

INFORME RESULTADOS

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN A INDICADORES DE EDUCACIÓN

VIGENCIA 2014

CGR-CDSS 61
Agosto de 2016

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN
A INDICADORES DE EDUCACIÓN**

VIGENCIA 2014

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora General de la República	Gloria Amparo Alonso Masmela
Contralor Delegado Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora	Claudia Isabel Berbeo Nocua
Responsable de Auditoría	Carlos Alberto Martínez Bernal
Equipo Auditor	Diana Catalina Valencia Londoño Maritza Peláez Falla Myriam Stella Gómez Angarita Johana Milena Pulido Montañez

TABLA DE CONTENIDO

1.	ANTECEDENTES	4
2.	OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	5
2.1	GENERAL.....	5
2.2	ESPECÍFICOS.....	5
3.	ALCANCE	6
4.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO	8
4.1	RELACION DE HALLAZGOS.....	10
4.2	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	10
5.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES	11
5.1	CUESTIÓN UNO – BUENAS PRÁCTICAS ESTADÍSTICAS	11
5.2	CUESTIÓN DOS – DATOS PARA MONITOREAR METAS	17
5.2.1	Primera infancia	17
5.2.2	Aprendizaje y Alfabetización de Jóvenes y Adultos	24
5.2.3	Calidad Educativa	31
5.2.4	Consistencia de la Información	36
5.3	CUESTIÓN TRES - CUMPLIMIENTO OBJETIVO DEL PROGRAMA EPT	43
5.3.1	Objetivo 1: Primera Infancia.....	43
5.3.2	Objetivo 2: Educación Primaria Universal	46
5.3.3	Objetivo 3: Aprendizaje de Jóvenes y Adultos	51
5.3.4	Objetivo 3: Alfabetización de Jóvenes y Adultos.....	52
5.3.5	Objetivo 5: Equidad de Género	61
5.3.6	Objetivo 6: Calidad Educativa	63
6.	ANEXOS	71
6.1	Matriz de Hallazgos CGR	71
6.2	Evolución en el nivel educativo de los docentes en Colombia -2010-2013..	72
6.3	Cuestionario evaluación buenas prácticas estadísticas.....	73
6.4	Matriz de Hallazgos OLACEFS.....	74

Doctora
GINA PARODY D'ECHEONA
Ministra
Ministerio de Educación Nacional

La Contraloría General de la República –CGR-, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011, Resoluciones 6680 y 6750 de 2012 y 7130 de 2013, practicó Actuación Especial de Fiscalización a la información con la que se construyen los indicadores de educación en Colombia, capaces de monitorear el alcance de metas establecidas en compromisos internacionales, asumidos ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura – UNESCO-, en lo que se refiere al Programa Educación Para Todos –EPT- y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM-, a través de la evaluación de los principios establecidos en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas¹ y el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales, definido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE-; tomando como referente los parámetros suministrados por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores –OLACEFS- para el desarrollo de auditorías de desempeño.

La Actuación Especial de Fiscalización incluyó la comprobación de la aplicación de buenas prácticas estadísticas, la verificación de datos capaces de monitorear el alcance de las metas en materia de educación a nivel internacional, así como la revisión del cumplimiento de las metas establecidas en el Programa EPT. La información sobre la cual este Ente de Control efectuó el análisis es responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional –MEN-. La responsabilidad de la CGR consiste en producir un informe que contenga el resultado de la evaluación realizada.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al MEN dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

1. ANTECEDENTES

En junio de 2015, la Oficina de Capacitación, Producción, de Tecnología y Cooperación Técnica Internacional de la CGR remite a la Contraloría Delegada para el Sector Social, comunicación suscrita por el Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y Presidente de la OLACEFS, invitando a la CGR a

¹ Generado por la Oficina Europea de Estadística, ente rector de las estadísticas publicadas por la UNESCO.

participar en la Auditoría Coordinada sobre indicadores de educación a realizarse en el período 2015 – 2016.

Mediante oficio 2015EE0133591 del 19 de octubre de 2015, suscrito por la Directora de la Oficina de Capacitación, la CGR oficializa al Presidente de la OLACEFS la participación en la auditoría coordinada de indicadores de educación, razón por la cual se incluye en el Plan de Vigilancia y Control Fiscal –PVCF- de 2016 la realización de una Actuación Especial al MEN, la cual fue notificada con Memorando de Habilitación No. 2016IE002281 del 14 de enero de 2016.

Así mismo, la Directora de la Oficina de Capacitación de la CGR, mediante correo electrónico dirigido a la Directora de Vigilancia Fiscal para el Sector Social, aclara que cada EFS realiza la auditoría dentro de su marco legal, sin generarse cambios en las metodologías nacionales.

Del 23 al 26 de febrero de 2016 se desarrolló un taller de planificación en Ciudad de Panamá, con la delegación de cada uno de los once países participantes, para presentar y discutir la matriz de planificación propuesta por cada uno de ellos y elaborar una definitiva. Igualmente, se estableció el alcance del trabajo, los objetivos, indicadores a analizar y plazos definitivos de entrega de la matriz de hallazgos y del informe para su consolidación.

2. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

2.1 GENERAL

Evaluar la observación de buenas prácticas internacionales por las unidades administrativas responsables de las estadísticas educacionales, el proceso de producción de estadísticas para monitoreo del sistema educacional en Colombia y su entrega a organismos internacionales, así como los avances del país para el cumplimiento de la meta 2 de los ODM y las metas del Marco de Dakar del EPT.

2.2 ESPECÍFICOS

- Verificar que las unidades administrativas responsables de las estadísticas educacionales adoptaron buenas prácticas reconocidas internacionalmente en el proceso de producción de estadísticas autónomas.
- Evaluar que la unidad administrativa responsable por las estadísticas educacionales cuenta con los datos e indicadores capaces de monitorear el alcance de metas establecidas en sus planes y en compromisos internacionales asumidos ante la UNESCO para la educación primaria y secundaria, en lo que se refiere al Programa EPT y a los ODM.

- Determinar en qué medida el país logró éxito en alcanzar los objetivos a que se comprometió en el Programa EPT de la UNESCO y en la meta de educación de los ODM.

3. ALCANCE

La Actuación Especial se desarrolló bajo los parámetros definidos por la OLACEFS, tomando elementos de la auditoría de desempeño y de la auditoría coordinada, en armonía con lo establecido en la Resolución 6680 de 2012, emanada de la CGR, por lo que en la etapa de planeación se elaboró la matriz de planeamiento con la información relevante para la ejecución de la auditoría. En ella se definieron las cuestiones² que se asimilaron a los objetivos específicos así:

- Cuestión uno – Buenas prácticas estadísticas.
- Cuestión dos – Datos para monitorear metas.
- Cuestión tres - Cumplimiento objetivo del Programa EPT.

Los indicadores evaluados fueron los definidos como obligatorios en el Taller de Planificación citado anteriormente y que a continuación se presentan:

Cuadro N. 1. Indicadores evaluados

Meta	Indicador
Meta 2: EPU/EBU (Educación Primaria/Básica Universal)	8. Tasa Neta de Ingreso (TNI) en la educación primaria, por sexo.
	10. Tasa Neta de Escolarización (TNE) en la educación primaria, por sexo.
Meta 3: Satisfacer las Necesidades de Aprendizaje de Jóvenes y Adultos	32. Tasas de alfabetización de jóvenes (15-24 años), por sexo.
Meta 4: Mejorar el Nivel de Alfabetización de Adultos	42. Tasas de alfabetización de adultos (15 años y más, por sexo).
	43. Proporción de adultos (15 años y más) por nivel de educación más alto completado o alcanzado (educación primaria, secundaria inferior, secundaria superior), y por sexo.
	48. Tasa de finalización de los programas de alfabetización de adultos y/o educación básica continua, por tipo de programa y por sexo
Meta 5: Paridad De Género E Igualdad En La Educación	51. Mujeres matriculadas como porcentaje del total de matrículas por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior).
Meta 6: Calidad De La Educación	72. Número y distribución porcentual de docentes por cualificaciones académicas, por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior), y por sexo.

² De acuerdo con el curso de auditoría de desempeño del Tribunal de Cuentas de la Unión –TCU- Brasil: Clase 6 Matriz de Planeamiento, las cuestiones son "...el elemento central en la determinación de la dirección de los trabajos de auditoría, de las metodologías y técnicas que se van a adoptar y de los resultados que se pretenden alcanzar. Al formular las cuestiones de auditoría, el equipo está, al mismo tiempo, estableciendo con claridad el foco de su investigación y los límites y dimensiones que deberán ser observados durante la ejecución de los trabajos."

Meta	Indicador
	74. Proporción de alumnos por docente (PAD), por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior)

Fuente: Acta del Taller suministrada por la OLACEFS

Asimismo, el corte para la evaluación fue la vigencia 2014; sin embargo, para el caso del tercer objetivo específico se revisó la tendencia de los indicadores generados desde la vigencia 2000.

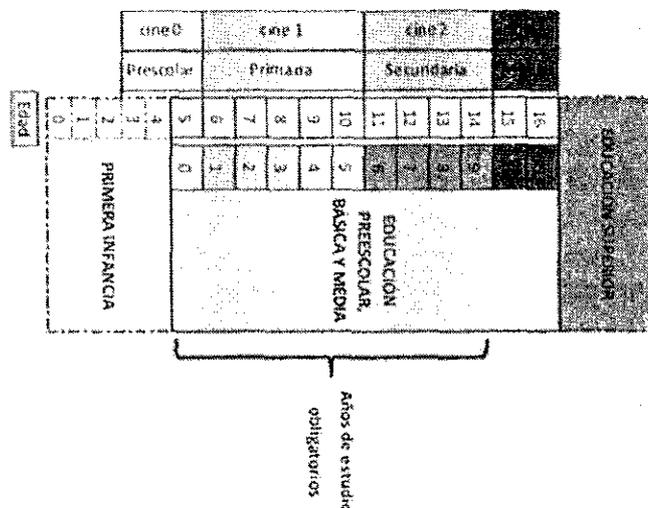
Por otro lado, en atención a que dentro de la auditoría coordinada no se definió como obligatorio, ningún indicador para la Meta 1: Atención y Educación de la Primera Infancia –AEPI-, se incluyó un análisis a nivel general de la información sobre matrícula, atendiendo a que en la fase de planeación se detectaron indicios referentes a reporte de información parcializada.

En el taller de planificación desarrollado en febrero de 2016 en Ciudad de Panamá, fue necesario aclarar que para el caso de Colombia la entidad que cumple funciones de estadística es el DANE, a quien según el Decreto 262 de 2004, le corresponde entre otras funciones, dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de la información oficial básica, establecer y aprobar las normas técnicas y las metodológicas convenientes para la producción y divulgación de la información oficial básica del país. Sin embargo, el MEN es la entidad rectora en política de educación en el país, por lo que dentro de sus funciones se encuentra dirigir el Sistema Nacional de Información Educativa y los Sistemas Nacionales de Acreditación y de Evaluación de la Educación. Adicionalmente, el MEN hace parte de la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO, de que trata el Decreto Presidencial 4016 de 2004; lo que implica que este Ministerio debe reportar y/o copiar a la Secretaría Ejecutiva de la mencionada Comisión, la información relacionada con el sector educación a la UNESCO.

Es así, que los datos del sector educativo suministrados a los organismos internacionales son extraídos principalmente de registros administrativos de los aplicativos manejados por el MEN; a excepción de los datos sobre alfabetización y población total que son proporcionados directamente por el DANE a los organismos internacionales respectivos. Por lo anterior, fue el MEN la Entidad con la cual se desarrolló esta actuación; no obstante, se realizaron algunos requerimientos de información al DANE.

Es importante precisar, que para este análisis se tomó como referencia la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación –CINE- adaptada para Colombia, así:

Gráfica N. 1. Sistema Educativo Colombiano



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

4. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La CGR como resultado de la Actuación Especial adelantada, conceptúa que se cumple parcialmente con los principios establecidos en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas y en el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales. El MEN no contó con la totalidad de los datos capaces de monitorear el alcance de las metas establecidas en el Programa EPT y los ODM y con corte 2014 el país no ha alcanzado el cumplimiento total de estas metas. Las principales debilidades identificadas se relacionan con:

- Rezago en el cargue de información de matrícula por parte de las instituciones educativas privadas.
- Entidades Territoriales Certificadas –ETC- e Instituciones Educativas Oficiales que utilizan paralelamente aplicativos diferentes al Sistema Integrado de Matrícula –SIMAT-.
- El subproceso de generación estadística está desactualizado sin que referencie las actividades necesarias en la adecuación de datos para la construcción de indicadores.
- El cronograma de publicación y los indicadores nacionales presentados en la página web del MEN se encuentran desactualizados.

- No existe claridad en las Instituciones Educativas –IE- ni en las ETC, de la fecha de corte que utiliza el MEN para calcular el dato de matrícula consolidada.
- Diferencias en la información de educación para adultos suministrada por las Secretarías de Educación, el MEN y lo reportado en SIMAT.
- El MEN no cuenta con reportes sobre las atenciones a la primera infancia desarrolladas de manera directa por los departamentos, municipios y distritos. Tampoco dispone de información consolidada sobre la atención por parte de todos los prestadores de AEPI a nivel nacional.
- Diferencias en la información del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- y MEN frente a la AEPI.
- Incoherencias en la información reportada en Formularios UNESCO Meta 1 AEPI y Meta 2 Educación Primaria Básica Universal del Programa EPT, en cuanto a la edad real de los estudiantes frente al nivel educativo reportado.
- Entre 2005 y 2012 no se realizó reporte a la UNESCO del formulario 4 (alumnos matriculados en preescolar o que asistieron a otros programas de desarrollo de la primera infancia) y a partir de 2012 la UNESCO no publica datos de matrícula preprimaria de Colombia a solicitud del MEN, entidad que no cuenta con información de los niños matriculados en jardines privados.
- Diferencias en las cifras de educación para adultos reportadas por las ETC y el MEN y entre áreas de éste; registros en matrícula de educación para adultos de niños de 0 a 10 años y estudiantes que en 2015 aparecen en ciclos anteriores a los ya cursados en 2014.
- El 34.68% de los cupos para alfabetización fueron otorgados sin atender a criterios de tasas de analfabetismo más altas y/o analfabetas detectados; existencia de ETC que reportaron asignación de cupos sin que el Ministerio las refleje en sus informes y subregistro en SIMAT por ETC que no ingresaron la información respectiva de alfabetización.
- Pese a la disposición normativa, el MEN no cuenta con la totalidad de la información de docentes (privados y contratados por el sector oficial) que se desempeñan dentro del sector educativo. Además, no dispone de la información de docentes oficiales discriminados en básica secundaria y media, de la fuente primaria que es el Anexo 3A del MEN.
- La información de la matrícula consolidada del 2014 registra inconsistencias en identificación de estudiantes y duplicados, entre otras. Además, al comparar la información del MEN con otras fuentes se evidenciaron diferencias en los datos básicos de identificación y 203 registros de estudiantes que de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil se encuentran fallecidos.
- Frente al uso del SIMAT a nivel regional se observaron inconvenientes en cuanto a la liberación oportuna de estudiantes por parte de las IE; respuesta inoportuna de la mesa de ayuda; el sistema permite el cargue de información con errores y no se realiza validación de la identificación de estudiantes con bases de datos externas como la de Registraduría Nacional.

- Colombia, al cierre de vigencia 2014 no había alcanzado las metas propuestas en el Programa EPT, de conseguir una educación primaria universal y una AEPI conforme con los criterios establecidos a nivel nacional e internacional. Tampoco alcanzó la meta de una tasa de analfabetismo del 3,69%.
- No se tiene definido un indicador de finalización de los programas de alfabetización y/o educación básica continua para jóvenes y adultos, más aún cuando se presenta alta tasa de deserción en estos programas.
- Aunque a nivel consolidado en el 2014 el país no muestra desigualdad de género, en el sector rural hay un mayor porcentaje de hombres que de mujeres matriculados y en secundaria se identifica disparidad en perjuicio de los hombres.
- Del 2008 al 2011, la relación alumno/docente para preescolar se ubicó por fuera de los criterios técnicos normativos; igual situación se observó en diferentes niveles educativos en IE visitadas por la CGR. Frente a este indicador también se identificó desigualdad en el sector público frente al privado.

4.1 RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron 21 hallazgos administrativos.

4.2 PLAN DE MEJORAMIENTO

Como resultado de la Actuación Especial el MEN elaborará un Plan de Mejoramiento con las acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas en el presente informe, el cual será reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes –SIRECI-, dentro de los veinte (20) días hábiles, contados a partir del recibo del informe final, de conformidad con lo establecido en la Resolución 7350 de noviembre de 2013, proferida por la Contraloría General de la República.

Bogotá, D. C.,

JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo, Directora de Vigilancia Fiscal CDSS
Revisó: Claudia Isabel Bejbej Noguera, Coordinador de Gestión
Elaboró: Carlos Alberto Martínez Bernal y Equipo Auditor.

5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

5.1 CUESTIÓN UNO – BUENAS PRÁCTICAS ESTADÍSTICAS

Esta cuestión se planteó así: “¿Las unidades administrativas responsables de las estadísticas educacionales adoptan buenas prácticas reconocidas internacionalmente en el proceso de producción de estadísticas autónomas?”

De acuerdo con los parámetros definidos por la OLACEFS se estableció el diligenciamiento de un cuestionario orientado a determinar el cumplimiento de los principios establecidos en el Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, el cual se aplicó al MEN y fue complementado con las evidencias recaudadas por la CGR durante la ejecución de la auditoría. Ver Anexo 2.1.

Colombia aplica el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales definido por el DANE, que se encuentra alineado con los principios definidos para Europa, así:

Cuadro N. 2. Principios Código de Buenas Prácticas

DANE	EUROSTAT
Principio 1. Coordinación del Sistema Estadístico Nacional –SEN-	
Principio 2. Independencia profesional	Principio 1. Independencia profesional
Principio 3. Mandato Estadístico de Recogida de Datos	Principio 2. Mandato estadístico de recogida de datos
Principio 4. Recursos adecuados	Principio 3. Adecuación de los recursos
Principio 5. Imparcialidad y normas	Principio 6. Imparcialidad y objetividad
Principio 6. Confidencialidad	Principio 5. Confidencialidad estadística
Principio 7. Transparencia	
Principio 8. Compromiso con la calidad	Principio 4. Compromiso con la calidad
Principio 9. Selección de las fuentes estadísticas	
Principio 10. Utilización de estándares estadísticos	Principio 14. Coherencia y comparabilidad
Principio 11. Calidad en el proceso estadístico	Principio 7. Metodología sólida
Principio 12. Relevancia	Principio 11. Relevancia
Principio 13. Exactitud y confiabilidad	Principio 12. Precisión y fiabilidad
Principio 14. Oportunidad y puntualidad	Principio 13. Oportunidad y puntualidad
Principio 15. Accesibilidad	Principio 15. Accesibilidad y claridad
Principio 16. Cultura estadística	
	Principio 8. Procedimientos estadísticos adecuados
	Principio 9. Carga no excesiva para los encuestados
	Principio 10. Relación Coste/Eficacia

Fuente: Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales – DANE y Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas – EUROSTAT. Cuadro elaborado por la CGR.

Hallazgo N. 1. Cumplimiento Código de Buenas Prácticas Estadísticas

El DANE es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales en Colombia. Dentro de sus objetivos estratégicos se encuentra el de regular, dirigir y coordinar el Sistema Estadístico Nacional, el aseguramiento de la calidad de las operaciones estadísticas y asesorar a los productores de estadísticas en el mejoramiento de los registros administrativos y la producción estadística. Para tal fin ha expedido, entre otros documentos, el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales.

Como resultado del análisis a la respuesta dada por el MEN al cuestionario y las diferentes pruebas ejecutadas dentro de la Actuación Especial a través de evidencia testimonial y analítica recaudada, se identificaron las siguientes deficiencias:

- El principio 2 del Código Nacional de Buenas Prácticas señala en cuanto a mandato estadístico de recogida de datos que *“el ente coordinador del SEN debe tener un mandato jurídico claro para recoger información destinada a la elaboración de estadísticas oficiales.”* La reglamentación colombiana está enfocada principalmente al cargue de información por parte de las Instituciones Educativas Oficiales en SIMAT, en atención a que es requisito para la asignación de recursos de la Nación a los territorios. Sin embargo, para el caso de las instituciones educativas privadas se encuentra rezago de cargue de información, en atención a que no existen lineamientos obligantes para tal fin, además que las auditorías realizadas tanto por el MEN, como por las ETC, se enfocan exclusivamente a las IE del sector oficial y para aquellas privadas con matrícula contratada.

Lo anterior, debido a que no existen mecanismos de seguimiento a las IE privadas que permitan establecer la totalidad de la información cargada, conllevando a que el sistema no contenga la totalidad de los datos requeridos para la generación de los indicadores de educación.

- El literal f del artículo 4 de la Ley 872 de 2003 establece *“f) Documentar y describir de forma clara, completa y operativa, los procesos identificados en los literales anteriores, incluyendo todos los puntos de control.”* El artículo 2 del Decreto 1537 de 2001 señala referente a manuales de procedimientos, que las organizaciones públicas elaborarán, adoptarán y aplicarán manuales a través de los cuales se documentarán y formalizarán los procedimientos a partir de la identificación de los procesos. Complementariamente, el principio 7 del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas indica que *“Las estadísticas de calidad se apoyan en una metodología sólida, que requiere herramientas, procedimientos y conocimientos adecuados.”*; el Código Nacional en su principio 10, hace referencia a *“Calidad en el proceso estadístico: las entidades pertenecientes al SEN deben implementar*

procedimientos de calidad en todas las etapas del proceso estadístico. El subproceso D-FT-PL-IE-01-01 Generar Información Estadística e Indicadores Sectoriales se encuentra desactualizado, atendiendo a que fue elaborado en septiembre de 2005 y actualizado en marzo de 2011; documento en el cual sólo se hace referencia a la operación estadística de matrícula pero no a la de docentes.

