, procedimientos pedagógicos y administrativos; organización de los establecimientos educativos y de los estamentos que los conforman.

⁴ Constitución Política de Colombia, consultar en:
http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

1.1.2 El Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio de Educación Nacional (MEN) es el organismo del sector central de la administración pública que orienta y evalúa el sector educativo oficial y privado de la educación en Colombia ⁽⁵⁾. Igualmente, es responsable de la distribución de los recursos que la Nación destina para financiar la educación en las entidades territoriales certificadas y de la prestación del servicio de asistencia técnica a todo el sector. ⁽⁶⁾

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) tiene por Misión:

“Lograr una EDUCACIÓN DE CALIDAD, que forme mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, competentes, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país”.

“Lograr una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad”. ⁽⁷⁾

La Visión es:

“Colombia será uno de los países con mejor calidad de la educación en América Latina, habrá reducido significativamente las brechas de inequidad y será modelo de eficiencia y transparencia a nivel nacional e internacional”. ⁽⁸⁾

1.1.3 Las entidades territoriales certificadas. En general las entidades territoriales en Colombia son divisiones del territorio nacional determinadas por la Constitución y las leyes para el cumplimiento de funciones y servicios a cargo del Estado. Dichas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites que les plantea la Constitución Política y la ley. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados son autónomos para la administración del servicio educativo estatal. Existen municipios no certificados que se caracterizan por no contar con la capacidad técnica y administrativa para asumir la responsabilidad de administrar con autonomía el servicio público educativo.

⁽⁵⁾ Ley 489 de 1998

⁽⁶⁾ Ley 715 de 2001

⁽⁷⁾ Ver en página WEB del Ministerio de Educación Nacional: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-89266.html>

⁽⁸⁾ IBID

1.1.4 Establecimientos educativos oficiales. Cuando la Ley General de Educación se refiere de manera genérica a las organizaciones escolares colombianas que son propiedad de entidades públicas utiliza el concepto de establecimiento educativo oficial.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que existen establecimientos oficiales que pertenecen a las entidades territoriales financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) o con recursos propios de dichas entidades, y establecimientos educativos oficiales que pertenecen a otros organismos públicos, tales como las diferentes fuerzas armadas, a las universidades estatales y a otras instituciones de las diferentes ramas del poder público que se financian con recursos de sus propios presupuestos.

En este sentido, el artículo 9 de la Ley 715 de 2001 dispone que las instituciones educativas estatales son departamentales, distritales o municipales. Por lo tanto, dentro de las instituciones educativas oficiales existen las estatales. ⁽⁹⁾

Por otra parte, tanto la Ley General de Educación como la Ley 715 de 2001 utilizan indistintamente el concepto de institución educativa y de establecimiento educativo. Concretamente, esta última, en su artículo 9º, define a la institución educativa como un conjunto de personas y bienes, promovida por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la educación media.

Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de ofrecer el ciclo de educación básica completa a los estudiantes. Se trata de una clara distinción entre Institución Educativa que tiende a contar con una oferta educativa completa de preescolar, básica y media y los Centros Educativos cuya oferta es incompleta y deben recurrir a convenios con otros establecimientos educativos para garantizar la continuidad de los niños en el sistema educativo.

1.1.5 Establecimientos educativos privados. Son instituciones escolares promovidas por los particulares en las condiciones que para su creación y gestión establezcan las normas pertinentes y la reglamentación del Gobierno Nacional. ⁽¹⁰⁾

De la misma manera el servicio educativo podrá prestarse en instituciones educativas de carácter comunitario, solidario, cooperativo o sin ánimo de lucro. La Ley General de la Educación en Colombia, así como reconoce instituciones

⁹ El Sistema General de Participaciones es creado por la Constitución Política como una transferencia de recursos nacionales para las entidades territoriales con el fin de financiar servicios, entre otros, el de la educación estatal.

¹⁰ Ver Ley 115 de 1994 artículos 3, 138, 193 y subsiguientes.

educativas sin ánimo de lucro, también reconoce la posibilidad de que sean con ánimo de lucro. ⁽¹¹⁾

1.2 DETERMINACIÓN DEL OBJETO DE INVESTIGACIÓN

El objeto de investigación es la estructura, organización y ejecución de la Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar (SIVE) del servicio público educativo en educación preescolar, básica y media.

En Colombia, el artículo 67 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación y el artículo 189 le otorga al Presidente de la República el ejercicio de la SIVE. ⁽¹²⁾

La Ley 115 de 1994 establece que el Presidente le delegará la SIVE al Ministro de Educación y a los gobernadores y alcaldes de distritos y municipios certificados. Efectivamente el Presidente en el Decreto 1860 de 1994 realiza esta delegación.

Por otra parte, la Ley 115 de 1994, en su artículo 172, previó la creación de un cuerpo técnico de supervisión a nivel nacional y a nivel departamental y estableció el cargo de supervisor de educación. De manera concordante, el Decreto 907 de 1996 reglamenta el ejercicio de la SIVE y le define las funciones a los cuerpos técnicos de supervisión en lo nacional y a nivel territorial en su calidad de organismos, pero no le establece funciones al cargo de supervisor educativo.

1.3 DESCRIPCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Ley 715 de 2001 derogó el artículo 172 de la Ley 115 de 1994 que crea los cuerpos técnicos de supervisores y el Decreto Ley 1278 de 2002 o Estatuto de Profesionalización Docente no incluyó el cargo de supervisor dentro de la estructura de cargos existente en el sector educativo estatal. En estos momentos todo cargo de supervisor que queda vacante no se provee, sino que se suprime y no existen los cuerpos técnicos de supervisores. El MEN ha orientado para que las entidades territoriales certificadas destinen personal administrativo al cumplimiento de esta función, con el fin de constituir equipos interdisciplinarios encargados de esta función. ⁽¹³⁾

¹¹ Ver artículo 202 de la Ley 115 de 1994.

⁽¹²⁾) A partir de este párrafo en este documento la expresión **SIVE** significará Supervisión, Inspección y Vigilancia de la Educación.

¹³ Directiva Ministerial No. 14 de 2005. Ver en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-86119_archivo_pdf.pdf

La Ley 715 de 2001 le concedió facultades al ejecutivo para crear el Sistema Nacional de Inspección y Vigilancia y efectivamente lo hizo mediante la expedición del Decreto Ley 1283 de 2002. No obstante, el otorgamiento de facultades fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional y de esta manera el Decreto Ley quedó sin piso legal y salió del ordenamiento jurídico. ⁽¹⁴⁾

Todo parece indicar que la propuesta, no suficientemente explícita, de la Ley 715 de 2001 para la ejecución de la SIVE preescolar, básica y media era la contratación de su ejercicio con personas jurídicas, las cuales, eventualmente, podrían ser de carácter privado. En efecto, los artículos 29 y 30 de dicha Ley abrían la posibilidad de que el Gobierno Nacional recurriera a la contratación del control, la inspección y vigilancia de la educación, al disponer que el “sistema de control de la educación podrá ser ejercido directamente por la Nación o contratado”.

No obstante, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-617 de 2001 declaró executable la expresión “o contratado” “bajo el entendido que esta expresión se refiere a que se pueda contratar con entidades públicas mediante convenios interadministrativos y en ningún caso con particulares”. ⁽¹⁵⁾.

Finalmente, con el fin de describir lo mejor posible la magnitud del problema, cabe explicar que si bien en el país quedan, aproximadamente, 372 supervisores de educación de carrera docente, una parte de ellos, se encuentra cumpliendo funciones diferentes a las de supervisión, por la potestad que la Ley le otorgó a las administraciones territoriales en el inciso 3º del artículo 39 de la Ley 715 de 2001 para asignarle a estos cargos funciones administrativas, académicas o pedagógicas, el cual fue declarado executable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-679 de 2011.

En Colombia ya no existen los cuerpos técnicos de supervisión y no existe el cargo de supervisor de educación. Colombia carece de un sistema nacional y territorial de supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media. (SIVE: Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar)

Entonces, cómo debe ser la estructura, organización y ejecución de la Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar (SIVE) en Colombia?

⁽¹⁴⁾ Decreto Ley 1283 de 2002 "por el cual se organiza un Sistema de Inspección y Vigilancia para la educación preescolar, básica y media", expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001. Declarado Inexecutable por la Sentencia de la Corte Constitucional C-357/2003

⁽¹⁵⁾ En esta misma Sentencia es útil tener en cuenta la posición del Procurador General de la Nación quien en su concepto manifestó: “La inspección, control y vigilancia de la educación y salud corresponde a una atribución exclusiva del Estado, que se realiza a través de las autoridades competentes, según los artículos 67 y 189, numeral 21, y 365 de la Constitución. Por ello, la expresión "o contratado" del artículo 29 de la Ley 715 resulta inexecutable, al permitir que, eventualmente, la Nación se desprenda de estas facultades”.

Por otra parte, la normatividad vigente en la materia aborda la SIVE desde una perspectiva del control a la prestación del servicio educativo, frente al cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, es decir, sobre lo que puede hacer o no puede hacer un establecimiento educativo o sobre cómo lo debe hacer a la luz de dichas normas. ⁽¹⁶⁾

Frente a este énfasis de la normatividad vigente, cabe preguntarse -diecisiete (17) años después de entrar en vigencia el Decreto Reglamentario 907 de 1996- sobre la necesidad del surgimiento de una nueva perspectiva, visión o concepción que le dé sustento a una nueva manera de ejercer la SIVE en Colombia, en consonancia con los desarrollos logrados por otros países en este mismo campo, pero dando respuesta a las particularidades de esta sociedad y del Estado.

1.4 JUSTIFICACIÓN

Este trabajo se realiza en el marco de la Especialización en Gerencia Educativa, por cuanto que, en términos descriptivos, la SIVE es un elemento consustancial de todo sistema educativo nacional, del cual el gerente educativo forma parte como sujeto que recibe la acción externa de SIVE y como actor que la ejerce dentro de su propio establecimiento educativo. Igualmente, el gerente educativo puede cumplir roles importantes como responsable de SIVE en la órbita de los organismos especializados del Estado que son responsables de este elemento del sistema.

Además, es importante resaltar que el investigador y profesional que lidera este trabajo es asesor del Ministerio de Educación Nacional de Colombia – Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial – Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo y encuentra en este desarrollo la oportunidad de hacer un aporte que oriente, en este Ministerio, la reflexión sobre el tema de la SIVE.

En este sentido, es necesario y urgente sistematizar la situación de la SIVE en Colombia, aprender creativamente de algunas experiencias internacionales en la materia, analizar los elementos teóricos que le subyacen y recomendar algunas pautas que orienten su desarrollo, pues tal y como están las cosas actualmente el proceso no es garantía de la calidad del servicio ni del cumplimiento del derecho a la educación, como se verá en el numeral correspondiente al sistema Colombiano.

⁽¹⁶⁾ Decreto 907 de 1996: Art 3º “La inspección y vigilancia del servicio público educativo estará orientada a velar por el cumplimiento de los mandatos constitucionales sobre educación y de los fines y objetivos generales de la educación establecidos en la Ley 115 de 1994, a procurar y exigir el cumplimiento de las leyes, normas reglamentarias y demás actos administrativos sobre el servicio público educativo, a brindar asesoría pedagógica y administrativa para el mejoramiento de las instituciones que lo presten y, en general, a propender por el cumplimiento de las medidas que garanticen el acceso y la permanencia de los educandos en el servicio educativo y las mejores condiciones para su formación integral.

La SIVE es un mandato constitucional y legal que se debe cumplir y que se necesita como acompañamiento del Estado a los establecimientos educativos, tanto oficiales como promovidos por particulares, que prestan el servicio público de la educación y que son el vehículo para el ejercicio real del derecho fundamental a la educación por parte de sus titulares.

Las investigaciones realizadas por el Instituto Internacional de Planificación de la Educación IIPE de la UNESCO en diferentes países sobre la supervisión escolar han llegado a la conclusión de que el debilitamiento de la supervisión escolar es una de las causas del deterioro de la calidad de la educación básica. ⁽¹⁷⁾

El alcance de este trabajo está determinado por los niveles educativos que la Constitución Política de Colombia señala como obligatorios y por aquellos que, además, se encuentran regulados por la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994 como educación formal. Estos niveles son un año de preescolar, cinco de educación básica primaria, cuatro de educación secundaria y dos años de educación media. Por supuesto, que la tendencia internacional es a que estos años se aumenten, agregando más grados de preescolar o más de primaria o un año adicional de educación media. ⁽¹⁸⁾

1.5 OBJETIVO GENERAL

Contribuir a la construcción de referentes conceptuales sobre la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, con el fin de aportarle al Ministerio de Educación Nacional pautas que eventualmente orienten la reflexión sobre este tema y sirvan de base para el diseño de políticas públicas y sus correspondientes desarrollos normativos.

1.6 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.6.1 Reflexionar sobre los elementos básicos de un marco teórico de referencia para la supervisión, inspección y vigilancia de la educación (SIVE), de tal manera que oriente la comprensión de su ejercicio.

¹⁷ Calvo, Zorrilla y otros, "La Supervisión Escolar en la educación básica en México: prácticas, desafíos y reformas", UNESCO – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE, abril de 2002, pág. 35. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001261/126190so.pdf>

¹⁸ En Colombia la educación obligatoria comprende un año de preescolar, cinco de educación básica y cuatro años de educación secundaria.

1.6.2 Describir las características de los modelos de SIVE de México, Chile y Finlandia, con el fin de conocer la manera como estructuran este componente del sistema educativo en estas naciones, no para copiar irreflexivamente, sino para construir orientaciones posibles para el contexto y la cultura colombianas, a partir de algunas categorías previamente explicadas en el marco teórico de referencia.

1.6.3 Describir las condiciones y características de la SIVE en Colombia, utilizando las categorías de análisis previamente seleccionadas.

1.6.4 Proponer pautas conceptuales y de gestión que puedan servir como orientación a los desarrollos normativos de la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, con base en la descripción de sus condiciones y características actuales, los aprendizajes arrojados de la descripción de su ejercicio en otros países y de las reflexiones del marco teórico de referencia.

2. MARCO TEÓRICO DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR (SIVE)

En este estudio, de manera general, la aproximación conceptual se hace desde el “enfoque sistémico”, es decir, que la SIVE se asume como un sistema, o un todo de partes armónicamente interrelacionadas, donde el todo depende de las partes y las partes del todo, pues el cumplimiento de las funciones de cada parte se realiza a partir de los insumos que recibe de las demás. El objetivo fundamental de un sistema es el mejoramiento continuo de su misión y su mayor y mejor adaptación al contexto, con lo cual pretende el máximo beneficio de aquello que le otorga sentido.

Lo que le otorga sentido al sistema de supervisión, inspección y vigilancia escolar es asegurar que la educación cuenta con un proceso efectivo y continuo de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.

Sin embargo, el enfoque sistémico de la SIVE no debe perder de vista que este sistema, a su vez, se encuentra inmerso en un sistema educativo nacional (SEN) y que este está contenido en un sistema político nacional, todos ellos influyéndose y determinándose mutuamente.

A propósito de este enfoque, Mario Bunge señala que “de los hechos sociales se debe dar cuenta (**describirse**, explicarse o predecirse) en términos de sistemas sociales y de sus componentes individuales –con sus necesidades, carencias, creencias, intenciones- y dentro de su entorno natural y social”. (Resaltado fuera de texto) ⁽¹⁹⁾

Por lo tanto, todos estos sistemas y subsistemas están inmersos en una cultura, es decir, en una trama de costumbres y de comportamientos más o menos aceptados y compartidos por la sociedad colombiana. ⁽²⁰⁾

¹⁹ Ver sobre enfoque sistémico a Bunge Mario. “Buscar la filosofía en las ciencias sociales. Editorial Siglo XXI editores Argentina, segunda edición en español, 2005, Argentina, 581 páginas. Esta cita en página 373.

²⁰ Entendiendo cultura como “aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres, y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre”. Tylor, Edward B. (1995) [1871]: “La ciencia de la cultura”. En: Kahn, J. S. (comp.): El concepto de cultura. Anagrama. Barcelona.

2.1 FUNDAMENTOS EPISTEMOLÓGICOS DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR (SIVE) (21)

El objetivo general de este proyecto de grado es contribuir a la construcción de referentes conceptuales sobre la **SIVE** en Colombia. Esto es tanto como decir que el punto central es la construcción de un conocimiento compartido o de un saber sobre este tema y, como tal, es lógico iniciar por preguntarnos cuál es la naturaleza de este conocimiento o de estos referentes conceptuales y si dicho conocimiento se ha obtenido de la experiencia o del racionalismo.

Lo primero a ser reconocido es el origen empresarial del concepto de supervisión y el origen gubernamental del concepto de inspección y vigilancia. En efecto, está suficientemente documentada la manera como en el ámbito de la fábrica surge la función de supervisar a los trabajadores para verificar que se limiten a hacer lo que el patrón haya determinado que se debe hacer y la manera como lo deben hacer; basta con mencionar los trabajos de H. Fayol y F. Taylor. Desde esta perspectiva supervisar surge con dos operaciones: controlar al trabajador para que no se salga de los márgenes del plan y de los procedimientos, y decirle al trabajador cuál es la mejor manera de hacer su trabajo.

En su origen el concepto de supervisión se ve como una práctica empresarial necesaria para el cumplimiento del plan, de los procesos y de los procedimientos previamente diseñados. Es tanto como decir que su misión es asegurar que el producto resulte tal y como la empresa espera que sea, y su soporte conceptual se lo otorga la teoría de la administración.

En cuanto al concepto de inspección y vigilancia, en su origen, es una práctica del Estado en procura de que el individuo, los grupos sociales, las organizaciones sociales y las instituciones, cumplan los preceptos de la ley y de los reglamentos, como una forma de garantizar los equilibrios necesarios para la convivencia y la supervivencia de la sociedad y su soporte conceptual lo recibe de la ciencia política. Por ejemplo, el Manual del Inspector de Trabajo y Seguridad Laboral del Ministerio del Trabajo en Colombia explica cómo el inspector de trabajo ejerce funciones de policía administrativa laboral. ⁽²²⁾

Esta acción del Estado ha sido suficientemente analizada y desarrollada por la Corte Constitucional en innumerables sentencias, que por su poder de síntesis se transcribe para este estudio:

²¹ En adelante en este documento la sigla **SIVE** significa Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar

²² Ver este Manual en www.mintrabajo.gov.co file:///C:/Users/usuario/Downloads/manual_del_inspector.pdf

“La concepción social del Estado de derecho, fundado en la solidaridad, la dignidad, el trabajo y la prevalencia del interés general (CP art. 1), se traduce en la vigencia inmediata de los derechos fundamentales, pero también en la sanción constitucional al incumplimiento de los deberes constitucionales. El artículo 1 de la Constitución erige a la solidaridad en fundamento de la organización estatal. Los nacionales y extranjeros tienen el deber de acatar la Constitución y la ley, y son responsables por su infracción (CP arts. 4 y 6). De esta forma, los deberes consagrados en la Carta Política han dejado de ser un desideratum del buen pater familias, para convertirse en imperativos que vinculan directamente a los particulares y de cuyo cumplimiento depende la convivencia pacífica”.

(²³)

Por lo tanto, en materia de una concepción de la **SIVE** se puede ir desde la supervisión como observación del desempeño de las partes que componen el sistema educativo, para la búsqueda de mejores formas de cumplir con la misión de cada una, hasta la labor de inspección y vigilancia que se ejerce a manera de “policía administrativa educativa”, cuando se parte de universos conceptuales traídos de la ciencia administrativa o de la ciencia política.

No obstante, en años recientes se han hecho planteamientos que procuran pensar la **SIVE** desde la pedagogía, en su calidad de ciencia de la educación. Por lo que se puede inferir de la síntesis elaborada por Tamayo A y Valiente P. (²⁴), se trata de trabajos que toman la acción del docente en cuanto a evaluación, seguimiento, apoyo, control y orientación del estudiante, es decir, una visión integral; para ser equiparada a la labor de varios actores que harían lo mismo con el sistema educativo, como una especie de apoyo integral, en cuyo proceso la escuela aprende mejores formas de hacer y cumplir su misión.

Por otra parte, otros autores, partiendo de la misma perspectiva pedagógica de la **SIVE**, han visto en esta práctica una oportunidad de la escuela para reflexionar sobre su quehacer, frente al planteamiento del deber ser acordado en los Proyectos Educativos Institucionales (²⁵).

Otros pensadores, también la han asumido desde la misma perspectiva, como una acción mediadora entre la administración pública y la escuela. Por ejemplo, Soler (2003) afirma que los desarrollos de la Tecnología de la Enseñanza han servido para resaltar la importancia de la información de “feedback”, por cuanto que contribuye a orientar el proceso de aprendizaje mediante la evaluación formativa. El autor hace la comparación de este planteamiento con el ejercicio de la supervisión en la organización escolar, pues, según su parecer, sirve de “feedback” para mejorar la productividad de los docentes y de las organizaciones

²³ Ver Sentencia Corte Constitucional de Colombia T-125/94 del Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-125-94.htm>

²⁴ Ver Tamayo A y Valiente P. La Supervisión Educativa: Fundamentos epistemológicos de un modelo teórico de su dirección” 2011

²⁵ Ver por ejemplo a Moyano S. La Supervisión como espacio para la reflexión educativa. 2011

escolares. Por ello propone un sistema de supervisión capaz de aportar información sobre los resultados a todos los actores del sector educativo, a la sociedad y a la administración pública. A esta acción la denomina “supervisión formativa”, cuyo propósito fundamental es introducir mejoras.

Soler F, Eduardo va más allá, pues le otorga a la supervisión una importante facultad mediadora. “La inspección es ante todo una función relacional y el inspector un agente armonizador que está siempre «entre»; es persona entre personas”.²⁶

2.2 OPERACIONES DE LA SIVE

Las operaciones constituyen el nivel concreto de todo modelo de **SIVE**. Es decir, es la respuesta a la cuestión sobre para qué se ejerce supervisión e inspección de la educación, por lo menos a nivel de modelo, pues las prácticas reales pueden llegar a desvirtuar los modelos. Aquí se barajan verbos tales como controlar, evaluar y asesorar, sin desconocer algunas externalidades como el seguimiento-medición y la generación de información sobre la educación. Todo sistema de **SIVE** combina, de mayor o menor forma, estas operaciones y de ello depende la caracterización del modelo que utiliza, sin que indique la existencia de modelos puros, sino mayores o menores énfasis en tal o cual operación.

De todas maneras es prudente advertir que la tendencia, por lo menos en Latinoamérica y desde lo que se puede vislumbrar a partir de un estudio de esta naturaleza, la tendencia es hacia la configuración de sistemas integrados de aseguramiento de la calidad de la educación.

Por otra parte, vale aclarar que cada vez se abre una mayor visión sobre el tema para reconocer la existencia de otras instituciones del Estado, que, sin que necesariamente pertenezcan al sector educativo, sí participan del ejercicio de la SIVE.

Es oportuno que en este marco teórico de referencia se haga una revisión de la manera como se han abordado cada uno de estos conceptos.

2.2.1 El control en la SIVE. En un estado de derecho los individuos y las instituciones tienen derechos y deberes. Se precisa, en términos generales, que los derechos es todo aquello que el Estado y la sociedad están obligados a garantizarles a los individuos, a los grupos sociales y a las mismas instituciones y que entre todos se deben respetar; derechos que se encuentran más o menos establecidos y reglamentados en normas escritas. Por el contrario, los deberes es

²⁶ Ver Soler F. Eduardo. La mediación en los conflictos escolares. 2004. Págs. 130 y 131

todo aquello que las instituciones, los grupos sociales y los individuos están obligados a hacer como parte de su responsabilidad y de lo que el Estado y la sociedad esperan de ellos, según el rol que cumplen en una sociedad; deberes que se encuentran más o menos dispuestos por normas escritas.

En la **SIVE** la operación o acción de controlar ha tenido la connotación de verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes que establecen los deberes de las partes que prestan el servicio público educativo. Gómez J. A. ⁽²⁷⁾ reconoce que existen sistemas que mezclan, con mayor o menor grado, estrategias de control de carácter social, como el que podría ejercer fundaciones y ONG empoderadas por el Estado para tal fin, y el control de carácter administrativo entendido como el que se ejerce desde organismos de la administración pública y directamente por funcionarios públicos.

Ahora bien, en la medida en que el sujeto de control se aparta del cumplimiento de las normas, en toda sociedad existen sanciones para quienes las infringen. Se trata, por lo general, de un catálogo de sanciones frente a faltas leves, graves y muy graves. Que en el caso de la **SIVE** pueden ir desde el llamado de atención hasta la cancelación de los permisos para continuar impartiendo educación.

2.2.2 La evaluación en la SIVE. Los supervisores de formación y de carrera, tal es el caso de Casanova M. A., identifican a la evaluación como la esencia de la supervisión o inspección educativa o como su operación más exclusiva. Esta acción es entendida en términos generales como una acción de valoración de un objeto de estudio comparándolo con un conjunto de criterios, modelos o con un deber ser de sus componentes. Vale aclarar que se trata de una acción que se desarrolla en un momento determinado del objeto de estudio. ⁽²⁸⁾

La evaluación supera el simple visto bueno de si cumple o no cumple de la acción de control y evoca de inmediato un proceso de estudio y análisis debidamente planeado, para conocer el objeto de estudio y valorarlo en todos sus componentes, frente al deber ser. Igualmente, la evaluación, contrario al ejercicio del control, debe necesariamente reconocer las diferencias entre objetos sociales que cumplen roles similares o iguales, dependiendo de sus contextos, por lo tanto, este ejercicio en la escuela implica asimilar su autonomía para dar respuestas pertinentes a contextos particulares y a necesidades diferentes.

El debate surge cuando se plantean las consecuencias de la evaluación, respecto si es una evaluación que conduce a sancionar una falta o incumplimiento de los estándares establecidos, con lo cual se convierte en un apéndice del control, o a

²⁷ Ver al respecto Gómez J. A.. Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa. 2006

²⁸ Ver Casanova M. A. Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa. 2006

expedir un certificado de acreditación como parte de un trámite ante la administración pública, o a calificar un determinado grado de desarrollo para ubicar al objeto de estudio en una lista de méritos, o si su objetivo es establecer un proceso de mejora continua.

2.2.3 La asesoría en la inspección y vigilancia de la Educación. La asesoría se puede entender en términos generales como la acción desarrollada por un experto que ha logrado acumular amplia experiencia y conocimiento alrededor de un tema y que se encuentra en capacidad de indicarle al responsable de una gestión el qué, el cómo y el porqué de la mejor manera de hacer lo que se debe hacer y adquiere su mayor sentido en el proceso de toma de decisiones; en ese proceso de escogencia y renuncia de caminos a seguir para lograr los objetivos planteados, donde es bueno y refrescante contar con el consejo serio, pausado, reflexivo y acertado de alguien en quien se tiene confianza, por lo que expresa su recorrido profesional en el sector.

Sin embargo, esta función como parte de la **SIVE** presenta dificultades por la incoherencia en que se puede incurrir al ser al mismo tiempo controlador, evaluador y asesor de un proceso, pues la acción de asesorar involucra y compromete al agente de control en los resultados del proceso y obnubila su juicio al momento de emitir un concepto. Se trata de una situación de índole ética que popularmente se conoce con la frase: “ser juez y parte”. Por lo tanto, en general, los esfuerzos de los países se orientan, en la actualidad, a superar esta incoherencia.

2.2.4 El seguimiento y la medición. Mientras que la evaluación ocurre en un momento determinado del objeto de estudio, el seguimiento y la medición son permanentes: procesando estadísticas, alimentando indicadores -previamente diseñados y documentados- con instrumentos perfilados para el monitoreo secuencial de aquellos puntos críticos del sistema educativo. Esta operación debe, necesariamente, tener la capacidad de arrojar y difundir resultados consolidados a nivel de escuela y para cada una de las divisiones territoriales del país, con el apoyo de modernos sistemas de información, lo suficientemente robustos como para asegurar su confiabilidad.

2.3 DIMENSIONES O COMPONENTES MÍNIMOS DE LA SIVE.

Son las mínimas partes que comúnmente se consideran que conforman un sistema nacional de SIVE. Una de las enumeraciones posibles es la siguiente:

- Estructura centralizada, descentralizada o federal del Estado y los organismos que ejercen operaciones de SIVE;

- Conjunto de normas que regulan la SIVE;
- Competencias de los diferentes niveles territoriales del Estado;
- Estrategias, proceso y metodología de la SIVE;
- El personal con facultades o con funciones relacionadas con la SIVE; y,
- Los sujetos que son objeto de SIVE.

2.3.1 La estructura centralizada, descentralizada o federal del Estado y los organismos que ejercen operaciones de SIVE. Es una variable o componente que condiciona fuertemente la manera de organizar o de estructurar un sistema de SIVE. Se trata de la manera como se organiza el Estado a nivel territorial y del grado de autonomía que le concede a las reparticiones territoriales en que se subdivide el territorio nacional, con el objeto de ejercer soberanía y de cumplir funciones más próximas a los habitantes de las regiones y subregiones. Entre estas diferentes reparticiones territoriales y la Nación se establecen relaciones jerárquicas de tutelaje administrativo y de concurrencia y complementariedad en la oferta de servicios y en la solución de problemas.

Por tal razón la estructura de la SIVE debe correr con armonía sobre el esquema organizativo del Estado y de su administración pública, pues los organismos que ejercen operaciones de SIVE corresponden, en sus alcances y competencias, a los sistemas políticos.

2.3.2 Conjunto de normas que regulan la SIVE. Los sistemas de inspección y vigilancia de la educación siempre tienen un punto de partida y por lo menos una primera orientación en las constituciones políticas de los países. De aquí en adelante su desarrollo normativo depende de las órbitas de actuación que la misma constitución le otorgue a la rama legislativa y a la ejecutiva alrededor del ejercicio de la supervisión, inspección y vigilancia de la educación. Es decir, si el legislativo detenta de manera exclusiva los desarrollos normativos en esta materia o el ejecutivo tiene la facultad de oficio para hacer los desarrollos iniciales.

En el primer caso, el ejecutivo se limita a reglamentar las normas generales expedidas por el legislativo y en el segundo caso el gobierno nacional tendría la potestad para expedir normas que desarrollen de manera integral la SIVE y las reparticiones territoriales reglamentarían para aplicarlas a sus particularidades. Desde la respectiva Constitución Política, pasando por leyes y los desarrollos reglamentarios nacionales y territoriales y hasta manuales y guías sobre el tema y orientaciones específicas para las escuelas, la normatividad en esta materia puede ser más o menos exhaustiva, profunda o intrincada en cada país.

2.3.3 Competencias de los diferentes niveles territoriales del Estado. Esto es parte sustancial de todo sistema de SIVE y se trata de la distribución de

competencias y de funciones entre las diferentes instancias representativas del Estado a nivel nacional y territorial con sus organismos o instituciones representativos de todas o algunas de las operaciones, hasta llegar a la escuela misma y su manera de insertarse en dicho sistema.

2.3.4 Estrategias, proceso y metodología de la SIVE. Tiene que ver con las acciones seleccionadas y priorizadas en cada país para ejecutar en las operaciones y su impacto en la calidad de la educación. Es decir, qué proceso es el que se activa cuando se requiere cada una de las operaciones de la SIVE o cuándo está previsto que esta práctica ocurra. Es el cómo propiamente dicho del ejercicio; la llegada a la escuela y lo que se hace en la escuela para cada una de las operaciones de SIVE.

Esta categoría es la más difícil de describir a partir de información primaria (normas) o dependiendo de información secundaria, pues por un lado en las normas aparece la descripción formal del sistema, pero la realidad suele distar mucho de lo que disponen las normas, por lo tanto, solo un diseño de investigación acción participativa podría dar cuenta de lo que Mario Bunge denomina explicación y predicción de un hecho social.

2.3.5 El personal con facultades o con funciones relacionadas con SIVE. Es el personal que ejecuta el proceso y que hace operativa la metodología de SIVE. Este componente fundamental, puede llegar a tener múltiples variables que lo hacen diferente en cada país, tales como formas de selección, tipos de vinculación, son de carrera docente o son administrativos, son permanentes o temporales, son públicos o privados y si están cerca de la escuela o su ubicación es lejana e impersonal.

2.3.6 Los sujetos que son objeto de SIVE. Sobre quiénes recae la acción; si se trata de una práctica estatal dirigida únicamente hacia la escuela como institución o si involucra al organismo privado o estatal o repartición territorial que administra la escuela o si además incluye en su acción a los docentes y directivos docentes o va más allá e interviene a todos los agentes que ejercen algún rol educativo formal o informal. Por ejemplo, puede ser tan profundo este ejercicio que incluye desde los textos escolares, pasando por los propietarios y administradores de establecimientos educativos y hasta los prestadores de asesoría para las escuelas como el caso de Chile.

2.4 MODELOS DE LA SIVE

Al respecto, Flavia Terigi , citando a Grauwe y Carron , resalta que los modelos no son expresión literal de la realidad de ningún sistema concreto, sino que son representaciones o simplificaciones de la realidad que contienen rasgos que se encuentran en distinto grado en los sistemas de **SIVE** de los países y presenta, de estos autores, los siguientes modelos: ⁽²⁹⁾

- Modelo clásico.
- Modelo de control central.
- Modelo de apoyo cercano a la escuela.
- Modelo de supervisión con asiento en la escuela.

2.4.1 Modelo clásico de la SIVE. Es el modelo del control por excelencia donde la inspección a manera de policía administrativa impera sobre cualquier otra acción de supervisión educativa y se centra en cumplir y hacer cumplir la norma desde una visión externa. Terigi Flavia señala otras características tales como que sigue los niveles jerárquicos de la administración pública nacional y territorial; es costoso y cuenta con una burocracia pesada. Además, por la observación se podría agregar que su fin es la sanción y que es un sistema reactivo. ⁽³⁰⁾

Los autores proponen a Tanzania como el país que más se aproxima a este modelo.

2.4.2 Modelo de control central. Está representado por una figura u organismo del nivel central del Estado que hace inspección exhaustiva de manera abarcadora en todas las escuelas. Separa las acciones de control y de asesoría en agentes diferentes y la responsabilidad del mejoramiento recae en las escuelas que tienen que demostrar la superación de los inconvenientes encontrados. Es un modelo de operaciones simples y de bajo costo que presiona a las escuelas favoreciendo a las exitosas y desmotivando a las de menor desarrollo. Su acción es de monitoreo a través de visitas y de la aplicación de un único y generalizado instrumento. Se hace autoevaluación pero como una etapa de la visita de inspección del nivel central.

Terigi propone a Inglaterra, Gales y Nueva Zelanda como los mayores exponentes de este modelo.

²⁹ Ver a Terigi, Flavia. Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos, 2010, pág. 11

³⁰ IBID pág. 12

2.4.3 Modelo de apoyo cercano a la escuela. Terigi manifiesta que en este modelo las evaluaciones son para identificar escuelas exitosas y escuelas con dificultades y a estas últimas se dirigen las acciones de supervisión, de tal manera que a cada supervisor ubicado en la misma zona le corresponde un grupo razonable de estas escuelas para sacarlas adelante. Cada supervisor desarrolla una relación muy cercana con las escuelas con visitas regulares. El análisis de De Grauwe y Carron destaca tres puntos fuertes de este modelo: a) la estructura es liviana en su cabeza, con mucho más personal en las oficinas cercanas a la escuela; b) se libera a la supervisión del trabajo administrativo, para que se concentre en el apoyo como misión esencial; y b) la supervisión se transforma en un servicio flexible adaptándose a las características de la escuela. ⁽³¹⁾

Tiregi señala que los países representativos de este modelo son Salvador y Chile, pero como se observará más adelante en este estudio, el modelo de Chile obtuvo recientemente cambios importantes.

2.4.4 El modelo de supervisión con asiento en la escuela. Se basa en un fuerte sistema de evaluación central de carácter censal, muestral o temático, con fines de mejoramiento continuo, y sistemas de indicadores que retornan la información a las escuelas y a la comunidad educativa en general., En el nivel local la evaluación y control tiene su punto de partida en la información que arroja el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación y tiene más énfasis en la autoevaluación y el autocontrol de docentes, estudiantes, familias y juntas de gobierno escolar.

Requiere gran homogeneidad social, docentes bien formados y motivados, valoración social de los docentes y confianza en ellos, y fuerte interés familiar en la educación, pues no tiene un sistema de supervisión o inspección de la educación de carácter formal.

Su principal exponente es Finlandia.

³¹ IBID pág. 14

3. METODOLOGÍA

3.1 PARA EL LOGRO DE CADA OBJETIVO ESPECÍFICO

En general, los objetivos de este trabajo pretenden describir la situación de la SIVE en diferentes contextos y eventos, es decir, detallar cómo son y cómo se manifiestan, por lo tanto, se trata de una investigación descriptiva, la cual se plantea a partir de las siguientes variables o categorías de análisis previamente seleccionadas. ⁽³²⁾

- Estructura centralizada, descentralizada o federal del Estado;
- Competencias de los diferentes niveles territoriales del Estado;
- Estrategias, proceso y metodología de SIVE;
- El personal con facultades o con funciones relacionadas con SIVE.

La descripción de la SIVE se realizará para México, Chile, Finlandia y Colombia. Con este fin se utilizará el Análisis Documental combinado con Análisis de Contenido y el procedimiento que se seguirá será el siguiente:

- Recolección de fuentes primarias (especialmente normatividad del respectivo país) y secundarias de información.
- Clasificación y selección de fuentes de información.
- Revisión de fuentes secundarias para identificación y ubicación de las categorías de análisis.
- Uso racional y creativo de la información.
- Elaboración de las síntesis descriptivas de la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media en cada uno de los países mencionados.

Para la descripción de la SIVE en Colombia se apoyará, además, en las siguientes herramientas:

- Aplicación de una encuesta a 53 entidades territoriales certificadas del país para recoger información primaria sobre la actual organización del ejercicio de la SIVE en su respectiva jurisdicción. Será una encuesta con preguntas cerradas y abiertas. Este último tipo de preguntas pretenden conocer la opinión de los encuestados sobre la importancia de la SIVE y su impacto en la calidad de la educación. La encuesta está dirigida al Líder de SIVE en la respectiva entidad territorial certificada.

³² “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas”. Ver en Hernández R, Fernández C. y Baptista M, Metodología de la Investigación, 2010, pág. 80

- Aplicación de una encuesta a 20 expertos vinculados al servicio del Estado con funciones de supervisión, inspección y vigilancia, pero trabajando un estudio de caso, el cual deberá ser analizado teniendo como orientación una serie de preguntas con varias alternativas de respuesta, todas válidas, para escoger una de ellas y contestar inicialmente de manera individual. Cada alternativa de respuesta a las preguntas los remitirán a una determinada manera de actuar o de proceder en el caso y estos procedimientos estarán relacionados con los modelos de SIVE reconocidos internacionalmente. Este ejercicio tiene como propósito obtener elementos que permitan inferir cómo concibe en Colombia la SIVE el personal encargado, cuando se enfrenta a ella individualmente.

Se recogen los aportes individuales y se organizan 3 grupos, los cuales deberán llegar a un consenso sobre la respuesta que consideren más apropiada para cada pregunta sobre el caso de estudio, con el fin de mirar la variación entre las respuestas individuales y las que se logran con la sinergia del equipo multidisciplinario.

Posteriormente, se le entrega la encuesta a un grupo conformado solamente por supervisores de educación, con el fin de observar posibles contrastes en los resultados o confirmar las tendencias. Este grupo no participó en las encuestas individuales y constituye un equipo de trabajo de SIVE en una sola entidad territorial certificada, es decir, que tienen una dinámica de producción intelectual en equipo.

- Finalmente, se hará una propuesta de estructura general de SIVE para Colombia, a partir de pautas conceptuales y de gestión, a manera de acciones escogidas a la luz de este trabajo. En lo posible cada propuesta se descompondrá en algunas acciones concretas, todo lo cual sirve para orientar el desarrollo normativo de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media en Colombia.

3.2 DISEÑO DE INSTRUMENTOS Y APLICACIÓN

Los instrumentos diseñados para aplicar en este estudio no pretenden extrapolar al total de la población las respuestas de los encuestados y por lo tanto, no obedecen al criterio de muestras representativas estadísticamente.

El diseño de estos instrumentos es de responsabilidad total del autor, pero su aplicación se llevó a cabo con el apoyo de la Subdirectora de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación Nacional Martha Pabón. La encuesta a entidades territoriales es un instrumento diseñado por el autor en el 2006 cuando

coordinaba este tema, con algunas modificaciones para este trabajo y su aplicación se realizó mediante oficio formal remitido por la Subdirectora Pabón.

La dinámica de aplicaciones individuales y grupales de la encuesta, alrededor de un estudio de casos, se llevó a cabo en el marco del Taller de Supervisión Educativa realizado por el Ministerio de Educación en octubre de 2013 en la ciudad de Bogotá.

3.2.1 Encuesta para entidades territoriales certificadas. Se diseñó con un total de 14 preguntas y su objetivo fue recoger información sobre la manera como está organizada la SIVE en las entidades territoriales certificadas, el pensamiento de sus líderes sobre su importancia y los cambios que consideran que se deben hacer. Aunque no es una muestra que obedezca a muestreos estadísticos, sí hubo un interés por conservar una representatividad regional de las entidades territoriales encuestadas.

Con este fin se identificaron en el país ocho regiones educativas, a partir de la experiencia del autor en estos temas y se procuró que cada una de ellas estuviera representada con entidades territoriales encuestadas, así:

Región educativa de la Costa Atlántica: Barranquilla, Córdoba, Lorica, Montería, Magangué, Malambo y Riohacha.

Región Educativa del Bloque Antioqueño: Antioquia, Bello, Itagüí, Rionegro, Sabaneta y Turbo.

Región Educativa de la Amazonía: Amazonas y Putumayo.

Región Educativa de la Orinoquía: Arauca, Meta, Vichada y Yopal.

Región Educativa del Nororiente Colombiano: Cesar, Cúcuta, Girón, Norte de Santander y Piedecuesta.

Región Educativa del Eje Cafetero: Armenia, Caldas, Dosquebradas, Manizales, Pereira, Quindío y Risaralda.

Región Educativa del Centro de Colombia: Cundinamarca, Bogotá, Boyacá, Chía, Facatativá, Fusagasugá, Mosquera, Neiva, Pitalito, Soacha, Sogamoso, Tolima, Tunja y Zipaquirá.

Región Educativa de la Costa Pacífica: Cali, Cartago, Cauca, Ipiales, Jamundí, Palmira, Pasto y Tuluá.

Para esta regionalización se utilizaron dos criterios:

- Un grado de identidad cultural, y
- Contigüidad territorial.

EL objetivo de esta regionalización es verificar la existencia de una representación de todas las regiones del país, pero no se tendrán resultados regionalizados.

Los resultados de esta encuesta se encuentran analizados para enriquecer el numeral **4.4.3** de este trabajo que trata el tema del personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar en Colombia.

A continuación se inserta el formato de la encuesta:

SITUACIÓN ACTUAL DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	
Señor(a) Secretario(a) de Educación:	
El Ministerio de Educación Nacional, en el marco del Decreto 907 de 1996, expidió la Directiva Ministerial No. 14 de 2005 sobre inspección y vigilancia de la educación. Por lo anterior, la presente encuesta pretende indagar algunos aspectos de la situación actual del ejercicio de la función constitucional de supervisión, inspección y vigilancia escolar (SIVE), con el fin de contar con elementos que permitan orientar su desarrollo y aplicación.	
ENCUESTA:	
Nombre	de la entidad territorial _____
Fecha de diligenciamiento	_____
Nombre del funcionario que diligencia	_____ Cargo:

1.- Por favor, registre la denominación, número y fecha del Reglamento Territorial de Inspección y Vigilancia en su entidad territorial:	
2.- Actualmente la conformación del equipo interdisciplinario de la SIVE corresponde a lo dispuesto por su Reglamento Territorial de Inspección y Vigilancia. SI _____ NO _____. Si su respuesta es NO por favor explique:	
3. La siguiente es la conformación actual del equipo interdisciplinario de la SIVE. (Si la Secretaría de Educación no cuenta con equipo pase a la pregunta No. 7)	

NOMBRE DEL FUNCIONARIO	CARGO	Experiencia en meses en SIVE	Perfil de pregrado

(Adicione en otra hoja las filas que requiera para completar la relación. Si el equipo está conformado por un grupo central y grupos asignados en unidades desconcentradas, por favor, seguir esta forma de organización en la relación).

4.- Está previsto que el equipo de la SIVE funcione en forma: Permanente ____; Transitoria ____; Combinados _____.

(La diferencia es que los grupos permanentes solamente se encargan de ejercer funciones relacionadas con la SIVE y los transitorios son funcionarios que normalmente cumplen otras funciones y la de inspección y vigilancia es una adicional o esporádica).

5.- Cuántos supervisores de carrera del Decreto Ley 2277 de 1979 tiene asignados actualmente:

6.- Del total de supervisores de carrera docente indique cuántos están ejerciendo las siguientes funciones:

- a) Supervisión educativa ____; b) Área administrativa ____; c) Área de calidad ____;
d) Área de cobertura ____; e) Rector ____; f) Otro ____ Cuál?

