



GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN



Ministerio de Educación Nacional

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON
Presidente de la República

GINA PARODY D'ECHEONA
Ministra de Educación Nacional

VÍCTOR JAVIER SAAVEDRA MERCADO
Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

NATALIA ARIZA RAMÍREZ
Viceministra de Educación Superior

WILLIAM MENDIETA MONTEALEGRE
Secretario General

ANA CECILIA TAMAYO OSORIO
Jefe Oficina Asesora de Planeación y Finanzas

ILBA JANETH CÁRDENAS FONSECA
Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

PATRICIA CASTAÑEDA PAZ
Director de Fortalecimiento a la Gestión Territorial

ERNESTO SALAZAR SÁNCHEZ
Subdirector de Fortalecimiento Institucional

IVAN FERNANDO ENRIQUEZ NARVAEZ
Subdirector de Recursos Humanos del Sector Educativo

EDDA PATRICIA IZQUIERDO LÓPEZ
Subdirección de Monitoreo y Control

ANA BOLENA ESCOBAR ESCOBAR
Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media

MARÍA CLAUDIA SARTA HERRERA
Subdirectora de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa

PAOLA TRUJILLO PULIDO
Subdirectora de Fomento de Competencias

KAREN NATALIA NIÑO FIERRO
Directora de Cobertura y Equidad

RUSLAN LÓPEZ CIFUENTES
Subdirector de Acceso

MARTHA ELENA HERRERA CIFUENTES
Subdirectora de Permanencia

ANA MARÍA RODRÍGUEZ RODRIGUEZ
Directora de Primera Infancia

ANDRÉS EDUARDO MOTTA CABRERA
Subdirección de Cobertura de Primera Infancia

CRISTIAN LEONARDO FRANCO DIAZ
Subdirección de Calidad de Primera Infancia

Escuela Superior de Administración Pública

ALEJANDRO LARREAMENDY JOERNS
Director Nacional

MARÍA CRISTINA ZAPATA
Subdirectora de Proyección Institucional (E)

CLAUDIA MARCELA FRANCO DOMÍNGUEZ
Subdirectora Administrativa y Financiera

FERNANDO YARPAZ
Subdirector de Alto Gobierno (E)

FRENANDO MEDINA GUTIÉRREZ
Subdirector Académico

PAOLA PACHECO RIOS
Jefe del Departamento de Capacitación

HAROLT ARTURO CAMPOS GARCÍA
Coordinador Nacional del Proyecto Candidatos con la Educación

LUISA FERNANDA ARANGO CALA
Corrección de Estilo

JULIO CESAR CÁRDENAS ROZO
Diseño y Diagramación
Escuela Superior de Administración Pública

Fotografías
Ministerio de Educación Nacional -MEN

Esta publicación se realizó bajo el marco del convenio entre el Ministerio de Educación Nacional y la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

Reservados todos los Derechos
Impreso en Colombia 2016

Propuesta Metodológica del Ministerio de Educación Nacional y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para incluir en el Plan de Desarrollo Territorial las Políticas, Programas y Proyectos de Política Educativa, así como para elaborar el Plan Sectorial de Educación de las Entidades Territoriales certificadas en Educación

AUTORES:

Ángel Pérez Martínez y Pedro Alfonso Hernández
con el apoyo en temas de educación para la paz y posconflicto de *José María Leiton Gallego*

Equipo encargado de revisión técnica de la Subdirección de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Educación Nacional:

NANCY ROJAS ALARCÓN.
SANDRA PATRICIA SANABRIA CASTRO.
MARCO TULLIO MÁRQUEZ ROZO.
HÉCTOR HUMBERTO HERNÁNDEZ SERRANO.



CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN.	7
II. MARCO CONCEPTUAL.	9
¿Qué es un Plan de Desarrollo Territorial?	9
¿Cuáles enfoques se emplean en el momento de planificar, y cuál es su relación con la educación?.....	9
III. PROGRAMAS DEL GOBIERNO NACIONAL.	17
¿Cómo pueden aportar las entidades territoriales a estos programas?.....	21
IV. CRITERIOS PARA ARMONIZAR LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL CON LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EDUCATIVOS TERRITORIALES.....	22
La entidad territorial certificada es autónoma para ejecutar la política educativa.....	22
Priorizar la política educativa como eje principal del Plan de Desarrollo de las entidades territoriales.....	23
Solo una educación de calidad produce equidad y será el mejor camino para consolidar la paz en las entidades territoriales	24
El Plan de Desarrollo Territorial debe incluir objetivos y programas para la paz.....	24
V. ÉTAPAS A CONSIDERAR PARA INCLUIR LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES.....	26
¿Cómo desarrollar las seis etapas?.....	27
Definir los insumos para articular las políticas educativas con el Plan de Desarrollo Territorial y con el Plan Sectorial de Educación.....	28
Elaborar el plan de acción y el cronograma.....	30
VI. REALIZAR EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR EDUCATIVO CONTEXTUALIZADO CON LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES.....	32
Paso 1. El equipo formulador debe establecer el contenido del diagnóstico.....	32
Cuadro 5. PROPUESTA DE CONTENIDO DEL DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN LA ETC.....	34
Paso 2. Concretar los avances, los resultados y las tendencias de desarrollo del sector educativo en la entidad territorial.....	35

CONTENIDO

Paso 3. Para fortalecer el diagnóstico y la participación ciudadana utilizar un árbol de problemas: causas y efectos.....	38
Paso 4. El diagnóstico y la elaboración del PDT deben promover la participación ciudadana.....	41
Paso 5. Elaborar una síntesis del diagnóstico del sector educativo a partir de los componentes del derecho a la educación: estado de la garantía del derecho a la educación en la entidad territorial.....	43
Paso 6. Establecer el estado de los recursos financieros y las fuentes de financiación del sector educativo en la entidad territorial.....	49
Paso 7. Determinar las condiciones institucionales y de gestión de la Secretaría de Educación de la entidad territorial.....	49
VII. PASOS PARA PREPARAR EL PLAN ESTRATÉGICO DEL SECTOR EDUCATIVO EN LA ENTIDAD TERRITORIAL.....	50
Paso 1. Definir cuál será el Plan estratégico y sus ejes, para trabajar de acuerdo con las características territoriales del sector educativo.....	50
Paso 2. Tener en cuenta que las normas obligan a planear para mejorar la gestión y los resultados del sector educativo.....	52
Paso 3. Definir el contenido de la propuesta para incluir en la parte estratégica del Plan Sectorial de Educación.....	53
Paso 4. Construir o ajustar la visión de la educación a nivel territorial.....	54
Paso 5. Construir o ajustar la misión de la educación a nivel territorial.....	55
Paso 6. Definir los objetivos estratégicos en educación de manera colaborativa.....	56
Paso 7. Desarrollar un árbol de objetivos o de soluciones para apoyar el diseño de los objetivos estratégicos.....	61
Paso 8. Establecer metas e indicadores.....	62
Paso 9. Definir, para la visión y los objetivos estratégicos, los aspectos positivos y negativos de la situación interna y externa del sector (matriz FODA).....	64
Paso 10. Coordinar y tener en cuenta en la definición de los objetivos estratégicos las líneas estratégicas de política formuladas por el Gobierno Nacional.....	66
Paso 11. Consolidar la paz requiere del apoyo de los alcaldes y gobernadores, la educación para la paz es el mejor camino.....	66
Paso 12. Identificar, proyectar y priorizarlas fuentes para financiar el Plan Sectorial de Educación 2016-2019.....	69
Paso 13. Presentar, discutir y aprobar con las corporaciones públicas el Plan de Desarrollo Territorial en el componente de educación.....	72
Paso 14. El proceso de planeación continúa con la ejecución y seguimiento.....	72
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	73

I. INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) prepararon este documento con el propósito de proporcionar a los alcaldes y gobernadores de las entidades certificadas en educación una herramienta metodológica que facilite armonizar de manera técnica la política pública educativa, la cual por competencia corresponde a la nación, con sus Planes de Desarrollo territoriales. También busca garantizar el respeto, la protección y la realización del derecho a educarse de los niños, niñas y jóvenes; y sentar las bases para la elaboración del Plan Sectorial de Educación Territorial para el período de gobierno 2016-2019.

Con esta propuesta metodológica se pretende facilitar la labor técnica de los equipos de planeación territorial para que conviertan la política educativa en una prioridad de los gobiernos locales y regionales, así como lo materializó el Gobierno Nacional en su Plan de Desarrollo, en el que fijó grandes retos de país: hacer de Colombia el país mejor educado de América Latina en 2025, un país en paz y con más equidad. En consecuencia, el Gobierno Nacional priorizó el sector educativo y asignó la mayor cantidad de recursos del presupuesto de la nación, demostrando con ello que el pilar de los pilares de su gobierno es la educación.

La metodología aquí presentada fue diseñada para que las entidades territoriales certificadas en educación cuenten con una orientación que les facilite cumplir con su función legal de planear la administración del servicio de educación. Para ello las autoridades de departamentos, distritos y municipios deberán observar lo previsto en el artículo 38 de la Ley 152 de 1994, el cual señala que los Planes de Desarrollo Territorial “se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones”. Esta es una oportunidad para concurrir con las iniciativas locales y regionales en la ejecución de las políticas del sector educativo que contribuirán a que los niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor.

Este documento presenta un marco conceptual con el cual se desarrolla la metodología, así como los pasos básicos necesarios para armonizar la política educativa nacional con el contexto territorial y definir el Plan Sectorial de Educación; también da cuenta de qué se debe hacer para preparar el diagnóstico del sector educativo, y muestra los pasos para realizar el Plan Estratégico que articula las obligaciones de las entidades territoriales en materia de garantizar, proteger y realizar el derecho a la educación, con las políticas educativas previstas por el Gobierno Nacional, las iniciativas del programa de gobierno del nuevo mandatario y las propuestas que surgen en las discusiones con los diferentes actores que participan en la formulación del Plan Sectorial de Educación. Asimismo, aquí se encuentran referencias de los acuerdos de paz en materia educativa, que sin duda serán de utilidad para los alcaldes en el momento de elaborar el Plan Sectorial de Educación.

Como resultado del proceso de formulación de dicho Plan, se espera diseñar programas que promuevan competencias ciudadanas que permitan la articulación de acciones entre niveles territoriales y hacer más efectiva la aplicación de la política nacional en atención integral a la primera infancia y en programas de transformación curricular para la paz en la educación básica, media y superior; la creación de estímulos y reconocimientos para lograr cerrar las brechas entre lo urbano

y lo rural; y ofrecer, en últimas, una educación de calidad y pertinente con el contexto local, nacional e internacional.

Por último, mediante esta metodología se invita a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación a que su principal apuesta de gobierno sea lograr una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes, sin olvidar que aún existen bajas coberturas educativas en algunos niveles, especialmente en la educación inicial, la educación media y la educación superior. Los programas y proyectos educativos incluidos en los Planes de Desarrollo Territorial y los recursos asignados serán la primera y mejor expresión de compromiso por la educación, por la paz que estamos construyendo como país y por la equidad de Colombia.

La meta es transformar nuestro futuro, entendiendo las características particulares de la realidad local y territorial, construir alianzas con todos los sectores de la sociedad en torno a la educación y adelantar acciones con enfoques renovados para transformar la educación en un país que debe cultivar, en adelante y para siempre, la paz. Parte de ese cambio de paradigma es saber que ya no bastarán algunas actividades extracurriculares alrededor del tema de la paz, sino que es necesario (institucionalidad, directivos docentes, maestros, currículos, padres de familia, comunidad en general) que la escuela se convierta en el espacio más visible de la sociedad para girar alrededor del compromiso de construir la paz.



II. MARCO CONCEPTUAL

¿Qué es un Plan de Desarrollo Territorial?

El Plan de Desarrollo Territorial (PDT), según la definición del Departamento de Planeación Nacional (DNP), “es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos cuatro años”¹. El DNP aclara que en general este instrumento de planeación está compuesto por el diagnóstico, la parte estratégica y el Plan de Inversiones.

¿Cuáles enfoques se emplean en el momento de planificar, y cuál es su relación con la educación?

Aunque cada entidad territorial define la metodología con la cual elaborar su Plan de Desarrollo Territorial (PDT), el sector educativo hace parte de dicho Plan y como tal deberá cumplir la metodología prevista por las entidades territoriales certificadas en educación. Sin embargo, se recomienda tener en cuenta en el momento de preparar los PDT algunos lineamientos mínimos asociados a los enfoques poblacional, diferencial, territorial y de garantía de derechos².

Enfoque poblacional

Este enfoque es una herramienta metodológica que considera las variaciones demográficas como factores determinantes en la planeación del desarrollo territorial. Bajo esta perspectiva se hace necesario valorar las relaciones entre la dinámica demográfica y las características socioeconómicas y ambientales que influyen en el cumplimiento de los fines de la entidad territorial y en la prestación de los servicios que son de su competencia.

La aplicación de este enfoque en la planeación del sector educativo permite una adecuada caracterización de los niños, niñas y jóvenes y sus familias en el marco de la prestación del servicio y del derecho a la educación que les asiste, en consecuencia debe tenerse en cuenta condiciones como la edad, el género, la pertenencia a un grupo poblacional específico, su ubicación en el territorio (urbano o rural), necesidades educativas especiales, nivel socioeconómico, etc, variables

¹ DNP y ESAP (2007). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá. P.21.

² Ibídem, Estos enfoques se resumen de acuerdo con la propuesta del DNP en la cartilla donde planteó el proceso de planificación en las entidades territoriales para el periodo 2008-2011.

que deben consultarse con el propósito de asegurar el equilibrio deseado en la relación población-territorio, las cuales resultan de gran importancia para materializar los atributos del derecho a la educación en relación con el acceso, la adaptabilidad y la aceptabilidad.

El componente educativo de los PDT debe contener información detallada sobre estas variables, teniendo en cuenta su constante fluctuación en el tiempo y sus implicaciones en la determinación de la demanda del servicio. En tal sentido, deberán aportarse entre otros datos los siguientes:

El tamaño de la población; esto es el número de niños, niñas y jóvenes a los cuales les asiste el derecho a educarse en el territorio. Todo ejercicio de planeación del desarrollo territorial debe considerar el volumen de la población que habita su territorio y sus particularidades, ya que este factor determina el tamaño de la demanda de servicios sociales y los requerimientos para atenderla de manera eficaz.

La distribución de la población en el territorio, lo cual equivale a dimensionar el grado de dispersión o de concentración en el mismo, tomando como base su división política (comunas, barrios, corregimientos, veredas o centros poblados). Este componente aportará directrices para la toma de decisiones sobre la ubicación de nuevos establecimientos educativos, la ampliación de otros o la autorización para la apertura de nuevos programas académicos, por ejemplo.

La tasa de crecimiento de la población, factor que determinará la demanda futura de bienes y servicios. Adicionalmente deberán considerarse las tasas que miden la natalidad y la mortalidad, así como las tasas de deserción escolar, de supervivencia escolar, entre otras.

Caracterización de la población. Este ejercicio permitirá analizar la composición del conglomerado poblacional, teniendo en consideración criterios como género, edad, grupo étnico (indígenas, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros y Rom, etc.), estrato socioeconómico, condición de discapacidad y demás, lo cual permite estimar el volumen de la población en condición de vulnerabilidad, y en este caso la población con necesidades educativas especiales. Esta caracterización también ofrecerá una identificación de las comunidades que requieren docentes con perfiles acordes al grupo étnico al que pertenecen, y con ello poder garantizar una educación adaptable y pertinente a su realidad y a su contexto.

Componente de movilidad, el cual permitirá reconocer las dinámicas de movimiento poblacional derivadas de la necesidad de desplazarse para acceder a servicios de salud y educación, o para desarrollar actividades laborales o de recreación, y su impacto en la demanda de servicios de transporte, por dar algún ejemplo.

El enfoque poblacional del PDT, según lo plantea el DNP en la “Guía para la formulación de los Planes de Desarrollo 2012-2015”, debe hacer “visible a las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y exclusión, y condiciones de vida mínimas; y por lo tanto, permite la identificación y focalización de la intervención, y desarrollar acciones afirmativas y diferenciales, sensibles al género (mujeres y hombres), al ciclo vital (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), a la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, Rom), a la discapacidad y a la opción sexual (lesbianas, gay, bisexuales o transexuales)”.

Enfoque Diferencial

Este enfoque parte de reconocer, aceptar y respetar la diferencia entre seres humanos, asociada a la individualidad de cada persona la cual deriva de las condiciones particulares, situaciones y contextos en los cuales interactúa. El plan sectorial debe visibilizar las vulnerabilidades específicas de los derechos de los niños, niñas y jóvenes e incorporar esta diversidad en el proceso de formulación de

las políticas públicas y en el diseño de las estrategias del Plan Sectorial de Educación. Cada entidad territorial debe propender porque en su territorio se elimine cualquier práctica discriminatoria que recurra a las diferencias de las personas. Por ejemplo, para elaborar los PDT es necesario mirar la condición de género³ como elemento determinante en la pertinencia y eficacia de dichas políticas.

El enfoque diferencial aplicado a la planeación del sector educativo permite que esta se nutra de los principios rectores del buen trato y del respeto a la dignidad humana, entre los cuales podemos citar la diversidad, el derecho a la igualdad, la interculturalidad y los derechos a la participación y a la inclusión, garantizando que la atención brindada a la población valore y respete sus particularidades individuales y/o las de su grupo.

En tal sentido este enfoque debe responder por los requerimientos asociados a la pertenencia étnica, considerando los usos, las costumbres, las tradiciones y la cosmogonía de los grupos étnicos arraigados o presentes en el territorio⁴; promoviendo su reconocimiento y su derecho a la libre autodeterminación, y contribuyendo de tal manera a la construcción de la identidad étnica del país.

Finalmente es preciso agregar que la Corte Constitucional ha manifestado que existen unos sujetos que gozan de especial protección constitucional para los cuales se exige atención diferencial por parte del Estado, premisa que desde luego debe aplicarse en la prestación del servicio educativo y a los niños más pobres.

En términos de la Corte: “la existencia de grupos de personas que por condiciones de edad, pobreza, marginalidad, precariedad económica, físicas, psicológicas, o por discriminación social, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y en una profunda desigualdad, que impiden el ejercicio y goce efectivo de sus derechos...con fundamento en el principio y derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución Política que establece el deber del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”⁵.

La educación como herramienta fundamental para alcanzar la paz tiene la obligación de no excluir a nadie y de promover interrelaciones incluyentes entre los niños, niñas y jóvenes, así como la solidaridad, los valores, el cuidado, la convivencia, la reconciliación y el respeto entre ellos. Y en el marco de un proceso de postconflicto se espera que la escuela sea el lugar en el que se fomente la reconciliación y la paz.

Enfoque territorial

El DNP sostiene que este enfoque en el PDT debe considerar “un proceso integral que articula diferentes políticas públicas –socioculturales, económicas, ambientales, políticas e institucionales para

3 Según el DNP, en su documento Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015, “la perspectiva de género cuenta con un marco legal nacional e internacional compuesto, entre otros instrumentos, por la Carta de Naciones Unidas (1945) que reafirma la ‘igualdad de derechos de hombres y mujeres’, al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). La Declaración de Beijing expresa el enfoque de género como elemento fundamental del desarrollo humano sostenible. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, su sigla en inglés). En Colombia se cuenta con la Ley 823 de 2003, por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, y el enfoque de género se determina como de obligatoria incorporación en las políticas públicas por las Leyes 1098 de 2006 y la 1257 de 2008” (p. 22).

4 En virtud de esta consideración es que surge el Decreto 1953 de 2014, “Por el cual se crea un régimen especial, con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto a la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley que trata el artículo 329 de la Constitución Política”, el cual regula las competencias de estas entidades y el procedimiento a seguir para que las comunidades indígenas que cumplan los requisitos en él fijados puedan asumir el manejo autónomo y la prestación del servicio educativo en sus territorios, proceso en el cual las ETC comprometidas deberán prever los mecanismos necesarios para su ejecución.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-514/14.

alcanzar territorios sostenibles, competitivos, equitativos y gobernables. En tal sentido, el patrón de desarrollo se expresa en las formas como se utilizan los factores del territorio para producir, crecer y crear oportunidades de bienestar poblacional⁶.

Sin duda la educación debe ser pertinente a las características económicas, y en general a las posibilidades del desarrollo del territorio, lo que incluye cuidar, moldear y agregar valor a sus recursos naturales para transformarlos en bienes y servicios públicos que apoyen la calidad de vida de la población. Este enfoque territorial implica además tener en cuenta las heridas históricas que ha dejado la violencia en zonas específicas del país. Sanar estas heridas del pasado es condición sine qua non para lograr el desarrollo pleno de los habitantes.

