

Gestión local y mejora educativa: gestión docente más allá del aula en Colombia

Manuel Alcaíno
Marcela Bautista
Analía Jaimovich
Carolina Méndez
Marcela Ortiz

División de Educación

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02384

Gestión local y mejora educativa: gestión docente más allá del aula en Colombia

Manuel Alcaíno
Marcela Bautista
Analía Jaimovich
Carolina Méndez
Marcela Ortiz

Diciembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Gestión local y mejora educativa: gestión docente más allá del aula en Colombia /
Manuel Alcaíno, Marcela Bautista, Analía Jaimovich, Carolina Méndez, Marcela Ortiz.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2384)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Teachers-Recruiting-Colombia. 2. Teachers-Selection and appointment-Colombia.
3. Education and state-Colombia. 4. School management and organization-Colombia.
I. Alcaíno, Manuel. II. Bautista, Marcela. III. Jaimovich, Analía. IV. Méndez, Carolina.
V. Ortiz, Marcela. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VII.
Series.

IDB-TN-2384

Códigos JEL: I20, I21, I28

Palabras clave: Colombia, educación, descentralización, gestión docente, municipios

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Gestión local y mejora educativa: gestión docente más allá del aula en Colombia

Manuel Alcaíno, Marcela Bautista, Analía Jaimovich, Carolina Méndez y Marcela Ortiz

Resumen

En Colombia, el nivel nacional —Ministerio de Educación— tiene un alto grado de atribuciones sobre la selección y el ingreso de docentes y directivos docentes que laboran en las escuelas a lo largo del país. Las Secretarías de Educación Certificadas cumplen el rol de administrador de esta planta docente y están sujetas a la asignación que se realice según la población escolar atendida. En general, esta asignación es insuficiente para consolidar los equipos docentes que requieren las escuelas, no solo para desarrollar las actividades de aula sino también para llevar a cabo otros procesos que inciden en una adecuada gestión educativa, como la orientación a estudiantes y la coordinación de las actividades escolares. El presente estudio resalta el rol de la Secretaría de Educación de Boyacá para impulsar una práctica de conversión de cargos docentes, que le permite potenciar sus equipos de trabajo en las escuelas en un contexto de constante disminución de matrícula. También se presentan los desafíos y oportunidades de mejora que tienen las políticas docentes en Colombia para garantizar mayores niveles de equidad y calidad en su sistema educativo.

Palabras clave: Colombia, educación, descentralización, gestión docente, municipios.

Contenido

Acrónimos	3
Introducción	4
La estructura del Estado colombiano y su sistema educativo	6
Secretaría de Educación de Boyacá (SEB)	9
Contexto general	9
Contexto educativo	11
Fortaleciendo los equipos docentes a través de la conversión de cargos en la SEB	13
La gestión del personal docente y directivo en Colombia	13
La conversión de cargos docentes en la SEB	17
Consecuencias del fortalecimiento de equipos directivos	23
La gestión de personal docente como un factor de calidad educativa en la SEB	25
Conclusión	28
Referencias bibliográficas	30
Anexo 1. Actores participantes en el estudio	34
Anexo 2. Relaciones técnicas para establecer el parámetro docente establecido por el MEN para todas las IE de preescolar, básica y de media de todas las SEC del país	35

Acrónimos

- BID - Banco Interamericano de Desarrollo
- ETC – Entidad(es) territorial(es) certificada(s)
- ETDH - Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano
- IE – Institucione(s) educativa(s) de preescolar, básica y media.
- ISCE - Índice Sintético de Calidad Educativa
- MEN - Ministerio de Educación Nacional
- PAE - Plan de Alimentación Escolar
- PDET - Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- SEB - Secretaría de Educación de Boyacá
- SEC – Secretaría(s) de Educación Certificada(s)
- SGP - Sistema General de Participaciones
- TIC - Tecnologías de la Información y la Comunicación