7.- Si no tiene equipo interdisciplinario de la SIVE, describa mediante cuál estrategia ejerce la inspección y vigilancia de la educación:

8.- Si ejerce las funciones relacionadas con la SIVE a través de una universidad estatal, indique el nombre de dicha institución: _____

9.- Si ejerce las funciones relacionadas con la SIVE a través de una universidad estatal, indique el perfil de pregrado de los empleados que dicha institución destina para efectuar visitas de inspección y vigilancia a los establecimientos educativos:

10.- En la estructura de la Secretaría de Educación, cuál es la ubicación del Director(a) o Líder de Inspección y vigilancia de la Educación y su respectivo equipo o grupo que cumple con dichas funciones:

11.- Explique cuál es la estrategia de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN para prestarle asesoría y/o asistencia técnica a los establecimientos educativos:

12.- Considera que la actual situación de la la SIVE en su entidad territorial incide positivamente o aporta valor agregado a la calidad de la educación?. Explique su respuesta:

13.- Cuáles son los cambios que usted le haría a la situación actual del ejercicio constitucional de Inspección y Vigilancia de la Educación?

14.- Comentarios adicionales sobre asuntos de la organización y del ejercicio de la inspección y vigilancia en su entidad territorial y que no se hayan indagado en las preguntas precedentes.

3.2.2 Encuesta para supervisores de carrera y personal administrativo con funciones de supervisión, inspección y vigilancia. Esta encuesta se hizo a manera de consulta a 20 expertos vinculados al servicio del Estado para cumplir funciones de SIVE (³³), tomando como pretexto la descripción de un caso que se presentó en un establecimiento educativo de Bogotá. A partir de ese caso se indagó sobre las acciones y decisiones que asumirían los encuestados, en un proceso de SIVE aplicado a esa Institución Escolar, en cada una de sus etapas, las cuales se consideraron que eran las siguientes:

- Identificación y formulación del problema.
- Revisar documentación e información sobre el establecimiento educativo.
- Recoger información sobre el caso y documentarlo.
- Concepto final y toma de decisiones.

Aunque no necesariamente en ese mismo orden, sino que allí también hubo un pretexto para indagar sobre aspectos que eran de interés de este trabajo y que se revelarán en cada pregunta para este documento.

Una vez que se terminó la fase de respuestas individuales se organizaron tres grupos conformados de la siguiente manera:

Grupo 1: 1 supervisor y 7 profesionales. Guainía, Villavicencio, Yopal, Facatativá, Nariño, Guajira, Sincelejo y Sahagún.

Grupo 2: 1 Director de Núcleo, 5 profesionales y 1 técnico administrativo. Florencia, Caldas, Manizales, Magdalena, Cali, Soacha y Malambo

Grupo 3: 1 Supervisor y 4 profesionales. Antioquia

En esta fase no participaron 4 profesionales que colaboraron en la encuesta individual, pero fueron reemplazados en el trabajo grupal por el equipo de SIVE de Antioquia, liderado por un supervisor de educación que sí participó en la parte individual.

A continuación se transcribe el estudio de caso, el cual forma parte integral de este trabajo y es tan solo uno de los aportes de la Directora del Proyecto:

³³ 1 Director de Núcleo Educativo; 16 Profesionales Administrativos; 2 Supervisores de Educación y 1 Técnico Administrativo. Las entidades territoriales representadas fueron: Antioquia, Florencia, Caldas, Manizales, Magdalena, Cali, Soacha, Malambo, Guainía, Villavicencio, Yopal, Facatativá, Nariño, Guajira, Sincelejo y Sahagún

Estudio de caso: “Alicia en el país de Colombia”

(Este caso es real. Se cambiaron los nombres de los estudiantes y se omitió el nombre de la institución educativa)

ALICIA, una estudiante de grado séptimo, de un colegio privado, cansada de la indisciplina y grosería de Julián y sus amigos, compañeros de curso, decide, a finales del mes de febrero de 2013, acudir a su director de curso que también es su profesor de matemáticas y quejarse. De igual manera refiere a sus padres la situación, quienes le dicen que esperen a ver qué hace el profesor.

Transcurren los días y la situación se agudiza sin que pase nada con estos compañeros, entonces los padres de familia ponen en conocimiento de la coordinadora de convivencia la situación, solicitando se tomen cartas en el asunto.

Lo anterior se agrava cuando un estudiante del mismo curso de manera repetitiva saca su pene y lo muestra a sus compañeros y compañeras de curso, aun estando la docente de inglés presente, la cual, parece no darle importancia a este hecho y continúa su clase, haciendo caso omiso de las quejas de los y las estudiantes.

Durante una salida pedagógica a ver una obra de teatro, los consabidos estudiantes asumen un comportamiento irrespetuoso durante el recorrido, lanzándose papeles y otros objetos entre ellos, y a otros estudiantes, y aunque la docente encargada del control de ese bus (docente de sociales) les llamó la atención, los estudiantes no suspendieron su mal comportamiento, incluso agredidos físicamente en medio de la “patanería” que llevaban.

Frente a lo anterior, la coordinadora de convivencia, junto con los docentes piden a los estudiantes del curso que cuenten quiénes fueron los promotores de tal desorden, pero nadie dijo nada; en consecuencia los educadores y la coordinadora toman la decisión de sancionar a todo el curso impidiéndoles su participación en el día deportivo, día durante el cual deberían asistir al colegio a cumplir con el horario de clase correspondiente, como en efecto lo hicieron.

El padre de familia de Alicia no estuvo de acuerdo con esta sanción colectiva, pues argumenta que todo lo que sucede es por la falta de idoneidad y competencia de los docentes para tratar a los estudiantes; solicita a las directivas que le informen de qué se acusa a su hija para aplicarle tal sanción y considera que le están vulnerando su derecho al debido proceso.

Agrega que el día de la sanción, los estudiantes fueron a perder el tiempo, pues lo que les pusieron a hacer fue a resolver unas guías de diferentes materias, acompañadas por la docente directora de curso y según cuenta ALICIA, nadie resolvió las guías y estas terminaron en la basura. El padre de familia dice que la tal sanción de formativa no tiene nada y reitera que falta idoneidad de los docentes para el manejo de la disciplina de los estudiantes y que las directivas tampoco hacen nada.

Estas y otras situaciones, hacen que antes de salir al receso de Semana Santa, las directivas del colegio prescindan de los servicios de tres docentes que dan clase en ese curso: el de matemáticas (director de curso) la profesora de inglés y la docente de sociales, por considerar la rectora que no cumplen con las expectativas de desempeño requeridas por la institución. Enterados los estudiantes de lo anterior, arremeten contra ALICIA, tildándola en repetidas ocasiones de sapa y afirmando que ella es la culpable de que hayan “echado a los docentes”. ALICIA manifiesta a sus padres que no quiere volver al colegio que ya no aguanta más tal presión y que los profesores ni se dan cuenta.

Con el nombramiento de los docentes que reemplazarían a los despedidos, Alicia acude a su nueva directora de curso para que la ayude, lo mismo hacen sus padres. Enterada la rectora, convoca al Consejo Directivo y aplica diferentes sanciones de acuerdo con el Manual de Convivencia, sanciones que van desde la suspensión de clases con trabajo formativo dentro del colegio hasta el cambio de salón para separar al grupo promotor de la indisciplina.

Estas medidas calman un poco la situación, la cual cesa definitivamente con la intervención de la profesora de química que logra persuadir a los agresores de acabar con el hostigamiento contra Alicia. No obstante, los problemas de Alicia no terminaron allí, pues al nuevo profesor de matemáticas no le entiende y va perdiendo matemáticas, Alicia dice que su profesor le colocó un trabajo de recuperación de más de 200 ejercicios que ella no entiende, pero que con la ayuda de su papá que sabe algo de matemáticas, pudo hacerlos y presentarlos, después de varios días de trabajo y trasnocho, debido a que su papá le ayudaba, pero hasta que ella no demostraba que los sabía hacer no la dejaba acostar, es así como durante una semana toda la familia se trasnochó en función de la miscelánea de ejercicios-.

Alicia presentó el taller y luego una evaluación escrita en la que el profesor le colocó cinco ejercicios sacados de la consabida miscelánea, Alicia obtuvo como calificación 3.5.

El taller le fue valorado con 0.2 y la evaluación escrita con 0.3, es decir en total 0.5, lo cual se le sumó a la nota definitiva del tercer período que era 2.5, por lo tanto le quedó en 3.0, con lo cual la pierde pues en la escala valorativa del colegio se aprueba con 3.5. El anterior procedimiento está aprobado en el SISTEMA INSTITUCIONAL DE EVALUACIÓN. Es decir, aunque la estudiante sacara cinco (5.0) en la evaluación escrita, pasarla siempre va a equivaler a 0.3 y presentar el trabajo a 0.2, es decir una recuperación siempre, si les va bien, equivaldría a 0.5

Otra actividad que le asignó el profesor de matemáticas consistió en hacer un resumen en inglés sobre un tema de matemáticas, tarea que también llevó mucho tiempo para hacerla, nunca se entendió por qué en inglés si el colegio no es bilingüe; aun así ALICIA lo presentó porque no quiere perder su grado ni tener problemas con el nuevo profesor.

Al presentar su trabajo, el profesor se lo mira, pero no le permite sustentarlo, pues asegura que fue un plagio, nunca devolvió el mencionado trabajo con la respectiva retroalimentación como tampoco el taller de recuperación anterior. Por tanto Alicia, en esa recuperación, del segundo período obtuvo 0.2, que sumado al 3.0 le dio un total de 3.2.

Motivados por el temor de represalias contra su hija por quejarse, pero deseosos de que se haga justicia en el proceso de evaluación, acuden a la Secretaría de Educación para que les ayuden, el caso se remite a Inspección y vigilancia por ser de su competencia.

El análisis que hace de este caso la Supervisora de Educación y Directora de este Trabajo de Grado, Carmen Alicia Ruiz Bohórquez ⁽³⁴⁾ es el siguiente:

- Falta de estrategias pedagógicas para atender problemas grupales de convivencia.
- Las pocas acciones que se adelantan están encaminadas a sancionar a un culpable, mas no a establecer las causas que generan tales comportamientos para poder encontrar acciones formativas que las mitiguen o controlen definitivamente.

³⁴ Licenciada con estudios mayores en Español y Francés de la Universidad Pedagógica Nacional. Magister en Evaluación Educativa de la Universidad Santo Tomás de Colombia. Especialista en Evaluación Educativa de la Universidad Santo Tomás de Colombia. Directora de este Trabajo de Grado, Profesora de la Universidad de La Sabana y Supervisora de Educación de la nómina estatal del Distrito Capital de Bogotá.

- Faltan procesos de formación a los docentes para identificar y atender situaciones convivenciales en el espacio escolar: cada quien lo hace según su criterio y desde el paradigma del castigo y la sanción.
- El Sistema Institucional de Evaluación, promueve la evaluación excluyente. Las prácticas evaluativas de los docentes son excluyentes, están encaminadas a descalificar; se evalúa desde las deficiencias y no desde las potencialidades; por lo tanto, no se cree en que la estudiante sea capaz de lograr la superación; por el contrario si lo hace bien, se sospecha de esos resultados.
- En consecuencia la escala de evaluación es cuantitativa, se mide lo que el estudiante “sabe”, por tanto discrimina entre buenos y malos, rotula, desmotiva, afecta la autoestima de la estudiante.
- Las actividades de apoyo formuladas más parecen hechas para castigar o para obstaculizar el avance de la estudiante.
- Las actividades asignadas están centradas en contenidos y no en procesos, se asume que un estudiante tiene dificultades por falta de ejercitación. Por lo anterior la explicación repetitiva en el tablero es considerada como la forma más idónea para hacer refuerzo y la realización de gran cantidad de ejercicios se presume como una forma efectiva para lograr aprendizaje.
- Se traslada toda la responsabilidad de los resultados al estudiante y a la familia, la institución se limita a dejar actividades y a calificar.
- Se valora la evaluación escrita como la estrategia más confiable para evaluar el aprendizaje, desechando otras posibilidades.
- Se desconoce que los seres humanos aprenden cuando quieren, lo que quieren, como quieren y con quien quieren: la clave estaría en hacer que los estudiantes quieran aprender.
- No existe un protocolo para atender las quejas y reclamos que hacen los estudiantes a sus educadores o a las directivas; hasta que no van los padres de familia no se atiende lo que la estudiante ha manifestado ante diferentes instancias; en todo caso, la atención carece de efectividad y no enseña el derecho a la igualdad.
- Falta de procesos y procedimientos claros para la atención de casos de hostigamiento y agresión entre estudiantes, no se aplican los protocolos previstos en la Ley 1620 y el Decreto 1965 de 2013.
- Las acciones adelantadas son insuficientes para frenar las conductas anticonvivenciales de los estudiantes y para su formación integral.

A continuación se presentan las preguntas y sus intenciones:

Pregunta No 1:

De manera esquemática escriba, según su percepción, cuáles son las debilidades del establecimiento educativo, que se manifiestan en este caso específico.

El fin de esta pregunta fue indagar sobre el foco o punto de vista dominante, con el cual el supervisor se aproxima a la problemática en un establecimiento educativo. El interés estaba puesto especialmente en los puntos de vista administrativista, convivencial y los de énfasis pedagógico.

El administrativista se centra en los reglamentos, los procedimientos, las cadenas de mando, el seguimiento y el control por parte de la autoridad competente, la presentación de los informes y el cumplimiento de las funciones.

El convivencial tiene el foco en la calidad de las relaciones entre las personas y los estamentos que conforman la comunidad educativa, por el lado del clima organizacional y de las influencias negativas que producen el matoneo o bullying escolar.

El pedagógico siempre busca la calidad de la formación integral de los niños y los saldos pedagógicos. Ve lo convivencial y lo administrativo como oportunidades para que los niños aprendan del cúmulo de experiencias que tienen en la jornada escolar o como fallas en los procesos pedagógicos de los establecimientos educativos.

Los más deseados son los que encuentran aspectos pedagógicos, le siguen los de convivencia y finalmente los que todo lo encausan por el lado administrativo.

Pregunta No. 2

Cuáles son las acciones que usted recomendaría en este caso específico. Señale una de las opciones.

Aunque la pregunta tiene cinco alternativas de respuesta, para el estudio el interés estaba puesto en tres acciones típicas que son:

- Acciones de sanción.
- Acciones de traslado del asunto.
- Acciones de mejoramiento.

Una de las conclusiones que se desprenden del análisis experto aportado por la Profesora Carmen Alicia Ruiz Bohórquez, es que el caso debe conducir a un proceso de mejoramiento.

Por esta razón, era interesante indagar sobre qué tan inclinados están los encuestados hacia la sanción. En este sentido, si bien el foco de la SIVE que se propone como conclusión final en este trabajo es el mejoramiento continuo, este no se debe convertir en un sofisma de distracción, para no asumir las sanciones a que haya lugar, cuando objetivamente se requieran; pero siempre debe haber la oportunidad para mejorar.

Pregunta No. 3

Frente al caso señalado antes de cualquier acción usted preferiría encontrarse en una de las siguientes situaciones.

Esta pregunta tiene cinco opciones de respuesta incluyendo otra alternativa diferente que pudiera aportar la persona o el grupo. La intención era ubicar a quien responde en la estructura propia de cada uno de los modelos de SIVE expuestos en el Marco Teórico de este estudio e indagar su preferencia, es decir, donde se siente mejor en el desempeño de sus funciones.

Esto fluctúa desde el modelo clásico donde se es inspector y se toman decisiones correctivas y preventivas directamente como policía administrativa, hasta el modelo de SIVE con asiento en la escuela, donde el inspector o supervisor desaparece y es la propia comunidad educativa con todos sus estamentos los que se autocontrolan.

Pregunta No. 4

La primera actividad del subproceso F01.02 “Ejecutar el proceso de evaluación del establecimiento educativo privado u oficial...”, consiste en “Revisar documentación del establecimiento educativo que será visitado”. Frente a esta actividad usted prefiere:

Igualmente se dan 5 alternativas de respuesta y la oportunidad de asumir otra alternativa. Cada una de las cuatro primeras se refiere a uno de los modelos de SIVE expuestos en el Marco Teórico. De la respuesta se espera poder medir hasta dónde están dispuestos a llegar los encuestados para documentar el caso y a quienes consideran interlocutores válidos para el aporte de esta información, sabiendo que estos interlocutores son restringidos en un modelo clásico de control y mucho más abiertos en un modelo de supervisión con asiento en la escuela.

Pregunta No. 5

En la aplicación de la visita al establecimiento educativo se utilizan instrumentos para la recolección de la información. De hecho el MEN propuso uno que se denomina “Instrumento básico de inspección y vigilancia”. Frente al tema de instrumentos de supervisión, inspección y vigilancia usted está de acuerdo con uno de los siguientes planteamientos:.

Dependiendo del modelo de SIVE imperante, los manuales, instrumentos y procedimientos son diseñados y aplicados desde el centro o elaborados y aplicados en el propio establecimiento educativo. De la respuesta que den los encuestados se puede concluir cuál es el modelo que se prefiere para este aspecto de la SIVE.

Pregunta No. 6

Finalmente, usted prefiere o se siente más cómodo con que la supervisión, inspección y vigilancia de la educación tenga como propósito uno de los siguientes:

Cada modelo de SIVE hace énfasis en un propósito. Desde el control al cumplimiento de las normas vigentes del modelo clásico, hasta el cumplimiento del PEI de la supervisión con asiento en la escuela y pasando por la medición de indicadores de los organismos de control central. Cuando la persona o el grupo responden esta pregunta se deciden por un modelo de SIVE.

No obstante, era de esperar que los expertos consultados en estas encuestas no tengan una preferencia clara por un modelo específico, sino que en cada pregunta tiendan a preferir de manera situacional uno u otro modelo, dando por resultado una combinación que hace de este ejercicio un mejor aporte para este estudio.

Los resultados de esta segunda encuesta (individual y grupal) se encuentran analizados para enriquecer el numeral **4.4.4** de este trabajo que trata el tema de las estrategias, proceso y metodología de SIVE en Colombia.

3.3 TÉCNICA PARA EL ANALISIS DE DATOS

Los dos instrumentos, es decir, el de encuesta a entidades territoriales y el de consulta a expertos tanto en su versión individual como en su versión grupal, se tabulan en un Excel señalando las alternativas de respuesta escogidas o los datos aportados en cada caso. ⁽³⁵⁾

En lo posible las respuestas a cada pregunta se consolidan en un cuadro resumen que se analiza en la parte pertinente de este estudio, es decir, numerales **4.4.3** y **4.4.4**.

Las preguntas abiertas se categorizan mediante el uso de la idea fuerza que contiene la respuesta, la cual se coloca en otra columna a continuación de la respuesta, de esta forma el lector puede revisar la respuesta dada y la

³⁵ Ver la tabulación de las encuestas en los **anexos Nos. 5 y 6**

categorización que se hizo, pues estos cuadros tabulados y consolidados se anexan al presente estudio.

Cuando quien responde escogió la opción otros, esta no se tabula con idea fuerza sino que se transcribe completamente la propuesta.

4. LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN ALGUNOS PAISES DE LATINOAMERICA Y EUROPA

En este capítulo se describirán las principales características de los sistemas nacionales de supervisión, inspección y vigilancia escolar de México, Chile, Finlandia, y Colombia, con el fin de contar con un bagaje experiencial de SIVE a nivel internacional y un punto de partida en la realidad colombiana, sobre el cual poder cimentar al final de este trabajo las pautas y acciones propuestas para Colombia.

México ⁽³⁶⁾ se encuentra incluido en esta muestra por presentar características socioeconómicas similares a las de Colombia, en cuanto a su alta heterogeneidad subnacional, representada principalmente en su mezcla de culturas y disparidades en el desarrollo regional, aunque se trata de un Estado Federalizado.

México cuenta con un modelo de supervisión, Inspección y vigilancia que, a manera de hipótesis, se puede identificar como de apoyo cercano a la escuela.

En el caso de Chile, siempre será un referente para Colombia en materia de educación y su estructura de república unitaria es similar, aunque sin autonomía de las entidades subnacionales, con excepción de las comunas. Vale aclarar que su sistema educativo se caracteriza por establecer la prestación de los servicios educativos estatales a cargo de las comunas, las cuales, según las normas legales vigentes de Chile, son administradas por municipalidades. Igualmente, es importante, tener en cuenta que en Chile el Estado también asigna recursos por niño atendido y subsidia estudiantes en los establecimientos educativos a cargo de particulares.

Por otra parte, se describirá el caso de Finlandia, por tratarse de un referente de calidad educativa a nivel internacional. Este país cuenta con un sistema político parlamentario, con altas autonomías de sus municipios. Finlandia es el mejor representante del nuevo modelo de asiento en la escuela.

Teniendo en cuenta el modelo de SIVE en Finlandia, el cual, como le corresponde al modelo, se afianza en la capacidad de la escuela para autodeterminarse, se presentará con mayor profundidad las particularidades de su sistema educativo.

Finalmente, Colombia, con su modelo formal (desarrollado en las normas) de apoyo cercano a la escuela, pero que en la práctica no está funcionando y ha

³⁶ Nombre Constitucional: Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf

tenido que combinarlo con el modelo clásico con énfasis en el control administrativo de las escuelas, pero de ocurrencia posterior a los hechos.

4.1 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN MÉXICO

Es un país que cuenta con una extensión de área continental de 1,959.248 km² y una población total de 118,5 millones de habitantes, con lo cual configura una densidad demográfica por km² de 60,5 habitantes.

Constitucionalmente los Estados Unidos de México se declaran como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación. ⁽³⁷⁾

Tiene un régimen político presidencial; es decir, que la máxima autoridad ejecutiva es un presidente de elección popular que es jefe del estado y jefe del gobierno. El poder legislativo de la Federación reside en el Congreso de la República, el cual es bicameral.

Cada Estado o Entidad Federativa tiene su propia constitución, propio organismo legislativo y un gobernador de elección popular, y se divide en municipios que son administrados por un ayuntamiento que es de elección popular y al frente del cual se encuentra un presidente municipal.

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios se encuentran facultados por el artículo 3º de la Constitución Política para impartir educación preescolar, básica y media superior. Sin embargo, si los municipios se encuentran imposibilitados para ejercer sus funciones y prestar los servicios municipales, a juicio de la correspondiente legislatura, los estados están facultados para asumirlos. Dicho de otra manera, en principio, todos los niveles territoriales de los Estados Unidos Mexicanos pueden prestar el servicio público educativo y administrar establecimientos educativos.

El Sistema Educativo Nacional en México está compuesto por los niveles de educación Básica, Media Superior y Superior, en las modalidades escolar, no escolarizada y mixta. La educación básica está compuesta por los ciclos de educación Preescolar, Primaria y Secundaria. La educación Medio-Superior comprende el nivel de bachillerato, así como los demás niveles equivalentes a éste, y la educación profesional que no requiere bachillerato o sus equivalentes. El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de sus equivalentes. (Tomado directamente de la página WEB de la Secretaría de Educación Pública de México)

³⁷ IBID artículo 40

4.1.1 Estructura General. En el 2002 se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Mediante la reforma constitucional del 2012 se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y se ubica a este Instituto al frente de dicho sistema, pero dando un salto adelante, al declararlo organismo público autónomo, sin definirlo como perteneciente a alguna de las ramas del poder público. (Ver numeral IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Al adquirir la autonomía, se establece que el Instituto será dirigido por una Junta de Gobierno elegida de manera escalonada por la Cámara de Senadores a partir de ternas propuestas por el Presidente de la República, para periodos de 7 años.

En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

La actual estructura orgánica del Instituto, en su parte misional, es la siguiente: ⁽³⁸⁾

Órganos Colegiados:

- Consejo Social Consultivo de Evaluación de la Educación;
- Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas;
- Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa;
- Consejos Técnicos Especializados; y promoción;

Unidades Administrativas:

Unidad de Normatividad y Política Educativa:

- Dirección General de Lineamientos para las Evaluaciones;
- Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación;
- Dirección General de Formación, Capacitación y Certificación;
- Dirección General de Coordinación de Oficinas en las Entidades Federativas.

Unidad de Evaluación del Sistema Educativo Nacional:

- Dirección General de Evaluación de la Oferta Educativa;
- Dirección General de Evaluación de Docentes y Directivos;
- Dirección General de Evaluación de Resultados Educativos;
- Dirección General de Medición y Tratamiento de Datos;

³⁸ La información sobre el INEE se tomó directamente de la página WEB www.inee.edu.mx

- Dirección General de Levantamiento y Procesamiento de Datos.

Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación:

- Dirección General del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones;
- Dirección General de Integración y Análisis de Información;
- Dirección General de Difusión y Fomento de la Cultura de la Evaluación;
- Dirección General de Investigación e Innovación.

Unidad de Planeación, Coordinación y Comunicación Social:

- Dirección General de Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- Dirección General de Coordinación Institucional;
- Dirección General de Comunicación Social.

Como se puede observar, el INEE es un organismo que integra la evaluación a estudiantes, docentes y a los establecimientos educativos.

El ambiente de reforma profunda del Sistema Educativo Nacional que vive México, lo expresa de mejor forma, la propia Junta de Gobierno del INEE dirigida por una dama Consejera Presidente, en los siguientes términos:

“Con ello, el Estado reconoce el valor potencial de una evaluación técnica, profesional e independiente en tanto herramienta potente para favorecer el cabal cumplimiento del derecho a la educación; concibe a la evaluación como una actividad pública que habrá de estar al servicio de la sociedad mexicana, de los docentes, de los alumnos y del espacio público que representan el aula y la escuela tanto en la educación básica, como en la educación media superior”.⁽³⁹⁾

Uno de los elementos a resaltar de esta reforma es que, por encima de todos los organismos que integran el sistema, se constituyó una especie de mesa permanente por la educación que en los términos del artículo 18 de la Ley de Aseguramiento de la calidad de la educación es denominada “**Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa**”, integrada de la siguiente manera:

- Por el Señor Presidente de la República
- Por los integrantes de la Junta de Gobierno del INEE
- Hasta cuatro representantes de la Secretaría de Educación Pública designados por su titular; al menos dos de ellos deberán ser subsecretarios, y por

³⁹ IBID

- Los titulares de las Secretarías de Educación u organismos equivalentes de las entidades federativas que determine la Junta atendiendo a criterios de representación regional.

A nivel Federal existe la Secretaría de Educación Pública (SEP) y, dentro de su organización, cuenta con una Coordinación de Delegaciones Federales, desde la cual se dirigen grupos destacados en cada uno de los estados federales, para el cumplimiento de trámites. ⁽⁴⁰⁾

La SEP tiene por misión institucional “crear condiciones que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden”. ⁽⁴¹⁾ En cumplimiento de su misión formula políticas, expide normas y administra instituciones educativas. Igualmente, tiene la competencia de vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional. Además, ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. de la Constitución Política. ⁽⁴²⁾

En cada Estado existe una Secretaría de Educación en cuya organización interna se previeron dependencias encargadas de la función de SIVE, tales como subdirecciones, unidades u oficinas. Por ejemplo, una de las funciones de la Secretaría de Educación del Estado de México (Toluca), es la siguiente: “Planear, dirigir, controlar y evaluar la operatividad de los servicios de educación en sus diferentes tipos, niveles, modalidades y vertientes, en observancia a los planes y programas de desarrollo educativo autorizados, así como propiciar el desarrollo profesional de los docentes”. Con este fin, una de sus dependencias es la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, a cuyo interior se encuentra la Unidad de Planeación, Evaluación y Control Escolar y a esta pertenece la Subdirección de Control Escolar. ⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾

⁴⁰ Manual de Organización General de la SEP, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280993&fecha=30/11/2012

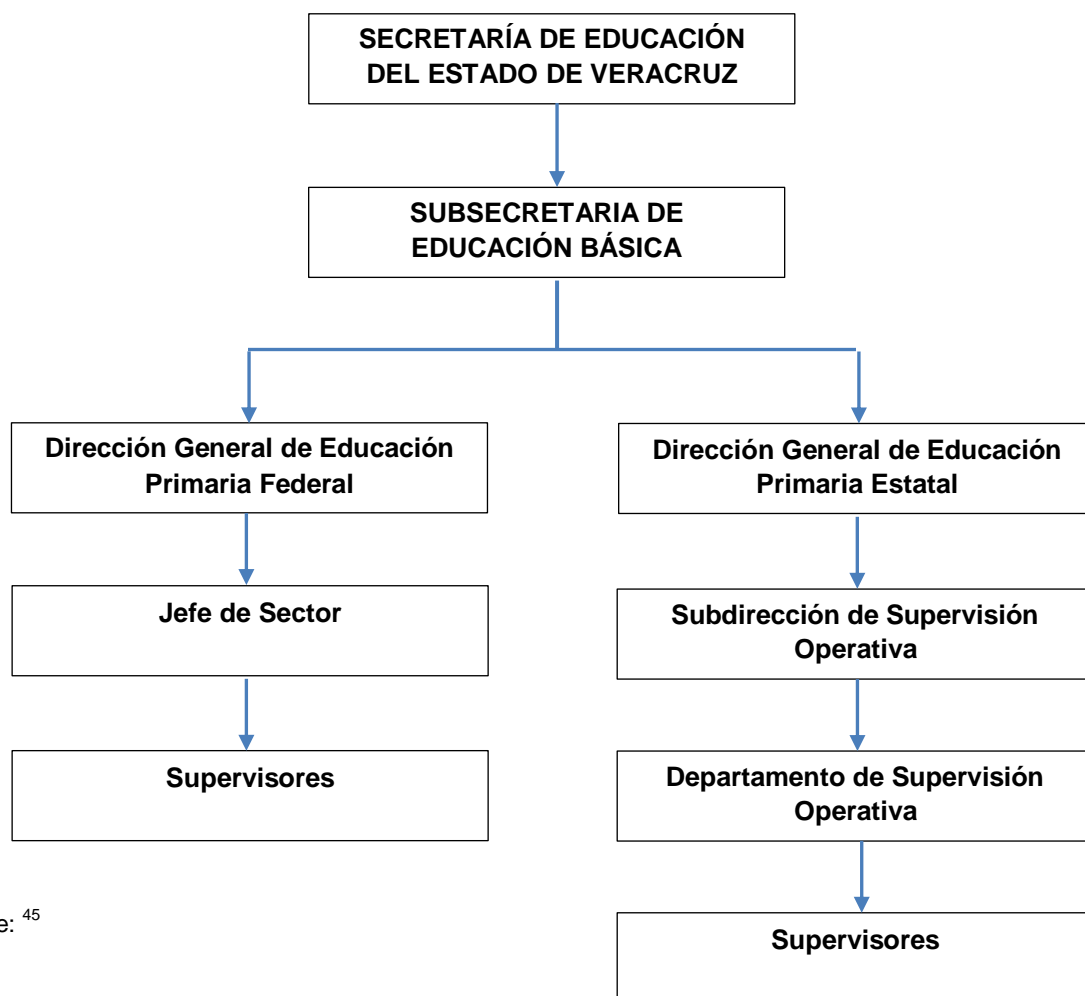
⁴¹ Tomado de www.sep.gob.mx

⁴² Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Manual de Organización General de la SEP, Diario Oficial de la Federación, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280993&fecha=30/11/2012

⁴³ Secretaría de Educación del Estado de México: http://portal2.edomex.gob.mx/seduc/acerca_secretaria/index.htm

⁴⁴ Para mayor ilustración ver el Numeral 21 del artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León sobre las funciones de la Subsecretaría de Educación Básica: “Establecer las estrategias para la integración, aplicación y seguimiento del programa anual de inspección y

Gráfica 1. Organigrama de la supervisión en el Estado de Veracruz México



Fuente: ⁴⁵

A nivel territorial cada Estado subdivide su territorio en sectores o regiones de supervisión y estas a su vez son divididas en zonas de supervisión, cada una conformada por un conjunto de establecimientos educativos públicos y privados.

El texto vigente de la Ley General de Educación de México, contiene las normas federales para el ejercicio del control de la educación, el cual es similar a las normas establecidas en Colombia en el Decreto 907 de 1996, pero cada ente

supervisión, así como, de los proyectos escolares de zona en cada uno de los niveles y modalidades de educación básica a cargo del Estado, y de los particulares con autorización y reconocimiento oficial de estudios, orientando las funciones del supervisor a un efectivo apoyo a la labor de docentes y directivos, que promuevan la educación significativa, que facilite las tareas de análisis, revisión, consulta, evaluación y aplicación creativa de los planes y programas de estudio en las distintas zonas escolares” Este reglamento lo encuentra en: http://sgj.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC-F0104-06-M010015216-01.doc.

⁴⁵ Ver Castillo A Reinaldo “La supervisión escolar en la educación primaria de Veracruz. Estudio de Caso”. 2010, pág. 66

federal desarrolla su propia normatividad en la materia, a partir de las disposiciones de dicha Ley.

Del mandato de la Ley General y de las normas estatales se desprenden una serie de Manuales de obligatorio cumplimiento por parte de los supervisores escolares, con sus respectivos objetivos, procedimientos, cronogramas de aplicación, contenidos y énfasis, formatos e instrumentos. Existen manuales del nivel federal, estatal, sectorial, zonal y aquellos que orientan las visitas a establecimientos educativos. Calvo, Zorrilla y otros mencionan los siguientes manuales: ⁽⁴⁶⁾

- Del nivel federal y federalizado: El Manual del Director del Plantel de Educación Primaria, 1986; el Manual del Supervisor de Zona de Educación Primaria, 1987; y el Manual de Organización de la Escuela de Educación Primaria, D.F., 1982. Además, el Reglamento de las Condiciones de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública. “Este documento atiende el aspecto laboral y dicta las medidas disciplinarias del personal a su cargo, puntos álgidos en las relaciones entre docentes y supervisores”.
- Para zonas indígenas: El Manual de Organización y Funcionamiento de la Educación Indígena, 1982, y el Manual de Operaciones del Supervisor, 1982.
- A nivel estatal, como se explicó, cada estado tiene su propia normatividad y sus propios manuales.

Los mismos autores hacen una síntesis que permite inferir el grado de complejidad que reviste el ejercicio de la supervisión, inspección y vigilancia escolar en México: “En resumen: los manuales norman este servicio en cinco fases, diez funciones generales (nueve administrativas y una técnico-pedagógica), veintiún funciones técnico-administrativas y doce técnico-pedagógicas correlacionadas con veintiséis funciones del personal directivo y con nueve del personal docente, y ciento cincuenta y cinco sugerencias de actividades y seis tipos de acciones, con objeto de cumplir con las treinta y tres funciones específicas técnico-pedagógicas y técnico-administrativas”. ⁽⁴⁷⁾

4.1.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado. Nivel federal: La Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el INEE, por una parte, y por otra la SEP, establecen la política general y las disposiciones marco

⁴⁶ Ver Calvo B., Zorrilla M, y otros. La supervisión escolar de la educación primaria en México. 2002

⁴⁷ Calvo, Zorrilla y otros, “La Supervisión Escolar en la educación básica en México: prácticas, desafíos y reformas”, UNESCO – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE, abril de 2002, pág. 47.

En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001261/126190so.pdf>

en materia de evaluación, supervisión, inspección y vigilancia de la educación y ejecutan directamente las acciones que les corresponde según sus competencias.

Cuentan con manuales de supervisión a todo nivel para ser aplicados por los supervisores del Distrito Federal y por los federalizados o por los Estados que decidan acogerse a estos instrumentos. Ejerce la supervisión, inspección y vigilancia en el Distrito Federal.

- **Nivel estatal:** A través de las Secretarías de Educación Pública de los Estados y en ejercicio de su autonomía, emiten sus propias normas y sus propios manuales para ser aplicados por los supervisores estatales, si los tiene y ejerce la supervisión, inspección y vigilancia en su jurisdicción, subdividiendo administrativamente su territorio de la siguiente manera:

Jefaturas de sector escolar: La jefatura de sector comprende varias zonas escolares. El Manual de Organización de la Escuela de Educación Primaria para el D.F., 1982 establece como funciones básicas las de servir de enlace y comunicación entre las autoridades educativas y los supervisores de zona de su sector, y de supervisar el trabajo de éstos. Señala como sus responsabilidades, otorgar el visto bueno a la información que los supervisores entregan, y que justifican la ampliación, creación y ubicación de planteles, y verificar que los supervisores de zona sigan el programa anual de actividades, así como que las zonas y escuelas a su cargo cumplan con las normas y los lineamientos establecidos para la certificación de estudios. También reglamenta sus funciones en las mismas diez materias que los supervisores de zona: planeación, personal, recursos materiales, recursos financieros, control escolar, servicios asistenciales, extensión educativa, escuelas particulares, organización escolar y la materia técnico-pedagógica.

Jefaturas de zona escolar: Los manuales de supervisión de zona escolar entienden a ésta como enlace entre autoridades y comunidad, en dos sentidos. Es ascendente por ser conducto de comunicación entre directores de planteles y autoridades; y es descendente por orientarse hacia las escuelas y la comunidad. Le asignan el objetivo de ofrecer asesoría técnico-administrativa y técnico-pedagógica a directivos y docentes de escuelas, y de promover la participación en las actividades educativas, de los grupos de la comunidad, en especial de padres y madres de familia. ⁽⁴⁸⁾

Cada zona escolar cuenta con un *Consejo Técnico Consultivo de Zona (CTCZ)* , definido como órgano de apoyo a la supervisión, tienen la función de ofrecer recomendaciones relativas a asuntos técnico-pedagógicos y técnico-administrativos. Cada consejo está formado por el supervisor, quien lo preside, y los directores de las escuelas de la correspondiente zona escolar. Los manuales establecen la obligación del supervisor de convocar por lo menos, tres reuniones

⁴⁸ IBID pág. 45

ordinarias durante el año escolar, y extraordinarias cada vez que se requieran. Explican con sobrado detalle los procedimientos que el supervisor debe llevar a cabo antes, durante y después de cada una, y ofrecen los formatos para elaborar las correspondientes actas. ⁽⁴⁹⁾

En el Distrito Federal de Ciudad de México: Existe la Administración Federal de Servicios Educativos que es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que administra los establecimientos educativos del Distrito y supervisa los privados ubicados en su jurisdicción. ⁵⁰

- Nivel municipal: Existen las Secretarías de Educación Municipal que administran la prestación del servicio educativo a través de sus propios establecimientos educativos, a los cuales hacen seguimiento y les prestan asesoría pedagógica. ⁵¹

Nivel de institución educativa: Los Consejos de Participación Educativa a nivel de cada estado, cada municipio y cada escuela, conformados por representantes de los maestros, su organización sindical, las autoridades educativas, los padres y madres de familia, y los grupos de la comunidad, tienen el objetivo de servir como una “verdadera contraloría social, no coercitiva sino persuasiva y propositiva, de la educación”.

Entre las funciones de estos Consejos están las de gestión y vigilancia del funcionamiento de las escuelas y mantenimiento de las instalaciones y mobiliario. Sin embargo, la Ley General de Educación amplió sus funciones al campo pedagógico: “contribuir en la elaboración de propuestas sobre contenidos locales, conocer resultados, avances y evaluaciones pedagógicos y opinar en asuntos pedagógicos”. Sobre estos organismos colegiados los mismos autores, Calvo, Zorrilla y otros (2002), afirman que en la práctica no funcionan. ⁽⁵²⁾

4.1.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar. Con el proceso de descentralización de la educación, el nivel Federal le entregó a los entes federados todo el personal docente, directivo docente y supervisores escolares que se encontraban en sus nóminas,

⁴⁹ IBID pág. 49

⁵⁰ Ver en http://www2.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/index.jsp

⁵¹ Para profundizar en lo que es una Secretaría de Educación municipal se recomienda ver el “Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública Municipal de Tijuana, Baja California”, Periódico Oficial, 22 de enero de 2010, página 66. Consultar en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/Todos%20los%20Municipios/wo45950.pdf>

⁵² Calvo, Zorrilla y otros, “La Supervisión Escolar en la educación básica en México: prácticas, desafíos y reformas”, UNESCO – Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE, abril de 2002, pág. 35. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001261/126190so.pdf>

exceptuando los supervisores del Distrito Federal de México, pero algunos Estados ya contaban con supervisores escolares en sus propias nóminas.

De esta manera, en cuanto a talento humano para la supervisión se configura la existencia de supervisores de nivel federal que son los que subsisten en el Distrito Federal, supervisores federalizados que son los que eran de la nómina federal y fueron entregados o transferidos a los Estados y los supervisores estatales.

Dentro de los anteriores están los jefes de sector, los jefes de zona, los supervisores escolares y los auxiliares de supervisión, aunque estos últimos son docentes en comisión de servicios, destinados a cumplir temporalmente funciones de supervisión y apoyo de los jefes de sectores, de los jefes de zona o de los supervisores escolares.

Calvo, Zorrilla y otros, incluyen en su texto un cálculo total de 11.112 ⁽⁵³⁾ supervisores de educación básica en México, de los cuales 5.540 están destinados exclusivamente a educación primaria. En general los supervisores en México están clasificados de la siguiente manera:

“Inspectora de los CENDIS (Centros de Desarrollo Infantil), inspectora de jardín de niños, jefa de sector de preescolar, inspector de primaria, jefe de sector de educación primaria, inspector de educación indígena en preescolar, jefe de zonas de educación indígena en preescolar, inspector de educación indígena en primaria, jefe de zonas de educación indígena en primaria, inspector general de secundaria, inspector de zona maestro de telesecundaria, inspector normalista de educación física, supervisor de educación especial, inspector de educación básica para adultos, inspector de misiones culturales, inspector de internado de primaria, supervisor de CAPEP, supervisor técnico de CAPEP por especialidad (estimulación múltiple, terapia del lenguaje y problemas psicomotores). Además, en el nivel secundaria existen 14 modalidades de jefes de enseñanza o de materia (español, matemáticas, biología, física y química, historia, civismo, geografía, ciencias sociales, ciencias naturales, lengua extranjera en inglés, lengua extranjera en francés, educación artística, educación tecnológica, y orientación vocacional u orientación educativa), quienes normativamente cumplen funciones de supervisión y de apoyo académico, aunque formalmente no son considerados supervisores”. ⁽⁵⁴⁾

Para dar un ejemplo se presenta el cuadro aportado por Castillo (2010) págs. 64 y 65, sobre el Estado de Veracruz:

⁵³ IBID pág. 53

⁵⁴ IBID pág. 24

Tabla 1. Personal que ejerce SIVE en el Estado de Veracruz México.

“Tabla 7. Jefes de Sector y Supervisores por nivel educativo y número de escuelas.”

NIVEL	JEFES DE SECTOR		SUPERVISORES ESCOLARES						TOT AL
	Federa l	Total	Fede ral	Núm. Esc.	Estatad	Núm.Es cuelas.	Tot al	Núm. Esc.	
Preescolar	41	41	157	3346	13 Específicos 38 Mixtos	1325 649			
Primaria	30	30	275	4001	77a	3523	352		382
Educ. Indígena	12	12	68 b	2222			68	2222	80
S. General	8	8	33	397			33	397	41
S. Técnica	6	6	19	212			19	212	25
Telesecundaria	21	21	81	1569					
Sec. Estatal					12c	330	93	1899	114
Especial	5	5	19	137	7 d	65	26	202	31
Subtotal	121	121	652	11,658	109	5,702	761	17,360	88

Fuente Secretaría de Educación del Estado de Veracruz año 2005. Archivos estadísticos e información proporcionada por personal representante de los niveles de educación básica.

a 38 Supervisores de esta modalidad atienden escuelas primarias y preescolares.

b La totalidad de estos supervisores atienden escuelas de educación inicial, preescolar y primaria.

c Los supervisores de esta modalidad atienden secundarias generales, técnicas y telesecundarias.

d los supervisores de esta modalidad atienden escuelas de bachillerato, secundarias, primarias y preescolares”.

Al considerar que son en total 121 jefes de sector federalizados, más 652 supervisores federalizados, más 109 supervisores estatales, para un total de 882 empleados oficiales ejerciendo funciones relacionadas con supervisión, inspección y vigilancia para 17.360 escuelas, se obtiene como resultado una relación escuelas / supervisor de 19,7. Es importante tener en cuenta que Castillo A. Reinaldo no hace referencia a la existencia de los supervisores de áreas del conocimiento en este Estado, mencionados, en términos generales por Calvo B, Zorrilla M y otros.

4.1.4 Estrategias, proceso y metodología. En el art 22 de la Ley General de Educación se dispone que en “las actividades de supervisión las autoridades educativas darán preferencia, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente”. Esta es la política general en la materia y se asume que los Estados deben seguir y acatar su orientación.

El artículo 58 de la misma Ley, dispone que las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos.