Enfoque de garantía de derechos

Se entiende este enfoque como una herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares de los derechos humanos en el análisis de problemas y la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.

Esto significa que cualquier intervención para el cambio social debe contribuir al respeto, la protección y la progresiva realización de los derechos humanos para todas las personas. Se considera que el fundamento de cualquier instrumento de cambio o de transformación, sea esta una ley, una política o un acto administrativo, debe tener a la persona como sujeto de derechos.

Asimismo, incorporar el enfoque de derechos en el diseño, la formulación, la ejecución, el seguimiento y el monitoreo de una política educativa exige observar las obligaciones⁷ de respeto, protección y realización que tiene el Estado colombiano conforme a las normas aceptadas e incorporadas en nuestro ordenamiento jurídico en materia de derechos, y en particular las referidas al derecho a la educación.

En consecuencia, el punto de partida desde este enfoque para la formulación de una política educativa requerirá reconocer la educación como un derecho, lo que implica pasar de la idea de formular políticas en virtud de la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, a formular políticas educativas orientadas a sujetos con derecho a demandarle y exigirle al Estado el cumplimiento integral de las obligaciones derivadas de comprender la educación como derecho, incorporando de manera clara sus componentes de disponibilidad, acceso, calidad y permanencia⁸ previstos en las normas internacionales de los derechos humanos y en el ordenamiento legal colombiano. A manera de ejemplo, a continuación se presentarán algunas obligaciones del Estado en materia educativa.

Componentes del derecho	Obligación principal	Obligación de efecto inmediato
Disponibilidad	Asequibilidad	Asegurar que se cuente con los maestros para impartir las asignaturas en los diferentes grados. Disponer del número de cupos escolares para todos los niños y niñas en edad de cursar primaria.
Acceso a la educación	Accesibilidad	Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños, niñas y jóvenes. Erradicar el analfabetismo.
Educación aceptable y de calidad	Aceptabilidad	Establecer y garantizar que se cumplan las normas mínimas de enseñanza en las instituciones educativas públicas y privadas. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual de los docentes.
Permanencia en el sistema educativo	Adaptabilidad	Asegurar la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en la educación pública, básica obligatoria y gratuita. Asegurar igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo.

Para salvaguardar e incorporar efectivamente el enfoque de derechos en la política pública del sector educativo es necesario que se observe no solo los estándares internacionales en derechos humanos sino que a su vez se actué bajo los principios de:

Universalidad e inalienabilidad. Toda persona en cualquier lugar del mundo tiene derecho al respeto de sus derechos humanos, estos no pueden ser suspendidos ni enajenados.

Indivisibilidad. Los derechos humanos son indivisibles. Sean de naturaleza civil o política, o económica, social y cultural, todos ellos son inherentes a la dignidad del ser humano. Por consiguiente, todos tienen igual estatus y ninguno puede tenerse como jerárquico sobre otro.

Interdependencia e interrelación de los derechos. Esto hace referencia al hecho de que el disfrute de unos derechos depende o contribuye al disfrute de otros. Por ejemplo, la realización del derecho a la educación puede depender, en algunas circunstancias, de la realización del derecho a la libertad, en particular a la referida al libre desarrollo de la personalidad.

6 DNP y ESAP El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá. P.12.

7 Las obligaciones generales de los estados en materia de derechos humanos son: respetar, abstenerse de obstaculizar el goce de los derechos y de interferir en su disfrute; proteger, prevenir violaciones a los derechos por parte de terceros; y cumplir o realizar, adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena efectividad de los derechos.

8 Observación General No. 13. El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), (21° período de sesiones, 1999), Naciones Unidas Doc. E/C.12/1999/10 (1999).

No discriminación e igualdad. Todas las personas tienen derecho a sus derechos humanos sin que exista discriminación alguna sobre la base racial, género, etnia, edad, lengua, religión, opinión política o de otra naturaleza, origen nacional o social, discapacidad, propiedad, nacimiento, o cualquier otra condición. Asimismo, no solo se requiere del Estado una obligación de no discriminación sino también en algunos casos la adopción de acciones positivas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados.

Participación. Este principio es clave en las estrategias y políticas de desarrollo como un método para identificar demandas y prioridades a nivel local o comunitario. Pero igualmente se constituye en el mecanismo para que las personas puedan intervenir de manera directa en la búsqueda de alternativas que contribuyan a materializar sus derechos a partir de sus propias realidades.

Rendición de cuentas e imperio de la ley. La exigibilidad es un proceso social, político y legal en el que debe participar la sociedad civil. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos no solo debe ser materia de escrutinio y evaluación por parte de los órganos competentes, sino que la sociedad civil debe participar activamente en este proceso de evaluación como condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía. Se considera que una de las exigencias de incorporar el enfoque basado en derechos humanos en la política pública es la de implementar mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas de los resultados obtenidos como una de las obligaciones de los Estados frente a los titulares de derechos.

Finalmente la importancia de implementar un enfoque de derechos en los planes, políticas y procesos de desarrollo que se adelantan en el territorio radica en utilizar un sistema de derechos que defina claramente quién es titular de derechos y quién es portador de obligaciones. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo; potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados; participar en la formulación de políticas; y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

Cuadro 1 PREMISAS QUE SUSTENTAN LA IMPORTANCIA DE INCORPORAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

1	Los derechos de los niños, niñas y jóvenes prevalecen sobre los derechos de los demás 9 (artículo 44 CP).
2	La educación es un derecho fundamental de los colombianos*. Alcaldes y gobernadores están obligados a reconocer en sus territorios este derecho en los PDT, en el Plan Sectorial de Educación y en la asignación de recursos.
3	La educación es la mejor inversión que puede hacer una sociedad para alcanzar el progreso y el desarrollo. La inversión con mayor tasa de retorno es la que se realiza en el sector educativo.
4	El presente y el futuro para la paz de Colombia se construyen hoy en cada una de las aulas de las instituciones educativas en donde asisten más de 10 millones de estudiantes. El presente y el futuro del país pasan también por superar y diluir la cultura política y ciudadana de la exclusión del otro que se ha validado e institucionalizado a casi todos los niveles de la vida colombiana.
5	La educación es la herramienta para transformar la sociedad y construir un país con paz y equidad. Las entidades territoriales, a través de sus planes y programas educativos, son vitales para alcanzar la visión que se ha propuesto el país: en el 2025, Colombia será el país mejor educado de América Latina, en paz y con mejor equidad.
6	Una política deseable para alcanzar y cimentar la paz y la equidad entre los colombianos será lograr que los niños, niñas y jóvenes accedan a una educación de calidad, en la cual no se discrimine a las personas de más bajo recursos económicos (igualdad de oportunidades).

* Colombia firmó como país la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual en su artículo 26 reconoce que toda persona tiene derecho a la educación (ver <http://www.un.org/es/documents/udhr/>). Además, los artículos 44 y 67 de la CP colombiana reconocen la educación como un derecho, y varias sentencias de la Corte Constitucional profundizan la condición y las responsabilidades del Estado (ver Sentencia T-743/13).

7	Una educación de calidad ayuda a cumplir los fines esenciales del Estado en puntos como: fortalecer y servir al desarrollo de la ciudadanía; promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
8	La educación de calidad se asocia a que las personas puedan ejercer, obtener y mejorar otros derechos superiores (participación, democracia, inclusión, equidad, justicia, verdad, reparación), como también mayores posibilidades de igualdad para los más pobres (acceso a la educación superior y a mejores salarios).
9	Alcaldes y gobernadores encontrarán que la mejor política para el postconflicto, en términos de ciudadanía, convivencia, participación, democracia y sentido ético humano, es una educación de calidad, lo cual solo será posible si los PDT definen la educación como uno de los ejes centrales de desarrollo.
10	En el período de gobierno 2016-2019, en cada aula escolar, los docentes y los estudiantes serán constructores de paz y de una nueva realidad nacional (postconflicto), donde no imperará la muerte, ni la violencia, ni la venganza, o el uso de las armas para resolver los conflictos de la vida de cada colombiano, y donde el conocimiento se valorizará, al igual que la justicia y la solución razonada de los conflictos.

III. PROGRAMAS DEL GOBIERNO NACIONAL

Para la elaboración de los PDT el MEN plantea las siguientes líneas estratégicas en educación para los próximos años: Jornada única, Excelencia docente, Colombia bilingüe, Colombia libre de analfabetismo y Más acceso a la educación superior de calidad.

A continuación se presenta un breve enunciado de los programas del MEN y las acciones del sector que el Gobierno Nacional desarrolla para cumplir las estrategias anteriormente mencionadas⁹.

Jornada única. Esta iniciativa tiene como objetivo aumentar el tiempo de permanencia de los estudiantes en la institución educativa, incrementar las horas lectivas y fortalecer el trabajo académico. Se entiende también como una estrategia de gestión del tiempo escolar para profundizar en el desarrollo de competencias básicas en las áreas de matemáticas, lenguaje y ciencias. La meta del cuatrienio es llegar a 2'300.000 estudiantes (esto representa el 30% de la matrícula) que se beneficien de esta estrategia, y la meta de la política es llegar al 100% de la matrícula en el año 2030. Para lograrlo se necesitan alrededor de 51.000 aulas. El Gobierno Nacional, con el liderazgo del MEN y la participación de los gobiernos locales, se ha comprometido con una meta ambiciosa, para alcanzar en los siguientes cuatro años la construcción de 30.000 nuevas aulas en 1.500 instituciones educativas, con el propósito de aportar al mejoramiento de la calidad de la educación y en la consolidación de la paz.

Colombia bilingüe. Este programa se ha estructurado con el propósito de fortalecer el aprendizaje del inglés en la educación básica y media. Para la primera fase del cuatrienio las estrategias se encontrarán focalizadas en 41 Secretarías de Educación, cerca de 360 instituciones educativas, y llegará a impactar a más de 1.400 docentes y 128.000 estudiantes. El objetivo fundamental es lograr que los estudiantes se comuniquen cada vez mejor en inglés y puedan acceder a mejores oportunidades laborales y profesionales.

Política de excelencia docente. El MEN estableció esta política con el fin de conocer y reconocer a los maestros colombianos (por sus aportes al aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes, como a la construcción de espacios de convivencia y paz), determinar líneas de comunicación y de apoyo con los maestros, y consolidar la profesión docente en Colombia.

Programa Becas docentes. Este programa consiste en otorgar créditos-beca, condonables 100%, para fortalecer académicamente a los establecimientos educativos y cualificar el desempeño de los docentes en servicio, a través del desarrollo de programas de maestría en universidades con acreditación de alta calidad del país. Los créditos-beca son otorgados a los establecimientos edu-

⁹ La información que se presenta se puede consultar en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-channel.html>; <http://www.colombiaaprende.edu.co>; <http://candidatosconlaeducacion.esap.edu.co/wp-content/uploads/2015/10/Metodologi%CC%81aEmpalme.pdf>



cativos por sus méritos e interés en el mejoramiento de la calidad de la educación, avances comparados de las Pruebas Saber y/o en la implementación de la estrategia Jornada única.

Programa Todos a aprender. El programa para la excelencia docente y académica Todos a aprender 2.0 es una de las principales estrategias del MEN para promover la excelencia docente y la profesionalización de su labor. Tiene como principal objetivo mejorar los aprendizajes de los estudiantes de transición a quinto grado en las áreas de matemáticas y lenguaje, en aquellos establecimientos educativos de más bajo desempeño, según las Pruebas Saber, por medio de la mejora de las prácticas de aula de sus docentes.

Acompañamiento al docente. En el propósito de hacer de Colombia el país mejor educado de América Latina para el año 2025, en el 2015 tuvo lugar la primera Jornada del Día de la Excelencia Educativa “Día E”, acontecimiento en el que todos los colegios del país reflexionaron sobre el estado actual de sus instituciones a través del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE). Con esta jornada el MEN desarrolló para todos los docentes del país la ruta de acompañamiento pedagógico “Siempre Día E”, donde la calidad educativa es protagonista todos los días. Adicionalmente se brindaron a los maestros herramientas para hacer seguimiento al aprendizaje, como por ejemplo el programa Supérate con el saber y análisis desagregados de las Pruebas Saber.

Evaluación docente. La nueva evaluación docente de ascenso y reubicación es integral, su propósito principal es mejorar las prácticas de los maestros y la calidad educativa. Estará enfocada en lo que sucede dentro del aula, donde el 80% dependerá de un video de la clase del profesor, pues es allí donde ocurre la verdadera transformación de la educación. Al ser integral, se cuenta además con la participación del docente por medio de una autoevaluación (10%), de los estudiantes a través de una encuesta donde se evidencia el trabajo que hacen los maestros para que sus estudiantes aprendan (5%), y por primera vez la evaluación de desempeño es tomada en cuenta como parte del puntaje de la evaluación para ascender (5%). El resultado final de estos cuatro componentes permite verificar cuáles docentes aprobaron y cuáles reprobaron la evaluación.

Incentivos por la calidad educativa. La meta de excelencia creó dos programas con estímulo económico para el logro de resultados en calidad y gestión educativa. El primero está ligado al esfuerzo de los colegios adscritos a una Entidad Territorial Certificada (ETC) por mejorar el ISCE, y el segundo, por evidenciar el mejoramiento en la gestión educativa territorial de las Secretarías de Educación.

Colombia libre de analfabetismo. Una de las cinco líneas estratégicas de política del sector educativo se orienta a la superación del analfabetismo. De acuerdo con los parámetros establecidos por la Unesco, para que Colombia sea un territorio libre de analfabetismo debe alcanzar una tasa inferior al 4%. Por lo tanto, para 2018 el país debe alfabetizar a 676.000 personas. En el camino para cumplir esta meta propuesta se transformarán miles de vidas de personas adultas, quienes tendrán oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, porque al participar en el Programa nacional de alfabetización y educación de adultos estarán aportando a la construcción de un país más equitativo y en paz.

Educación inicial. El MEN, a través de la Dirección de Primera Infancia, busca garantizar la calidad en la educación inicial en el marco de la atención integral. La calidad de esta educación en las entidades territoriales le aporta mucho al desarrollo integral de las niñas y niños, lo que significa mejores habilidades para la vida, mayores capacidades para la resolución de problemas y conflictos, y mayor disposición al aprendizaje. Al mismo tiempo, la educación inicial de calidad aumenta el acceso y la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo y las probabilidades de mejores resultados a largo plazo en las pruebas de calidad educativa. Con base en esto, la calidad de la educación inicial se entiende como el aseguramiento de las condiciones humanas, materiales y sociales necesarias para el desarrollo integral de la primera infancia.

El modelo en este tema indica que para que una Secretaría de Educación, en términos de arquitectura institucional, pueda aportar al derecho al desarrollo integral y al de la educación requiere: fortalecer la prestación de los grados pre jardín, jardín y transición a partir de los referentes técnicos de educación inicial; implementar el sistema de seguimiento de niño a niño; y adecuar y construir infraestructuras para educación inicial en establecimientos educativos.

Modernización de la educación media. Esto consiste en implementar una serie de acciones estratégicas para responder a los retos de aumentar las tasas de cobertura y la calidad educativa en este nivel. Estas estrategias buscan: (i) fomentar el desarrollo de competencias básicas de los jóvenes de la educación media, (ii) fomentar el acceso y la permanencia de los jóvenes en esta educación, y (iii) fomentar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación terciaria.

Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”. Esta es una iniciativa liderada por los Ministerios de Educación y de Cultura, que busca que los colombianos integren la lectura y la escritura a su vida cotidiana, participen de manera acertada en la cultura escrita y puedan enfrentarse de manera adecuada a las exigencias de la sociedad actual. En el sector educativo, busca fomentar el desarrollo de competencias en lenguaje y mejorar las habilidades en lectura y escritura de estudiantes de educación preescolar, básica y media, a través del fortalecimiento de las bibliotecas escolares como ambientes educativos fundamentales para la formación de lectores y escritores.

Asimismo, el documento Metas educativas 2021, suscrito por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), estableció el compromiso de que el 100% de los colegios cuente con una biblioteca escolar en el año 2021. Para alcanzar el logro de esta meta, el MEN, en alianza con las Secretarías de Educación, procurará que al 2018 al menos el 40% de los establecimientos educativos que prestan sus servicios por grados y niveles cuenten con una biblioteca escolar.

Fondos Ictex. Una educación superior, Una apuesta para el desarrollo regional: “Tú eliges”. Esta iniciativa cuenta con seis modalidades para que el estudiante pueda elegir el monto del préstamo y el esquema de pago durante sus estudios de educación superior, los cuales se adaptan a su capacidad de pago. Mediante este programa la tasa de interés es subsidiada para los estudiantes de menores ingresos económicos registrados en el SISBEN, quienes solo pagan el capital ajustado por la inflación. Las entidades territoriales pueden constituir o promover la creación de Fondos en Administración del Ictex para apoyar la educación superior de sus estudiantes

Icfes, Mejor saber. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) ofrece servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles, y adelanta investigaciones sobre los factores que inciden en la calidad educativa, con la finalidad de obtener información para mejorarla. El Icfes realiza dos evaluaciones que impactan directamente la gestión de las Secretarías de Educación:

- La evaluación para la educación básica: Prueba Saber 3°, 5°, 7° y 9°.
- La evaluación para la educación media: Saber 11°.

Este instituto organiza, en conjunto con las Secretarías de Educación, una serie de talleres de uso e interpretación de resultados dirigidos a los colegios adscritos a cada ETC. El objetivo de estos talleres es usar los resultados de las Pruebas Saber para identificar aspectos a mejorar y definir rutas de mejoramiento de la calidad de la educación básica que se imparte. Además, el Icfes ha diseñado unas guías para que las ETC se orienten y apoyen para la interpretación de los resultados de la Secretaría, sus municipios y sus colegios adscritos.

Sostenibilidad financiera del sistema de educación superior. El Plan Nacional de Desarrollo estableció las metas en educación superior que permitirán cumplir con los propósitos trazados. El logro de estas metas requiere el apoyo decidido y la confluencia de los esfuerzos financieros de la nación y las entidades territoriales. Esto en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual establece que:

Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

En virtud de lo anterior, las entidades territoriales deben presupuestar cada año, los recursos que por esta ley deben transferir a sus universidades públicas.

Plan Maestro de Regionalización (PMR). El PMR es un mecanismo que contribuye a cerrar la brecha entre los que pueden asistir y quienes no tienen acceso a la educación superior de calidad. Representa una visión al 2025 sobre las estrategias que debe adoptar el Estado colombiano para aumentar las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad. De igual forma, el PMR establece algunos criterios que permitirán delimitar las estrategias de aumento de la cobertura en educación superior y si estas representan esfuerzos en regionalización o no.

Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET). El SNET se concibe como una organización de los diferentes niveles de educación postmedia, cuya pretensión corresponde a reorganizar las ofertas educativas y formativas que tiene hoy el sistema educativo. También propone definir dos rutas u opciones educativas diferenciadas según su orientación académica y ocupacional, ordenadas por grados de complejidad y especialización, y con posibilidades de tránsito y reconocimiento

entre ellas. Estas dos rutas son: (i) educación universitaria y (ii) formación profesional (técnica). Fomento a la educación superior, “Ser piloto paga”. Este programa es una iniciativa del MEN que busca que más jóvenes colombianos accedan a una educación superior de calidad, a través de créditos condonables. La asignación de los mismos y sus respectivos apoyos de sostenimiento se fundamentaron en el análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11° de 2012, en las que unos 17.000, de los 27.000 mejores puntajes, lo registraban estudiantes de estratos 1, 2 y 3, de los cuales a 2014, cerca de 4.000 aún no habían logrado acceder a la educación superior debido a sus limitaciones económicas.

¿Cómo pueden aportar las entidades territoriales a estos programas?

Todos los programas y las acciones del MEN y de sus entidades adscritas requieren la articulación apropiada de actores nacionales y locales, como las entidades territoriales, las universidades, las Secretarías de Educación y los establecimientos educativos. En el caso específico de las Secretarías de Educación, su papel de puente articulador entre el MEN y las instituciones escolares es fundamental para alcanzar las metas.

También las ETC en educación y los municipios no certificados podrán sumarse a cada una de las iniciativas con recursos que van desde aportes “blandos” (que implican gestión) como “duros” (que implican aporte de recursos financieros y materiales) para avanzar y consolidar el derecho a la educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes.

Finalmente reconocer que el éxito de una educación para la paz, que facilite el aprendizaje y que a futuro dé mayor equidad entre los colombianos, dependerá de lograr que los temas de paz no sean marginales a la escuela sino que puedan transformar la institucionalidad, al maestro y a la comunidad, y desde allí permear todo el crecimiento y formación de los niños y niñas de Colombia.