Introducción

El presente estudio se enmarca en la cooperación técnica regional “Arquitectura institucional para la mejora educativa” (RG-T2570), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es apoyar reformas institucionales en los sistemas educativos de la región, mediante el análisis de experiencias innovadoras que tienen lugar en las unidades locales de gestión de cuatro países: Chile, Brasil, Colombia y Perú. En cada caso se analiza la arquitectura del sector educativo, sumado a los arreglos institucionales que tienen lugar para que dichas iniciativas se desarrollen, tomando como referencia las dimensiones de gestión que forman parte del marco teórico de esta cooperación, a saber: (1) gobernanza; (2) gestión de oferta; (3) gestión financiera; (4) gestión curricular; (5) gestión pedagógica; (6) gestión de información; (7) gestión de personas; (8) gestión de infraestructura; y (9) sistemas de evaluación. Se busca, así, producir conocimiento que pueda apoyar a los formuladores de políticas en el proceso de cambio institucional para mejorar la calidad de sus sistemas educativos, tanto en las fases de diseño como de implementación, proporcionando ejemplos reales del funcionamiento de una variedad de acuerdos institucionales bajo diferentes conjuntos de restricciones.

En América Latina la gestión del personal docente en los sistemas educativos es una de las dimensiones de gestión con mayores desafíos para los países, dado el alto nivel de incidencia que tienen los maestros en la calidad educativa (Bertoni, Elacqua, Méndez, Montava, Munevar, Westh Olsen & Roman, 2020; Chetty, Friedman & Rockoff, 2014) y, al mismo tiempo, la alta restricción de recursos financieros con los que cuentan las unidades de gestión local para configurar equipos docentes robustos y especializados en las escuelas, que tengan además un adecuado desarrollo profesional para que puedan liderar los actuales desafíos del área.

Teniendo en cuenta esto, las políticas y programas educativos se han enfocado en mejorar los mecanismos de selección e inserción a la docencia (Bertoni et al., 2020), la creación de estímulos para su retención, la evaluación docente (Cruz-Aguayo, Hincapié y Rodríguez, 2020), las condiciones salariales y la puesta en marcha de procesos de formación en servicio (Bertoni, Elacqua, Jaimovich, Rodríguez & Santos, 2018; Elacqua, Hincapie, Vegas y Alfonso, 2018). No obstante, estas estrategias en pocas oportunidades se centran en mejorar los esquemas de gestión del personal docente de acuerdo con las particularidades de sus contextos. La organización de estos esquemas afecta de manera directa la gestión de las Secretarías de Educación y de las instituciones educativas, el desempeño escolar, además del liderazgo educativo, el cual —en países de la región como Colombia— se encuentra en un desarrollo incipiente y con amplias oportunidades para fortalecerse.

En este documento se presenta el caso de la Secretaría de Educación de Boyacá (SEB) de Colombia, la cual desde el año 2008 ha implementado prácticas importantes en el ámbito de gestión de personas que le han permitido mejorar su gestión educativa y la administración de sus recursos humanos y, más importante aún, fortalecer la calidad de los equipos docentes en las escuelas bajo la administración de la SEB¹. Específicamente, la SEB puso en marcha una práctica de *conversión de*

¹ El reporte que se presenta en este documento es el resultado de la elaboración de un estudio de caso elaborado en el año 2019, el cual combinó metodologías de análisis cuantitativas y cualitativas. El estudio se desarrolló en dos fases. En la primera se realizó revisión de literatura acerca de la arquitectura del sistema educativo colombiano y el análisis de indicadores educativos, a fin de identificar las características y resultados de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) en Colombia. Para ello se definieron criterios asociados a los resultados de las Pruebas Saber, cantidad y tipo de

cargos docentes que resultó en una experiencia innovadora, dado que transformó sus recursos institucionales para mejorar la calidad de la prestación del servicio educativo.

En el contexto de una importante disminución de la matrícula en Boyacá —identificada desde el año 2008 debido a factores demográficos de su población— la SEB, a través de la flexibilización de los marcos institucionales, promovió la conversión laboral de cargos docentes, buscando fortalecer los equipos de sus escuelas. En 2011, este mecanismo le permitió a esta entidad incrementar en un 76,2% los coordinadores disponibles para apoyar a los rectores de las Instituciones Educativas (IE) en su gestión directiva y, en el año 2018, incrementar en un 219% la cantidad de orientadores disponibles para realizar procesos de acompañamiento a los estudiantes del departamento.