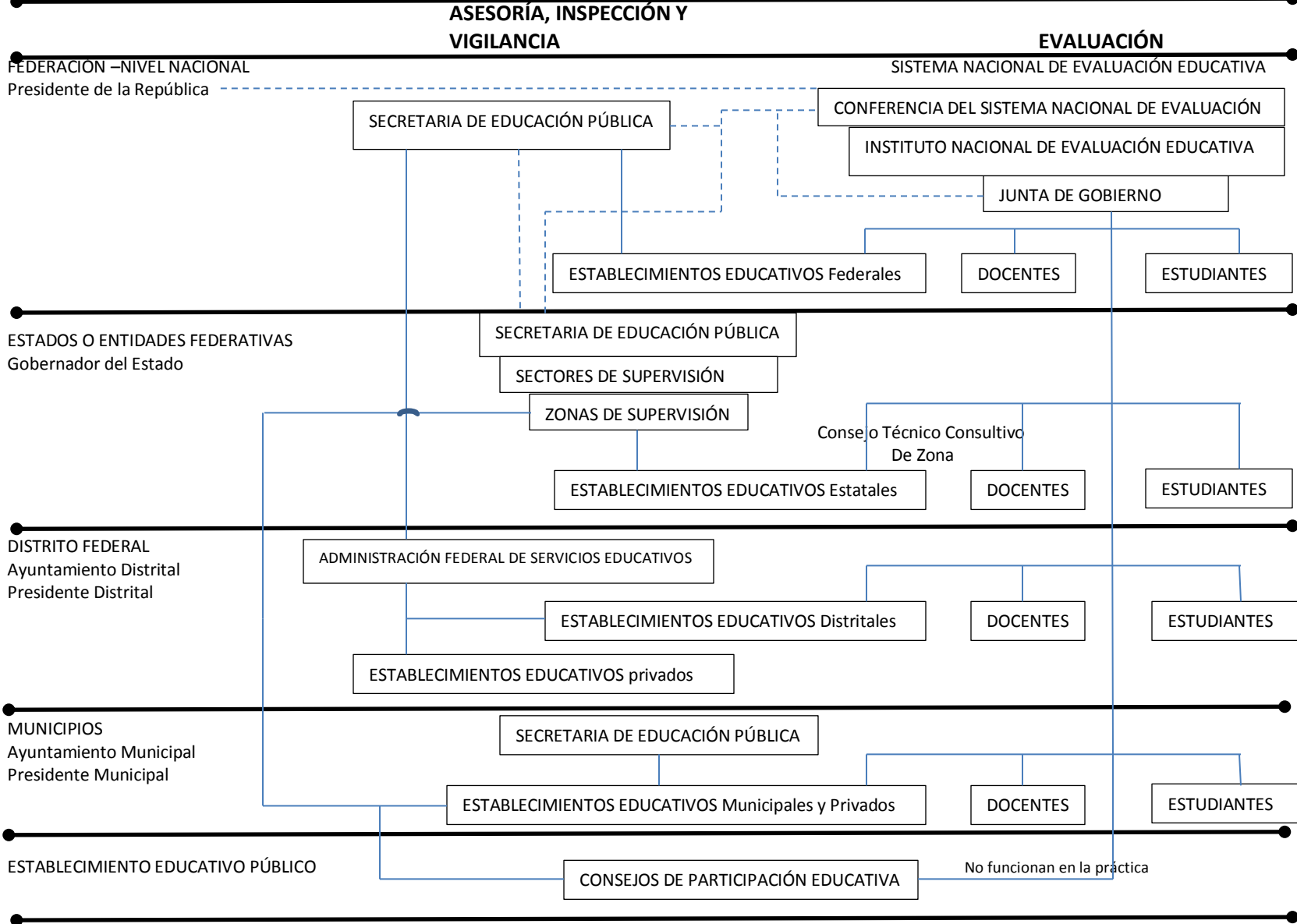
Para realizar una visita de inspección deberá mostrarse la orden correspondiente expedida por la autoridad competente. La visita se realizará en el lugar, fecha y sobre los asuntos específicos señalados en dicha orden. El encargado de la visita deberá identificarse adecuadamente.

Desahogada la visita, se suscribirá el acta correspondiente por quienes hayan intervenido y por dos testigos. En su caso, se hará constar en dicha acta la negativa del visitado de suscribirla sin que esa negativa afecte su validez. Un ejemplar del acta se pondrá a disposición del visitado.

Los particulares podrán presentar a las autoridades educativas documentación relacionada con la visita dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la inspección.

No obstante, en la práctica ocurre un sinnúmero de maneras de aplicar y de interpretar las normas federales vigentes.

Gráfica 2. Diagrama general de la SIVE en México



4.2 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN CHILE

Es un país con un área continental de 756.096 Km² y 16,6 millones de habitantes, con lo cual presenta una densidad poblacional aproximada de 22 habitantes por Km².

Chile, constitucionalmente, se declara una República Unitaria descentralizada o desconcentrada, según el caso, cuya división política territorial de mayor a menor es: región, provincia y comuna. Si bien estos últimos, territorialmente se denominan comunas, administrativamente reciben el nombre de municipalidades o de municipios. ⁽⁵⁵⁾

Las regiones, las provincias y las comunas son regentadas por intendentes, gobernadores y alcaldes, respectivamente. El Presidente de la República nombra a los intendentes y a los gobernadores; los alcaldes son elegidos por voto popular. Según el artículo 111 Constitucional, los intendentes ejercen sus funciones con subordinación a las leyes y al Presidente. Por otra parte, el artículo 116 dispone que las gobernaciones tengan el carácter de órganos desconcentrados de los intendentes. De acuerdo con la teoría de la administración pública hay desconcentración administrativa del nivel nacional a las regiones y provincias, mientras que respecto a las comunas existe descentralización política y administrativa territorial.

En este sentido, la Constitución les otorga a las municipalidades el carácter de corporaciones autónomas de derecho público y la Ley Orgánica constitucional de Municipalidades o Ley 18695 de 2006, las faculta para prestar el servicio público educativo de carácter estatal y para administrar los establecimientos educativos públicos que se encuentran en su jurisdicción. ⁽⁵⁶⁾ Al respecto la Constitución Política, en el último inciso del artículo 118, establece que la “ley determinará la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia”. Aunque recientemente la prensa chilena informó de la presentación de un proyecto de ley para desmunicipalizar la educación, por parte del actual Gobierno nacional. ⁽⁵⁷⁾

⁵⁵ Constitución Política de Chile actualizada a 2014 http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302file:///C:/Users/usuairo/Downloads/DTO-100_22-SEP-2005.pdf

⁵⁶ Según versión decreto con Fuerza de Ley No. 1 de 2006, Ministerio del Interior, con vigencia 01 – 04 – 2014
<http://leychile.cl>

⁵⁷ <http://www.eldinamo.cl/2014/03/13/presidenta-bachelet-anuncio-proyecto-para-desmunicipalizar-la-educacion-escolar/>

El artículo 116 de la Constitución Política establece que a los intendentes y a los gobernadores les corresponde la supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que existen en su territorio.

4.2.1 Estructura General. La estructura general de la supervisión, inspección y vigilancia de la educación en Chile experimentó un cambio radical, aún no referenciado en la documentación internacional sobre la materia, pues con la expedición de la Ley 20529 de 2011 se crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización. Para mayor explicación sobre la trascendencia de esta norma es conveniente transcribir completamente los incisos 2, 3 y 4 del artículo 2º:

“El Sistema comprenderá, entre otros, procesos de autoevaluación, evaluación externa, inspección, pruebas externas de carácter censal y, cuando corresponda, apoyo técnico pedagógico en la elaboración e implementación de planes de mejora educativa a nivel de establecimientos que permitan desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades”.

“El Sistema contemplará, además, la rendición de cuentas de los diversos actores e instituciones del sistema escolar y, en particular, de los establecimientos educacionales”.

“Asimismo, incluirá las consecuencias jurídicas que se deriven de la aplicación de los instrumentos a que se refieren los incisos anteriores y el régimen de sanciones que indica la ley”.⁽⁵⁸⁾

Con estos fines, la Ley 20529 de 2011 crea la Superintendencia de Educación Escolar y la Agencia de Calidad de la Educación, como organismos descentralizados del nivel nacional, vinculados al Ministerio de Educación, con la capacidad de crear organismos representativos en los diferentes niveles de la administración territorial⁽⁵⁹⁾. Con esta acción el Estado de Chile logra distinguir, en un todo, la parte que se encarga de la evaluación de estudiantes y de establecimientos educativos, de aquella cuyo objeto es el control y de la que se especializa en el apoyo técnico-pedagógico, pues esta última queda en cabeza del Ministerio de Educación y de sus organismos desconcentrados.

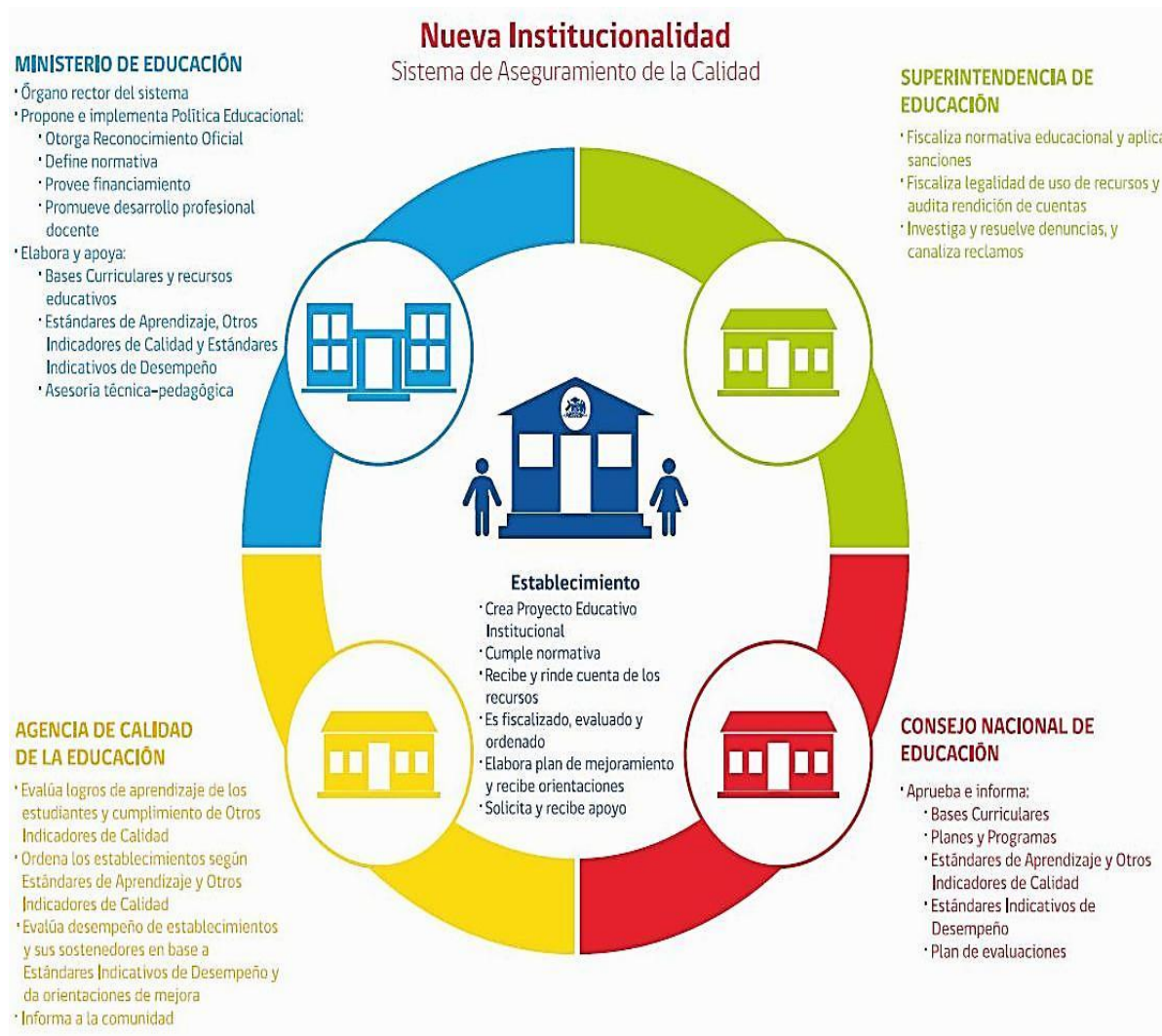
La Superintendencia ejerce sus funciones en el nivel regional a través de las direcciones regionales que se crearon para este fin y la Agencia cuenta con oficinas de macroregiones, según disposición del Decreto con fuerza de ley No. 5 de 2012 del Ministerio de Educación.

La Agencia de Calidad de la Educación aporta en su página WEB la siguiente visión gráfica de la nueva institucionalidad educativa en Chile:

⁵⁸ Ley 20529 del 7 de agosto de 2011 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, básica y Media y su fiscalización
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635&idVersion=2011-08-27>

⁵⁹ No obstante, estos organismos se encontraban previstos en la Ley General de Educación desde el 2009.

Gráfica 3. Representación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad Educativa en Chile



El Ministerio de Educación, tiene el carácter de Secretaría de Estado, en cuya estructura orgánica se encuentra la Subsecretaría de Educación, la cual está conformada, entre otras, por la División de Educación General, que, a su vez, contiene a la Unidad de Apoyo Técnico Pedagógico a los Establecimientos Educativos Subvencionados.

Este Ministerio regula de manera desconcentrada el sistema educativo de Chile en las regiones, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación

denominadas abreviadamente SEREMI ⁽⁶⁰⁾. Para la designación de estos secretarios regionales, el Intendente presenta una terna, de la cual, el Presidente de la República, previa consulta al Ministro, hace el nombramiento. De aquí que la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional No. 19175, en su artículo 62, establece que los secretarios regionales son colaboradores directos del respectivo intendente y a este subordinados en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias de competencia del gobierno regional. ⁽⁶¹⁾

Dentro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación les corresponde a las SEREMI “normar y supervisar el apoyo pedagógico que se preste, cuando corresponda, en los establecimientos ubicados en su territorio jurisdiccional, cautelando el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales. Les corresponderán, además, todas las funciones y atribuciones que las normas legales les otorgan, especialmente en materias técnico-pedagógicas y las vinculadas a la inspección del pago de las subvenciones...”. ⁽⁶²⁾

Las SEREMI desconcentran su acción mediante Departamentos Provinciales a cargo de un Jefe de Departamento Provincial, que de acuerdo con la Ley y dentro del mismo Sistema de Aseguramiento de la Calidad, están encargados de coordinar el apoyo técnico pedagógico que se preste en los establecimientos educacionales subvencionados (públicos y privados que reciben recursos del Estado ⁽⁶³⁾ y de los acogidos al Decreto Ley N° 3166 de 1990, en su jurisdicción.

⁶⁰ Reestructuración del Ministerio de Educación de Chile Ley 18956

<http://www.leychile.cl/Consulta/exportarLista?selectNorma=30325.1990-03-08.0.0>

Supervisión Educacional en Chile experiencias públicas y privadas lecciones aprendidas

<http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Gonzalo%20Munoz/Supervision-Educacional-en-Chile-Experiencias-Publicas-y-Privadas-Lecciones-y-Aprendizajes.pdf>

Informe Final de Evaluación al Programa de Supervisión de establecimientos educativos subvencionados.

http://www.dipres.gob.cl/574/articles-31637_doc_pdf.pdf

⁶¹ Según versión del Decreto con fuerza de ley 1 de 2005 del 19 de junio de 2013, del Ministerio del Interior, con vigencia 09 – 10 - 2014.

⁶² Artículo 15 de la Ley 18956 de 1990 versión del 27-08-2011, por el cual se reestructura el Ministerio de Educación.

⁶³ Ver inciso 4 del artículo 4º de la Ley General de Educación: “El sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos”. <http://www.leychile.cl>

(64) (Este Decreto se refiere a instituciones de educación técnico profesional, entregadas a las provincias, por parte de la Nación).

Los supervisores se encuentran adscritos a estos departamentos provinciales y, después de la reforma, solamente desarrollan el apoyo y asesoría a los establecimientos educativos que el Ministerio de Educación define atender directamente.

El Ministerio también atiende las necesidades de apoyo y asesoría a los sostenedores y a los establecimientos educativos a través de personas o entidades públicas o privadas que se inscriben en un registro especial que lleva el mismo ministerio y a los que les exigen el cumplimiento de determinados parámetros, indicadores y condiciones. Estas organizaciones se denominan Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo Externo. ⁽⁶⁵⁾

El apoyo técnico pedagógico que se brinda con recursos del Estado está direccionado a mejorar el desempeño de los establecimientos educativos subvencionados con mayores debilidades, según lo reporte la Agencia de la Calidad de la Educación. No se encontraron datos recientes sobre este aspecto para este estudio, pero se considera que la situación a 2006 puede ser un buen ejemplo de la dimensión del trabajo encomendado:

“La población objetivo de este componente está constituida por los establecimientos subvencionados focalizados (sin microcentros rurales), los que el año 2006 alcanzaba a 1.764 establecimientos (1.328 escuelas y 436 liceos, correspondiente a 976.238 alumnos). El año 2006, la población objetivo corresponde al 15% del total de establecimientos educacionales subvencionados del país y al 29% de la matrícula de establecimientos subvencionados. El número de liceos focalizados el año 2007 asciende a 735 liceos”. ⁽⁶⁶⁾

⁶⁴ Artículo 16 la Ley 18956 de 1990 versión del 27-08-2011, por el cual se reestructura el Ministerio de Educación.

Tener en cuenta también: Inciso 4 del art 4º de la Ley General de Educación o Ley 20370, según versión del Decreto Ley No 2, versión del 25 – 04 – 2013, vigencia 25 – 04 2013

⁶⁵ Numeral 3 del artículo 7º y literal d) del art 18 de la Ley 18956 de 1990 versión del 27-08-2011, por el cual se reestructura el Ministerio de Educación.

⁶⁶ Salas Víctor, Reveco Ofelia y Yacometti Ornella, “Informe Final de Evaluación: Programa de Supervisión de establecimientos educativos subvencionados, Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación, 2007, pág. 2.

A nivel de comunas, las municipalidades cuentan con secretarios municipales como asesores inmediatos del alcalde, y, en calidad de **sostenedores**, existen las unidades de servicios de educación o departamentos de administración educacional o corporaciones educacionales encargadas de la prestación del servicio y de la administración de los establecimientos educativos de su propiedad.⁽⁶⁷⁾

Las jefaturas de estos organismos cumplen funciones de ejecución y de **seguimiento** de los establecimientos educativos y de sus directores. Este seguimiento es exhaustivo para el caso de los directores, pues el nombramiento en estos cargos es a 5 años y su permanencia depende del cumplimiento de un convenio de desempeño.⁽⁶⁸⁾

Finalmente, los directores de los establecimientos educativos de propiedad de las municipalidades tienen la opción de contar con los cargos de subdirector, inspector general y jefe técnico, los cuales son de su absoluta confianza y de su libre nombramiento y remoción. Estos cargos cumplen funciones de supervisión y control interno de lo pedagógico, financiero y administrativo.

4.2.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado. Del punto anterior, se concluye que en Chile la supervisión, inspección y vigilancia de la educación es una competencia exclusiva del nivel nacional que la ejerce mediante descentralización administrativa, la cual a su vez se desconcentra a nivel de regiones y de provincias, sobre los establecimientos educativos y demás actores del sistema educativo.

La evaluación de los establecimientos educativos y de los sostenedores es competencia de la Agencia de Calidad de la Educación. La inspección y vigilancia es responsabilidad exclusiva de la Superintendencia de Educación Escolar y el apoyo y asesoría a los establecimientos educativos se encuentra a cargo del Ministerio de Educación, el cual puede hacer este apoyo de manera directa o a través de personas o entidades públicas o privadas debidamente registradas.

⁶⁷ Literal a) del artículo 46 de la Ley General de Educación: “Serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación. El sostenedor será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional”.

⁶⁸ Artículo 33 de la Ley 19070 o estatuto de los Profesionales de la Educación, según Decreto con Fuerza de Ley 1º promulgado en 1996 y publicado en 1997, última versión 01-05-2011. Igualmente, es importante aclarar que los Jefes de Departamentos de Administración Educacional, los cuales actúan como organismos sostenedores, también son sujetos de un convenio de desempeño con la misma rigurosidad que se aplica a los directores de establecimientos.

Estas competencias se encuentran establecidas en la Ley 20529 del 7 de agosto de 2011 Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, básica y Media y su fiscalización, de la siguiente manera:

- Agencia de Calidad de la Educación: Artículo 10.- El objeto de la Agencia será evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas.

Con este fin, ha definido cinco Macrozonas (MZ) establecidas así: MZ Norte, MZ Centro Norte, MZ Centro Sur, MZ Sur, MZ Austral.

- Superintendencia de Educación Escolar. Artículo 48.- El objeto de la Superintendencia será fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante "la normativa educacional". Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal y, respecto de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, fiscalizará la referida legalidad sólo en caso de denuncia. Además, proporcionará información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda.

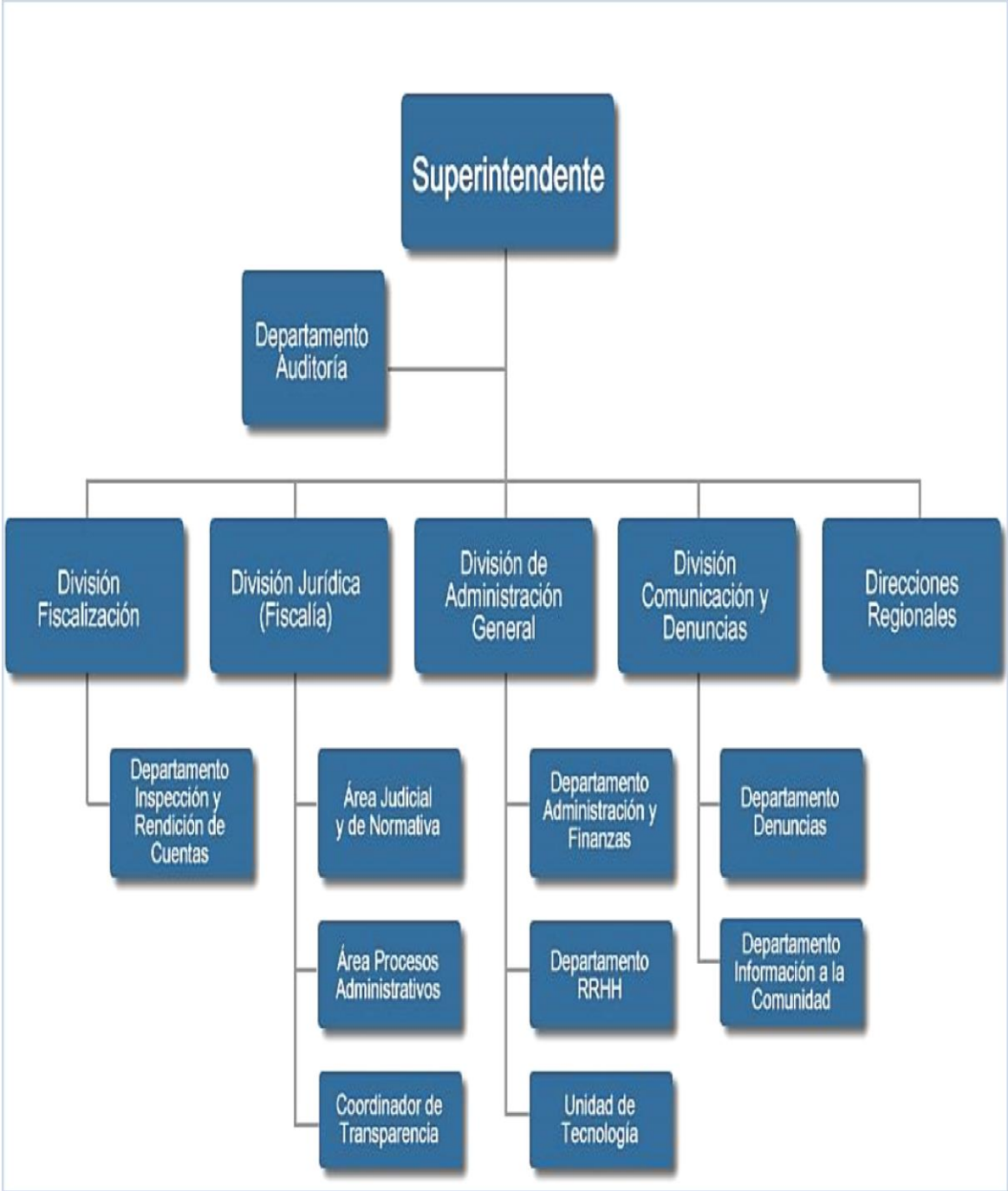
- Ministerio de Educación de Chile (Mineduc). Artículo 27.- El Ministerio de Educación, de acuerdo con la definición anual de la Ley de Presupuestos, prestará apoyo técnico pedagógico directamente o por intermedio de una persona o entidad del Registro creado para estos efectos, sin perjuicio de lo señalado en el inciso tercero del artículo 2º de la ley Nº 18.956.

Continúa el mismo artículo: Los sostenedores de los establecimientos educacionales podrán solicitar dicho apoyo técnico pedagógico para la elaboración e implementación de su plan de mejoramiento educativo. En caso de solicitar dicho apoyo, lo requerirán a su elección al Ministerio de Educación o a una persona o entidad del Registro Público de Personas o de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo del Ministerio de Educación, sin que ello signifique una alteración de las condiciones en que el Ministerio de Educación se relaciona con los sostenedores en el ejercicio de sus demás funciones.

Agrega en el siguiente inciso: Con todo, cuando así lo soliciten sostenedores que sean municipalidades, corporaciones municipales u otros entes creados por ley o que reciben aporte del Estado, el Ministerio de Educación brindará este apoyo directamente.

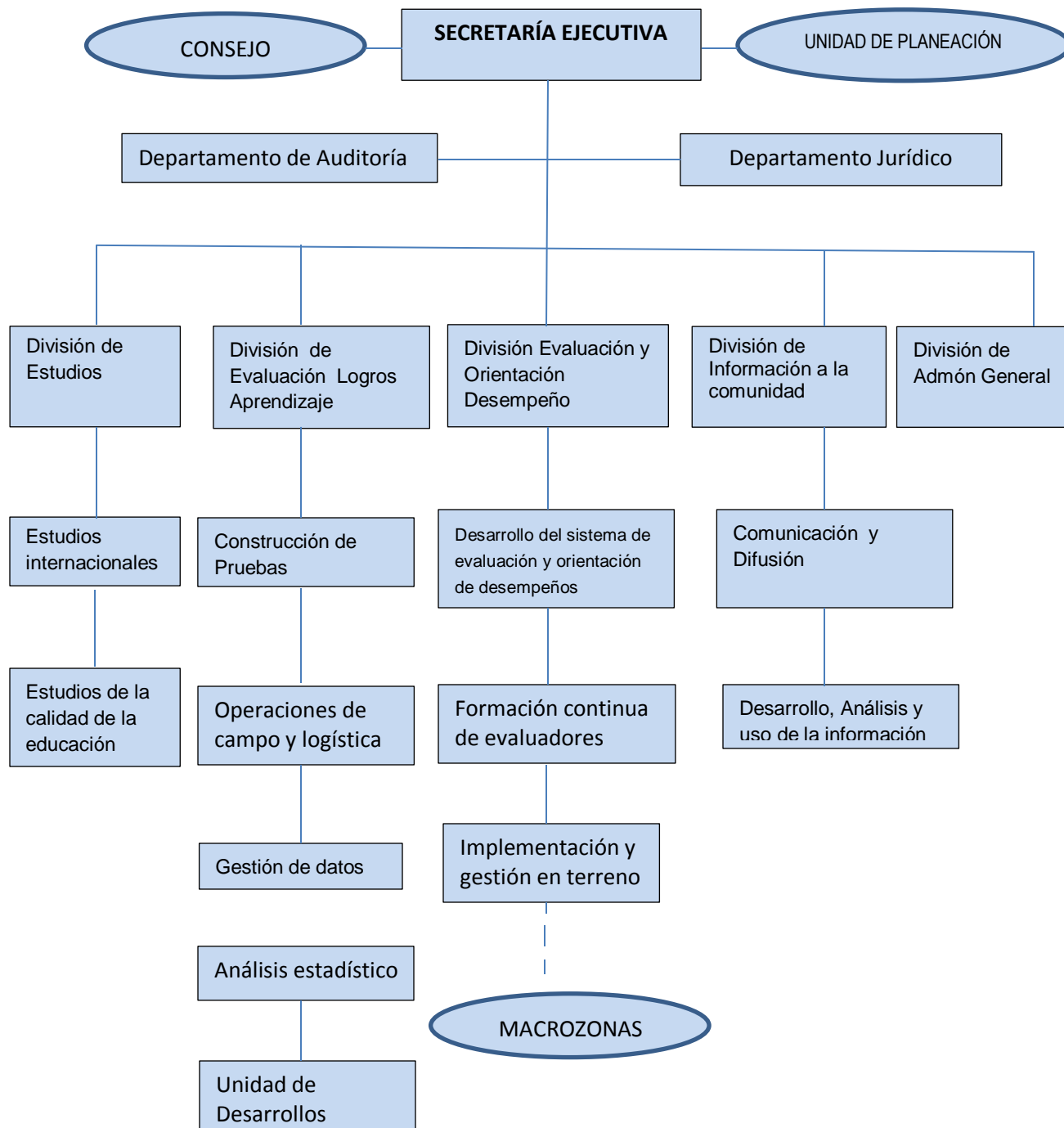
Finalmente dispone: El apoyo brindado por el Ministerio de Educación deberá tener especial focalización en aquellos establecimientos ordenados en las categorías c) y d) del artículo 17 (*se refiere a los Establecimientos Educacionales de Desempeño Medio-Bajo y a los de Desempeño Insuficiente*), en aquellos sectores geográficos en donde exista menor disponibilidad de apoyo técnico pedagógico, y en los establecimientos públicos y gratuitos.

Gráfica 4. Estructura Orgánica de la Superintendencia de Educación Escolar en Chile



Fuente: www.supereduc.cl

Gráfica 5. Estructura orgánica de la Agencia de Calidad de la Educación en Chile.



Fuente: <http://www.agenciaeducacion.cl>, actualizada a 15 de enero de 2014

4.2.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar. En la Superintendencia de Educación Escolar se crearon 201 cargos de planta nuevos y fueron traspasados del Ministerio 284 cargos, con lo cual se completaron 485 empleos. De este total 198 ostentan el cargo de fiscalizadores. ⁽⁶⁹⁾

La Agencia de Calidad de la Educación dispone de una planta de personal compuesta por 195 funcionarios, de los cuales no es posible inferir cuántos de ellos son evaluadores. ⁽⁷⁰⁾

Para el caso del personal supervisor a cargo de los departamentos provinciales (DEPROV) de las SEREMI del Ministerio de Educación, Salas y otros reseñan que el “total de supervisores a nivel nacional es de 740 funcionarios. La cantidad de supervisores por DEPROV varía de acuerdo a la cantidad de establecimientos asignados a cada DEPROV y de acuerdo a la focalización establecida en cada uno de los niveles educativos. Por ejemplo, los DEPROV de Ñuble, Concepción, Valdivia y Santiago Norte tienen entre 28 y 42 supervisores; Limarí, Cachapoal y Arauco tienen entre 15 y 25 supervisores; por su parte, los de Huasco, San Antonio, Cauquenes y Palena tienen entre 7 y 10 supervisores. La edad promedio de los supervisores es de 53 años”. ⁽⁷¹⁾

4.2.4 Estrategias, proceso y metodología. *La evaluación y orientación de la Agencia de Calidad de la Educación:* Las visitas constituyen el medio más importante que tiene la Agencia para evaluar y orientar a las instituciones educativas. Su objetivo es promover la mejora continua de la calidad de la educación que ofrecen los establecimientos educativos del país, y “fortalecer sus capacidades de autoevaluación en el quehacer institucional”. ⁽⁷²⁾

Sin embargo, las visitas no se hacen indiscriminadamente a todos los establecimientos educativos, sino solo a aquellos que dependen de los recursos del Estado y que luego de un proceso de ordenación o de clasificación, quedan en las categorías medio-bajo e insuficiente. ⁽⁷³⁾

Los evaluadores tienen especial cuidado en comunicar la fecha de la visita tanto al sostenedor como al establecimiento educativo, y de informar sobre el proceso que

⁶⁹ Decreto con fuerza de ley No. 4 de 2012 del Ministerio de Educación por el cual se fija la planta de personal de la Superintendencia de Educación y Decreto 338 de 2012 del Mineduc que individualiza los cargos traspasados.

⁷⁰ Decreto con fuerza de ley No. 3 de 2012 del Ministerio de Educación por el cual se fija la planta de personal de la Agencia de Calidad de la Educación.

⁷¹ Salas Víctor, Revenco Ofelia y Yacometti Ornella, “Informe Final de Evaluación: Programa de Supervisión de establecimientos educativos subvencionados, Subsecretaría de Educación, Ministerio de Educación, 2007, pág. 3

⁷² En www.agenciaeducacion.cl

⁷³ Las categorías fueron establecidas por la Ley SAC N.°20529 (art. N.°17 y N.° 23). Estas categorías son: Alto, Medio, Medio-Bajo e Insuficiente y determinan la frecuencia de las visitas.

se va a realizar. Las visitas duran dos o tres días y esta información es la base para la entrega de recomendaciones.

La misma Agencia en su página WEB entrega el siguiente esquema para las visitas de evaluación institucional.

Gráfica 6. Esquema de las visitas de evaluación y orientación en Chile



http://www.agenciaeducacion.cl/wp-content/uploads/2013/03/AFICHE_VEO.jpg

EL MINEDUC y el apoyo: El apoyo que ofrece directamente el Ministerio de Educación se concentra en los siguientes programas:

- Plan de apoyo compartido
- Programa de apoyo a la educación rural multigrado.
- Estrategia de apoyo en la gestión del clima y la convivencia escolar.
- Programa de corporalidad y movimiento en el aprendizaje
- Estrategia de apoyo en la elaboración del plan de mejoramiento

Igualmente, el MINEDUC apoya y fomenta la existencia de personas naturales, jurídicas e instituciones de educación superior para que ofrezcan servicios integrales o especializados de apoyo a los establecimientos educativos, previo registro en una base de datos que lleva directamente el Ministerio. Estas personas para poder formar parte de esta base de datos deben pasar por un proceso de revisión y cumplimiento de requisitos y estándares con lo cual, una vez superado, reciben la validación o habilitación.

En la página WEB del Registro Público de Entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, más conocido como Registro ATE, el MINEDUC aporta un concepto sobre esta estrategia en los siguientes términos:

Es un apoyo externo contextualizado, específico y transitorio, enmarcado en la lógica del mejoramiento continuo de los resultados de aprendizajes y sustentabilidad, con foco en la elaboración e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo. Estos servicios son realizados directamente con la comunidad educativa, ya que deben permitir la generación de un trabajo colaborativo con la escuela y la transferencia de conocimientos o habilidades que dejen capacidades instaladas en los beneficiarios directos. ⁽⁷⁴⁾

La Inspección y vigilancia de la Superintendencia de Educación Escolar: Cuenta con dos procesos fundamentales:

- El de fiscalización y
- El de atención de quejas.

Fiscalización: ⁽⁷⁵⁾ De acuerdo con la manera como la propia Superintendencia conceptualiza su rol dentro del sistema, “el proceso de fiscalización se compone de una metodología de fiscalización moderna (planificación, programación, ejecución y seguimiento), y de una estructuración y graduación de las sanciones que se ejecutan en un proceso administrativo.

Objetivos de la Fiscalización:

⁷⁴ http://www.registroate.cl/index_recursos.php?id_portal=249&id_categoria=114&id_seccion=1750 16 de abril de 2014

⁷⁵ Información tomada directamente de la página WEB de la Superintendencia de Educación Escolar: 16 de abril de 2014 http://www.supereduc.cl/index3.php?id_contenido=20741&id_portal=82&id_seccion=4287

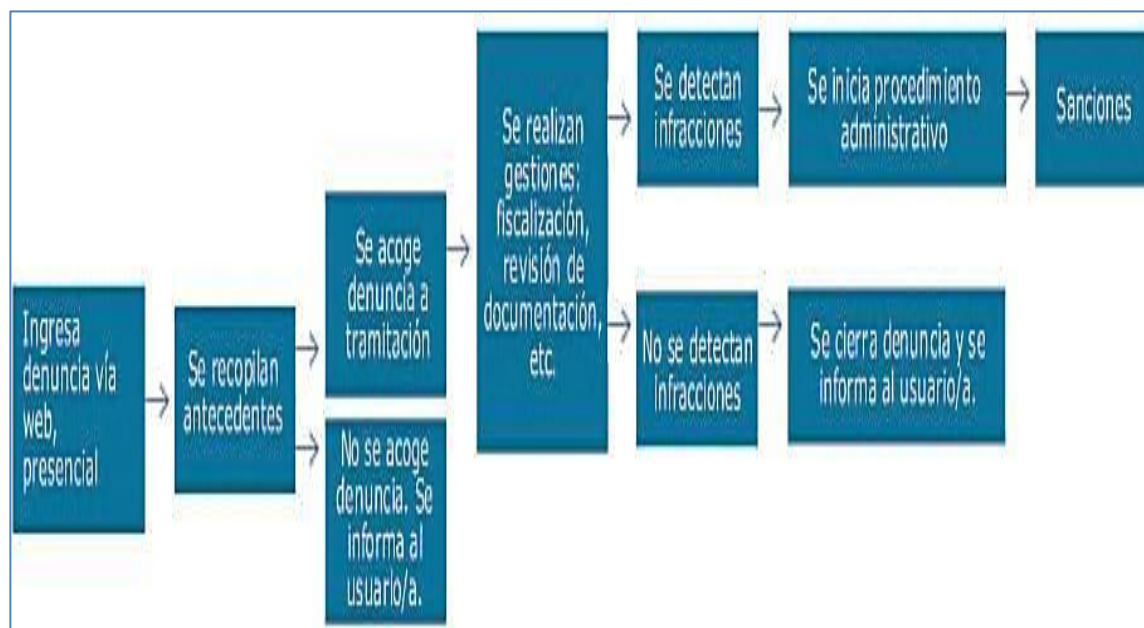
1. Fiscalizar el cumplimiento normativo y procedimental que establece la ley para los establecimientos educacionales subvencionados (*todos aquellos que dependen de los recursos del Estado*), a través de una metodología de auditoría de gestión.
2. Generar y entregar información oportuna para la toma de decisiones tanto de los establecimientos educacionales como de las autoridades provinciales, regionales y nacionales del ministerio.
3. Apoyar la gestión en regiones, mediante personal que desde el nivel central, orientan y controlan la adecuada ejecución de los planes y programas de inspección.
4. Asesorar y capacitar a los establecimientos educacionales para el cumplimiento de estándares educativos.

Gráfica 7. Proceso de fiscalización del servicio educativo en Chile ⁽⁷⁶⁾



⁷⁶ IBID

Gráfica 8. Proceso de tratamiento de una denuncia en el sector educativo en Chile ⁽⁷⁷⁾



Las denuncias las manejaba el MINEDUC y la Superintendencia asumió estas operaciones a partir del 1º de septiembre de 2012. Por lo tanto, desde el 1º de enero de 2012 al 30 de diciembre de 2012 se presentaron las siguientes denuncias: ⁽⁷⁸⁾

Al MINEDUC del 1º de enero al 30 de agosto de 2012	6.915 denuncias.
A la Superintendencia del 1º de septiembre al 30 de diciembre de 2012	5.302 denuncias
Total denuncias año 2012	12.217

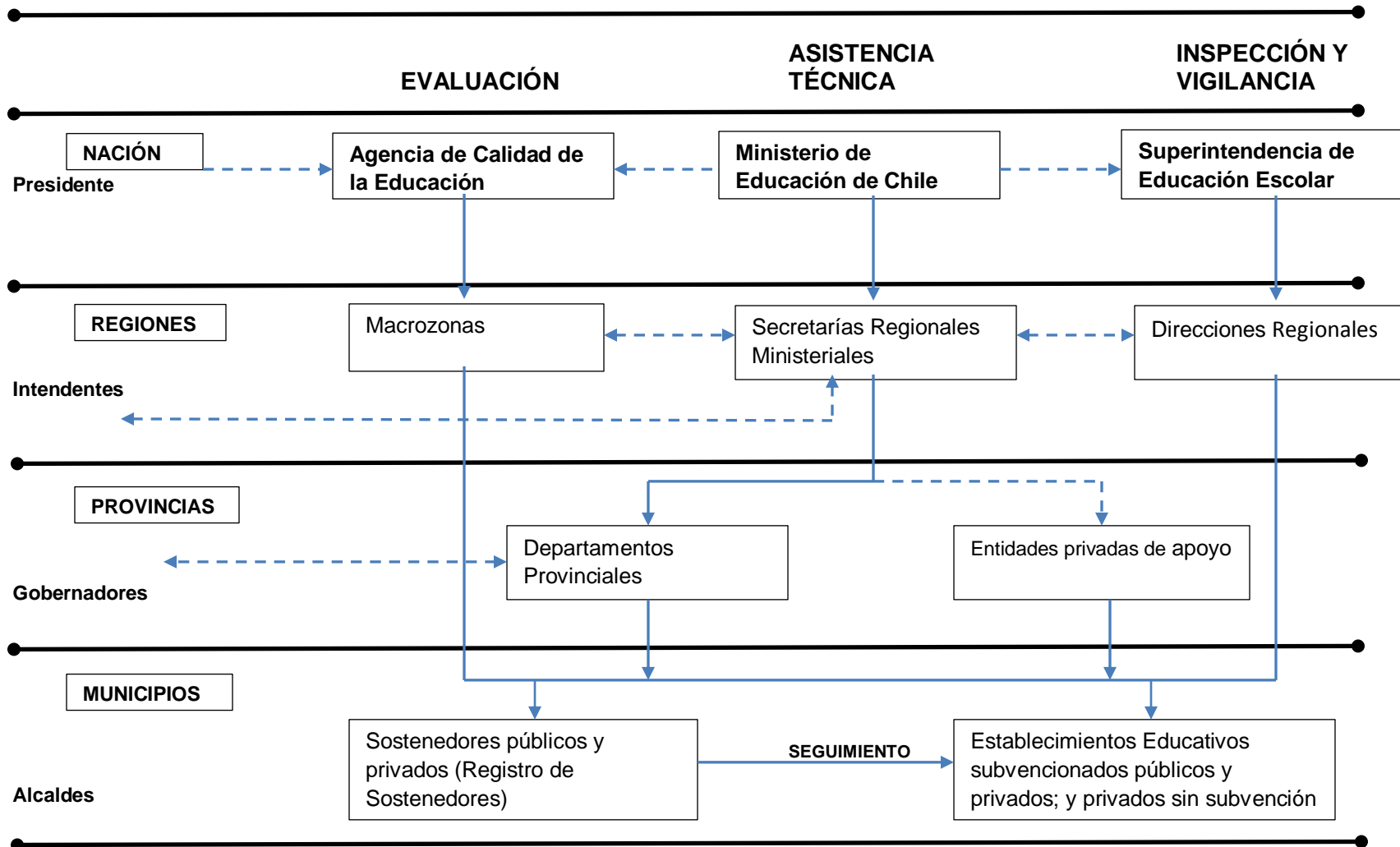
La Superintendencia informa en su página WEB que el 35% de las denuncias son por maltrato a estudiantes; el 20% por negación o cancelación de matrícula y el 9% son por medidas disciplinarias. También registran un 3% por agresiones sexuales.

Entre enero y diciembre de 2013 se presentaron a la Superintendencia 12.435 denuncias: 39% por maltrato a estudiantes, 16% cancelación de matrícula, 8% por medidas disciplinarias y se conserva un 3% para agresiones sexuales.

⁷⁷ IBID

⁷⁸ http://www.supereduc.cl/index.php?id_portal=82 16 de abril de 2014

Gráfica 9. Diagrama general de la SIVE en Chile



4.3 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN FINLANDIA

Es un país de 338.424 Km² y de 5,4 millones de habitantes en 2011, lo cual define aproximadamente 16 habitantes por Km².

Finlandia es una república parlamentaria donde el jefe del estado y comandante de las fuerzas armadas es el presidente de la república y el jefe de gobierno es el primer ministro. ⁽⁷⁹⁾ El poder estatal pertenece al pueblo, pero lo representa el Parlamento. Este organismo es unicameral, ejerce el poder legislativo y toma las decisiones sobre las finanzas del Estado. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República y por el Consejo de Estado, cuyos miembros deben gozar de la confianza del Parlamento. ⁽⁸⁰⁾

Exceptuando algunos asuntos puntuales expresamente definidos en la Constitución Finlandesa, el Presidente toma decisiones únicamente a partir de propuestas que le presenta el Consejo de Estado, aunque puede apartarse de lo señalado por este organismo, de todas maneras el asunto debe ser devuelto al Consejo de Estado para su preparación. La nueva propuesta debe ser tomada por el Presidente como base para su decisión. El Consejo de Estado ejecuta las decisiones del Presidente de la República.

El Consejo de Estado es un organismo constituido por los Ministros de cada ramo de la administración pública Finlandesa y es presidido por el Primer Ministro. El Parlamento elige al Primer Ministro, quien es propuesto para este cargo por el Presidente de la República. En la práctica termina como Primer Ministro el candidato que tenga el apoyo de las mayorías en el Parlamento, sean estas logradas por un solo partido o por una coalición. Los restantes Ministros son nombrados por el Presidente de la República según la propuesta del Primer Ministro elegido. ⁽⁸¹⁾

El Primer Ministro dirige la labor del Consejo de Estado, y tiene a su cargo la coordinación de la preparación y el trámite de los asuntos que corresponden a este organismo. Sin embargo, los asuntos que se tramitan en el Consejo de Estado se preparan en el Ministerio competente. El Consejo de Estado puede tener Comités Ministeriales para la preparación de los asuntos. En cuanto a la división territorial en Finlandia la única unidad reconocida Constitucionalmente es el municipio, sin perjuicio de que la ley establezca otras divisiones.