IV. CRITERIOS PARA ARMONIZAR LA POLÍTICA EDUCATIVA NACIONAL CON LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS EDUCATIVOS TERRITORIALES

La entidad territorial certificada es autónoma para ejecutar la política educativa

En Colombia los principales ejecutores de las políticas educativas y de los recursos del sector educativo son las entidades territoriales certificadas (ETC). De acuerdo con la Constitución y las leyes 115 de 1994, 152 de 1994 y 715 de 2001, las políticas educativas definidas por la nación deben ser productos de acuerdos a través de la participación de los actores territoriales y de la concertación con las entidades nacionales (artículo 339 CP).

El contenido de esta metodología solo es una propuesta, sus ejemplos son hipotéticos y su desarrollo se inscribe en los principios básicos del ordenamiento del Estado, según lo establecido por el artículo 1° de la Constitución Política: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

La autonomía territorial, las características educativas de cada entidad territorial, los programas de gobierno de los alcaldes y gobernadores, así como las prioridades que estos establezcan impiden establecer una guía única en materia de planificación¹⁰. Además, la participación de diversos actores y las formas como se expresen y se canalicen determinan construcciones colectivas de planes y programas educativos, en los cuales “el conocimiento relevante para la planificación a nivel territorial surge o se construye como fruto de la interacción, negociación y discusión”¹¹, entre diversos intereses y actores.

La metodología fue diseñada para facilitar el proceso de planeación del sector educativo en las ETC en educación para el cuatrienio 2016-2019, presentar las principales líneas de política, ganar el interés y voluntad de las ETC por las mismas, y sumarse para que en observancia del principio de concurrencia y en el marco del respeto por la descentralización, la autonomía territorial y la perspectiva histórica que en materia de paz se haya construido en cada región o entidad territorial, se planteen alternativas de solución que superen las barreras que impiden que los niños, niñas y jóvenes materialicen su derecho a educarse en un sistema educativo de calidad.

10 Por ejemplo, las enormes diferencias que tiene un Plan de Desarrollo en un municipio o distrito certificado en educación con más de un millón de habitantes, frente a un municipio o departamento con menos de 150.000 habitantes.

11 Carlos Sandoval Escudero (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL, p. 10.

Priorizar la política educativa como eje principal del Plan de Desarrollo de las entidades territoriales

Las entidades territoriales deben tener en cuenta que el Gobierno Nacional dio ejemplo al incluir el derecho a la educación como uno de los tres ejes que conforman un círculo virtuoso y los cuales son el centro de su acción de gobierno para el cuatrienio 2014-2018: paz, equidad y educación. En el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo se sostiene que “de forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación, y la educación genera condiciones de paz y equidad”¹².

Este círculo virtuoso se sustenta de acuerdo con la realidad del país porque:

Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia.¹³

El Gobierno Nacional ha insistido en indicar y demostrar que el eje de los pilares del Plan de Desarrollo es la educación de calidad¹⁴. También, que construir y fortalecer la paz se hace todos los días desde las aulas de clase con los niños, niñas y jóvenes en la escuela. En efecto, el clima del aula define en buena medida la calidad de la educación; es decir, a mayor convivencia, mayor felicidad de los estudiantes en la institución educativa y mayores aprendizajes.

Avanzar en mejorar la equidad es consolidar una educación de calidad para la población más vulnerable, por medio de las oportunidades personales y económicas que esta otorga a los niños, niñas y jóvenes. Una educación de baja calidad no nivela oportunidades, al contrario, ahonda las diferencias entre poblaciones con mejores ingresos y aquellos que tienen más bajos ingresos.

Hoy la humanidad, los gobiernos y las organizaciones sociales, incluyendo al sector privado –tanto a nivel nacional como internacional–, evidencian el impacto que produce la educación para transformar la sociedad y promover el desarrollo personal de los seres humanos¹⁵. La educación contribuye a consolidar la vida en comunidad (convivencia y paz), la vida económica (mejores empleos y equidad), y a fortalecer las instituciones que rigen el Estado y la sociedad (normas, justicia, democracia y gobierno). La educación de calidad para los más vulnerables es posibilidad de desarrollo real y de equidad para las personas, así como de convivencia y paz en el territorio.

En Colombia, aún persisten elevadas brechas entre municipios, departamentos y distritos en materia de educación; lo que se puede ver en las tasas de cobertura, deserción y promoción suministradas por el MEN y el DANE, así como en los resultados finales de calidad de la educación informados por el Icfes (Pruebas Saber) y por las pruebas internacionales (Pisa).

12 DNP (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018, p. 29.

13 *Ibidem*, p. 29.

14 Por ejemplo, en la presentación del Presidente y la Ministra de Educación en la instalación de la “I Cumbre de gobernadores y alcaldes electos para la educación”, que tuvo lugar en Cartagena el 26 de noviembre de 2015.

15 Ver los informes de la OCDE: Education at a Glance 2012, 2013, 2014 Y 2015 disponibles en: <http://www.oecd-ilibrary.org/education>

De otra parte, existe suficiente evidencia e información institucional de OCDE, CEPAL, UNESCO, PREAL, MEN, ICFES, universidades, centros de investigación y diferentes ONG para que los gobernadores, alcaldes y otros líderes territoriales, como concejales y diputados, conozcan los beneficios que genera para las entidades territoriales y para las personas el hecho de contar con políticas educativas viables para mejorar la calidad de la educación y la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo¹⁶.

Solo una educación de calidad produce equidad y será el mejor camino para consolidar la paz en las entidades territoriales

En el Plan de Desarrollo Territorial las acciones deben priorizar la calidad de la educación. En el mundo existe evidencia para afirmar que una educación de calidad iguala la cancha para los niños más pobres y vulnerables. Una educación de calidad para los niños, niñas y jóvenes con menores oportunidades será el camino hacia la paz y la equidad. Sin educación no hay equidad y sin equidad no hay paz.

Se reitera entonces que la educación que plantea el Gobierno Nacional trasciende el concepto de cobertura. Solo con una educación de calidad se podrá consolidar la paz y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Una educación de calidad para la población vulnerable incidirá en más y mejores empleos, en nuevos emprendimientos y en incrementos en la productividad y en la innovación, lo cual conllevará a mayores ingresos para las familias, y es por esa vía que se avanza hacia la equidad social (igualdad de oportunidades) y económica (mejor distribución de la riqueza). Una educación de calidad debe tener el propósito de fortalecer la formación política y ciudadana de los estudiantes, con una perspectiva de paz. Una política de educación de calidad en instituciones oficiales y privadas coadyuvará a cumplir los fines esenciales del Estado y los derechos de los estudiantes de acuerdo con la Constitución Política de Colombia.

El Plan de Desarrollo Territorial debe incluir objetivos y programas para la paz

El conflicto armado interno que ha vivido Colombia ha impactado y afectado el sector educativo. Fenómenos como el desplazamiento forzado de personas rural e intraurbano, el reclutamiento de niños, el tráfico de drogas, las desapariciones forzadas, las amenazas a docentes, las fronteras invisibles controladas por actores armados que imponen restricciones a la movilidad, han causado deserción escolar y sin lugar a dudas todos estos hechos deplorables han incidido en los procesos de aprendizaje de miles de niños, niñas y jóvenes del país.

En consecuencia, es necesario que liberemos todo el potencial que tiene la educación para actuar como fuerza movilizadora para concretar la convivencia y la paz. La Constitución de la Unesco señala expresamente: "puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz". No hay baluartes de la paz más sólidos que las actitudes cívicas arraigadas en la tolerancia, el respeto mutuo y la firme voluntad de diálogo. Esas actitudes deben cultivarse activamente en todas las aulas de las escuelas de nuestro país. Debemos, desde la pedagogía y desde el apoyo administrativo a las Secretarías de Educación, recuperar la escuela en su esencia: ser un centro de conocimiento, así como de formación y de prácticas ciudadanas (cultura de la paz, formación para la convivencia y fomento del desarrollo sostenible)

¹⁶ La evidencia indica que una educación de calidad "es un mejor predictor del crecimiento económico que medidas de cantidad como el número de años promedio o las tasas de cobertura. Por ejemplo, Hanushek y Woessman (2009a) muestran que mientras el número de años promedio de educación solo explica el 25% de la varianza en las tasas de crecimiento, si se usa también medidas de desempeño académico se puede explicar 75% de la misma varianza". Citado por Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez (2012). "Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas". Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Serie Documentos de Trabajo. Disponible en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46de-b20f-79c8b8fb45e9.pdf

que promuevan el respeto por el otro, por lo distinto, por lo diverso, también un lugar central para generar transformaciones culturales que deslegitimen el uso de la violencia como forma para manejar los conflictos y el uso de la agresión como manera de interacción social.

El conocimiento es la base para tener un sentido crítico de la vida y de la sociedad, más objetivo. El conocimiento, a través de una educación de calidad, debe ayudar a consolidar la paz, por medio de la formación y práctica en justicia, democracia, reconciliación, tolerancia y convivencia. El desarrollo de competencias ciudadanas, como el pensamiento crítico, la autorregulación emocional, la empatía, la asertividad, entre otras, son fundamentales para construir la paz.

El presidente Juan Manuel Santos señaló en la I Cumbre de gobernadores y alcaldes electos para la educación¹⁷: "Hoy la diferencia entre los países ricos y pobres está centrada en el conocimiento. El talento de la población y el aprovechamiento de ese talento es el principal activo de los países. Por eso, la inversión más rentable que como gobernantes podemos hacer es en la educación".

En varios de los municipios y territorios de Colombia, gracias al proceso de paz, a partir del 2016 se pasará paulatinamente de un escenario de conflicto a un proceso de transformación para asegurar una paz definitiva. Es importante tener presente que el conflicto armado es solo una de las formas de violencia, los homicidios por venganza son otra de las manifestaciones de la violencia en el país, el maltrato intrafamiliar, etc. En este escenario, la educación deberá ser el pilar de un nuevo desarrollo social, político y humano de las ETC en educación.

Para solo exponer un ejemplo, uno de los programas que ayudará a consolidar la paz y la equidad es Jornada única. Esta es una estrategia para materializar la igualdad de condiciones: educación de calidad para todos. La Jornada única incrementa el tiempo escolar, garantiza un lugar seguro para el aprendizaje y pretende que los jóvenes estén menos tiempo en la calle o conviviendo en un entorno no violento. Así, disfrutarán de más tiempo escolar y de actividades y se mejorarán las competencias ciudadanas. Un colegio con jornada única debe tener como propósito brindar las condiciones que estimulen a los estudiantes a aprender, facilite a los docentes enseñar y crear un ambiente de convivencia y prácticas para la vida ciudadana. Las instituciones escolares, en esencia, son conocimiento y al mismo tiempo centros de paz, esperanza, reconciliación, convivencia e inclusión.



V. ÉTAPAS A CONSIDERAR PARA INCLUIR LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES

La metodología le propone a quienes formulan la política educativa en las entidades territoriales tener en cuenta algunas etapas, articuladas entre sí, las cuales tienen el propósito de lograr un PDT con el derecho a la educación como eje fundamental de la propuesta de gobierno para el período 2016-2019 de las autoridades locales y/o regionales. Las etapas son:

Cuadro 2 ETAPAS EN LAS CUALES DEBE PARTICIPAR EL EQUIPO FORMULADOR DEL PDT	
1	Elaborar el diagnóstico del sector educativo
2	Definir las propuestas e iniciativas para incluir en el PDT y materializar el derecho a la educación en el territorio
3	Socializar el diagnóstico y las iniciativas con los actores del sector, para construir colectivamente una propuesta con el fin de respetar, proteger y realizar el derecho a la educación
4	Desarrollar los componentes general y financiero del Plan en Educación los cuales serán la base del plan sectorial de educación
5	Acompañar la aprobación del Plan de desarrollo territorial y las iniciativas educativas en las corporaciones públicas (Concejo y/o Asamblea)
6	Implementar el plan de acción

¿Cómo desarrollar las seis etapas?

La elaboración del plan educativo para el período 2016-2019 en las entidades territoriales supone que los secretarios de educación y sus equipos de trabajo deben consolidar o completar la información que dará soporte a las iniciativas, estrategias, programas y proyectos que se incluirán en dicho plan; además, en todo este proceso se debe fomentar y promover la participación de la comunidad educativa en la formulación de dichas iniciativas. Las seis etapas se realizarán en los primeros 6 meses de 2016 (ver cuadro 4). Los formuladores del plan deben ser conscientes de que estas etapas son claves para el futuro de la ejecución de la política pública educativa y para la forma desarrollar sus programas en los distritos, departamentos y municipios.

Las etapas 1 y 2 (diagnóstico y definición de iniciativas para materializar el derecho a la educación) se deben llevar a cabo en los 2 primeros meses de 2016, donde se deberá concretar el diagnóstico, y acordar, contextualizar y articular las políticas educativas que se incluirán en el PDT, así como especificar aún más el contenido de los programas y proyectos con cada una de las metas (líneas de base y hasta dónde se llegará), los indicadores de proceso y de resultados, los tiempos de ejecución y los recursos asignados para cada programa (medidos para el cuatrienio y por cada año).

Para el diagnóstico educativo, además de utilizar los resultados de las Pruebas Saber, información estadística y las evaluaciones e informes realizados en la pasada administración, entre otros, se recomienda incluir un diagnóstico sobre los tipos de conflicto que se presentan en las instituciones educativas y elaborar un programa que vaya entrelazado al Plan Sectorial de Educación.

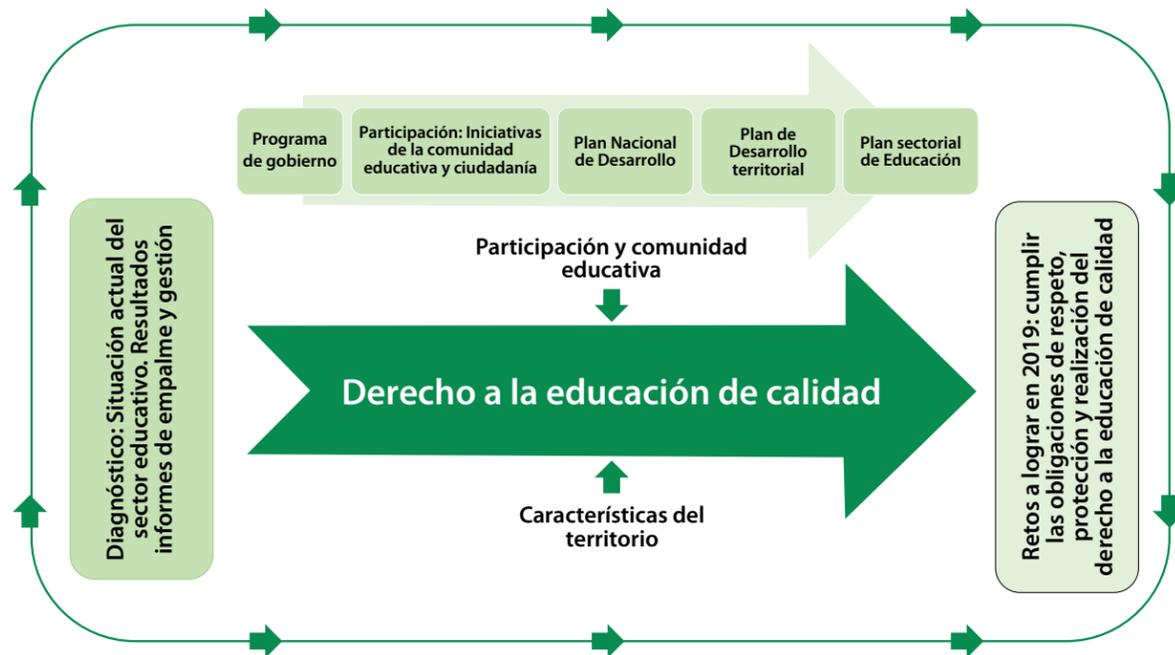
La etapa 3 ofrece la posibilidad de participación y discusión con la comunidad educativa, las organizaciones sociales del sector educativo, con expertos y los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales. Según corresponda, esta etapa va desde el inicio del gobierno hasta la aprobación del PDT, en mayo. Es muy importante promover la vinculación de los representantes del sector educativo en los Consejos Territoriales de Planeación, instancia que debe emitir un concepto previo sobre el contenido del PDT antes de ser sometido al estudio y aprobación del Concejo o la Asamblea correspondiente.

La etapa 4 está propuesta para preparar el Plan Sectorial de Educación, una vez aprobado el PDT, el cual servirá de referente y fundamento para la preparación y concreción del Plan. El Plan Sectorial de Educación se deberá diseñar durante junio de 2016, teniendo en cuenta como insumo la información y propuestas obtenidas desde el proceso de empalme.

Las etapas 5 y 6 requieren un esfuerzo para preparar respuestas, justificaciones técnicas y financieras, en las corporaciones públicas (asambleas y concejos), de la propuesta en educación incluida en el Plan de Desarrollo Territorial. El Plan de acción dependerá del Plan que finalmente aprueben dichas corporaciones .

El proceso a desarrollar de enero a junio de 2016 debe ser integral. Se considera plausible que la construcción del Plan se realice tomando como base los cuatro componentes del derecho a la educación: asequibilidad (disponibilidad), accesibilidad (acceso), adaptabilidad (permanencia) y aceptabilidad (calidad).

Para asegurar la integralidad del Plan Sectorial de Educación, además de los componentes del derecho antes mencionados, el equipo encargado de su planeación requerirá conocer muy bien las características del territorio (económicas, sociales, demográficas, políticas y ambientales), así como promover la participación de la comunidad y concertar acciones de política educativa con otros sectores. La integralidad de la propuesta educativa se resume en la siguiente gráfica.



Definir los insumos para articular las políticas educativas con el Plan de Desarrollo Territorial y con el Plan Sectorial de Educación

Una primera tarea del coordinador y del equipo encargado del plan educativo es recopilar, sistematizar y analizar cada uno de los insumos que se enumeran en el Cuadro 3. Estos insumos serán la materia prima que permitirá limitar y elaborar las políticas educativas para incluir tanto en el PDT y como en el Plan Sectorial de Educación.

Cuadro 3 INSUMOS INDISPENSABLES PARA ELABORAR EL PDT Y EL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN EN LA ENTIDAD TERRITORIAL, 2016-2019	
1	Las conclusiones del proceso de empalme entre la administración saliente y la entrante, organizado y analizado según los cuatro componentes del derecho a la educación.
2	Los resultados de la gestión de la Secretaría de Educación, teniendo en cuenta los macroprocesos implementados en la ETC.
3	El diagnóstico consolidado del sector educativo (el cual resume los insumos 1 y 2 de este cuadro) por componentes del derecho a la educación: disponibilidad, acceso, permanencia y calidad; e incluidos estudios, investigaciones y evaluaciones relacionadas con el desarrollo del sector educativo territorial, nacional o internacional.
4	La participación activa de la comunidad educativa, así como de otros actores sociales y de los ciudadanos.
5	El programa de gobierno en educación inscrito por el alcalde o gobernador respectivo.
7	Las políticas en educación expresadas en Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015).
8	Otros documentos, tales como las directrices del DNP, el MEN o documentos Conpes, como por ejemplo el núm. 3831 de junio de 2015, el cual desarrolla el Plan Nacional de Infraestructura Educativa para implementar la Jornada única. En la página web de la Unesco se encuentran documentos internacionales sobre la garantía del derecho a la educación que pueden servir como referentes para la construcción del PDT y del Plan Sectorial.
9	El Plan de Desarrollo Territorial 2012-2015.

El sector educativo compite con otros sectores por incorporar políticas y programas en los planes distritales, municipales o departamentales, y por la asignación de recursos. Preparar, concertar y analizar cada uno de los anteriores insumos es un primer paso para contar con herramientas técnicas e información puntual para lograr un mejor diseño y formulación de las políticas educativas territoriales para el período de gobierno 2016-2019.