En este contexto, la SEB realiza un análisis integral de las condiciones de cobertura, de su planta de personal docente y de sus objetivos de calidad educativa, para proponer al Ministerio de Educación Nacional (MEN) —en dos ocasiones— una conversión de cargos con el propósito de fortalecer sus procesos de gestión directiva y de orientación escolar en las IE de preescolar, básica y media, es decir, la Secretaría logra que cargos de docentes de aula que debían dejar de existir sean conservados, pero en otras funciones docentes. En primer lugar, en el año 2008, la propuesta se centró en convertir cargos docentes de aula en cargos directivos de coordinador de IE. En segundo lugar, en el año 2018, la propuesta se dirigió a convertir cargos de docentes de aula en docentes orientadores escolares. En ambas oportunidades, el MEN aprobó la conversión de cargos, lo cual le permitió a Boyacá conservar el tamaño y fortalecer su equipo docente para la prestación del servicio educativo.

Esto fue posible gracias a que la SEB puso en marcha un proceso de armonización interna entre las áreas de cobertura, calidad y talento humano para definir las necesidades educativas de las IE. Este arreglo institucional de articulación de los equipos técnicos permitió combinar criterios estadísticos, pedagógicos y normativos para llevar a cabo un monitoreo detallado de la situación educativa del departamento y para la definición de sus objetivos de mejoramiento. La experiencia de la SEB muestra cómo la articulación entre un alto conocimiento de la situación educativa del departamento y una estrategia de negociación con la estructura nacional del sistema educativo, sumado a un fuerte liderazgo de las unidades locales de gestión permitió poner en marcha prácticas innovadoras que redundan en una mejor provisión educativa.

Esta práctica, además, resulta relevante para los países de la región que enfrentan una importante restricción de recursos para la asignación de personal docente y un cambio demográfico en la población en edad escolar. De este modo, la SEB es un ejemplo de cómo a través de un proceso de flexibilización institucional y establecimiento de acuerdos con el nivel nacional es posible aprovechar los recursos existentes para responder a las necesidades educativas de los contextos.

Este documento presenta la experiencia de innovación de la SEB. Para ello inicia con la descripción de la estructura del Estado colombiano y el marco general de su sistema educativo. En la siguiente sección se realiza una caracterización del contexto general y educativo de esta Secretaría en

instituciones educativas, concentración de sedes por instituciones y la existencia de municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) creados en el marco del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” de 2016. Posteriormente, a través de entrevistas semiestructuradas, se consultó a expertos del sector educativo en Colombia y a funcionarios del Ministerio de Educación (MEN) en torno a aquellas entidades que sobresalieran por implementar buenas prácticas de gestión (Anexo 1). En la segunda fase, se realizó la revisión de documentos institucionales de la SEB y se llevaron a cabo visitas a la Secretaría para el desarrollo de entrevistas semiestructuradas a los funcionarios (Anexo 1). Finalmente se desarrolló un proceso de triangulación entre la información y los resultados del análisis de la estructura de nivel nacional, territorial y el panorama internacional.

particular. Luego, en la sección 5 se presenta la práctica de conversión de cargos para el fortalecimiento de los equipos docentes y el mejoramiento de la calidad educativa, además del marco institucional para la gestión docente en Colombia. En la sección 6 se proponen tres claves que permitieron que esta práctica aumentara y mejorara sus recursos docentes para la prestación del servicio educativo. Se concluye con una reflexión acerca de las oportunidades que tiene el sistema educativo colombiano para asegurar mayores niveles de calidad y equidad, a partir del fortalecimiento de la gestión docente.