⁷⁹ Constitución Política de Finlandia

<http://www.finland.cl/public/default.aspx?nodeid=36942&contentlan=9&culture=es-ES>

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/es19990731.pdf>

Primer Ministro Jefe de la Administración Pública

⁸⁰ IBID artículo 3º y 24º.

⁸¹ IBID artículos 60 y 61

Finlandia está dividida territorialmente en municipios, cuya administración debe fundarse en la autonomía de sus habitantes. Los municipios tienen derecho a recaudar impuestos. ⁽⁸²⁾

Actualmente las divisiones territoriales existentes son seis (6) Zonas Geográficas o Agencias Administrativas Estatales, compuestas por 19 Regiones, más la Provincia Autónoma de Aland. Las 19 Regiones son administradas por Consejos Regionales, encargados del desarrollo y la planificación regional.

Cada Región a su vez se subdivide en municipios o municipalidades, de las cuales actualmente existen 336, pero solamente 128 son urbanas o semiurbanas, las restantes son territorios eminentemente rurales.

4.3.1 Sistema Educativo Finlandés: Tal y como se explicó inicialmente, para la descripción de la SIVE según el modelo de Finlandia, es necesario primero presentar los elementos fundamentales de su sistema educativo.

De acuerdo con el Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia, las decisiones sobre educación y, en general, la legislación sobre el sector educativo son de competencia del Parlamento, pero decide sobre la base de propuestas del Gobierno, entendiendo por este al Presidente y al Consejo de Estado – ministerio de Educación y cultura. Este Gobierno es responsable de la ejecución de las políticas educativas y de la política científica. ⁽⁸³⁾

El punto de partida del desarrollo educativo es el plan de educación y de la investigación, que surge cada 4 años y abarca desde la primera infancia hasta la educación de adultos. El Plan 2011 – 2016 se encuentra direccionado hacia el alivio de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Para el cumplimiento de la ejecución de la política educativa, el Ministerio cuenta con la participación de un organismo colegiado de alto nivel denominado Consejo Nacional de Educación y de la Junta de Exámenes de Matriculación y Evaluación de Pruebas y del Consejo de Evaluación de la Educación.

⁸² IBID artículo 121

⁸³ Todo lo relacionado con el Sistema Educativo se encuentra en Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia. 1 de mayo de 2014. www.minedu.fi

Para este trabajo fue reorganizado y reinterpretado para dar cumplimiento a los objetivos planteados. 1 de mayo de 2014

http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutusjaerjestelmae/koulutuksen_hallinto_ja_paaetoeksenteko/?lang=en
2014

En las seis Agencias Administrativas Estatales existen departamentos de educación y cultura que se encargan de armonizar los planes de desarrollo educativo, pero que no administran establecimientos educativos de propiedad del Estado.

Así las cosas, como los niveles nacional y regional no están organizados para administrar o prestar servicios educativos, son los municipios los que asumen estas competencias, incluyendo asignación de fondos, planes de estudio locales y contratación de personal, pero la Nación concurre en la financiación. Los municipios también tienen la facultad de otorgarles mayor o menor autonomía o poder de decisión a los establecimientos educativos (escuelas) de su jurisdicción. Sin embargo, por lo general los directores escolares seleccionan y contratan el personal docente requerido en sus escuelas.

Los establecimientos educativos son los responsables de la organización práctica de la enseñanza en su interior y de la calidad de la educación. No existen reglamentos que determinen el tamaño de los grupos o el número de estudiantes por docente o el número de docentes por grupo; es decir, lo que en Colombia se denominan relaciones técnicas, en Finlandia las escuelas tienen la competencia para definir las y no lo hacen de manera general, sino que son situaciones que obedecen a la necesidad de cada caso particular. Lo que se observa es que el tema de las relaciones técnicas ha dejado de ser relevante en el sistema educativo de Finlandia.

En este sentido, es normal que el Ayuntamiento Municipal le otorgue apoyo financiero a una escuela que así lo solicite para contratar más docentes destinados a acompañar a estudiantes que no han alcanzado los niveles esperados, pues la política de educación inclusiva en Finlandia es una prioridad.⁽⁸⁴⁾

Cada municipalidad decide cómo hace el proceso de empoderamiento de sus escuelas, entregando los aspectos ya mencionados e incluyendo la gestión presupuestal y las adquisiciones.

⁸⁴ Para profundizar más sobre estas particularidades de la escuela finlandesa es útil recurrir a los testimonios de expertos de otros países que han realizado visitas especialmente programadas y organizadas para observar la escuela en acción. Uno de esos testimonios es el de Peña Martínez Rubio Directora del Colegio Gloria Fuentes de la Comunidad Autónoma de Aragón, provincia de Teruel, comarca de Andorra Sierra de Arcos. Visita realizada del 16 al 20 de marzo de 2009, cuyo informe “La cooperación y el trabajo en red para favorecer la igualdad de oportunidades” puede ser consultado en: http://www.colegiogloriafuentes.es/visita_finlandia.htm 1 de mayo de 2014

De acuerdo con Federación de Trabajadores de la Enseñanza FETE – UGT, la concurrencia nacional a la financiación estatal de la educación se basa en un valor por niño atendido o precio unitario de cálculo. ⁽⁸⁵⁾

Los establecimientos educativos de propiedad de los municipios son administrados por juntas administrativas que reciben los recursos sin destinaciones específicas predeterminadas por las autoridades locales o nacionales, es decir, que cada junta decide sobre los gastos o inversiones concretas que se deben hacer.

- Guarderías infantiles: son instituciones que no pretenden introducir al niño en procesos pedagógicos formales, pero sí son exigentes en cuanto a la atención integral del niño en su infancia inicial, el seguimiento y apoyo a su desarrollo cognitivo, sicomotriz y afectivo, pues en Finlandia los niños inician los procesos formales de aprendizaje de la lectoescritura y de las operaciones básicas de matemáticas a partir del año en que cumplen 7 años. Antes de esta edad en Finlandia se considera que el cerebro de los niños no se encuentra suficientemente maduro para estos aprendizajes.

Las guarderías son para niños de cero a cinco años pero no pertenece a la educación obligatoria. Es responsabilidad de las autoridades municipales y de prestadores privados prestar este servicio y su financiamiento se hace, hasta donde sea posible, mediante cuotas de los padres de familia basada en sus propios ingresos y de allí en adelante las municipalidades se encargan de los costos.

Ahora bien, los padres no necesariamente tienen únicamente esta alternativa para el cuidado de sus hijos, pues puede ocurrir que una madre decida permanecer por estos años al cuidado de sus hijos, en cuyo caso el Estado le paga a ella este servicio. Igualmente, una familia puede recurrir a un familiar cercano para dicho cuidado. En todo caso el estado garantiza el pago del servicio, la capacitación y los apoyos necesarios para el adecuado desarrollo del niño.

- Educación preescolar: También llamada educación preprimaria o educación preservicio, es para niños de seis (6) años, gratuita pero tampoco pertenece a los niveles educativos obligatorios. Su plan de estudios es de mínimo 700 horas y se deriva de un currículo básico nacional determinado por la Junta Nacional de Educación, pero las autoridades locales, los prestadores privados y las propias escuelas elaboran sus currículos pertinentes, en el marco del currículo nacional.

⁸⁵ Federación de Trabajadores de la Enseñanza FETE - UGT “Sistemas Educativos de Alemania y Finlandia, Resumen”, Gabinete Técnico, abril de 2013. XVI Congreso Federal “La Educación garantiza para la igualdad de oportunidades, Madrid 24, 25 y 26 de mayo de 2013, 22 páginas, pág. 13. En <http://gdc.feteugt.es/cuteeditornet/imagenes/2013/Gabinete%20T%C3%A9cnico/GABSistemas%20Alemania%20Finlandia.pdf> 5 de mayo de 2014

- Educación básica: Este nivel educativo es gratuito y obligatorio para todos los niños en Finlandia e inicia el año en que el estudiante cumple los siete (7) años y termina a los 17 años. Del grado uno (1) al seis (6) lo que se conoce en Colombia como educación primaria y los estudiantes tienen derecho a un profesor del grupo, el docente de música, el de idioma extranjero y el de educación física. De grado siete (7) a nueve (9) cuentan con un docente para cada asignatura y el manejo del currículo es igual que el de la educación preescolar, es decir uno básico nacional, pero cada municipio y cada escuela desarrolla uno pertinente.

La mayoría de las instituciones que imparten educación básica son sostenidas por las autoridades locales y los proveedores privados son por lo general a cargo de confesiones religiosas y de asociaciones alrededor de un idioma, pero siguen el mismo currículo nacional.

Los alumnos más jóvenes de la educación básica, o sea primero y segundo, participan voluntariamente de actividades recreativas, artísticas, culturales y sociales adicionales extracurriculares organizadas antes o después de la jornada escolar y financiadas por las autoridades locales. Entre otras se observan los deportes, habilidades prácticas, expresión oral o pictórica, música, orientación de tareas, clubes escolares o profundización en las diferentes áreas del currículo.

El Gobierno Nacional participa en el financiamiento de estas actividades y la Junta Nacional de Educación las reglamenta con objetivos y contenidos básicos.

Por otra parte, a cambio de actividades extracurriculares en la mañana o en la tarde, el estudiante de manera voluntaria puede escoger cursar educación artística extracurricular en 88 instituciones de música y 41 escuelas de otras artes. En estos institutos los proveedores particulares cobran derechos académicos moderados.

- Educación secundaria superior: Está compuesto por tres grados anuales y va dirigido a jóvenes desde los 16 a los 19 años. Este nivel tiene dos formas uno de educación general que prepara para el ingreso inmediato a la universidad y otro de educación profesional que prepara para la vida laboral o para el ingreso a la universidad.

Al final de la educación secundaria superior el Estado hace una prueba denominada examen de matriculación que es utilizada como uno de los requisitos que tienen las instituciones de educación superior para el ingreso a la educación terciaria. Esta prueba no cuenta con un organismo centralizado para comprobar o verificar los resultados individuales ni para promediar resultados de los niños y clasificar con esto los establecimientos educativos.

La mayoría de las escuelas de educación secundaria superior están a cargo de autoridades locales, pero también existen de propiedad de asociaciones de

municipios y organismos privados, previamente autorizados por el Ministerio de Educación y Cultura.

4.3.2 Estructura General de la SIVE: Actualmente el sistema educativo finlandés mantiene cuatro líneas de SIVE claramente delimitadas, así:

- Evaluaciones nacionales de aprendizaje,
- Evaluaciones institucionales externas,
- Evaluaciones institucionales internas o autoevaluaciones, y
- Fiscalización y control administrativo y financiero

El funcionamiento de la evaluación se basa en el Reglamento de Evaluación de la Educación expedido por el Consejo de Estado.

Hasta el 2013 la estructura funcionaba de la siguiente manera: El Ministerio de Educación y cultura reglamenta cada año un Plan Nacional de Evaluación, el cual, hasta el 2013, era estructurado y diseñado con la participación y orientación del Consejo Nacional de Educación, el Consejo de Evaluación de la Educación, el Consejo de Evaluación de la Educación Superior y otras organizaciones de evaluación educativa tales como las organizadas por cada universidad ⁽⁸⁶⁾. Este Plan contempla dos tipos de actividades:

- Evaluaciones Nacionales de Aprendizaje (ENA)
- Evaluaciones Institucionales Externas (EIE)

El Consejo de Evaluación de la Educación fue creado en el año 2003 y se constituyó como un organismo colegiado de expertos en evaluación educativa, que actuaba dentro del marco de las directrices del Ministerio de Educación y de Cultura de Finlandia. El Ministerio de Educación y de Cultura invitaba a participar en el Consejo de Evaluación durante cuatro años, a un máximo de 14 miembros. En este Consejo estaban representados la administración educativa, los proveedores de educación y formación, el personal de la educación y los estudiantes, así como la vida profesional. ⁽⁸⁷⁾

Los objetivos del Consejo de Evaluación eran:

- Adquirir y analizar los datos de la educación para orientar la formulación de la política y la toma de decisiones a nivel nacional y como base para el desarrollo de la educación.

⁸⁶ En la página WEB del Ministerio de Educación y Cultura de Finlandia www.minedu.fi Se encuentra referencia a que a partir del 2014 la facultad de evaluar se concentrará en el Centro de Evaluación de la Educación.

⁸⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Educación de Finlandia, en <http://www.edev.fi/portal/esittely>

- Adquirir y analizar información sobre la educación y la formación para orientar el desarrollo y la toma de decisiones a nivel local
- Apoyar el desarrollo del personal de la educación y el aprendizaje de los estudiantes.

El Consejo de Evaluación de la Educación de Finlandia tenía como funciones las siguientes.

- Ayudar al Ministerio de Educación y de Cultura, con la evaluación de la educación y a los prestadores educativos en materias relacionadas.
- Organizar cursos de capacitación para los prestadores de educación en la operación de las evaluaciones institucionales externas e internas
- Desarrollar la evaluación externa de la educación.
- Participar en una evaluación internacional de la educación de la OCDE.

A partir de 2014 se crea el CENTRO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, el cual llevará a cabo las más importantes evaluaciones sobre el comportamiento de los resultados del aprendizaje. Igualmente, dará apoyo a los proveedores de formación educativa y hará auditorías a los sistemas de gestión de calidad de las instituciones de educación superior. Todo lo anterior siguiendo el Plan de Evaluación de la Educación expedido por el Ministerio de Educación y de Cultura.

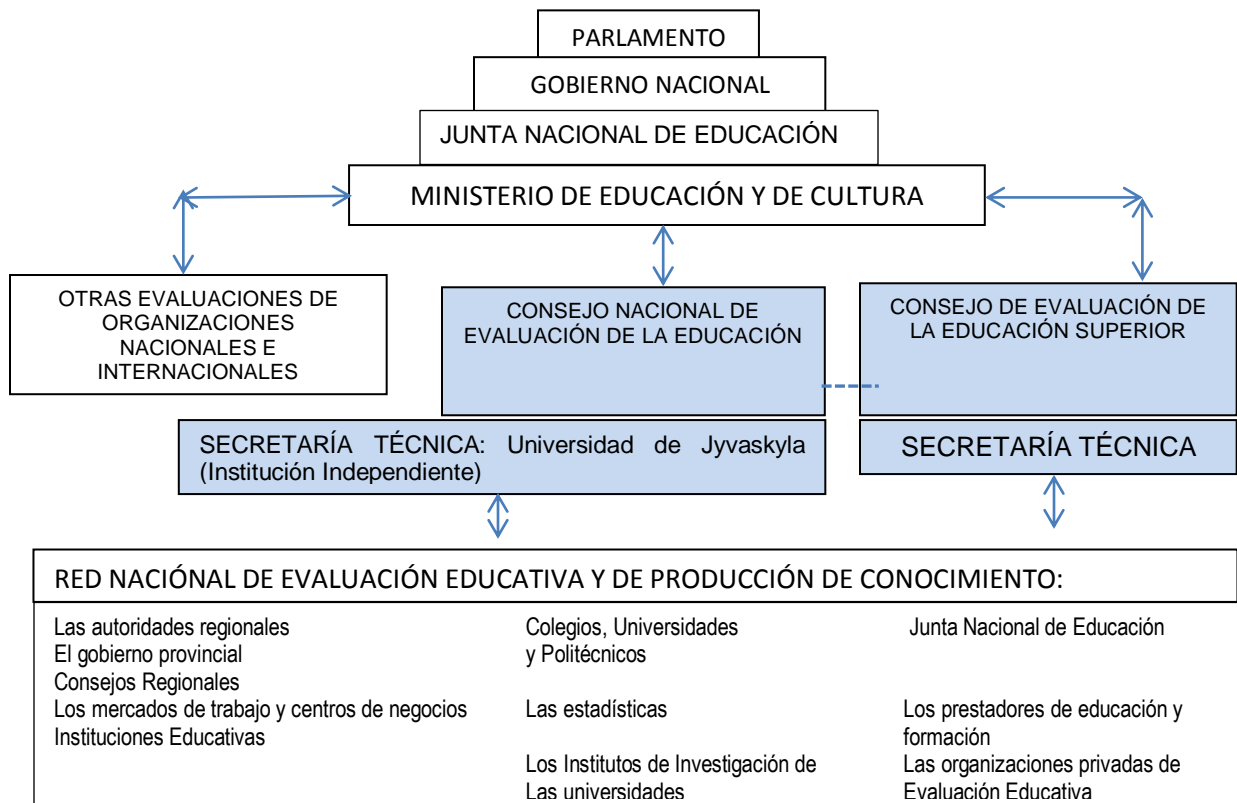
El Centro Nacional de Evaluación de la Educación contará con un Director y un Consejo de Evaluación nombrados por el Gobierno Nacional, este último será el encargado de formular las políticas de evaluación. Igualmente, tendrá una Sala para la Educación Superior y organismos asesores nacionales e internacionales. Las demás dependencias serán creadas por el reglamento interno del Centro.

Las evaluaciones nacionales de aprendizaje: todos los años se evalúa el aprendizaje de matemáticas y de lengua materna y literatura, mediante una prueba aplicada a una muestra representativa de la población estudiantil que se haya priorizado en el mencionado plan de evaluación. Igualmente cada año se define el foco de la evaluación en otras áreas de interés o en temas transversales de los currículos.

Esta evaluación no conduce a la clasificación de estudiantes ni de establecimientos educativos, sino que sus resultados son analizados con relación al contexto del estudiante, como por ejemplo, el origen socioeconómico, la lengua materna, la religión o el género, con el fin de comprender los factores asociados a la calidad educativa y al éxito de los estudiantes y las variaciones en el rendimiento de los estudiantes, enfocados siempre en evaluar la motivación de los estudiantes para el aprendizaje. También les interesa identificar las buenas prácticas que puedan ser compartidas entre todos los establecimientos educativos.

La Evaluación Institucional Externa: Tampoco son censales ni conducen a clasificación de escuelas; es decir, que se hacen por muestras representativas de la región o localidad que se desee evaluar o del tipo de establecimientos educativos que el plan de evaluación haya focalizado, y los resultados se entregan a la respectiva escuela para apoyar sus procesos de mejoramiento continuo.⁸⁸

Gráfica 10. El Sistema Nacional de Evaluación Escolar en Finlandia



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Educación de Finlandia, 1 de mayo de 2014 en <http://www.edev.fi/portal/esittely>
 Nota: los cuadros sombreados son los organismos que darán paso al Centro Nacional de Evaluación de la Educación

4.3.3 Competencias de los diferentes niveles del Estado. El nivel nacional emite el Plan de Evaluación de la Educación, con el cual establece el objetivo y el alcance y focalización de las evaluaciones en el respectivo año. Regiones y zonas del país, niveles educativos, tipos de establecimientos educativos, actores y temas y aspectos puntuales sobre los cuales recae el interés evaluativo en el respectivo año.

⁸⁸ Para mayor detalle sobre la evaluación educativa en Finlandia ver EURYPEDIA (European Encyclopedia on National education Systems) “El Aseguramiento de la Calidad” 1 de mayo de 2014 en https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Quality_Assurance

El nivel regional hace seguimiento de la educación a través de las Agencias Administrativas Estatales Regionales, con especial cuidado en el acceso equitativo a la educación, para cuyo fin monitorean la capacidad de servicio de la red de instituciones educativas y la satisfacción de las necesidades planteadas por la demanda de educación. Por supuesto que este nivel también apoya el acopio de la información requerida para soportar la evaluación nacional. Esta competencia del nivel regional para hacer seguimiento a la educación y para apoyar la evaluación de los servicios educativos se basa en la Ley de la Administración Regional 896 de 2009.

A nivel local o municipal los proveedores o prestadores de formación educativa, incluido el municipio, tienen la obligación de evaluar su servicio educativo y de participar en las evaluaciones externas, según lo establece la legislación educativa. Esta evaluación se hace fundamentalmente respecto a los objetivos educativos del municipio, los cuales deben basarse, necesariamente, en los objetivos educativos establecidos por el Parlamento y el Gobierno Nacional. Esta evaluación también incluye la responsabilidad financiera de las instituciones educativas y el uso de los recursos. ⁽⁸⁹⁾

Cada institución educativa tiene la obligación de aplicar sus propios procesos de autoevaluación, con el fin de medir el grado de cumplimiento de sus propios objetivos, planteados en el marco de los objetivos del respectivo municipio.

4.3.4 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar. La República de Finlandia suprimió en 1990 los supervisores o inspectores educativos al servicio permanente del Estado. Actualmente, no se evidencia la existencia de personal de planta con este perfil y con las funciones que comúnmente les subyace. Por el contrario, las referencias que se encuentran en las páginas WEB de los organismos relacionados con esta competencia, mencionan a asesores, expertos en evaluación, personal administrativo y directivo en el área de planeación educativa, sobre todo en la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Evaluación de la Educación. Este personal se encarga de formular políticas, pensar y desarrollar grandes líneas de evaluación, programas y proyectos.

4.3.5 Estrategias, proceso y metodología: Los proyectos formulados por la cúpula del Sistema Nacional de Evaluación se entregan a firmas especializadas o a grupos de investigadores que son contratados para su aplicación. Por ejemplo,

⁸⁹ ver EURYPEDIA (European Encyclopedia on National education Systems) “El Aseguramiento de la Calidad” 1 de mayo de 2014 en

https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Quality_Assurance

si la cúpula del sistema encuentra que es necesario conocer lo que está sucediendo en el país con la aplicación de los criterios curriculares nacionales, con las especialidades de formación en la educación secundaria superior, si se está cumpliendo con su distribución en horas de clase y si la oferta satisface el derecho a la igualdad de los estudiantes a tener las mismas oportunidades, pues formula un programa de evaluación sobre este aspecto y se lo entrega a un equipo de investigadores para que lo desarrollen. ⁽⁹⁰⁾

Para dar un ejemplo de lo que a Finlandia le interesa en materia de evaluación de la educación, se transcribe un texto extractado de la página WEB de la Secretaría del Consejo de Evaluación de la Educación: ⁽⁹¹⁾

“Los temas principales de la evaluación son los siguientes: 1) La flexibilidad, la aplicación opcional y la realización de las condiciones, 2) los métodos y procedimientos de enseñanza: por ejemplo, la diversidad, el uso de Internet y el aprendizaje a distancia locales, 3) El control, 4) los objetivos de los estudiantes y los objetivos pedagógicos de los docentes, 5) el ambiente educativo, y, 6) los objetivos de la educación secundaria y los desafíos que enfrentamos en el futuro cercano”.

“Los resultados de la evaluación serán utilizados para: 1) los estudios existentes y material de investigación, 2) el cuestionario del estudiante, 3) entrevistas con los maestros y directores”.

Los principios de la evaluación de la educación en Finlandia son:

- Una evaluación única que abarca toda la experiencia educativa del país.
- La independencia.
- La evaluación del desarrollo.
- La planificación.
- La complejidad de los fenómenos y la inclusión.
- Las redes de cooperación.
- La internacionalización.
- La equidad y la transparencia.
- Los procesos de enseñanza-aprendizaje, el aumento de la comprensión.
- La polifonía

⁹⁰ Ver **anexo No. 1** “Evaluación de la funcionalidad del currículo básico nacional y la distribución de las horas de enseñanza en la educación secundaria superior general”. Abstract. Igualmente, a manera de ejemplo se presenta el **Anexo No. 2** “De las metas a la interacción. Evaluación de la pedagogía en la educación básica finlandesa”

⁹¹ Evaluación de la educación secundaria en:

http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=es&prev=/search%3Fq%3Dwww.edev.fi%26es_sm%3D93&rurl=translate.google.com.co&sl=fi&u=http://www.edev.fi/portal/lukio/lukiopedagogiikka&usg=ALKJrhj1oeyWgt5OzZlZlJJDQEfe8h_g0cQ

Otra de las estrategias de evaluación que se utiliza con generosidad en Finlandia es la aplicación de encuestas a prestadores oficiales y privados del servicio, a directores de las instituciones educativas, a docentes, a estudiantes y a padres de familia. ⁽⁹²⁾

Finalmente, es oportuno hacer énfasis en que la evaluación de la educación en Finlandia se basa principalmente en los objetivos educativos del municipio, que deben corresponder a los objetivos nacionales y puede, además de los aspectos arriba señalados, recaer sobre “la accesibilidad de la educación, la responsabilidad financiera de las instituciones educativas y la realización de los objetivos de las políticas municipales en materia de educación y cultura, así como en las diferencias entre las diversas instituciones educativas. A nivel institucional, los objetivos de evaluación incluyen el logro de los objetivos, la realización de reformas pedagógicas y curriculares y el uso de los recursos”. ⁽⁹³⁾

4.4 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA ESCOLAR EN COLOMBIA

Es un país con un área continental de 1.141.748 Km² y 47,8 millones de habitantes, con lo cual presenta una densidad poblacional aproximada de 41,8 habitantes por Km².

Colombia, constitucionalmente, se declara como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esta autonomía de las entidades territoriales se establece para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo cual tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones e, igualmente, participan de las rentas nacionales. (Art 1^o y 287 de la Constitución Política de Colombia) ⁽⁹⁴⁾

A partir del artículo 286 de la mencionada Constitución, en Colombia se reconocen como entidades territoriales las regiones, los departamentos, las provincias, los

⁹² En la siguiente dirección de Internet encuentra un ejemplo de encuesta aplicada a padres para evaluar la calidad de la educación preescolar en Finlandia:
http://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=es&prev=/search%3Fq%3Dwww.edev.fi%26es_sm%3D93&rurl=translate.google.com.co&sl=fi&u=http://www.edev.fi/img/portal/599/Vanhemmille_huoltajille.pdf&usg=ALkJrhjJf9Wip9yMc0pxTLXPcQuxcW_Tdw

⁹³ EURYPEDIA (European Encyclopedia on National education Systems) “El Aseguramiento de la Calidad” 2014 en https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Finland:Quality_Assurance

⁹⁴ Constitución Política de Colombia, en:
http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

distritos, los municipios y los territorios indígenas y, en virtud del artículo 322, el Distrito Capital de Bogotá.

No obstante, hasta el momento en Colombia solamente se encuentran reglamentados por la ley los departamentos, los distritos, el distrito capital y los municipios; las demás entidades territoriales no funcionan en la práctica. Entonces, actualmente Colombia se encuentra dividida administrativamente en 32 departamentos, 5 distritos especiales, 1 distrito capital y 1096 municipios.

El presidente de la república es la suprema autoridad del Estado y del Gobierno Nacional, el cual nombra ministros para cada sector, incluyendo el de educación, en cuya selección no hay intervención directa del Congreso Nacional. El Congreso es la autoridad legislativa del país, aunque en cada departamento, distrito y municipio existe un órgano administrativo colegiado de elección popular, denominados asamblea departamental y concejos distritales o municipales.

Los departamentos son dirigidos por un Gobernador de elección popular y los municipios y distritos, incluida la Capital, son regentados por Alcaldes, también de elección popular.

Esta autonomía política, fiscal, administrativa, presupuestal y patrimonial de las entidades territoriales en Colombia es más cercana a las entidades territoriales de México que a las que se describieron de Chile y Finlandia, con excepción de sus comunas. De hecho en Colombia los gobiernos territoriales son celosos de su autonomía y no aceptan intervenciones del Gobierno Nacional en sus asuntos internos.

Sin embargo, en Colombia el Sistema Educativo tiene una dinámica propia, que surge como resultado de la tensión entre centralización y descentralización territorial y administrativa en una república unitaria, en diferentes momentos de su historia. Baste con afirmar, para los efectos de este trabajo, que la historia de la administración del servicio público de la educación en este país pasa primero por un extenso periodo de centralismo, con un intervalo de desconcentración que ocurre con la creación y funcionamiento de los Fondos Educativos Regionales – FER- ⁽⁹⁵⁾ y, finalmente, deriva hacia la descentralización del sistema educativo

⁹⁵“Los FER fueron creados por el Decreto Extraordinario 3157 de 1968 para manejar de forma separada, de los fondos comunes del Departamento, los dineros para atender la educación”. / “De conformidad con la Ley 43 de 1975 y los Decretos 102 de 1976 y 878 de 1977, los FER son los encargados de **administrar**, descentralizadamente **en nombre de la Nación**, los programas educativos, los institutos docentes, los recursos fiscales y el personal docente y administrativo de los planteles ubicados en su territorio, en las condiciones de la **delegación del gobierno seccional**”. / “Los gobernadores son los representantes legales de los FER (Decreto 124 de 1973, Cláusula Octava) y son los **ejecutores de las decisiones de las Juntas Administradoras de los FER**, las cuales presiden (Ley 29 de 1989, artículo 15). Son además los ordenadores de los gastos autorizados por las Juntas Administradoras de los FER ... La ordenación de gastos con cargo al FER **deberá ser refrendada por el delegado del Ministro**. (Decreto 378 de 1976, Artículo 10)” (Subrayado fuera de texto) Tomado de Ceballos, Maya Elpidio. Legislación Educativa Colombiana, 1989. No hay descentralización si quien administra es una Junta cuyos miembros están integrados por un delegado del Ministro de Educación, quien refrenda los actos del gobernador, y un delegado del Ministro de Hacienda.

que se establece a partir de la Constitución Política de 1991, la Ley 60 de 1993 y se profundiza con la Ley 715 de 2001, pero sin superar el centralismo financiero en cabeza de la Nación, primero con recursos administrados directamente por la Nación y luego con recursos transferidos por la Nación y administrados por las entidades territoriales certificadas, hasta el momento actual.

La Constitución Política de Colombia en el último inciso del artículo 67, establece que: “La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley”.⁹⁶

Este es un elemento claramente diferenciador entre Colombia y los otros países que en este trabajo se analizan, pues mientras que en México, Chile y Finlandia es la misma Constitución Política la que define taxativamente cuáles de sus reparticiones estatales (nación y entidades territoriales) pueden dirigir y administrar servicios educativos, en Colombia, desde la Constitución, queda apenas abierta la posibilidad, pero para que el Congreso de la República, mediante una Ley defina lo pertinente.

Ahora bien, la ley en este país define de manera general cuáles reparticiones territoriales pueden ejercer la facultad de dirigir y administrar la educación, pero lo hace como un proceso de descentralización y remite a un decreto expedido por el Gobierno Nacional que señala los requisitos que deben cumplir las reparticiones estatales para ganarse la autonomía en el manejo del sistema público de la educación preescolar, básica y media y de los recursos que la Nación les transfiere para financiar dicho sistema.

Esta autonomía para el manejo del sistema y de los recursos queda así supeditada a un trámite ante el Ministerio de Educación Nacional o ante los gobiernos departamentales para el caso de los municipios con menos de 100 Mil habitantes, para que la repartición territorial demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos por el decreto reglamentario de la ley de descentralización o, como se denomina constitucionalmente, la Ley Orgánica de Distribución de Competencias.

Hasta la Ley 60 de 1993 la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios administraban la prestación de servicios educativos de preescolar, básica y media. A partir de esta norma la Nación le entregó a los departamentos los establecimientos educativos estatales que administraba y terminó de entregarlos en cumplimiento del mandato de la Ley 715 de 2001. En estos

Desde la teoría de la administración pública este es un esquema que se caracteriza por ser desconcentrado. Son dependencias del poder central destacadas en los niveles subnacionales para administrar en su nombre los asuntos o servicios que siguen siendo propiedad del nivel central, pero de los cuales se han delegado algunas funciones a esos niveles subnacionales. Ver al respecto artículos 8 y 9 de la Ley 489 de 1998.

⁹⁶ Constitución Política de Colombia, en:

http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

momentos en Colombia, la Nación no administra instituciones de estos niveles educativos y tampoco lo hacen los municipios no certificados.

Por lo tanto, en Colombia los sostenedores públicos de establecimientos educativos de preescolar, básica y media facultados por la Ley y certificados para la dirección y administración autónoma del sistema público educativo en su jurisdicción y en estos niveles son los 32 departamentos, los 5 distritos, el Distrito Capital de Bogotá y 56 municipios certificados, para un total de 94 entidades. Bajo la tutela de estas entidades territoriales certificadas se encuentran las instituciones escolares de carácter privado que funcionan en sus respectivas jurisdicciones, pues estas entidades son las que les expiden las licencias de funcionamiento o autorizaciones para que puedan impartir educación.

Al existir distritos y municipios certificados para el manejo autónomo de la educación, significa que la Nación y los departamentos tuvieron que entregarles los establecimientos educativos de su propiedad que funcionaban en sus jurisdicciones.

Dentro de los procesos de descentralización queda explícito que así como se le reconoce a la entidad territorial su capacidad para administrar y dirigir la educación, igualmente, al perder dicha capacidad o al incurrir en determinadas conductas, acciones o situaciones, puede llegar a perder la certificación y pasará a ser administrado temporalmente por el Ministerio de Educación Nacional, en el caso de los departamentos y Distrito Capital o por el respectivo departamento para los municipios certificados y demás distritos. ⁽⁹⁷⁾

Como sostenedores de instituciones escolares privadas se encuentran desde personas naturales, hasta firmas empresariales con o sin ánimo de lucro. Dentro de estas últimas se encuentra un importante número de confesiones religiosas, las cuales pueden llegar a ser propietarias de varias instituciones escolares ubicadas en diferentes entidades territoriales certificadas.

4.4.1 Estructura General de la SIVE. La Constitución Política de Colombia en su artículo 67 establece que: “Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. ⁽⁹⁸⁾

⁹⁷ Ver artículos 29 y subsiguientes de la Ley 715 de 2001 y Decreto 028 de 2008

⁹⁸ Constitución Política de Colombia, en:

http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

A partir de este artículo la Constitución Colombiana parece indicar que es la Nación y las entidades territoriales en su calidad de reparticiones estatales, las facultadas a ejercer la suprema inspección y vigilancia y, además, en este planteamiento resalta la misión de la SIVE en su relación con la calidad de la educación y no como el control del cumplimiento de las normas vigentes.

No obstante, en un giro (que no corresponde analizar en este trabajo por tener énfasis en lo descriptivo) la misma Constitución en el numeral 21 del artículo 189 que prevalece sobre el anterior, le asigna al Presidente de la República la función de: “Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley”. A partir de esta decisión constitucional es obvio que las autoridades administrativas nacionales y territoriales solamente pueden ejercer la inspección y vigilancia de la educación mediante delegación de esta función por parte del Presidente de la República. ⁽⁹⁹⁾

Así las cosas, la SIVE en Colombia se ejerce sobre un sistema educativo descentralizado, mediante delegación del Presidente de la República en el Ministerio de Educación Nacional y en las 94 entidades territoriales certificadas. ⁽¹⁰⁰⁾

Sin embargo, en lo que corresponde a la delegación que hace el Presidente en cabeza del Ministro de Educación Nacional, desde lo formal, a pesar de que las funciones se encuentran asignadas a este organismo en normas vigentes, en la práctica no cuenta con procesos que conlleven a la ejecución concreta de acciones de inspección y vigilancia como primera instancia ni como segunda instancia y tampoco desarrolla investigaciones con este fin.

Al respecto, es conveniente mencionar el literal a) del numeral 2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el cual establece que: es función del Ministerio de Educación “Velar por el cumplimiento de la ley y de los reglamentos sobre educación” y el literal e) que dispone como función del mismo Ministerio la de: “Cumplir y hacer cumplir lo establecido por el Escalafón Nacional Docente y por el Estatuto Docente, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley”. ⁽¹⁰¹⁾

Además, es importante tener en cuenta lo dispuesto por el literal f del artículo 7 del Decreto 907 de 1996, sobre las funciones de inspección y vigilancia del Ministerio

⁹⁹ De todas maneras se aclara que estos preceptos constitucionales son heredados de la Constitución Política de 1886, aunque con una redacción más moderna. Corresponden a los artículos 41 y 120

¹⁰⁰ Ver artículo 6 numeral 6.2.7 y artículo 7 numeral 7.8 de la Ley 715 de 2001 y artículo 61 del Decreto 1860 de 1994 modificado por el artículo 31 del Decreto 907 de 1996, en: Ley 715 de 2001

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4452>

Decreto 1860 de 1994 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1289>

¹⁰¹ Este numeral desarrolla las funciones del Ministerio de Educación Nacional en materia de inspección y vigilancia de la educación.

de Educación colombiano: Son funciones generales para el ejercicio de la competencia de inspección y vigilancia: “Asumir de manera excepcional la investigación previa de casos en los que se compruebe al menos de manera sumaria que el departamento o distrito ha incurrido en deficiencias en relación con la aplicación de los principios de eficacia, economía y celeridad para las actuaciones que, en materia de inspección, vigilancia y control de la educación les corresponde avocar o por solicitud expresa de la entidad territorial”. ⁽¹⁰²⁾

En la práctica solamente las Secretarías de Educación de las 94 entidades territoriales certificadas ejercen SIVE y son las que atienden quejas y reclamos contra el servicio educativo y su personal. Estos organismos forman parte del Gobierno Territorial, pero tienen diferentes grados de autonomía dependiendo de la entidad territorial. En este sentido fluctúan desde las secretarías que son simples oficinas del despacho del gobernador o del alcalde, para ejecutar los trámites del sector educativo, hasta las secretarías que se constituyen como organismos autónomos descentralizados con personería jurídica del nivel territorial, pasando por aquellas que su capacidad de toma de decisiones depende de un acto administrativo de delegación que suscriba el mandatario territorial.

Ahora bien, como parte del conjunto de operaciones que en el marco teórico de este trabajo se conciben como integrantes de la SIVE, el Ministerio de Educación Nacional sí realiza una serie de acciones de seguimiento a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en su calidad de sostenedores o de administradores de establecimientos educativos de educación preescolar, básica y media.

Este seguimiento lo hace a través de las mismas dependencias que conforman el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. Se aclara que este seguimiento no llega a nivel de establecimiento educativo ni apunta a alimentar una batería de indicadores de la gestión educativa territorial, ni de la gestión o calidad de los establecimientos educativos, y tampoco incluye a sostenedores ni establecimientos educativos privados.

En general, las entidades territoriales le reportan al Ministerio de Educación Nacional información sobre diferentes temas, con lo cual se alimenta el Sistema de Información Nacional de la Educación Preescolar, básica y Media (SINEB)

Otra de las operaciones descritas como parte de la SIVE es la asesoría, la cual es ejercida de manera sistemática por el Ministerio de Educación Nacional con respecto a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas y a establecimientos educativos estatales focalizados mediante el Programa

¹⁰² Decreto 907 de 1996, ver en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1367>

Nacional de Transformación de la Calidad Educativa “Todos a Aprender” ⁽¹⁰³⁾. Este Ministerio también llega a nivel de establecimiento educativo cuando procura la implementación de modelos educativos flexibles en establecimientos educativos focalizados para este fin.

En cuanto a la evaluación de los diferentes componentes críticos del sistema educativo, esta operación es ejercida por diferentes organismos y autoridades administrativas, con diferentes alcances y maneras de interpretar y de aplicar procesos evaluativos, los cuales se describirán brevemente en este mismo capítulo bajo el título de Estrategias, proceso y metodología. Para completar la estructura de la SIVE en Colombia se relacionarán las otras instituciones que participan.

- EL ICFES: Fue creado en 1968 como Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior y en el 2009 se transformó en Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Con esta transformación el Legislativo Colombiano reconoce que el ICFES realiza operaciones relacionadas con SIVE.

En efecto, por un lado la Ley 1324 de 2009 se identifica como aquella “por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el Sistema de Evaluación de Resultados de la Calidad de la Educación, se dictan normas para el fomento de la cultura de la evaluación, en procura de **facilitar la inspección y vigilancia del Estado** y se transforma el ICFES” (Resaltado fuera de Texto). Este es el encabezamiento formal que trae esta Ley y desde aquí deja vislumbrar que su perspectiva es la evaluación del resultado, sin prever acciones para evaluar los procesos y sus diferentes componentes o dimensiones.

De todas maneras, se resalta que a pesar de que (como se advirtió desde el principio en este estudio) la Constitución Política de Colombia supedita el ejercicio de la SIVE a la delegación por parte del Presidente de la República, por medio de esta Ley se le otorga a este organismo de la administración pública la competencia para ejercer una de las operaciones de SIVE.

En efecto, el artículo primero de la mencionada Ley dispone que: “El Estado en el ejercicio de su **función suprema de inspección y vigilancia de la educación** tiene el deber de valerse de exámenes de Estado y otras pruebas externas, para medir el nivel de cumplimiento de sus objetivos y buscar el mejoramiento continuo de la educación”. ⁽¹⁰⁴⁾

¹⁰³ Mayor información sobre este programa en: <http://www.todosaaprender.edu.co/w3-propertyname-3068.html#sthash.v8SP7KUU.dpbs>

¹⁰⁴ Ley 1324 de 2009 disponible en internet: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-210697_archivo_pdf_ley_1324.pdf

En virtud del artículo 12 de esta Ley, el ICFES actualmente está constituido como “una Empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, **vinculada al Ministerio de Educación Nacional**”. (Resaltado fuera de texto)

Continúa el mismo artículo en el 2º inciso: “El ICFES tendrá por objeto ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación. De la misma manera el ICFES podrá realizar otras evaluaciones que le sean encargadas por entidades públicas o privadas y derivar de ellas ingresos, conforme a lo establecido en la Ley 635 de 2000”.

La misión del ICFES es “ofrecer el servicio de evaluación de la educación en todos sus niveles y adelantar investigación sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de ofrecer información para mejorar la calidad de la educación” ⁽¹⁰⁵⁾

Con el fin de ser fiel a la descripción del quehacer de esta institución de evaluación de la educación colombiana, a continuación se transcribe su propia presentación sobre su actividad investigativa: ⁽¹⁰⁶⁾

“El ICFES está comprometido con el mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia. Para ello, ha puesto en marcha el Programa ICFES de Investigación. Este programa tiene tres objetivos principales: el primero es realizar estudios e informes de resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales en las que Colombia participa, así como promover el uso de los resultados de estas evaluaciones en investigaciones rigurosas que aporten información confiable para orientar la toma de decisiones sobre mejora de la calidad de la educación. El segundo es propiciar el vínculo entre investigación, práctica educativa y política pública mediante estrategias de divulgación de los resultados obtenidos a través de estos análisis. El tercero es construir y fortalecer las capacidades del país para que estudiantes y grupos adelanten investigaciones sobre la calidad de la educación, mediante talleres y cursos de formación en el uso de nuestras bases de datos”.

Continúa su descripción en los siguientes términos: “En esta sección usted encontrará información sobre las actividades principales que realiza el Instituto para alcanzar estos objetivos: convocatorias de investigación, seminarios, talleres y cursos, así

¹⁰⁵ Documento ICFES Direccionamiento estratégico y plan cuatrienal 2010 – 2014 en <http://www.icfes.gov.co/informacion-institucional/planeacion-gestion-y-control/direccionamiento-estrategico-2010-2014>

¹⁰⁶ Tomado de la página WEB del ICFES en <http://www.icfes.gov.co/investigacion/index.php>

como informes y estudios sobre los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales en las que Colombia participa”.

En suma, este organismo descentralizado del nivel nacional, aplica pruebas escritas a estudiantes de grado 3º y 5º de educación primaria, 9º de básica secundaria y de 11º de educación media, procesa y difunde resultados de estas pruebas y convoca a organismos de investigación públicos y privados para que presenten proyectos de investigación con base en los datos estadísticos que arrojan las pruebas escritas.

Según el Decreto 5014 de 2009, la estructura de este organismo de evaluación es la siguiente:

1. Junta Directiva
2. Dirección General
 - 2.1. Oficina Asesora Jurídica
 - 2.2. Oficina Asesora de Planeación
 - 2.3. Oficina de Control Interno
 - 2.4. Oficina de Gestión de Proyectos de Investigación
 - 2.5. Oficina Asesora de Comunicaciones y Mercadeo
 - 2.6. Direcciones
 - 2.6.1. Secretaría General
 - 2.6.1.1. Subdirección de Talento Humano
 - 2.6.1.2. Subdirección de Abastecimiento y Servicios Generales
 - 2.6.1.3. Subdirección Financiera y Contable
 - 2.6.2. Dirección de Evaluación
 - 2.6.2.1. Subdirección de Diseño de instrumentos
 - 2.6.2.2. Subdirección de Estadísticas
 - 2.6.2.3. Subdirección de Análisis y Divulgación
 - 2.6.3. Dirección de Producción y Operaciones
 - 2.6.3.1. Subdirección de Producción de Instrumentos
 - 2.6.3.2. Subdirección de Aplicación de Instrumentos
 - 2.6.4. Dirección de Tecnología e Información
 - 2.6.4.1. Subdirección de Desarrollo de Aplicaciones

Como se puede observar, a diferencia de los casos presentados en este trabajo sobre organismos de esta naturaleza, el ICFES no dispone de reparticiones organizacionales encargadas de adelantar investigaciones evaluativas.

El mismo Decreto dispone que la Junta Directiva se integre de la siguiente manera:

- El Ministro de Educación o su delegado, quien la presidirá.
- Cuatro miembros designados por el Presidente de la República, que cumplan las calidades descritas en el artículo 5° de este decreto, para periodos individuales de tres (3) años.

Al menos uno (1) de los cinco (5) miembros debe contar con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años en el sector educativo, en cargos directivos o en Juntas Directivas y al menos uno (1) de los cinco (5) miembros debe contar con una experiencia profesional mínima de cinco (5) años en empresas de servicios.

El Presidente de la República podrá designar hasta un (1) miembro de nacionalidad extranjera, siempre y cuando dicha persona reúna al menos una de las siguientes calidades: tener experiencia en cargos directivos en instituciones internacionales encargadas de evaluaciones educativas.