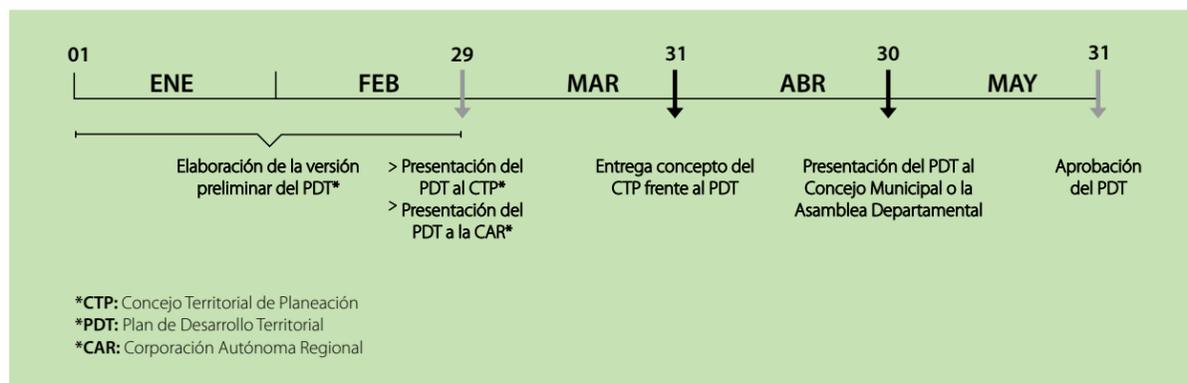
Resulta importante recordar a los nuevos mandatarios, que deben tener muy presentes los avances y acuerdos que en materia de paz se vayan alcanzando en el país, con el fin de ir incorporando las acciones que permitan el cumplimiento de esos propósitos nacionales, como por ejemplo, las coberturas universales, la educación inclusiva o el cierre de las brechas existentes en las zonas rurales.

La nueva administración encabezada por el alcalde o el gobernador de la ETC debe determinar en los 2 primeros meses de 2016 qué políticas, programas y/o proyectos en el sector educativo considera que se deben incluir en el Plan de Desarrollo. La viabilidad y concreción a futuro de las políticas educativas dependerán del diagnóstico que las sustenten y de la calidad de las propuestas que se tengan en el momento de articular las políticas educativas con los programas y los proyectos del Plan, lo cual facilitará su discusión con la comunidad y con los Concejos Municipales o distritales o las Asambleas Departamentales, según sea el caso.



Elaborar el plan de acción y el cronograma

La elaboración del PDT tiene una serie de acciones y de fechas que las administraciones locales y departamentales deben cumplir con exactitud, en armonía con los demás sectores de la administración y con la colaboración a los Consejos Territoriales de Planeación y los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales. El DNP elaboró una gráfica que resume las acciones y los tiempos a tener en cuenta, la cual se presenta a continuación.



Fuente DNP: <http://kiterritorial.co/#!/header>

El Cuadro 4 propone un cronograma que permite ejecutar las 13 acciones que estimamos pertinentes para identificar las políticas educativas a incluir en el PDT y en el Plan Sectorial de Educación.

Cuadro 4 PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN Y CRONOGRAMA		
PASO	ACCIÓN	FECHA
1	Conformar el Equipo Técnico para elaborar la propuesta educativa que se incluirá en el PDT, además de coordinar con la entidad encargada de preparar dicho Plan (Secretaría, departamento u Oficina de planeación). Es muy importante motivar este equipo para que incorpore un plan de educación para la paz que transversalice toda la institución educativa.	Primera semana de enero de 2016
2	Elaborar el diagnóstico definitivo del sector educativo de la ETC, contextualizado con las políticas educativas nacionales.	Enero de 2016
3	Identificar las políticas, los programas y proyectos del sector educativo de la administración anterior a los que se les debe dar continuidad por el impacto de sus resultados o porque requieren concluirse.	Enero de 2016
4	Validar las políticas, los programas y proyectos propuestos para el sector educativo en el programa de gobierno con el cual fue elegido el alcalde o gobernador, para verificar su pertinencia y viabilidad.	Enero y febrero de 2016

5	Articular la propuesta del PDT con las políticas, los programas y proyectos del sector educativo establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.	Enero y febrero de 2016
6	Socializar con la comunidad educativa el diagnóstico, las políticas, los programas y los proyectos en educación que se incluirán en el PDT.	Enero, febrero y marzo de 2016
7	Establecer de manera definitiva la propuesta final de las iniciativas, los programas y proyectos educativos en el PDT.	Febrero y marzo de 2016
8	Presentar el anteproyecto del PDT al Consejo Territorial de Planeación, enviando copia al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental, según sea el caso.	Febrero de 2016
9	Enviar el concepto del Consejo Territorial de Planeación sobre la propuesta del PDT al alcalde o gobernador respectivo.	A más tardar 31 de marzo de 2016
10	Presentar el proyecto de acuerdo o de ordenanza contentivo del PDT ajustado al Concejo Municipal o a la Asamblea Departamental.	A más tardar 30 de abril de 2016
11	Hacer una revisión, estudio y concertación de los ajustes al proyecto de PDT.	Mayo de 2016
12	Aprobar el PDT 2016-2019 por parte de los Concejos Municipales o de las Asambleas Departamentales.	A más tardar 31 de mayo de 2016
13	Elaborar el Plan Sectorial de Educación 2016-2019, con la educación para la paz como elemento transversal.	Junio de 2016

VI. REALIZAR EL DIAGNÓSTICO DEL SECTOR EDUCATIVO CONTEXTUALIZADO CON LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS NACIONALES

Paso 1. El equipo formulador debe establecer el contenido del diagnóstico

El PDT y el Plan Sectorial de Educación deben incluir el diagnóstico consolidado del sector educativo. Dicho diagnóstico es una herramienta técnica que determina el estado, las tendencias de desarrollo y los principales problemas o barreras que impiden el goce y disfrute del derecho a la educación en el territorio, incluyendo un capítulo sobre la educación para la paz.

Los insumos que pueden ser útiles para elaborar este diagnóstico son: (i) el documento del proceso de empalme, que contiene información sobre temas de cobertura, calidad, eficiencia y sujetos de especial protección; (ii) el informe de gestión presentado por la administración saliente; (iii) los estudios e investigaciones adelantados por los centros académicos del nivel nacional o local que den cuenta de la realidad o de los factores asociados al derecho a la educación en el territorio; y (iv) la información que reposa en los sistemas de información del sector educativo, el cual se resumen en el siguiente cuadro:

SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO			
NOMBRE CORTO	NOMBRE COMPLETO	ÁREA FUNCIONAL	DESCRIPCIÓN
SIPTA	Sistema de Información del Programa Todos a Aprender	Programa Todos a aprender	Sistema de información para registrar los datos de los tutores que participan en la convocatoria del programa Todos a aprender.
SIFSE	Sistema de Información para los Fondos de Servicio Educativo	Subdirección de Monitoreo y Control	Sistema de información para reportar los datos asociados al uso de los recursos financieros de los establecimientos educativos estatales. Permite hacer seguimiento a los ingresos y gastos que se ejecutan en los establecimientos educativos de su jurisdicción. Deja identificar la asistencia técnica requerida por los establecimientos educativos estatales y definir acciones de mejoramiento. Ofrece funcionalidad para consultar el uso de los recursos que reciben las instituciones educativas a las que están vinculadas.
SIPI - UNIFICADOR	Aplicación con el unificador del Sistema de Información de Primera Infancia (SIPI)	Subdirección de Cobertura de Primera Infancia	Aplicación de software para consolidar la información asociada a SIPI, a través del cargue y validación de datos de archivos de Excel.

EVI	Sistema de autoevaluación de colegios privados	Preescolar, básica y media	Sistema de información para gestionar la autoevaluación institucional de calidad del servicio para establecimientos educativos privados de preescolar, básica y media. Permite la generación de reportes de información financiera y fijación de tarifas.
NECESIDADES DOCENTES	Sistema de necesidad docente (matriz oficial)	Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo	Sistema de información para soportar el proceso del cálculo de las plantas de carga docente que atienden la población matriculada en los establecimientos educativos estatales. Presenta informes técnicos a las entidades territoriales para viabilizar dichas plantas.
SIGCE	Sistema de Información de Gestión de la Calidad Educativa	Subdirección de Fomento de Competencias	Sistema de información para apoyar la gestión educativa de las Secretarías de Educación. Permite el registro de componentes administrativos y de planeación interna como el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Institucional (PMI). Hace posible la consulta de referentes nacionales y regionales, como los procesos evaluativos, los referentes de calidad y el Plan de Apoyo al Mejoramiento (PAM).
SSNN	Sistema de Seguimiento Niño a Niño	Subdirección de Calidad de Primera Infancia	Sistema de información para registrar datos de contacto, atenciones y maltratos a los niños menores de 6 años reportados por el ICBF y el Ministerio de Salud y Protección Social a través de servicios web.
HUMANO	Sistema de Recursos Humanos para las Secretarías de Educación	Dirección de Calidad	Sistema para registrar información de nómina, evaluación de desempeño, salud ocupacional y bienestar de los docentes. Esta información es gestionada por las oficinas de personal docente de las Secretarías de Educación.
SAC - SECRETARÍAS	Sistema de Atención al Ciudadano para las Secretarías de Educación	Unidad de Atención al Ciudadano	Sistema de información para radicar consultas, quejas, reclamos, trámites y solicitudes para las Secretarías de Educación.
DIRECTORIO - RECTORES	Micrositio con el directorio de los rectores	Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial	Aplicación de software para publicar y actualizar la información de contacto de los rectores de los establecimientos educativos oficiales del país. Presenta información general del establecimiento únicamente para consulta.
DIRECTORIO - SECRETARÍAS	Micrositio con el directorio de las Secretarías de Educación	Subdirección de Fortalecimiento Institucional	Micrositio para publicar el directorio de los secretarios de educación. La información está disponible en la intranet y en la página web del MEN.
INDICE SINTÉTICO	Aplicación para consultar el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE)	Subdirección de Referentes y Evaluación de la Calidad Educativa	Aplicación de software para consultar los documentos pdf de la evaluación del ISCE de las instituciones educativas.
JORNADA ÚNICA	Aplicación para el seguimiento de Jornada única	Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media	Aplicación de software para inscribir los establecimientos educativos que participarán en la convocatoria de Jornada única. El registro se realiza a través de la Secretaría de Educación.
SIMAT	Sistema Integrado de Matrículas	Subdirección de Acceso	Registro de los procesos de matrícula.
SIMPADE	Sistema de Información para el Monitoreo, Prevención y Análisis de la Deserción Escolar	Subdirección de Permanencia	Sistema de información que mide el riesgo de la deserción escolar.
SIPI	Sistema de Información de Primera Infancia	Subdirección de Calidad de Primera Infancia	Sistema de información que contiene información de matrícula de primera infancia (hoy educación inicial).

Vale recordar en este momento que para elaborar este diagnóstico en el documento realizado por el MEN y la ESAP, Metodología para realizar el proceso de empalme en educación – entidades territoriales certificadas, se incluyó con detalle una serie de fuentes de información que se pueden utilizar en dicho proceso. Allí se propuso ordenar la información del sector conforme a los cuatro componentes del derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad¹⁸.

Contar ahora con la información que se preparó para el empalme es vital no solo para el diagnóstico estratégico, sino para facilitar la participación de la comunidad educativa y para establecer las líneas de base en la formulación de las políticas, los programas y proyectos educativos.

**Cuadro 5
PROPUESTA DE CONTENIDO DEL DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN LA ETC.**

1	Concretar los avances, los resultados, las tendencias de desarrollo y las políticas educativas nacionales del sector educativo. Para observar tendencias se recomienda compilar la información del sector educativo y analizar qué ha pasado entre 4 y 10 años atrás en la ETC en educación, así como su situación financiera y presupuestal;
2	Definir cuáles son los principales problemas del sector para resolver y las causas que los originan; también los efectos que tienen los resultados positivos o negativos del desarrollo de la educación en la entidad territorial.
3	Consolidar los resultados de la participación ciudadana en la definición de problemas y alternativas de solución.
4	Definir cuál es el estado de la garantía del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes, de acuerdo con los cuatro componentes del derecho: disponibilidad, acceso, permanencia y calidad; observando y analizando el grado de cumplimiento de las obligaciones que se derivan de dichos atributos del derecho a la educación.
5	Definir la situación financiera del sector educativo en la entidad territorial.
6	Determinar las condiciones institucionales de la Secretaría de Educación y de las instituciones educativas (organización, estructura administrativa, capacidad de gestión). Incluir en el análisis de la situación institucional las virtudes y falencias de la situación actual de la Secretaría de Educación para cumplir los retos en educación y su relación con las instituciones oficiales (estructura de la Secretaría, normas, características del personal, relaciones con el sector educativo público y privado).

¹⁸ Este documento está disponible en: <http://candidatosconlaeducacion.esap.edu.co/wp-content/uploads/2015/10/Metodologi%CC%81aEmpalme.pdf>

Paso 2. Concretar los avances, los resultados y las tendencias de desarrollo del sector educativo en la entidad territorial

Una forma de ordenar el diagnóstico del sector educativo de la entidad territorial se presenta en el Cuadro 6, la cual tiene como propósito lograr la mejor descripción sobre el estado actual del sector educativo, reconociendo los grandes agregados y la información desagregada del mismo.

**Cuadro 6
AVANCES, RESULTADOS, TENDENCIAS Y DESARROLLO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO DEL SECTOR EDUCATIVO**

1	Compilación, revisión y análisis de información territorial y de contexto relacionada con educación (cobertura por edades, calidad de la educación por colegios, condiciones de la oferta por institución escolar, tendencias de crecimiento o decrecimiento de la matrícula, resultados de calidad y características de la población en edad escolar –de 0 a 22 años–).
2	Diagnóstico específico realizado en el programa de gobierno del alcalde o gobernador en relación con el sector educativo, y el avance de las políticas educativas nacionales lideradas por el MEN (Jornada única, educación inicial, bilingüismo, Ser pilo paga, formación de docentes, Colegio 10, PTA, entre otros).
3	Descripción y explicación de tendencias** (por lo menos de los últimos 4 años) que han determinado la situación actual de la educación en la entidad territorial (resultados de cobertura por edades y niveles, calidad de la educación comparada por colegios y otras entidades territoriales, problemas a resolver, y hacia dónde fortalecer tendencias relacionadas con la disponibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la adaptabilidad de la educación que se brinda en el territorio).
4	Análisis de la situación financiera y presupuestal de la educación en el municipio, distrito o departamento certificado en educación, tendencias de ingresos y de gastos durante los últimos 4 años y proyecciones a 10 años.
5	Síntesis general de tendencias: qué pasa si no se cambia y se mantiene la actual tendencia de programas y recursos, y qué pasa si se introducen cambios en el sector educativo de la entidad territorial (construcción de escenarios y resultados previstos).

** Una tendencia muestra, a través de una serie histórica, el comportamiento de una variable que puede ser creciente, decreciente o constante.

La base de la información para elaborar el diagnóstico del sector educativo son los resultados del proceso de empalme en este sector. Por ejemplo, para determinar la oferta educativa y su relación con la matrícula se propone ordenar la información utilizando instrumentos que otorgan la posibilidad de tener datos demográficos de la población en edad escolar, la oferta educativa y las coberturas (ver Cuadro 7). Es importante recordar que este tipo de cuadros ayudan a tener información ordenada para toma de decisiones, el seguimiento a la gestión y para apoyar procesos de participación.

Cuadro 7
EJEMPLO PARA CONSOLIDAR SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR DE LA ETC

POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR	Educación inicial De 0 a 4 años	Transición 5 años	Primaria De 6 a 10 años	Secundaria De 11 a 14 años	Media De 15 a 16 años	Superior De 17 a 22 años
Urbana						
Rural						
Total						
Matrícula o atención privada***						
Matrícula o atención pública						
Total matrícula o atención						
Cobertura bruta						
Cobertura neta						
Población en edad escolar que no asiste						

*** En el caso de la matrícula no hay que tener en cuenta la edad, solo hay que anotar el total de niños, niñas y jóvenes por niveles educativos.

También se propone que los responsables de formular el Plan Sectorial de Educación se apoyen en la información que entrega el MEN¹⁹; así como en los resultados de los macroprocesos del sector educativo que cada una de las Secretarías de Educación debe tener actualizados; y las características del municipio, distrito o departamento que elabora la entidad encargada de la planeación en la respectiva entidad territorial (para tener un mejor diagnóstico, es muy importante conocer a fondo las características sociodemográficas, de manera especial para la población de 0 a 22 años).

Según las características de la ETC y el desarrollo del sector educativo se recomienda que el diagnóstico se concentre en establecer cuáles son las barreras u obstáculos que impiden que se desarrollen las obligaciones que tiene el Estado para materializar los atributos o componentes del derecho a la educación, ya mencionados.

La calidad de la educación debe ser analizada en el diagnóstico de manera integral, comenzando por entender que una política integral de calidad en educación cruza el sistema educativo desde antes del ingreso del niño al sistema (condiciones de la familia o del entorno del niño), hasta cuando él egresa de la educación media (institución educativa y sistema educativo). Adicionalmente a ello es indispensable que las entidades territoriales incorporen en su diagnóstico la información sobre el ISCE de cada entidad territorial y de cada una de sus instituciones educativas, tanto oficiales como privadas. El ISCE es una herramienta que permite medir la calidad de la educación; con este instrumento y las variables que lo componen se puede saber cómo está la educación en cada uno de los niveles educativos: educación inicial, primaria, secundaria y media.

Asimismo es muy importante que las entidades territoriales incluyan indicadores para el tema de convivencia y paz, y determinen para cada institución educativa cuáles son las condiciones materiales que se ofrecen para que los niños, niñas y jóvenes accedan desde la educación inicial y permanezcan en el sistema educativo (ubicación, programas de inclusión, condiciones de la sede educativa, equipo de docentes y personal de apoyo, transporte, alimentación escolar, dotaciones escolares, entre otras).

Es evidente que la mejora en la calidad de la educación obedece a factores asociados a:

1. Instituciones educativas con proyectos educativos institucionales pertinentes al desarrollo territorial y sus problemas.
2. Rectores que dedican la mayor parte de su tiempo a la dirección de los procesos pedagógicos y desarrollan trabajo colaborativo con sus docentes.
3. Contar con docentes calificados, seleccionados mediante concurso y actualizados permanentemente.
4. Estudiantes felices por asistir a la institución educativa, quienes permanecen y no se ausentan de la escuela (existe evidencia para afirmar que el ausentismo es el inicio de la deserción escolar y de los bajos resultados en la calidad de la educación).
5. Padres de familia comprometidos con la educación de sus hijos porque asisten y participan de las actividades de la institución educativa, como un indicador que valoran la importancia social y humana de la educación.

19 Sobre estadísticas sectoriales e indicadores ver: <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/>.

Paso 3. Para fortalecer el diagnóstico y la participación ciudadana utilizar un árbol de problemas: causas y efectos

Otra forma de ordenar el diagnóstico del sector educativo es utilizar la herramienta árbol de problemas, la cual tiene el propósito de priorizar los problemas del sector educativo y estudiar cada uno de ellos a fondo a través de la discusión técnica sobre las causas que los originan y los efectos que ocasionan por no atenderlos o buscar soluciones.

Un problema puede ser considerado como un obstáculo o una barrera que impide alcanzar una situación deseada por la comunidad. Una situación negativa que incide en la cobertura, permanencia o calidad de la educación o en el buen funcionamiento de los colegios o las Secretarías de Educación.

La herramienta de árbol de problemas es útil cuando se trata de estimular la participación de diversos actores (padres de familia, docentes, sindicatos, estudiantes y las ONG), y entre ellos buscar acuerdos para encontrar problemas comunes y prioridades para tener en cuenta en la política pública en educación.

¿Cómo preparar y hacer el árbol de problemas del sector educativo?

Cuadro 8 ACCIONES PARA ELABORAR UN ÁRBOL DE PROBLEMAS	
1	Analizar e identificar los problemas principales de la situación a abordar, recordando que sobre las acciones y resultados del gobierno anterior existen datos y evaluaciones del plan del sector educativo; información que debe estar en el informe de empalme y en la rendición de cuentas.
2	Convocar a la comunidad educativa y a otros actores del sector educativo ayuda a proporcionar ideas y propuestas (lluvia de ideas) que permiten definir los problemas centrales que afectan los procesos de aprendizaje de los estudiantes y de enseñanza de los docentes, o el funcionamiento de las instituciones escolares. Los directivos docentes deben promover la participación de la comunidad educativa, aplicando criterios de prioridad, selectividad y competencias para definir problemas.
3	Precisar las causas para cada uno de los problemas detectados como prioritarios. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando dichos problemas, en lo posible es necesario que las causas identificadas sean evidenciadas con indicadores que expresen la magnitud de la situación.
4	Definir los efectos más importantes que genera para el desarrollo del sector educativo el problema o los problemas acordados como centrales, de esta forma se analiza y verifica su importancia (apoyarse con datos y resultados estadísticos). Se debe recordar que en la elaboración del árbol de problemas siempre existe interacción entre causas y efectos.