La estructura del Estado colombiano y su sistema educativo

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista². La población total de Colombia para el año 2019 se estimó en 48 millones de habitantes, siendo la tercera más grande de América Latina, después de Brasil y México (Banco Mundial, 2020); la mayor parte se ubica en zonas urbanas (Dane, 2019). El país se organiza administrativa y políticamente en departamentos, los cuales conforman regiones geográficas, culturales y económicas. Los departamentos contienen una ciudad capital, municipios y territorios indígenas. En el país hay 32 departamentos, 1.122 municipios y 817 territorios indígenas (resguardos indígenas).

Los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas son entidades territoriales. Estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la legislación. En este sentido tienen los siguientes derechos: (1) Gobernarse por autoridades propias (derechos políticos); (2) Ejercer las competencias que les correspondan (derechos administrativos); (3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (derechos fiscales); y (4) Participar en las rentas nacionales (derechos fiscales).



Figura 1. Niveles de gestión del sistema educativo colombiano.
Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Educación Nacional es el líder de la formulación de la política nacional de educación y de la regulación y establecimiento de los criterios y parámetros técnicos para mejorar el acceso, calidad y equidad en todos sus niveles y modalidades. También le concierne a esta entidad, la

² Constitución Política de Colombia 1991.

preparación de los planes sectoriales de educación³, dictar criterios pedagógicos y técnicos para las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo en todos sus niveles y asesorar a los departamentos, distritos y municipios en los aspectos relacionados.

El sistema educativo en Colombia se encuentra conformado por cuatro niveles: educación preescolar, básica, media y educación superior. La educación preescolar comprende tres grados: prejardín, jardín y transición. La educación básica está integrada por el nivel de básica primaria que comprende cinco grados (primero a quinto) y la básica secundaria que comprende cuatro grados (de sexto a noveno). La educación media comprende dos grados (décimo y once). Existen establecimientos educativos denominados normales superiores que integran dos grados adicionales en la educación media (doce y trece) y forma a docentes normalistas (no profesionales).

La educación superior está conformada por cuatro niveles: la formación técnica profesional, la formación tecnológica, la formación profesional o pregrado y la formación posgradual. También existe la oferta de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH), la cual forma en competencias laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional.

En el sector educativo, los departamentos, distritos y los municipios de más de 100.000 habitantes son Entidades Territoriales Certificadas (ETC), las cuales administran directamente el servicio público de educación de su territorio. Los municipios de menos de 100.000 habitantes podrán certificarse si cumplen los requisitos de capacidad técnica, administrativa y financiera del MEN. En la actualidad, existen en el país 96 ETC (32 departamentales, 59 municipales y 5 distritales), las cuales cuentan con una Secretaría de Educación Certificada (SEC).

Las SEC tienen la responsabilidad directa de la prestación del servicio educativo. Les corresponde la competencia de dirigir, organizar y planificarlo en los niveles de preescolar, básica y media, así como de realizar la inspección y vigilancia de la prestación del servicio público y privado.

Estas competencias se concretan en el Plan de Desarrollo departamental, municipal o distrital — según el tipo de Secretaría de Educación de la que se trate (Secretaría Departamental, Secretaría Municipal, Secretaría Distrital)— que elabora cada gobierno al inicio y que guía su labor durante los siguientes cuatro años. En estos planes se establecen los objetivos, metas y estrategias para el sector educativo en cada ETC.

En el caso de los municipios no certificados⁴, la Secretaría de Educación del departamento respectivo asume la administración de su servicio educativo y de los recursos para favorecer acciones y relaciones coordinadas entre todos los niveles (nacional, territorial y escolar). El

³ Los planes sectoriales de educación son la carta de navegación de las acciones del gobierno nacional en el sector educativo, durante su periodo de administración. Estos planes contienen: enfoque, visión y misión del sector educativo; objetivos estratégicos; diagnóstico del sector; estrategias, programas y proyectos para lograr los objetivos propuestos; metas e indicadores; y financiación. Los gobiernos departamentales y locales también desarrollan sus propios planes sectoriales, los cuales generalmente están alineados con los planes sectoriales de nivel nacional.