El MEN informa que los procedimientos actualizados en 2015, se encuentran en proceso de implementación; sin embargo, éstos no incluyen todos los pasos necesarios para llegar al cálculo de los indicadores y de las variables en materia de educación.

Adicionalmente, no existe un documento oficial del MEN, en el cual se referencien las actividades necesarias para la adecuación de datos fuente para la construcción de indicadores nacionales e internacionales, tratándose de aquellas necesarias después de la generación de los datos en los aplicativos institucionales del MEN. Al respecto, el MEN informó que para el caso de los datos suministrados a la UNESCO sobre docentes se efectúan las siguientes actividades: *“Del Formato C-600 del DANE se extrae la información de docentes privados, a partir de un formato SAS que viene del DANE y presenta los docentes por nivel educativo. Se precisa que la información del Formato C-600 del DANE está disponible en agosto de cada año, por tanto, para la fecha del reporte a la UNESCO (abril) se toman los datos de la vigencia anterior a la que se está reportando, por ejemplo, el reporte de la información de la vigencia 2014, se realiza en el 2015 y para este se toma la información de docentes públicos de la vigencia 2014, pero la de docentes privados del 2013. En otras palabras, la información de docentes privados tiene un rezago de un año.”*

Igualmente señala que *“Teniendo en cuenta que los formularios de la UNESCO piden por separado la información de secundaria y media y que esta discriminación no se tiene para los docentes públicos, se toma la información del C600 (docentes privados públicos) y se aplica el porcentaje de docentes de secundaria y media que allí se presenta, para aproximar el dato en los docentes públicos, que es cerca del 60% en secundaria y del 30% en media.”* Para el caso de matrícula, añade que *“...por ejemplo, la matrícula en la modalidad de contratación privada se reporta en el sector no oficial, de conformidad con los lineamientos dados por UNESCO.”*

Estas situaciones se presentan por debilidades en los mecanismos de control interno, en contravía de lo establecido en el artículo 4 de la Ley 872 de 2003 y el artículo 2 del Decreto 1537 de 2001, afectando el principio 7 sobre Metodología Sólida y el 8 referente a Procedimientos Estadísticos Adecuados, conllevando a que las actividades desarrolladas no se realizan conforme con los procedimientos oficiales.

- El principio 13 del Código Nacional de Buenas Prácticas establece: *“Oportunidad y puntualidad: las entidades pertenecientes al SEN deben garantizar que las estadísticas oficiales se difundan de manera oportuna y puntual.”* Los indicadores

nacionales publicados en la página web del MEN³ se encuentran desactualizados mostrando información hasta 2014, además que no se encuentran cargados la totalidad de estos indicadores (tasa de cobertura neta nacional, tasa de deserción, tasa de repitencia, entre otros), ni tampoco se encuentran habilitadas las tasas a nivel regional. Al respecto, el MEN informa que está trabajando en la implementación de una nueva versión de la plataforma que soporta la página de estadísticas.

Con relación al link que presenta indicadores comparativos a nivel internacional⁴, se observó que sólo se presenta información hasta 2012, no obstante que la UNESCO presenta en su página web datos a 2015.

Adicionalmente, se evidenció desactualización del cronograma de publicación de las estadísticas en materia de educación, publicado en la página web del Ministerio, mostrando a la fecha, eventos a junio de 2015.⁵ Estas situaciones afectan el principio 13 respecto de la oportunidad y puntualidad en la publicación de la información estadística de educación.

- El principio 9 del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas indica sobre la carga no excesiva para los encuestados: *“La carga de respuesta es proporcionada en relación con las necesidades de los usuarios y no es excesiva para los encuestados. Las autoridades estadísticas controlan la carga que supone responder a la encuesta y fijan objetivos para reducirla progresivamente.”* El Código Nacional de Buenas Prácticas señala en el principio 8: *“Utilizar y/o desarrollar técnicas para reducir la carga sobre las fuentes de información.”* Se evidenció la existencia de ETC que utilizan aplicativos diferentes al SIMAT para el cargue de información de la matrícula de su región, por lo que se genera duplicidad de esfuerzos en las IE y las ETC, al tener que registrar datos en dos aplicativos diferentes.

A 2014, existían cuatro ETC que utilizaban aplicativo local y subían los datos en forma masiva, Barranquilla, Medellín, Soacha y Bogotá. Para el caso del Distrito Capital, la Secretaría de Educación del Distrito, quien maneja su propio sistema de información de matrícula, denominado Sistema de Información para Instituciones Educativas –SISED-, explica que hasta 2013 el proceso de actualización/matriculación en el SIMAT se encontraba totalmente centralizado: Las Direcciones Locales y las Instituciones Educativas Distritales –IED- sólo tenían acceso a consultas pero no realizaban directamente ningún proceso, lo que ocasionaba una permanente

³ <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/tasa-de-repitencia>

⁴ <http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/comparativo-internacional;jsessionid=20CAEFA8520A4CBA557762BC2760BE35>

⁵ http://bi.mineducacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/calendario?p_p_id=8&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&struts_action=%2Fcalendar%2Fview&_8_month=5&_8_day=27&_8_year=2016&tab_s1=events

desactualización del SIMAT, mayores re-procesos e inconsistencias en la información de dicho sistema, entre otras.

Para 2014, la Secretaría explicó que en consonancia con la normatividad vigente en el país, se descentralizó el SIMAT para el uso directo por parte de las IED. En dicho año, las IED realizaban el proceso de matrícula para estudiantes antiguos en los dos sistemas simultáneamente (SISED y SIMAT). Desde mediados de 2015 se limitó el acceso de las IED al SISED para que reportaran la matrícula en el SIMAT. La SED Bogotá informa sobre las bondades del aplicativo distrital respecto de SIMAT, en cuanto a inscripción, asignación de cupos, promoción de estudiantes antiguos y seguimiento y evaluación:

Cuadro N. 3. Aspectos o funcionalidades presentes en SISED y que no están en SIMAT

Proceso	Aspecto
Inscripción	-En el SISED la solicitud de cupo puede ser vía web mientras en el SIMAT no. Actualmente más de la mitad de las solicitudes de cupo que se realizan en el período de inscripciones se hacen a través de la WEB. Lo que significó una modernización del proceso y una mejora en el servicio al ciudadano.
Asignación de Cupos	Existen funcionalidades en el SISED que no tiene el SIMAT: <ul style="list-style-type: none"> • Procesos de asignación masiva por hermanos, NEE tipo de población y condición. • Procesos de asignación por georeferenciación. En Bogotá este procedimiento automático se reactivó para la asignación de cupo de las últimas dos vigencias y conforme a la cartografía actualizada. • Liberación masiva de cupos, 5 días. • En SISED la asignación permite un tratamiento diferenciado de ciertas poblaciones (víctimas de violencia, que tengan hermanos, etc.) mientras que en SIMAT se realiza de acuerdo a los pesos establecidos para cada variable, pero no se puede diferenciar por tipo de población.
Promoción de estudiantes antiguos	En SISED los procesos de promoción pueden ser parciales (por institución, grados, estrategias (contratada-oficial), etc. mientras que en SIMAT es genérico. Para la ciudad es importante porque dada la dimensión, el proceso de matrícula es más extenso en el tiempo y requiere mayor flexibilidad.(Ejemplo, la contratada sólo se promociona al comenzar el año y surtir los debidos procesos de contratación del servicio educativo)
Seguimiento y Evaluación	Oportunidad en los reportes. Las consultas y reportes en el SISED son inmediatas. En el SIMAT hay consultas que pueden demorarse semanas porque entran en "fifa" dentro de las consultas que recibe el MEN.

Fuente: Secretaría de Educación de Bogotá mediante oficio S-2016-66461

Aunado a lo anterior, en visitas realizadas por la CGR a una muestra de IE oficiales, se informó sobre la utilización de aplicativos adicionales a SIMAT, donde se maneja paralelamente la matrícula, junto con variables educativas tales como notas, carga académica, entre otras.

Al respecto, el MEN en su respuesta hace referencia a que actualmente se encuentra en el diseño del Registro Nacional de Educación –RENE-, el cual busca una política de información que permita a los actores del sistema educativo obtener servicios que apoyen la gestión o el acceso a la información.

Estas situaciones se presentan por debilidades en la coordinación entre el nivel nacional y regional, que genera carga excesiva a los encuestados (ETC e IE) y no permite aumentar la eficiencia de los recursos utilizados para el manejo de la información del sistema educativo.

Hallazgo N. 2. Fechas de corte de matrícula de los diferentes reportes.

El Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de este los siguientes:

- a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;*
- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*
- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;*
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;*
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”*

En las visitas efectuadas por la CGR se evidenció que no existe claridad en las IE, ni en las ETC, de la fecha de corte que utiliza el MEN para calcular el dato de matrícula consolidada, por lo que al indagar en las IE sobre el número de estudiantes matriculados para la vigencia 2014 se genera confusión. Adicionalmente, el MEN remite a las ETC un informe de cobertura denominado “en cifras”, sin que las ETC conozcan el corte de los datos fuente del mismo.

Por otra parte, tal y como se evidenció en el hallazgo 7, como resultado del análisis de información de educación para adultos, se determinaron diferencias al comparar los datos suministrados por las ETC, el MEN y lo reportado en SIMAT. El Ministerio en su respuesta, informa que para la comparación de estos reportes, es necesario: “- *Seleccionar el mismo estado de los estudiantes – Seleccionar la misma fecha de corte, y en lo posible generar el reporte a la misma hora.*” Al respecto, es necesario señalar que los reportes aunque no se generaron a la vez, corresponden a una vigencia anterior, en la que el corte final debería corresponder a los mismos datos. Finalmente, informa que se encuentra desarrollando dentro del aplicativo SIMAT, una herramienta que permita a las ETC ver la matrícula consolidada.

El MEN argumenta que desde el 2011 el proceso de consolidación de matrícula junto con su metodología, se ha informado a las Secretarías de Educación: *“ya sea en talleres de cobertura con los líderes del SIMAT, o en las diferentes comunicaciones que se envían solicitando la base de datos con la matrícula final. También se encuentra documentado en la metodología de la operación estadística de matrículas de educación preescolar, básica y media que está disponible en la página de estadísticas del Ministerio de Educación.”*. Así mismo, el MEN luego de la explicación de la metodología para la consolidación de la matrícula comenta. *“El resultado de este ejercicio es un archivo consolidado de matrícula, que recoge a la totalidad de alumnos que fueron atendidos en el sistema educativo en algún momento de la vigencia...”*

No obstante lo anterior, en desarrollo de las visitas de campo y resultado de la confrontación de cifras, se constató la reiterativa confusión tanto de los funcionarios de las Secretarías de Educación como los de las IE, frente al dato de matrícula de la vigencia 2014, por lo que a partir de la respuesta se determina que la comunicación de información al respecto de este proceso no ha sido efectiva.

Estas situaciones son causadas por debilidades en los mecanismos de control establecidos por parte de los diferentes actores del sector educativo (IE, ETC y MEN) sobre la información cargada en el SIMAT y sus reportes, así como por la falta de unificación de los cortes definitivos; conllevando a que los registros no reflejen la realidad de manera precisa y fiable (principio 12 Código de buenas prácticas EUROSTAT), generando incertidumbre respecto de los resultados sobre educación que se manejan a nivel nacional y territorial, lo que afecta la coherencia y comparabilidad de los resultados presentados (principio 14 Código de buenas prácticas EUROSTAT).

5.2 CUESTIÓN DOS – DATOS PARA MONITOREAR METAS

Esta cuestión estableció lo siguiente: *“¿La unidad administrativa responsable por las estadísticas educacionales dispone de datos e indicadores capaces de monitorear el alcance de metas establecidas en sus planes y en compromisos internacionales asumidos ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la educación primaria y secundaria, en lo que se refiere a el Programa Educación Para Todos (EPT) y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)?”*

5.2.1 Primera infancia

Hallazgo N. 3. Información de Atención a Primera Infancia por parte de entidades territoriales, entidades privadas y cajas de compensación

El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas define como parte de sus principios el de: *“ACCESIBILIDAD Y CLARIDAD: Las estadísticas europeas se presentan de forma clara y comprensible, se difunden de forma adecuada y conveniente,*

su disponibilidad y acceso tienen carácter imparcial y van acompañadas de metadatos y orientación de apoyo.

INDICADORES

15.1: Las estadísticas y los metadatos correspondientes se presentan y se archivan de tal forma que facilitan la interpretación adecuada y las comparaciones significativas.

15.2: Los servicios de difusión utilizan una tecnología moderna de información y comunicación y, si procede, copia impresa tradicional, en el que se establece de forma clara y comprensible.”

De conformidad con las acciones reportadas por el MEN en el documento “Informe de revisión nacional de la Educación Para Todos -EPT 2015- Colombia 2014”, se definen aspectos a tener en cuenta para el análisis de la información de la meta 1, entre los que se resalta: “Desde la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia se proponen y brindan herramientas para que cada entidad territorial (departamentos y municipios) ordene la atención integral que deben dirigir a los niños en primera infancia. La Ruta Integral de Atención⁶, se convierte en la principal herramienta del territorio, ya que permite realizar un análisis de la respuesta institucional existente, identificando las atenciones cubiertas a partir de los proyectos o servicios ofrecidos en el territorio.”

No obstante lo anterior, el MEN como organismo encargado de reportar los avances en esta materia a la UNESCO, a fecha de corte 2015, no cuenta con los reportes por parte de las entidades territoriales, que desarrollan las acciones comentadas en el párrafo anterior, que le permitan informar sobre las atenciones a la primera infancia desarrolladas de manera directa por los departamentos, municipios y distritos.

Así mismo, se indagó al MEN sobre si existen otros organismos, entidades o similares que presten servicios de Atención Integral a niños entre 0 y 5 años (para 2014) diferentes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y en qué sistemas de información realizan los reportes. Mediante oficio de referencia 2016EE-075661, el MEN informó a esta comisión: “Con relación a la oferta de servicios de educación inicial, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad gubernamental con la mayor participación de la cobertura de los niños entre 0 y 5 años. Sin embargo, las entidades territoriales, con recursos propios, operan servicios de educación, en su mayoría para niños entre tres y cinco años, a través de las Secretarías de Educación o las Secretarías de Gestión Social; así mismo, algunas de las cajas de compensación familiar, cuentan con programas de atención de niños y niñas con los recursos de FONIÑEZ; finalmente se encuentran las entidades privadas que prestan servicios de educación inicial.”

⁶ La ruta integral de atenciones establece las atenciones que debe recibir el niño según su edad. Con base a ésta, cada sector define las formas de provisión de servicios, teniendo en cuenta el carácter integral de la política pública de primera infancia.

Conforme a lo anterior, el MEN conoce que existen otras entidades diferentes al ICBF que prestan servicios de AEPI; no obstante, no menciona en su respuesta los sistemas o canales de información que le permitan dar cuenta y consolidar la información de todos los prestadores.

Lo anterior, causado por debilidades en los procesos de articulación del MEN con las entidades territoriales y con las demás organizaciones que prestan servicios de educación inicial, como parte de la Atención Integral a la Primera Infancia; lo que afecta la completitud de la información de niños que se benefician de estos programas y por tanto incide en la calidad del reporte enviado a la UNESCO, aunado al hecho que a nivel país se carece de esta información.

Hallazgo N. 4. Inexactitud de reportes AEPI.

El Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas, define como parte de sus principios el de: **“COHERENCIA Y COMPARABILIDAD**

Las estadísticas europeas son consistentes internamente a lo largo del tiempo y comparables entre regiones y países; es posible combinar y utilizar conjuntamente datos relacionados procedentes de fuentes diferentes.

INDICADORES

14.1: Las estadísticas son coherentes y consistentes internamente (es decir, se observan identidades aritméticas y contables).

14.2: Las estadísticas son comparables durante un período de tiempo razonable.

14.3: Las estadísticas se recopilan sobre la base de normas comunes con respecto al alcance, las definiciones, las unidades y las clasificaciones en las distintas encuestas y fuentes.

14.4: Las estadísticas procedentes de distintas fuentes y con distinta periodicidad se comparan y ajustan entre sí.

14.5: La comparabilidad transnacional de los datos dentro del Sistema Estadístico Europeo se garantiza mediante intercambios periódicos entre dicho Sistema y otros sistemas estadísticos. Se realizan estudios metodológicos en estrecha colaboración entre los Estados miembros y Eurostat.”

En el *“Informe de revisión nacional de la Educación Para Todos -EPT 2015- Colombia 2014”*, referido en el hallazgo anterior, también se menciona que el MEN como rector de la Política Educativa y bajo los lineamientos de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, ha venido liderando una serie de acciones en procura de una educación inicial de calidad en el marco de la atención integral. Dentro de estas acciones se definió entre otras: *“Monitoreo Niño a Niño: Contempla el seguimiento a cada niño, con respecto a la garantía del conjunto de atenciones que requiere para asegurar su desarrollo integral y el consecuente ejercicio de sus derechos, así como la atención oportuna y apropiada de las situaciones de riesgo o vulneración.”*

Mediante oficio de referencia 2016EE-075661 el MEN informó a la CGR, que: *“en 2013 ... inició la construcción del Sistema de Seguimiento Niño a Niño – SSNN, el cual*

tiene como objetivo hacer seguimiento a las atenciones definidas en la Ruta Integral de atenciones – RIA, que favorecen el desarrollo integral de cada niña y cada niño durante su primera infancia para la realización de sus derechos y de esta manera alertar a las instituciones involucradas sobre las atenciones que no han sido garantizadas a cada uno de ellos...”

Es así, que respecto al número de niños que participaron en programas de educación inicial en 2014, el MEN reportó lo siguiente: “En el sistema de seguimiento niño a niño se tienen registrados 751.381 beneficiarios de programas de educación inicial en el marco de la atención integral atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a diciembre de 2014, de los cuales 736.876 corresponden a niños y niñas entre 0 y 5 años, los restantes corresponden a mujeres gestantes.”

Mediante oficio de referencia 2016EE0073463 se realizó comunicación en los mismos términos al ICBF, el cual mediante comunicación de radicado 2016ER0061950, presentó las siguientes respuestas: “Pregunta 1: Definir el número de niños entre 0 y 5 años, que recibieron atención integral por parte del ICBF durante la vigencia 2014. Respuesta: 976.857 *

*Se debe tener en cuenta que para la vigencia 2014 se atendieron 78.000 beneficiarios a través de entidades territoriales los cuales se reportan en SINERGIA para un total de 1.054.857.”

Efectivamente este reporte del ICBF coincide con el que presenta el Departamento Nacional de Planeación – DNP en el Documento: Balance de Resultados: Enfoque Nacional 2014, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

Finalmente, el reporte enviado por el MEN a la UNESCO con relación a la Atención de Primera Infancia en 2014 es el siguiente.

Cuadro N. 4. Número de estudiantes en primera infancia y preprimaria

Desarrollo educacional de la primera infancia	Educación preprimaria	Todos los programas
CINE⁷ 01	CINE 02	CINE 0
609.873	956.079	1.565.952

Fuente: Formulario UIS_ED_A_2015_ES (Hoja2) MEN. Cuadro elaborado por la CGR

En respuesta del MEN se describe que se presentaron dificultades con el cargue de información de la vigencia 2014, por parte del ICBF y el Ministerio de la Protección Social en el Sistema de Seguimiento Niño a Niño, (sistema que da cuenta de la información de los niños de primera infancia) que no permitieron cargar la totalidad de registros, por lo tanto reconoce que existen diferencias en estos reportes. Igualmente, el MEN argumenta frente a la diferencia de los niños

⁷ Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE

con atención integral, respecto a la información enviada a UNESCO: *"En preprimaria no solo se clasificaron los niños en los grados de pre jardín, jardín y transición sino los niños entre 3 y 5 años en programas de primera infancia que cumplen estas características. Es decir, en este nivel no solo se deben clasificar los niños de preescolar, sino adicionalmente los niños atendidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en las modalidades que tienen componente educativo, no solo la modalidad de atención integral, por lo que no es comparable lo reportado a SINERGIA y lo reportado a UNESCO."*

Revisada la anterior información, se constató que en el formulario UIS_A_ED_2015_ES.XLS, (en el que se reporta la información de matrícula 2014 a la UNESCO), existen dos datos frente a preprimaria (CINE 02), el consignado en la hoja A2 del archivo mencionado que es de 2.041.330 y el de la hoja A3 del mismo archivo, educación preprimaria CINE 02 que es de 956.079 y que fue el dato tomado para la observación preliminar, situación que refuerza la existencia de diferencias en la información presentada al respecto.

Finalmente, frente al hecho argumentado por el MEN, de no ser comparable la información de número de niños entre 0 y 5 años, que recibieron atención integral por parte del ICBF durante la vigencia 2014 registrado en SINERGIA, con lo reportado a la UNESCO, la CGR no comparte esta posición dado que aunque estos niños no constituyen el universo de la población, al recibir esta atención hacen parte de la población objetivo, por lo que el dato obtenido con el ICBF es relevante para el análisis del indicador.

Por todo lo anterior, existen diferencias al contrastar la información que al respecto de la AEPI reporta cada uno de los actores, lo que evidencia debilidades en los procesos de flujo y consolidación de la información nacional sobre estas acciones dirigidas a la primera infancia, generando subreporte sobre la información real en esta materia.

Hallazgo N. 5. Coherencia de Información reportada en formularios UNESCO Meta 1 AEPI y Meta 2 Educación Primaria Básica Universal del programa EPT.

El Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de éste los siguientes:

- "a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;*
- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*

- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”

Revisados los formularios UIS_ED_A vigencias 2005 a 2014 enviados por el MEN a la UNESCO se observaron las siguientes situaciones:

- En la hoja 3 donde se diligencia la información de: “*Matrícula por edad (educación pública y privada)*”, entre las vigencias 2005 y 2012 se registran 152.329 niños con edades mayores de 7 años matriculados en preescolar:

Cuadro N. 5. Niños y niñas mayores de 7 años matriculados en preescolar.