- **LA DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:** Este es un organismo del nivel nacional encargado del monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

Esta es una acción de control que recae sobre las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas, en su calidad de sostenedores y administradores de establecimientos educativos estatales que se financian con recursos del Sistema General de Participaciones (transferencias del Gobierno Nacional a las entidades territoriales). Aunque lo hace en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, de todas maneras es la institución que cuenta con el personal administrativo especializado para el cumplimiento de esta función.
(¹⁰⁷)

- **LA COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (CNSC):** Es un órgano autónomo e independiente, del más alto nivel en la estructura del Estado Colombiano, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y no hace parte de ninguna de las ramas del poder público.

Según el artículo 130 de la Constitución Política, es "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial".

La misión de este organismo se orienta a "posicionar el mérito y la igualdad en el ingreso y desarrollo del empleo público; velar por la correcta aplicación de los instrumentos normativos y técnicos que posibiliten el adecuado funcionamiento del

¹⁰⁷ Decreto 028 de 2008 por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones. Ver en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28232>

sistema de carrera; y generar información oportuna y actualizada, para una gestión eficiente del sistema de carrera administrativa".⁽¹⁰⁸⁾

Entre otros sistemas de carrera, la CNSC administra y vigila la carrera docente, incluyendo docentes de aula, docentes orientadores, docentes de apoyo, rectores, directores rurales y coordinadores. Su acción de vigilancia recae sobre las decisiones que toman las autoridades nominadoras de las entidades territoriales certificadas en su ejercicio de administrar el personal docente y directivo docente, con el fin de asegurar el debido respeto a los derechos de carrera de este personal.⁽¹⁰⁹⁾

- **OFICINAS DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO:** Forman parte de la estructura del nivel central de las entidades territoriales certificadas y, en muy pocos casos, como en el Distrito Capital de Bogotá, pertenecen al nivel de Staff del Despacho del Secretario de Educación respectivo.
- **ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS:** En los planteles educativos colombianos se desarrollan procesos de autoevaluación en una proporción que se verá más adelante y que el Ministerio de Educación Nacional propende por su generalización y derivación hacia un proceso de mejoramiento continuo.

4.4.2 Competencias de los diferentes niveles del Estado. La Nación: A este nivel le corresponde en Colombia el control fiscal de los gastos en que incurren las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones y la asesoría a las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas y, eventualmente a establecimientos educativos.

Por otra parte, desde este nivel ocurre la evaluación de competencias para el ingreso de los docentes a la carrera docente y su consiguiente nombramiento permanente al servicio del Estado; la evaluación de competencias para ascensos y reubicaciones salariales en el escalafón docente de los educadores que se rigen por el Decreto 1278 de 2002; el seguimiento a la gestión de las Secretarías de Educación en su calidad de sostenedores y administradores de establecimientos educativos, la orientación de la autoevaluación institucional de instituciones escolares públicas y privadas, y la evaluación o realización de pruebas escritas a estudiantes y egresados de programas profesionales de formación inicial de docentes.

¹⁰⁸ Esta información es tomada de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en: <http://www.cnscc.gov.co/index.php/institucional/direccionamiento-estrategico/quienes-somos-cnsc>

¹⁰⁹ Autoridad nominadora es la autoridad administrativa competente para expedir los actos que afectan la situación de los funcionarios o servidores públicos en sus situaciones administrativas, desde su vinculación inicial hasta su retiro del servicio.

Los departamentos, distrito capital, distritos especiales y municipios certificados para el manejo autónomo de la educación: su rol en la SIVE es la atención de quejas y reclamos, las visitas de inspección y vigilancia para autorizar el funcionamiento de instituciones escolares públicas y privadas. También se encargan de la evaluación del desempeño de los rectores y directores rurales, del control disciplinario y de la asesoría y apoyo a los establecimientos educativos.

Estas entidades territoriales certificadas cumplen un rol importante, desde lo formal, en el registro de los proyectos educativos institucionales y sus planes de estudio, para lo cual es su deber revisarlos y hacer las observaciones que consideren pertinentes.

4.4.3 El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar. A partir del Decreto Ley 1278 de 2001 o Estatuto de Profesionalización Docente, que establece una nueva estructura de empleos en el sector educativo estatal en Colombia, el cargo de Supervisor de Educación es eliminado de las normas vigentes y solamente quedan los supervisores nombrados en propiedad y con derechos de carrera, pero las vacantes definitivas de estos cargos no se proveen y deben ser suprimidas.

En el 2003 había en todo el país 936 supervisores de educación de carrera docente y con corte a 30 de marzo de 2014 quedan en el país 372, según el Anexo 3A –Reporte de Docentes y de Directivos Docentes- que las entidades territoriales están obligadas a registrar en el Sistema de Información Nacional de Educación Preescolar, Básica y Media – SINEB -.

Los supervisores en Colombia accedían al cargo con un sistema similar al existente en México, es decir, que el cargo formaba parte integral de la carrera docente y para poder acceder a este era necesario ingresar primero como docente al servicio del Estado.

Por esta situación todos los supervisores de educación son pedagogos, tienen experiencia docente y algunos incluyen la de directivo docente.

Como una solución temporal al problema presentado en el numeral 1.3 “Descripción y formulación del problema de investigación”, el Ministerio de Educación Nacional expidió la Directiva Ministerial 14 de 2005 ⁽¹¹⁰⁾. Esta Directiva cumplía en su momento con los siguientes propósitos:

- Enviar un mensaje a todos los actores del sector educativo sobre la vigencia irrefutable del Decreto 907 de 1996, en todo aquello que no se opusiera a la Ley 715 de 2001.

¹¹⁰ Ver Directiva Ministerial No 14 del 29 de julio de 2005, en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86119_archivo_pdf.pdf

- Manifestar que las funciones relacionadas con SIVE podían ser cumplidas por personal administrativo al servicio del Estado, pues en Colombia la existencia de los supervisores o inspectores de educación puede ser rastreada, incluso hasta las normas de Instrucción Pública sancionadas por el General Francisco de Paula Santander en 1826.
- Orientar sobre la constitución de equipos interdisciplinarios de inspección y vigilancia que podían estar integrados por administrativos, supervisores y directores de núcleo educativo (¹¹¹)
- Indicar que este equipo debía concentrarse en la operación de control, pues era de esperar que las otras dependencias de las Secretarías de Educación asumieran la asesoría y el seguimiento y se veía como una manera de separar el control de la asesoría.

Nueve años después estos equipos interdisciplinarios han evolucionado, al paso de la paulatina desaparición de los supervisores de educación y de los directores de núcleo. La Directiva Ministerial 14 de 2005 ha hecho carrera en el sector, hasta tal punto que es el único referente normativo que sostiene la SIVE en Colombia, por encima del mismo Decreto 907 de 1996, por lo menos en materia de control.

4.4.3.1 Resultados de la encuesta a entidades territoriales certificadas. Se presentan estos resultados por cada una de las variables que componen la encuesta.

- Existencia de Reglamento Territorial: Solamente una de las entidades territoriales encuestadas carece de reglamento territorial de SIVE, las demás han cumplido con esta disposición legal, cuestión que constituye uno de los logros de la Directiva Ministerial 014 de 2005 y del seguimiento efectuado por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación Nacional.

- Coherencia entre el Reglamento Territorial y la actual conformación del equipo de SIVE: No obstante la existencia de estos instrumentos normativos, las entidades territoriales constatan que los equipos actualmente no están conformados como quedaron previstos en esos reglamentos y, por lo tanto, la parte normativa de la organización de la SIVE no es coherente en 20 de las entidades territoriales encuestadas, lo cual representa el 37,7% de las entidades que participaron en la encuesta.

¹¹¹ Los directores de núcleo educativo fueron cargos que tampoco se incluyeron en la nueva estructura de cargos establecida por el Decreto Ley 1278 de 2002. La Ley 715 de 2001 le abrió paso a esta decisión al derogar los núcleos de desarrollo educativo. La principal función de los directores de núcleo era la coordinación de los núcleos de desarrollo educativo que se concebían como una estrategia diseñada desde la Nación para que los departamentos pudieran administrar sus extensas jurisdicciones. Entonces estos núcleos constituían agrupaciones de establecimientos educativos públicos y privados.

La mayoría de las razones esgrimidas para soportar esta inconsistencia están relacionadas con la desaparición de los cargos de supervisores de educación o porque los supervisores y directores de núcleo pasaron a cumplir otras funciones.

- *Equipos de inspección y vigilancia:* En este sentido en el año 2011 en una muestra de 83 entidades territoriales certificadas, es decir, el 88% de las existentes, el Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Fortalecimiento Institucional identificó que estos equipos estaban conformados por un total de 727 funcionarios, entre los cuales se encontraban 343 directores de núcleo, 214 supervisores de educación y 170 profesionales administrativos.

Para este trabajo se realizó una encuesta a 53 entidades territoriales certificadas, distribuidas en todo el territorio nacional, es decir, el 56,4% de las existentes y se encontró que los equipos están conformados en estas entidades por 361 funcionarios, de los cuales 109 son directores de núcleo, 122 supervisores y 130 administrativos. Sin embargo, estas entidades territoriales dan cuenta de la existencia de 182 supervisores asignados, pero 60 de ellos no ejercen funciones de SIVE, es decir el 33%, y 5 comparten las funciones de SIVE con otras que deben cumplir, tales como las relacionadas con cobertura y calidad.

Entonces son 117 supervisores dedicados exclusivamente a SIVE más 5 que comparten estas funciones con otras propias de las Secretarías de Educación donde laboran, para un total de 122 supervisores que ejercen funciones relacionadas con la naturaleza del cargo en estas 53 entidades territoriales.

Tabla 2. Composición de los equipos de SIVE en las entidades territoriales encuestadas de Colombia

INTEGRANTES DE LOS EQUIPOS	2011 sobre 83 entidades	%	2014 sobre 53 entidades	%
Directores de núcleo	343	47,2	109	30,2
Supervisores	214	29,4	122	33,8
Administrativos	170	23,4	130	36,0
Totales	727	100	361	100

Fuente: 2011: Subdirección de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación de Colombia y Anexo 5 parte 1 encuesta a entidades territoriales para este estudio 2013 y cálculos propios. El universo son 94 entidades territoriales certificadas.

Se observa que en muestras tan significativas como estas las proporciones no deberían variar de manera tan drástica; es decir, los administrativos pasar de representar un tímido 23% a un importante 36% y que la participación de los directores de núcleo se haya caído a un 30%.

En esta composición se refleja la creación de nuevos cargos administrativos para fortalecer la función de inspección y vigilancia con fines de control del servicio educativo y el regreso masivo de los directores de núcleo a sus antiguas funciones de coordinación de zonas o de municipios no certificados dentro de la jurisdicción de sus respectivas entidades territoriales certificadas.

Vale resaltar que el municipio de Soacha solo cuenta en su equipo actual con 5 profesionales que ejercen estas funciones, pero mantiene un contrato de apoyo a la inspección y vigilancia con la Universidad de Cundinamarca. El equipo que esta Universidad Estatal contrata para cumplir con este compromiso sigue la línea de perfiles general evidenciada en esta encuesta. Es decir que según la respuesta de la misma entidad territorial este equipo de contratistas está conformado por LICENCIADOS, ABOGADOS, INGENIEROS CIVILES, CONTADORES Y ADMINISTRADORES DE EMPRESAS.

- *Perfil de los administrativos que actualmente ejercen la SIVE en las entidades territoriales encuestadas:* De las 53 entidades que respondieron la encuesta, 19 no cuentan con administrativos en sus equipos de SIVE y hay 6 que si los tienen, pero que no aportaron esta información. En las restantes 34 entidades territoriales la situación que se encuentra es la siguiente:

- 12 de estas entidades cuentan con abogados,
- 17 tienen profesionales en administración
- 16 vincularon licenciados en educación a estos equipos
- 7 incluyen contadores públicos, y
- 5 cuentan con ingenieros industriales o de sistemas.

La mayor inclinación es hacia licenciados en educación y abogados.

- *Si no tiene equipo interdisciplinario cómo organiza la SIVE:* 13 entidades territoriales encuestadas sintieron la necesidad de dar respuesta a esta pregunta por el bajo número de integrantes del equipo y las respuestas evidenciaron que recurren a los mismos funcionarios de planta o nómina de la Secretaría de Educación y refuerzan, según el caso, con órdenes de prestación de servicios para los casos puntuales que se presenten. Significa que en estos casos no se trata de una actividad sistemática de la Secretaría de Educación, sino esporádica y reactiva ante el surgimiento de una situación que a juicio de la alta dirección amerite la activación de este proceso.

- *Ubicación organizacional del líder de SIVE:* De las 53 entidades territoriales certificadas participantes, 8 entidades no respondieron esta pregunta. De las 45 restantes, 33 lo ubican en el despacho del secretario de educación, lo cual representa el 73% de las que respondieron, las demás se ubican 5 en el área administrativa y financiera y en el área de planeación educativa y en otras dependencias dispersas 7.

- *Mecanismo de asesoría a los establecimientos educativos:* La lectura detallada de las respuestas permite identificar el medio a través del cual la Secretaría de Educación presta el servicio de asesoría y apoyo a los establecimientos educativos públicos y privados, lo que constituye la idea fuerza contenida en cada respuesta, como se explicó en la parte metodológica de este trabajo. Esto permite hacer la siguiente consolidación de las respuestas.

Tabla 3. Mecanismo que utilizan las Secretarías de Educación para asesorar y apoyar a los establecimientos educativos

IDEA FUERZA O RAZÓN	FRECUENCIA	PROPORCIÓN
Por el área de Supervisión, Inspección y Vigilancia (SIVE)	26	49,1%
Por todas las dependencias de la Secretaría de Educación	16	30,2%
Por el área de calidad educativa	6	11,3%
Por las unidades desconcentradas	2	3,8%
No precisan	3	5,6%
TOTAL	53	100%

Fuente: Anexo 5 parte 1 encuesta a entidades territoriales para este estudio 2013 y cálculos propios.

- *La percepción sobre el impacto de la SIVE en la calidad de la educación:* Solo 3 de las 53 entidades territoriales certificadas encuestadas le dan poca relevancia a la SIVE frente a la calidad de la educación, las demás 49 valoran los aportes de este ejercicio Estatal, pero lo hacen partiendo de diferentes puntos de vista. En efecto 25 entidades territoriales consideran que su valor agregado radica en hacer cumplir las normas legales y reglamentarias vigentes, 11 en el aporte de planes de mejoramiento, 5 por los procesos y sus indicadores de gestión y 9 respuestas puntuales y dispersas.

Tabla 4. Percepción de las entidades territoriales sobre el impacto de la SIVE en la calidad de la educación

IDEA FUERZA O RAZÓN	FRECUENCIA	PROPORCIÓN
Por el cumplimiento de las normas	25	48%
Tiene poco valor agregado	3	5,8%
Por los planes de mejoramiento	11	19,2%
Por los procesos y sus indicadores	5	9,6%
Otras razones dispersas	9	17,3%
TOTAL	53	100%

Fuente: Anexo 5 parte 2 encuesta a entidades territoriales para este estudio 2013 y cálculos propios.

Este resultado refleja la fuerte carga del control al cumplimiento de las normas que tiene la SIVE en Colombia, aunque para este estudio no se encontraron evidencias de la existencia de sanciones ejecutoriadas. Por el contrario, ninguna de las entidades territoriales certificadas que dieron respuesta a la encuesta se refirió a los Proyectos Educativos Institucionales y sus planes de estudio y la importancia de evaluar la institución para saber qué tanto se acerca al cumplimiento de sus propios postulados educativos.

No obstante, también se abre paso en el imaginario colombiano que los procesos de evaluación no están completos si no queda un plan de mejoramiento para ejecutar y hacer seguimiento, pues un importante 19,2% reivindicó la SIVE por esta posibilidad de mejorar en la calidad de la educación.

- *Qué desean cambiar de la SIVE actual en Colombia las entidades territoriales encuestadas:* El resultado de esta pregunta es que lo quieren cambiar todo, pero que están preocupados fundamentalmente por la falta de precisión de las normas y por la manera como se están conformando los equipos interdisciplinarios de SIVE.

En efecto, la conformación de estos equipos al parecer no sigue criterios racionales en cuanto a perfiles y experiencia. Tampoco se apunta a la existencia de un necesario equilibrio entre personal con formación pedagógica y personal con formación administrativa, contable y en derecho.

Tabla 5. Cambios deseados por las entidades territoriales encuestadas

IDEA FUERZA O RAZÓN	FRECUENCIA	PROPORCIÓN
Aplicar las sanciones de la norma	2	3,8
Más apoyo del Ministerio de Educación	2	3,8
Articular los procesos en las Secretarías de Educación	1	1,9
Cambios en la concepción y en las prácticas	2	3,8
Cambios en las normas	18	34,6
Cambios en el personal con los perfiles requeridos.	18	34,6
Procesos de certificación en gestión de la calidad	1	1,9
Recursos para que funciones la SIVE	2	3,8
Un organismo autónomo a nivel nacional	3	5,8
No responde	3	5,8

Fuente: Anexo 5 encuesta a entidades territoriales para este estudio 2013 y cálculos propios.

- *Comentarios finales:* En general los comentarios de las Secretarías de Educación se relacionan con la falta de recursos para financiar las actividades de SIVE, la falta de acompañamiento del Ministerio de Educación Nacional y la necesidad de una dependencia nacional que articule el sistema.

4.4.4 Estrategias, proceso y metodología: *Evaluación de estudiantes:* El Ministerio de Educación Nacional a través del ICFES (¹¹²), aplica pruebas escritas a los estudiantes de tercero y quinto grado de educación primaria y noveno de educación secundaria. Igualmente, el ICFES realiza pruebas escritas a estudiantes de grado once de educación media, pendientes de graduarse como bachilleres. Esta prueba escrita es requisito para acceder a la educación superior. (¹¹³)

¹¹² Directora Ximena Dueñas Herrera: Economista de la Universidad de los Andes, Máster en Asuntos Internacionales de la Universidad de Columbia y PhD en Economía y Educación de la misma Institución y viene de ejercer como docente y directiva de la Universidad ICESI, en Cali.

¹¹³ Artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 (Por la cual se fijan parámetros y criterios para organizar el sistema de evaluación de resultados de la calidad de la educación, se dictan normas para el fomento de una cultura de la evaluación, en procura de facilitar la inspección y vigilancia del Estado y se transforma el ICFES). El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación - ICFES, es una empresa estatal de carácter social del sector Educación Nacional, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional.

Las pruebas escritas para los estudiantes de tercero y quinto de primaria pretenden evaluar a los estudiantes en las áreas de Matemáticas, Lenguaje y Ciencias Naturales. Para el caso de los estudiante de 9, en el año 2014, incluirán una prueba de educación financiera.

El ICFES pone a disposición de estudiantes, padres de familia, docentes, directivos, establecimientos educativos, Secretarías de Educación, instituciones de educación superior, centros de investigación y la sociedad en general, un conjunto de reportes de resultados, acompañados de guías para su interpretación. Con este fin se prepara una página WEB que aspira a concentrar toda la información estadística y los indicadores de la calidad de la educación en Colombia. Esta página será un observatorio de la calidad de la educación en la siguiente dirección: www.ocec.icfes.gov.co, pero aún no está en pleno funcionamiento.

Las calificaciones de las pruebas escritas censales que se le realizan a los estudiantes ad portas de graduarse como bachilleres son utilizadas para generar listas de establecimientos educativos oficiales y privados, organizadas con puntajes de mayor a menor que se dividen en colegios de nivel muy superior, superior, medio y bajo.

- *Evaluación de educadores:* Respecto a los docentes y directivos docentes estatales en Colombia se encuentran regidos por dos estatutos docentes: educadores que se regulan por el Decreto Ley 2277 de 1979 que no tienen ningún tipo de evaluación, y los educadores que son regulados por el Decreto Ley 1278 de 2002 (¹¹⁴). Los procesos de evaluación de los educadores que pertenecen a este último estatuto se describen a continuación:

Evaluación del Periodo de Prueba: La efectúa el rector o director, en su calidad de jefe inmediato, a los docentes y coordinadores que pasaron el concurso de méritos y fueron vinculados al servicio del Estado bajo una condición de periodo de prueba. Al finalizar el periodo de prueba son evaluados y si el resultado es satisfactorio o positivo, entonces ingresan a la carrera docente y son inscritos en el registro correspondiente.

Por lo menos en los reportes que llegan al Ministerio de Educación Nacional no se conocen casos de docentes que hayan sido evaluados negativamente en su periodo de prueba y, por lo tanto, retirados del servicio.

La evaluación del periodo de prueba de rectores y directores rurales la realiza su superior jerárquico de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada a la cual pertenezca el cargo.

¹¹⁴ Colombia cuenta con un total de 313.865 educadores permanentes al servicio del Estado, incluyendo 3.790 que ejercen funciones de orientación escolar, 1.220 que cumplen funciones de apoyo a estudiantes con necesidades educativas especiales y 22.703 directivos docentes. Del total de educadores estatales de planta permanente del país el 42,2% se rige por el nuevo Estatuto docente expedido mediante Decreto Ley 1278 de 2001. Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo y cálculos para este documento.

Evaluación de desempeño: Es realizada por el rector o director rural del establecimiento educativo estatal a los docentes y coordinadores. A los rectores y directores rurales los evalúa el secretario de educación de la entidad territorial certificada o su delegado. El promedio en los resultados de estas evaluaciones en todo el país es bastante cercano a 100 puntos sobre 100. ⁽¹¹⁵⁾ El Decreto Ley 1278 de 2002 prevé que si un docente obtiene evaluación negativa de su desempeño en dos años consecutivos es retirado del servicio. En siete años de aplicación de la norma este caso no se ha presentado.

Evaluación de competencias: Es un examen escrito que se realiza para ascender en el escalafón docente o para ser reubicado salarialmente dentro del mismo grado del escalafón, las cuales exigen una calificación mínima de 80 puntos sobre 100 para obtener el ascenso o la reubicación. ⁽¹¹⁶⁾

La última prueba escrita de esta naturaleza se llevó a cabo el 7 de septiembre de 2014 y a ella se presentaron 71.782 docentes que representan el 53,7% del total de docentes que se rigen por el estatuto docente establecido por el Decreto Ley 1278 de 2002, y respecto al total de docentes estatales del país, representa el 22,9%. ¹¹⁷

Colombia carece de una evaluación censal de docentes en ejercicio al servicio del Estado y de educadores de los establecimientos educativos privados. En estos momentos se desconocen las debilidades y fortalezas de los docentes colombianos en ejercicio, pues la evaluación de competencia se aplica con el único fin de cumplir un requisito para ascenso al siguiente grado del escalafón o para reubicación de nivel salarial respecto a uno de los estatutos existentes, pero no da cuenta de la calidad del docente y no soporta procesos de mejoramiento continuo.

Por otra parte, el ICFES en su calidad de organismo descentralizado del nivel nacional vinculado al Ministerio de Educación encargado de aplicar exámenes de Estado y de difundir sus resultados, aplica una prueba escrita a todos los egresados de las instituciones de educación superior, incluyendo a aquellos que egresan de programas de formación docente que otorgan el título de licenciados en ciencias de la educación. Estos resultados se remiten a las

¹¹⁵ El Decreto 3782 del 2 de octubre de 2007 regula los aspectos relativos a la evaluación anual de desempeño laboral de docentes y directivos docentes, que hayan ingresado al servicio educativo estatal de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 1278 de 2002, que hayan superado el periodo de prueba y laborado en el establecimiento educativo, en forma continua o discontinua, un término igual o superior a tres (3) meses. Ver en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26894>

¹¹⁶ Decreto 2715 del 21 de julio de 2009. Ver en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36876>

¹¹⁷ Fuente: Ministerio de Educación Nacional – Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo y cálculos para este documento.

universidades y estas a su vez publican los resultados individuales para conocimiento de los egresados que contestaron la prueba. Igualmente se sacan promedios de los resultados por institución de educación superior y por programa, los cuales se difunden para conocimiento de los interesados.

- *Evaluación de establecimientos educativos:* El Estado colombiano tiene dispuesto un proceso de autoevaluación obligatorio de instituciones escolares privadas, con el fin de clasificarlas en diferentes regímenes para el cobro de tarifas de derechos pecuniarios académicos, tales como matrícula y pensiones mensuales.

Con este fin los rectores de colegios privados realizan cada año una autoevaluación institucional y con sus resultados diligencian un formulario para cada jornada ofrecida por el establecimiento educativo. 60 días antes de la fecha de su matrícula, deben remitir este formulario diligenciado a la Secretaría de Educación de entidad territorial certificada respectiva.

Con base en esta información, con verificación o sin verificación, la Secretaría de Educación emite la resolución de clasificación en las siguientes categorías establecidas por el artículo 202 de la Ley 115 de 1994: Libertad Regulada, Libertad Vigilada y Régimen Controlado.¹¹⁸

Por otra parte, en los establecimientos educativos de carácter oficial el Ministerio de Educación logró hacer de la autoevaluación institucional una práctica bastante generalizada que conduce a un plan de mejoramiento compartido con la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada respectiva. Se entiende que con base en estos planes institucionales de mejoramiento (PMI), las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, proyectan sus planes de apoyo al mejoramiento (PAM).¹¹⁹

Para el conocimiento de los planes mencionados y su seguimiento desde la Nación, la Dirección de Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional cuenta con un software denominado Sistema de Gestión de la Calidad Educativa (SIGCE), en el cual se espera que los 12.801 establecimientos educativos oficiales registren la información de sus proyectos educativos institucionales, junto con el resultado de su autoevaluación y sus planes de mejoramiento institucional.

De la misma forma, se espera que las Secretarías de Educación certificadas reporten en el aplicativo sus planes de apoyo al mejoramiento. Con corte a 19 de

¹¹⁸ Ver Guía o Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-177196.html>

¹¹⁹ Ver la Guía No 34 Guía para el mejoramiento institucional de la autoevaluación al plan de mejoramiento, en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-177745.html>

septiembre de 2014 en dicho software se encuentran registrados 5.352 planes de mejoramiento institucional. Lo cual significa que el 41.8% de los establecimientos educativos oficiales de Colombia aplican procesos de autoevaluación y proyectan planes de mejoramiento institucional.

Por otra parte, en el mismo aplicativo, de las 94 entidades territoriales certificadas, 92 de ellas reportan planes de apoyo al mejoramiento institucional (PAM). No obstante, integrantes del grupo que lidera este proceso informaron que estos PAM no necesariamente se elaboran con base en los PMI, sino que también se pueden y se deben utilizar otras fuentes de información, por lo tanto esta participación de las entidades territoriales certificadas en el reporte de PAM no es indicador de que todos los establecimientos educativos oficiales cuenten con autoevaluación institucional. De hecho el aplicativo reporta que de las 94 reparticiones territoriales, 34 son calificadas con un 100% de alimentación y uso de la herramienta, como base para la gestión de los procesos de calidad de la educación.

Evaluación externa de instituciones escolares: Otro de los aspectos importantes en materia de evaluación de establecimientos educativos es la evaluación externa. Al respecto, no se encontraron evidencias de la existencia en Colombia de un proceso sistemático de evaluación externa de instituciones escolares con fines de mejoramiento continuo, aunque esté contemplado en el Decreto 907 de 2006 en sus artículos 11 y 12. ⁽¹²⁰⁾

- *Inspección y vigilancia escolar.* En la práctica en Colombia es ejercida por las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, a través de un equipo interdisciplinario conformado por supervisores educativos de carrera y profesionales de otras disciplinas, tema que fue tratado en el numeral relacionado con “**El personal con facultades o con funciones de supervisión, inspección y vigilancia escolar**” de este capítulo.

Sin embargo, si se necesitara la expedición de un acto administrativo de sanción a una institución escolar oficial o privada, la única autoridad competente para expedir este acto sería el gobernador del departamento o el alcalde distrital o municipal, en virtud de la delegación que le hace el Señor Presidente de la República, tal y como se explicó en el numeral de la estructura general en este capítulo.

En Colombia algunas orientaciones o lineamientos generales sobre los diferentes aspectos del Sistema Educativo se impulsan mediante guías o manuales que se pueden consultar en la página WEB del Ministerio de Educación Nacional; pero en materia de gestión educativa territorial, estas directrices generales del nivel nacional, se imparten a través del diseño de macroprocesos, procesos,

¹²⁰ Ver Decreto 907 de 1996 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1367>

subprocesos y procedimientos con sus componentes de caracterización, diagrama SIPCO (¹²¹), fichas de los subprocesos con sus actividades y articulaciones con otros subprocesos, flujogramas, formatos, indicadores, marco normativo, los cuales, aunque no son de obligatorio cumplimiento, su observancia general, es base para la acreditación de calidad de los procesos de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas.

Lo anterior, surge a partir de las prácticas relacionadas con las Normas Técnicas de Calidad y con los Sistemas de Gestión de la Calidad de los procesos misionales y de apoyo que desarrolla una organización social. En Colombia la Ley 872 de 2003 ordenó la estructuración, para el sector público, de una norma de esta naturaleza, que con el auspicio de ICONTEC (¹²²), se materializó en la Norma Técnica de Calidad de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009. (¹²³)

Por lo tanto, las orientaciones y lineamientos del Ministerio de Educación Nacional de Colombia se encuentran contenidas en la siguiente estructura o Mapa de Procesos: (¹²⁴)

Tabla 6. Mapa de procesos de SIVE en Colombia 2014

MACROPROCESO	PROCESOS	SUBPROCESOS
F.GESTIÓN DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL SERVICIO EDUCATIVO EN Educación Preescolar, Básica, Media (EPBM) Y en Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH)	F01. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA CON FINES DE CONTROL	F01.01 Suprimido
		F01.02 Suprimido
		F01.03 Realizar control al servicio educativo en EPBM y ETDH
	F02.VERIFICACIÓN DE CONDICIONES PARA LA HABILITACIÓN DE PRESTADORES DEL SERVICIO EDUCATIVO EN EPBM Y ETDH	F02.02 Verificar las novedades de los EE de EPBM Y ETDH
		F02.03 Habilitar establecimientos educativos Oficiales para EPBM
		F02.04 Habilitar establecimientos educativos privados para EPBM
		F02.05 Habilitar establecimientos educativos para ETDH

Fuente: Macroproceso F recomendado por el Ministerio de Educación Nacional para las entidades territoriales certificadas – Subdirección de Fortalecimiento Institucional.

¹²¹ S: Supplier, Proveedores del proceso

I: Input, Entradas al proceso

P: Process, Proceso

C: Customer, Cliente del proceso

O: Output, Salidas del proceso

¹²² Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – ICONTEC-

¹²³ Ver la NTCGP 1000:2009 en

<http://intranet/sites/sg/ri/sgc/Manual%20SIG/MODELOS%20REFERENCIALES/NTCGP1000-2009.pdf>

¹²⁴ Ver la caracterización del proceso F01 Inspección y vigilancia con fines de control en el **Anexo No. 3**.

Proceso F01 inspección y vigilancia con fines de control: En términos generales este proceso, se materializa en un solo Subproceso denominado Realizar control al servicio educativo en EPBM y ETDH, cuyo objetivo y alcance son los siguientes:
(¹²⁵)

- **Objetivo:** Verificar que la prestación del servicio educativo se cumple dentro del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, a través de actividades de control sobre la gestión de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media (PBM), y de educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH), con el fin de tomar decisiones y acciones oportunas que garanticen la prestación del servicio con cobertura, calidad y eficiencia.
- **Alcance:** Inicia con la recepción de la información de los procesos que permitan la definición de criterios y estrategias para la elaboración y ejecución del Plan operativo anual de inspección y vigilancia (POAIV), atención de novedades, identificar oportunidades de mejora del servicio educativo, seguimiento a planes de normalización y traslado a los entes de control, cuando corresponda. Si existe mérito para la investigación se continúa con las actividades del procedimiento administrativo considerando la garantía de los derechos de defensa y al debido proceso hasta obtener la resolución de la investigación y su notificación. Finaliza con el seguimiento y evaluación al POAIV, reporte de resultados a los procesos de la Secretaría de Educación, para la toma de decisiones y acciones correctivas y preventivas que normalicen el servicio educativo y la retroalimentación del MEN a la ejecución del POAI.

Este objetivo y alcance se describe como una acción reactiva del Estado frente a situaciones que se puedan estar presentando en los establecimientos educativos, pero únicamente en cuanto a rupturas con las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de gestión de establecimientos educativos públicos y privados, y no contempla alternativas, orientaciones o procedimientos para los casos en que se lesiona el derecho a la educación. Igualmente este subproceso abandona la evaluación al cumplimiento del Proyecto Educativo Institucional y a la esencia pedagógica que tienen las instituciones escolares.

Por esta razón desde este subproceso no se formulan planes de mejoramiento a la calidad de la educación que se imparte, sino PLANES DE NORMALIZACIÓN, entendido como un instrumento que permite corregir las desviaciones en la prestación del servicio identificadas durante la visita de control.

Por otra parte, es importante recalcar que no se encontraron tableros de indicadores que midan la calidad de la educación impartida por los establecimientos educativos en estos procesos y subprocesos recomendados por el Ministerio Colombiano. Los indicadores de este proceso no apuntan a medir la

¹²⁵ Ver el diseño detallado del subproceso F01.03 Realizar control al servicio educativo en establecimientos de EPBM y ETDH” en el **anexo No. 4**

calidad de la educación que imparten los establecimientos educativos o el grado de cumplimiento o incumplimiento de las normas, sino que miden el grado de cumplimiento de las gestiones propias de la Secretaría de Educación.

Estos indicadores son:

- Porcentaje de cumplimiento de la ejecución del plan operativo anual de inspección y vigilancia.
- Tiempo promedio de expedición de licencia.
- Porcentaje de solicitudes de novedades aprobadas.

La Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial a cargo de la Directora Yaneth Sarmiento Forero del Ministerio de Educación Nacional de Colombia, decidió suprimir, en el 2014, el subproceso F01.02 “REALIZAR EL PROCESO DE EVALUACION PARA EL CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS”.

Este subproceso consistía en una acción proactiva de la Secretaría de Educación que visitaba establecimientos educativos para evaluarlos sin que necesariamente mediara una queja o hubiese evidencias de que se estuviesen presentando problemas. Por supuesto que el subproceso se podía mejorar, pero no suprimirlo reduciendo la SIVE a la revisión de la gestión en la prestación del servicio educativo y desapareciendo todo lo relacionado con la calidad de la educación y el derecho a la educación, pues ahora, según esta caracterización del proceso, estos no son aspectos a tener en cuenta.

En el documento de caracterización del proceso se puede observar la intención del ajuste realizado: ⁽¹²⁶⁾

“Actualización en cuanto al alcance del proceso que se amplía al servicio educativo y se enfoca en la Inspección y Vigilancia con fines de control, ajustando la denominación del proceso. Se actualiza normatividad suprimiendo la asociada al ciclo de aseguramiento de la calidad del servicio educativo”.

El objetivo de este subproceso era:

Ejecutar el proceso de evaluación del establecimiento educativo a fin de obtener información necesaria, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los requisitos que de acuerdo con las normas vigentes debe cumplir todo establecimiento para la prestación del servicio educativo.

¹²⁶ Ver **anexo No 3**

El alcance era:

El subproceso inicia con la revisión de la documentación de los establecimientos educativos que se deben visitar según el plan operativo anual de inspección y vigilancia resultante del proceso f01.01., comprende la realización de visita de campo para verificar requisitos de funcionamiento y termina con el análisis de los informes del proceso de evaluación.

Una práctica de la Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar sin una clara orientación hacia el aseguramiento de la calidad de la educación y sin el suficiente reconocimiento de que lo pedagógico es la esencia de las instituciones escolares, puede llegar a convertirse en un obstáculo para la calidad educativa. Por lo anterior, se espera que antes de socializar estos cambios, se realice una reflexión más profunda al respecto y se dé la oportunidad de revivir el subproceso de evaluación institucional.

4.4.4.1 Resultados de la encuesta a supervisores de carrera y personal administrativo con funciones de supervisión, inspección y vigilancia: Lo anterior, presenta las orientaciones del Ministerio de Educación Nacional sobre SIVE en Colombia, pero es útil para este trabajo describir la concepción de SIVE que tienen 20 expertos vinculados al servicio del Estado como supervisores, directores de núcleo y profesionales que cumplen estas funciones, pues puede revelar sus aspiraciones y sueños sobre algo que constituye su desempeño diario.

Este es el resultado de la aplicación de las encuestas a expertos que se plantearon en el capítulo 3 de este trabajo sobre la metodología. Con el fin de facilitar el análisis se colocará el consolidado del resultado del ejercicio individual seguido del resultado grupal.

Pregunta No. 1: Foco o punto de vista dominante, con el cual el supervisor encuestado se aproxima a la problemática en un establecimiento educativo.

Tabla 7. Foco o punto de vista dominante. Versión individual

FOCO	FRECUENCIA	PORCENTUAL
Administrativista	14	70%
Convivencial	4	20%
Pedagógico	2	10%
Totales	20	100%

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Tabla 8. Foco o punto de vista dominante. Versión grupal

FOCO	FRECUENCIA
Administrativista	Grupo No 1 y Grupo No 2
Convivencial	No hubo inclinación grupal por este foco
Pedagógico	No hubo inclinación grupal por este foco
Convivencial y Administrativista	Grupo No. 3
Totales	3

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Tabla 9. Foco o punto de vista dominante. Versión grupo de supervisores de educación

FOCO	FRECUENCIA
Administrativista	Grupo de Supervisores
Convivencial	
Pedagógico	
Convivencial y Administrativista	
Totales	1

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

La descripción de este resultado implica reconocer que la visión administrativista de los problemas o de las situaciones que se presentan en los establecimientos educativos es la que mayor acogida tiene en los expertos que participaron en este trabajo y que el enfoque pedagógico y el convivencial no lograron argumentar suficientemente sus posiciones para influir en el grupo, exceptuando el grupo tres que, tal y como quedó planteado en la metodología, está integrado por un

supervisor y 4 profesionales, pues optó por una visión que combina lo convivencial con lo administrativo.

Poder seguirle el rastro a esta postura en la SIVE Colombiana, para medir su grado de penetración en los grupos multidisciplinarios que se crearon a partir de la Directiva Ministerial 14 de 2005 y auscultar sus causas e impactos en los establecimientos educativos, es objeto de una investigación evaluativa que no es el propósito de este trabajo, pero que surge como parte de las conclusiones y pautas que se aportarán en el capítulo final.

El grupo de contraste conformado por solo supervisores de educación también acoge una visión administrativista de la situación que se presenta en el establecimiento educativo objeto del estudio de caso. Entonces es posible pensar que no se trata, necesariamente, de un enfoque que llegó con los abogados, administradores, contadores públicos e ingenieros de los grupos multidisciplinarios, sino que de alguna manera forma parte de la visión de la SIVE en Colombia, pero a esta conclusión no se puede llegar a través de un trabajo descriptivo.

Pregunta No 2: Las acciones que el encuestado recomendaría en este caso específico.

Son 19 respuestas que se deciden por el mejoramiento y una respuesta que se sale del marco de la encuesta y señala el mejoramiento y la amonestación como las acciones que recomendaría. En este sentido, los expertos consultados muestran una clara y decidida inclinación por el mejoramiento continuo como la acción que más están dispuestos a aplicar en este tipo de casos.

No obstante, se espera que esta inclinación no sea la manifestación de un temor por la aplicación de sanciones o una cierta pérdida de confianza en la efectividad de las sanciones como mecanismo para disuadir las situaciones no deseadas en los establecimientos educativos.

Pregunta No 3: Antes de cualquier acción usted preferiría encontrarse en una de las siguientes situaciones.

Tabla 10. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión individual

Pregunta No 3: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA EL TIPO DE ESTRUCTURA EN LA ORGANIZACIÓN DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA					
A=MODELO CLÁSICO	B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	D=MODELO DE SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	E=OTRA	No responde
2	2	10	4	1	1
10%	10%	50%	20%	5%	5%

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Tabla 11. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión Grupal

Pregunta No 3: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA EL TIPO DE ESTRUCTURA EN LA ORGANIZACIÓN DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	GRUPO No 1 GRUPO No 3
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	GRUPO No. 2

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Los expertos encuestados de manera individual prefieren el ambiente organizativo del modelo de apoyo cercano a la escuela, donde el funcionario que ejerce la SIVE tiene la seguridad y confianza que le otorga estar siempre encargado de las mismas instituciones escolares, y las conoce, hasta tal punto que entre el supervisor y el establecimiento educativo se desarrollan procesos de empatía. Esta preferencia llega a un 50% de los participantes.

No obstante, hay un 4% que no se incomoda con una posible desaparición de los funcionarios que en las Secretarías de Educación ejercen funciones de SIVE, pues

apoyan el modelo de asiento en la escuela. También vale resaltar que el 10% está dispuesto a actuar como policía educativa con el modelo clásico y otro 10% se siente atraído por el modelo de control central, lo cual seguramente se reflejará con mayor intensidad en otras preguntas, donde surgen algunos elementos atractivos de estos modelos.

El encuestado que se decide por otra propuesta escoge simultáneamente las opciones C y D, con lo cual incurre en una contradicción, pues estos dos modelos no conviven entre sí, pues el D implica la desaparición del C.

En la versión grupal los grupos 1 y 3 confirman la tendencia de las respuestas individuales y permite inferir que los argumentos a favor del apoyo cercano a la escuela fueron los triunfadores en este escenario, ante lo cual los que en estos grupos representaban las otras posiciones, fueron cooptados.

No ocurrió igual en el grupo No 2 donde el debate estuvo interesado en la combinación de modelos, seguramente buscando lo que les parece mejor de los dos más atractivos, pero superando las incompatibilidades y contradicciones. Por esto proponen lo siguiente:

“EVALUACIÓN DE CONTROL POR PARTE DE LA SEM EN ARMONÍA CON UN EJERCICIO DE AUTOEVALUACIÓN INSTITUCIONAL (AUTOREGULACIÓN)”

SEM significa Secretaría de Educación municipal y es que en este grupo, como se recordará integrado por 7 expertos, estaban representados 5 municipios certificados y dos departamentos.

Están proponiendo combinar una parte del modelo cercano a la escuela con una parte del modelo de SIVE con asiento en la escuela, pero sin que desaparezcan los funcionarios que harían la evaluación de control externa y solamente fortaleciendo la autoevaluación como expresión de autoregulación. Con esta propuesta avanzan en el reconocimiento de la ESCUELA como un espacio suficiente para el ejercicio de la SIVE, pero siguen ejerciendo control desde afuera.

Es interesante observar que el Grupo que sirve de contraste en esta investigación, sigue una tendencia similar a la del grupo No 2, es decir, tratar de conciliar el modelo de apoyo cercano a la escuela con el modelo de asiento en la escuela. Empoderar a los establecimientos educativos pero mantener la inspección y vigilancia en las Secretarías de Educación con fines de control.

Tabla 12. Preferencia de los encuestados sobre el contexto organizacional de la SIVE. Versión grupo de supervisores de educación

E=Otra
“QUE SEA LA INSTITUCIÓN EN PRIMERA INSTANCIA LA ENCARGADA DE DAR SOLUCIÓN A LOS DIFERENTES TIPOS DE SITUACIONES QUE SE PRESENTEN Y, EN ADELANTE, LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN EN CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA EJERZA CONTROL Y SEGUIMIENTO SOBRE EL TRATAMIENTO DE ESTOS”.

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Pregunta No 4: La primera actividad del subproceso F01.02 “Ejecutar el proceso de evaluación del establecimiento educativo privado u oficial ...”, consiste en “Revisar documentación del establecimiento educativo que será visitado”. Frente a esta actividad usted prefiere:

Tabla 13. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión individual

Pregunta No. 4: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA LA FASE DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DE DOCUMENTACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO					
A=MODELO CLÁSICO	B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	D=MODELO DE SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	E=OTRA	No responde
0	1	11	6	1	1
0%	5%	55%	30%	5%	5%

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

En esta pregunta la preferencia por el modelo de SIVE de apoyo cercano a la escuela es más marcada que en la anterior, situación que se entiende pues esta perspectiva le ofrece al funcionario la oportunidad de conocer a fondo al establecimiento educativo y a las personas que laboran allí, de tal manera que ante una necesidad, el surgimiento de una situación de crisis o una simple visita de evaluación externa, el supervisor tiene toda la información, los antecedentes y hasta conocimiento de las probables causas.

De todas maneras se observa nuevamente una importante inclinación hacia esquemas más atrevidos en la recolección de información y en los contactos que debe manejar un supervisor, pues el 30 % está dispuesto a entablar relación con las asociaciones de padres de familia, las juntas de acción comunal, las veedurías ciudadanas y otras fuentes que son propias de la SIVE con asiento en la escuela.

Esta inclinación puede estar mostrando que el país está demandando una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de las instituciones escolares, con el fin de rescatar a la escuela de ese caparazón en que la sumió la propia Constitución Política al otorgarle participación en la dirección de las instituciones educativas solamente a la comunidad educativa, excluyendo a las mencionadas organizaciones.