5	Una vez que el problema central y sus causas y efectos están identificados, se construye el árbol de problemas. Este formaliza y ordena la situación negativa existente mediante una imagen completa del problema (ver el ejemplo de árbol de problemas sobre deserción escolar).
6	Revisar la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones (causales y de efectos) estén correctamente expresadas.
7	El proceso que se muestra en los puntos 3 al 6 hay que repetirlo para cada uno de los principales problemas del sector educativo definidos en los puntos 1 y 2 de este cuadro, con la participación de los distintos actores sociales del sector.

La definición de un problema con sus causas y efectos se resume en la siguiente gráfica, la cual representa un ejemplo hipotético sencillo sobre causas que originan una alta deserción escolar y los efectos negativos que tiene para el sistema educativo, y en general para la sociedad, el problema de esta deserción. Se insiste en la relación causa-efecto. Asimismo, en algunos casos de la educación, es normal encontrar cercanía entre las causas y los efectos y entre un problema y otro. En el ejemplo se anotó como la primera causa inmediata que determina la deserción escolar el embarazo juvenil, el cual tiene un efecto directo en el abandono escolar, y a su vez el abandono escolar reproduce el ciclo de pobreza (relación causa-efecto).

Ejemplo de árbol de problemas sobre deserción escolar



Una causa puede llegar a tener una o más subcausas para explicar el origen del problema; sin embargo, se propone elaborar de manera sencilla y práctica el árbol de problemas. También una causa puede tener diversos efectos; en este caso de deserción escolar varios estudios coinciden que el embarazo juvenil también afecta el clima escolar en los colegios. Además, una alta repitencia escolar al interior de un colegio puede tener efectos negativos sobre el clima escolar (la tasa de repitencia escolar en Colombia entre el 2000 y el 2010 fue superior al 3%).

Una vez definidos y priorizados los problemas en educación con la participación de la comunidad se pueden resumir utilizando el Cuadro 9, el cual incluye las instituciones educativas y la población afectada. Después de diligenciar el cuadro en su totalidad, este puede ser útil para formular las iniciativas, los programas y proyectos del sector educativo.

Cuadro 9 RESUMEN DE PROBLEMAS PRORIZADOS POR EL SECTOR EDUCATIVO				
PRIORIZACIÓN DE PROBLEMAS DEL SECTOR EDUCATIVO	CUÁLES INSTITUCIONES EDUCATIVAS ESTÁN AFECTADAS POR EL PROBLEMA	CUÁL ES LA POBLACIÓN AFECTADA POR EL PROBLEMA	DÓNDE SE UBICA LA POBLACIÓN AFECTADA (TERRITORIO)	BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O SÍNTESIS

Paso 4. El diagnóstico y la elaboración del PDT deben promover la participación ciudadana

El sector educativo está obligado a promover, facilitar y permitir que los distintos actores del sector intervengan en las decisiones que los afecten, de tal forma que se garantice realizar su derecho a participar en su propio desarrollo.

Promover la participación ciudadana en las decisiones del sector educativo, así como en las demás acciones de política pública de las entidades territoriales, es una obligación legal expresada en nuestra Constitución Política que aplica obviamente para el sector educativo.

La Constitución determina como uno de los fines esenciales del Estado, y por lo tanto de las entidades territoriales, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural (artículo 2 CP). Las autoridades también deben garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (ver la Ley 581 de 2000 y el artículo 40 CP). Además, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y la ley garantiza la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla (artículo 79 CP). Las entidades territoriales tienen la obligación de promover la participación comunitaria (artículo 311 CP).

La participación de la comunidad en la gestión educativa pública es determinante, si se tiene en cuenta que las ETC en educación dirigen, planifican y prestan el servicio educativo, además de manejar los recursos del sector. La participación de la comunidad está asociada a la transparencia en el manejo de los recursos, a la consolidación de logros (resultados) y la rendición de cuentas del sector educativo.

Esta participación de la comunidad en el diagnóstico y en las propuestas en educación para ser incorporadas en el PDT debe ser un propósito para mejorar la legitimidad y el acompañamiento en las políticas educativas en el territorio.

A continuación se propone un cuadro (10) con algunas acciones básicas para promover la participación de la comunidad educativa (directivos docentes, docentes, estudiantes y padres de familia), las cuales servirán para fortalecer el diagnóstico del sector educativo y para apoyar la elaboración de las iniciativas, los programas y proyectos en educación que se consolidarán en el PDT y en el Plan Sectorial de Educación.

En cada uno de los encuentros convocados para promover la participación de la comunidad educativa y de otros sectores de la sociedad, se propone que asista un responsable del equipo de formulación del plan en educación, y que esta persona se apoye en la información que contiene el documento de empalme, en los árboles de problemas (causas y efectos), en el cuadro resumen de problemas y en los resultados del estado del derecho a la educación por cada uno de los componentes, tal y como se propone más adelante.

**Cuadro 10
PROPUESTA PARA INVOLUCRAR A LA COMUNIDAD EDUCATIVA EN EL
DIAGNÓSTICO Y EN LA ELABORACIÓN DEL PDT**

1	Elaborar un plan y un cronograma de trabajo para involucrar a las instituciones educativas, los directivos docentes, los docentes, los padres de familia, los estudiantes y demás organizaciones del sector educativo en el proceso de planeación de la educación en la entidad territorial para el período 2016-2019.
2	El primer día de apertura de las instituciones educativas, según el calendario escolar acordado por cada entidad territorial, reunir a los rectores y entregarles el plan de trabajo y la información básica sobre el programa de gobierno en educación, además de las principales conclusiones del documento preparado durante el empalme (el plan de trabajo en principio será muy breve y con acciones a realizar en los meses de enero, febrero y marzo de 2016).
3	Durante la semana de planeación educativa, convocar a los miembros de las instituciones educativas oficiales a discutir sobre los problemas de cada institución y en general del sector educativo, así como las alternativas de solución frente a las barreras que impiden el goce efectivo del derecho a la educación.
4	Los rectores pueden trabajar con los docentes, los estudiantes de 10° y 11° y los padres de familia. Se recomienda usar el instrumento de árbol de problemas (causas y efectos), antes enunciado, y el árbol de objetivos que más adelante se explicará.
5	También se sugiere que por institución educativa se relacionen mediante acta dos o tres problemas de cada institución y tres problemas de la educación a nivel territorial; cada uno de ellos con propuestas o alternativas de solución. Dichas actas deberán ser enviadas entre el 15 y el 19 de febrero a las Secretarías de Educación para su compilación y procesamiento.
6	La información de las instituciones educativas sobre los problemas de la educación debe ser agrupada por las Secretarías de Educación, de acuerdo con los componentes del derecho a la educación. Esta información se puede utilizar para: fortalecer el diagnóstico, apoyar la adopción de políticas en el PDT, y priorizar acciones de gestión en la vigencia de gobierno.
7	Alcaldes, gobernadores y secretarios de educación deben ser conscientes de que la participación de la comunidad genera responsabilidades adicionales; por lo tanto, se requiere retroalimentación e información permanente entre alcaldías, gobernaciones y colegios sobre el proceso de formulación y de aprobación del PDT por parte de los Consejos Territoriales de Planeación, los Concejos Municipales o las Asambleas Departamentales, así como su ejecución, seguimiento y evaluación.

Paso 5. Elaborar una síntesis del diagnóstico del sector educativo a partir de los componentes del derecho a la educación: estado de la garantía del derecho a la educación en la entidad territorial

Vale recordar que en la metodología para realizar el empalme en educación se insistió en la dimensión que tiene la educación como un derecho fundamental de acuerdo con la Constitución Política (artículos 44 y 67): “La educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política”²⁰.

La elaboración del diagnóstico en educación debe ser una oportunidad para conocer el estado del derecho a la educación para los más de 10 millones de niños, niñas y jóvenes en edad escolar, en sus cuatro componentes básicos: asequibilidad (disponibilidad), accesibilidad (acceso), adaptabilidad (permanencia) y aceptabilidad (calidad). Asimismo el estado financiero de la educación en la entidad territorial y la capacidad de gestión de las Secretarías de Educación.

De acuerdo con lo anterior, invitamos al equipo responsable de formular el PDT que se apoye en la metodología del proceso de Empalme propuesta por el MEN y la ESAP²¹, y observar la información preparada por las Secretarías de Educación de las ETC para cada uno de los componentes.

Primer componente: disponibilidad (asequibilidad)

Este componente hace referencia a la obligación que tiene el Estado de proporcionar y asegurar que exista una oferta educativa donde sea posible desarrollar procesos de aprendizaje y de enseñanza de calidad. El componente también busca establecer las condiciones de la infraestructura educativa y de las dotaciones escolares a disposición de todos los niños, niñas y jóvenes, así como de los profesores. Se requiere contar con docentes suficientes, preparados en sus áreas de trabajo e idóneos, de acuerdo con los programas educativos y los procesos de formación y enseñanza de las instituciones escolares.

²⁰ Sentencia T-743/13.

²¹ Ver el vínculo: <http://candidatosconlaeducacion.esap.edu.co/index.php/empalme/>

Cuadro 11
COMPONENTE: DISPONIBILIDAD (ASEQUIBILIDAD) DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA PREPARAR EL DIAGNÓSTICO

COMPONENTE 1	INFORMACIÓN BÁSICA
DISPONIBILIDAD (asequibilidad)	1. Determinar con la mayor exactitud posible, de acuerdo con la información del proceso del empalme las características de la oferta educativa de la ETC (número de instituciones educativas oficiales y privadas, y los cupos ofertados por cada una). Apoyarse en las tasas de cobertura, promoción, deserción y permanencia.
	2. Definir la propiedad de los bienes inmuebles y las condiciones de las sedes educativas. Detallar cuántas sedes requieren mantenimiento, mejoramiento o ampliación de espacios educativos.
	3. Establecer cuántos estudiantes acceden a media jornada escolar y cuántos a jornada única en las instituciones oficiales.
	4. Determinar la necesidad de nuevas construcciones escolares para la Jornada única y para incrementar cobertura.
	5. Detallar las condiciones de las dotaciones escolares por institución escolar y sedes (mobiliario básico, laboratorios, computadores, bibliotecas, aulas especiales, entre otros).
	6. Especificar las características de los directivos docentes y de los docentes por tipo de escalafón (decretos 2277 de 1978 y 1278 de 2002) y por tipo de nombramiento (en propiedad, provisional u otro).
	7. Ordenar la planta docente según: a) relaciones alumnos por docente por niveles para cada una de las instituciones escolares, y por áreas urbana y rural; b) necesidades de docentes por áreas del conocimiento, niveles y colegios; c) proyecciones de crecimiento de matrícula, Jornada única y su relación con la participación en futuros concursos para proveer la planta de docentes de la ETC en educación.
	8. Características del personal administrativo que trabaja en las instituciones educativas y en las Secretarías de Educación. Discriminar por directivos, asesores, profesionales, técnicos y asistenciales; quiénes son de carrera y quiénes tienen nombramientos en provisionalidad; identificar sus perfiles y áreas de desempeño y determinar si cumplen funciones afines al cargo que ocupan.

Segundo componente: acceso (accesibilidad)

Este componente hace referencia a que la educación esté disponible para todas las personas. No puede haber ningún obstáculo para los niños, niñas y jóvenes para acceder a una institución escolar y al sistema educativo. El acceso se debe garantizar con mayor énfasis en los niños y niñas más vulnerables o que se encuentran en un estado de indefensión. La accesibilidad, sostiene el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, tiene tres dimensiones:

- i) El acceso a la educación no admite ningún tipo de discriminación.
- ii) La educación debe ser accesible materialmente, es decir, no puede haber ningún obstáculo que impida el ejercicio de acceder a los procesos de aprendizaje de manera efectiva.
- iii) La accesibilidad económica; la educación debe estar al alcance de todos, de esta dimensión se desprende la obligación de la gratuidad educativa, que en especial debe estar dirigida a los menores de edad.

Cuadro 12
COMPONENTE: ACCESO (ACCESIBILIDAD) DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA PREPARAR EL DIAGNÓSTICO

COMPONENTE 2	INFORMACIÓN BÁSICA
ACCESO (accesibilidad)	1. Determinar la relación entre oferta y demanda educativa. Cuáles son las áreas deficitarias o en cuáles instituciones educativas existe exceso de demanda y no se satisface.
	2. Establecer el número de instituciones educativas con programas de inclusión. Qué tipo de programas de inclusión desarrollan y cuáles necesidades no son atendidas por el sistema educativo o deben fortalecerse.
	3. Determinar cuántos niños, niñas y jóvenes no acceden al sistema educativo y por qué.
	4. Facilitar los procesos de matrícula y la búsqueda de niños por fuera del sistema educativo. ¿Qué se requiere para aumentar la cobertura? ¿Falta promoción o faltan sedes educativas?
	5. Definir quiénes necesitan transporte escolar, el número de niños transportados, los tipos de transporte y las necesidades específicas en este campo.
	6. Delimitar cuántos niños acceden al PAE, los costos promedios, la calidad de la alimentación y el tipo de infraestructura o equipos requeridos para garantizar una adecuada prestación de la alimentación escolar.

	7. Determinar el uso de los recursos de gratuidad. Cuántos recursos reciben cada uno de los establecimientos educativos y cómo han funcionado los fondos de servicios educativos, en qué se invierten los recursos y qué rendición de cuentas realizan, cómo las realizan.
	8. Utilizar nuevos estímulos para atraer a la familia y a los niños a la escuela, y propiciar que ellos permanezcan: Jornada única, nuevos proyectos pedagógicos, planes de mejoramiento, resultados de calidad, bilingüismo, articulación y otras estrategias.

Tercer componente: permanencia (adaptabilidad)

Este componente está orientado a garantizar que las instituciones escolares cuenten con procesos educativos que observen y tengan en cuenta las condiciones físicas, emocionales, psicológicas y étnicas de los niños, niñas y jóvenes, para que ellos disfruten, aprendan, conozcan y sean felices en la escuela. De nuevo, las Secretarías de Educación deben pensar cómo los colegios ofrecen una educación apropiada según las características y necesidades de los estudiantes.

Una primera acción es garantizar las condiciones materiales para el aprendizaje; implementar una enseñanza centrada en los estudiantes, que asegure la asistencia regular y la permanencia en el sistema educativo de los educandos, porque ellos aprenden, la educación les es útil para sus vidas y son felices en la institución escolar.

La segunda acción es prever que los niños, niñas y jóvenes requieren una institución escolar que cuente con los docentes necesarios y ubicados en las áreas de su conocimiento, que disponga de espacios educativos adecuados al proyecto pedagógico, además de las aulas escolares tales como: laboratorios, biblioteca, comedor escolar, zonas de recreación, deporte y baterías de baños acordes con el número de estudiantes. Hay que recordar que el transporte, la alimentación escolar y el uso de las TIC deben ser en aulas especializadas (informática, bilingüismo y cine) y estimulan la permanencia de los estudiantes.

También la permanencia de los estudiantes mejorará con la implementación de proyectos de innovación pedagógica que den respuesta a las exigencias del entorno cultural, social y económico en el cual viven. Asimismo debe atenderse a la población excluida de la educación formal.

Cuadro 13 COMPONENTE: PERMANENCIA (ADAPTABILIDAD) DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA PREPARAR EL DIAGNÓSTICO	
COMPONENTE 3	INFORMACIÓN BÁSICA
PERMANENCIA (adaptabilidad)	1. Evaluar con la comunidad educativa los programas de motivación de estudiantes y padres de familia para valorar la educación y evitar el abandono escolar (escuelas de padres).
	2. Cuantificar el número de instituciones escolares que trabajan de manera especial para apoyar a estudiantes con problemas de aprendizaje, atraso o con dificultades relacionados con su entorno familiar o social.
	3. Establecer cuáles son los problemas más comunes de convivencia escolar y qué propuestas han desarrollado la Secretaría de Educación o las instituciones educativas para solucionar este tipo de problemas con participación de los estudiantes, los padres de familia y otros miembros de la comunidad educativa.
	4. Evaluar el clima escolar: ¿cuántas instituciones desarrollan acciones para mejorar el clima escolar? ¿Cómo es el trabajo en equipo, entre docentes, así como entre docentes y estudiantes o padres de familia? ¿Qué programas de confianza, acatamiento de normas y/o de autocontrol se han implementado en los establecimientos educativos?
	5. Especificar cuántas instituciones educativas tienen programas para disminuir la deserción escolar, el ausentismo, el embarazo juvenil y la participación en pandillas de barrio.
	6. Detallar cuántas instituciones educativas realizan innovaciones pedagógicas y/o usan las TIC en el aula para promover la asistencia y la permanencia de los estudiantes.
	7. Establecer cuántas instituciones escolares tienen programas de articulación con instituciones de educación superior, incluido el Sena.
	8. Fijar cuántas instituciones involucran a sus estudiantes en resolver los problemas que los afectan (participación).

Cuarto componente: calidad (aceptabilidad)

Este último componente hace referencia a la obligación que tiene el Estado de garantizar que todos los niños, niñas y jóvenes reciban una educación de calidad. Por consiguiente, la formación impartida debe asociarse a la pertinencia de los programas educativos con respecto a las demandas de los estudiantes, al entorno social y económico en el cual ellos viven y a los valores de la sociedad y la familia frente a la educación. La educación de calidad para los más pobres produce equidad, posibilidades reales de mejoramiento personal y de mejor integración ciudadana e institucional.

Para no confundir equidad con igualdad, es conveniente aclarar que son aspectos diferentes y a la vez inseparables. Se entiende por igualdad al tratamiento homogéneo que se da a las personas y por equidad al tratamiento diferenciado dentro de esa igualdad. Una educación de calidad con equidad es aquella que se brinda a todos por igual, pero considerando las características y oportunidades que cada beneficiario requiere, es decir, es importante la individualidad de los estudiantes, su contexto social, su ámbito cultural y su entorno geográfico.²²

Además, la calidad de la educación también depende de las expectativas de un mejor futuro y de la motivación con respecto al valor de la educación por parte de los estudiantes y sus familias.

Cuadro 14 COMPONENTE: CALIDAD (ACEPTABILIDAD) DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN PARA PREPARAR EL DIAGNÓSTICO	
COMPONENTE 4	INFORMACIÓN BÁSICA
CALIDAD (aceptabilidad)	1. Establecer y analizar los resultados de las Pruebas Saber por institución educativa, niveles y grados (por lo menos de 5°, 9° y 11°). Si hay universidades regionales o interés particular en la educación superior, también se pueden observar las Pruebas Saber PRO.
	2. Definir cuáles instituciones aportan estudiantes “pilos” a la educación superior (número de estudiantes por colegio).
	3. Analizar y detallar el ISCE por institución educativa y entidad territorial.
	4. Determinar cuántas instituciones educativas tienen Jornada única y proyectar los nuevos colegios que empezarán en 2016 hasta 2019.
	5. Especificar qué niveles de formación tienen los docentes, cuántos están realizando programas de postgrado y las necesidades de formación. Qué tipo de actualización docente demandan los educadores, en qué áreas o competencias.
	6. Analizar cuáles son los resultados en la formación de una segunda lengua, cuántos docentes son bilingües y quiénes cuentan con calificación según la media europea. Resultados de programas y apoyos de formación para los docentes en segunda lengua
	7. Detallar cuáles son las instituciones educativas con el programa PTA 2.0. Estudiar los resultados y la evaluación del programa y de la gestión del mismo por parte de la Secretaría de Educación certificada. Otros estudios de evaluación de PTA.
	8. Determinar el acceso y la calidad de los programas de educación inicial; resultados, avances y necesidades de fortalecimiento.
	9. Establecer cuál es la pertinencia y calidad de los proyectos educativos de las instituciones escolares, a partir del análisis y los resultados de la comunidad educativa de las instituciones escolares, los programas de estudio y los métodos pedagógicos.

22 Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2009). Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México, p. 21.

Paso 6. Establecer el estado de los recursos financieros y las fuentes de financiación del sector educativo en la entidad territorial

Cada ETC en educación deberá determinar para el diagnóstico los resultados financieros del sector educativo obtenidos durante la administración saliente a través de indicadores como:

- Incorporación y ejecución presupuestal de los recursos del SGP, según el tipo de asignación: prestación de servicio, cancelación de obligaciones y recursos destinados a la calidad.
- Incorporación de otros recursos: propios, regalías, crédito, cofinanciación y otros.
- Resultados de la ejecución presupuestal por tipo de asignación: prestación de servicio, cancelaciones y calidad (compromisos, obligaciones y pagos).
- Gastos de administración autorizados según Conpes.
- Gastos en educación según tipo de gasto (funcionamiento e inversión detallados por programas).
- Gastos en educación por fuente de financiación (funcionamiento e inversión detallados por programa).
- Identificación de excedentes financieros o del déficit al cierre de la anterior vigencia fiscal.
- Seguimiento a los recursos de gratuidad invertidos por los fondos de servicios educativos.
- Deudas por concepto de homologaciones u obligaciones pendientes con los docentes y personal administrativo de las instituciones educativas, y funcionarios del nivel central de las Secretarías de Educación.