Vigencia	Cantidad
2005	7174
2006	23075
2007	38799
2008	26464
2009	22382
2010	12985
2011	10946
2012	10594
Total	152419

Fuente: Formularios UIS_E_A_ES Hoja 3 MEN 2005 – 2012. Cuadro elaborado por la CGR

- En la hoja número 5 de cada vigencia donde se solicita: “*Alumnos matriculados de jornada completa y parcial 1º A 5º*”, se reportan matriculados 116.845 estudiantes menores de 5 años cursando la educación primaria y solo hasta las vigencias 2013 y 2014 se reportan 0 estudiantes de los cursos 3º a 5º, sobre niños de esta edad:

Cuadro N. 6. Niños menores de 5 años cursando educación primaria

Edad / Grado	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total	Vigencia
	Ambos sexos						
<5	9456	1154	956	853	797	13216	2005
<5	11796	1763	339	139	110	14147	2006
<5	8988	1323	327	198	232	11068	2007
<5	8469	1692	657	406	588	11812	2008
<5	10127	2896	1208	364	446	15041	2009
<5	11214	1781	820	579	333	14727	2010
<5	8906	2026	855	578	658	13023	2011
<5	6973	1069	562	318	386	9308	2012
<4	1.223	0	0	0	0	1.223	2013

Edad / Grado	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Total	Vigencia
	Ambos sexos						
4	6.410	1.234	0	0	0	7.644	2013
<4	0	0	0	0	0	0	2014
4	5636	0	0	0	0	5636	2014
TOTAL						116845	

Fuente: Formularios UIS_E_A_ES vigencias 2005 – 2014. Datos hoja 5. Cuadro elaborado CGR

Al respecto de lo anterior, el Ministerio presenta como respuesta las validaciones que se realizan en el SIMAT, para la fecha de nacimiento que es la variable que permite calcular la edad de ingreso; sin embargo, aclara: *“No obstante, en algunos casos las alertas no son consideradas por los responsables del registro y se deben tomar estrategias para que estos realicen los respectivos ajustes en el sistema de información. Estas acciones corresponden principalmente a: a) Seguimiento a las inconsistencias del reporte...; b) Auditorías de información a la matrícula...”*

Los anteriores hechos son causados por debilidades en los controles y seguimientos en la información reportada, que afectan la consistencia de los datos y el análisis integral que se pueda hacer sobre ellos.

Hallazgo N. 6. Reporte y publicación de información de Preprimaria – Preescolar.

El Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de este los siguientes:

- “a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;*
- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*
- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;*
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;*
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”*

De acuerdo con el seguimiento realizado a los diferentes formularios de reporte de información a la UNESCO, suministrados a la CGR por el MEN, se determinó que en el período comprendido entre 2005 y 2012 no se realizó reporte del formulario 4, relacionado con la solicitud de información de alumnos matriculados que

recibieron alguna educación preescolar o asistieron a otros programas de desarrollo de la primera infancia. Aunado a lo anterior, a partir de 2012 la UNESCO no publica la información de matrícula preprimaria de Colombia, lo que impide determinar los indicadores de tasas de matrícula relacionadas con la CINE 0 tanto tasa bruta como tasa neta.

El Ministerio explica esta situación argumentando que no cuenta con información de los niños matriculados en jardines privados y por tanto, *"se solicitó no publicar el dato por cuanto se estaría subestimando la real atención de las niñas y niños en este nivel educativo. En este mismo sentido, al no contar con la totalidad de niños atendidos en pre primaria, se estaría subestimando consecuentemente los niños de grado primero en el nivel de primaria que asistieron a un programa de preescolar o de desarrollo integral de la primera infancia."*

Los anteriores hechos, son causados por fallas en los procesos de articulación y consolidación de la información por parte de los diferentes actores encargados de generar y transmitir la información, afectando los procesos de seguimiento y control que se desarrollan a partir de la generación de indicadores tanto a nivel nacional como internacional.

5.2.2 Aprendizaje y Alfabetización de Jóvenes y Adultos

5.2.2.1 Tasas de Alfabetización

La información sobre alfabetización y analfabetismo es reportada a la UNESCO en el Formulario B3 - Cuestionario sobre estadísticas de alfabetismo diligenciado por el DANE con base en censos y/o encuestas muestrales. A partir del año 2000, se inició la Encuesta Continua de Hogares –ECH-, con una cobertura en las 13 principales ciudades y áreas metropolitanas. En 2005 se realizó un censo general que en términos de población superó el 99,2%.

A partir del segundo semestre de 2006 se inició la aplicación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares –GEIH-, cuyo propósito principal es contar con información del mercado laboral. A través de la pregunta No. 1 (¿sabes leer y escribir?) del módulo de educación, se obtienen los datos para la estimación de las tasas de analfabetismo y alfabetización, cubriendo el 100% de las ciudades capitales de todos los departamentos. La nueva muestra implementada desde 2009 está conformada por 437 municipios y anualmente se visitan aproximadamente 248.028 hogares, concentrados en 22.548 segmentos. La muestra mensual es de 20.669 hogares, 18.790 viviendas y 1.879 segmentos. No están incluidas las siguientes capitales: Arauca, Yopal, Mocoa, Leticia, Inírida, San José del Guaviare, Mitú y Puerto Carreño; que corresponden al 4% de la población nacional. Para fines estadísticos, maneja los dominios de cabeceras, centros

poblados y rural disperso; con segmentos de un promedio de diez viviendas incluyendo todos los hogares de cada vivienda y cada persona de cada hogar.

En cuanto a la realización de censos en Colombia, el artículo 1 de la Ley 79 de 1993 señala que el DANE realizará Censos de Población y Vivienda en las fechas que señale el Gobierno Nacional. De acuerdo con la ONU deben levantarse a intervalos regulares a fin de disponer de información comparable en una secuencia fija, recomendando que se levanten por lo menos cada diez años o con más frecuencia, dependiendo de la rapidez con que se producen cambios importantes en la población o en las condiciones en materia de habitación. El último censo realizado en Colombia fue en 2005, es decir hace once años, y por ser un país en vía de desarrollo, ha incrementado sus tasas de urbanización, acompañado de una alta tasa de migración y desplazamiento hacia las urbes, persistiendo las desigualdades regionales, lo que conlleva a que las proyecciones vayan perdiendo su validez a través del tiempo.

Hallazgo N. 7. Información Educación para Adultos en SIMAT

El artículo 75 de la Ley 115 de 1994 establece que: *“el Ministerio de Educación Nacional establecerá y reglamentará un Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal y de la atención educativa, que operará de manera descentralizada y tendrá como objetivos fundamentales: a) Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones, y b) Servir como factor para la administración y planeación de la educación y para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial.”* La Ley 715 de 2001 en su artículo 5 numeral 4, señala dentro de las competencias de la nación en materia de educación *“definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.”*

Complementariamente, el Decreto 1526 de 2002 en su artículo 1 indica que *“el sistema estará compuesto por información que permita realizar el monitoreo del servicio educativo y la evaluación de sus resultados, e integrará los principios de objetividad, comparabilidad y publicidad con el fin de permitir el uso de datos medibles, comunes a cada uno de los niveles de la administración del servicio educativo.”*. El artículo 2 de este Decreto, presenta como Objetivos del Sistema de Formación del Sector Educativo: *“a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio; b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia; ... e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos; f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”* Es así que el artículo 7, señala que el MEN será el responsable de mantener la información actualizada con base en la remitida por las entidades territoriales y de reportarla al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP.

Durante la ejecución de la Actuación Especial se recaudaron como evidencia analítica las siguientes tres fuentes de datos:

- Reporte de matrícula suministrada por las ETC de 2014.
- Reporte descargado de SIMAT de la vigencia (detallado estudiantes) de 2014.
- Matrícula Consolidada suministrada por el MEN de la vigencia 2014.

Comparando y analizando estas fuentes de información, en lo correspondiente a los registros de los Ciclos Lectivos Integrados Especiales en Educación Formal de Adultos – CLEI, se establecieron las siguientes situaciones:

- Diferencias entre los registros de cada uno de estos reportes, como se muestra a continuación:

Cuadro N. 7. Comparación fuentes de información registros CLEI 2014

CLEI	Fuente	Amazonas	Cauca	Cúcuta	Popayán
Total	ETC	1.033	38.134	1.894	4.377
	SIMAT	1.432	35.942	13.267	4.923
	MEN	1.190	41.951	1.087	6.788
	MEN - ETC	157	3.817	-807	2.411
	MEN - SIMAT	-242	6.009	-12.180	1.865
	ETC - SIMAT	-157	-3.817	807	-2.411

Fuente: ETC visitadas, MEN y SIMAT. Cuadro elaborado por la CGR.

Las Secretarías de Educación visitadas por la CGR, informaron que no conocen sobre los cortes con los cuales reporta el Ministerio, lo que impide determinar la fuente del informe que remitió el MEN a las regiones (ETC en cifras) en materia de educación, conllevando a que a nivel territorial se estén manejando datos educacionales que difieren de los nacionales.

El Ministerio en su respuesta informa que para la comparación de estos reportes, es necesario “- *Seleccionar el mismo estado de los estudiantes – Seleccionar la misma fecha de corte, y en lo posible generar el reporte a la misma hora.*” Al respecto, es necesario señalar que los reportes aunque no se generaron a la vez, corresponden a una vigencia anterior, en la que el corte final debería corresponder a los mismos datos.

Asimismo, informa que el estado de los estudiantes puede diferir, por lo que se procede a realizar la prueba con los alumnos en estado matriculado, denotándose aún diferencias en los resultados:

Cuadro N. 8. Comparación registros CLEI 2014 estado matriculado

Fuente	Amazonas	Cauca	Cúcuta	Popayán
ETC	1.033	38.134	1.894	4.377
SIMAT	856	33.154	8.403	3.775
MEN	1.033	34.756	1.085	4.298

Fuente	Amazonas	Cauca	Cúcuta	Popayán
MEN - ETC	0	-3.378	-809	-79
MEN - SIMAT	177	1.602	-7.318	523
ETC - SIMAT	0	3.378	809	79

Fuente: ETC visitadas, MEN y SIMAT. Cuadro elaborado por la CGR.

Adicionalmente, el MEN hace una descripción del procedimiento para la consolidación de la matrícula final posterior a los registros de las ETC y de las IE en el aplicativo. Finalmente, informa que se encuentra desarrollando dentro del SIMAT una herramienta que permita a las ETC ver la matrícula consolidada.

- El total de los registros con estado definitivo matriculado en el reporte matrícula consolidada suministrado por el MEN en el ciclo 1 oficial (54.751) y privada (764) difiere en 812 datos, con el informe presentado por la Subdirección de Permanencia⁸, que presenta un total de 54.703 registros. El Ministerio no se pronunció al respecto.
- Existencia de 386 registros correspondientes a niños entre edades de 0 a 10 años registrados en educación para adultos. Al respecto, el Ministerio en su respuesta hace referencia a una serie de validaciones realizadas por el sistema relacionadas con fecha de nacimiento (no puede ser menor a 3 años, ni mayor a 99) y grado (validación de la relación grado vs. edad), y otras herramientas de seguimiento utilizadas durante 2015 y 2016, sin que se desvirtúen las inconsistencias detectadas en la información reportada en 2014.
- Estudiantes que en 2015 aparecen en ciclos anteriores a los ya cursados en 2014:

Cuadro N. 9. Registros en 2015 con ciclos anteriores a 2014

Ciclo 2014	Ciclo 2015	Cantidad de estudiantes	Ciclo 2014	Ciclo 2015	Cantidad de Estudiantes
2	1	1230	5	1	46
3	1	337	5	2	82
3	2	999	5	3	270
4	1	139	5	4	635
4	2	261	6	1	1
4	3	1062	6	5	1

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR.

Estas situaciones se presentan por debilidades en los mecanismos de control establecidos por parte de los diferentes actores del sector educativo (IE, ETC y MEN) sobre la información cargada en SIMAT y sus reportes, así como por la falta de unificación de los cortes definitivos, lo que conlleva a que los registros no reflejen la realidad de manera precisa y fiable (principio 12 Código de buenas prácticas

⁸ Oficio 2016 – EE – 079538, numeral 14

EUROSTAT), generando incertidumbre respecto de los resultados sobre educación que se manejan a nivel nacional y territorial, afectando la coherencia y comparabilidad de los resultados presentados (principio 14 Código de buenas prácticas EUROSTAT).

Hallazgo N. 8. Focalización y Subregistro en programas de educación para adultos

El Decreto 3011 de 1997 reglamenta la educación para adultos, en su artículo 5 señala dentro de los programas a ofrecer los de alfabetización. El Plan Decenal de Educación establece como metas a 2016: *“erradicar totalmente el analfabetismo en zonas urbanas y reducirlo al 2% en las rurales.”*

De acuerdo con la matrícula consolidada y el reporte por ETC de los cupos para alfabetización suministrados por el MEN, así como evidencia recaudada en visitas y circularización a ETC seleccionadas, se evidenció que en 2014 se otorgaron 33.991 cupos para alfabetización Ciclo 1⁹, los cuales no fueron otorgados atendiendo criterios de tasas de analfabetismo más altas y/o analfabetas detectados; tal es así que existen regiones donde se asignaron cupos sin que estuvieran dentro del ranking de las más altas tasas, vale decir, que tan sólo el 66,32% de los cupos (22.542) se asignaron en estas regiones, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N. 10. Asignación de cupos alfabetización por regiones

Entidad	Analfabetas	% Analfabetismo Censo 2005	Focalización 2014	Registro Matrícula	Tasa analfabetismo 2015
Córdoba	124.585	22,4%	2.376	2.615	11,50%
Bolívar	108.008	21,3%		880	8,68%
Magdalena	87.217	23,1%	6.900	15.786	9,95%
Sucre	77.896	23,1%	3.417	2.347	14,42%
Tolima	77.400	14,3%	1.670	41	5,70%
Cesar	66.156	20,6%	1.275	4.302	10,43%
Norte Santander	61.169	14,8%	4.800	159	6,72%
La Guajira	56.145	23,6%		3.064	14,91%
Atlántico	43.545	12,0%	1.150	1.910	4,35%
Uribe	42.792	67,8%		1.509	
Chocó	37.507	24,8%		586	15,12%
Montería	27.441	10,6%		18	
Valledupar	23.518	10,4%	510	136	
Sincedejo	19.227	11,9%		24	
Buenaventura	17.891	9,2%		923	
Tumaco	16.291	17,1%			
Soledad	15.076	4,9%			
Caquetá	14.881	13,4%		701	7,21%
Magangué	13.687	17,5%		695	
Lorica	13.582	18,9%			
Maicao	12.680	23,3%		1.019	
Turbo	11.808	16,2%	414	252	
Sahagún	11.187	19,3%		7	
Quibdó	8.626	12,4%		650	0,00%

⁹ Oficio 2016 – EE – 079538, numeral 13

Entidad	Analfabetas	% Analfabetismo Censo 2005	Focalización 2014	Registro Matrícula	Tasa analfabetismo 2015
Ciénaga	7.567	11,7%		-	
Vichada	3.960	16,9%	30	6	
Guainía	1.983	17,6%			
Vaupés	1.000	10,0%		2	
Total			22.542	37.632	

Fuente: Información suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR.

Al respecto, el MEN informa que no sólo tiene en cuenta la tasa de analfabetismo sino también la cantidad de analfabetas, sin embargo se observó que no se focalizó a las regiones más afectadas.

Asimismo, se evidencia diferencia por 15.090 registros al comparar la matrícula en SIMAT con la cantidad de cupos asignados. Esto aunado, a casos como el del municipio de Uribia donde no se refleja asignación de cupos, sin embargo, esta ETC reporta que para el 2014 el MEN atendió a más de 2000 participantes, principalmente indígenas wayuu. Situación similar ocurre en el Departamento de Cesar, que informa la asignación de aproximadamente 2.000 cupos y en Magdalena que informa la atención por parte del MEN de 13.271 beneficiarios.

En cuanto al registro de la matrícula en CLEI, de acuerdo con la información suministrada por el MEN, se evidenció que Huila y Florencia no ingresaron la información respectiva, regiones que fueron atendidas en el marco del contrato 772 de 2014 con 1.430 y 2.020 cupos asignados respectivamente. El MEN en su respuesta hace mención a la responsabilidad de las ETC en el registro; sin embargo, se recalca la responsabilidad del MEN en el seguimiento y calidad de la información.

Adicional a lo anterior, no existe unidad de criterio para el registro en SIMAT de la matrícula para los beneficiarios de CLEI, en atención a que estos ciclos en muchas ocasiones se desarrollan en dos vigencias; es decir, inician al finalizar un año para continuar en el siguiente. Sin embargo, lo que se evidenció es que existen regiones en las que se ingresa la información en el año que inicia el ciclo, mientras que en otras la registran en el año lectivo donde finaliza, lo cual resta uniformidad a los datos reportados sobre el desarrollo de la educación para adultos.

El Ministerio en su respuesta señala las normas que reglamentan el proceso de matrícula; sin embargo, no existen lineamientos claros para la educación para adultos, atendiendo a que los ciclos se desarrollan entre vigencias y en etapas diferentes a las de educación formal.

Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo y en las estrategias implementadas para tal fin, en cuanto a educación para adultos, y en las

directrices impartidas por el Ministerio para la consecución de los datos reportados, afectando el cumplimiento de las metas y la eficiencia en las estrategias desarrolladas, al no orientarse hacia las zonas más necesitadas de estos programas. Asimismo, incide en la razonabilidad de los datos reportados al existir subregistro en los mismos.

Hallazgo N. 9. Consistencia de datos reportados a la UNESCO

El Reglamento No. 223 de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, establece sobre el principio estadístico de fiabilidad en el literal d del artículo 2: “Las estadísticas deben representar lo más fiel, exacta y coherentemente posible la realidad a la que se dirigen...”. Así mismo, el Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas adoptado por el Comité del Sistema Estadístico Europeo el 28 de septiembre de 2011, establece en el principio 12: “Precisión y Fiabilidad: Las estadísticas europeas reflejan la realidad de manera precisa y fiable.” El Principio 12 del Código Nacional de Buenas Prácticas del DANE señala: “Exactitud y confiabilidad: las entidades pertenecientes al SEN deben garantizar que las estadísticas oficiales sean precisas y confiables.”

Del análisis de la información suministrada por Colombia en el formulario B3 sobre analfabetismo de las vigencias 2007 a 2015, se evidenciaron las siguientes debilidades:

- Inconsistencia en los datos del formulario B3 de 2013 correspondiente a la vigencia 2012, pues se reporta más población entre 15 y 24 años, que de 15 años o más; al respecto, el MEN informa que el rango 15 a 24 años se encuentra en cifras absolutas y el de 15 años y más en miles:

Cuadro N. 11. Datos Reportados de la vigencia 2012

Rango	Analfabetos	Alfabetizados	Total
15 a 24 años	149.037	7.983.690	8.132.727
15 años o más	2.126	30.506	32.632

Fuente: Formulario B3 reportado a UNESCO

- Al comparar la información reportada por el MEN a la UNESCO en el Formulario B3, como población analfabeta y alfabetizada con las tasas de analfabetismo del DANE, se evidenciaron diferencias en las cifras, así:

Cuadro N. 12. Población analfabeta reportada (Cifras en miles)

Año	Población Analfabeta			Población Alfabetizadas		
	B3 ¹⁰	DANE	Diferencia	B3 ²	DANE	Diferencia
2006	2.390,37	2.081,59	308,77	28.652,09	27.247,24	1.404,85
2007	2.367,33	2.059,36	307,96	29.849,08	27.781,86	2.067,22

¹⁰ El dato del Formulario B3 se toma restando la fila correspondiente a edades en el rango 10 a 14 años.

Año	Población Analfabeta			Población Alfabetizadas		
	B3 ¹⁰	DANE	Diferencia	B3 ²	DANE	Diferencia
2008	SIN DATOS	2.020,17		SIN DATOS	28.335,98	
2009	2.088,00	2.096,32	(8,32)	27.447,96	28.802,02	(1.354,06)
2010	2.087,64	2.101,92	(14,28)	28.816,09	29.431,04	(614,95)
2011	2.060,75	2.060,75	(0,00)	30.040,80	30.040,83	(0,03)
2012	2.126,00	2.126,70	(0,70)	32.632,00	30.506,18	2.125,82
2013	1.936,00	2.078,63	(142,63)	23.080,00	31.092,26	(8.012,26)
2014	1.990,00	1.958,88	1,12	31.737,00	31.740,22	(3,22)

Fuente: Formulario B3 y Tasa de Analfabetismo (DANE). Cuadro elaborado por la CGR

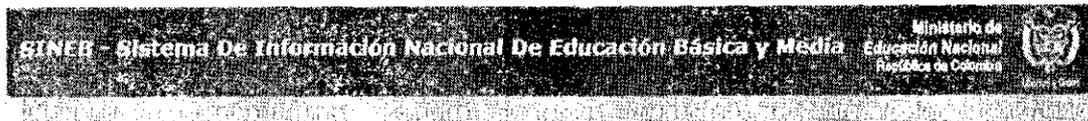
Estas situaciones se presentan por debilidades en los mecanismos de control establecidos por el Ministerio dentro del procedimiento para la generación de información estadística en materia educacional, contrario a lo establecido en el Reglamento (CE) No 223/2009 en cuanto al principio estadístico de fiabilidad y el Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas (Principio 12 Precisión y Fiabilidad). Tampoco se evidencia apego al Principio 12 del Código Nacional de Buenas Prácticas, afectando la veracidad de la información reportada a la UNESCO. En consecuencia, se genera incertidumbre sobre los datos reportados con los que se construyeron los indicadores para las vigencias señaladas.