⁴ Se consideran municipios no certificados aquellos con capacidad institucional insuficiente para asumir los procesos y el sistema de información del sector educativo (Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, 2015 y Decreto 2700 de 2004, MEN).

municipio no certificado solamente administra los recursos de calidad⁵ y alimentación que recibe a través del Sistema General de Participaciones (SGP) y los recursos propios destinados para educación que provienen de la Alcaldía del municipio.

Una vez que los municipios garantizan una estructura institucional y de personal acorde a los parámetros del MEN para la administración autónoma de la prestación del servicio educativo, pueden solicitar la certificación. Este proceso lo deben realizar con el acompañamiento del departamento, quien aprueba y autoriza que el municipio realice el proceso de certificación (Recuadro 1).

Recuadro 1. Proceso de certificación de las secretarías de educación en Colombia

En el marco de la legislación educativa, los municipios tienen la posibilidad de ser una entidad territorial certificada con el fin de administrar directamente el servicio público de educación; para el caso de las entidades territoriales no certificadas la administración del servicio se circunscribe en el departamento de origen. Para certificarse, las entidades deben demostrar que cuentan con:

- a) Plan de desarrollo: armónico con las políticas educativas nacionales.
- b) Instituciones Educativas públicas (aquellas financiadas con recursos públicos): organizadas para ofrecer el ciclo de educación completa.
- c) Planta de personal docente y directiva: definida de acuerdo con los parámetros nacionales.
- d) Capacidad institucional: para asumir los procesos y operar el sistema de información del sector educativo.

El proceso de certificación consiste en que el municipio, una vez cumple los requisitos, acuerda con la SEC del departamento, solicitar al MEN la certificación. El MEN verifica el cumplimiento de los requisitos y avala la certificación. También emite un acto administrativo para reconocer la nueva SEC e informa a sus áreas internas y a las otras entidades de gobierno para que se incluya la nueva SEC en todos los procedimientos relacionados con el sector educativo. Una vez que el municipio obtiene la certificación, se independiza de la gestión de la Secretaría de Educación del departamento y no guarda ninguna relación funcional con esta. Las relaciones que en adelante se establecen son de colaboración mutua y por decisión política entre gobernadores, alcaldes y secretarios de educación.

El anterior proceso de certificación se refiere únicamente a la que otorga el MEN a las SEC. En el país, en general para las entidades públicas, pueden existir otro tipo de certificaciones, asociadas a los sistemas de gestión administrativos y que son otorgadas por organismos de certificación (por ejemplo, la relacionadas con la certificación de los sistemas de gestión de calidad) facultados para ello; sin embargo, estas certificaciones no son de carácter obligatorio según lo normado para el sector, sino que obedecen a procesos de mejoramiento en el marco de la autonomía de cada ETC.

El proceso de seguimiento que realiza el MEN a la SEC establece mecanismos para identificar riesgos en la gestión y operación de la prestación del servicio educativo. Aquellas SEC que no lo garanticen son reportadas a los entes de control. La máxima sanción consiste en quitar temporalmente la competencia a la ETC y entregársela al MEN. Una vez la SEC logra implementar y demostrar planes de mejoramiento, el MEN devuelve la competencia. Según los funcionarios del MEN, el ministerio no tiene interés en mantener la administración de una SEC a quien se le ha quitado temporalmente la competencia, por el contrario, el objetivo es resolver el evento de riesgo y que la ETC retome la prestación del servicio educativo.

En relación con esto, desde el año 2018 el MEN inició una estrategia de reconocimiento de la gestión de las SEC. Para ello, evalúa este parámetro en términos institucionales, de educación inicial, uso pedagógico de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y el Plan de Alimentación Escolar (PAE). En un evento de reconocimiento ("La noche de los mejores") se otorgan premios y distinciones a las SEC destacadas por su sobresaliente desempeño en determinados campos. En el año 2018, la SEB obtuvo el premio a la "Mejor gestión educativa" por su buen desempeño en términos de cobertura, deserción, analfabetismo y en el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE).

⁵ Estos recursos provenientes del SGP pueden utilizarse para financiar la construcción, ampliación, adecuación y mantenimiento de infraestructura educativa, dotaciones escolares, pago de servicios públicos, capacitación docente, complementar la alimentación escolar (si es necesario) y transporte escolar.