Paso 7. Determinar las condiciones institucionales y de gestión de la Secretaría de Educación de la entidad territorial

Por último, para completar el diagnóstico se recomienda presentar un breve resumen sobre las condiciones de funcionamiento y de gestión administrativa de las Secretarías de Educación, el cual debe contener información sobre la estructura organizacional del nivel central, dotación tecnológica, número de cargos del nivel central discriminados por: nivel de los cargos, área funcional, tipo de vinculación y fuente de financiación de los mismos. Este análisis debe establecer debilidades y fortalezas de la actual estructura, y plantear los riesgos y las oportunidades que se tienen para un mejoramiento continuo en la prestación del servicio.

VII. PASOS PARA PREPARAR EL PLAN ESTRATÉGICO DEL SECTOR EDUCATIVO EN LA ENTIDAD TERRITORIAL

Esta parte del documento define la propuesta y las herramientas a utilizar para elaborar el Plan estratégico para el sector educativo de las ETC, período 2016-2019.

Para avanzar en esta parte se propone al equipo formulador que en cada entidad territorial identifique y formule la visión, la misión y los grandes objetivos que permitan cumplir con las obligaciones y competencias asignadas a la entidad territorial para materializar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes presentes en el territorio. Al establecer o ajustar la visión y los grandes objetivos es posible que sea necesario revisar y ajustar el diagnóstico que sustente la visión y los objetivos estratégicos del sector educativo. Una vez se haya ajustado el diagnóstico con respecto a las grandes líneas de política del sector educativo definidas para la entidad territorial, se tendrá finalmente el diagnóstico estratégico del sector educativo.

La estabilidad, adaptabilidad y ejecución de la política educativa depende de su formulación y de la conciliación de intereses entre diversos actores (participación). Asimismo, las políticas educativas deben ser pertinentes y responder a problemas tanto del sector educativo como del territorio, deben ser viables, atender a las demandas territoriales y contar con la garantía de financiación.

Paso 1. Definir cuál será el Plan estratégico y sus ejes, para trabajar de acuerdo con las características territoriales del sector educativo

Un plan concreto y realista en educación puede ser el inicio de un ejercicio transformador de la gestión del sector en la entidad territorial, con beneficios para las instituciones educativas, los niños, niñas y jóvenes, los docentes, los padres de familia y la entidad territorial.

La planeación estratégica es un proceso de la gestión educativa que “pretende establecer directrices, objetivos y estrategias de carácter general; mientras que la planificación operativa se concentra más en los detalles concretos de cómo avanzar día a día hacia la consecución de esos objetivos más amplios”²³.

Dicha planeación en la entidad territorial también debe ser entendida como un elemento central del proceso de gestión de la Secretaría de Educación para la toma de decisiones, el logro de resultados, el uso de los recursos y el proceso de evaluación y seguimiento. En este sentido, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) sostiene que la planeación estratégica es una: “herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de la orga-

nización en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno, y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen”²⁴.

A partir de las anteriores definiciones, esta metodología se enfoca en las estrategias fundamentales de mediano y largo plazo del sector educativo. La planeación operativa es de corto plazo y en las entidades territoriales se lleva a cabo por medio de los planes operativos anuales, los cuales se hacen para cumplir año a año los objetivos estratégicos definidos en el PDT.

Por lo tanto, el ejercicio de la planeación estratégica tendrá como propósito lograr que las entidades territoriales y las Secretarías de Educación definan de manera colaborativa los objetivos vitales del sector educativo para alcanzar en el período 2016-2019, objetivos que conlleven a mejorar la calidad de la educación, garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes, y a crear las condiciones para que la escuela y el sector educativo contribuyan de manera directa y se conviertan en un actor fundamental en el proceso de paz en Colombia en el marco de un escenario de postconflicto.

Así pues, esta metodología propone que el proceso de elaboración y de concertación del ejercicio de planeación estratégica del sector educativo sea concebido para invitar a la comunidad educativa y otras organizaciones sociales a participar en la definición de las acciones fundamentales para resolver los problemas básicos del sector y continuar su desarrollo: A dónde se quiere llegar (visión), cuáles son los grandes objetivos y cuáles son las estrategias para alcanzar el destino propuesto a través de los objetivos, las metas y demás indicadores de gestión de largo plazo definidos en el Plan estratégico.

A continuación, en el Cuadro 15, elaborado a partir de las propuestas del Ilpes²⁵, se plantean los tres primeros puntos a realizar a través del Plan estratégico.

Cuadro 15
UN PLAN ESTRATÉGICO EN EDUCACIÓN PUEDE TRABAJAR SOBRE TRES PUNTOS MEDULARES

1.	Diagnóstico estratégico del sector educativo a partir de la visión y la misión acordadas. Definir en dónde y en qué condiciones está en el momento la educación en la entidad territorial con respecto a la visión y grandes objetivos (pueden hacerse comparaciones nacionales e internacionales).
2	Hasta dónde se quiere y se puede llegar en la educación para el año 2019 o más allá, de acuerdo a las condiciones internas y externas, a la capacidad de gestión y los recursos (en general, en educación se recomienda acordar visiones a 10 años o hasta el 2030). De acuerdo con las propuestas del Plan de Desarrollo Nacional, “Todos por un nuevo país”, para construir las visiones territoriales en educación se invita también a tener en cuenta: 1) los retos en cobertura de la educación inicial, básica, media y superior; 2) los retos en la calidad de la educación; 3) los retos en implementación de la Jornada única y; 4) los retos para apoyar el desarrollo de una cultura regional y nacional para la paz (situación de postconflicto).
3	Cómo se va a llegar al 2019 o más allá y cuáles medios se utilizarán para cumplir los desafíos acordados en la visión y en los objetivos.

23 CIDEAL (2005). Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. Madrid, España, p. 65.

24 Marianela Armijo (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), p. 15.

25 Ibídem, p. 10.

Si bien es imposible establecer el futuro con exactitud, la prospectiva y la planeación estratégica en educación ayudarán a plantearse cuáles objetivos se pueden cumplir y qué obstáculos son necesarios enfrentar o controlar (riesgos e incertidumbre), tanto a nivel interno (cuáles dependen de la entidad territorial o de la Secretaría de la Educación) como externo (que no dependen ni controla la Secretaría).

Los ejercicios de prospectiva y de planeación estratégica están estrechamente vinculados, tal como sostiene Godet: "Los conceptos de prospectiva, estrategia y planificación están en la práctica íntimamente ligados, cada uno de ellos conlleva al otro y se entremezclan: de hecho hablamos de planificación estratégica, de gestión y de prospectiva estratégica"²⁶.

También entidades como el Banco Mundial llaman la atención y enfatizan sobre la importancia que tiene desde lo institucional conciliar el ejercicio de planificación con: "la preparación para el futuro en un contexto de incertidumbre (...), subrayan la necesidad de abordar todos los riesgos significativos a la vez, utilizando todas las herramientas y las instituciones disponibles"²⁷.

Tanto la planeación como la prospectiva²⁸ requieren de rigor, de métodos y herramientas técnicas que permitan concebir un futuro deseado (planeación) y buscar que el cambio no sea una sorpresa. Por lo tanto, estas dos herramientas de la gestión institucional pueden ayudar al sector educativo a proyectar el cambio futuro con menos riesgo y menores incertidumbres, hasta lograr el cambio esperado (prospectiva).

Pensar y proyectar en el nivel territorial al sector educativo a más de 4 años es aconsejable y necesario, dado que una generación de estudiantes pasa 12 años en las instituciones escolares (transición, primaria, secundaria y media) y mínimo 2 años en las instituciones de educación superior. Según el DNP solo en los últimos años se ha empezado a incluir en las entidades públicas visiones de desarrollo a largo plazo (más de 4 años), así como estrategias de competitividad, y quizás lo más importante, a transformar el proceso de planeación como parte de la cultura de las organizaciones públicas. Según el DNP:

La cultura de la planificación y la gestión estratégica con perspectiva de largo plazo, apalancada a través de los Planes de Desarrollo, se presenta como alternativa potente para complementar los procesos de planificación tradicionales y es recomendable fomentarla para lograr, de manera más efectiva, las grandes transformaciones que requieren el país y sus regiones.²⁹

Paso 2. Tener en cuenta que las normas obligan a planear para mejorar la gestión y los resultados del sector educativo

La cultura de la planeación estratégica en las entidades del Estado se inserta cada vez más en los gobiernos locales y regionales, pero ya va más allá. Las normas en Colombia señalan no solo la obligación de diseñar y ejecutar el PDT y el Plan Sectorial de Educación, sino de lograr resultados de gestión de calidad (institucionales y de resultados).

26 Michel Godet, en colaboración con Régine Monti, Francis Meunier y Fabrice Roubelat. (2003) La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. México: Centro Lindavista, p. 2

27 Banco Mundial (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo. Washington, D.C.: Banco Mundial, p. 3.

28 La OCDE define la prospectiva como el conjunto de tentativas sistemáticas para observar a largo plazo el futuro de la ciencia, la tecnología, la economía y la sociedad, con el propósito de identificar las tecnologías emergentes que probablemente produzcan los mayores beneficios económicos y/o sociales. Información disponible en: <http://www.prospectiva.eu/prospectiva>

29 DNP y ESAP (2008). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá, p. 9.

La Ley 115 de 1994, en su artículo 151, fijó como funciones de las Secretarías de Educación "Establecer las políticas, planes y programas departamentales y distritales de educación, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Educación Nacional". Asimismo, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, artículo 7.1, "las entidades territoriales certificadas en educación tienen la competencia de dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad"; así como a "administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento", según su artículo 7.2.

Además, para este ejercicio de planeación estratégica se destacan normas como la Ley 87 de 1993 (Control interno) y la Ley 872 de 2003, por la cual se creó el Sistema de Gestión de Calidad para las Entidades del Estado como una herramienta de gestión que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades. Ambas leyes deben ser observadas en el marco de los planes estratégicos del sector y en el desarrollo de las instituciones educativas oficiales.

Por último, en Colombia, de acuerdo con la Ley 152 de 1994, los Planes de Desarrollo nacional y territorial están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a corto y mediano plazo. También, en la medida en que los períodos de gobierno son de 4 años, los planes se proyectan por el mismo tiempo para todas las entidades gubernamentales. Sin embargo, esta vez el Gobierno Nacional ha propuesto ir más allá. Por ejemplo, en educación se propone proyectar acciones hasta el año 2030, según el parágrafo del artículo 55 de la Ley 1753 de 2015³⁰, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país"³¹:

Parágrafo. El Gobierno Nacional y las entidades territoriales certificadas en educación diseñarán planes para la implementación de la universalidad de la educación media, de forma gradual, en un plazo que no supere al año 2025 en las zonas urbanas y el 2030 para las zonas rurales. En el proceso de diseño, las facultades de educación del país y las juntas de asociación de padres de familia podrán ser consultadas.

Paso 3. Definir el contenido de la propuesta para incluir en la parte estratégica del Plan Sectorial de Educación

El equipo formulador del Plan Sectorial de Educación, una vez ha preparado el diagnóstico del sector bajo la dirección del alcalde o el gobernador, cuenta con una amplia información incluida en el documento de empalme, en el programa de gobierno del nuevo dirigente, conoce las iniciativas ciudadanas presentadas en los procesos de participación³², las líneas de política definidas por el Gobierno Nacional, entre otros.

30 Para dar otro ejemplo de acciones a largo plazo, más allá del término del período de gobierno, el artículo 170 de esta misma Ley propone la formulación de políticas de crecimiento verde a largo plazo, las cuales "contendrán metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030)".

31 Asimismo, el Conpes 3138 de 2015 propone acciones educativas a 2025 y 2030 para asegurar el acceso de todos los estudiantes de Colombia a la Jornada única; veamos: "La barrera principal para implementar la estrategia de Jornada única en la totalidad de establecimientos educativos oficiales del país es el déficit actual de aulas escolares, que se calcula en 51.134 y que limita que todos los niños del país tengan la oportunidad de estudiar en una Jornada única escolar. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, ha diseñado el Plan nacional de infraestructura educativa para la implementación de la Jornada única para romper dicha barrera y permitir la implementación de esta jornada, a 2025 en zonas urbanas y a 2030 en zonas rurales. Para 2018, se espera que a través del PNE se reduzca este déficit en un 60%".

32 El equipo formulador, en los meses de enero y febrero, debió participar en diversos encuentros para promover la participación ciudadana, así como la participación de la comunidad educativa, mediante convocatorias a sesiones de trabajo en conversatorios y talleres con los miembros de las instituciones educativas tal y como se propuso antes.

En consecuencia, con ese volumen de información se sugiere al equipo formulador desarrollar los siguientes pasos para construir colectivamente la parte estratégica del Plan Sectorial de Educación (proceso a realizar entre enero y febrero de 2016 y con ajustes para marzo del mismo año).

Cuadro 16 PASOS PARA CONSTRUIR LA PARTE ESTRATÉGICA DEL SECTOR EDUCATIVO	
1	Construir y definir la visión del sector educativo a 2025.
2	Determinar o ajustar la misión de las Secretarías de Educación, en consonancia con la necesidad de fortalecer la estrategia de la paz.
3	Definir los objetivos estratégicos de la educación y la educación para la paz 2016-2019, con el propósito de que permitan cumplir la visión y la misión.
4	Ajustar el diagnóstico con respecto a la visión y los objetivos estratégicos. Análisis tanto interno como externo; se puede partir del desarrollo de una matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).
5	Establecer las estrategias, los programas y proyectos que desarrollen los objetivos educativos, siempre acordes y coordinados con las políticas definidas por el Gobierno Nacional y los departamentos; en el caso de los municipios se requiere una articulación de acciones con los departamentos.
6	Fijar metas e indicadores.
7	Establecer la financiación.

Paso 4. Construir o ajustar la visión de la educación a nivel territorial

Con seguridad la mayoría de las entidades territoriales ya tienen definida su visión del sector educativo. Sin embargo, demandan ajustar o construir una nueva visión clara y compartida del sector educativo, de acuerdo con los nuevos desafíos del país asociados a mejorar la calidad de la educación para lograr ser en el 2025 el país mejor educado de América Latina.

Para construir dicha visión se propone que esta sea ambiciosa, realista y compartida por quienes hacen parte del sector y quienes están llamados a ejecutar la política educativa en el territorio. Un primer paso en este procedimiento de construir o ajustar una nueva visión es definir el tiempo (limitar entre 4 y 10 años) fijado para alcanzar el reto o retos a establecer; segundo, determinar hasta dónde llegará la entidad territorial en educación a través del tiempo; y tercero, definir en dónde. Veamos los siguientes ejemplos:

Cuadro 17 EJEMPLOS DE VISIONES PARA EL SECTOR EDUCATIVO	
1	En el 2025 Colombia será un país en paz, más equitativo y el mejor educado de América Latina.
2	En el 2025 en el departamento de Cundinamarca, el 100% de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales accederán a la Jornada única en colegios 10, garantizando mayor tiempo en el aula y mejores aprendizajes, que a su vez mejorarán la calidad educativa.
3	En el 2019 en el municipio de Fusagasugá, el 50% de los estudiantes de las instituciones educativas oficiales accederán a la Jornada única en colegios 10, los cuales serán escenarios de convivencia y de desarrollo de una cultura para consolidar el proceso de paz.

Paso 5. Construir o ajustar la misión de la educación a nivel territorial

La misión en educación para una ETC se construye pensando en la Secretaría de Educación y en las demás organizaciones que la conforman.

La misión debe dar respuesta a por lo menos estos tres interrogantes: (i) ¿cuáles son los propósitos de la Secretaría de Educación que justifican su existencia?, o de manera más contundente, ¿por qué o para qué existe la Secretaría de Educación?; (ii) el interrogante más importante en educación: ¿para quién trabaja y realiza su gestión? (niños, niñas y jóvenes); y (iii) ¿qué hace la Secretaría de educación?

Una correcta definición de la misión debe contener:

- 1.Cuál es el propósito de la organización.
2. Qué hace: descripción de los productos finales (bienes y servicios que entrega).
3. Para quiénes: identificación de los usuarios o beneficiarios a quienes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios).
- 4.Cuál es el efecto que se espera lograr (resultado final) en la población objetivo a la que se dirige su accionar, a través de los productos provistos. El quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad y el plazo en que se espera proveer.³³ (Armijo. P 23).

Ejemplo de misión. La Secretaría de Educación del municipio o departamento tiene como propósito garantizar el derecho a la educación a través del funcionamiento y operación de las instituciones educativas, con el fin de asegurar a los docentes las condiciones para la enseñanza y a los estudiantes las condiciones para el aprendizaje, de tal forma que los niños, niñas y jóvenes accedan a

33 Marianela Armijo, óp. cit., p. 23.

una educación de calidad en el territorio que les permita: aprender a aprender para toda la vida, a formarse y a practicar convivencia ciudadana y educación para la paz, a mejorar la calidad de vida por medio de su inserción en la educación superior y a mejores empleos, y a contribuir al desarrollo político, económico y cultural del departamento o municipio.

Vale aclarar que cuando se menciona el derecho a la educación se hace referencia a los cuatro componentes que conforman el derecho: disponibilidad, acceso, permanencia y calidad. También es de anotar que para los próximos 4 años de gobierno se justifica ajustar o cambiar la misión de las Secretarías de Educación para incluir la garantía del derecho a la educación (a través de los componentes antes mencionados), la garantía a una educación de calidad para todos (equidad) a través de la implementación de la Jornada única, y para propender a que el sector educativo sea un eje fundamental para la consolidación de la paz. A su vez, el sector educativo debe ser un referente para la convivencia, la justicia, la reinserción, la tolerancia y la democracia en cada una de las entidades territoriales dentro del proceso de postconflicto.

Otro ejemplo de misión. La Secretaría de Educación tiene como propósito formar a las personas de Cundinamarca con una educación de calidad, para que niños, niñas y jóvenes generen procesos de transformación en la sociedad, contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida y fortalezcan su identidad cultural y étnica. Para lograr esto, la Secretaría trabajará con los establecimientos educativos, los directivos docentes y los padres de familia, con el propósito de que los estudiantes desarrollen competencias básicas para la vida económica, política, social, y de manera especial para la paz y la convivencia ciudadana en el departamento.

Paso 6. Definir los objetivos estratégicos en educación de manera colaborativa

El siguiente paso para el equipo formulador es definir los objetivos estratégicos con la participación de la comunidad educativa y demás organizaciones sociales, políticas y académicas de la entidad territorial, así como en coordinación con otras instituciones de la administración municipal, departamental, distrital y nacional.

La gestión pública hoy se mide por los resultados y la calidad de sus logros. Se pueden definir los objetivos estratégicos como los propósitos que guían la intervención y orientan las acciones a desarrollar en el marco del Plan Sectorial de Educación; el objetivo permite integrar y aglutinar a su alrededor las diferentes estrategias, programas, proyectos y actividades que configuran el mismo. Al elaborar los objetivos se debe cuestionarse sobre qué se considera posible alcanzar al finalizar la ejecución del Plan.

Los objetivos estratégicos deben estar correlacionados con la misión –¿qué se hace en la educación? – y con la visión de mediano plazo que tenga acordada la entidad territorial en este sector. Un objetivo estratégico estará bien diseñado si responde a las preguntas: ¿a dónde queremos llegar como ETC en educación para el año 2019 o el 2025?, y ¿cuáles son los resultados o logros en educación para los niños, niñas y jóvenes que esperamos alcanzar en dichos años?

Cuadro 18 EL CAMINO PARA PROPONER OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN EDUCACIÓN HOY ESTÁ VINCULADO A:	
1	Conseguir que todos los niños, niñas y jóvenes accedan a una educación de calidad.
2	Equilibrar las condiciones en las cuales estudian los estudiantes de menores ingresos económicos (colegios 10: Jornada única, docentes, personal de apoyo, dotaciones escolares, alimentación, transporte y otros).
3	Generar condiciones favorables para que se promueva la convivencia en las instituciones educativas y se convierta en un buen referente para la sociedad colombiana.
4	Mejorar la gestión del sector educativo de manera eficiente y eficaz para alcanzar los resultados fijados en la visión, misión y objetivos estratégicos.
5	Lograr que los estudiantes de las instituciones oficiales accedan a la educación superior.