La única organización de la sociedad civil que podría eventualmente formar parte del consejo directivo de un establecimiento educativo en Colombia es la asociación de padres de familia, pero de todas maneras entra a participar bajo las condiciones del Decreto 1286 de 2005 en cuyo literal c) del artículo 12 se le prohíbe taxativamente: "Asumir las competencias y funciones propias de las autoridades y demás organismos colectivos del establecimiento educativo, o aquellas propias de los organismos y entidades de fiscalización, **evaluación, inspección y vigilancia** del sector educativo". (Resaltado fuera de texto)

Por lo tanto, desde esta perspectiva normativa, las asociaciones de padres de familia o ASOPADRES como se les conoce en Colombia, no pueden ni siquiera hacerle una evaluación al establecimiento educativo donde estudian sus hijos y mucho menos realizar una investigación sobre actuaciones de la institución escolar que lesionan los derechos de sus hijos.

Tabla 14. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión grupal

Pregunta No. 4: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA LA FASE DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DE DOCUMENTACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	GRUPO No 1
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	GRUPO No 2
E=OTRA	GRUPO No 3

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Es interesante observar la manera como el debate lleva a los expertos a dar un viraje en su concepto sobre los contactos y la recolección de la información. En efecto, si consideramos que en los grupos 2 y 3 están ubicados 12 de los expertos, tendríamos que inferir que en esta versión el 60% está de acuerdo con la participación de las juntas de acción comunal, asociaciones de padres de familia y veedurías ciudadanas en este proceso.

Tabla 15. Preferencia de los encuestados sobre interlocutores y fuentes de información respecto a un establecimiento educativo. Versión grupo de supervisores de educación

Pregunta No. 4: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA LA FASE DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y DE DOCUMENTACIÓN DEL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	GRUPO DE SUPERVISORES
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Los supervisores de educación no toman riesgos y se ubican en el modelo que mejor lee su participación en un sistema de SIVE, que es el de apoyo cercano a la escuela.

Pregunta No. 5: En la aplicación de la visita al establecimiento educativo se utilizan instrumentos para la recolección de la información. De hecho el MEN propuso uno que se denomina “Instrumento básico de inspección y vigilancia”. Frente al tema de instrumentos de supervisión, inspección y vigilancia usted está de acuerdo con uno de los siguientes planteamientos:

Tabla 16. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión individual

Pregunta No. 5: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA EL DISEÑO Y DESTINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA				
A=MODELO CLÁSICO	B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	D=MODELO DE SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	E=OTRA
7	7	1	1	4
35%	35%	5%	5%	20%

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Se observa que el grado de dispersión de esta respuesta es mayor que en las preguntas anteriores, lo cual indica que a mayor detalle y en aspectos más operativos existe mayor dificultad de consenso. En este caso, estamos frente a una pregunta que pone al encuestado frente a una serie de alternativas que reflejan posibles diseñadores de esos instrumentos y su destinación, con lo cual se remite a un determinado modelo de SIVE.

Los de mayor selección fueron el modelo clásico donde el ente territorial que ejerce la inspección y vigilancia diseña los instrumentos y los aplica para calificar el grado de cumplimiento de las normas que rigen al establecimiento educativo en todas sus dimensiones. Sin embargo, en la misma proporción del 35% fue escogida la opción de modelo de control central. Son dos posiciones estructurales opuestas, pues en la segunda es el organismo del nivel central el que diseña y aplica estos instrumentos. Es importante señalar que entre estas dos posiciones se encuentra el 70% de los encuestados.

E=Otra

Fueron 4 los encuestados que prefirieron proponer otras alternativas, las cuales se transcriben así:

- La construcción de los instrumentos de medición debe ser recíproco sustentado en que la visión de cada ente territorial es diferente a la del MEN

- El director de núcleo señala una alternativa de modelo clásico ejercido por la secretaria de educación complementada con el modelo de asiento en la escuela
- Responde B y C.
- Combinaría A y B, excluyendo la competencia nacional para aplicar directamente.

La primera propuesta se basa en una elaboración conjunta de instrumentos entre las Secretarías de Educación y el Ministerio de Educación Nacional Colombiano, pero no incluye la destinación de los instrumentos elaborados. De todas maneras es una alternativa que invita a abandonar esquemas ultra especializados en sus funciones, para abordar formas más colaborativas y participativas, por lo menos entre los organismos que ejercen funciones relacionadas con la SIVE.

A pesar de que en la alternativa D (asiento en la escuela) se les advierte que la evaluación externa será ejercida por organismos sociales tales como la ASOPADRES y las Veedurías Ciudadanas, la segunda propuesta se encuentra en la misma línea de algunas de las respuestas anteriores que tratan de conciliar el modelo de asiento en la escuela con alguno de los otros modelos, aunque es obvio que siempre conservando la existencia de los funcionarios que cumplen funciones relacionadas con la SIVE en las Secretarías de Educación.

Los planteamientos del modelo de SIVE denominado de asiento en la escuela son muy atractivos para los participantes en este trabajo, pero siempre que tratan de concretarlo en una decisión, terminan conservando elementos del modelo actual Colombiano, que como se dijo en su descripción es una combinación entre el modelo clásico y el modelo de apoyo cercano a la escuela.

En la tercera propuesta el experto encuestado pretende combinar el modelo de control central con el modelo de apoyo cercano a la escuela, sin advertir que se trata de dos modelos excluyentes pues el organismo central ejerce plenamente la inspección y vigilancia escolar, sin que existan equipos técnicos encargados de esta función en las Secretarías de Educación. Por esta razón la encuesta señala en la alternativa que el organismo nacional diseñará y aplicará directamente los instrumentos.

La cuarta propuesta es la que obedece al modelo colombiano donde el Ministerio de Educación Nacional diseña los instrumentos, señala los procedimientos y las Secretarías de Educación los aplican.

Tabla 17. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión individual. Versión Grupal

Pregunta No. 5: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA EL DISEÑO Y DESTINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	
A=MODELO CLÁSICO	GRUPO No. 1
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	GRUPO No. 3
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	GRUPO No. 2

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Para que se tenga mayor claridad sobre lo que escogieron el grupo 1 y el grupo 2 se transcribe la alternativa A (¹²⁷): Es conveniente que cada Secretaría de Educación desarrolle su propio instrumento o varios instrumentos para su aplicación en todos los establecimientos educativos, que permitan verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes y calificar la calidad de dicho cumplimiento en una escala de valoración.

Para sopesar el impacto de esta respuesta es conveniente recordar que los grupos 1 y 3 están conformados por 13 integrantes, que equivalen al 65% de los encuestados.

Tabla 18. Perspectiva para el diseño y uso de instrumentos de SIVE. Versión individual. Versión grupo de supervisores de educación

Pregunta No. 5: MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA EL DISEÑO Y DESTINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	GRUPO DE SUPERVISORES
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

¹²⁷ Aunque también la pueden consultar en el capítulo 3 sobre la metodología.

El Grupo de Contraste representado por cinco supervisores se decidió por el Modelo de control central, cuya alternativa estaba descrita de la siguiente manera: Con el fin de evitar la dispersión de metodologías, es apropiado que un organismo nacional diseñe los instrumentos para verificar el cumplimiento de las normas y los aplique directamente con el fin de obtener resultados coherentes y de medición nacional, regional, local e institucional.

Por supuesto que se trata de una alternativa muy atractiva, tal vez lo menos atractivo es su énfasis en el cumplimiento de las normas, pero eso se puede superar si el organismo que se escoge para ejercer esta competencia no se especializa en el control, sino que abarca un amplio espectro de operaciones que le sirvan para alimentar un sistema de evaluación de la educación.

Pregunta No. 6: Finalmente, usted prefiere o se siente más cómodo con que la supervisión, inspección y vigilancia de la educación tenga como propósito uno de los siguientes:

Tabla 19. Preferencia de los encuestados sobre el propósito de la SIVE. Versión individual

Pregunta No. 6 MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA ORIENTAR EL PROPÓSITO DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA				
A=MODELO CLÁSICO	B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	D=MODELO DE SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	E=OTRA
2	18			
10%	90%	0%	0%	0%

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Nuevamente se refleja la llegada al consenso cuando las preguntas son sobre asuntos más generales; es decir, sobre aquellos asuntos gruesos hay acuerdo con facilidad, como en este caso que se indaga sobre el propósito final de la SIVE y el 90% de los participantes se inclinan por un organismo de control central pero que además de controlar el cumplimiento de las normas, evalúe la calidad de la educación.

Tabla 20. Preferencia de los encuestados sobre el propósito de la SIVE. Versión individual. Versión Grupal

Pregunta No. 6 MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA ORIENTAR EL PROPÓSITO DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	GRUPO No. 1 GRUPO No. 2 GRUPO No. 3
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

Después del debate grupal, se llega a la unanimidad: el 100% de los expertos reunidos en grupos, después de argumentar y contraargumentar sus ideas, se deciden por la siguiente alternativa:

B= Que además del control, se haga seguimiento permanente a la manera como una muestra representativa de establecimientos educativos ofrecen el servicio educativo y que se utilice una batería de indicadores para medir el desempeño institucional y la calidad de la educación que ofrecen.

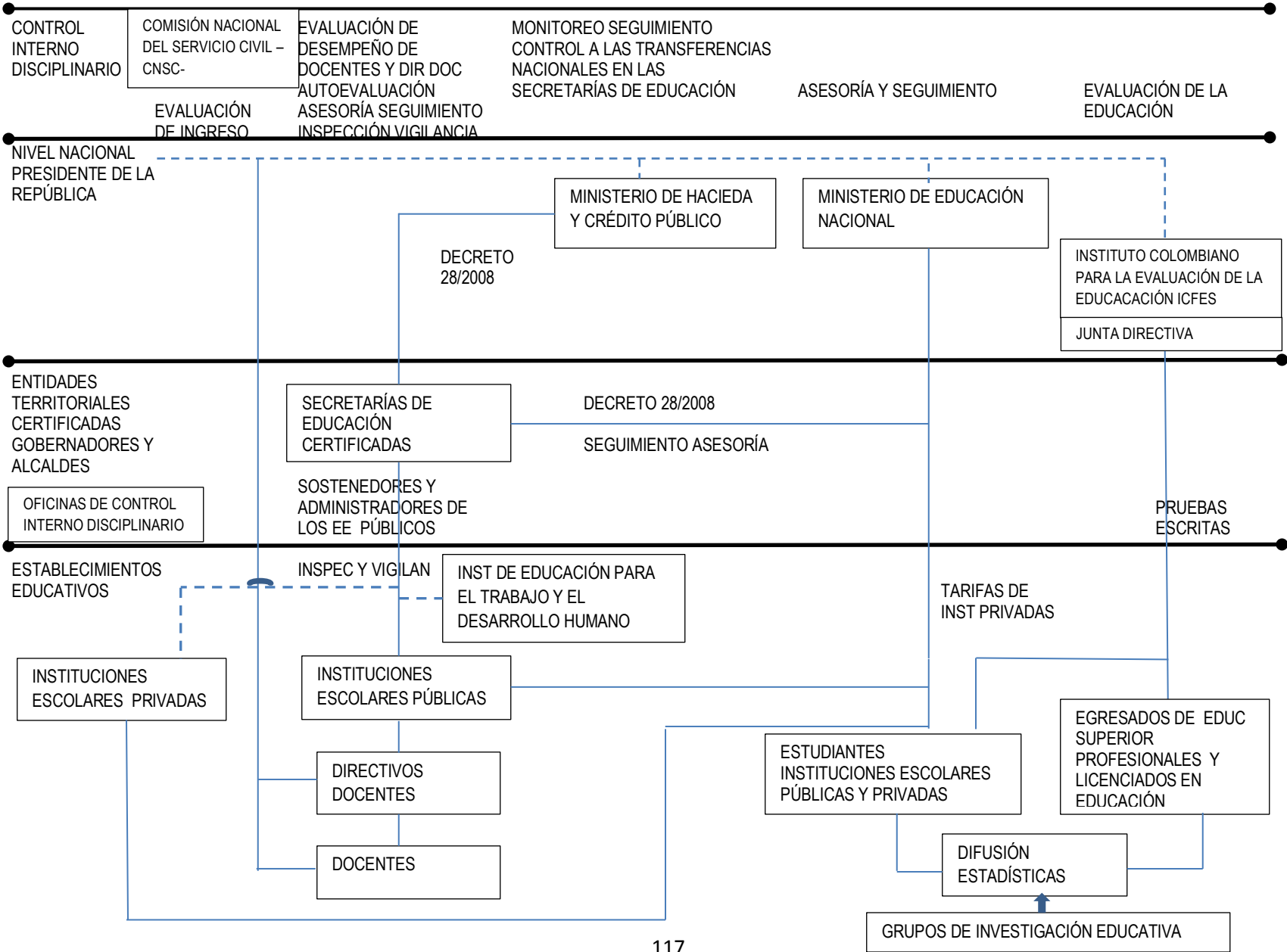
Tabla 21. Preferencia de los encuestados sobre el propósito de la SIVE. Versión grupo de Supervisores de Educación

Pregunta No. 6 MODELO DE REFERENCIA PREFERIDO PARA ORIENTAR EL PROPÓSITO DE LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	
A=MODELO CLÁSICO	
B=MODELO DE CONTROL CENTRAL	GRUPO DE SUPERVISORES
C=MODELO DE APOYO CERCANO A LA ESCUELA	
D=MODELO SUPERVISIÓN CON ASIENTO EN LA ESCUELA	
E=OTRA	

Fuente: Anexo 6 encuesta a expertos para este estudio 2013 y cálculos propios.

El grupo de contraste ratifica la posición de los demás participantes con lo cual se logra completar el consenso sobre esta propuesta y su total aceptación, por lo menos por todos los participantes en este trabajo.

Gráfica 9. Estructura actual de la supervisión, inspección y vigilancia en Colombia 2014



5. PROPUESTA: PAUTAS CONCEPTUALES Y DE GESTIÓN PARA LA SIVE EN COLOMBIA

Tal y como se explicó en la metodología de este estudio, el propósito fundamental de este capítulo es proponer algunas pautas y estrategias que orienten un posterior desarrollo normativo de la SIVE en Colombia.

Uno de los mayores aprendizajes que se obtiene de la revisión de los sistemas de SIVE de los países estudiados en este documento es la bondad de los modelos combinados, en los que surgen propuestas que integran las operaciones de medición, seguimiento, asesoría, apoyo, control y evaluación, pero que hacen énfasis en esta última como el factor integrador y articulador.

Es de destacar que la alternativa escogida para abordar la evaluación integral del Sistema Educativo Nacional, en todos sus componentes, no es descentralizada, sino fuertemente centralizada, aún en un país federal como México.

5.1 MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, CON EL FIN DE ELEVAR A ESTE NIVEL EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EDUCATIVA.

Después del inciso 5º del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia se sugiere insertar lo siguiente:

Créase el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media cuyo objetivo será garantizar que los estudiantes alcancen el máximo logro de aprendizaje en los establecimientos educativos. Este Sistema, a través de los diferentes organismos que lo integran, estará encargado de las operaciones de asesoría, apoyo, seguimiento, medición, evaluación, autoevaluación, inspección, vigilancia, control, rendición de cuentas y mejoramiento continuo de la educación.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Educación forma parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media y depende directamente del Presidente de la República, quien lo presidirá. La ley desarrollará su conformación y funciones, las cuales estarán relacionadas con la expedición y seguimiento del plan anual de evaluación de la calidad de la educación y de las políticas y orientaciones generales.

El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, también forma parte de este Sistema y es un organismo autónomo e independiente; responsable del seguimiento, medición, evaluación de sus componentes, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media y de expedir los lineamientos

que deberán seguir el Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales para llevar a cabo las funciones de asesoría, apoyo, seguimiento y evaluación que les corresponde.

El ICFES como organismo autónomo también tendrá la competencia para emitir directrices de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos y actores que conforman el Sistema Educativo Nacional. Para el cumplimiento de sus funciones creará Direcciones Territoriales como organismos desconcentrados.

El Presidente del ICFES será nombrado por el Presidente de la República a partir de una terna conformada por un candidato del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), un candidato del Consejo Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación y un candidato de la Junta Directiva de COLCIENCIAS.

5.2 CONCERTACIÓN Y EXPEDICIÓN DE LA LEY ESTATUTARIA DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.

Esta Ley Estatutaria que se propone en este estudio, no es más que el cumplimiento de una antigua aspiración de la educación formal que se truncó con la expedición de la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, que solamente abordó lo concerniente al servicio educativo en el marco de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución Política Colombiana y dejó sin el correspondiente desarrollo el derecho fundamental a la educación. (Ver la transcripción de este artículo en el numeral 1.1 de este trabajo). La misma ley confiesa en su artículo 9º:

”EL DERECHO A LA EDUCACION. El desarrollo del derecho a la educación se regirá por ley especial de carácter estatutario”.

El Sistema de Universidades Estatales (SUE) y la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) ya han avanzado en un proyecto de ley estatutaria para la educación superior. ⁽¹²⁸⁾.

En esta Ley Estatutaria sí estaría integrada la educación inicial, pero no sería objeto de supervisión, inspección y vigilancia, dentro del mismo sistema de la educación formal preescolar, básica y media.

¹²⁸ Consultar este proyecto en:

http://www.universidad.edu.co/index.php?option=com_content&view=article&id=2137:propuesta-de-ley-estatutaria-de-la-educacion-superior-presentada-por-sue-ascun&catid=48:legislacion&Itemid=207

5.3 ESTRUCTURACIÓN, DISEÑO Y EJECUCIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.

Teniendo en cuenta que tal y como se ha venido afirmando en este trabajo, la SIVE integra una serie de operaciones que se conocen como asesoría, seguimiento, evaluación y el control o inspección y vigilancia, este sistema debe dotar al país de claridad sobre a cuál o cuáles organismos les corresponde cada una de estas operaciones y a qué reparticiones territoriales les compete su ejercicio.

Para ello y para que se den las condiciones que caracterizan a un sistema, los organismos que lo compongan deben hablarse mutuamente en interrelaciones productivas y programadas con periodicidad fija, teniendo como horizonte el mejoramiento continuo de la calidad educativa.

Esto significa que el seguimiento y la medición permanente aportan, a quienes ejercen la evaluación de la calidad, los indicadores y las estadísticas comparativas de lo que ocurre en cada elemento crítico del sistema.

Estos organismos evaluadores integran los resultados de la medición y del seguimiento al análisis y a la búsqueda de las causas y aportan las soluciones, para que los que prestan asesoría y apoyo actúen con pertinencia en cada establecimiento educativo. La institución educativa recoge todos esos análisis y resultados en su autoevaluación en un proceso incesante de mejoramiento continuo.

Desde esta perspectiva, una prueba escrita solo es un instante de medición que debe aportar datos a procesos de investigación evaluativa más complejos que pueden tener como objetivo, desde el sistema como un todo (por lo menos a partir de evaluaciones parciales) o partes claves del sistema o los actores que lo integran, instituciones, niveles educativos, temas, programas o intervenciones, prácticas o políticas nacionales o cualquiera de ellos referidos a una repartición territorial.

El Sistema debe ser regulado por una Ley de la República, que tal y como corresponde, debe ser expedida por el Congreso de la República. En esta Ley, además de crear la estructura general del sistema con sus organismos rectores, se establecerán los grandes lineamientos nacionales para cada una de las operaciones de SIVE. ⁽¹²⁹⁾

¹²⁹ Solo el Congreso de la República está facultado por la Constitución Política para expedir esta Ley. Ver Sentencia C-097 de 2003 que declara inexecutable el numeral 1º del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por la cual el Congreso de la República le otorgaba facultades extraordinarias al Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Educación Nacional) para organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.

5.4 LA SUPERVISIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y EL DESARROLLO HUMANO

Debe pasar a manos de la Subdirección de Inspección y Vigilancia que forma parte del Viceministerio de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

El Decreto 4904 de 2009 describe este tipo de educación como aquella que “hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación consagrados en el artículo 5° de la Ley 115 de 1994. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional”.

“Comprende la formación permanente, personal, social y cultural, que se fundamenta en una concepción integral de la persona, que una institución organiza en un proyecto educativo institucional y que estructura en currículos flexibles sin sujeción al sistema de niveles y grados propios de la educación formal”.

Son objetivos de la educación para el trabajo y el desarrollo humano:

- “Promover la formación en la práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades, así como la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, recreacional y ocupacional, la protección y aprovechamiento de los recursos naturales y la participación ciudadana y comunitaria para el desarrollo de competencias laborales específicas”.
- “Contribuir al proceso de formación integral y permanente de las personas complementando, actualizando y formando en aspectos académicos o laborales, mediante la oferta de programas flexibles y coherentes con las necesidades y expectativas de la persona, la sociedad, las demandas del

Algunos apartes de esta Sentencia son: “La afirmación y ampliación del principio democrático. Resulta claro que en un Estado democrático de derecho fundado en la soberanía popular (artículos 1 y 3 C.P.) las decisiones más importantes para la comunidad han de ser adoptadas por el órgano de representación popular y de deliberación pluralista, no por el Ejecutivo”.

“En este contexto que privilegia la participación de todos en las decisiones que los afectan e interesan (artículo 2 C.P.), la posibilidad de que el Ejecutivo sea que quien legisle -mediante mecanismos carentes de las garantías de publicidad en la formación de los decretos y en los cuales no tienen voz las minorías ni pueden acceder los ciudadanos por medio de sus representantes- resulta claramente “extraordinaria””.

“La consecuente expansión del principio de reserva de ley. En concordancia con el fortalecimiento del Congreso y la afirmación de los principios democráticos y de separación de poderes, el Constituyente acogió en diversas materias el principio de reserva de ley, con el fin de asignar exclusivamente al órgano legislativo la competencia para regular determinados asuntos. Con ello se asegura que ciertas decisiones de gran trascendencia para todos, como pueden ser las que desarrollan los derechos constitucionales de las personas, no sean atribuidas al Ejecutivo.”

Ver en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=28334>

mercado laboral, del sector productivo y las características de la cultura y el entorno.

Como se puede observar el Decreto hace una clara diferenciación entre este tipo de educación y la educación preescolar, básica y media, empezando por su racionalidad y culminando con declararla como no perteneciente a la educación formal.

5.5 SEPARACIÓN DE LOS ORGANISMOS CON MISIÓN POLÍTICA DE LOS QUE TIENEN VOCACIÓN TÉCNICA Y DE APOYO Y DE LOS QUE HACEN CONTROL, MEDICIÓN Y EVALUACIÓN.

Sobre los resultados de las operaciones de SIVE no puede caer ni la más breve duda sobre su imparcialidad y carencia total de interés personal o institucional en el resultado. En este sentido el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación en su calidad de organismos políticos no son los más idóneos para hacerle mediciones al sistema educativo y evaluar el resultado de sus propias políticas y la efectividad de su asesoría y apoyo a los establecimientos educativos.

Por esta razón se recomienda que el ICFES tenga origen Constitucional como organismo autónomo e independiente de evaluación y SIVE, y que en el nivel territorial los sostenedores y administradores de los establecimientos educativos estatales y los que ejercen funciones de inspección y vigilancia no sean las Secretarías de Educación, sino otros organismos que aseguren lo riguroso de sus decisiones técnicas y la imparcialidad de sus valoraciones.

5.6 CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Sería presidido por el Presidente de la República e integrado por expertos en evaluación educativa, representantes del Congreso de la República, del ICFES como organismo independiente, del Ministerio de Educación Nacional, de las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas, de los directivos docentes, de los docentes, de los estudiantes, del Consejo Superior de Educación Superior –CESU- y del sector productivo.

Su principal función sería la estructuración y aprobación de un Plan Nacional de Evaluación de la Educación, así como el seguimiento periódico a su ejecución.

5.7 EL ICFES SE CONVERTIRÍA EN UN ORGANISMO DE ORIGEN CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE SIN QUE PERTENEZCA

A NINGUNA DE LAS RAMAS DEL PODER PÚBLICO, ENCARGADO DE LA EVALUACIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA EDUCACIÓN.

Este organismo independiente desarrollaría las siguientes acciones, además de las funciones que ejerce actualmente:

5.7.1 Pruebas escritas censales obligatorias a docentes en ejercicio para medir sus competencias, sin que sus resultados afecten su estabilidad laboral. Emitirá resultados individuales de conocimiento restringido y acompañados de la formulación de un plan de mejoramiento personal. Estos resultados también se emitirán para su difusión por establecimiento educativo y servirán de insumo para la evaluación externa y la autoevaluación institucional. Igualmente se emitirán por entidad territorial y a nivel nacional para la formulación de planes territoriales y nacionales de excelencia docente.

5.7.2 Evaluación, inspección y vigilancia de establecimientos educativos oficiales y privados de preescolar, básica y media. Estas funciones las cumpliría de manera desconcentrada a través de una dependencia de su nivel central y de unidades destacadas en las entidades territoriales certificadas denominadas –por ejemplo- Direcciones Territoriales de Evaluación, Inspección y Vigilancia Escolar. Por lo tanto, estas dependencias atenderían las quejas y reclamos de la educación preescolar, básica y media.

Estos organismos desconcentrados también se encargarían de los procesos de creación y ampliación de instituciones educativas, por lo tanto, deben ser unidades interdisciplinarias conformadas por profesionales según la diversidad de lo que se atiende: por ejemplo: pedagogos, sicólogos, sociólogos, abogados, arquitectos o ingenieros civiles.

Desde allí se deberán liderar proyectos de investigación cuyo insumo sean las quejas, reclamos, requerimientos, derechos de petición y situaciones recurrentes en los establecimientos educativos oficiales y privados.

Con este fin, las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas le entregarían al ICFES el personal y los cargos que conforman los equipos interdisciplinarios de inspección y vigilancia escolar, incluyendo los supervisores en propiedad que se encuentren activos. Estos equipos deben fortalecerse revisando los perfiles de los actuales integrantes, equilibrando su carácter interdisciplinario y mejorando sus salarios.

Por lo anterior, también es necesario que el Señor Presidente de la República delegue la suprema inspección y vigilancia de la educación en el ICFES, para lo cual se harían los ajustes necesarios en las leyes y reglamentos. Vale aclarar que lo más conveniente es que esa figura de la responsabilidad de inspección y vigilancia de la educación concentrada en el Presidente de la República se

modifique y, directamente, desde la Constitución, se señalen los organismos competentes para el ejercicio de las diferentes operaciones de la SIVE.

Se debe tener en cuenta que esa situación especial colombiana en que las entidades territoriales son entes políticos, prestan y administran el servicio educativo; otorgan autorización para que las instituciones educativas públicas y privadas puedan funcionar; asesoran, financian y ejecutan los recursos; nombran los funcionarios administrativos, docentes y directivos docentes y ejercen la suprema inspección y vigilancia, debe darse por terminada.

Por otra parte, el ICFES debe crear un sistema de información de SIVE lo suficientemente robusto y ágil que permita dar cuenta de las quejas y reclamos que se presentan en cada una de las Direcciones Territoriales, en cuanto a identificación del establecimiento educativo, tipo de situación, plan de mejoramiento, seguimiento y superación del problema, con las correspondientes posibilidades de consolidación por sector público y privado, entidad territorial y los reportes nacionales.

Este sistema también debe dar cuenta de los resultados de las evaluaciones de los establecimientos educativos públicos y privados a partir de una batería de indicadores.

5.7.3 La ejecución de las investigaciones evaluativas programadas en el Plan Nacional de Evaluación de la Educación. A su interior se crearían dependencias e instancias de alto nivel encargadas de realizar ciertas investigaciones evaluativas de la calidad de la educación, especialmente aquellas consideradas de rutina, tales como experiencias significativas y contextualización de altos resultados en las pruebas SABER. Ya no ofrecería únicamente el financiamiento de investigaciones con el uso de los datos arrojados por las pruebas escritas, sino que elaboraría los términos de referencia para la licitación y contratación de los proyectos de investigación evaluativa de interés del Consejo Nacional de Evaluación de la Educación, según un plan anual de evaluaciones aprobado por este organismo colegiado.

5.8 EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DEBE CONTINUAR CON LA ASISTENCIA TÉCNICA Y LA ASESORÍA A LOS SOSTENEDORES Y ADMINISTRADORES DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES DEL ESTADO.

Continuar con esta acción es de vital importancia, justamente como un mecanismo para asegurar que la política educativa nacional se interpreta, se ejecuta y obtiene los resultados esperados, tal y como está diseñado en los planes de desarrollo. Para ello, si necesita llegar al establecimiento educativo debe hacerlo, con estrategias entre más cercanas a la escuela mejor, por su capacidad de impacto.

Sin embargo, lo que pueda hacer en materia de asesoría el Ministerio es insuficiente para las necesidades de las instituciones escolares que requieren un apoyo permanente “cercano a la escuela”. Una buena estrategia para lograr este propósito es la que implementó el Estado de Chile con las firmas públicas (por ejemplo universidades estatales) y privadas especializadas en apoyo a instituciones escolares, con unas exigencias y requisitos que deben cumplir para ser oferentes de este servicio y registradas debidamente, para ser contratadas por el mismo Ministerio de Educación Nacional, las entidades territoriales certificadas y fundaciones y empresas privadas interesadas en impulsar la calidad de la educación.

Para asegurar la efectividad de este programa de apoyo a los establecimientos educativos estatales, las instituciones escolares participantes se deben focalizar mediante el cumplimiento de unos requisitos y condiciones que las identifiquen como necesitadas de este servicio. Igualmente, se debe señalar que cada institución escolar solo tendrá un organismo de apoyo en lo pedagógico-administrativo y que cada organismo de apoyo solo podrá atender el número de establecimientos que se determinen según su capacidad instalada.

Este organismo de apoyo iniciará su labor haciendo un análisis situacional a partir de una batería de indicadores del establecimiento educativo (con base en la evaluación externa y en la autoevaluación) diseñando conjuntamente con la comunidad educativa un plan de mejoramiento y su respectivo cronograma, al cual se le pueda hacer seguimiento, para el cabal cumplimiento de los contratos.

Con la máxima importancia, igualmente se debe continuar, profundizar y expandir el Programa de Transformación de la Calidad Educativa – Todos a Aprender. Este Programa obedece a un esquema especial de coaching, mediante el cual un grupo de docentes altamente cualificados en experiencia y formación académica (formadores de formadores) acompañan, enseñan e interactúan con un amplio grupo de docentes de aula denominados TUTORES los cuales a su vez, hacen lo mismo con los docentes de aula en establecimientos educativos estatales especialmente focalizados, pero estos últimos interactúan con el docente directamente en el aula en tiempo real y de manera presencial: apoyando, ayudando, asesorando, acompañando en permanente interacción con docentes y directivos docentes. ⁽¹³⁰⁾

¹³⁰ Ver información sobre este programa en: <http://www.todosaaprender.edu.co/w3-propertyname-3068.html#sthash.7cU1S46e.dpbs>

5.9 SEPARAR LA FUNCIÓN DE POLÍTICA EDUCATIVA DE LA FUNCIÓN SOSTENEDORA Y ADMINISTRADORA DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES PÚBLICAS.

En las entidades territoriales certificadas para el manejo autónomo de la educación se debe abrir el organismo político que pertenece al despacho del gobernador o alcalde denominado Secretaría de Educación y crear otro organismo de carácter técnico-administrativo que vendría a asumir el sostenimiento y administración de los establecimientos educativos estatales o públicos.

En cada entidad territorial certificada habría un Departamento Administrativo de Servicios Escolares (DASE) ⁽¹³¹⁾, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal, cuyo director sería nombrado por el gobernador o alcalde a partir de una terna compuesta por un candidato del Procurador Regional o Provincial, según el caso; un candidato de las asociaciones de padres de familia de la entidad territorial y un candidato del Sistema de Universidades Estatales (SUE). Este organismo se financiará en su totalidad con recursos de las transferencias gubernamentales del nivel nacional destinadas a educación.

Las Secretarías de Educación de entidades territoriales certificadas, se financiarán en su totalidad con recursos propios de libre destinación de la entidad y su principal competencia será el diseño y promulgación de las políticas educativas territoriales (incluido el plan de desarrollo educativo territorial) canalizar recursos de la entidad territorial hacia el sector educativo y contribuir al seguimiento de los resultados de la educación y del desempeño de sus actores.

¹³¹ Ver inciso 4 del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>

Igualmente ver en

http://www.huila.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=7975:informacion-departamentos-administrativos&catid=132:informacion-organizacional

“Los departamentos administrativos son dependencias de carácter técnico - administrativo encargadas de prestar la asesoría y demás funciones y servicios especializados que requiera la administración departamental.

Son dependencias que a iniciativa del gobernador son creados por Ordenanza o autorizados por ésta, encargados de cumplir funciones y prestar servicios departamentales y/o nacionales conforme a la Ley, las Ordenanzas y los decretos o Reglamentos o Convenios del Gobierno Nacional o Departamental de ejercer la tutela gubernamental sobre las entidades descentralizadas que les estén adscritas o vinculadas.

El Departamento del Huila tiene dos departamentos administrativos:

Departamento Administrativo de Planeación

Departamento Administrativo Jurídico”

Sobre este mismo tema ver Universidad Nacional Abierta y a Distancia “Lección 3. Los Departamentos Administrativos” en

http://datateca.unad.edu.co/contenidos/109107/Contenido_en_linea/leccin_3_los_departamentos_administrativos.html

aunque trata el tema para el nivel nacional, su descripción aplica también para las entidades territoriales.

5.10 LA EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE DOCENTES Y DIRECTIVOS DOCENTES.

Esta evaluación debe modificarse de tal manera que sea competencia de un Comité de Evaluación Docente, en el cual participará el rector con voz y voto y el resultado final de la evaluación será el promedio de las evaluaciones de los integrantes de este Comité. Además, el Comité estaría integrado por un padre de familia representante del Consejo directivo de la Institución (particular con funciones administrativas) y un representante de planta del organismo territorial sostenedor y administrador del plantel educativo.

La evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes debe asumirse como una parte de la gestión de la administración de personal que le corresponde a los jefes inmediatos, pero que es responsabilidad del organismo sostenedor y administrador del establecimiento educativo. Este momento de evaluación junto con la evaluación del periodo de prueba son las únicas oportunidades que tiene el sistema de prescindir de los servicios de un docente que no cumpla con los requisitos y las prácticas de calidad educativa que el Sistema Educativo Nacional necesita. Sin embargo, también son oportunidades valiosas para conocer las debilidades y fortalezas de los docentes y obtener información para orientar las políticas y decisiones de mejoramiento continuo de la calidad de la educación y de su excelencia docentes.

Por esta razón estos momentos deben ser de especial interés del Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación ICFES, sobre los cuales debe emitir directrices de obligatorio cumplimiento para su aplicación, de tal manera que se garantice la toma de decisiones pertinentes sobre la permanencia de los docentes con calificaciones insatisfactorias.

5.11 FORTALECER LAS ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA DE INSTITUCIONES ESCOLARES PÚBLICAS O ESTATALES.

Con este fin se les debe otorgar un rol en la inspección y vigilancia, en la autoevaluación de su propia institución, en la evaluación del desempeño de los educadores estatales y en la rendición de cuentas, en estricta aplicación de artículo 32 de la Ley 489 de 1998 modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, e igualmente de los artículo 33 “Audiencias públicas” el 34 Ejercicio del control social de la administración y artículo 35 sobre “Veedurías Ciudadanas”:

“Artículo 78. *Democratización de la Administración Pública.* Modifíquese el [artículo 32](#) de la Ley 489 de 1998, que quedará así: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello

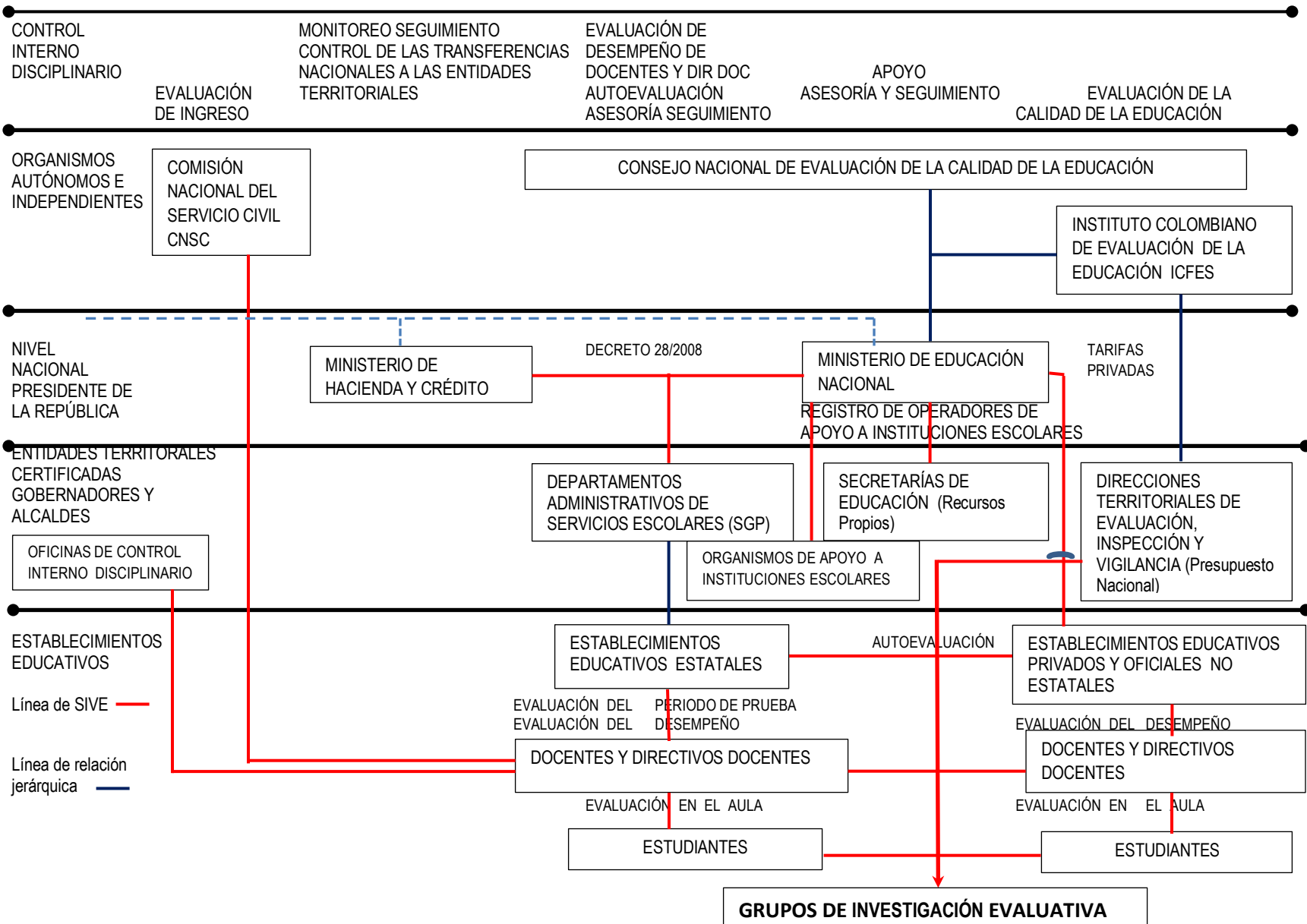
podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control **y evaluación de la gestión pública**.

Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

- a) Convocar a audiencias públicas;
- b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana;
- c) Difundir y promover los derechos de los ciudadanos respecto del correcto funcionamiento de la Administración Pública;
- d) Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos;
- e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan;
- f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

En todo caso, las entidades señaladas en este artículo **tendrán que rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía**, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el CONPES 3654 de 2010". (Resaltados fuera de texto)

Gráfica 12. PROPUESTA: Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, Básica y Media propuesto para Colombia



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la estructura.

Es importante recoger como conclusión general que los países que se describen en este estudio se encuentran en plena reconstrucción de sus sistemas de SIVE, avanzando desde modelos cercanos a la escuela hacia modelos combinados, en los que surgen propuestas que integran las operaciones de medición, seguimiento, asesoría, apoyo, control y evaluación, pero que hacen énfasis en esta última como el factor integrador y articulador.

Dentro de esos nuevos sistemas la evaluación externa de instituciones, componentes, actores y temas, por un lado, y la autoevaluación institucional, por el otro, constituyen el eje de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

Es de destacar que la alternativa escogida para abordar la evaluación integral del Sistema Educativo Nacional y en todos sus componentes no es descentralizada, sino fuertemente centralizada, aún en un país federal como México.

Por el contrario en Colombia se encuentra una amalgama de acciones y de actores institucionales que no conforman un sistema ni se hablan entre sí. Todas son acciones desarticuladas y muchas de ellas no se reconocen como parte de la supervisión, inspección y vigilancia escolar. Este es el caso de la asesoría, la rendición de cuentas de las escuelas y el seguimiento que hace el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, a pesar de la vigencia del Decreto 028 de 2008 por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones, lo más difícil para el Sistema Educativo Colombiano ha sido la articulación de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas a las acciones neurálgicas del sistema, tales como la evaluación de desempeño de los docentes y directivos docentes, el suministro de información confiable, veraz y oportuna, la asignación de docentes a los establecimientos educativos en la cantidad y en el perfil requerido y el acompañamiento a las instituciones escolares.

Desde la concepción.

Por lo que refleja este trabajo al parecer la SIVE en Colombia podría tener una alta inclinación hacia miradas administrativistas de los problemas de los establecimientos educativos y de sus soluciones, que, de ser así, tendría que trabajarse a fondo para lograr hacer de la visión de los funcionarios que cumplen estas funciones, perspectivas más integrales, donde lo pedagógico sea el punto central y lo administrativo y convivencial sean componentes de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Este apego por lo administrativo en la SIVE en Colombia deriva de posiciones que se ubican en el modelo clásico por su énfasis en el control de las normas y que en los últimos años fueron fortalecidas por la Directiva Ministerial 14 de 2005.

Frente a esta situación real, es bueno reconocer que se sueña con poder abordar maneras de hacer las cosas en SIVE más atrevidas en el terreno de la participación de las comunidades educativas y de las organizaciones civiles. Estas organizaciones podrían tener un interés en los resultados de las instituciones escolares y su integración en procesos de seguimiento, evaluación, inspección y vigilancia, con lo cual se superaría la falta de continuidad de los consejos de padres, de los consejos directivos y de las mismas asociaciones de padres de familia.

Las organizaciones civiles también superarían el temor de los padres a exigir calidad educativa por las supuestas represalias que sus hijos podrían sufrir por las protestas, quejas y denuncias.

Por supuesto que estos resultados también reflejan un clamor por el fortalecimiento de las instituciones escolares públicas para aumentar su capacidad de autodeterminación, es decir, que sean capaces de decidir su propio camino pedagógico. Se debe estar cada vez más consciente de que esto no se logra si estas instituciones no pueden decidir sobre la conformación de su cuerpo docente ni sobre quiénes son sus directivos docentes y cuánto tiempo deben estar dirigiendo la institución escolar.

Por otra parte, definitivamente el esfuerzo que han hecho los participantes por proponer alternativas que combinan aspectos de los diferentes modelos, es una manifestación de la necesidad de ser muy creativos a la hora de estructurar un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación que integre todas las operaciones de la SIVE y que corresponda a las particularidades sociales, culturales, políticas y territoriales del país.

Recomendaciones

NO ES CONVENIENTE PARA EL PAÍS ACEPTAR LA PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN EN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA.

Esta solución en la supervisión e inspección de la educación es eficiente y adecuada en Colombia para la educación superior, debido a su grado de desarrollo institucional con fuertes organismos posicionados como acreditadores, con cultura de autoevaluación y claros procesos de heteroevaluación, funcionando y con varios años de experiencia. En este contexto la superintendencia llega a completar el sistema de supervisión en la educación superior con el componente de control que es la especialidad de esta clase de organismos.

En educación preescolar básica y media la superintendencia no es la solución y por el contrario su efecto sería negativo en las instituciones y centros educativos oficiales.

Esta solución es conocida a nivel internacional como “MODELO DE CONTROL CENTRAL” (¹³²). En las investigaciones del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación –IIPE UNESCO- (por ejemplo Terigi 2009), este modelo se tipifica de la siguiente manera:

- Es el modelo que corresponde a Inglaterra, Gales y Nueva Zelanda.
- Separa la función de apoyo y evaluación de la de control en agentes diferentes.
- Se basa en que las escuelas asuman la responsabilidad por su propio mejoramiento, sobre la seguridad de que el Estado les suministra todo lo necesario.
- La presión recae sobre las escuelas y sus autoridades.
- Convierte la autoevaluación en una acción institucional en función de preparar la visita del inspector.
- “Las escuelas con dificultades quedan con un sentimiento de desmotivación después de un proceso que tensiona sus debilidades y ofrece pocas soluciones”.

Por lo anterior, se trata de una solución para países con sistemas educativos en preescolar, básica y media relativamente homogéneos y con establecimientos educativos con grados de desarrollo similares, que entran al proceso de inspección y vigilancia en igualdad de condiciones y que deben ser capaces de alcanzar los mismos estándares de calidad.

En Colombia solamente en el sector oficial funcionan aproximadamente 12.477 establecimientos educativos, de los cuales por lo menos el 75% está ubicado en zonas rurales. La Constitución Política de Colombia caracteriza al país como descentralizado con autonomía de las entidades territoriales y aunque persisten los ideales y las actitudes centralistas, desde el Gobierno se debe propender por la realización de los preceptos constitucionales, aunque sea avanzando hacia una descentralización institucional y desconcentración de la inspección y vigilancia, como se propone en este estudio.