5.2.3 Calidad Educativa

Hallazgo N. 10. Información docentes privados – SINEB

El Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media –SINEB–, centraliza la información nacional de educación básica y media. De acuerdo con el Artículo 3° del Decreto 1526 del 2002, este Sistema incluye información de docentes de establecimientos privados¹¹, tal como se publica en la página http://sineb.mineduacion.gov.co/?josso_back_to=http://sineb.mineduacion.gov.co/sineb/josso_security_check&josso_on_error=http://sineb.mineduacion.gov.co, así:

¹¹ Al respecto, el Informe de Revisión de políticas nacionales de educación -La educación en Colombia- de la OCDE, 2016, sobre Objetivos y audiencia meta del Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media (SINEB) señala que "Las instituciones de educación pública y privada reportan datos a los municipios y/o departamentos sobre las instituciones, la información académica de los estudiantes, los datos de los docentes en los colegios privados, y otros".



Ingreso al Sistema

SINEB: Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media

El Ministerio de Educación Nacional pondrá a disposición de las Secretarías de Educación el Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media, el cual permitirá centralizar el reporte y consulta de manera única la información de los Establecimientos Educativos, Matrícula Oficial y No Oficial, Planta, Nómina, Recursos Financieros e Infraestructura Tecnológica.

El artículo 3 del Decreto 1526 del 2002 establece claramente los requerimientos del sistema, incluyendo información de establecimientos educativos, estudiantes, situación académica de los estudiantes al finalizar el año anterior, resultados de calidad, y docentes de establecimientos privados. La Resolución 166 de 2003, reglamentaria de este decreto, establece el formato requerido para el reporte de información del sector oficial y no oficial por parte de los establecimientos educativos a la Secretaría de Educación respectiva.

El artículo 8 de la Resolución 3932 de noviembre 2 de 2004, hace explícita la obligación del reporte de información para el sector no oficial. El reporte al Sistema de Información del sector educación es obligatorio y los establecimientos educativos no oficiales que no hayan entregado la información establecida en el Decreto 1526 de 2002 y sus normas reglamentarias en las fechas estipuladas, quedarán clasificados en el régimen controlado.

v.9.10.2009

Ingresar su nombre de usuario y contraseña

Log on

Nombre de Usuario

Contraseña

[Aceptar]

Por su parte, el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales de octubre de 2011 establece entre otros, los principios de calidad en el proceso estadístico (10), en cuanto a "10.8. Utilizar sistemas informáticos actualizados en los procesos de captura y procesamiento de la información."; exactitud y confiabilidad (12) para garantizar que las estadísticas oficiales sean precisas y confiables, y oportunidad y puntualidad (13) de manera que las estadísticas oficiales se difundan de manera oportuna y puntual.

A su vez, el Reglamento (CE) No 223 de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, contempla el principio estadístico de fiabilidad, en virtud del cual, "Las estadísticas deben representar lo más fiel, exacta y coherentemente posible la realidad a la que se dirigen..." (artículo 2° literal d); así como los criterios de calidad estadística de pertinencia (responder a las necesidades actuales y potenciales de los usuarios), precisión (concordancia de las estimaciones con los valores auténticos desconocidos), actualidad (plazo transcurrido entre la disponibilidad de la información y el hecho o fenómeno descrito), accesibilidad y claridad (condiciones y modalidades en las que los usuarios pueden obtener, utilizar e interpretar los datos), comparabilidad (medida del impacto de las diferencias en los conceptos estadísticos aplicados y en los instrumentos y procedimientos de medida cuando se comparan estadísticas entre zonas geográficas, ámbitos sectoriales o a lo largo del tiempo) y coherencia (adecuación de los datos para ser combinados con fiabilidad en diferentes formas y para diversos usos.).

Por último, el Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas adoptado por el Comité del Sistema Estadístico Europeo el 28 de septiembre de 2011, establece el principio de relevancia, es decir que las estadísticas satisfagan las necesidades

de los usuarios, respondan a las necesidades de las instituciones, gobiernos, centros de investigación, empresas y público en general; además, determina que las estadísticas deben reflejar la realidad de manera precisa y fiable.

A partir del análisis de la información reportada por el MEN a la UNESCO en los formularios UIS_ED_A, cuya fuente es el Anexo 3A del SINEB y el Formulario Único Censal C600 del DANE, se estableció lo siguiente:

Pese a lo dispuesto en el Artículo 3° del Decreto 1526 del 2002, el MEN no cuenta con información de docentes privados, de modo que para reportar estos datos a la UNESCO acude a la fuente DANE, entidad que aplica la encuesta de educación formal C600 dirigida a las sedes de las IE de todos los niveles educativos y sectores (público y privado), cuya metodología y periodicidad es diferente a la utilizada por el MEN y por tanto la información del DANE no está disponible o actualizada para las fechas en que se realiza el reporte a la UNESCO.

Los microdatos del Formulario C600 están disponibles para consulta hasta agosto de cada año, por lo que para la fecha del reporte a la UNESCO que es en abril, no se tienen los datos de la vigencia de corte, de modo que el MEN toma los datos de la vigencia anterior. En otras palabras, la información de docentes privados reportada a la UNESCO tiene un rezago de un año y no corresponde exactamente a la realidad.

Al respecto, el MEN señala que no hay variación significativa de un año a otro, por lo que al tomar datos con un año de rezago frente a la vigencia del reporte, la información se refleja de manera muy cercana a la realidad. Como sustento presenta en la respuesta los datos del 2010 al 2013. Para la CGR, si bien la variación en estos años no ha sido significativa, la tendencia puede cambiar y el no tener datos actualizados puede conllevar en algún momento al subregistro o sobreestimación de los reportes.

Adicionalmente, el Anexo 3A del SINEB que es la fuente de información de docentes oficiales, no clasifica los docentes en secundaria baja (básica secundaria en Colombia – CINE 2) y secundaria alta (media en Colombia – CINE 3), sino que los presenta en un solo nivel “*secundaria*”, considerando que pueden tener carga académica en ambos niveles, por lo que se toma esta información del Formulario C600 del DANE, calculando el porcentaje de docentes en uno y otro nivel educativo, y este porcentaje se aplica para el dato que genera el Anexo 3A de docentes públicos, lo cual no es un reflejo exacto de la realidad.

Con relación a esta metodología, si bien la composición por nivel educativo es similar entre las dos fuentes existentes (Anexo 3A y C600), según los datos presentados por el MEN en la respuesta y puede ser aproximado a la realidad, al no disponer de un método para obtener la información de la fuente primaria que es

el Anexo 3A, no es posible establecer si la distribución de docentes oficiales de básica secundaria y media es fiable.

Aunado a lo anterior, a partir de la fuente DANE puede tomarse el registro de un mismo docente varias veces, pues de acuerdo con la respuesta del MEN, en el caso de los *“...docentes que trabajan en más de una sede pero en un mismo establecimiento, estos son contabilizados de manera separada en la encuesta del DANE, esto puede ocurrir principalmente en el sector oficial donde por ejemplo en el año 2014 para el sector oficial habían 12.051 establecimientos educativos que a su vez contaban con 43.147 sedes educativas, mientras que en el sector no oficial habían 9.499 establecimientos educativos con 9.526 sedes. Es decir, en el sector privado es poco frecuente tener más de una sede educativa. De aquí que las dos fuentes no necesariamente deben coincidir, ya que el diseño metodológico de las mismas determina el dato obtenido y por ende es pertinente para el sector oficial tomar la información de SINEB y para el sector privado la información de la encuesta.”*

La causa de las situaciones planteadas se asocia a deficiencias en la aplicación de lo establecido en el SINEB frente a que el sistema disponga de información de docentes privados. En consecuencia, se genera información que no corresponde exactamente a la realidad, afectándose la construcción de indicadores y el adecuado seguimiento y evaluación del servicio educativo, en relación con el tema de docentes privados y distribución de docentes públicos en secundaria baja y alta; hechos que se apartan de los principios estadísticos señalados anteriormente y establecidos en el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales, Reglamento 223 del Parlamento Europeo y Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas.

Hallazgo N. 11. Información sobre docentes contratados

El Reglamento No. 223 de 2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, establece sobre el principio estadístico de fiabilidad en el literal d del artículo 2: *“Las estadísticas deben representar lo más fiel, exacta y coherentemente posible la realidad a la que se dirigen...”* El artículo 12 señala la aplicación de los siguientes criterios para garantizar la calidad estadística: pertinencia (responder a las necesidades actuales y potenciales de los usuarios), precisión (concordancia de las estimaciones con los valores auténticos desconocidos), y coherencia (adecuación de los datos para ser combinados con fiabilidad en diferentes formas y para diversos usos.).

Así mismo, el Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas adoptado por el Comité del Sistema Estadístico Europeo el 28 de septiembre de 2011, establece en los principios 11 y 12: *“Relevancia: Las estadísticas europeas satisfacen las necesidades de los usuarios.(...) Precisión y Fiabilidad: Las estadísticas europeas reflejan la realidad de manera precisa y fiable.”*; por su parte, el DANE en los principios 11 y 12 del Código Nacional de Buenas Prácticas define: *“Relevancia: las entidades*

pertenecientes al SEN deben garantizar que las estadísticas oficiales respondan a las necesidades de información de los usuarios.(...) Exactitud y confiabilidad: las entidades pertenecientes al SEN deben garantizar que las estadísticas oficiales sean precisas y confiables.”. De igual manera, se refiere en el principio 10 sobre calidad en el proceso estadístico: “10.8. Utilizar sistemas informáticos actualizados en los procesos de captura y procesamiento de la información.”

El artículo 2 del Decreto 1526 del 2002, establece dentro de los Objetivos del Sistema de Formación del Sector Educativo: “e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos.”. Es así que el SINEB centraliza la información nacional de educación básica y media, el cual consolida el reporte y consulta de manera única de la información de los establecimientos educativos, matrícula oficial y no oficial, planta, nómina, recursos financieros e infraestructura tecnológica.

Pese a la disposición normativa definida en el artículo 2 del Decreto 1526 del 2002, el Ministerio no cuenta con la totalidad de la información sobre los docentes que se desempeñan dentro del sector educativo; tal es el caso de aquellos que si bien no tienen vínculo laboral directamente con el Ministerio, desempeñan su rol dentro de modelos educativos donde se realiza contratación por el MEN o por parte de una ETC con una entidad externa, quien se encarga de la vinculación de los docentes necesarios, los cuales no se encuentran registrados en ninguno de los aplicativos del Ministerio, ni son incluidos dentro del Anexo 3A del SINEB que presenta la información de docentes públicos.

Tal es el caso del programa de educación continuada – CAFAM, donde a través de la suscripción de convenio con esta Caja de Compensación, se atendió en 2014 a aproximadamente 65 mil estudiantes en educación para adultos (incluyendo atención en centros penitenciarios para las fuerzas militares).

Otra cuestión similar, se evidencia en la contratación de administración de la atención educativa para los pueblos indígenas (canasta educativa), realizada con organizaciones o autoridades indígenas, quienes se encargan de la vinculación del personal requerido. Casos evidenciados en los departamentos de Cauca y Casanare; donde por ejemplo, en la IE Agropecuario Guambiano del municipio de Silvia - Cauca, se informó a la CGR que la educación para adultos era dictada por docentes contratados por el cabildo de Guambia.

En el caso del departamento de Casanare, mediante contrato 1203 de 2014 para la administración del servicio educativo para la IE San José del Ariporo, el cabildo indígena del Resguardo Caño Mochuelo contrató ocho docentes.

En su respuesta, el MEN informa que no se cuenta con un instrumento de centralización de la información de los educadores que trabajan con sus contratistas, información que varía de acuerdo a las condiciones de insuficiencia. Esta situación, se genera por falta de reglamentación y procedimientos para la inclusión de la información dentro de las estadísticas, de los docentes que atienden estos modelos educativos; además por deficiencias en la aplicación de lo establecido en el SINEB frente a que el sistema disponga de información de la totalidad de docentes.

Como consecuencia, se genera información parcializada, por lo que para los reportes a la UNESCO no se tiene en cuenta los docentes que son contratados por estas modalidades, afectando los resultados de los indicadores nacionales y la construcción de indicadores internacionales, así como el adecuado seguimiento y evaluación del servicio educativo en relación con el tema de docentes.

Lo anterior no se ajusta a lo establecido en el Reglamento No 223 de 2009 en cuanto al principio estadístico de fiabilidad ni a los criterios de calidad estadística. Tampoco se evidencia apego al Código de Buenas Prácticas de Estadísticas Europeas ni al Código Nacional de Buenas Prácticas.

5.2.4 Consistencia de la Información

Hallazgo N. 12. Calidad de la información en SIMAT

La Ley 715 de 2001 en su artículo 5, establece dentro de las competencias de la Nación en materia de educación, indicando en el numeral 4: *"Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo."* La Ley 115 de 1994 en su artículo 75, define que: *"el Ministerio de Educación Nacional establecerá y reglamentará un Sistema Nacional de Información de la educación formal, no formal e informal y de la atención educativa, que operará de manera descentralizada y tendrá como objetivos fundamentales: a) Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones, y b) Servir como factor para la administración y planeación de la educación y para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial"*.

El artículo 7 de la Ley 1266 indica: *"Administración y uso de la información. El Ministerio de Educación Nacional utilizará la información reportada por las entidades territoriales para la toma de decisiones del sector educativo y en especial para la distribución de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones."*

El Ministerio de Educación Nacional será el responsable de mantener la información actualizada con base en la remitida por las entidades territoriales y de reportarla al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación."

De otra parte, el Decreto 1526 de 2002, reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de éste los siguientes:

- a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;*
- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*
- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;*
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;*
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”*

La Resolución 166 de 2003, expedida por el MEN estableció: “(...) las condiciones del reporte de información para la implementación de la primera etapa del Sistema de Información del Sector Educativo (...)”; de igual forma indica el formato de entrega de la información, el corte, la calidad y las responsabilidades del reporte, entre otras.

Contrario a lo anterior, al revisar la información de la matrícula consolidada de la vigencia 2014, correspondiente a matrícula oficial suministrada por el MEN en el archivo denominado: “MATRÍCULA_OFICIAL_2014_ESTADÍSTICAS.csv”, se observaron las siguientes inconsistencias:

- 8 registros de estudiantes cuyo número de documento es cero (0).
- 38 registros de estudiantes con tipo de documento vacío o cero (0).
- 16.865 registros de estudiantes menores de edad, los cuales figuran en SIMAT con documento de identificación cédula de ciudadanía.
- 35.659 registros de estudiantes mayores de edad, los cuales tienen como documento de identificación en SIMAT registro civil o tarjeta de identidad.
- Registros de estudiantes mayores de edad (20 años y más) los cuales reciben educación tradicional. Entre ellos 66 registran que en 2014 cursaron transición.

De igual forma, al revisar la información de la matrícula consolidada de 2014, correspondiente a matrícula NO OFICIAL, suministrada por el MEN en el archivo denominado: “MATRÍCULA_NOOFICIAL_HOMOLOGADA_ESTADÍSTICAS2014.csv”, se observaron las siguientes inconsistencias:

- 17 registros de estudiantes cuyo número de documento es vacío o cero (0).

- 3.305 registros de estudiantes menores de edad con documento de identificación cédula de ciudadanía.
- 4.984 registros de estudiantes mayores de edad, los cuales figuran con documento de identificación registro civil o tarjeta de identidad.

Adicionalmente, revisados los informes de auditoría realizados por el MEN, en desarrollo de los contratos 486 y 487 de 2014, se reitera en los informes de visita a las ETC, lo siguiente:

“• *La calidad de la información es deficiente con respecto a los datos básicos de los estudiantes, como es el documento de identidad toda vez que no se actualiza el cambio de Registro Civil a Tarjeta de Identidad.*

• *Se observó falta de validaciones y depuraciones al SIMAT, a fin de evitar la duplicidad de estudiantes, lo que genera al cierre de la auditoría en cada IE, que estos duplicados se marquen como inexistentes.*

• *La falta de actualización y reporte oportuno del SIMAT por parte de las Instituciones Educativas a las ETC, lo que genera los inexistentes.*

• *Se recomienda reforzar o adelantar procesos de auditorías internas a la información reportada por los establecimientos educativos que incluya además de visitas de campo, pruebas de sistemas que validen la calidad de la información recibida, lo cual permitirá identificar errores u omisiones.”*

Por otra parte y de acuerdo con las actas de visitas realizadas por la CGR a las ETC e IE, así como respuestas a la circularización efectuada, se observaron registros duplicados en SIMAT, evidenciados en:

- Secretaría de Educación Departamental de Amazonas quien informó sobre registros de estudiantes con el mismo número de identificación pero diferente tipo de documento, como TI y RC 119357XXXX.
- Secretaría de Educación Departamental de Magdalena indicó que el sistema permite fácilmente duplicar un estudiante con simplemente cambiarle un par de datos y el sistema lo toma como un estudiante completamente diferente, incluso solo con cambiar el tipo de documento y el mismo número.
- La Secretaría de Educación de Armenia por su parte señaló que “...en la validación permite ingresar el mismo número de identificación con diferente tipo de documento, cambios en la fecha de nacimiento para el mismo niño, lo que genera duplicidad.”. La IE Gustavo Matamoros D’Acosta planteó que “El sistema permite registrar el mismo niño con el mismo número si se cambia el tipo de identificación, generando duplicados; se presentan niños diferentes con el mismo número de identificación...”.
- El tema de duplicados también fue abordado por la Secretaría de Educación Departamental de Cauca y las IE: Agropecuario Guambiano, San Agustín y Comercial del Norte.

Finalmente, según el documento *“Reporte de Calidad de los Registros a junio 30 de 2015”* suministrado por el MEN, con fuente de análisis: *“MEN SIMAT. Corte de matrícula oficial a 30 de junio de 2015 y matrícula definitiva año 2014”*, los registros inconsistentes de la base de datos fueron 936.296 que representan el 11,4 % del total de registros, lo cual va en contravía de lo establecido en el artículo 4 del Decreto 1526 de 2006.

Las situaciones evidenciadas en cuanto a las inconsistencias se originan por debilidades en la actualización por parte de las IE, así como en la verificación y validación de los datos de los estudiantes que son cargados en SIMAT tanto por las ETC como por el MEN, generando que los registros presenten inconsistencias lo cual incide en la información que es reportada a la UNESCO y el cumplimiento de los siguientes principios: 12 (precisión y fiabilidad) y 4 (compromiso de calidad) del Código de Buenas Prácticas de las Estadísticas Europeas; así como el principio 12 (Exactitud y confiabilidad) del Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales del DANE.

Hallazgo N. 13. Cruces de bases de datos

El Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y en su artículo 4 indica: *“Artículo 4°. Calidad de la información. Para efectos de garantizar la calidad de la información, la Nación realizará periódicamente la validación y verificación de la información reportada por los departamentos, distritos y municipios certificados.”*

Por su parte el artículo 7° señala lo correspondiente a la administración y al uso de la información, indicando: *“El Ministerio de Educación Nacional utilizará la información reportada por las entidades territoriales para la toma de decisiones del sector educativo y en especial para la distribución de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones.*

El Ministerio de Educación Nacional será el responsable de mantener la información actualizada con base en la remitida por las entidades territoriales y de reportarla al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación.”

Comparada la información suministrada por el MEN correspondiente a la matrícula oficial consolidada de la vigencia 2014, con otras fuentes tales como: Base de Datos Única de Afiliados – BDUA- del Ministerio de Salud y Protección Social, Base de Datos del Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales –SISBEN- suministrada por el DNP y la información de registros de identificación cancelados por la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC-; se evidenció que existe una baja coincidencia en los datos básicos de identificación como son: primer nombre, primer apellido, fecha de nacimiento y número de identificación.

Cruce Matrícula Consolidada 2014 vs BDUA (Régimen Subsidiado -RS- Régimen Contributivo -RC-): Realizado el cruce entre la matrícula oficial consolidada registrada en SIMAT y la BDUA (correspondiente a los afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo), ambas de la vigencia 2014; al comparar los campos: Número de Documento (ND), Primer Apellido (PA), Primer Nombre (PN) y Fecha de Nacimiento (FN), se evidenciaron las siguientes diferencias:

Cuadro N. 13. Resultado cruces matrícula oficial consolidada vs BDUA (RC-RS)

No.	ETC	Datos SIMAT 6A	Resultado Cruce SIMAT 6A VS BDUA RS (Campos de comparación ND PA SA FN)	Resultado Cruce SIMAT 6A VS BDUA RC ND PA SA FN (Campos de comparación ND PA SA FN)	Diferencia
1	Guainía	10.686	4.846	609	5.231
2	Buenaventura	86.082	24.626	10.213	51.243
3	Magdalena	198.896	62.939	12.050	123.907
4	Vichada	17.765	6.321	1.091	10.353
5	Ciénaga	22.682	10.051	4.385	8.246
6	Chía	14.018	2.358	7.500	4.160
7	Tumaco	57.495	25.478	4.429	27.588
8	Cauca	264.929	151.502	21.472	91.955
9	Chocó	106.847	47.916	4.248	54.683
10	La Guajira	77.711	28.024	3.135	46.552
11	Sucre	153.416	87.732	8.002	57.682
12	Amazonas	20.594	7.665	1.798	11.131
13	Cúcuta	115.391	56.366	28.905	30.120
14	Armenia	47.188	18.567	16.665	11.956
15	Casanare	59.863	30.602	12.354	16.907
16	Popayán	50.677	25.408	10.170	15.099
17	Yopal	36.093	15.226	12.570	8.297

Fuente: Información Matrícula Oficial consolidada MEN y BDUA, vigencia 2014. Cálculos realizados por CGR.

En la columna del cuadro anterior denominada DIFERENCIA, se muestra la resta del total de registros encontrados en la Matrícula Consolidada Oficial, que es registrada en SIMAT, comparados con los encontrados en los regímenes subsidiado y contributivo, lo que evidencia que existen registros de estudiantes en SIMAT con datos no coincidentes con los que se registran en la BDUA, bien sea porque el número de identificación, primer nombre o primer apellido registran de forma diferente, o tienen fechas de nacimiento distintas.