Insistimos, hoy lo que no se mide en gestión no existe; luego los objetivos deben ser claros, medibles y cuantificables en un lapso de tiempo. Ellos deben guiar las características y ritmos de la ejecución, y a futuro la metodología del seguimiento y de evaluación del sector educativo. Los objetivos deben estar en dirección a resolver tácticamente los grandes problemas y las barreras que se han planteado y que impiden el goce y disfrute integral del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Un buen mecanismo para establecer un adecuado diseño de los objetivos estratégicos es lograr que estos cumplan cinco condiciones definidas por la sigla SMART en inglés. Los objetivos deben ser:

1. Específicos (Specific): determinar con claridad el qué, cuándo, dónde y cómo se avanzará para modificar la situación inicial de la educación en la entidad territorial. Por ejemplo, el 70% de los estudiantes del municipio de Fusagasugá, en el 2019 se ubicarán entre el 30% de los estudiantes con los mejores resultados en las Pruebas Saber de Ciudadanía y paz.
2. Medibles (Measurable): en sus resultados o logros y fines. Por ejemplo, la cobertura en educación media en el 2025 para los jóvenes del departamento de Cundinamarca será mínimo del 95%.
3. Realizables (Achievable): partir de supuestos reales para definir los fines a alcanzar. Ejemplo, los estudiantes con acceso a la Jornada única en el municipio pasarán del 5% en el

año 2015, al 40% en el 2019 y al 95% en el 2025 (diagnóstico, antecedentes, capacidad de gestión y recursos).

4. Realistas (Realistic): las metas son las que se pueden lograr dependiendo del estado actual, de la capacidad de gestión y de los recursos. Por ejemplo, no sería realista proponerle al país que el 100% de sus estudiantes asistirán en Jornada única para el 2019. Por eso el Plan Nacional de Desarrollo estableció metas para el año 2025 (áreas urbanas) y para el 2030 (sector rural).
- 5.. Limitados en el tiempo (Time bound): la ejecución y los resultados se fijan a través del tiempo en el cual se planea su realización.

Cuadro 19
EJEMPLOS PARA ELABORAR OBJETIVOS

OBJETIVO	CRITERIO SMART QUE NO CUMPLE	SUGERENCIA DE REDACCIÓN
Liberar la escuela de embarazos juveniles	<ul style="list-style-type: none"> * No es específico (qué, cómo, dónde, cuándo). * No es medible (¿cuál es el fin?). * No tenemos información sobre la meta; por lo tanto no sabemos si es realizable, realista y limitado en el tiempo. 	Disminuir a 0 en el distrito de Barranquilla los embarazos adolescentes en las instituciones educativas oficiales en el año 2019.
Aumentar la participación de padres de familia en la educación de sus hijos	<ul style="list-style-type: none"> * No es específico (qué, cómo, dónde, cuándo). * No es medible (¿cuál es el fin?). * No tenemos información sobre la meta; por lo tanto no sabemos si es realizable, realista y limitado en el tiempo. 	Para el 2025, aumentar en el municipio de Sincelejo del 10% al 90% la participación de los padres de familia que trabajan con los docentes en las aulas de las instituciones educativas oficiales, con los estudiantes de transición y primaria.
Mejorar la permanencia de los estudiantes en la escuela	<ul style="list-style-type: none"> * No es específico (qué, cómo, dónde, cuándo). * No es medible (¿cuál es el fin?). * No tenemos información sobre la meta; por lo tanto no sabemos si es realizable, realista y limitado en el tiempo. 	Disminuir en el departamento de Bolívar el 80% de la deserción escolar de la educación secundaria y media de los jóvenes, en el año 2019.

Pilares básicos del Plan estratégico

A manera de ejemplo, las entidades territoriales pueden ajustar el Plan estratégico conforme a sus particularidades, necesidades, retos a futuro, capacidad institucional y recursos. De acuerdo con la realidad regional y local, tanto los problemas como los programas de gobierno en educación de los alcaldes y los gobernadores, y las prioridades pueden ser otras diferentes a las que se plantean desde el nivel nacional.

En todo caso, teniendo como prototipo la propuesta país a través de los tres componentes básicos del modelo de planeación estratégica, presentamos el siguiente ejemplo.

Cuadro 20
EJEMPLO DE DISEÑO BÁSICO DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

<p>VISION DE PAIS EN EDUCACIÓN</p> <p>En el 2025 Colombia será el país mejor educado de América Latina</p>	
<p>OBJETIVO ESTRATÉGICO DE PAÍS</p> <p>Mejorar para el 2025, en más del 30%, los resultados que obtuvieron los estudiantes</p>	
<p>ESTRATEGIAS DE MEDIANO PLAZO</p> <p>El MEN cuenta con las siguientes estrategias para ir acercando el país a cumplir la visión y el objetivo estratégico nacional.</p>	
1	Lograr en el 2018 que 2.3 millones de niños, niñas y jóvenes accedan a la Jornada única en instituciones escolares oficiales (esta estrategia tiene metas a 2025 y 2030).
2	Para el 2018, beneficiar a por lo menos 40.000 jóvenes pobres con acceso a la educación superior de la más alta calidad, a nivel nacional, mediante el programa Ser pilo paga.
3	Otorgar, hasta el 2018, a por lo menos 10.000 docentes del país formación de la más alta calidad a nivel de maestrías en universidades acreditadas, mediante el programa Becas para la excelencia docente.
4	Para el 2018, acompañar a 4.387 establecimientos educativos y a más de 2.2 millones de estudiantes, en el propósito de mejorar la calidad de la educación, mediante el programa Todos a aprender 2.0

Para materializar el propósito de hacer de Colombia el país mejor educado de América Latina en el año 2025, como ya mencionó antes, el MEN planteó las líneas estratégicas que determinarán el rumbo de la educación en los próximos años: Excelencia docente, Jornada única, Colombia bilingüe, Colombia libre de analfabetismo y Más acceso a la educación superior de calidad.

Además de estas líneas estratégicas, aquí se proponen seis ideas más para que las entidades territoriales puedan llegar a diseñar sus objetivos estratégicos, de acuerdo con los programas enunciados en la primera parte de este documento (se insiste, por ser un ejemplo, que su desarrollo dependerá de las características de cada entidad territorial):

1. Incrementar la cobertura escolar para la educación inicial, la media y la superior.
2. Mejorar la calidad de la educación básica y media.
3. Disminuir la deserción escolar de los jóvenes (grados 6° a 10°).
4. Consolidar la paz y la convivencia ciudadana.
5. Articular la educación media con la educación superior.
6. Fortalecer la lectura, programa Leer es mi cuento.

A pesar de todos estos ejemplos e ideas, se recomienda proponer solo tres o máximo cuatro objetivos estratégicos. Esto dependerá del tamaño y de los recursos de la entidad territorial, y de la importancia que el Plan de Desarrollo otorgue a la educación en el territorio.

De las seis ideas anteriores para elaborar objetivos estratégicos algunas se pueden combinar. Por ejemplo, las ideas 1 y 5 se pueden fundir en una sola; la 2 puede contener a su vez las ideas 4, 5 y 6. Ahora bien, una entidad territorial puede decidir que implementar la Jornada única puede llegar a ser un objetivo estratégico como tal. También, otra entidad territorial ubicada en una zona de conflicto puede decidir que consolidar la paz y la convivencia ciudadana es su único objetivo estratégico en educación y las estrategias para lograr este propósito podrían ser: mejorar la calidad de la educación, formar los docentes en temas de paz, ajustar los currículos de las instituciones educativas e incrementar la participación de padres de familia. De todas maneras, estas decisiones pasan por el respeto a la autonomía territorial, la participación ciudadana y las decisiones finales de los alcaldes y gobernadores.

Una vez se hayan definido los objetivos y las estrategias para alcanzarlos estos se pueden subdividir en programas y proyectos.

Los programas son un conjunto coordinado y ordenado de proyectos orientados a cumplir una política, un objetivo estratégico o un plan. Estos remiten, en los procesos de planeación, a realizaciones de mediano plazo. Igual que los objetivos, los programas deben tener metas e indicadores de seguimiento, control y resultados.

Los proyectos son la célula de la gestión, son unidades operativas dentro del proceso de planificación y están orientados de manera específica a la producción de bienes, servicios o actos regulatorios. Remiten habitualmente a un corto plazo.

Así, el ciclo de planeación estratégica de acuerdo con lo anterior será: visión, misión, objetivos estratégicos, estrategias o programas de mediano plazo y proyectos (reunión de acciones coordinadas de corto y mediano plazo, de 1 a 4 años).

Ahora presentamos un ejemplo de estos pasos de planeación:

Objetivo estratégico: lograr en el 2025 ser el país mejor educado de América Latina.

Estrategia: implementar la Jornada única para todos los estudiantes de escuelas urbanas en el 2025 y para todos los estudiantes de las escuelas rurales en el 2030.

Programa: incrementar y mejorar la infraestructura educativa de la entidad territorial para lograr que el 50% de los estudiantes accedan a la Jornada única en el 2019.

Proyectos: la estrategia de Jornada única puede tener cuatro proyectos para realizarse entre 2016 y 2019 en las entidades territoriales:

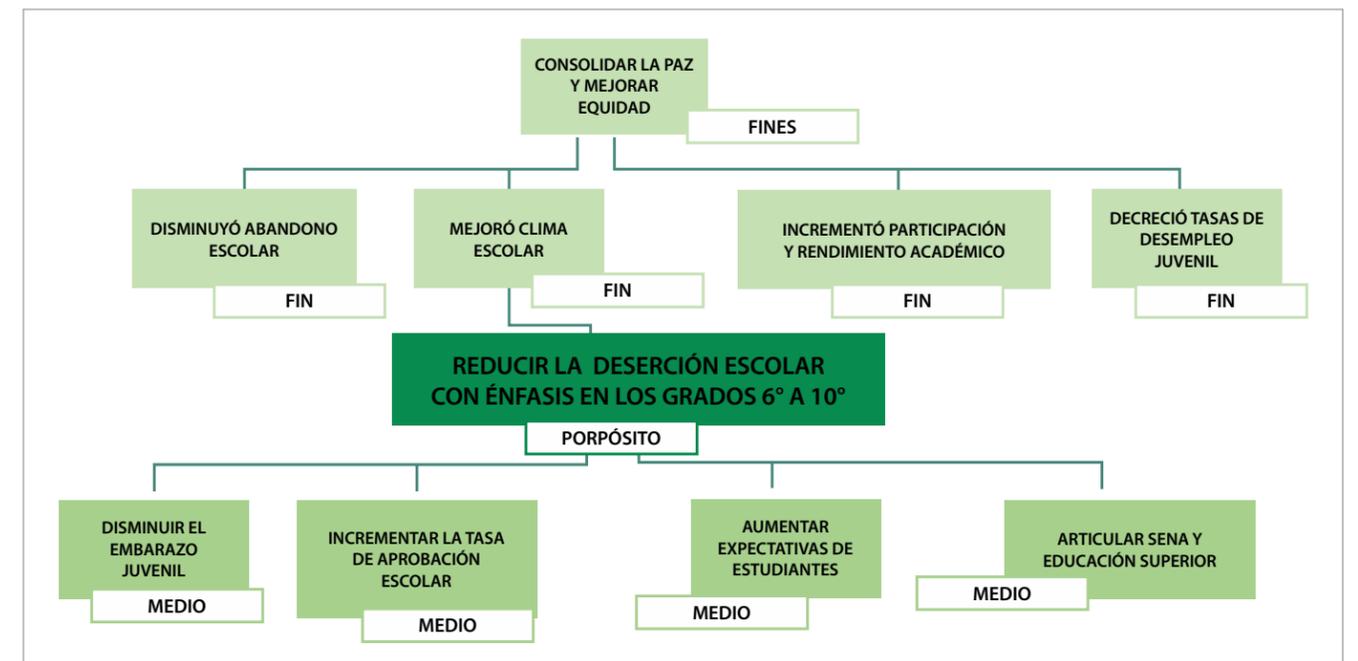
1. Construir 50 aulas nuevas para extender la Jornada única al 50% de los estudiantes de la entidad territorial en el 2019.
2. Ampliar 10 sedes educativas para establecer la Jornada única para el 50% de los estudiantes de la entidad territorial en el 2019.
3. Mejorar y adecuar 20 sedes educativas para apoyar la meta de la entidad territorial del 50% de los estudiantes en Jornada única para el 2019.
4. Dotar 30 sedes educativas destinadas a lograr la Jornada única para el 50% de los estudiantes de la entidad territorial en el 2019.

Paso 7. Desarrollar un árbol de objetivos o de soluciones para apoyar el diseño de los objetivos estratégicos

Un instrumento para ayudar a definir los objetivos estratégicos es volver al árbol de problemas antes planteado (Capítulo VI, Paso 3). Si ese ejercicio se hizo bien, la entidad territorial puede contar con varios árboles mediante los cuales se analizaron con diversos actores las causas que originaban el o los problema y los efectos que ocasionaban en el desarrollo del sector educativo.

Así pues, el siguiente paso es trasladar esos árboles problemas a una posición propositiva, ellos se vuelven soluciones de manera automática. Lo que antes era un obstáculo o una barrera ahora es solución. Veamos cómo queda el árbol de problemas sobre deserción escolar, que usamos como ejemplo antes, pero ahora convertido en un árbol de objetivos.

Árbol de objetivos o soluciones sobre deserción escolar



Para construir el Árbol de la Solución o Árbol de Objetivos se parte del Árbol del Problema, buscando para cada uno de los recuadros de dicho árbol la manifestación contraria a las allí indicadas. Si algo faltaba, ahora existirá; si un bien estaba deteriorado, ahora estará en buenas condiciones; si la población sufría, ya no lo hará más. Todo lo negativo se volverá positivo, como tocado por una varita mágica, como si se revelara el negativo de una fotografía³⁴.

El planteamiento de causas y efectos se revierte a medios y fines, respectivamente, los cuales contribuyen a la solución del problema y a mejorar la calidad de vida de la población (árbol de objetivos).

Los fines son los efectos que tendrá para la población la solución del problema, los primeros beneficiados serán los estudiantes, pero en general la solución de un problema en educación siempre se revierte en favorecer a la comunidad en general.

Nótese que en el gráfico del ejemplo del árbol de objetivos existe un fin superior: disminuir la pobreza y consolidar la paz. A ello contribuye que los jóvenes no se retiren del sistema educativo, asistan a una Jornada única y luego se vinculen a la universidad. Si se logra el objetivo de disminuir la deserción escolar habrá menos pandillas, menos violencia juvenil y embarazos juveniles, las tasas de desempleo decrecerán porque se incrementará la cobertura en educación superior, entre otros favorecimientos sociales.

Los medios son las acciones o rutas que permiten disminuir o contrarrestar las causas del problema, en este caso la deserción escolar; los medios pueden convertirse en estrategias o programas, según cada caso. En el árbol de objetivos de nuestro ejemplo estos son: disminuir el embarazo adolescente, incrementar la tasa de aprobación, aumentar las expectativas a los estudiantes y articular la educación media con la educación superior.

El árbol de objetivos ayuda a priorizar los propósitos que guían la actuación de los servidores públicos encargados de ejecutar las políticas educativas, en la medida que combina alternativas de solución a partir de la definición del problema y las causas. El árbol de objetivos es el desglose analítico de una situación deseada.

Paso 8. Establecer metas e indicadores

Los objetivos estratégicos y demás instrumentos a utilizar (estrategias, programas, proyectos) deben elaborarse con sus respectivas metas e indicadores para lograr de manera razonada por la entidad territorial en educación³⁵, así como proyectar la asignación de recursos. Para esto se propone que los objetivos cuenten con responsables organizacionales para su cumplimiento y con los recursos definidos por fuentes de financiación, proyectados de acuerdo con las metas año a año.

Los indicadores deben permitir el seguimiento a la gestión, la evaluación de los resultados y de impacto, así como el control y la participación de la comunidad. Por ello los indicadores deben permitir medir tanto los resultados desde la visión hasta los objetivos estratégicos, como los programas o proyectos incluidos en el Plan Sectorial de Educación, y determinar el avance o cumplimiento de metas, tal como se propone en el siguiente gráfico.



Vale destacar que existe evidencia que indica que los objetivos definidos previamente de manera colaborativa y analítica ayudan a que las metas se logren de manera eficaz, eficiente y transparente³⁶.

La eficacia en educación “hace referencia a la medida y proporción en la que se alcanzan los objetivos educativos, respecto de la equidad en la distribución de los aprendizajes, su relevancia y pertinencia”³⁷. Eso es lo que se observa y valora como impacto de la educación.

La eficiencia hace referencia “a la relación que existe entre los objetivos educativos esperados y los aprendizajes logrados, mediante la utilización óptima de los recursos destinados para ello”³⁸.

Cuadro 21
EJEMPLO DE INDICADORES DE ACUERDO CON LOS RESULTADOS DE PRODUCTO, INTERMEDIO Y DE IMPACTO (RESULTADO FINAL)****

INDICADORES DE IMPACTO CON MEDICIÓN INTERMEDIA DE LOS RESULTADOS		
INDICADOR DE PRODUCTO	INDICADOR DE RESULTADO	INDICADOR DE RESULTADO FINAL
Núm. de jóvenes matriculados en educación secundaria y media / Núm. de jóvenes de 11 a 16 años de la ETC en educación	Porcentaje de jóvenes de 11 a 16 años matriculados que logran terminar la educación media (grado 11°) en la ETC en educación	Porcentaje de jóvenes que terminan la educación media y logran acceder a la educación superior
		Porcentaje de los padres de familia o acudientes que se declaran satisfechos con la educación de sus hijos

34 Eduardo Aldunate y Julio Córdoba (2011). “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”, Manual 68. Santiago de Chile: Ilpes, p. 53.

35 “En la metodología del presupuesto por resultados que define la General Accounting Office de Estados Unidos, se establece que los objetivos estratégicos describen un nivel específico de compromiso dentro de un determinado propósito o misión. De esta manera, los objetivos estratégicos ayudan a medir si el propósito general se está cumpliendo o no”. Marianela Armijo, óp. cit., p. 41.

36 Desarrollado a partir de la propuesta de Marianela Armijo, ibidem, p.26.

37 Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2009). Modelo de gestión educativa estratégica. México, p. 44.

38 Ibídem. P.44

**** Cuadro elaborado a partir de una propuesta de Marianela Armijo, óp. cit.

Se recomienda que los indicadores tengan una redacción sencilla, clara, relevante y medible, y que permitan ser usados durante el tiempo de ejecución que dure los programas a realizar y medir ³⁹.

Paso 9. Definir, para la visión y los objetivos estratégicos, los aspectos positivos y negativos de la situación interna y externa del sector (matriz FODA)

Un paso fundamental que la metodología de planeación estratégica provee para la definición de los objetivos estratégicos tiene que ver con el antiguo y clásico análisis del ambiente externo y del ámbito interno a la organización a través de la revisión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA). Este proceso consiste básicamente en un análisis de las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la entidad para el logro de los objetivos. Las brechas pueden surgir ya sea por debilidades organizacionales, o bien de eventuales desafíos.⁴⁰

El análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) permite realizar un diagnóstico dinámico de la entidad territorial o de la Secretaría de Educación con respecto a la posibilidad de alcanzar la visión o los objetivos estratégicos mediante un cuidadoso estudio y evaluación de los aspectos positivos y negativos tanto internos como externos.

Para este ejercicio se propone que la matriz FODA se realice frente a la Secretaría de Educación como la organización responsable de la política educativa en las entidades territoriales. Para facilitar su elaboración, a continuación se presenta un cuadro que resume cada una de las variables y contenidos de esta matriz.

Cuadro 22 DIMENSIONES DE LA MATRIZ FODA PARA EDUCACIÓN		
	DIMENSIÓN INTERNA	DIMENSIÓN EXTERNA
ASPECTOS POSITIVOS	FORTALEZAS Son las capacidades especiales con las que cuenta la entidad territorial y la Secretaría de Educación, por las que suponemos que el sector educativo tiene una posición privilegiada frente a los demás. Son los recursos, competencias y experiencias propias acumuladas que hacen exitosa a la Secretaría de	OPORTUNIDADES Son aquellos factores que resultan positivos, favorables, aprovechables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúan la entidad territorial y la Secretaría de Educación, y que permiten obtener ventajas comparativas.
	DEBILIDADES Son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a otras entidades territoriales o Secretarías de Educación. También se recomienda considerar la falta de recursos, las competencias y habilidades que no se poseen. Así como aquellas actividades que no se desarrollan bien, todo aquello que no se hace de forma correcta.	AMENAZAS Son las situaciones que provienen del entorno en el cual se desenvuelve la entidad territorial o la Secretaría de Educación (entorno local, regional, nacional e internacional) y que pueden llegar a atentar incluso contra la capacidad de hacer y estar.