Igualmente, en Colombia las superintendencias son organismos altamente especializados en el ejercicio del control y, por lo tanto, las operaciones de evaluación y de asesoría continuarían acéfalas. Es evidente que riñe con la eficiencia que la misma persona, cuerpo u organismo realice funciones de control y de asesoría al mismo tiempo, por obvias razones.

¹³² Ver Marco Teórico de este estudio

Así las cosas, para el caso de la educación preescolar, básica y media antes que pensar en un esquema de control centralizado, se debe avanzar en los siguientes aspectos:

- Diseño y establecimiento normativo de un sistema nacional y territorial de seguimiento, evaluación, asesoría y control de la educación preescolar, básica y media que ubique cada una de estas operaciones en actores del sistema educativo claramente definidos, como lo propone este trabajo.
- Cumplimiento del artículo 138 de la Ley 115 de 1994 según el cual: “El Ministerio de Educación Nacional definirá los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección que debe reunir el establecimiento educativo para la prestación del servicio y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del niño”.
- Diseñar y ejecutar un plan que permita, en el mediano plazo, lograr que todos los establecimientos educativos del país, tanto oficiales como privados, cumplan esos requisitos mínimos, como condición fundamental para que el control sea pertinente; pues el control, cuando no se suministran los elementos mínimos para poder cumplir, se torna en un asunto doloroso y lesivo.
- Crear la evaluación censal de competencias para los directivos docentes y docentes estatales y privados con fines de mejoramiento y de realimentación del ejercicio docente. Esto significa que no debe tener efectos en la seguridad laboral del educador.
- Mejorar y hacer énfasis en la evaluación del desempeño laboral del docente y del directivo docente como el mecanismo eficaz y de mayor impacto en el mejoramiento del ejercicio de la docencia, siempre y cuando esta evaluación sí tenga consecuencias en la estabilidad de los docentes que obtengan cierto número de evaluaciones negativas en años consecutivos. Por supuesto que el mejoramiento de la evaluación del desempeño implica también mejorar los mecanismos de coaching y de capacitación y perfeccionamiento de docentes en ejercicio.
- Implementar, lo más pronto posible, procesos sistemáticos y sistémicos de evaluación externa institucional y profundizar los procesos de autoevaluación institucional, haciendo de estas prácticas requisitos habilitantes para el otorgamiento de incentivos, la participación en programas y proyectos nacionales, ampliación de establecimientos educativos, ajustes a los proyectos educativos institucionales.
- Romper con la visión individualista del ejercicio de la docencia en los establecimientos educativos y retornar al concepto de cuerpo o equipo docente; donde se premia, estimula e incentiva la calidad, las experiencias significativas y los proyectos exitosos del cuerpo docente y no solamente las iniciativas personales y aisladas de algunos docentes que no impactan la calidad de la educación que imparte el establecimiento educativo como un todo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALVO B., ZORRILLA M., TAPIA G. y CONDE S. “*La Supervisión Escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*”. México: Editorial Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, abril de 2002.
- CASANOVA M. A. “*Supervisión, evaluación y calidad educativa*”. Publicado en revista Avances en Supervisión Educativa de la Asociación de Inspectores de Educación de España, rev. No. 1 julio de 2005. Disponible en Internet: actualizada el 13 de mayo de 2013 www.adide.org/revista/
- CASTILLO A Reinaldo (2010) “La supervisión escolar en la educación primaria de Veracruz. Estudio de Caso”. Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Sede México, Febrero de 2010.
- CEBALLOS, Maya Elpidio “*Legislación Educativa Codificada*”. Medellín (Colombia): Edición Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, única edición, 1989. Dos tomos.
- GARCIANDÍA, Imaz José Antonio. “Pensar Sistémico. Una introducción”. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2005, 341 p. Disponible en Internet: actualizado el 20 de octubre de 2014 http://books.google.com.co/books?id=ZvKNnxQb_1cC&pg=PA133&dq=el+todo+d+epende+de+las+partes&hl=es-419&sa=X&ei=hIIWVO-pIsKkgwT0nIHIBg&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q=el%20todo%20depende%20de%20las%20partes&f=false
- GÓMEZ J. A. “*Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa*”. En revista Avances en Supervisión Educativa de la Asociación de Inspectores de Educación de España, No. 6 mayo de 2006. Disponible en Internet actualizada el 13 de enero de 2014 www.adide.org/revista/
- HERNANDEZ R., FERNANDEZ C. & BAPTISTA M. “*Metodología de la Investigación*”. Colombia: 5ª Edición, editorial Mc Graw Hill, 2010, 606 p.
- MOYANO S. (2011) “*La supervisión como espacio para la reflexión educativa*”. En RES Revista de Educación Social, No. 13, junio de 2011, Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales. ISSN: 1698-9097. Disponible en Internet: actualizada el 20 de mayo de 2013 www.eduso.net/res

SOLER F, Eduardo. "Fundamentos de supervisión educativa". España: Editorial La Muralla, 1993, 312 p.

SOLER F, Eduardo. "La mediación en los conflictos escolares". En revista Práxis Sociológica del Área de Sociología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de Toledo – Universidad de Castilla – La Mancha, 2004, vol 8, págs. 124-144. Disponible en Internet: actualizada 25 de mayo de 2013
[http://supervisionupes2011a.wikispaces.com/file/view/Tema+9 +Mediacion+conflicto+escolar Soler 2004.pdf](http://supervisionupes2011a.wikispaces.com/file/view/Tema+9+%2BMediacion+conflicto+escolar+Soler+2004.pdf)

TAMAYO A. y Valiente P. "*La Supervisión Educativa: fundamentos epistemológicos de un modelo teórico de su dirección*". En revista Ciencias Holguín, Año XVII, Abril-junio, 2011, Cuba. Disponible en Internet: actualizada el 23 de abril de 2013 arismendis@rc.gr.rimed.cu valiente@ucp.ho.rimed.cu

TERIGI, Flavia. "*Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos*". 1ª edición, Buenos Aires: Editorial Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, 2010, página 10, 67 p. Disponible en Internet: actualizada el 28 de abril de 2013
<http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/los%20sistemas%20nacionales%20de%20inspeccion%20y%20supervision%20escolar.pdf>

ANEXOS

ANEXO No 1

Turunen, H., Heräjärvi, S., Kupiainen, S., Pirkkalainen, L., Syyrakki, S., Smith, V., Ohman, T., Knubb-Manninen, G., Mehtäläinen, J. & Ohranen, S . 2011. Evaluación de la funcionalidad del currículo básico nacional y la distribución de las horas de enseñanza en la educación secundaria superior general. Publicaciones del Consejo de Evaluación de la Educación de Finlandia. Editorial Universidad de Jyväskylä 2011, 147 pags. En http://www.edev.fi/img/portal/1117/Julkaisu_nro_55.pdf

ABSTRACT ⁽¹³³⁾

Esta evaluación fue encargada por el Ministerio de Educación y Cultura. Las preguntas esenciales son: ¿Cómo se ha implementado la distribución de las horas de instrucción? ¿Han sido los proveedores de educación y de las escuelas secundarias superiores cumplidos con los estudiantes en cuanto a la distribución de las horas de instrucción, de acuerdo con las Leyes y Decretos? ¿Cómo se ha implementado el currículo básico nacional, y cómo ha funcionado? ¿Cómo son los criterios que han sido establecidos en las políticas visibles en las tareas escolares? ¿Han sido aplicables y eficaces los criterios nacionales del plan de estudios? ¿Ha habido problemas en la implementación y el uso de los criterios nacionales del plan de estudios? Si es así, ¿estos problemas amenazan los derechos de los estudiantes, la igualdad de la educación y la igualdad de trato de los estudiantes?

Los criterios generales de la evaluación fueron: el trato justo de los estudiantes y la protección de sus derechos bajo la ley, la igualdad educativa, y el estado del currículo nacional como la guía para el trabajo escolar. Anteriores investigaciones y los resultados de las entrevistas de los proveedores de educación secundaria superior, directores, maestros y censores del comité universitario de investigación, así como los análisis del plan de estudios se han utilizado como datos de evaluación.

En general, la distribución de las horas de enseñanza se ha implementado y está funcionando razonablemente bien, aunque ha habido problemas. Por lo general los estudiantes encuentran la oferta de cursos avanzados bastante buena. Sin embargo, las escuelas secundarias superiores más pequeñas son incapaces de ofrecer las mismas oportunidades que les ofrecen a los estudiantes las escuelas más grandes, sobre todo en términos de la oferta de cursos y materias. Los cursos avanzados de asesoramiento y orientación no se aplicaron en una cuarta parte de las escuelas secundarias superiores. No hay mucho espacio para los cursos aplicados y cursos avanzados no incluidos en el examen de matriculación, y se están ofreciendo cada vez menos de estos cursos. El estrecho rango de cursos de idiomas ofrecidos a los estudiantes es también motivo de preocupación.

Los mayores factores que limitan la variedad de opciones disponibles para los estudiantes son las condiciones que obligan a los proveedores de educación y la falta de recursos,

¹³³ Traducción no oficial

especialmente en las escuelas más pequeñas. En un esfuerzo por mejorar la oferta de cursos, las pequeñas escuelas secundarias superiores han utilizado métodos de estudio alternativos, tales como los cursos en línea y cursos ofrecidos de manera asociada entre varias escuelas secundarias superiores.

Trato justo y protección de los derechos de los estudiantes se implementan en el sentido de que prácticamente todos los estudiantes reciben la distribución de las horas de instrucción requerida. Sólo la selección de los cursos disponibles varía. La igualdad no se ha logrado, siempre y cuando una gran variación de la oferta de cursos persiste entre las instituciones más grandes y más pequeños.

Los criterios nacionales del plan de estudios por lo general han sido revisados a medida que surja la necesidad. Ellos han proporcionado una base unificada nacional para la organización y puesta en práctica de la educación. Trato justo de los estudiantes y la protección de sus derechos está bien implementada en el trabajo diario de las escuelas secundarias superiores en algo más que la mejora de la protección de los derechos en el examen de matriculación. Los criterios nacionales del plan de estudios, el examen de matriculación, y los materiales del curso se corresponden bien el uno al otro. La condición de los de habla sueca en cuanto a libros de texto de educación secundaria superior es peor en comparación con los de las escuelas de lengua finlandesa. Desde la perspectiva de la educación superior, los temas en el examen de matriculación son, en promedio, una buena medida del dominio de los conocimientos básicos de los alumnos. Los objetivos de la educación secundaria superior se están alcanzando también.

El estado del currículo nacional como guía para las actividades escolares se ha reforzado, pero en muchas áreas (objetivos generales, los temas transversales, cultura escolar) su influencia en los procesos de pensamiento y las acciones de los docentes sigue siendo pequeña. Las tradiciones de enseñanza secundaria superior son parte de la razón de esto.

Por otra parte, los cursos requeridos especialmente están completamente llenos de contenido y la energía y la atención del profesor se centran en objetivos y contenidos relacionados con la materia. La cultura de la escuela secundaria superior aspira firmemente a la comunalidad. Las oportunidades de los estudiantes a tener una influencia podría ser mejor y las conexiones de la escuela a la comunidad circundante podrían ser más fuertes de lo que son en la actualidad.

Es preciso aclarar los criterios nacionales del plan de estudios en cuanto a los conceptos de la orientación, la división interna del trabajo y su consecuente responsabilidad. Además, los consejeros deben tener más tiempo y la oportunidad para orientar la educación de los estudiantes.

Las respuestas muestran que en algunas zonas, las normas claras y mejores direcciones de los criterios del plan de estudios se querían asegurar la unidad nacional, mientras que en otras áreas se quieren más libertades. Las normas para los objetivos y contenidos de los cursos requeridos y avanzados son consideradas como buenas, y vale la pena continuar. Desde el punto de vista del grupo de evaluación, los temas transversales, la cultura escolar y la evaluación de los alumnos necesitan más dirección. Las cosas que el proveedor de la educación y la escuela son responsables y capaces de hacer deberían

definirse claramente. De lo contrario, los criterios del plan de estudios deben permanecer como están, lo que permite la libertad pedagógica en actividades prácticas.

En la próxima renovación de los criterios nacionales del plan de estudio de secundaria superior se deben tomar en consideración más que antes las opiniones de las personas que trabajan en el campo de la educación secundaria superior. El grupo de evaluación y aquellos en el campo están de acuerdo en que los cambios en los criterios del plan de estudios deben ser considerados cuidadosamente. Estos cambios, deben ser aplicados a los criterios ya existentes en lugar de modificar el paquete completo. Si los criterios del plan de estudios nacional y la distribución de las horas de enseñanza son sometidos a revisiones en profundidad, entonces, la discusión sobre los conceptos de la educación en general estaría en orden.

ANEXO No 2

Atjonen, P., Halinen, I., Hämäläinen, S., Korkeakoski, E., Knubb-Manninen, G., Kupari, P., Mehtäläinen, J., Risku, A.-M., Salonen, M. & Wikman, T. De las metas a la interacción. Evaluación de la pedagogía en educación básica finlandesa. Publicaciones del Consejo de evaluación de educación 30. Jyväskylä. 2008. 70 pags. En http://www.edev.fi/img/portal/19/Julkaisu_nro_32.pdf

ABSTRACT ⁽¹³⁴⁾

El Consejo de evaluación de educación fue encargado por el Ministerio de educación el 10 de noviembre de 2006 para llevar a cabo esta evaluación. El Consejo organizó el proyecto de acuerdo con los principios de las redes. Un grupo de planificación y evaluación, establecidos por el Consejo y asistido por los expertos de la Secretaría de evaluación de la educación, fue responsable de llevar a cabo la evaluación.

El objetivo del proyecto fue proporcionar información sobre el estado actual de la pedagogía de la educación básica, en relación con los objetivos fijados por la ley 150/2003 relativo a la evaluación de la educación. Los principales objetivos de la educación básica incluyen las características de principios pedagógicos de los docentes, la conciencia de los docentes de los objetivos, la diversidad de métodos, teniendo en cuenta el carácter único del alumnado, la efectividad de los estudios de medio ambiente y la equidad de la enseñanza, estudiando y los procesos de aprendizaje de enseñanza.

Los datos evaluados consistieron en una encuesta de los directores (N = 410), una encuesta de docentes (N = 2310) y los datos proporcionados por las evaluaciones anteriores, investigación y estadísticas, así como 12 visitas a las escuelas y el material se reunieron desde las audiencias dispuestas en relación con esas visitas. El Instituto para la investigación educativa de la Universidad de Jyväskylä era responsable para la recolección, manejo y almacenamiento de datos de la encuesta.

El informe muestra las fortalezas de la educación básica finlandesa, así como los elementos de lo que requieren más desarrollo. Según la evaluación, la enseñanza es justa, estudiante orientado, alentador, elogioso del estudiante e igual. Los maestros de educación básica pretenden hacer su mejor esfuerzo para sus estudiantes y prefieren aplicar diversos métodos de enseñanza, pero debido a ser vinculado con las condiciones estructurales que no están muy ansiosos de promover cambios en la pedagogía existente.

A los maestros les gustaría tener más educación para poder responder mejor a las exigencias de la diferenciación de la enseñanza. Existen diferencias en los recursos financieros entre las escuelas. Estas diferencias se reflejan en la cantidad de perfeccionamiento de los docentes. Los maestros consideran el elevado número de alumnos por clase y la heterogeneidad de los grupos de los desafíos más importantes para la educación de alta calidad. Estos desafíos se intensifican aún más debido a los exigentes objetivos, falta de pieza en salas de clase, falta de alumnado de motivación y dificultades de aprendizaje.

¹³⁴ Traducción no oficial

ANEXO No. 3

República de Colombia
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO
“F01. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA CON FINES DE
CONTROL”

PERTENECIENTE AL MACROPROCESO
“F. GESTIÓN DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL SERVICIO EDUCATIVO”

Diciembre 2013

INFORMACIÓN DEL DOCUMENTO

Versión	Fecha [dd/mm/yy]	Elaborado por:	Razón de la actualización
1.0	10/10/06	Luís Carlos Hernández Elías	Elaboración del Documento
2.0	11/07/08	Modernización	Cambio de normatividad
3.0	02/2010	Cristina Losada Sáenz Profesional de Apoyo Proyecto de Modernización SE	Actualización
4.0	20/12/2013	Aída Montoya Camargo Consultor CONSORCIO CRECE - AIAP PROCESOS	Actualización en cuanto al alcance del proceso que se amplía al servicio educativo y se enfoca en la Inspección y Vigilancia con fines de control, ajustando la denominación del proceso. Se actualiza normatividad suprimiendo la asociada al ciclo de aseguramiento de la calidad del servicio educativo. Se aplican lineamientos emitidos por el MEN relacionados con la construcción colectiva del POAIV, la participación de las áreas en actividades del proceso de acuerdo a su objeto misional, nuevos insumos y productos, y precisión de responsables. se suprime el F02.01 Aprobación y otorgamiento de licencias o reconocimiento oficial a los EE y se crean subprocesos independientes para atender la legalización de los EE así: F02.03 Habilitación de establecimientos educativos oficiales, F02.04 Habilitación de establecimientos educativos privados y F02.05 Habilitación de establecimientos educativos en ETDH incorporando los decretos reglamentarios y los lineamientos del MEN. El subproceso F02.02 Administración de novedades de los EE es actualizado en las normas que aplican para administrar novedades de EE privados y de ETDH. Se precisa la responsabilidad de las áreas de Cobertura, Administrativa y Financiera y Calidad Educativa en la entrega de insumos al proceso y como cliente.

			<p>Se actualiza el diagrama SIPCO, normatividad y subprocesos; en las políticas de operación se suprime lo correspondiente a requisitos para el trámite de novedades que es un documento de información que mantiene Atención al Ciudadano.</p> <p>Se actualiza la relación con los subprocesos de cobertura, calidad y talento humano acuerdo a las últimas versiones; se omite el N01.03 Acciones correctivas que está obsoleto, se relaciona con los subprocesos N01.02 Acciones correctivas y preventivas, y N01.04 Control de Producto/servicio No conforme.</p>
--	--	--	---

<p>Revisado por:</p> <p>Líder del Proceso de Inspección y Vigilancia Secretaría de Educación</p> <p>Nombre:</p> <p>Cargo:</p> <p>Fecha: _____ [dd/mm/aaaa]</p>	<p>Aprobado por:</p> <p>Representante por la dirección del ente territorial o su delegado en la Secretaría de Educación</p> <p>Nombre:</p> <p>Cargo:</p> <p>Fecha: _____ [dd/mm/aaaa]</p>
--	---

INTRODUCCIÓN

Este documento permite conocer en forma gráfica y descriptiva la composición del proceso, así mismo, dentro de la caracterización se define su objetivo y alcance, la normatividad y las políticas que lo rigen.

Adicionalmente, en este documento podremos encontrar los subprocesos que conforman el proceso, a través de los cuales se ejecutan las actividades con las que se da cumplimiento a la normatividad, determinando el origen (proveedores e insumos que alimentan el proceso) y el destino (clientes y productos del proceso) de la información.

De igual manera se determina quien debe asegurar, “líder y/o responsable del proceso”, que lo descrito en la caracterización corresponda con la realidad. Por otra parte, se establecen los indicadores que permitirán hacer seguimiento a la evolución del proceso a fin de identificar mejoras.

DIAGRAMA “SIPCO” DEL PROCESO

Para un mayor entendimiento de la sigla SIPCO, a continuación la desagregamos.

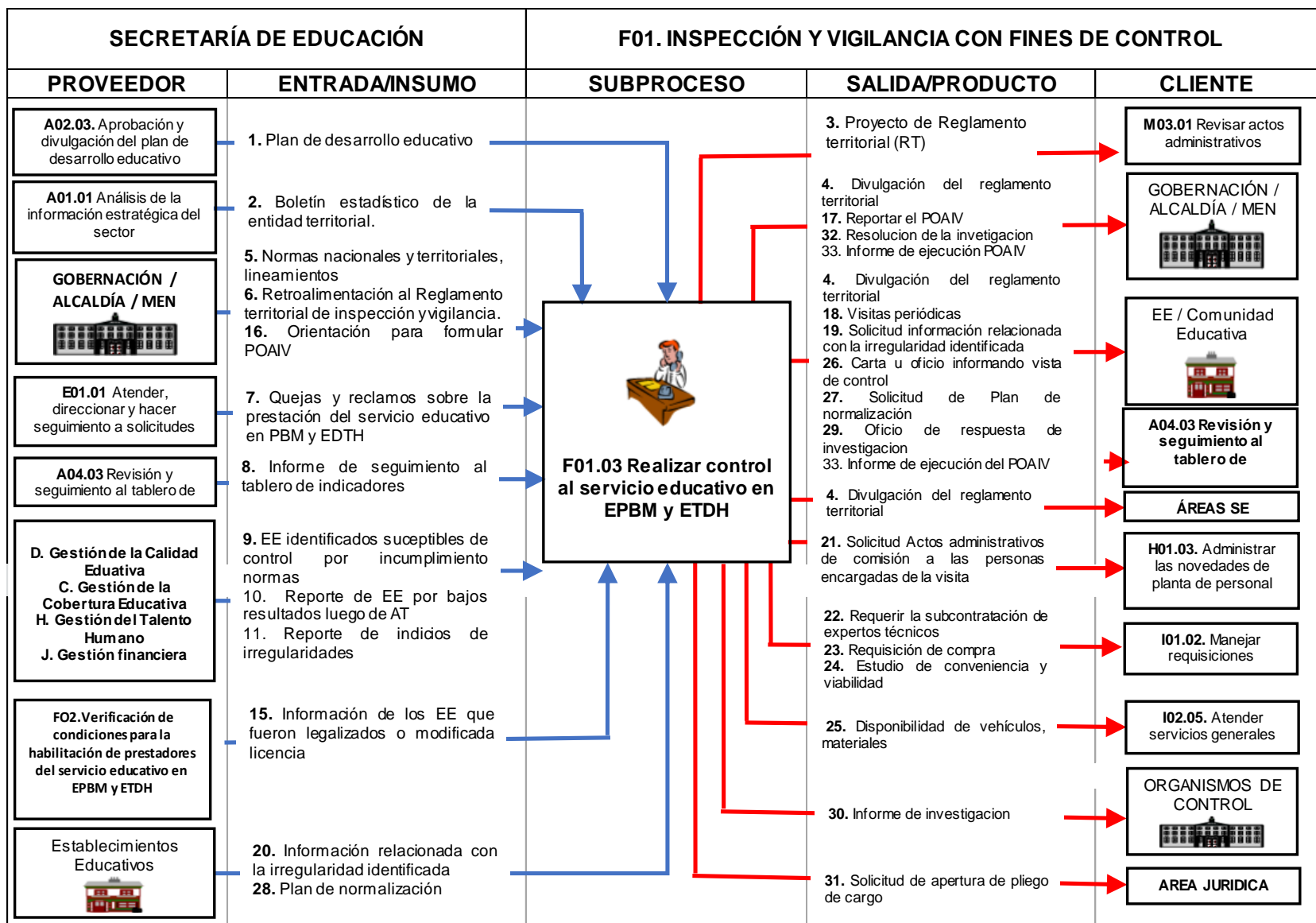
S: Supplier, Proveedores del proceso

I: Input, Entradas al proceso

P: Process, Proceso

C: Customer, Cliente del proceso

O: Output, Salidas del proceso



CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO

OBJETIVO

Verificar que la prestación del servicio educativo se cumple dentro del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, a través de actividades de control sobre la gestión de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales y de educación para el trabajo y el desarrollo humano con el fin de tomar decisiones y acciones oportunas que garanticen la prestación del servicio con cobertura, calidad y eficiencia.

ALCANCE

Inicia con la recepción de la información de los procesos que permitan la definición de criterios y estrategias para la elaboración y ejecución del Plan operativo anual de inspección y vigilancia y atención de novedades, continúa con identificación de oportunidades de mejora del servicio educativo, seguimiento a los planes de normalización, traslado a los entes de control o desarrollo del proceso de investigación, cuando amerite. Finaliza con el seguimiento y evaluación al POAIV, reporte de resultados a los procesos de la SE para la toma de decisiones y acciones correctivas y preventivas que normalicen el servicio educativo.

NORMATIVIDAD Y POLÍTICAS

NORMATIVIDAD

- Constitución Política de Colombia de 1991. Artículo 67. Expresa que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Artículo 189. Numeral 21. Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley.
- Ley 115 del 8 de febrero de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. Artículo 3. Prestación del servicio educativo. Artículo 5° La educación para el trabajo y el desarrollo humano hace parte del servicio público educativo y responde a los fines de la educación. Se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional. Artículo 80. Evaluación de la Educación. Artículo 148. funciones del ministerio de educación nacional, artículo 151 funciones de las secretarías departamentales y distritales de educación, artículo 152 funciones de las Secretarías de Educación municipales, artículo 168 inspección y vigilancia de la educación, artículo 169 delegación de funciones /reglamentado por el 1860 del 94), artículo 170 funciones y competencias, artículo 171 ejercicio de la inspección y vigilancia a nivel local, artículo 195 inspección y vigilancia de los establecimientos educativos privados).
- Ley 715 del 21 de diciembre de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. (artículo 6.2.7 Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República, artículo 6.2.13 Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos

educativos., artículo 7.8 jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República, artículo 7.13 Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas). Artículo 39, Inciso 2 y 3 que faculta a las entidades territoriales certificadas para organizar modalidades de coordinación en su jurisdicción, igualmente para asignarles funciones administrativas, académicas o pedagógicas a los supervisores y directores de núcleo.

- Decreto 1860 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. El artículo 61 fue modificado por el artículo 31 del Decreto 907. La modificación está relacionada con la entidad que expide el reglamento cambia del MEN a la Nación. Artículo 62. Ordena registrar los documentos (los PEI para los EE privados y públicos).
- Decreto 907 de 1996. Por el cual se reglamenta el ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del servicio público educativo y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 2878 de 1997. Por el cual se dictan disposiciones para la aplicación de los criterios legales definidos en la Ley 115 de 1994, para el cálculo de tarifas de matrículas y pensiones por parte de los establecimientos educativos privados de educación formal.
- Resolución 1730 de 2004. Por la cual se reglamentan la jornada única y la intensidad horaria anual de los establecimientos educativos de carácter no oficial.
- Decreto 1286 de 2005. Por el cual se establecen normas sobre la participación de los padres de familia en el mejoramiento de los procesos educativos de los establecimientos oficiales y privados y se adoptan otras disposiciones.
- Directiva Ministerial 14 del 29 de julio de 2005. Orientaciones sobre inspección y vigilancia.
- Decreto 2020 de 2006. Por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo. Se entiende por “educación para el trabajo” el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que le permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva”. Se define el sistema de certificación, las instituciones y programas objeto de certificación, instituciones certificadoras y demás disposiciones al respecto. Su finalidad es garantizar que las instituciones y programas cumplan con las condiciones básicas de calidad para su funcionamiento y ofrecimiento de los programas.
- Ley 1064 de 2006. Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación. (Artículo 1 y 2). Cambió la denominación de educación no formal por la de Educación Para El Trabajo y Desarrollo Humano (en adelante ETDH), además de darle un nuevo enfoque a su desarrollo como es el de formar por competencias, lo que llevó a que las instituciones ajustaran y renovaran sus programas de acuerdo al diseño curricular por competencias.
- Ley 1098 de 2006. Ley de Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Decreto 3433 de 2008. Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de funcionamiento para establecimientos educativos promovidos por particulares para prestar el servicio público educativo en los niveles de preescolar, básica y media.
- Guía 29 de 2008. Verificación de los requisitos básicos de funcionamiento de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.
- Decreto 1500 de 2009. Por el cual se establecen los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística, se determina su clasificación y se dictan

otras disposiciones.

- Resolución 003245 de 2009 por la cual se reglamenta el decreto 1500 de 2009 y se establecen requisitos para la habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística.
- Decreto 4904 de 2009. Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones. Artículo 1. Numerales: 2.4 Licencia de Funcionamiento Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, 3.6 Registros de los Programas y 5.6 Función de Inspección y Vigilancia.
- Circular 21 de 2010. Para aclarar las dudas que manifestaron los secretarios de educación y algunas instituciones de formación para el trabajo, sobre el Decreto 4904 de 2009, que reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.
- Decreto 1965 de 2013. Por el cual se reglamenta la Ley 1620 de 2013, que crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.
- Resoluciones que cada año expide el Ministerio, fijando los incrementos autorizados en tarifas; y cada dos años, adoptando una nueva versión del Manual de Autoevaluación Institucional para establecimientos privados de preescolar, básica y media (Guía 4).

POLÍTICAS

- La definición, medición y seguimiento de los indicadores asociados a los procesos de la cadena de valor, como herramienta de apoyo para el mejoramiento continuo y al logro de los objetivos definidos dentro de la Secretaría, debe ser desarrollado por los responsables de cada proceso. La definición de los responsables se encuentra en la hoja de vida de cada indicador.
- El formato hoja de vida es el instrumento que se debe utilizar para la definición y seguimiento de los indicadores asociados a los procesos, en ésta se especifica el objetivo, periodicidad, la fórmula requerida para la medición de los mismos, así como los rangos de evaluación necesarios para establecer el porcentaje de logro de las mediciones realizadas y las acciones requeridas sobre los resultados obtenidos. Existe una hoja de vida por proceso con los indicadores relacionados con el mismo, incluyendo los indicadores del Tablero de Indicadores. Las actividades detalladas para la definición, medición y seguimiento de indicadores se encuentran descritas en el manual de calidad de la Secretaría.
- Toda correspondencia, peticiones, quejas, reclamos, sugerencias, tutelas y trámites, verbales y escritos, que ingresen a la Secretaría de Educación se reciben y radican en el área encargada de Atención al Ciudadano y Correspondencia, por medio de los subprocesos del proceso E01. Gestionar solicitudes y correspondencia. Así mismo, las respuestas a las solicitudes y la correspondencia externa que generan las áreas de la Secretaría de Educación. Por otro lado todas las comunicaciones institucionales de la Secretaría se planean, desarrollan y evalúan a través del proceso G02. Gestionar comunicaciones institucionales.
- Todos los registros que se generen en cada uno de los subprocesos deben ser archivados de acuerdo

con lo definido en la tabla de registros del numeral 6 del documento "diseño detallado del subproceso" y teniendo en cuenta los lineamientos del subproceso N02.01. Archivo de gestión.

- Cuando se identifiquen problemas reales o potenciales ya sea durante la ejecución de los diferentes subprocesos o debido al análisis de los resultados de los indicadores asociados al proceso, el dueño del proceso debe generar acciones correctivas o preventivas, las cuales deben ejecutarse de acuerdo con lo estipulado en los subprocesos N01.02. Acciones correctivas y preventivas.
- El macroproceso N. Administración del sistema de gestión de calidad, en el subproceso N01.05 Planificación de la realización del producto o servicio, determina los requisitos que debe cumplir cada uno de los productos o servicios que presta la Secretaría de Educación de acuerdo a sus competencias, normas y lineamientos vigentes, por lo tanto la inspección, vigilancia y control del servicio educativo, es un servicio que debe tener definido los requisitos de calidad al igual que el Plan Operativo Anual de Inspección y Vigilancia. El establecimiento de estos requisitos se realiza de acuerdo al subproceso N01.05 Planificación de la realización del producto/servicio y cuenta con el registro en el formato N01.05.F01 Ficha técnica de planificación del producto o servicio, donde se identifica el producto, se hace su descripción, se presentan los diferentes requisitos, las actividades de seguimiento a las características del producto, el tratamiento de producto no conforme y demás información necesaria para su control.
- Se puede recurrir a la contratación de apoyos técnicos cuando se requiera el concepto de expertos en aspectos específicos o sea útil para el conocimiento de la situación objeto del control. Esta contratación se realiza cuando no hay competencia técnica en el tema específico dentro de los perfiles de la Secretaría o del ente territorial. Se podrá contratar un recurso que apoye la labor de éste grupo sin delegar la responsabilidad de la visita. Esta contratación se realiza por el proceso IO1.02. Manejar requisiciones.
- Según los resultados del proceso de evaluación para el control de los establecimientos educativos de cada institución, se consigna en el informe de visita si el establecimiento educativo requiere de un plan de normalización que contenga las acciones para el manejo de anomalías o problemas encontrados, en caso de detección de casos críticos de posible infracción a las normas ésta será la información que se envíe a los entes competentes para iniciar las investigaciones y de acuerdo a los resultados imponer las sanciones que corresponda.
- Las visitas de inspección y vigilancia con fines de control pueden originarse por la normal realización de las visitas periódicas de la SE a los establecimientos educativos (visitas de oficio) o por quejas de la comunidad que entran por el macroproceso E. Atención al ciudadano y son direccionadas a las áreas de acuerdo a los ejes temáticos. Inspección y vigilancia atiende aquellas quejas que requieren verificación en campo o por la gravedad del asunto.
- Los funcionarios que realizan el proceso de evaluación son diferentes e independientes a los que realizan las tareas de Asistencia Técnica de la SE.
- A los establecimientos educativos que se les haya otorgado licencia o reconocimiento oficial por primera vez o por ampliación de servicios, durante su primer año de funcionamiento se les practicará visita para verificar si la organización se ajusta a lo planteado en el respectivo proyecto de creación. Los resultados y recomendaciones se harán constar en un acta para los efectos correspondientes.

RESPONSABLE / LÍDER DEL PROCESO

- Profesional especializado/universitario de inspección y vigilancia (Líder de inspección y Vigilancia).

SUBPROCESOS	
F01.03 Realizar control al servicio educativo en EPBM y ETDH.	
PROVEEDORES E INSUMOS (INFORMES /REGISTROS /DOCUMENTOS)	
Subproceso / dependencia / área origen	Insumos (entradas)
MEN	<p>Normas nacionales y lineamientos</p> <p>Retroalimentación al Reglamento territorial de inspección y vigilancia.</p> <p>Orientaciones para formular POAIV</p> <p>Retroalimentación formulación POAIV</p>
Entidad Territorial	Normas territoriales y lineamientos
A01.01 Análisis de la información estratégica del sector	Boletín estadístico de la Secretaría de Educación
A02.03. Aprobación y divulgación del plan de desarrollo educativo	Plan de desarrollo educativo
D01.04 Elaborar la caracterización y el perfil del sector educativo	Perfil educativo de la entidad territorial.
E01.01 Atender, direccionar y hacer seguimiento a solicitudes	<p>Quejas y reclamos sobre la prestación del servicio educativo en PBM y EDTH</p> <p>Análisis de PQRS</p>
D. Gestión de la calidad del servicio educativo	Reporte de indicios de irregularidades
C. Gestión de la Cobertura del servicio educativo	Reporte de indicios de irregularidades
H. Gestión del Talento Humano	Reporte de indicios de irregularidades
F02.Verificación de condiciones para la habilitación de prestadores	Información de los EE que fueron legalizados o modificación de licencia

del servicio educativo en EPBM y ETDH	
N01.04 Control de producto o servicio no conforme	POAIV conforme con los requisitos
Establecimientos educativos	Información relacionada con la irregularidad identificada Plan de normalización Respuesta según la instancia de investigación
CLIENTES Y PRODUCTOS (INFORMES / REGISTROS / DOCUMENTOS)	
Subproceso / dependencia / área destino	Productos (Salidas)
A04.03 Revisión y seguimiento del tablero de indicadores	Informe de seguimiento al POAIV
Alcalde /Gobernador	Resolución de la investigación
Área Jurídica	Solicitud de apertura de pliego de cargos
Áreas de la SE	Divulgación del reglamento territorial POAIV Plan de visitas Informe de seguimiento al POAIV
D01.04 Elaborar la caracterización y el perfil del sector educativo	Análisis realizado sobre los resultados de la ejecución del POAIV
Establecimientos Educativos/Comunidad Educativa	Divulgación del reglamento territorial Visitas periódicas Solicitud información relacionada con la irregularidad identificada Carta u oficio informando vista de control Solicitud de Plan de normalización Oficio de respuesta de investigación

	Informe de seguimiento al POAIV
Gobernación / Alcaldía MEN	Divulgación del reglamento territorial Reportar el POAIV Informe de seguimiento al POAIV
H01.03. Administrar las novedades de planta de personal	Solicitud Actos administrativos de comisión a las personas encargadas de la visita
I01.02. Manejar requisiciones	Requerir la subcontratación de expertos técnicos Requisición de compra Estudio de conveniencia y viabilidad
I02.05. Atender servicios generales	Disponibilidad de vehículos, materiales
M03.01 Revisar actos administrativos	Proyecto de Reglamento territorial (RT)
N01.04 Control de producto o servicio no conforme	POAIV que no cumple requisitos
Organismos de Control	Informe de investigación
INDICADORES DE GESTIÓN / SEGUIMIENTO	
CÓDIGO DEL INDICADOR	NOMBRE DEL INDICADOR
F01.001	PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DEL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.

ANEXO No. 4

República de Colombia
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
DISEÑO DETALLADO DEL SUBPROCESO
“F01.03. REALIZAR CONTROL AL SERVICIO EDUCATIVO
EN ESTABLECIMIENTOS DE EPBM Y ETDH”

PERTENECIENTE AL MACROPROCESO
“F. GESTIÓN DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL SERVICIO EDUCATIVO”
Y PROCESO
“F01. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA CON FINES DE CONTROL”

Diciembre de 2013

INFORMACIÓN DEL DOCUMENTO

Versión	Fecha [dd/mm/yy]	Elaborado por:	Razón de la actualización
1.0	30-12-2013	<p>Aída Montoya Camargo</p> <p>Consultor</p> <p>CONSORCIO CRECE AIAP</p> <p>PROCESOS</p>	<p>Elaboración del documento, integrando los subprocesos F01.01 Organizar las actividades de control para los establecimientos educativos y F01.02 Realizar el proceso de evaluación para el control de los EE; se definen actividades esenciales relacionadas con la aplicación del proceso investigativo. Se actualiza normatividad suprimiendo la asociada al ciclo de aseguramiento de la calidad del servicio educativo por considerar el MEN que al entrar en detalle una a una se correría el riesgo de dejar por fuera otras normas y por otra parte busca generar flexibilidad al proceso y que no se afecte por cambio de los planes de gobierno sectorial o territorial. Se aplican lineamientos emitidos por el MEN relacionados con la construcción colectiva del POAIV, la participación de las áreas en actividades del proceso de acuerdo a su objeto misional, nuevos insumos y productos, y precisión de responsables. Se establecen las interrelaciones con los subprocesos F02.03 Habilitación de establecimientos educativos oficiales en PBM, F02.04 Habilitación de establecimientos educativos privados en PBM y F02.05 Habilitación de establecimientos educativos en ETDH. En esta versión se simplifica la documentación del macroproceso y se controla como documento integral: diseño detallado y diagrama de flujo.</p>
<p>Revisado por:Líder del Proceso de Inspección y Vigilancia Secretaría de Educación</p> <p>Fecha: _____</p>		<p>Aprobado por:Representante por la dirección del ente territorial o su delegado en la Secretaría de Educación</p> <p>Fecha: _____</p>	

INTRODUCCIÓN

El presente documento describe el subproceso F01.03. Realizar control al servicio educativo en establecimientos de EPBM y ETDH, indicando su objetivo, alcance, explicación detallada de cada una de las actividades que lo conforman, las áreas involucradas en el mismo, los entes externos con los cuales tiene relación en caso de aplicar, los registros que proporcionan evidencia de las actividades desempeñadas y los documentos de origen externo que pueden afectar o rigen dicho subproceso.

Este diseño detallado se complementa con un diagrama de flujo, que describe gráficamente las actividades que conforman el subproceso.

1. OBJETIVO

Verificar que la prestación del servicio educativo se cumple dentro del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario, a través de actividades de control sobre la gestión de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de preescolar, básica y media (PBM), y de educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH), con el fin de tomar decisiones y acciones oportunas que garanticen la prestación del servicio con cobertura, calidad y eficiencia.

2. ALCANCE

Inicia con la recepción de la información de los procesos que permitan la definición de criterios y estrategias para la elaboración y ejecución del Plan operativo anual de inspección y vigilancia (POAIV), atención de novedades, identificar oportunidades de mejora del servicio educativo, seguimiento a planes de normalización y traslado a los entes de control, cuando corresponda. Si existe mérito para la investigación se continúa con las actividades del procedimiento administrativo considerando la garantía de los derechos de defensa y al debido proceso hasta obtener la resolución de la investigación y su notificación. Finaliza con el seguimiento y evaluación al POAIV, reporte de resultados a los procesos de la Secretaría de Educación, para la toma de decisiones y acciones correctivas y preventivas que normalicen el servicio educativo y la retroalimentación del MEN a la ejecución del POAI.

3. EXPLICACIÓN DETALLADA DEL SUBPROCESO F01.03 REALIZAR CONTROL AL SERVICIO EDUCATIVO EN EPBM Y ETDH.

1. Revisar la normatividad y los planes de desarrollo educativo para determinar su impacto en la gestión de inspección y vigilancia Cada vez que se expida un nuevo plan de desarrollo nacional o territorial, nuevas normas jurídicas o lineamientos, o se realice un diagnóstico de la entidad territorial, el líder de inspección y vigilancia coordina con los demás líderes de procesos de la secretaría, la elaboración de un análisis del impacto de los mismos sobre la organización y orientación de las actividades de inspección y vigilancia, para definir si es o no necesario ajustar el reglamento territorial de inspección y vigilancia y en qué sentido, o si se requiere definir un nuevo reglamento y con qué contenidos. El subproceso A02.03. Aprobación y divulgación del plan de

desarrollo educativo, entrega el plan de desarrollo educativo y el subproceso A01.01 Análisis de la información estratégica del sector, entrega el Boletín estadístico de la Secretaría de Educación (ver instructivo A01.01.F01).

Si se debe generar o ajustar el reglamento territorial se continúa en la actividad 2, y en caso que no se identifique necesidad de modificación o cambio continúa el subproceso en la actividad 4.

2. Definir o actualizar el Reglamento territorial de inspección y vigilancia El funcionario de inspección y vigilancia con el resultado del análisis proyecta el acto administrativo (ver instructivo M03.01.F03. Acto administrativo o comunicación escrita) del reglamento territorial nuevo o ajustado.

El contenido de este reglamento debe contemplar:

- a. Principios y criterios que aplican en el proceso de inspección y vigilancia.
- b. Organización de la inspección y vigilancia en la jurisdicción.
- c. Perfiles y calidades de los funcionarios públicos a quienes se les asignarán procesos de inspección y vigilancia, de acuerdo con lo establecido en la Directiva Ministerial 14 de 29 de julio de 2005.
- d. Lineamientos para el establecimiento de alianzas o convenios interadministrativos y la eventual contratación de expertos cuando se requiera de su concepto técnico.
- e. Medios e instrumentos que se utilizarán para la iniciación, desarrollo y culminación del ejercicio de la inspección y vigilancia en la respectiva entidad territorial.

El proyecto de Reglamento territorial (RT) es enviada al subproceso M03.01 Revisar actos administrativos, donde se revisa y si encuentran anomalías es enviado nuevamente a inspección y vigilancia, para que sea ajustado. Una vez hecho esto, pasa para aprobación del Secretario de Educación y se sanciona por parte de la entidad territorial (alcalde o gobernador). Surtido el proceso en la entidad territorial, se continúa en la siguiente actividad.

3. Socializar el Reglamento Territorial. El área de inspección divulga el reglamento territorial a las partes interesadas: áreas de la secretaría, gobernación/alcaldía, establecimientos educativos de la jurisdicción, Ministerio de Educación y comunidad educativa en general. La comunicación se realiza a través de la página WEB de la secretaría y otros los medios disponibles como: circulares, cartelera, medios masivos de comunicación, difusión en consejos directivos, eventos de la secretaría etc.

4. Recopilar información para elaborar el Plan operativo anual de inspección y vigilancia: El líder de Inspección y Vigilancia, al iniciar el año, coordina con los líderes de las áreas de Cobertura, Calidad, Administrativa y Financiera y Planeación Educativa, la programación de las actividades que realizará la entidad territorial certificada para ejercer la función de inspección y vigilancia con fines de control.

Se requieren los siguientes insumos:

- Reglamento territorial vigente y la retroalimentación recibida del MEN.

- Resultados de los indicadores educativos y de las estrategias de permanencia, suministrado por el subproceso A04.03 Revisión y seguimiento al tablero de indicadores, mediante el informe de seguimiento al Tablero de indicadores (ver instructivo A04.03.F01) y del subproceso A04.02 Revisión del avance de programas y proyectos, y seguimiento al Plan indicativo, se recibe el Informe de seguimiento al plan indicativo (ver instructivo A04.02.F01).
- Plan operativo anual de inversiones-POAI (ver instructivo A02.06.F01), generado en el subproceso A02.06 Formulación del plan operativo anual de inversiones.
- Informe de ejecución del POAIV de la vigencia anterior y retroalimentación del MEN.
- Quejas y reclamos sobre la prestación del servicio educativo en PBM y EDTH presentado por la comunidad o entidades de control a través de atención al ciudadano, mediante el subproceso E01.01 Atender, direccionar y hacer seguimiento a solicitudes, las cuales son asignadas a las áreas de acuerdo a la tipificación y relación con los ejes temáticos (instructivo E01.01.F01 Atención de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias). Se analiza el comportamiento de las quejas por oficio atendidas por las áreas de las SE para identificar servicios o EE recurrentes.
- El reporte de EE que mantienen bajo logro luego de haber recibido asistencia técnica o acompañamiento por parte de la SE y debido a causas no imputables a esta. La información es suministrada producto de la asistencia técnica e identifica instituciones susceptibles de control, esto lo realizan mediante el formato Reporte de indicios de irregularidades (ver instructivo F01.03.F01) luego de evaluar el logro de las acciones previstas para el mejoramiento.