Cruce Matrícula Consolidada Oficial 2014 vs SISBEN III: Realizado el cruce entre la información de matrícula oficial consolidada de la vigencia 2014, la cual es registrada en el sistema SIMAT y la información de SISBEN III (información suministrada por el Departamento Nacional de Planeación), ambas de la vigencia de 2014, se encontró lo siguiente:

Al comparar la información registrada en SIMAT de matrícula oficial y lo registrado en la información de SISBEN III por los campos: Número de Documento (ND), Primer Apellido (PA), Primer Nombre (PN) y Fecha de Nacimiento (FN), se encontró lo siguiente:

Cuadro N. 14. Resultados cruce matrícula oficial consolidada 2014 vs SISBEN III

Entidad Territorial Certificada	Datos SIMAT 6a	Registros Coincidentes ND PA SA FN	Número De Registros Coincidentes Campo SISBEN
Amazonas	20.594	4.689	No hay información en ningún campo
Cúcuta	115.391	80.116	33
Armenia	47.188	27.890	28
Popayán	50.677	24.230	No se encontraron coincidencias en el valor
La Guajira	77.711	14.454	No se encontraron coincidencias en el valor
Sucre	153.416	92.243	1

Fuente: Información Matrícula Oficial consolidada MEN y BDUA, vigencia 2014. Cálculos realizados por CGR.

En relación con la información registrada en SIMAT en el campo SISBEN, se encontraron las siguientes inconsistencias:

- Puntajes con valor 0 en 244.777 registros (el valor CERO no corresponde a ningún registro en la base de datos del SISBEN III).
- Puntajes incompletos tales como: ".03, .04, .06, .43, .68, .81, 96. y 91."
- Registros sin información: 7.542.256.

Cruce Matrícula Consolidada Oficial 2014 vs Información Fallecidos RNEC:

Para determinar posibles registros de estudiantes con estado fallecido por la RNEC, se cruzó la información de matrícula oficial consolidada de la vigencia 2014, suministrada por el MEN, con la base de datos de fallecidos entregada por la RNEC, con corte a 31 de marzo de 2013, recibida con oficio número DRN-OCI-0239 de marzo de 2013, en desarrollo de un proceso auditor anterior, correspondiente a personas fallecidas con documento de identificación registro civil o tarjeta de identidad; resultado de ello se identificaron 56 registros que se encuentran como fallecidos en la información de la RNEC.

De igual forma, se cruzó la información recibida por el MEN de matrícula oficial consolidada de la vigencia 2014, con la base de datos de adultos fallecidos, entregada por la RNEC con oficio número 020231 del 19 de abril de 2016, resultado de ellos se encontraron 203 estudiantes registrados como fallecidos.

Lo descrito anteriormente, se presenta por debilidades en los mecanismos de seguimiento y control de los procesos relacionados con el análisis y validación de la información registrada en SIMAT, lo cual genera incertidumbre en la calidad y veracidad de la información real y completa de los estudiantes de la vigencia 2014, incidiendo en los reportes a la UNESCO y afectando el cumplimiento del principio 14 (Coherencia y Comparabilidad) del código de buenas prácticas estadísticas de la EUROSTAT, así como el principio 12 (Exactitud y confiabilidad) del Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales del DANE.

Hallazgo N. 14. Uso del SIMAT a nivel regional

La Ley 715 de 2001 en su artículo 5, establece las competencias de la Nación en materia de educación, indicando en el numeral 4, como una de estas: “Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.” Por su parte, el Decreto 1526 de 2002 reglamentó la administración del sistema de información del sector educativo y definió como objetivos de este, los siguientes:

- “a) Proporcionar los datos necesarios para determinar la cobertura, calidad, equidad y eficiencia del servicio;*
- b) Brindar a la Nación, los departamentos, distritos y municipios la información requerida para la planeación del servicio educativo y para la evaluación de sus resultados en cuanto a su cobertura, calidad y eficiencia;*
- c) Permitir la estimación de costos y la determinación de fuentes de financiación del servicio público educativo;*
- d) Servir de base para distribuir entre las entidades territoriales los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones de acuerdo con la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia;*
- e) Servir de registro público de la información relativa a las instituciones educativas, los estudiantes de la educación formal, los docentes, directivos docentes y los administrativos;*
- f) Servir como base para la consolidación de estadísticas educativas y para la construcción de indicadores.”*

De acuerdo con las actas de visitas a ETC e IE, así como respuestas a la circularización a ETC, se observaron deficiencias que afectan la veracidad y calidad de la información reportada al MEN, relacionadas principalmente con inconvenientes con el uso del SIMAT, así:

- No se liberan oportunamente los estudiantes para posibilitar su matrícula oportuna en otra IE: situación planteada por la Secretaría de Educación Departamental del Cesar e IE: INEM (Leticia); Francisco del Rosario Vela González (Leticia); Rural Departamental Técnico Agropecuario Yacopí de Cundinamarca; Colegio Integrado Juan Atalaya (Cúcuta) y Comercial del Norte (Cauca).
- La respuesta de la mesa de ayuda de SIMAT es inoportuna: Secretarías de Educación Departamental de Amazonas, Putumayo y Municipal de Uribí e IE Rufino José Cuervo Sur (Armenia). Incluso se menciona que la comunicación directa con el Líder del SIMAT en el MEN puede ser más rápida que con la mesa de ayuda.
- Integridad: Según la Secretaría de Educación Departamental de Magdalena, el Sistema da la posibilidad de registrar datos incompletos y en ocasiones poco coherentes; y para la Secretaría de Educación de Uribí, el sistema es muy

flexible al permitir errores en el cargue de la información por parte de los establecimientos educativos.

- **Confiabilidad:** La Secretaría de Educación Departamental de Magdalena señala que el sistema no posee una forma de validación eficaz con bases de datos como la de RNEC y otras, para la verificación de la correcta identificación del registro de estudiantes en SIMAT.

Las situaciones descritas se presentan por debilidades en los mecanismos de seguimiento y control del MEN a los procesos relacionados con el cargue y uso de los datos del SIMAT. Así mismo, por deficiencias en la actualización por parte de las IE, como en la verificación y validación de los datos de los estudiantes que son cargados en SIMAT tanto por las ETC como por el MEN.

Por consiguiente, se afecta la calidad y veracidad de la información registrada de los estudiantes de la vigencia 2014, así como los datos reportados a la UNESCO, inobservando el principio 2 (Mandato estadístico de recogida de datos) y el Código Nacional de Buenas Prácticas para las Estadísticas Oficiales del DANE.

5.3 CUESTIÓN TRES - CUMPLIMIENTO OBJETIVO DEL PROGRAMA EPT

Esta cuestión se definió así: *“¿Cuáles son los resultados obtenidos por los países en cuanto a los objetivos del Programa Educación Para Todos y en la meta de educación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?”*

5.3.1 Objetivo 1: Primera Infancia

Frente al objetivo *“Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”*, Colombia ha avanzado en acciones para su desarrollo, las cuales son tanto de orden legal como administrativo y se resumen en los siguientes puntos:

- Inclusión de acciones en pro de la primera infancia en los planes de desarrollo nacionales, con énfasis en los niños y niñas de 0 a 5 años de la población más pobre, para citar algunos ejemplos: El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario, define en su artículo 58 qué se entiende por Desarrollo Integral de la Primera Infancia, así como el Plan 2006 – 2010 establece la importancia de la inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia.
- Expedición de la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia-, en el que se define y eleva el desarrollo integral en la primera infancia a la categoría de derecho, y del Documento Conpes 109 de 2007 en el que se establece la Política Pública Nacional de Primera Infancia *“Colombia por la Primera Infancia”*.

- Mediante Acto Legislativo 04 de 2007 se destinan recursos a programas de atención integral a la primera infancia, cuando el crecimiento de la economía sea superior a 4% (art. 4- Parágrafo transitorio 2. - art. 14 y 28, Ley 1176 de 2007).
- Expedición de la Ley 1295 de 2009: *Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBEN.*
- Definición de la Estrategia Nacional de Cero a Siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014.¹²
- Creación en 2011 de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (conformada por diferentes entidades del Estado), la cual tiene por objeto *“Coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes actores involucrados.”*

El MEN como rector de la política educativa en Colombia y en desarrollo del trabajo intersectorial realizado con las entidades públicas que hacen parte de la Comisión de Primera Infancia, presenta con corte a 2014 las siguientes acciones frente a la AEPI:

- Definición de referentes técnicos para la educación inicial: criterios unificados conceptuales y operativos, que sirven de referencia para el desarrollo de las atenciones dirigidas a la primera infancia, así como las orientaciones pedagógicas y el lineamiento de cualificación del talento humano que trabaja con Primera Infancia. En 2014 se publicaron los referentes técnicos de educación inicial.
- Cualificación del talento humano: El Ministerio diseñó e implementó procesos de cualificación de maestros, maestras y agentes educativos a nivel nacional.
- Sistema de gestión de la calidad en el marco de la atención integral: El Ministerio lideró la construcción participativa de estas orientaciones, necesarias para garantizar la calidad de las atenciones dirigidas a las niñas y niños, que se encuentran integradas en cinco documentos.¹³

¹² *“Estrategia que se constituye el conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el pleno desarrollo de las niñas y los niños desde su gestación hasta los seis años de edad mediante un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial articula y promueve la definición e implementación de planes, programas, proyectos y acciones para asegurar la atención integral a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición”.* Tomado de ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE - INFORME DE BALANCE Y PROSPECTIVA Bogotá, D. C. Septiembre de 2014.

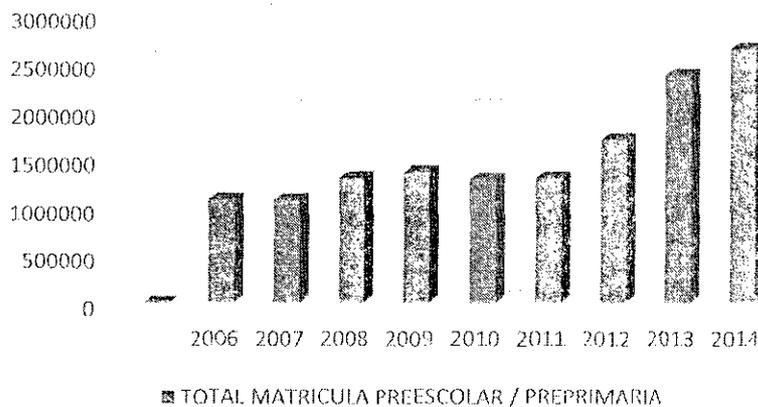
¹³ *“Guía No 50: Modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial; Guía No 51: Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial; Guía No 52: Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad familiar de la educación*

- Sistema de Monitoreo Niño a Niño: contempla el seguimiento a cada niña y niño, con respecto a la garantía del conjunto de atenciones que requiere para asegurar su desarrollo integral y el consecuente ejercicio de sus derechos, así como la atención oportuna y apropiada de las situaciones de riesgo o vulneración.

No obstante la definición de esta línea de acción por parte de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, en desarrollo de la auditoría se identificaron debilidades en la articulación de los diferentes actores que prestan atención y/o educación a la primera infancia, para el reporte y consolidación de toda la información referente a esta atención.

En relación con el Indicador de AEPI, el Programa EPT no establece la medición de unas variables específicas, por lo que además de los avances legales y administrativos, se presenta el avance en el registro de matrícula, en el que se evidencia una tendencia al aumento en el número de estudiantes matriculados. No obstante, se presentan cambios en la información solicitada por la UNESCO al MEN a partir del reporte de las vigencias 2014 y 2015, dado que desde el 2005 hasta 2012, la UNESCO solicita información de preescolar en el formato denominado UIS E (AÑO)A_ES.- Hoja 2 y a partir de 2013 y en 2014 se solicita información desagregada en dos categorías: Desarrollo educacional de la primera infancia y Educación preprimaria.

Gráfica N. 2. Matrícula Preescolar (Cine 0)



	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Matrícula preescolar	1,083,737	1,081,343	1,312,470	1,371,863	1,301,689	1,309,386	1,711,963	2,380,560	2,651,203

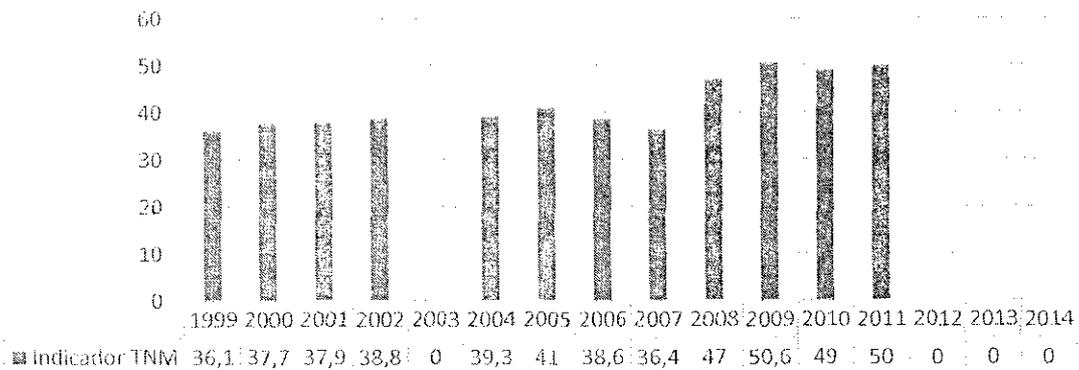
Fuente: MEN - Formularios reportados a UNESCO. Gráfica elaborada por la CGR.

inicial; Guía No 53: Guías técnicas para el cumplimiento de la condiciones de calidad en las modalidades de educación inicial; Guía No 54: Fortalecimiento institucional para las modalidades de educación inicial.

Para el caso de preprimaria, la UNESCO no ha publicado datos desde 2012 a petición de Colombia, dado que de acuerdo al MEN estas cifras no reflejan la totalidad de la población atendida.

Los datos publicados por la UNESCO en relación con la tasa neta de matrícula en CINE 0, de igual forma muestran una tendencia positiva en el indicador hasta 2011, dado que de ahí en adelante no es posible determinar el avance ante la falta de registros; así mismo, se refleja la distancia de una cobertura total en AEPI. Los resultados son los siguientes:

Gráfica N. 3. Tasa Neta de Matrícula en Cine 0

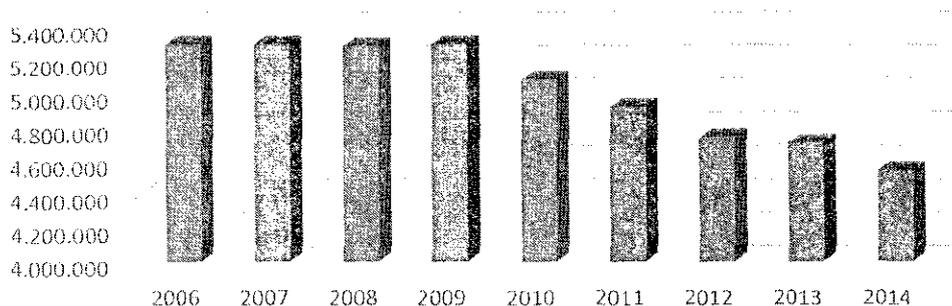


Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

5.3.2 Objetivo 2: Educación Primaria Universal

El objetivo propuesto fue: *“Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.”*

Gráfica N. 4. Total Niños Matriculados en Primaria - Cine 1



TOTAL NIÑOS MATRICULADOS EN PRIMARIA									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PRIMARIA	5.296.190	5.298.567	5.285.523	5.299.258	5.084.972	4.924.346	4.742.456	4.708.466	4.542.607

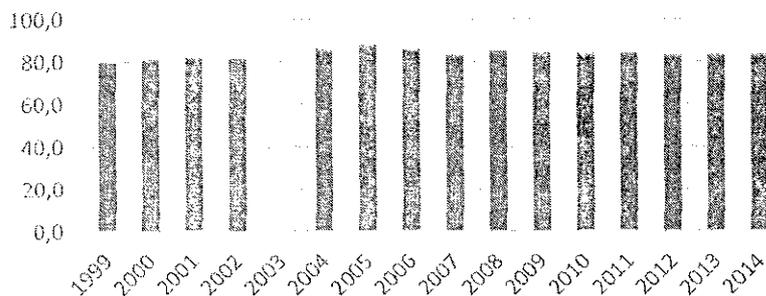
Fuente: Reportes anuales enviados a UNESCO por parte del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

A partir de los anteriores datos de matrícula reportados por Colombia a la UNESCO, para la construcción de los indicadores que hacen parte de la meta de cobertura universal en primaria, se observa un comportamiento decreciente desde el 2009, que se profundiza entre 2012 y 2014. La tendencia presentada es explicada por el MEN en el Informe de Seguimiento al Programa EPT con corte a 2014, argumentando entre otros los siguientes hechos:

- Incorporación de un sistema de información que recolecta la matrícula niño a niño, logrando alta depuración de las estadísticas de matrícula que explican en buena medida los descensos.
- Existe un punto de inflexión desde el año 2010 relacionado con el proceso de auditoría y depuración de matrícula a la información reportada por las Secretarías de Educación en el SIMAT, adelantado por el MEN.
- En 2012, por primera vez en el país se realizó el proceso de manera censal a las 94 Secretarías de Educación en las que se descentraliza el sistema educativo colombiano, para tener una línea base de todo el país, llegando a entidades y establecimientos educativos que nunca habían sido auditados. Como efecto de este proceso se identificaron 560 mil registros que en el año 2010 se encontraban como niños matriculados y que con posterioridad fueron identificados como inexistentes o depurados por los gobiernos locales.
- Con el apoyo de las ETC se realizó igualmente un proceso de autodepuración de la información registrada en el SIMAT, disminuyendo en 493 mil registros del sistema de matrícula entre los años 2011 y 2012.
- El MEN estimó inicialmente la cobertura bruta total para 2010 en 104% y con el ajuste por las depuraciones disminuyó a 98.6%; mientras que la cobertura neta total estimada en 89.8% sin el ajuste, disminuye a 85.4% ajustada. El MEN precisa que la estimación se realiza descontando los niños que en 2011, 2012 y 2013 se encontraron como inexistentes en los procesos de auditoría o fueron depurados del sistema.

El Indicador Tasa Neta de Ingreso (TNI) en la educación primaria por sexo da cuenta del número de los nuevos alumnos que ingresan al primer grado de la enseñanza primaria que tienen la edad oficial establecida para comenzarla, expresado en porcentaje de la población de esa edad:

Gráfica N. 5. Tasa Neta de Ingreso Primaria - Cine 1

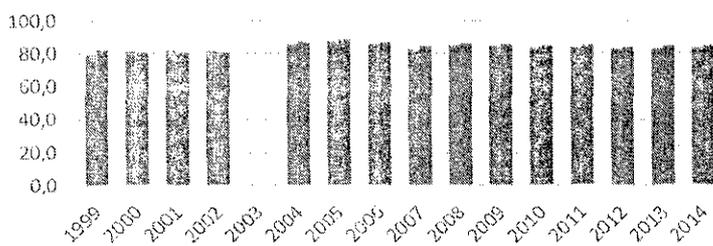


AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TNI	80,8	80,9	81,4	81,3	...	86,9	88,4	86,5	84,3	85,9	85,3	84,6	84,6	83,6	84,1	84,4

Fuente: información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

A partir de los anteriores datos se observa una tendencia continua en este indicador, con algunos crecimientos a resaltar durante las vigencias 2004 a 2006, presentando la mayor relación en 2005. Igualmente, desde 2012 se evidencia una tendencia creciente. La caída en la tendencia en el 2003 obedece a que no se registraron datos y por ello no se contempla indicador para este año.

Gráfica N. 6. Tasa Neta de Ingreso a educación primaria por sexo. Cine 1



■ TASA NETA DE INGRESO- SEXO MASCULINO ■ TASA NETA DE INGRESO- SEXO FEMENINO

AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TNI- SEXO MASCULINO	79,5	81,1	81,7	81,7	...	86,2	88	86	83,3	85,4	84,5	84,1	83,9	83,2	83,2	83,6
TNI- SEXO FEMENINO	82,2	80,8	81	80,8	...	87,6	89,3	87	85,3	86,5	86,2	85,2	85,4	84,1	85	85,2

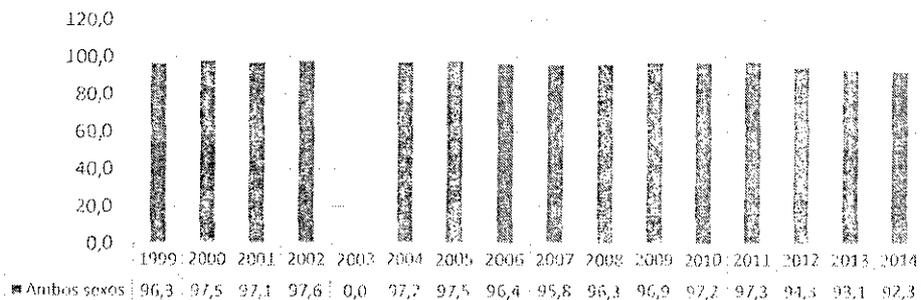
Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

Al realizar comparación de este indicador por género, se observa una paridad relativamente continua en el ingreso tanto de hombres como de mujeres en esta línea de tiempo; sin embargo, se identifican unas distancias de dos o más puntos, entre uno y otro indicador, en el reporte del año 1999, 2007 y 2009 y se convierte en constante esta situación para los años 2011, 2013 y 2014; en todos los casos desmejorando el nivel de ingreso de los hombres frente al de las mujeres.