39 En educación se pueden revisar los indicadores y cómo medirlos en a partir de información de la Unesco disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/eiguide09-es.pdf>. En Colombia, el DNP tiene diversos indicadores municipales, departamentales y sociodemográficos, disponibles en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/sistema-de-indicadores-sociodemograficos-sisd.aspx>. También el MEN tiene en su página de Internet algunos indicadores que pueden ser útiles: <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/indicadores?jsessionid=469A110519397BB83A22F63881A0461A>

40 Marianela Armijo, óp. cit., p. 15.

Asimismo se elaboró un ejercicio hipotético de lo que podría ser un modelo de ejemplo de matriz FODA para el sector educativo. Una ventaja de esta matriz es que, al igual que el árbol de problemas y de objetivos, permite realizar un trabajo colaborativo. En la siguiente gráfica se puede observar cómo de manera sencilla y práctica la matriz FODA reúne una serie de variables y combinaciones que permiten integrar y reunir un conocimiento extra, se aconseja siempre con participación de la comunidad, cada una de las variables internas y externas que pueden afectar o ayudar a realizar la visión y los objetivos en educación.

Cuadro 23 MATRIZ FODA EDUCACIÓN					
ANÁLISIS INTERNO DEL SECTOR EDUCATIVO (SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y COLEGIOS)					
FORTALEZAS			DEBILIDADES		
F1	SECRETARIO(A) Y EQUIPO DE TRABAJO		D1	SECRETARÍA NO TIENE AUTONOMÍA	
F2	RECURSOS DEL SECTOR EDUCATIVO		D2	DEMORAS EN CONTRATACIÓN	
F3	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y SEGUIMIENTO		D3	BAJO DESARROLLO OPERATIVO	
F4	VISIÓN Y MISIÓN COMPARTIDAS		D4	FALTAN ESPACIOS LOCATIVOS Y EQUIPOS	
F5	OBJETIVOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO CLAROS		D5	BAJA GESTIÓN	
ESTRATEGIA F-0			ESTRATEGIA D-0		
ANÁLISIS EXTERNO DEL SECTOR EDUCATIVO	OPORTUNIDADES	01	IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN	¿ CÓMO SE VA A LOGAR LA VISIÓN O EL OBJETIVO ESTRATÉGICO? (Estrategia ofensiva)	¿ CÓMO SE VA A LOGAR LA VISIÓN O EL OBJETIVO ESTRATÉGICO? (Estrategia reorientación)
		02	APOYO COMUNIDAD EDUCATIVA		
		03	PROGRAMAS Y APOYO DEL MEN		
		04	COMPROMISO DEL GOBERNADOR O ALCALDE CON LA EDUCACIÓN		
		05	PROCESO DE PAZ Y POSCONFLICTO		
	AMENAZAS	A1	PANDILLISMO JUVENIL	¿ CÓMO SE VA A LOGAR LA VISIÓN O EL OBJETIVO ESTRATÉGICO? (Estrategia defensiva)	¿ CÓMO SE VA A LOGAR LA VISIÓN O EL OBJETIVO ESTRATÉGICO? (Estrategia de supervivencia)
A2		POBREZA			
A3		MEDIOS DE COMUNICACIÓN			
A4		PADRES NO PARTICIPAN			
A5		CORRUPCIÓN			
ESTRATEGIA F-A			ESTRATEGIA D-A		

Cuadro 24 ANÁLISIS DE VARIABLE FODA

Estrategia ofensiva (cuadrante F-O). En este escenario todo es favorable para el sector educativo; la entidad territorial combina fortalezas en el presente con oportunidades presentes y futuras. Aquí se puede continuar una senda de mejoramiento continuo y oportunidad para potenciar las políticas y programas educativos que garantizarán el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y realización del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes.

Estrategia de reorientación (cuadrante D-O). Este escenario permite elaborar una estrategia para reorientar las debilidades internas de la entidad territorial o de la Secretaría de Educación, a partir de las oportunidades que brinda el presente y el futuro de la educación regional o nacional. Aprovechar una situación positiva del entorno para corregir las carencias de la organización.

Estrategia defensiva (cuadrante F-A). Este escenario es el resultado de la interacción de las amenazas posibles que llegan de afuera con una fortaleza interna de la Secretaría de Educación. Trata de dar respuesta a situaciones del entorno no favorables, y para ello debe utilizar las fortalezas internas.

Estrategia de supervivencia (cuadrante D-A). Bajo este ejemplo, todo es negativo, hay que tener cuidado y se deben dedicar esfuerzo y energías para cambiar esta situación. Normalmente la gestión educativa es débil y frecuentemente se ve amenazada por factores externos (recursos, clientelismo, burocracia). La supervivencia es una necesidad de eludir los efectos que las situaciones del entorno pueden tener sobre aspectos internos, son aspectos a corregir.

Paso 10. Coordinar y tener en cuenta en la definición de los objetivos estratégicos las líneas estratégicas de política formuladas por el Gobierno Nacional

Al equipo de formuladores del Plan Sectorial de Educación se les propone revisar el capítulo III de esta metodología y de manera especial el documento que el MEN elaboró para apoyar el desarrollo de la política educativa: Colombia, la mejor educada en el 2025. Líneas estratégicas de la política educativa del Ministerio de Educación Nacional⁴¹. También una descripción de algunos de los programas del MEN los encontrará en la metodología elaborada para el empalme⁴².

Paso 11. Consolidar la paz requiere del apoyo de los alcaldes y gobernadores, la educación para la paz es el mejor camino

La educación para la paz no es una opción, es un imperativo ético y moral que obliga a construir una sociedad en la que el bienestar y los derechos sean posibles para todos.

A las entidades territoriales se les recomienda considerar las siguientes acciones:

1. Definir objetivos de mediano plazo, tales como lograr en el 2019, a través de las Secretarías de Educación, que en todas las instituciones escolares de las ETC en educación se encuentren operando acciones pedagógicas que vinculen a la comunidad educativa en la consolidación de la paz, a través de la formación y práctica en justicia, democracia, reconciliación, tolerancia y convivencia. Acciones pedagógicas para desarrollar competencias ciudadanas de los tres ejes: convivencia y paz, participación democrática, y pluralidad, identidad y valoración de las diferencias.

Se debe contar con protocolos para la atención de situaciones de violencia, como el manejo agresivo de los conflictos, las agresiones esporádicas y el acoso escolar o bullying; tener también programas para que los estudiantes aprendan a manejar sus conflictos de forma constructiva, y para disminuir la agresión y el acoso escolar; finalmente contar con programas para generar climas de cuidado y democráticos, tanto en las aulas de clase como en la institución.
2. Definir objetivos estratégicos o programas a mediano plazo para desarrollar en las instituciones escolares con el fin de apoyar el objetivo estratégico de consolidar la paz en Colombia. Como ejemplo se proponen los siguientes objetivos estratégicos o programas de mediano plazo:
 - * Desarrollar en cada ETC programas de formación en justicia, reconciliación y tolerancia, para que por lo menos el 30% de los docentes de cada institución escolar accedan a ellos, en desarrollo de la política pública de competencias ciudadanas, ley de convivencia escolar y cátedra de la paz, con respecto a la cual el MEN ha impartido precisas orientaciones.
 - * Construir con la comunidad educativa y expertos, durante el 2016, un modelo pedagógico que permita, en el marco de la autonomía de la institución escolar, realizar la revisión del currículo de cada institución, los contenidos y las prácticas educativas relacionadas con el proceso de consolidar una paz estable en la entidad territorial.
 - * Fortalecer y consolidar, a partir del anterior punto, la cátedra de la paz en todas las instituciones escolares de la ETC.
 - * Promover acciones con apoyo de otras instituciones territoriales o nacionales para ampliar dicha cátedra hacia la comunidad de la institución escolar, y en lo posible con la comunidad del entorno de cada colegio, mediante actividades programadas durante el año escolar con escuela de padres, estudiantes, egresados y vecinos.
 - * Adquirir o elaborar material de apoyo pedagógico que permita la formación de los estudiantes y de la comunidad educativa en justicia, democracia, reconciliación, tolerancia y convivencia (videos, libros, programas en emisoras escolares, periódicos electrónicos, películas, documentos y otros).

Hay que recordar que la Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, tiene como objeto contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural.

41 Este documento se puede acceder a través de la página web <http://www.colombiaaprende.edu.co>

42 Este documento está disponible en: <http://candidatosconlaeducacion.esap.edu.co/wp-content/uploads/2015/10/Metodologi%CC%81aEmpalme.pdf>

También, gobernadores y alcaldes deberán aplicar el Decreto Nacional 1038 de 2015, por el cual se reglamentó la cátedra de la paz. Este Decreto determinó que serán objetivos fundamentales de esta cátedra: contribuir al aprendizaje, la reflexión y al diálogo sobre los siguientes temas:

Cultura de la paz. Se entiende como el sentido y vivencia de los valores ciudadanos, los derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la participación democrática, la prevención de la violencia y la resolución pacífica de los conflictos.

Educación para la paz. Esta se entiende como la apropiación de conocimientos y competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación democrática, la construcción de la equidad, el respeto por la pluralidad, los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Desarrollo sostenible. Es aquel que conduce al crecimiento económico, la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 99 de 1993.

¿Cuáles serán los aportes del MEN?

Todos los lineamientos estratégicos y los programas que ejecuta el MEN contribuyen a la construcción de la paz, además de:

- * Dar ejemplo de convivencia pacífica.
- * Entregar herramientas para la implementación de la cátedra de la paz.

Hay que recordar que la Ley 1620 de 2013, por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, tiene como objeto contribuir a la formación de ciudadanos activos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, participativa, pluralista e intercultural.

- * Poner a disposición de las entidades territoriales contenidos generados desde el MEN y desde otras entidades que permitan desarrollar las competencias ciudadanas en las aulas.

- * Adelantar gestiones para que las entidades territoriales tengan contacto con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que las puedan asesorar o apoyar en pedagogía para la paz.

- * Velar porque se cumpla las funciones del Comité Nacional de Convivencia Escolar, el cual es presidido por el MEN.

Desde ya las Secretarías de Educación deben coordinar el desarrollo de la jornada “La paz es una nota”, que tendrá lugar cada febrero, sumándola a otras acciones que se deben ejecutar durante el año en desarrollo de esta estrategia.

Paso 12. Identificar, proyectar y priorizar las fuentes para financiar el Plan Sectorial de Educación 2016-2019

El desarrollo de la parte general del Plan, la que representa su contenido estratégico, no tendrá sentido si no va acompañada de un plan de inversiones pertinente y viable, que establezca prioridades de acuerdo con lo estratégico. La concreción de los objetivos y el componente operativo del Plan Sectorial está determinada por dicho plan de inversiones para el período de gobierno.

Las entidades territoriales no tienen límites ni restricciones para invertir en educación básica y media.

Según el DNP⁴³, la Ley 152 de 1994 establece que cada entidad territorial debe elaborar un plan de inversiones (plurianual) que debe contener por lo menos las proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los principales programas y subprogramas, y los presupuestos plurianuales más los mecanismos de ejecución.

¿Cómo se prepara el Plan Plurianual de Inversiones para el sector educativo (2016-2019)?

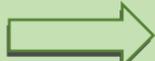
El plan de inversiones de medio y largo plazo, generalmente conocido como Plan Plurianual de Inversiones, establece los recursos y las fuentes de financiación requeridos para llevar a cabo los programas y proyectos que materialicen los objetivos, las metas y las estrategias definidos en la parte estratégica.

En las ETC en educación la elaboración de este plan es un proceso que realizan las entidades encargadas de la hacienda pública y de planeación. Sin embargo, la Secretaría de Educación y los responsables del sector educativo deben estar atentos y participar de dicho proceso, con datos e información sobre costos de cada uno de los objetivos y metas de los programas del sector.

Fuentes de financiación. El primer paso es conocer muy bien cuáles son las fuentes de financiación del sector educativo y proyectar estos ingresos desde el 2016 hasta el 2019, por lo menos.

La principal fuente de financiación del sector educativo proviene de la transferencia de recursos del SGP, cuya asignación por entidad territorial es realizada por el DNP de manera técnica, de acuerdo con el número de estudiantes, la cobertura escolar y los resultados de calidad. En 2013 los recursos del SGP representaron el 81% del total del gasto en educación (funcionamiento e inversión).

43 DNP (2012). Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015. Bogotá, p. 98.

Cuadro 25 FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA LA EDUCACIÓN		
Transferencias nacionales		Sistema General de Participaciones (SGP) – Participación para educación
Rentas propias		<ul style="list-style-type: none"> • Tributarios • No tributarios
Regalías		Sistema General de Regalías (SGR)
Cofinanciación		Aportes de otros niveles del gobierno o del sector privado
Crédito		Crédito interno o externo
Presupuesto Nacional		Recursos del MEN, Ley 21 de 1982, para inversión en infraestructura y proyectos específicos del PGN
Otros		Recursos del sector solidario, Ley 863 de 2003. Recursos de contratos del Plan, alianzas público-privadas, etc.

La asignación de recursos de inversión se debe realizar atendiendo las prioridades señaladas en los objetivos y programas, así como sus costos. Los programas y subprogramas estratégicos deben tener prioridad.

La asignación de recursos será más objetiva si cada uno de los programas y subprogramas del PDT y del sector educativo cuentan con las respectivas justificaciones, los objetivos, las metas, los proyectos priorizados y su conexión con las estrategias; además de establecer el tipo de población beneficiada, los indicadores y los costos.

Debe haber unas prioridades de gasto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 715 de 2001. Los recursos de la participación para educación del SGP se deben destinar a la financiación de la prestación del servicio educativo, atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades (expuestas a continuación), y ellas a su vez se convertirán en el gasto prioritario del sector educativo⁴⁴.

Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

- * Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- * Provisión de la canasta educativa.
- * Aquellas destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el Decreto 1851 de 2015.
- * Una vez cubiertas las anteriores prioridades, y si hay capacidad presupuestal, los departamentos, distritos y municipios certificados destinarán los recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y jóvenes pertenecientes a los estratos más pobres⁴⁵.

La inversión en educación con recursos propios aún no es una prioridad en las entidades territoriales.

En el caso territorial, algunos de los gobiernos, aunque expresan en sus Planes de Desarrollo la importancia de la educación, en la decisión final de gasto público territorial no reflejan este hecho. En Colombia, según la información tomada del Formato Único Territorial (FUT), para el 2013, el gasto en educación básica y media con recursos propios de las entidades territoriales solo alcanzó el 11% del total, mientras que regalías, cofinanciación, crédito y otros recursos destinados a educación representó el 8% del total.

El MEN propone convertir a las instituciones educativas y a los estudiantes en el centro de la política pública del Estado. La primera manifestación de ese propósito será que quienes gobiernen destinen los recursos suficientes para afrontar los retos de mejorar la calidad de la educación, en particular la que se brinda a los niños, niñas y jóvenes de las familias de menores ingresos económicos. Alcaldes y gobernadores deben destinar más recursos al sector educativo para alcanzar una educación de calidad para las personas en mayor grado de vulnerabilidad, lo cual demandará nuevos esfuerzos en la asignación de recursos financieros para el sector educativo. Colombia, según la OCDE en su informe Education at a Glance 2015, aún destina escasos recursos al comparar el gasto por niño (funcionamiento e inversión) con países como Chile, México o Brasil⁴⁶.

Vale la pena mencionar que dentro del portafolio de fuentes a las que pueden recurrir las entidades territoriales para financiar proyectos educativos se encuentran, entre otras, los recursos de excedentes del sector solidario, que de conformidad con el Decreto 2880 de 2004 (el cual reglamenta la Ley 863 de 2003), respecto a los recursos generados en la vigencia fiscal 2004 y siguientes, las instituciones del sector solidario (cooperativas y mutuales), para ser sujetos de la exención de impuesto sobre la renta, deberán invertir en educación formal una suma igual o superior al 20% del excedente del ejercicio del respectivo año. Así como también los correspondientes a la destinación preferente de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores (solo para departamen-

44 El término "gasto" incluye los recursos destinados a funcionamiento, gastos generales e inversión en educación.

45 Para ampliar esta información es importante consultar la Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo, disponible en: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-314633.html>

46 Ver <http://www.semana.com/educacion/multimedia/entrevista-gina-parody-ministra-de-educacion/452749-3>

tos), que exige su aplicación por lo menos en el 51% a la financiación de los servicios de salud y educación, determinado así por el artículo 1 del Decreto 4692 de 2005.

Finalmente los recursos públicos deben utilizarse siempre para obtener los mejores resultados o logros en el aprendizaje de los estudiantes y en su desarrollo personal y ciudadano.

Paso 13. Presentar, discutir y aprobar con las corporaciones públicas el Plan de Desarrollo Territorial en el componente de educación

Los responsables del sector educativo, bajo la coordinación de alcaldes y gobernadores, deben acompañar la presentación y discusión del PDT hasta su aprobación en las corporaciones públicas (Concejos municipales y Asambleas departamentales). En este proceso es importante el acompañamiento de las comunidades que participaron en el proceso de elaboración para que se conviertan en un grupo de presión ante sus representantes en el cabildo o la duma, con el fin de que concejales y diputados asuman también un compromiso con la educación, asignando los recursos para el sector con prioridad para garantizar el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes en el territorio.

Paso 14. El proceso de planeación continúa con la ejecución y seguimiento

Por último, el proceso de planificación no finaliza con el diseño del PDT y tampoco con el Plan Sectorial de Educación. Al contrario, la relación entre planificación y ejecución debe ser muy cercana porque hoy "la gestión es un proceso dinámico, y por tanto, debe estar sujeto a un continuo reajuste y revisión de lo planificado para adaptarlo constantemente a las circunstancias, así como de evaluación de sus resultados, con el fin de extraer lecciones de la experiencia (de lo que ha salido bien y de lo que ha salido mal), y generar procesos de aprendizaje y de ajuste en la entidad territorial"⁴⁷

47 CIDEAL, óp. cit., p. 57.

BIBLIOGRAFÍA

Aldunate, Eduardo y Córdoba, Julio (2011). Formulación de programas con la metodología de marco lógico, Manual 68. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Armijo, Marianela (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).

Banco Mundial (2013). Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo. Washington, D. C. Licencia: Creative Commons Reconocimiento CC BY 3.0.

Barrera-Osorio, Felipe; Maldonado, Darío y Rodríguez, Catherine (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas, disponible en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/7b/7b49a017-42b0-46deb20f-79c8b8fb45e9.pdf

CIDEAL (2005). Planificación estratégica. Guía para entidades sin ánimo de lucro que prestan servicios de inserción sociolaboral. Madrid.

Defensoría del Pueblo (2008). El derecho a la educación, en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). Visiones y agendas de desarrollo económico en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Bogotá.

_____ (2012). Guías para la gestión pública territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El Plan de Desarrollo 2012-2015. Bogotá.

_____ (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, documento para el Congreso. Bogotá.

DNP y ESAP (2008). El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011. Bogotá.

_____ (2010). Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales 2011-2012. Bogotá.

Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa (2009). Modelo de Gestión Educativa Estratégica. México D. F.

Educación Compromiso de Todos (2014). Índice del derecho a la educación, disponible en <http://educacioncompromisodetodos.org/IDE/>

Godet Michel, en colaboración con Monti, Régine; Meunier, Francis y Roubelat, Fabrice. (2003). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. México: Centro Lindavista.

House of Commons (2007). Public Administration Select Committee. Governing the Future Second Report of Session 2006–07, volumen I. Londres.

Lara, Paulo Javier (2008). El enfoque en la planeación del desarrollo municipal. Bogotá: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA-Colombia). Ver en: http://unfpa.org.co/wp-content/uploads/2013/09/final_guia-poblacion.pdf

Martínez, Rodrigo y Fernández, Andrés (2009). Metodologías e instrumentos para la formulación, evaluación y monitoreo de programas sociales gestión social: Conceptos básicos. CEPAL. Santiago- Chile.

Ministerio de Educación Nacional (MEN) (2007). Gestión estratégica del sector, orientaciones e instrumentos, Guía núm. 27. Bogotá.

OCDE (2014 y 2015). Education at a Glance, informes, disponibles en: <http://www.oecd-ilibrary.org/education>

Pérez Murcia, Luis Eduardo; Uprimny Yepes, Rodrigo y Rodríguez Garavito, César (2007). Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) e Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

Sandoval Escudero, Carlos (2014). Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. CEPAL. Santiago-Chile.