Al finalizar cada año el líder de Calidad, al evaluar los resultados consolidados de la asistencia técnica y el acompañamiento, reporta EE que no dieron cumplimiento a las acciones de mejora acordadas para corregir deficiencias en la prestación del servicio, y requieren ser incluidos en el POAIV

Algunos procesos o subprocesos que prestan asistencia técnica e identifican EE a incluir en el POAIV, son:

- A04.03 Rendición de cuentas, que entrega el informe de seguimiento al tablero de indicadores (ver instructivo A04.03.F01), cuando la clasificación de logro sea “malo”, en el cumplimiento de objetivos de calidad, cobertura o eficiencia.
- D01.01. Orientar y monitorear la aplicación y uso de la evaluación del aprendizaje de los estudiantes, reporta EE susceptibles de control por incumplimiento en la definición e implementación en el SIEE, resultados de las pruebas externas, o resultados de las pruebas internas.
- D01.02 Orientar y monitorear la aplicación y uso de la evaluación de docentes y directivos docentes de EE oficiales, reporta mediante comunicación interna registrada en SAC (según lo establecido en el subproceso E01.01 Atender, direccionar y hacer seguimiento a solicitudes) los EE que no hicieron análisis y uso de los resultados de la evaluación de docentes y directivos docentes, en la definición de sus planes de mejoramiento institucional.

- D01.03 Orientar el proceso de autoevaluación institucional, reporta EE que incumplieron en la ejecución de la autoevaluación institucional anual, bajos resultados de la autoevaluación, evaluación institucional de establecimientos privados que por su calificación en Régimen Controlado requieren control)
- D02.02 Apoyar la gestión del Proyecto Educativo, reporta los EE que su proyecto educativo no corresponde a los documentos presentados para la habilitación o novedad y los que no registraron dentro del tiempo establecido su proyecto.
- D02.03 Apoyar la gestión de los PMI, reporta los EE privados clasificados en Régimen Controlado, los cuales deben obligatoriamente formular y registrar sus Planes de Mejoramiento Institucional según plazos establecidos por la Secretaría de Educación. Y los EE oficiales que no cuenta con PMI y presentan deficiencias en el servicio que prestan.
- C01.01 Definir y divulgar los lineamientos generales para la organización de la gestión de matrícula oficial reporta establecimiento educativo que no cumplen el cronograma de matrícula de la jurisdicción (acorde con la Resolución 5360 de 2006).
- C05.01 Auditoría de matrícula, hallazgos graves de auditoría de matrícula mediante el registro de Oportunidades de mejora e inconsistencias detectadas (ver instructivo C05.01.F02).
- H03.01 Evaluación del desempeño, EE en la cual se presenta calificación de evaluación del desempeño deficiente.
- H03.02 Capacitación y Bienestar reporta información de EE a los cuales pertenecen docentes o directivos docentes que no asistieron a capacitación sin causa justificada.
- H06.01. Administración de novedades, identifica EE que presentan inconsistencia en administración de novedades (ausentismo laboral, incumplimiento a la jornada, etc.), que no reporta información veraz y oportuna, entre otros.
- Proceso J. Gestión Financiera, reporta los EE con incumplimiento a los planes de mejoramiento relacionados con el manejo de los fondos educativos.
- Los subprocesos F02.03 Habilitar establecimientos educativos Oficiales para EPBM, F02.04 Habilitar establecimientos educativos privados para EPBM, F02.05 Habilitar establecimientos educativos para ETDH y F02.02 Verificar las novedades de los establecimiento educativos de EPBM Y ETDH, entregan la información de los establecimientos educativos que fueron legalizados y acto administrativo de aprobación de licencia de funcionamiento o reconocimiento oficial, o los que dentro del proceso de modificación de licencia deban ser visitados, para ser incorporados al plan operativo.

5. Formular plan operativo anual de inspección y vigilancia POAIV. El equipo de inspección y vigilancia y el líder de planeación de la SE, formulan el plan operativo de inspección y vigilancia de la vigencia, incluyendo la proyección de recursos.

De acuerdo al documento “Orientaciones para formular el POAIV” publicado por el MEN-2013, el objetivo general del plan es: “brindar una herramienta de planeación y seguimiento a la entidad territorial certificada, que le permita verificar el cumplimiento de la política y normatividad

relacionada con la gestión que debe realizar el establecimiento educativo para garantizar la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad, oportunidad, eficiencia y transparencia.”

El POAIV identifica, como mínimo:

- a) Estrategias, alineadas al plan de desarrollo, acordes con la caracterización de la entidad y el perfil educativo
- b) Metas e indicadores de cumplimiento en relación directa con las definidas en el plan de desarrollo.
- c) Recursos asignados para financiar las actividades, indicando fuentes (Plan Operativo Anual de inversiones)
- d) Cronograma de actividades de control. Para las visitas a realizar tener en cuenta el objetivo (ejemplo: investigación, evaluación externa subdividida en grandes temas a evaluar, tales como infraestructura, aspectos académicos, visita de primer año, etc.), establecimientos educativos identificados, aspectos a revisar, áreas requeridas para conformar equipo y fecha prevista.
- e) Seguimiento mediante el monitoreo periódico a la ejecución (informe de rendición cuentas) y medición de indicadores.

Para la identificación de los establecimientos educativos a incluir en el POAIV, la entidad territorial, previamente, define los criterios de selección de acuerdo a su particularidad y al resultado del análisis de los insumos. Algunos criterios generales, son:

- i. Para quejas y reclamos, los establecimientos que requieran investigaciones administrativas. Cabe aclarar, que las investigaciones a personas de los establecimientos oficiales son competencia del área de control disciplinario, o de la Procuraduría; las de personas de establecimientos privados a las instancias correspondientes, de acuerdo con el tipo de conducta (ej.: fiscalía, Ministerio de Trabajo, jueces, etc.). Cuando las acciones motivo de la queja están relacionadas con manejo de recursos públicos, son competencia de la Contraloría. Cumpliendo lo definido en el procedimiento interno de la entidad territorial.
- ii. Para participación en evaluaciones externas de establecimientos educativos, se incluyen en el caso de establecimientos oficiales, los definidos por las áreas, por ejemplo las visitas para verificar el funcionamiento de los Fondos de Servicios Educativos, los establecimientos con muy bajos resultados en SABER, altas tasas de repetición o deserción. En el caso de establecimientos privados, a todos los establecimientos clasificados el año inmediatamente anterior en Régimen Controlado en su evaluación institucional y a los que las áreas misionales definan que requieren intervención de inspección y vigilancia con fines de control. La idoneidad de los docentes y directivos de los EE privados, es uno de los ítems que pueden ser objeto de revisión por parte de inspección y vigilancia. Las solicitudes de las áreas deben presentarse a más tardar en diciembre del año anterior del POAIV.
- iii. Para visitas de primer año de creación de establecimientos educativos, partir de los establecimientos a los cuales se concedió licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial el año inmediatamente anterior, en el proceso de habilitación del servicio.

6. Verificar conformidad del plan operativo de inspección y vigilancia. El líder de Inspección y vigilancia, revisa y verifica que el POAIV está bien planteado, alineado con la planeación estratégica de la SE y sus actividades cubren las necesidades y expectativas de la Secretaría de Educación en lo referente a inspección, vigilancia y control.

Los requisitos del POAIV deben estar definidos en el registro N01.05.F01 Ficha técnica planificación producto/servicio (subproceso N01.05 Planificación de la realización del producto/servicio).

Si se detectan desviaciones en el cumplimiento de alguno de los requisitos se ejecutan las acciones previstas en el subproceso N01.04 Control de producto o servicio no conforme, y se realiza una nueva verificación.

Si se identifica que el POAIV cumple con los requisitos pasa a la siguiente actividad, si se detectan desviaciones se ejecutan las acciones correctivas y preventivas de acuerdo con el subproceso N01.02 Acciones correctivas y preventivas. Y se realiza una nueva verificación

7. Aprobar el Plan operativo anual de inspección y vigilancia: Los miembros del Comité Directivo de la SE, cuya conformación y roles se encuentra descrito en el documento estructura, manual de funciones y perfiles de cargos, recibe el POAIV, una vez revisado procede a dar su aprobación. Su análisis y aprobación no debe superar el primer mes del año.

8. Divulgar el POAIV. El funcionario de inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación divulga el POAIV a través de la página WEB de la SE, desde la cual el Ministerio de Educación, las alcaldías o gobernaciones y comunidad general pueden consultarla |.

9. Programar y ejecutar las actividades del POAIV. Los funcionarios designados para llevar a cabo acciones de control, programan la ejecución del POAIV según lo establecido.

Las actividades de inspección y vigilancia con fines de control contempladas en el POAIV, son acciones administrativas, tendientes a averiguar si se presenta alguna irregularidad, con el fin de corregir las anomalías que afectan el servicio educativo, y de ser el caso, sancionar las conductas, o remitir al ente competente. En el caso de establecimientos nuevos, las actividades tienen por finalidad asegurar que éstos inicien su funcionamiento cumpliendo las normas vigentes, y en el caso de participación en las evaluaciones externas, se busca determinar el cumplimiento de las normas vigentes.

Para el ejercicio de la inspección y vigilancia pueden desarrollar diferentes acciones para evaluación como visitas periódicas a los establecimientos educativos, entrevistas grupales e individuales con integrantes de la comunidad educativa, reuniones técnicas de trabajo con el personal docente, directivo docente y administrativo de los establecimientos educativos, revisión desde los sistemas de información establecidos en la entidad territorial como SIMAT, HUMANO, SIGCE, SGCF y demás o los sistemas equivalentes que tenga la entidad territorial certificada.

Entre las actividades, se encuentran:

- Atención a quejas y reclamos de naturaleza administrativa sobre establecimientos educativos, programada e incidental.
- Participación en las evaluaciones externas de establecimientos, cuando las áreas así lo soliciten.
- Visita de primer año de operación de establecimientos educativos

La programación de las visitas a los establecimientos educativos definidas en el POAIV se registra en el formato F01.03.F02. Plan de visitas de verificación de condiciones básicas a EE de EPBM y ETDH, definiendo los recursos necesarios y para la ejecución de las actividades los funcionarios responsables diligenciarán los registros que evidencien la ejecución de las mismas así:

- Para actividades de reunión con representantes de los EE se utiliza invitación formal al evento mediante comunicación escrita por medio del sistema SAC, Control de asistencia (ver instructivo H02.03.F01) y se diligencia Acta de reunión (ver instructivo: F01.03.F03).
- Para visita de control, se utilizan formatos acorde al alcance y objetivo de la misma, entre los cuales están: Acta de visita (ver instructivo: F01.03.F04), Informe de visita a EE con fines de control (ver instructivo F01.03.F05) y Evaluación de EE de PBM con fines de control (ver instructivo: F01.03.F06). La evaluación puede ser de la totalidad o de parte de específica de los procesos que desarrollan los establecimientos educativos, frente a las normas que deben cumplir, de acuerdo a lo establecido en el POAIV.

Los instrumentos sirven de ayuda para recolectar información y evidencias requeridas para cumplir los fines de la visita.

10. Programación atención de quejas y solicitudes no contempladas en el POAIV. Si durante el año de ejecución del POAIV se presentan solicitudes de actuación de inspección y vigilancia no programadas, el funcionario responsable las incorpora a la programación general, identificándola como adicional.

11. Revisar información. El funcionario de inspección y vigilancia encargado de llevar a cabo la actividad establecida en el POAIV revisa la información de los establecimientos educativos que le ha sido entregada por las áreas e interesados y la adicional existente en la Secretaría de Educación (carpeta física o digital del establecimiento educativo, sistemas de información: SIMAT, SIGCE, HUMANO, SIGF o equivalentes en la entidad territorial, informes de los resultados de visitas previas, solicitudes de asistencia técnica de los establecimientos educativos, entre otros).

A partir del análisis de los indicios recibidos y los registros de información que se tienen del EE en la SE, se estudia el caso y continúa el subproceso en la siguiente actividad.

Si se requiere que el EE aporte información el subproceso continúa en la actividad 13.

12. Presentar informe a partir de estudio de documentos. El funcionario de inspección y vigilancia, luego del estudio del caso del EE emite concepto mediante informe, y continúa el subproceso en la actividad 20.

13. Solicitar al establecimiento educativo información. El funcionario competente solicita al establecimiento educativo información que requiera en el ejercicio de la función. La información suministrada por el establecimiento educativo es estudiada en conjunto con los antecedentes. Si

con esto es suficiente para tomar una decisión y dar respuesta, se elabora el informe y pasa a la actividad 20 en caso contrario continua en la siguiente actividad.

14. Preparar las visitas. Con base en el plan operativo, el líder de inspección y vigilancia y el equipo de trabajo realizan la gestión de recursos para llevar a cabo las visitas planteadas.

Disposición de recursos:

- Formalizar equipo de trabajo. El líder de inspección y vigilancia proyecta los actos administrativos de comisión a los equipos interdisciplinarios y se asignan funciones temporales relacionadas con inspección y vigilancia de la educación; se precisa cada visita, finalidad que la motivan, establecimiento o establecimientos educativos sobre los que recae el control y plazo en que se debe cumplir para cada caso específico. En caso de requerirse el apoyo técnico de otra dependencia de la entidad territorial según sea su competencia, el secretario adelanta la gestión de manera formal. Para la conformación de los equipos interdisciplinarios se procede según lo establecido en la Directiva Ministerial 14 del 29 de junio de 2005, en el numeral 1. Organización de la inspección y vigilancia.
- En caso de requerir la subcontratación de expertos técnicos, debe enviar la información al subproceso I01.02. Manejar requisiciones para realizar la subcontratación. Se puede recurrir a la contratación de apoyos técnicos cuando se requiera el concepto de expertos en aspectos específicos o sea útil para el conocimiento de la situación objeto del control y no haya competencia técnica en el tema específico dentro de los perfiles de la Secretaría o de la entidad territorial. Se podrá contratar un recurso que apoye la labor de éste grupo sin delegar la responsabilidad de la visita.
- El funcionario de inspección y vigilancia de la SE, coordina la logística con el grupo de funcionarios que van cumplir con este proceso. Esto incluye disponibilidad de vehículos, materiales, etc. Para lo cual se tramitan las requisiciones necesarias al subproceso I01.02. Manejar requisiciones o I02.05. Atender servicios generales, a fin de disponer de los recursos necesarios para la realización de las visitas (ver anexo instructivo I01.02.F01. Requisición de compra e instructivo I01.02F02. Estudio de conveniencia y viabilidad).

La comisión asignada para la visita evalúa previamente la información sobre el establecimiento recabada, para detectar los puntos que requieren mayor atención durante la visita y sobre los cuales se deberá indagar a mayor profundidad para que sean insumos del mejoramiento.

Estando disponibles los recursos tanto humanos como físicos el proceso continúa en la siguiente actividad.

15. Informar al establecimiento educativo. El funcionario de inspección y vigilancia informa al establecimiento educativo, de manera oficial la visita de control, asegurando que los interesados conozcan oportunamente el objetivo y alcance de la misma, funcionarios o representantes del EE requeridos para recibir la visita, documentación necesaria si es el caso y otros aspectos que se consideren indispensables para el buen desarrollo de la visita. La comunicación se realiza mediante el sistema de información SAC por correo electrónico y en medio físico en caso de requerirse.

16. Realizar la visita al establecimiento educativo. La comisión delegada por la Secretaría, se desplaza al establecimiento educativo para realizar la inspección según el alcance dado en el plan

operativo; se constata si los indicios que provienen de otros procesos o de fuentes externas sobre irregularidades que se presentan en la atención del servicio educativo.

Durante la visita se diligencia el instrumento de acuerdo con el tipo de educación, para preescolar, básica y media se diligencia el formato Evaluación de EE de PBM con fines de control (ver instructivo: F01.03.F06) y para los establecimientos de educación para el trabajo y el desarrollo humano, se realiza teniendo en cuenta el documento *Pauta para la verificación de los requisitos básicos de funcionamiento y registro de los programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano*, emitido por la Unidad de Formación para el Trabajo¹³⁵. En la visita se practican o analizan pruebas, se entrevista a distintos involucrados, se verifican documentos y demás evidencias.

De acuerdo al alcance de la visita puede ser necesario levantar Acta de la visita (ver instructivo: F01.03.F04) con los hallazgos encontrados para ser firmada por el rector y la comisión de evaluación o el funcionario designado.

Los establecimientos educativos que se les hayan otorgado licencia o reconocimiento oficial por primera vez o por ampliación de servicios, durante su primer año de funcionamiento requieren visita para verificar si la organización se ajusta a lo planteado en el respectivo proyecto de creación.

Si se encuentra que son ciertas las irregularidades reportadas en la atención del servicio educativo, se debe elaborar un plan que permita la normalización del servicio educativo, y pasa a la siguiente actividad, si no requiere plan de normalización se elabora informe y continúa en la actividad 20.

17. Solicitar Plan de normalización. El funcionario que realiza la visita al EE, si identifica puntos que deben ser mejorados solicita al establecimiento educativo presentar a la Secretaría de Educación un plan de normalización mediante el cual se corrijan las desviaciones en la prestación del servicio identificadas durante la visita de control, definiendo acciones y fechas de cumplimiento.

Siendo así, los establecimientos privados que se encuentran en Régimen Controlado o los establecimientos oficiales que presentan bajos resultados, se les requiere para que formulen plan de normalización y sea presentado a la Secretaría.

18. Verificar recibo y consistencia del plan de normalización Los funcionarios de inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación reciben del establecimiento educativo el plan de normalización, verifican que esté completo y sea consistente con el hallazgo.

19. Analizar el caso y emitir concepto. Una vez terminada la visita y con base en lo registrado en el instrumento de evaluación, la comisión de evaluación de la SE, analiza el caso en su conjunto, las pruebas aportadas y elabora informe técnico en el que incluye la información proporcionada por el establecimiento educativo en su proyecto educativo institucional o en su autoevaluación, comparado con lo encontrado en la visita.

¹³⁵ Unidad de Formación para el trabajo, es el área administrativa del MEN encargada de liderar el tema de educación para el trabajo y el desarrollo humano y depende del Viceministerio de Educación Superior.

A partir de lo anterior emite un concepto en el que se recomienda o no abrir investigación, y si es necesario, requiere a otras áreas de la secretaría para que presten asistencia técnica al EE en los aspectos identificados como susceptibles de mejora.

Se elabora el formato Informe de visita a EE con fines de control (ver instructivo F01.03.F04).

20. Aprobar informe. El líder de Inspección y Vigilancia aprueba o no el informe presentado por la comisión. Si no lo aprueba se regresa a la actividad 199, con observaciones.

21. Actualizar Plan de visitas. Aprobado el informe, el funcionario de inspección y vigilancia registra en el Plan de visitas de verificación de condiciones básicas a EE de EPBM y ETDH (ver instructivo F01.03.F02) los campos correspondientes a “Ejecución” que son: fecha de ejecución, fecha de informe, decisión, compromisos establecidos.

El monitoreo al cumplimiento se registra a medida que se realiza la revisión periódica de compromisos de los EE, y se registra el resultado del monitoreo a los compromisos en términos de cumplido a tiempo, cumplido fuera de tiempo y no cumplido.

22. Dar respuesta a las partes interesadas: El funcionario de inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación prepara para firma del Secretario, el oficio de respuesta a quien solicitó la investigación o presentó la queja, con copia al establecimiento educativo.

Si no existe mérito para continuar con la investigación, se ordena su archivo y continúa el subproceso en la actividad 30.

Si requiere traslado a otros organismos de control de acuerdo a la naturaleza de la falta, se envía el expediente con la información recabada y se informa a los interesados, antes de continuar con la actividad 30.

Y cuando se identifica una irregularidad en el servicio educativo prestado por un EE privado de EPBM o de ETDH y se presume un cumplimiento a las normas vigentes, se recomienda apertura de pliego de cargos para que se adelante el proceso de investigación y el subproceso continúa en la actividad siguiente.

23. Apertura de pliego de cargos. Si de los hechos verificados y las pruebas allegadas se presume un incumplimiento de las normas por parte del establecimiento educativo, el Secretario de educación envía a la oficina jurídica la solicitud de apertura de un pliego de cargos contra el establecimiento educativo, el cual debe ser firmado por el Gobernador o Alcalde de la entidad territorial certificada, como funcionario competente para adelantar la investigación. El acto de apertura de cargos debe contener los hechos que originaron la investigación, la persona natural o jurídica objeto de la misma, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Igualmente debe indicar que hay un plazo de quince días para la presentación de descargos o aporte de pruebas.

Una vez revisado, sancionado y firmado el acto administrativo pasa al proceso E03. Notificación, publicación y comunicación, para surtir la notificación.

24. Recolectar y presentar pruebas El funcionario de la oficina jurídica analiza los descargos y pruebas presentadas por el representante legal del EE privado de EPBM o de ETDH.

Para recabar pruebas se llevan a cabo las actividades de solicitud de información al EE, visita al EE, solicitud de concepto de expertos de otras entidades públicas, de otras áreas de la secretaría, o contratar este concepto, agotando las fuentes de información. Si hay rechazo de pruebas, debe darse respuesta motivada al investigado

Esta actividad se realiza teniendo en cuenta las normas vigentes y respetando el derecho fundamental al debido proceso.

25. Recibir argumentos finales. El funcionario de la oficina jurídica escucha a cada una de las partes la exposición verbal de los hechos, garantizando el derecho a la defensa y al debido proceso. Si surtida esta etapa de alegatos la oficina jurídica considera que requiere pruebas adicionales, continúa en la actividad siguiente y en caso contrario pasa a la actividad 27.

26. Recabar pruebas adicionales. El funcionario de la oficina jurídica, si luego de los alegatos considera que se requieren pruebas adicionales, realiza nuevamente recolección de pruebas mediante visitas, solicitud de información o concepto de expertos.

27. Elaborar informe de investigación Con base en el estudio y análisis correspondiente del caso, el funcionario del área jurídica elabora un informe de la investigación, el cual debe contener la correspondiente argumentación y fundamentación de su recomendación, respecto de la decisión que se debe adoptar, para ello contará con la información suministrada por el funcionario de inspección y vigilancia y si se requiere de otras áreas. El término es de 30 días, a partir de la presentación de los alegatos.

28. Resolución de la investigación. El líder de la oficina jurídica analiza el informe y proyecta la resolución que resuelve la investigación, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 49 a 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en el artículo 15 del Decreto 907 de 1996; y lo pasa a firma del alcalde o gobernador.

29. Emitir acto administrativo. El alcalde o gobernador de la entidad territorial certificada firma la resolución que resuelve la investigación. Una vez revisado, sancionado y firmado el acto administrativo pasa al proceso E03. Notificación, publicación y comunicación, para surtir el proceso de notificación al interesado y partes interesadas.

30. Archivar los soportes de inspección y vigilancia. El funcionario de inspección y vigilancia, una vez realizado el informe, archiva los soportes de la investigación según lo establecido en las tablas de retención documental que aplican para la Secretaría; si la SE cuenta con un sistema de información que requiera esta información, lo actualiza.

31. Hacer seguimiento a los planes de normalización: El líder de inspección y vigilancia periódicamente hace seguimiento al estado de cumplimiento reportado por los equipos interdisciplinarios o por los funcionarios designados, a los compromisos o acciones establecidas por el EE en los planes de normalización para corregir deficiencias que se detectaron en las visitas de control de los establecimientos educativos y a la vez revisa si los responsables de la Secretaría de Educación o del establecimiento educativo cumplieron dentro de la fecha estimada. El seguimiento lo registra en el Plan de visitas de verificación de condiciones básicas a EE de EPBM y ETDH (ver instructivo F01.03.F02), luego que el funcionario de inspección y vigilancia que realizó la

visita, hizo monitoreo al plan y registro el resultado del mismo; de acuerdo con la revisión y el reporte de avance del establecimiento educativo sobre su plan de normalización, se da la realimentación necesaria al EE, y el área de inspección y vigilancia define nuevas acciones.

Si el resultado de la evaluación no es favorable y las metas no están siendo cumplidas se ejecuta el subproceso N01.02 Acciones correctivas y preventivas, antes de continuar en la siguiente actividad.

Se verifica si el seguimiento a los compromisos corresponde al cierre del periodo establecido para evaluar el cumplimiento general del plan, en caso afirmativo continúa con la siguiente actividad y en caso contrario se regresa a la actividad 10 y continúa la ejecución de las actividades programadas en el Plan de visitas de verificación de condiciones básicas a EE de EPBM y ETDH (ver instructivo F01.03.F02), y así de manera sucesiva hasta agotar lo planeado o finalizar el periodo de ejecución del plan.

32. Evaluar POAIV y elaborar informe: El líder de inspección y vigilancia de la SE, de acuerdo a la periodicidad establecida para la rendición de cuenta y mínimo al finalizar el año, coordina la evaluación al plan operativo anual de inspección y vigilancia (POAIV) con los líderes de los procesos. Analizan las visitas y sus resultados, el cumplimiento de los planes de normalización y sus tipologías, y el comportamiento de los indicadores.

El resultado del análisis se lleva al informe gerencial que presenta los resultados obtenidos al ejecutar el POAIV, y se identifican áreas donde se presentan incumplimientos repetitivos y que requiere la formulación de acciones de mejora estratégicas.

33. Verificar el cumplimiento de metas y objetivos. El líder de Inspección y Vigilancia presenta a los miembros del Comité Directivo el informe de resultados de ejecución del POAIV, se verifica el cumplimiento de metas y objetivos de acuerdo al periodo evaluado y se realiza el análisis de las posibles causas de desviación.

Se envía el informe de seguimiento al POAIV al subproceso A04.03 Revisión y seguimiento del tablero de indicadores.

34. Comunicar resultados del POAIV. El líder de Inspección y vigilancia, como parte del alistamiento institucional para el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía, publica en la página WEB de la SE, el informe de ejecución del Plan operativo de inspección y vigilancia en términos de mejoramiento obtenido en la prestación del servicio educativo en la jurisdicción. Adicionalmente se socializa el informe con los EE, en reuniones de rectores y en rendición de cuentas, con el fin de identificar acciones de mejora que deban ser contempladas en el siguiente plan.

35. Generar información para la caracterización. El líder de inspección y vigilancia, de acuerdo con los análisis realizado sobre los resultados de la ejecución del POAIV, y seguimiento al proceso, el funcionario líder de inspección y vigilancia, entrega esta información como insumo al subproceso D01.04 Elaborar la caracterización y el perfil del sector educativo, y participa en el diligenciamiento de los ítems correspondientes a inspección y vigilancia de la caracterización. El instructivo de elaboración de la caracterización y el perfil educativo se consultan en el sistema de información SIGCE, módulo PAM.

36. Monitorear cumplimiento de la SE. El MEN hace seguimiento al cumplimiento de los planes operativos de inspección y vigilancia mediante consulta en la página WEB de la entidades territoriales certificadas o si se requiere lo solicita de manera formal. Como producto del monitoreo el MEN hace acompañamiento y retroalimenta a la Secretaría para fortalecer el ciclo de mejoramiento.

5. ÁREAS INVOLUCRADAS EN SU EJECUCIÓN Y ROLES DE CADA UNA

3.1. Área / dependencias internas

Área / Dependencia	Rol
Comité Directivo	<p>Revisar y aprobar el reglamento territorial y plan operativo anual de inspección y vigilancia.</p> <p>Verificar el cumplimiento de metas y objetivos del POAIV.</p>
Inspección y vigilancia	<p>Revisar normatividad vigente para el control de los establecimientos educativos y coordinar la elaboración del reglamento territorial y el Plan operativo anual de inspección y vigilancia.</p> <p>Proyectar acto administrativo donde se apruebe el Reglamento territorial.</p> <p>Formular el Plan operativo anual de inspección y vigilancia</p> <p>Socializar el Reglamento territorial y el Plan operativo anual de inspección y vigilancia.</p> <p>Reportar el POAIV al Ministerio de Educación y a las alcaldías o gobernaciones correspondientes.</p> <p>Programar las actividades de control, ejecutar el plan y hacer seguimiento al cumplimiento de metas de acuerdo a lo establecido en el POAIV.</p> <p>Informar al EE y partes interesadas el plan de visita de verificación de cumplimiento de condiciones básicas para prestar el servicio educativo en EPBM y ETDH.</p> <p>Organizar logística para la realización de la visitas.</p> <p>Estudiar documentación del caso, realizar visitas, elaborar informe y emitir concepto, para proyección de acto administrativo, como respuesta a la solicitud de investigación por indicios de incumplimiento.</p> <p>Establecer plan de normalización con los EE para corregir incumplimientos menores detectados durante las actividades de control y hacer seguimiento al mismo.</p>

	<p>Archivar soportes de la investigación de acuerdo a lo establecido en las tablas de retención documental de la entidad territorial.</p> <p>Hacer seguimiento y medición al cumplimiento del Plan operativo anual de inspección y vigilancia, evaluarlo y elaborar informe.</p> <p>Socializar informe de ejecución del POAIV.</p> <p>Generar información para la caracterización y el perfil educativo.</p>
Planeación	Formular el Plan operativo anual de inspección y vigilancia.
Áreas de la Secretaría	<p>Revisar normatividad vigente para el control de los establecimientos educativos y participar en la elaboración del reglamento territorial.</p> <p>Reporta a inspección y vigilancia los EE que presentan indicios de irregularidades en la prestación del servicio educativo en EPBM y ETDH, de acuerdo a los resultados de la asistencia técnica y el acompañamiento, y participar en la elaboración del plan operativo anual de inspección y vigilancia.</p> <p>Programar las actividades de control, ejecutar el plan y hacer seguimiento al cumplimiento de metas de acuerdo a lo establecido en el POAIV.</p> <p>Estudiar documentación del caso, realizar visitas, elaborar informe y emitir concepto, para proyección de acto administrativo, como respuesta a la solicitud de investigación por indicios de incumplimiento.</p> <p>Establecer con los EE el plan de normalización con acciones de mejoramiento para corregir desviaciones detectadas durante las actividades de control y hacer seguimiento al mismo.</p> <p>Evaluar la ejecución del POAIV y elaborar informe.</p>
Despacho	Solicitar apertura de pliego de cargos exponiendo los hechos que originaron la investigación y las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes.

3.2. Entes externos (en caso que aplique)

Nombre del ente externo	Rol
Comunidad Educativa	Recibir el plan operativo anual de inspección y vigilancia
Establecimiento educativo	Dar respuesta a solicitud de información, por queja o indicios de incumplimiento en la prestación del servicio. Atender visita y suministrar información solicitada. Acatar las decisiones.
Oficina Jurídica de la entidad territorial	Emitir concepto jurídico en investigaciones por incumplimiento a las normas aplicables a la calidad del servicio educativo de preescolar, básica y media y de educación para el trabajo y el desarrollo humanos en establecimientos privados y oficiales. Generar informe de investigación y resolución de la misma.
Gobernador o Alcalde	Emitir acto administrativo.
MEN	Hacer seguimiento al cumplimiento de los planes operativos anuales de inspección y vigilancia POAIV para analizarlos y retroalimentar a la Secretaría identificando acciones de mejoramiento.

4. REGISTROS

Registro	Responsable	Como conservarlo	Donde conservarlo	Tiempo de conservación	Que se hace después
Reglamento Territorial (1)	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
Plan Operativo Anual de Inspección y Vigilancia (2).	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
F01.03.F01 Reporte de indicios de irregularidades	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
F01.03.F02 Acta de reunión	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
F01.03.F03. Plan de visitas de verificación de condiciones básicas a EE de EPBM y ETDH	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
F01.03.F04 Informe de visita a EE con fines de control	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y	Carpeta Organización del proceso de Inspección y	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central

	vigilancia	Vigilancia.			
F01.03.F05 Herramienta de evaluación de EE de EPBM	Técnico administrativo o Profesional universitario Inspección y vigilancia	Carpeta Organización del proceso de Inspección y Vigilancia.	Archivo de gestión de Inspección y Vigilancia	Según tabla de retención documental del ET	Archivo central
H01.03.F01. Formato único de solicitud de novedades.	Las disposiciones frente a este registro se definen en el documento: detalle del subproceso H01.03 Administrar las novedades de planta de personal				
I01.02.F01. Requisición de compra.	Las disposiciones frente a este registro se definen en el documento: detalle del subproceso I01.02 Manejar requisiciones.				
I01.02.F02. Estudio de conveniencia y viabilidad.	Las disposiciones frente a este registro se definen en el documento: detalle del subproceso I01.02 Manejar requisiciones.				
M03.01.F03. Acto administrativo o comunicación escrita (3).	Las disposiciones frente a este registro se definen en el documento: detalle del subproceso M03.01 Revisar acto administrativo.				

(1) Este registro es realizado directamente por la Secretaría según los componentes descritos para el contenido de este documento

(2) Este registro es realizado directamente por la Secretaría según los componentes descritos para el contenido de este documento

(3) Este registro se genera en acto administrativo o comunicación escrita, que puede ser Resolución, decreto, circular o carta u oficio

ANEXO No. 5

RESULTADOS TABULADOS DE LA ENCUESTA APLICADA A ENTIDADES TERRITORIALES CERTIFICADAS.

ANEXO No. 6

RESULTADOS TABULADOS DE LA ENCUESTA INDIVIDUAL, GRUPAL Y GRUPO DE SUPERVISORES DE EDUCACIÓN: EXPERTOS FUNCIONARIOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE EJERCEN FUNCIONES RELACIONADAS CON SIVE

UNIVERSIDAD DE LA SABANA: RESUMEN ANALÍTICO DE INVESTIGACIÓN (R.A.I)

No	Variables	Descripción de las variables
1	Nombre del posgrado	Especialización en Gerencia Educativa
2	Título del proyecto	Hacia la construcción de una nueva concepción de la supervisión escolar en Colombia
3	Autor	Renán Calderón Morales
4	Año y mes	Diciembre de 2014
5	Nombre del Asesor	Carmen Alicia Ruíz Bohórquez
6	Descripción	Trabajo de grado para obtener el título de especialista en gerencia educativa
7	Abstract	<p>Colombia carece de un sistema nacional y territorial de supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media.</p> <p>Las preguntas que surgieron a partir de este problema fueron múltiples: ¿Qué concepciones o formas de hacer o modelos de Supervisión, Inspección y vigilancia Escolar (SIVE) existen? ¿Si se presume la existencia de inconvenientes con la SIVE en Colombia, entonces cómo suplen esta necesidad los Sistemas Educativos de otros países? ¿Cómo se encuentra estructurada la SIVE en Colombia? ¿El personal que ejerce funciones de SIVE en Colombia, cómo concibe la razón de ser de su ejercicio en la educación? Y, finalmente, ¿qué estructura se puede proponer para que Colombia avance significativamente en la modernización de su propia Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar?</p> <p>Para la realización de este estudio se escogió una metodología de investigación descriptiva. Por esta razón se seleccionaron las experiencias de México, Chile y Finlandia y se detalló la situación de la SIVE en Colombia, siempre utilizando como punto de observación la gestión educativa alrededor del tema objeto de estudio.</p> <p>Con el fin de precisar la situación de la SIVE en Colombia y de auscultar el pensamiento del personal que realiza funciones relacionadas con su ejercicio, se realizó una encuesta a 53 entidades territoriales y se efectuaron 20 talleres individuales y 4 grupales.</p> <p>En general, en México, Chile y Finlandia se encontraron sistemas de SIVE en plena reconstrucción, avanzando desde modelos cercanos a la escuela hacia modelos combinados, en los que surgen propuestas que integran y distribuyen las operaciones de medición, seguimiento, asesoría, apoyo, control y evaluación, pero que hacen énfasis en esta última como el factor integrador y articulador.</p>

		Finalmente, se propusieron 12 pautas para orientar la reestructuración de la Supervisión, Inspección y Vigilancia en Colombia, las cuales en general se relacionan con: a) la creación y organización de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, por vía constitucional; b) separar las competencias políticas, de las técnico-administrativas y de las de control, medición y evaluación, en organismos diferentes; c) el perfeccionamiento de la evaluación de desempeño de docentes y directivos docentes; d) fortalecer la acción de control social por parte de la sociedad civil, y e) presentar argumentos para demostrar que a Colombia no le favorece la creación de una superintendencia para la educación preescolar, básica y media.
8	Palabras claves	Supervisión escolar, inspección y vigilancia escolar, aseguramiento de la calidad educativa
9	Sector económico al que pertenece el proyecto	Sector educativo
10	Tipo de estudio	Proyecto de grado
11	Objetivo general	Contribuir a la construcción de referentes conceptuales sobre la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, con el fin de aportarle al Ministerio de Educación Nacional pautas que eventualmente orienten la reflexión sobre este tema y sirvan de base para el diseño de políticas públicas y sus correspondientes desarrollos normativos.
12	Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Reflexionar sobre los elementos básicos de un marco teórico de referencia para la supervisión, inspección y vigilancia de la educación (SIVE) • Describir las características de los modelos de SIVE de México, Chile y Finlandia, con el fin de conocer la manera como estructuran este componente del sistema educativo en estas naciones. • Describir las condiciones y características de la SIVE en Colombia, utilizando las categorías de análisis previamente seleccionadas. • Proponer pautas conceptuales y de gestión que puedan servir como orientación a los desarrollos normativos de la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media.
13	Resumen general	El objeto de este trabajo es la estructura, organización y ejecución de la Supervisión, Inspección y Vigilancia Escolar (SIVE) del servicio público educativo en educación preescolar, básica y media. Teniendo como foco este objeto de estudio, se identificó como problema la inexistencia en Colombia de un sistema nacional y territorial de supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media. Entonces, ¿cómo debe ser la estructura, organización y ejecución de la (SIVE) en Colombia?

		<p>Si bien la solución de un problema de esta magnitud no se resuelve con la elaboración de un trabajo de investigación de esta naturaleza, este sí puede constituir un importante punto de partida para contribuir a la construcción de referentes conceptuales sobre la supervisión, inspección y vigilancia de la educación preescolar, básica y media, con el fin de aportarle al Ministerio de Educación Nacional pautas que eventualmente orienten la reflexión sobre este tema y sirvan de base para el diseño de políticas públicas y sus correspondientes desarrollos normativos, lo cual es justamente el objetivo principal.</p> <p>En esta investigación la SIVE se asume como un sistema o un todo de partes armónicamente interrelacionadas, donde el todo depende de las partes y las partes del todo, pues el cumplimiento de las funciones de cada parte se realiza a partir de los insumos que recibe de las demás. El objetivo fundamental del Sistema de Supervisión, Inspección y Vigilancia es asegurar que la educación cuenta con un proceso efectivo y continuo de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes.</p> <p>En este sentido, el presente trabajo sistematiza la situación actual de la SIVE en Colombia, aprende creativamente de algunas experiencias internacionales en la materia, analiza los elementos teóricos que le subyacen y recomienda algunas pautas que orienten su desarrollo, pues tal y como están las cosas actualmente el proceso no es garantía de la calidad del servicio ni del cumplimiento del derecho a la educación.</p> <p>El alcance de este trabajo está determinado por los niveles educativos que la Constitución Política de Colombia señala como obligatorios y por aquellos que, además, se encuentran regulados por la Ley General de Educación o Ley 115 de 1994 como educación formal. Estos niveles son un año de preescolar, cinco de educación básica primaria, cuatro de educación secundaria y dos años de educación media.</p> <p>En general, los objetivos de este trabajo pretenden describir la situación de la SIVE en diferentes contextos y eventos, es decir, detallar cómo son y cómo se manifiestan, por lo tanto, se trata de una investigación descriptiva, la cual se plantea a partir de las siguientes variables o categorías de análisis previamente seleccionadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estructura centralizada, descentralizada o federal del Estado; • Competencias de los diferentes niveles territoriales del Estado relacionadas con la SIVE; • Estrategias, proceso y metodología de SIVE;
--	--	---

		<ul style="list-style-type: none"> • El personal con facultades o con funciones relacionadas con SIVE. <p>La descripción de la SIVE se realiza para México, Chile, Finlandia y Colombia. Con este fin, se utilizará el Análisis Documental combinado con Análisis de Contenido.</p> <p>Finalmente, y a manera de conclusión, se presentan las pautas conceptuales y de gestión para la SIVE en Colombia, con lo cual se propone un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Preescolar, básica y Media.</p>
14	Conclusiones	<p>Los países que se describen en este estudio se encuentran en plena reconstrucción de sus sistemas de SIVE, avanzando desde modelos cercanos a la escuela hacia modelos combinados, en los que surgen propuestas que integran las operaciones de medición, seguimiento, asesoría, apoyo, control y evaluación, pero que hacen énfasis en esta última como el factor integrador y articulador.</p> <p>Dentro de esos nuevos sistemas la evaluación externa de instituciones, componentes, actores y temas, por un lado, y la autoevaluación institucional, por el otro, constituyen el eje de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.</p> <p>Es de destacar que la alternativa escogida para abordar la evaluación integral del Sistema Educativo Nacional y en todos sus componentes no es descentralizada, sino fuertemente centralizada, aún en un país federal como México.</p> <p>Se propusieron 12 pautas para orientar la reestructuración de la Supervisión, Inspección y Vigilancia en Colombia, las cuales en general se relacionan con: a) la creación y organización de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, por vía constitucional; b) separar las competencias políticas, de las técnico-administrativas y de las de control, medición y evaluación, en organismos diferentes; c) el perfeccionamiento de la evaluación de desempeño de docentes y directivos docentes; d) fortalecer la acción de control social por parte de la sociedad civil, y e) presentar argumentos para demostrar que a Colombia no le favorece la creación de una superintendencia para la educación preescolar, básica y media.</p>
15	Fuentes bibliográficas	<p>CALVO B., ZORRILLA M., TAPIA G. y CONDE S. <i>“La Supervisión Escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas”</i>. México: Editorial Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE- UNESCO, abril de 2002.</p> <p>CASANOVA M. A. <i>“Supervisión, evaluación y calidad educativa”</i>. Publicado en revista Avances en Supervisión Educativa de la Asociación de Inspectores de Educación de España, rev. No. 1 julio de 2005. Disponible en Internet: actualizada el 13 de mayo de 2013 www.adide.org/revista/</p>

		<p>CASTILLO A Reinaldo (2010) “La supervisión escolar en la educación primaria de Veracruz. Estudio de Caso”. Tesis para optar al grado de Maestro en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Sede México, Febrero de 2010.</p> <p>CEBALLOS, Maya Elpidio “<i>Legislación Educativa Codificada</i>”. Medellín (Colombia): Edición Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, única edición, 1989. Dos tomos.</p> <p>GARCIANDÍA, Imaz José Antonio. “Pensar Sistémico. Una introducción”. Bogotá D.C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2005, 341 p. Disponible en Internet: actualizado el 20 de octubre de 2014 http://books.google.com.co/books?id=ZvKNnxQb_1cC&pg=PA133&dq=el+todo+depende+de+las+partes&hl=es-419&sa=X&ei=h1IWVO-plsKkgwT0nIHIBg&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q=el%20todo%20depende%20de%20las%20partes&f=false</p> <p>GÓMEZ J. A. “<i>Supervisión y control del sistema y de los centros educativos en distintos países de Europa</i>”. En revista Avances en Supervisión Educativa de la Asociación de Inspectores de Educación de España, No. 6 mayo de 2006. Disponible en Internet actualizada el 13 de enero de 2014 www.adide.org/revista/</p> <p>HERNANDEZ R., FERNANDEZ C. & BAPTISTA M. “<i>Metodología de la Investigación</i>”. Colombia: 5ª Edición, editorial Mc Graw Hill, 2010, 606 p.</p> <p>MOYANO S. (2011) “<i>La supervisión como espacio para la reflexión educativa</i>”. En RES Revista de Educación Social, No. 13, junio de 2011, Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales. ISSN: 1698-9097. Disponible en Internet: actualizada el 20 de mayo de 2013 www.eduso.net/res</p> <p>SOLER F, Eduardo. “Fundamentos de supervisión educativa”. España: Editorial La Muralla, 1993, 312 p.</p>
--	--	--

		<p>SOLER F, Eduardo. “La mediación en los conflictos escolares”. En revista Práxis Sociológica del Área de Sociología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de Toledo – Universidad de Castilla – La Mancha, 2004, vol 8, págs. 124-144. Disponible en Internet: actualizada 25 de mayo de 2013 http://supervisionupes2011a.wikispaces.com/file/view/Tema+9+_Mediacion+conflicto+escolar_Soler_2004.pdf</p> <p>TAMAYO A. y Valiente P. “<i>La Supervisión Educativa: fundamentos epistemológicos de un modelo teórico de su dirección</i>”. En revista Ciencias Holguín, Año XVII, Abril-junio, 2011, Cuba. Disponible en Internet: actualizada el 23 de abril de 2013 arismendis@rc.gr.rimed.cu valiente@ucp.ho.rimed.cu</p> <p>TERIGI, Flavia. “<i>Los sistemas nacionales de inspección y/o supervisión escolar. Revisión de literatura y análisis de casos</i>”. 1ª edición, Buenos Aires: Editorial Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE- UNESCO, 2010, página 10, 67 p. Disponible en Internet: actualizada el 28 de abril de 2013 http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/los%2520sistemas%2520nacionales%2520de%2520inspeccion%2520y%2520supervision%2520escolar.pdf</p>
--	--	--