La tasa neta de escolarización en la educación primaria por sexo muestra el número de alumnos escolarizados del grupo de edad oficial de cursar un

determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población de este grupo de edad. Para el caso de Colombia, los resultados obtenidos a partir de la información reportada por el MEN a la UNESCO, se presentan como Tasa Neta de Matrícula Ajustada en CINE1, que mide el “*número de alumnos matriculados en primaria o secundaria con la edad teórica para cursar la educación primaria, expresado como porcentaje de la población total de este mismo grupo de edad.*” Los resultados son los siguientes:

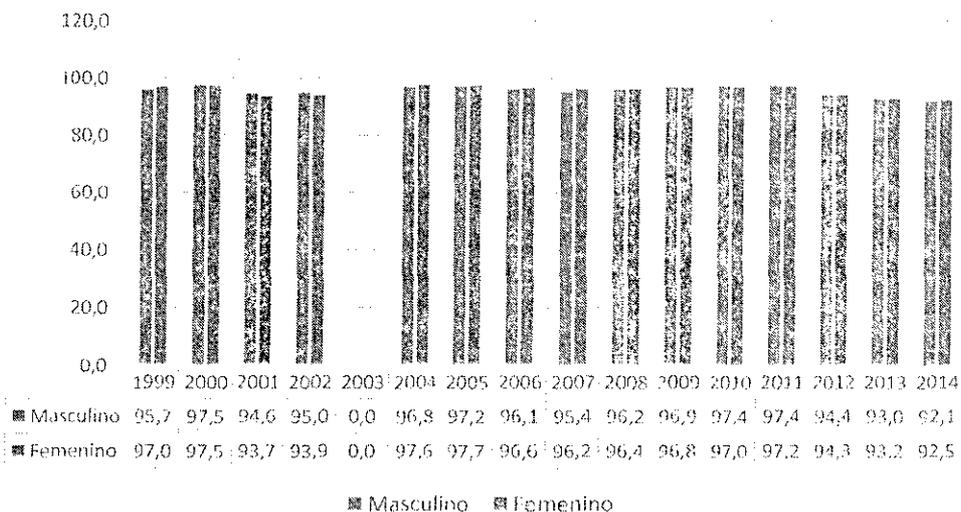
Gráfica N. 7. Tasa Neta de Matrícula ajustada en educación primaria - Cine 1.



Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

En esta tasa se muestra la tendencia decreciente a partir de 2011 de la matrícula nacional de primaria, mostrando el mejor comportamiento entre 2002 y 2006; no obstante, es necesario tener en cuenta las acciones de verificación y depuración del SIMAT. Así las cosas, durante el período estudiado el nivel de matrícula que podría asimilarse a escolarización ha permanecido por encima del 90%, reportando un indicador de 97,3% para 2011, descendiendo hasta llegar a un nivel de 92,3% para 2014.

Gráfica N. 8. Tasa Neta de Matrícula ajustada en educación primaria por sexo - Cine 1.



Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

La situación de Colombia que presenta la UNESCO en este gráfico, refleja la paridad en el acceso tanto de hombres como de mujeres a la educación primaria, mostrando diferencias mínimas entre uno y otro indicador, al igual que discontinuidad entre el género que presenta el indicador más alto, es decir en 1999 las mujeres presentaban la mayor proporción, en 2001 eran los hombres, en 2004 nuevamente las mujeres y así sucesivamente, sin tener en ninguno de los casos una diferencia mayor a 2 puntos; llegando finalmente a una tendencia decreciente para los dos géneros a partir de 2011, con diferencias menores a 0,4 puntos hasta 2014.

Hallazgo N. 15. Cumplimiento de Objetivos 1 AEPI y 2 Educación Primaria Básica Universal del Programa EPT.

En el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar (Senegal) se describieron los avances del Programa EPT, así como los desafíos pendientes para después de 2015. Allí se plantearon el “Objetivo 1: Atención y educación de la primera infancia” y el “Objetivo 2: Enseñanza primaria universal”, entre otros, “Colombia se ha planteado como elemento fundamental, la consecución de cada uno de los objetivos para la Educación, próximos a cumplirse en el año 2015”.¹⁴ Así mismo, el objetivo 2 se encuentra incluido dentro de los ODM.

De acuerdo con la información generada por el MEN a partir de los reportes cargados por las distintas ETC, además de la información reportada por entidades como el ICBF para los temas relacionados con primera infancia; se determina que Colombia con corte a la información de cierre de vigencia 2014, no ha alcanzado las metas propuestas en el Programa EPT, de conseguir una educación primaria universal y una AEPI conforme con los criterios establecidos a nivel nacional e internacional. Al respecto, el MEN en su respuesta informa sobre los avances en coberturas brutas tanto para transición, como para primaria: “Si bien las metas de la EPT se relacionan con coberturas netas, es importante señalar que un buen porcentaje de estudiantes ingresan en extraedad, por lo que la cobertura bruta reflejaría esos niños y jóvenes que si bien no se consideran para las coberturas netas, si están siendo atendidos por el sistema educativo colombiano.”

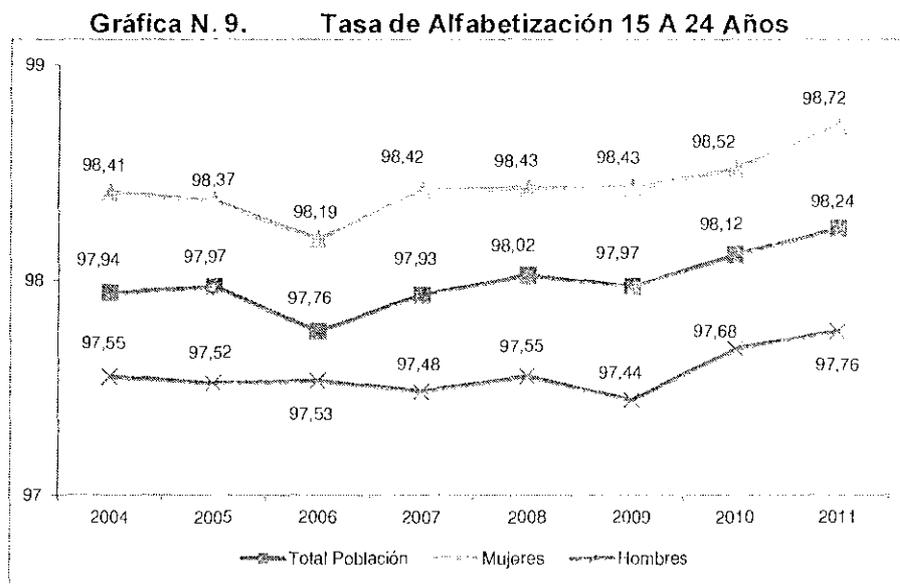
Así mismo, el Ministerio refiere la Estrategia Nacional para la Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a siempre”: “La estrategia, que se ha convertido en una política nacional, trabaja bajo una perspectiva de universalización de la atención integral, de modo que De Cero a Siempre priorizará la población en pobreza extrema y buscará hacer efectivos los derechos a la atención integral de 1.500.000 niños y niñas en situación de vulnerabilidad, enfrentándose así a un gran reto nacional que exige una coordinación interinstitucional para alcanzar una cobertura del 100% de la población entre 0 y 5 años de edad (**de acuerdo con el programa solo 24% de los niños y niñas menores de cinco años recibe atención integral**).” Negrita y subrayado fuera de texto.

¹⁴ In forme de Revisión Nacional de la Educación para Todos (EPT) 2015. Colombia 2014.

Lo anterior es una situación multicausal en que participan factores internos del país, como factores replicados a nivel internacional, generando tendencia a la baja en los distintos indicadores relacionados con las metas de primaria, durante el último decenio. Los hechos plasmados denotan que las acciones realizadas no han sido lo suficientemente efectivas, llevando a que el cumplimiento de estas metas se tenga que aplazar en el tiempo.

5.3.3 Objetivo 3: Aprendizaje de Jóvenes y Adultos

El objetivo se definió así: “*Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa.*”. Del análisis del indicador “*Tasas de alfabetización de jóvenes (15-24 años), por sexo*” y tomando las tasas publicadas por la UNESCO¹⁵, no se ha visto un aumento significativo pues pasa de 97,99 a 98,24, de 2004 a 2011; no obstante, que no se refleja impacto negativo por el crecimiento de la población. Para el caso de las mujeres la tasa aumentó en 0,31 puntos mientras que para los hombres en 0,21 puntos:

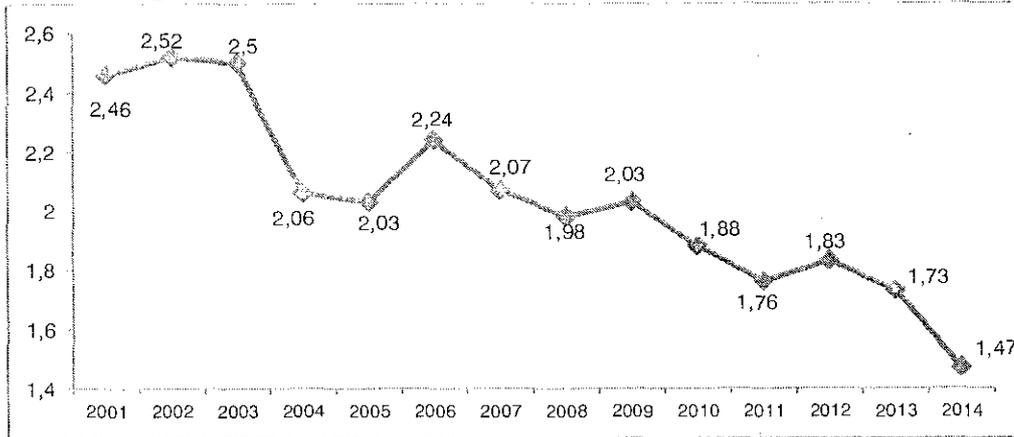


Fuente: Formulario B3 DANE y MEN. Gráfica elaborada por la CGR

Es así, que para el período 2001 – 2014 la tasa de alfabetización presenta una tendencia a la baja al pasar de 2,46 en 2001 a 1,47 en 2014; estableciéndose algunos picos importantes, principalmente en 2006 donde se incrementó en 0,21 puntos:

¹⁵ <http://data.uis.UNESCO.org/>

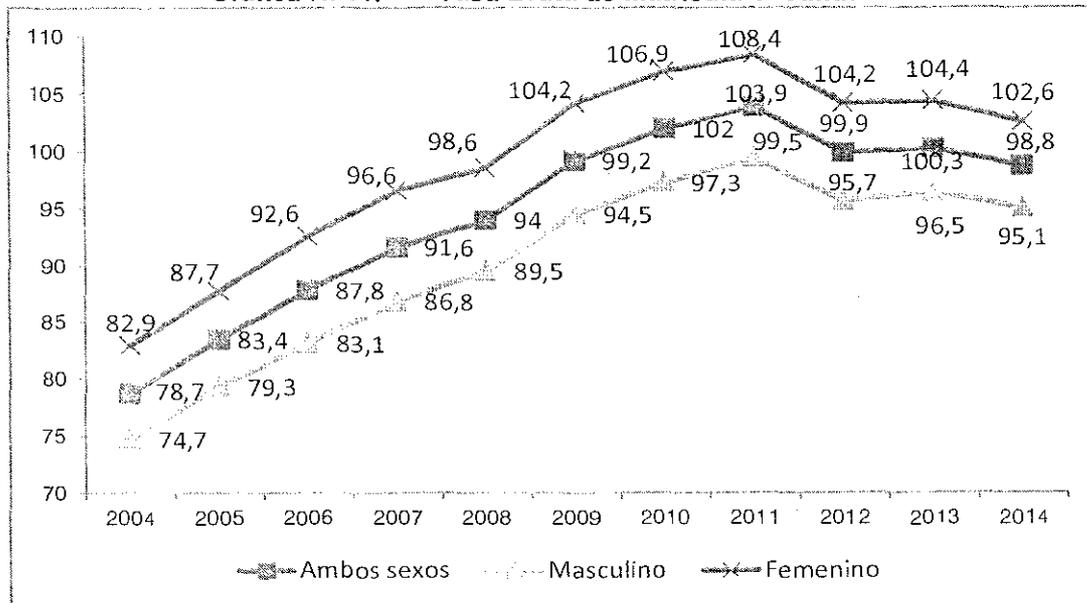
Gráfica N. 10. Tasa de Analfabetismo de 15 A 24 Años



Fuente: DANE y MEN. Gráfica elaborada por la CGR

Lo anterior, se complementa con el comportamiento de la tasa bruta de matrícula en secundaria, que pasa de 78,7 en 2004 a 98,8 en 2014, describiendo una cobertura cercana al 100% en 2014:

Gráfica N. 11. Tasa Bruta de Matrícula Secundaria



Fuente: Información suministrada por el MEN. Gráfica elaborada por la CGR

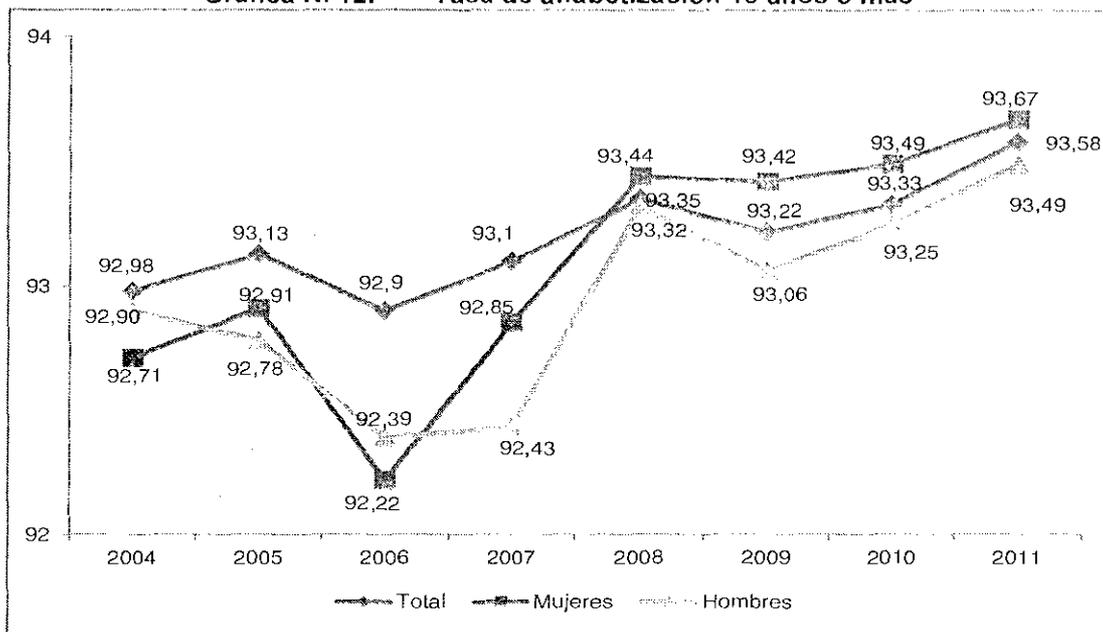
5.3.4 Objetivo 3: Alfabetización de Jóvenes y Adultos

Este objetivo definió: “Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente”. Para el caso de Colombia,

en 2001 la tasa de analfabetismo fue de 7,38%, por lo que la meta sería llegar a una tasa de analfabetismo en 2015 de 3,69%.

Es así, que del análisis del indicador “Tasa de alfabetización de adultos (15 años y más, por sexo)”, para cumplir la meta señalada, Colombia debe llegar a una tasa del 96,31%. Tomando las cifras publicadas por la UNESCO¹⁶, no se evidencia avance significativo, al pasar de 92,95 a 93,58, de 2004 a 2011; no obstante, que no se refleja un impacto negativo por el crecimiento de la población. Para el caso de las mujeres la tasa presentó un aumento más significativo que en los hombres, de 0,96 puntos frente a 0,59 puntos:

Gráfica N. 12. Tasa de alfabetización 15 años o más



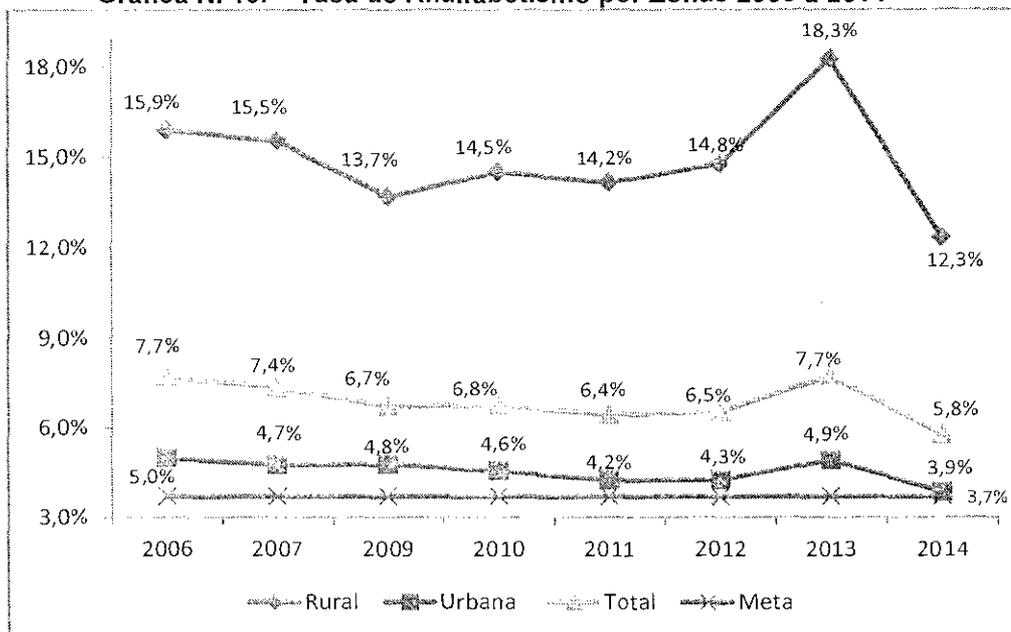
Fuente: Formulario B3 DANE y MEN. Gráfica elaborada por la CGR

Hallazgo N. 16. Cumplimiento del Objetivo 4 del Programa EPT

Para el cumplimiento del objetivo 4 del Programa EPT, Colombia debía alcanzar en 2015 una tasa de analfabetismo de 3,69%. El Plan Decenal de Educación 2006–2016 establece como meta en analfabetismo, erradicarlo totalmente en zonas urbanas y reducirlo al 2% en las rurales. La meta para el 2018 en el Plan Nacional de Desarrollo vigente es una tasa de analfabetismo del 3,8%. Las metas nacionales se encuentran por encima del compromiso adquirido en Dakar. Ver gráfica.

¹⁶ <http://data.uis.UNESCO.org/>

Gráfica N. 13. Tasa de Analfabetismo por Zonas 2006 a 2014



Fuente: Formulario B3 MEN DANE. Gráfica elaborada por la CGR.

De acuerdo con la tendencia se concluye incumplimiento de las metas establecidas para el objetivo 4 del Programa EPT, del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Decenal de Educación, en atención a que de 2001 a 2015 tan sólo ha disminuido 1,57 puntos llegando a una tasa de 5,75%; lo cual se agudiza cuando se observa el comportamiento discriminado por zonas urbana y rural, donde esta última presenta un indicador por encima de la tasa consolidada para Colombia, reflejándose una importante brecha entre los resultados por zonas.

En su respuesta el MEN hace referencia al carácter indicativo del Plan Decenal de Educación; sin embargo, tal y como se establece dentro del alcance del mismo, como referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas, por ser un plan oficial debidamente adoptado por el MEN, es un elemento de planeación que permite medir el cumplimiento de las metas que a largo plazo se ha establecido el país en política del sector educación.

En cuanto a los compromisos con la UNESCO, informa el MEN que esta clase de iniciativas son adoptadas por los países de manera no vinculante; sin embargo, aunque no constituyen normas de forzoso cumplimiento, son directrices que determinan el direccionamiento estratégico del sector educación en Colombia.

Es así, como en el Informe de Revisión Nacional del Programa EPT 2015, Colombia se ha planteado como elemento fundamental la consecución de cada uno de los objetivos para la Educación, próximos a cumplirse en el año 2015. Así mismo, las diferentes políticas, proyectos y programas que ha adelantado el país bajo el marco

institucional y programático expuesto han estado en sintonía con los objetivos planteados en Dakar. Finalmente, los diferentes instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales de Educación, han incorporado dentro de sus acciones, programas y proyectos tendientes a cumplir estos objetivos.

Estas situaciones se presentan por debilidades en el seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en los planes de desarrollo así como en las estrategias implementadas para tal fin, conllevando a que Colombia incumpla con sus compromisos internacionales y con los planes nacionales de ejecución de política en materia de educación para adultos, persistiendo las desigualdades al comparar las condiciones en la zona rural y urbana.

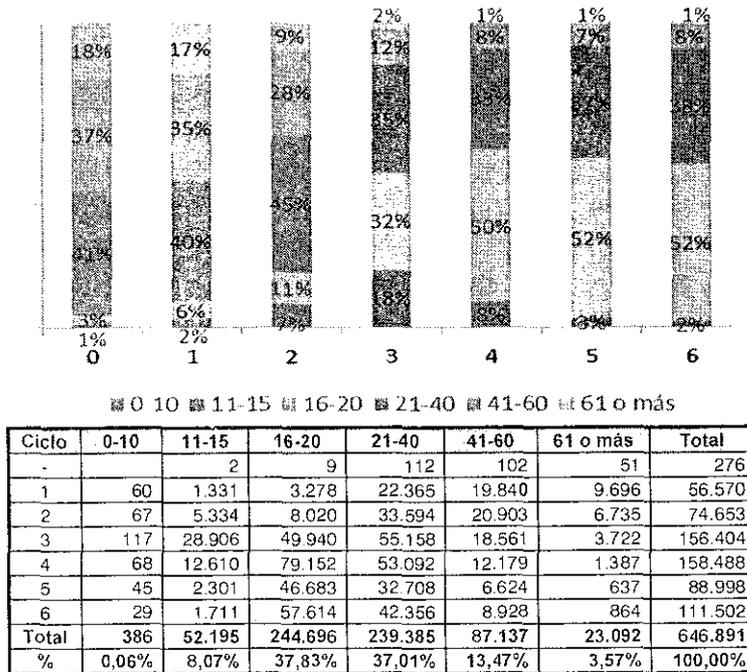
Hallazgo N. 17. Educación formal vs. Educación para adultos

La Constitución Política de Colombia en su artículo 67, define la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, siendo obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. El Decreto 3011 de 1997 establece en su artículo 16, que *"...podrán ingresar a la educación básica formal de adultos ofrecida en CLEI, las personas con edades de trece (13) años o más, que no han ingresado a ningún grado del ciclo de educación básica primaria o hayan cursado como máximo los tres primeros grados; y las personas con edades de quince (15) años o más, que hayan finalizado el ciclo de educación básica primaria y demuestren que han estado por fuera del servicio público educativo formal, dos (2) años o más."* De acuerdo con la clasificación CINE adaptada para Colombia, CINE 2 y 3 corresponde a secundaria y media para niños en edades entre los 11 y 16 años.

La UNESCO define educación de adultos como: *"procesos organizados de educación, sea cual sea el contenido, el nivel o el método, sean formales o no formales, ya sea que prolonguen o reemplacen la educación inicial dispensada en las escuelas y universidades, y en forma de aprendizaje profesional, gracias a las cuales las personas consideradas como adultos por la sociedad a la que pertenecen, desarrollan sus aptitudes, enriquecen sus conocimientos, mejoran sus competencias técnicas o profesionales o les dan una nueva orientación, y hacen evolucionar sus actitudes o su comportamiento en la doble perspectiva de un enriquecimiento integral del hombre y una participación en un desarrollo socioeconómico y cultural equilibrado e independiente."*¹⁷ Sin embargo, se evidenció que la matrícula en educación para adultos se centra principalmente en jóvenes entre 15 y 19 años: 17 años (10,34%), 18 años (8,85%), 16 años (8,46%), 19 años (6,01%) y 15 años (5,27%), como se describe en la siguiente gráfica:

¹⁷ http://www.UNESCO.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UII/confintea/pdf/GRALE/grale_sp.pdf

Gráfica N. 14. Estudiantes registrados en Educación para adultos 2014



Fuente: Matrícula consolidada MEN. Gráfica elaborada por la CGR

Nótese que la mayor participación de jóvenes se centra en los ciclos 4, 5 y 6, que corresponden a básica secundaria y media. De acuerdo con los resultados de este análisis y la evidencia recaudada en las ETC visitadas, este fenómeno se explica en parte, por cuanto los jóvenes en edad escolar normal están prefiriendo participar en esta modalidad por la rapidez con la que finalizan sus estudios.

Esta situación se presenta por debilidades en los parámetros para acceder a la educación para adultos, afectando la calidad de la educación recibida por los jóvenes en atención a que la intensidad y orientación de los CLEI es diferente a la educación formal, toda vez que su objetivo primordial es mejorar las condiciones de vida de las personas que, por algún motivo, no han tenido acceso al sistema educativo. De lo anterior se desprende que los resultados a los que se enfoca la educación para adultos, no estén cumpliendo su cometido de estar orientada a aquellas personas que no hayan podido ser beneficiarios de la educación formal.

Hallazgo N. 18. Deserción y Continuidad en CLEI

El artículo 50 de la Ley 115 de 1994 establece que "...la educación de adultos es aquella que se ofrece a las personas en edad relativamente mayor a la aceptada regularmente en la educación por niveles y grados del servicio público educativo, que deseen suplir y completar su formación, o validar sus estudios. El Estado facilitará las condiciones y promoverá especialmente la educación a distancia y semipresencial para los adultos."

Los objetivos 3 y 4 del Programa EPT señalan: “*Velar porque las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa... Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.*”

Resultado de las visitas a ETC e IE seleccionadas y revisión de la matrícula consolidada suministrada por el MEN, se estableció que existe una alta tasa de deserción en los programas de educación para adultos, evidenciada en las siguientes situaciones:

- Al verificar el estado definitivo de los estudiantes registrados en CLEI sector oficial, se determinó que el 9,63% de los matriculados se retiran de los ciclos durante su desarrollo, es decir que de un total de 642.398 estudiantes¹⁸, 62.313 no terminaron el ciclo respectivo, presentándose la más alta deserción en los ciclos 5 (15,36%), 3 (12,44%) y 2 (8,07%), siendo mayor en hombres que en mujeres.

Cuadro N. 15. Estado definitivo estudiantes CLEI

CLEI	Mujeres	Hombres	Total	%
Ciclo 0 Adultos	160	116	276	100.00%
Ciclo 1 Adultos	34.144	22.426	56.570	
Matriculado	33.138	21.613	54.751	96.78%
Retirado	1.006	813	1.819	3.22%
Ciclo 2 Adultos	44.466	30.187	74.653	
Matriculado	41.057	27.575	68.632	91.93%
Retirado	3.409	2.612	6.021	8.07%
Ciclo 3 Adultos	80.165	76.239	156.404	
Matriculado	71.249	65.698	136.947	87.56%
Retirado	8.916	10.541	19.457	12.44%
Ciclo 4 Adultos	84.348	74.140	158.488	
Matriculado	76.460	65.311	141.771	89.45%
Retirado	7.888	8.829	16.717	10.55%
Ciclo 5 Adultos	49.072	39.926	88.998	
Matriculado	42.123	33.203	75.326	84.64%
Retirado	6.949	6.723	13.672	15.36%
Ciclo 6 Adultos	64.794	46.708	111.502	
Matriculado	59.795	42.587	102.382	91.82%
Retirado	2.500	2.127	4.627	4.15%
(en blanco)	2.499	1.994	4.493	4.03%
Total	357.149	289.742	646.891	
Total Matriculados	323.822	255.987	579.809	89.63%
Total Retirados	30.668	31.645	62.313	9.63%
%	8.59%	10.92%		

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

- En los CLEI dictados en instituciones privadas existe una deserción del 1,86%, de un total de 133.413 estudiantes, 2.477 no terminan el ciclo respectivo.

¹⁸ No se toman los 4.493 registros sin información correspondientes al ciclo 6

Cuadro N. 16. Estado definitivo estudiantes CLEI

CLEI	Mujeres	Hombres	Total	%
Ciclo 1 Adultos	326	438	764	
Matriculado	322	433	755	98,82%
Retirado	4	5	9	1,18%
Ciclo 2 Adultos	786	986	1.772	
Matriculado	767	933	1.700	95,94%
Retirado	19	53	72	4,06%
Ciclo 3 Adultos	7.109	11.526	18.635	
Matriculado	6.912	11.191	18.103	97,15%
Retirado	197	335	532	2,85%
Ciclo 4 Adultos	14.541	21.314	35.855	
Matriculado	14.196	20.822	35.018	97,67%
Retirado	345	492	837	2,33%
Ciclo 5 Adultos	13.036	17.497	30.533	
Matriculado	12.763	17.091	29.854	97,78%
Retirado	273	406	679	2,22%
Ciclo 6 Adultos	20.621	25.233	45.854	
Matriculado	20.491	25.015	45.506	99,24%
Retirado	130	218	348	0,76%
Total	56.419	76.994	133.413	
Total Matriculados	55.451	75.485	130.936	98,14%
Total Retirados	968	1.509	2.477	1,86%
%	1,72%	1,96%		

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

- A nivel territorial las ETC con mayor nivel de deserción son Antioquia, Córdoba y Risaralda en ciclos 3 y 4, así:

Cuadro N. 17. Número de desertores por entidad territorial

ETC / Ciclos	1	2	3	4	5	6	Total	%
Antioquia	157	777	3676	3366	2397	2032	12405	19.91%
Córdoba	44	758	1512	1105	1366	130	4915	7.89%
Risaralda	49	445	1341	1092	685	212	3824	6.14%
Cundinamarca	79	477	1129	1048	921	142	3796	6.09%
Valle del Cauca	261	338	1250	1119	654	151	3773	6.05%
Chocó	284	424	1067	947	538	250	3510	5.63%
Capital Bogotá, D.C.	121	316	1329	1077	615		3458	5.55%
Huila	11	281	1110	879	720	165	3166	5.08%
Total principales ETC	1.006	3.816	12.414	10.633	7.896	3.082	38.847	62.3%

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

- Armenia, Popayán, Bogotá y Amazonas evidencian la mayor tasa de deserción entre las ETC visitadas por la CGR, tomando los registros que en el campo definitivo se presentan como retirados sobre el total de registros por ETC.

Cuadro N. 18. Tasa de deserción en ETC visitadas

ETC / CICLO	1	2	3	4	5	6	Total
Armenia	25,18%	31,05%	30,70%	25,26%	62,10%	3,44%	23,98%
Popayán	20,83%	32,26%	14,99%	11,32%	12,29%	8,62%	12,70%
Bogotá	16,92%	25,50%	26,92%	18,83%	13,70%	9,45%	18,81%
Amazonas	10,00%	12,26%	14,48%	15,11%	13,55%	9,18%	13,19%
Yopal	4,27%	3,70%	12,90%	8,01%	15,69%	2,17%	7,91%
Casanare	2,08%	3,79%	16,70%	14,91%	16,70%	3,79%	11,06%
Cauca		1,00%	4,52%	3,14%	4,33%	2,37%	3,54%
Cúcuta			0,39%			1,96%	0,18%

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

- Para el caso de la IE INEM (Amazonas), se determinó una tasa de deserción del 50% aproximadamente, al comparar la matrícula inicial y final en 2014:

Cuadro N. 19. Tasa de deserción IE INEM Departamento del Amazonas

Ciclo	Mat Inicial (A 30 De Marzo)		Desertores		Trasladados		Mat Final (Aprobados y Reprobados)	
	M	F	M	F	M	F	M	F
1	17	12	8	8	0	0	9	4
2	34	26	25	14	0	0	9	12
3	66	60	38	38	2	1	27	22
4	98	90	61	40	3	1	36	49
5	81	84	36	31	3	4	43	50
6	59	60	19	18	0	1	41	41
Total	355	332	187	149	8	7	165	178
			52,68%	44,88%				

Fuente: Cuadro Estadístico Matrícula 2014. Cuadro elaborado por la CGR

- En los CLEI desarrollados durante la vigencia 2014, 372 de 535.579 estudiantes avanzan en el mismo año al ciclo inmediatamente posterior:

Cuadro N. 20. Estado definitivo estudiantes CLEI

Ciclos	Cantidad total	Cantidad que continuaron	Porcentaje
0 a 1	276	0	0,00%
1 a 2	56.570	62	0,11%
2 a 3	74.653	62	0,08%
3 a 4	156.404	76	0,05%
4 a 5	158.488	65	0,04%
5 a 6	88.988	107	0,12%
Total	535.379	372	0,07%

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

- De los registros de ciclos 0 y 1 en 2013 se estableció que el 11,10% prosiguieron sus estudios en 2014; de éstos sólo cinco estudiantes fueron promovidos del ciclo 2 al 3 en 2014.

Cuadro N. 21. Continuidad estudiantes CLEI 0 y 1 2013 a 2014

Ciclo 2014	Cantidad	Porcentaje
2	12.421	9,22%
3	2.203	1,64%
4	241	0,18%
5	94	0,07%
Total que continuaron	14.959	11,10%
Total registros 2013	134.738	

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

En 2014 el 26,22% de los estudiantes continuaron cursando ciclos en 2015:

Cuadro N. 22. Estudiantes CLEI 2014 que continuaron en 2015

Ciclos confrontados	Cantidad	Porcentaje	Ciclos confrontados	Cantidad	Porcentaje
1 a 2	5.901	0,97%	1 a 6	89	0,01%
1 a 3	825	0,14%	2 a 3	14.517	2,39%
1 a 4	373	0,06%	2 a 4	745	0,12%
1 a 5	62	0,01%	2 a 5	138	0,02%
Total registros 2015			606.431		
Total que continuaron			159.022 26,22%		

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

Al respecto, llama la atención que existan registros de estudiantes que cursaron en 2013 ciclo 0 o 1, matriculados en 2014 en ciclos 4 y 5, sin que se evidencie registro de haber cursado los ciclos intermedios. Situación similar se presenta en algunos registros de los que continúan cursando CLEI en 2015, al pasar de ciclo 2 y 3 en 2014 a ciclo 6 en 2015.¹⁹

- Para el campo referente a situación académica año anterior (2013) se evidenció que tan sólo el 65,35% aprobó los ciclos cursados, el 16,56% no estudió en la vigencia anterior, el 13,73% no culminó estudios y el 2,91% reprobó.

Cuadro N. 23. Situación académica estudiantes CLEI vigencia anterior

Estado	Mujeres	Hombres	Total	%
Aprobó	233.234	189.577	422.811	65,36%
No Estudió Vigencia Anterior	64.824	42.276	107.100	16,56%
No Culminó Estudios	46.051	42.760	88.811	13,73%
Reprobó	7.537	11.286	18.823	2,91%
Vacías	5.503	3.843	9.346	1,44%
Total	357.149	289.742	646.891	100,00%

Fuente: Matrícula consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

¹⁹ La información se tomó a partir de las bases de la matrícula a nivel nacional, entregadas por el Ministerio de Educación para los años 2013, 2014 y 2015.

- Para 2015, se presenta una tasa de repitencia²⁰ del 7,53%, registros en los que tanto en 2014 como en 2015 están cursando el mismo CLEI:

Cuadro N. 24. Estudiantes CLEI 2014 que cursaron el mismo ciclo en 2015

Ciclos	Cantidad	Porcentaje	Ciclos	Cantidad	Porcentaje
1	2.724	0,45%	4	14.236	2,35%
2	6.710	1,11%	5	4.983	0,82%
3	17.001	2,80%	6	18	0,00%
Total repitencia				45.672	7,53%
Total registros 2015				606.431	

Fuente: Matrícula Consolidada suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR

Las anteriores circunstancias aunadas a que Colombia no tiene definido un indicador de finalización de los programas de alfabetización y/o educación básica continua para jóvenes y adultos, que permita medir los resultados de cobertura y calidad de las metodologías educativas destinadas a educación para adultos (A crecer, CAFAM, Jóvenes en extraedad, entre otras). Al respecto, el Ministerio en su respuesta describe el seguimiento de indicadores generales de terminación de educación media; sin embargo, no se identifica alguno relacionado con educación para adultos. Asimismo, hace una descripción de los modelos relacionados con educación para jóvenes y adultos. Es así que remiten los informes de auditoría y el formato único de estadísticas de contratación del servicio educativo, donde se identifica la cantidad de cupos contratados por el MEN. Lo anterior no desvirtúa lo observado por la CGR, a partir del resultado del análisis de la matrícula.

Estas situaciones se presentan por debilidades en los mecanismos de control y seguimiento a la continuidad en estos procesos, que afectan la coordinación entre el MEN y las ETC a fin de obtener mejores resultados, ya que el MEN atiende los ciclos correspondientes a alfabetización (ciclos 0 y 1) y las ETC los siguientes (ciclos 2 a 6), conllevando a que la tasa de finalización de los programas de educación para adultos no genere los resultados esperados.

5.3.5 Objetivo 5: Equidad de Género

El Objetivo 5 de la EPT - Paridad e igualdad de género- planteó "*Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento.*" Al respecto, Colombia en general no presenta desigualdad de género en perjuicio de las mujeres en ningún nivel educativo.

En general para los años 2000 a 2014 no hay variaciones significativas en el porcentaje de mujeres matriculadas en primaria y secundaria en Colombia, las

²⁰ La repitencia es un indicador de eficiencia escolar, y mide si la inversión por alumno es productiva en términos estadísticos,

oscilaciones en su mayoría no superan un punto porcentual. En preprimaria hasta el 2011 (último año con datos publicados), el porcentaje de mujeres matriculadas no tuvo mayor variación, ubicándose en promedio en 49%. En primaria, los datos hasta el 2014 muestran una tendencia similar a preprimaria, pues en promedio el 48,6% de la matrícula correspondió a mujeres. En secundaria baja, el promedio de mujeres para el período 2000 a 2014 es de 50,7%, con una leve tendencia a la baja en el porcentaje de mujeres matriculadas del 2008 al 2014. En secundaria alta se da la mayor participación de mujeres en la matrícula con un promedio de 53,2% del 2012 al 2014.

En las IE públicas visitadas por la CGR se evidenció que se propicia el respeto por la igualdad de género y no se detectaron diferencias significativas en el número de niños y niñas atendidos. Además, dentro de los documentos institucionales (Proyecto Educativo Institucional, Manual de Convivencia, Planes y programas) se incluye el tema de género. Aunque a nivel consolidado el país no muestra desigualdad, al sectorizar o ver el comportamiento de la matrícula a nivel regional en la vigencia 2014 se observan algunas desigualdades.

Hallazgo N. 19. Equidad de género sector rural y nivel secundaria.

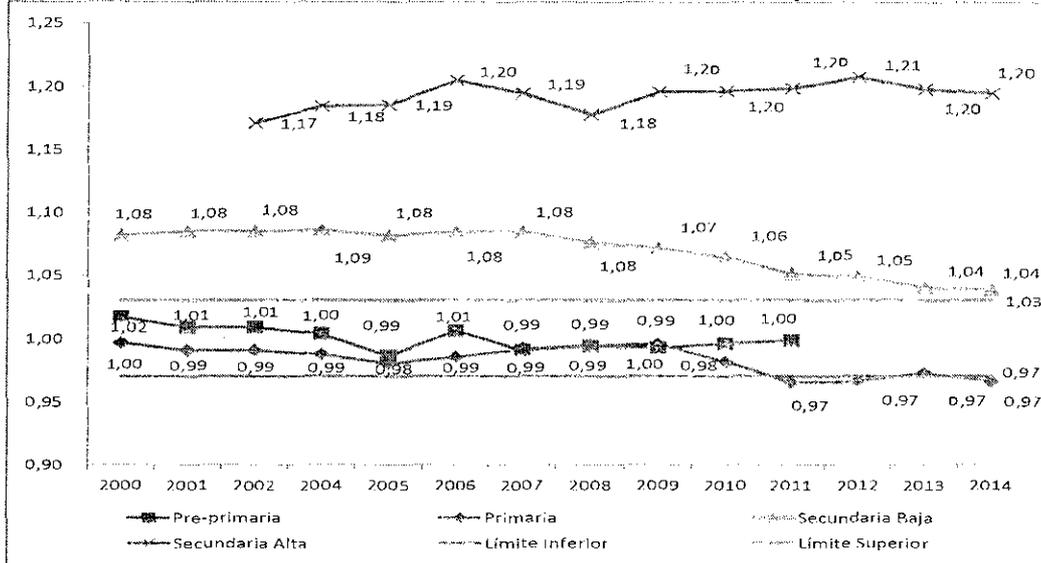
La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 13: *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”* y en el artículo 43: *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación...”* Por su parte, el objetivo 5 del Programa EPT corresponde a paridad e igualdad de género y el Objetivo del Milenio 3 a promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.

De acuerdo con la información de matrícula oficial y no oficial consolidada de la vigencia 2014 suministrada por el MEN y los reportes enviados por esta Entidad a la UNESCO, se estableció lo siguiente:

En el sector rural hay un mayor porcentaje de hombres que de mujeres matriculados y los departamentos donde es más marcada la desigualdad son: Amazonas, Archipiélago de San Andrés y Providencia, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Caquetá, sin que este comportamiento corresponda al porcentaje de hombres y de mujeres en edad escolar, de acuerdo con la proyección de la población en edad escolar publicada por el DANE. Las regiones enunciadas corresponden a zonas de difícil acceso y/o alta dispersión geográfica. Adicionalmente y al margen del cumplimiento de la meta, se observa que en

secundaria, el índice de paridad de género²¹ se ubica por encima de 1,03, lo que de acuerdo con la interpretación planteada por la UNESCO, estaría indicando disparidad en perjuicio de los hombres, la cual es mayor en el segundo ciclo de educación secundaria (CINE 3).

Gráfica N. 15. Índice de paridad de Género en Colombia por nivel educativo



Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfico elaborado por la CGR.

De acuerdo con la respuesta del MEN, las principales causas de este hecho se asocian a que los hogares dan poca importancia a la educación, el trabajo infantil o el ingreso temprano al mercado laboral, las responsabilidades que los hogares ponen a los niños (oficios del hogar), la maternidad y paternidad temprana y el conflicto armado que conduce al desplazamiento o cambio de residencia. Las desigualdades identificadas traen como consecuencia restricciones en el acceso a la educación en iguales condiciones para los dos géneros, limitando sus oportunidades de desarrollo social y económico.

5.3.6 Objetivo 6: Calidad Educativa

Este objetivo establece: "Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas."; la evaluación se centró en dos indicadores: "Número y distribución porcentual de docentes por cualificaciones académicas, por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior) y por

²¹ Según el Manual de indicadores de la educación de la UNESCO, el Índice de Paridad de Género –IPG– es la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el correspondiente al sexo masculino para un indicador dado; mide el avance hacia la paridad entre los géneros en términos de la participación en la educación y/o las oportunidades de aprendizaje abiertas a la mujer relativas a las disponibles al hombre.

sexo” y “Proporción de alumnos por docente (PAD), por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior.”

Cualificación de docentes

El ejercicio de la profesión docente en Colombia está reglamentado por dos estatutos, el Decreto 2777 de 1979 para docentes antiguos públicos y privados y el Decreto 1278 de 2002 para docentes nuevos públicos. El nuevo estatuto “*fue introducido para mejorar la calidad del personal docente por medio de procesos más sólidos de evaluación, y ascensos y remuneraciones basados en el desempeño (más que en la antigüedad.*”²² La inscripción en dicho escalafón habilita al educador para ejercer los cargos de la carrera docente.

En cuanto a los docentes privados a partir del Decreto 1278 de 2002, artículo 68, los establecimientos educativos privados sólo podrán vincular a su planta docente personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, de acuerdo con lo dispuesto por el sistema de inspección, vigilancia y control de la educación y las normas reglamentarias que expida el Gobierno Nacional sobre el funcionamiento de este tipo de instituciones, para garantizar la idoneidad de las mismas y la calidad de la educación ofrecida.

Frente a la distribución de docentes en Colombia, para el 2014 el reporte a la UNESCO fue de 431.667 docentes, 290.201 oficiales (67%) y 141.466 privados (33%).

En lo referente a los docentes certificados²³, la información para Colombia se registra desde el 2007. En preprimaria y primaria, del 2007 al 2012, el 100% de los docentes se reportaron como certificados y en 2013 y 2014 el porcentaje fue del 96% y 97% para preprimaria y del 97,3% y 98,2% para primaria, respectivamente. En secundaria, el porcentaje de docentes certificados aumentó en el período en mención, pasando de 96,4% en 2007 a 99,1% en 2014. En general, estos resultados muestran que un porcentaje significativo de docentes ha recibido formación y adquirido las competencias pedagógicas necesarias para enseñar.

En cuanto a los docentes calificados²⁴ Colombia reportó datos del 2013 y 2014, a partir de los cuales se establece: aumento en la proporción de docentes

²² Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Colombia. OCDE. 2015. Pág. 156.

²³ Según el Manual de Instrucciones -Encuesta de Educación Formal de la UNESCO Encuesta de Educación Formal-, docente certificado es aquel que ha cumplido los requisitos mínimos de formación docente (formación inicial o en servicio) para enseñar en un nivel específico de educación con acuerdo a la política o legislación nacional aplicable.

²⁴ Docente calificado de acuerdo con el Manual de Instrucciones -Encuesta de Educación Formal de la UNESCO Encuesta de Educación Formal-, "es aquel que ha adquirido las certificaciones académicas mínimas necesarias para enseñar en un nivel específico de educación en un país determinado."

calificados y un alto porcentaje de docentes con las certificaciones mínimas para enseñar.

Si bien, se reportan docentes no certificados (con otro título de bachiller - no pedagógico) y no calificados (bachilleres pedagógicos u otros o sin título), esta situación puede corresponder a las excepciones contempladas en los Decretos 804 de 1995 y 2277 de 1979, tales como docentes de grupos étnicos que se exceptúan del requisito del título de licenciado o de normalista y del concurso, o docentes sin título nombrados con anterioridad al nuevo estatuto.

En el objetivo 6 Calidad de la Educación del Programa EPT, los docentes desempeñan una función esencial para la buena calidad de la educación. Respecto a su cantidad y distribución por sexo para Colombia se tiene:

En preprimaria el número de docentes decreció año tras año del 2000 al 2007 y en las siguientes vigencias no hay una tendencia clara que evidencie crecimiento o decrecimiento; sin embargo, frente al año base (2000), el número de docentes de preprimaria se ha reducido pasando de 53.357 reportados en el 2000 a 50.741 en el 2014. En cuanto a las mujeres, hay una participación alta frente al total de docentes ya que en promedio son el 95,4% para el período revisado (2000 al 2014).

En primaria entre el 2000 y 2014 el número de docentes se mantuvo en el rango comprendido entre 178.550 y 189.335, sin una tendencia definida hacia el alza o la baja a lo largo de este período, aun cuando en los últimos tres años (2012 al 2014) se ha reducido el número de docentes. La participación de mujeres es significativa, pues en promedio el 77,4% de los docentes de primaria son mujeres, mientras el 22,6% son hombres. En secundaria media y alta el número de docentes tampoco muestra una tendencia clara, ubicándose entre 164.194 y 200.567 y en promedio el 50,8% son mujeres y el 49,2% hombres.

La reducción en el número de docentes en los últimos años se relaciona con la tendencia demográfica y el comportamiento decreciente de alumnos matriculados y en cuanto a género, la participación de la mujer es preponderante en la docencia en Colombia, especialmente en preescolar y primaria.

Para el 2014 y con relación a la formación de los docentes de educación preescolar, primaria y secundaria, con base en Anexo 3A -SINEB- para el sector oficial, se registra que el 54% son profesionales o licenciados en educación, el 20% tiene postgrado en educación; el 10% postgrado en otras áreas y el 7% son normalistas.

Cuadro N. 25. Formación docentes públicos 2014

Nivel de Enseñanza	Preescolar		Básica Primaria		Básica Secund. y Media		Total	%
	F	M	F	M	F	M		
GÉNERO								
Sin título	154	23	387	544	95	141	1.344	0%
Bachiller Pedagógico	191	32	2.898	2.124	294	445	5.984	2%
Otro Bachiller	50	6	252	302	93	106	809	0%
Normalista Superior	764	86	12.143	5.715	621	599	19.928	7%
Técnico o Tecnólogo en Educación	38	0	57	18	12	24	149	0%
Técnico o Tecnólogo en Otras áreas	72	2	101	63	59	151	448	0%
Profesional o Licenciado en Educación	10.558	304	55.520	16.489	39.141	34.139	156.151	54%
Profesional en Otras Áreas	357	20	2.826	1.075	5.678	8.205	18.161	6%
Post-grado en Educación	3.752	73	21.825	4.831	16.551	11.499	58.531	20%
Post-grado en Otras Áreas	1.875	33	9.749	1.995	8.349	6.695	28.696	10%
Total	17.811	579	105.758	33.156	70.893	62.004	290.201	100%

Fuente: Datos del Anexo 3A del SINEB suministrado por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR.

Mientras en el sector privado (con base en el Formulario C 600 del DANE), el 54% de los docentes son profesionales pedagógicos, seguido de técnico o tecnológico pedagógico (12%), normalista superior (11%) y otros profesionales (8%).

Cuadro N. 26. Formación docentes privados 2013

Último nivel educativo alcanzado por el docente	Nivel				Total	%
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Media		
Primaria						
Bachillerato Pedagógico	1.383	2.236	467	143	4.229	3%
Otro Bachillerato	1.292	1.824	1.015	359	4.490	3%
Normalista Superior	5.013	8.727	1.125	256	15.121	11%
Técnico O Tecnológico Pedagógico	7.664	5.155	2.913	1.195	16.927	12%
Técnico O Tecnológico Otro	850	1.381	1.755	718	4.704	3%
Profesional Pedagógico	13.957	24.223	24.487	13.355	76.022	54%
Profesional Otro	1.108	2.435	4.606	3.140	11.289	8%
Postgrado Pedagógico	832	1.768	2.169	2.134	6.903	5%
Postgrado Otro	106	171	357	361	995	1%
Maestría	1	22	23	26	72	0%
Doctorado	-	0	0	4	4	0%
Otro	145	186	217	162	710	1%
TOTAL	1.440	8.935	19.493	12.481		
	30.911	39.193	19.641	9.372		
Total	32.351	48.128	39.134	21.853	141.466	100%

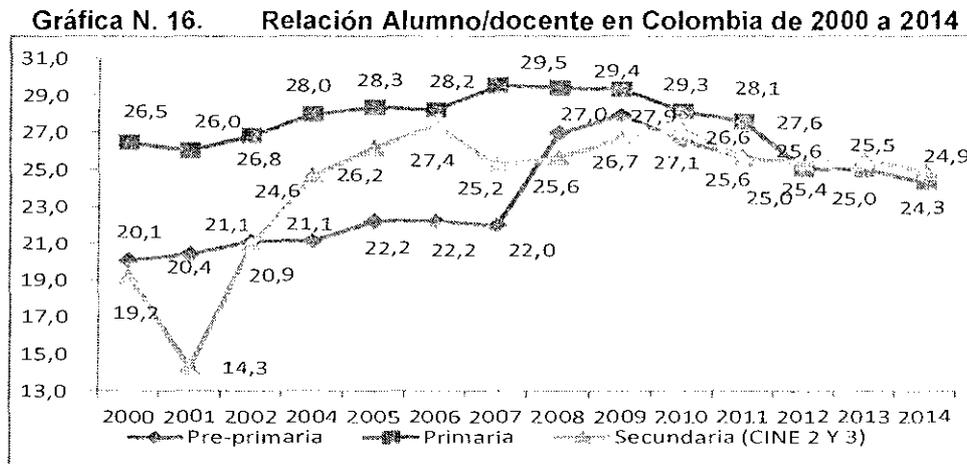
Fuente: Información MEN con base en Formulario C600 del DANE. Cuadro elaborado por la CGR

Esto indica que el 91% de docentes públicos tiene formación pedagógica, mientras en los privados el 87%; el 30% de los docentes públicos alcanza estudios de postgrado, en tanto que el 6% de los privados lo tiene. En el sector privado el 29% de los docentes tiene un nivel educativo inferior al profesional, mientras en el sector público esta condición corresponde al 10% de los docentes.

El avance en la formación del personal docente en Colombia del 2010 al 2013, se detalla en el Anexo 6.2. "Evolución en el nivel educativo de los docentes en Colombia 2010-2013", donde se resalta en términos generales la composición de la planta docente, la disminución en el número de docentes sin título, bachilleres pedagógicos y tecnólogos y profesionales en áreas diferentes a la docencia. Así mismo, se ha incrementado el número de docentes profesionales o licenciados en educación, que son los más representativos en todos los niveles educativos. En cuanto a los docentes con mayor nivel educativo alcanzado (postgrado), la mayoría se ubican en secundaria y media.

Relación alumno/docente

Frente al indicador "Proporción de alumnos por docente (PAD), por nivel de educación (preescolar, educación primaria, educación secundaria inferior y superior)"²⁵, para Colombia en preprimaria el indicador presentó crecimiento moderado del 2000 al 2006; posteriormente, el mayor crecimiento fue del 2007 al 2008 y tuvo un descenso moderado del 2009 al 2011. En primaria la relación alumno docente presentó leve crecimiento del 2000 al 2008 y posteriormente decreció. En secundaria (inferior y superior) hasta el 2010 no se observa una tendencia clara al decrecimiento del indicador, pero a partir de este año si tiende a decrecer. Ver Gráfica.



Fuente: Información UNESCO con base en cifras del MEN. Gráfica elaborada por la CGR.

Hallazgo N. 20. Relación alumno / docente en Colombia

De acuerdo con la interpretación del indicador número de alumnos por docente, establecida en el Manual de indicadores de la educación de la UNESCO, "Un

²⁵ De acuerdo con el Manual de indicadores de la educación de la UNESCO, el indicador número de alumnos por docente relaciona el número de alumnos promedio por docente en un nivel de educación dado y en un año escolar dado, con base en el número bruto de estudiantes y docentes.

elevado número de alumnos por docente sugiere que cada maestro debe responsabilizarse por un alto número de alumnos. En otras palabras, mientras más alto sea el número de alumnos por docente, más baja será la posibilidad de que los alumnos puedan tener acceso a sus maestros. En general, se asume que un bajo número de alumnos por docente significa contar con aulas más reducidas que le permiten al maestro prestar mayor atención a alumnos en forma individual, lo que, en el largo plazo, podría redundar en estudiantes con mejor desempeño."

Aunque en Colombia los planes de educación no han definido una meta frente al indicador número de alumnos por docente, a nivel normativo los criterios técnicos establecidos en el Decreto 3020 de 2002 definen la relación promedio alumno/docente a nivel urbano de 32 y rural de 22, con los siguientes parámetros:

Cuadro N. 27. Relación promedio alumno /docente

Parámetros	Relación A/D	
	Urbano	Rural
Preescolar	25	20
Primaria	35	25
Secundaria y media académica	30	20
Media técnica	24	16

Fuente: Información MEN –<https://www.mineducacion.gov.co/121/article-214905.html>

A partir de la información reportada por el MEN a la UNESCO de las vigencias 2001 al 2014, se estableció que la relación alumno/docente en Colombia para preescolar se ubicó en 26,9 en el 2008; 27,9 en 2009; 26,5 en 2010 y 25,6 en 2011, por encima del promedio establecido en el Decreto 3020 de 2002, de 25 alumnos por docente en el sector urbano y 20 en el rural.

De otro lado, en algunas IE públicas visitadas por la CGR, la relación alumno docente para el 2014 se ubicó por encima del promedio establecido en los criterios técnicos del Decreto 3020 de 2002, así:

- INEM (Leticia): alumnos de media 38.89.
- IE Colegio Liceo Nacional Agustín Nieto Caballero (Bogotá): entre 35 y 40 alumnos en promedio.
- IED Liceo Femenino Mercedes Nariño (Bogotá): 38 alumnos en promedio.
- Escuela Normal Superior de Quindío (Armenia): 40 alumnos en promedio.
- IE Rufino José Cuervo Sur (Armenia): 40 alumnos en promedio.
- IE Carlos Ramírez París (Cúcuta): Preescolar 33.2; primaria 43.3; básica secundaria 32.8.
- Colegio Integrado Juan Atalaya (Cúcuta): primaria 35, bachillerato 42 y preescolar 35.
- IE Nuestra Señora del Perpetuo Socorro (Cauca): secundaria 30-43
- IE San Agustín (Cauca): secundaria 36 y media 32.

A partir de lo señalado en la respuesta de la Entidad, las políticas de calidad de la educación en Colombia no se enfocan en la relación alumno/docente; para el MEN la cualificación de los docentes tiene mayor impacto que los tamaños de los grupos de cada docente.

El comportamiento observado incide en el desempeño de los estudiantes y en la calidad de la educación, pues a mayor número de alumnos por docente se reduce la posibilidad de que los alumnos puedan tener acceso a sus maestros y se afecta la atención a los alumnos en forma individual. Al respecto, de acuerdo con la Revisión de políticas nacionales de educación,²⁶ el rendimiento académico de los estudiantes colombianos presenta un atraso de unos tres años comparado con el rendimiento promedio de los estudiantes de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE-.

Hallazgo N. 21. Relación alumno/docente en sectores público y privado

En el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar (Senegal) se describieron los avances del Programa EPT, así como los desafíos pendientes para después de 2015. Allí se plantearon compromisos en torno a la equidad y al mejoramiento de la calidad de la educación. Frente al indicador número de alumnos por docente, el Manual de indicadores de la educación de la UNESCO, señala que *"...mientras más alto sea el número de alumnos por docente, más baja será la posibilidad de que los alumnos puedan tener acceso a sus maestros. En general, se asume que un bajo número de alumnos por docente significa contar con aulas más reducidas que le permiten al maestro prestar mayor atención a alumnos en forma individual, lo que, en el largo plazo, podría redundar en estudiantes con mejor desempeño."*

A partir de la información reportada por el MEN a la UNESCO, se realizó comparación de la relación alumno/docente entre los sectores público y privado para los años 2011 a 2014, sin considerar el nivel de enseñanza preprimaria porque no se reporta esta información para todos los años, observando desigualdad en el sector público frente al privado, como se detalla en el siguiente cuadro. Cabe señalar que los colegios privados en Colombia se ubican principalmente en la zona urbana y *"Los estudiantes en los colegios privados también suelen tener un origen socioeconómico más elevado, a pesar de que algunos colegios privados de bajo costo están dirigidos a los grupos menos favorecidos."*²⁷

²⁶ Revisión de políticas nacionales de educación - La educación en Colombia. OCDE 2015, pág. 164.

²⁷ Ídem. Pág. 148

Cuadro N. 28. Relación alumno/docente sector público y privado. Colombia 2011-2014

Año	Nivel educativo	Sector público	Sector privado
2011	Primaria	30,58	19,26
	Secundaria baja	30,09	17,81
	Secundaria alta	27,48	15,64
	TOTAL	27,78	14,13
2012	Primaria	27,33	18,35
	Secundaria baja	30,85	17,04
	Secundaria alta	27,37	14,00
	TOTAL	26,31	13,23
2013	Primaria	27,44	17,85
	Secundaria baja	30,62	17,20
	Secundaria alta	26,85	16,10
	TOTAL	26,72	13,39
2014	Primaria	26,60	17,61
	Secundaria baja	30,01	16,74
	Secundaria alta	26,38	14,83
	TOTAL	25,99	12,91

Fuente: Información suministrada por el MEN. Cuadro elaborado por la CGR.

A partir de lo señalado en la respuesta de la Entidad, las políticas de calidad de la educación en Colombia no se enfocan en la relación alumno/docente. Para el MEN la cualificación de los docentes tiene mayor impacto que los tamaños de los grupos de cada docente.

Dentro de las causas de la situación observada se identifican las limitaciones presupuestales del sector público así como las condiciones de infraestructura deficientes que conllevan a problemas de hacinamiento en aulas en algunas instituciones educativas y espacios insuficientes o inadecuados.

Un mayor número de alumnos por docente incide en la calidad del proceso de enseñanza y frente a éste último aspecto, en Colombia se presentan bajos resultados en las pruebas que miden la calidad de la educación. Además, de acuerdo con la Revisión de políticas nacionales de educación²⁸ existe una marcada diferencia en el rendimiento académico entre los estudiantes de educación pública y privada.

²⁸ Ídem. Pág. 164.

6. ANEXOS

6.1 MATRIZ DE HALLAZGOS CGR

Nº	HALLAZGOS	A	D	F	IP
CUESTIÓN UNO					
1	Hallazgo N. 1. Cumplimiento Código de Buenas Prácticas Estadísticas	X			
2	Hallazgo N. 2. Fechas de corte de matrícula de los diferentes reportes.	X			
CUESTIÓN DOS					
3	Hallazgo N. 3. Información de Atención a Primera Infancia por parte de entidades territoriales, entidades privadas y cajas de compensación	X			
4	Hallazgo N. 4. Inexactitud de reportes AEPI.	X			
5	Hallazgo N. 5. Coherencia de Información reportada en Formularios UNESCO Meta 1 AEPI y Meta 2 Educación Primaria Básica Universal del programa EPT.	X			
6	Hallazgo N. 6. Reporte y publicación de información de Preprimaria – Preescolar.	X			
7	Hallazgo N. 7. Información Educación para Adultos en SIMAT	X			
8	Hallazgo N. 8. Focalización y Subregistro en programas de educación para adultos	X			
9	Hallazgo N. 9. Consistencia de datos reportados a la UNESCO	X			
10	Hallazgo N. 10. Información docentes privados – SINEB	X			
11	Hallazgo N. 11. Información sobre docentes contratados	X			
12	Hallazgo N. 12. Calidad de la información en SIMAT	X			
13	Hallazgo N. 13. Cruces de bases de datos	X			
14	Hallazgo N. 14. Uso del SIMAT a nivel regional	X			
CUESTIÓN TRES					
15	Hallazgo N. 15. Cumplimiento de Objetivos 1 AEPI y 2 Educación Primaria Básica Universal del Programa EPT.	X			
16	Hallazgo N. 16. Cumplimiento del Objetivo 4 del Programa EPT	X			
17	Hallazgo N. 17. Educación formal vs. Educación para adultos	X			
18	Hallazgo N. 18. Deserción y Continuidad en CLEI	X			
19	Hallazgo N. 19. Equidad de género sector rural y nivel secundaria.	X			
20	Hallazgo N. 20. Relación alumno docente en Colombia	X			
21	Hallazgo N. 21. Relación alumno/docente en sectores público y privado	X			

6.2 EVOLUCIÓN EN EL NIVEL EDUCATIVO DE LOS DOCENTES EN COLOMBIA -2010-2013

AÑO	NIVEL EDUCAC.	0 Sin título	1 Bachill. Pedagóg.	2 Normal superior	3 Otro Bachiller	4 Técnico/ Tecnólogo Educac.	5 Técnico/Tec no logico Otras áreas	6 Prof o Licen. Educac.	7 Profes otras áreas	8 Postgrado Educación	9 Post- grado Otras Areas	%	Total
2010	Preesc.	252	2.543	1.347	264	161	177	7.894	688	1.237	1.111	8%	15.874
	Primaria	1.918	26.825	17.473	8.541	289	839	57.814	7.256	7.526	8.271	6%	136.752
	Básica Secund. y Media	2.980	17.971	5.905	1.350	137	798	63.107	13.674	10.900	9.960	9%	126.782
	Total	5.150	47.339	24.725	10.165	587	1.614	128.815	21.818	19.663	19.342	7%	279.406
2011	Preesc.	315	2.080	833	333	35	122	8.533	835	933	1.347	6%	15.366
	Básica Primaria	4.194	23.505	12.246	10.737	62	473	62.032	7.543	5.569	10.115	4%	136.496
	Básica Secund. y Media	2.484	14.564	3.429	1.360	37	414	67.975	16.462	7.690	11.480	6%	125.895
	Total	6.993	40.149	16.506	12.430	134	1.009	138.540	24.640	14.212	22.942	5%	277.757
2012	Preesc.	731	373	716	63	10	84	9.638	700	4.587	650	4%	17.562
	Primaria	3.674	6.541	16.681	1.144	21	196	71.303	6.015	34.230	3.791	24%	143.598
	Básica Secund. y Media	3.356	2.131	1.376	316	9	227	69.707	16.005	36.645	5.616	27%	135.388
	Total	7.761	9.045	18.773	1.523	40	509	150.648	22.720	75.462	10.057	25%	296.538
2013	Preesc.	425	407	830	79	69	66	10.518	396	4.310	678	4%	17.778
	Primaria	2.150	6.734	18.251	856	148	154	75.042	4.392	31.985	4.318	22%	144.032
	Básica Secund. y Media	1.647	1.577	1.250	282	56	284	78.235	14.626	35.457	6.076	25%	139.490
	Total	4.222	6.718	20.331	1.219	273	504	163.795	19.414	71.752	11.072	24%	301.300

Fuente: Información Ministerio de Educación Nacional

6.3 CUESTIONARIO EVALUACIÓN BUENAS PRÁCTICAS ESTADÍSTICAS

(Ver archivo 6.3 Formulario Consolidación AE indicadores en 40 folios)

6.4 MATRIZ DE HALLAZGOS OLACEFS

(Ver archivo 6.4 Matriz de hallazgos AE Indicadores Colombia en 31 folios)