En Colombia el servicio educativo puede ser prestado en las zonas urbanas y rurales por instituciones educativas oficiales (también llamadas públicas) y privadas⁶. Una IE puede tener sedes educativas, las cuales son escuelas tipo “satélite” de la IE principal. La sede, que puede ser rural o urbana, no ofrece todos los niveles educativos, por esta razón se vincula con la IE principal para que los estudiantes puedan hacer el tránsito entre niveles. En Colombia una IE puede tener más de 30 sedes educativas.

En el marco de la autonomía institucional y en cumplimiento de su competencia de *inspección y vigilancia*, las SEC tienen la competencia de decidir el cierre de IE públicas y privadas y de sedes según la verificación de las condiciones de calidad, cobertura y eficiencia.

Secretaría de Educación de Boyacá (SEB)

Contexto general

Boyacá es uno de los 32 departamentos de Colombia. Administrativamente el departamento cuenta con 123 municipios, lo cual lo posiciona como uno de los más grandes del país en términos de municipios.

Según datos del Censo de 2018, Boyacá tiene una población de 1.135.698 habitantes, la cual representa el 2,6 % de la población total del país.

El 60,2% de ella se encuentra en zonas urbanas y el 39,8% en centros poblados y rurales dispersos, este último porcentaje es mayor al que se presenta a nivel nacional (22,8%). Ello muestra un alto nivel de ruralidad y dispersión, lo cual conlleva a la existencia de un alto número de sedes educativas en el departamento.



En términos de pobreza, el departamento reporta una similar incidencia de la pobreza monetaria⁷ (26,6%) que en el nivel nacional (27%), sin embargo, con relación a la pobreza monetaria extrema presenta una mejor situación (5,4%) que el país (7,2%). El índice GINI en el departamento se encuentra en 0,483, el cual también está por debajo del nivel nacional (0,517). No obstante, la población del departamento tiene un menor acceso a servicios básicos de acueducto, alcantarillado y banda ancha con relación al promedio del país. Solo el acceso a energía eléctrica es mayor que en el resto de Colombia. Boyacá reporta un bajo número de personas afectadas por conflicto armado

⁶ Las IE públicas o públicas son creadas dentro de la organización estatal del sector educativo y son financiadas con los recursos públicos destinados a educación. Las IE privadas son creadas y financiadas por particulares, sean personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro, por la iglesia o por el sector cooperativo y están autorizadas a realizar cobros de matrícula a los estudiantes. La IE privadas se rigen por la normativa del sector educativo, la SEC tienen un rol de supervisión y control de estas instituciones.

⁷ Pobreza monetaria mide el porcentaje de la población con ingresos por debajo del mínimo de ingresos mensuales definidos como necesarios para cubrir sus necesidades básicas (Departamento Nacional de Planificación, 2017).

y seguridad ciudadana respecto del promedio nacional. En este sentido, se presentan menores casos de desplazamiento⁸, homicidios⁹ y hurtos¹⁰.

El departamento de Boyacá cuenta con 4 ETC, cada una con una SEC:

- a) SEC Boyacá. Esta es de tipo departamental y es la responsable de los 120 municipios del departamento que no se encuentran certificados¹¹.
- b) SEC Tunja. Municipio certificado.
- c) SEC Duitama. Municipio certificado.
- d) SEC Sogamoso. Municipio certificado.

La SEB se certificó como SEC en 1995 (Resolución 6016 del Ministerio de Educación Nacional, 1995). En el marco de la autonomía institucional¹², la Gobernación de Boyacá tiene la responsabilidad y competencia para decidir la estructura organizacional de la SEB y las necesidades de personal administrativo, así como el tipo de contratación laboral. Esto último se realiza según las recomendaciones del MEN, en el marco del proceso de modernización¹³ de las Secretarías de Educación que se realizó en el año 2004.

En virtud de sus competencias, la SEB se propone tres objetivos para responder a sus responsabilidades como SEC: (1) Dirigir, coordinar, gestionar y supervisar la oferta educativa en el departamento para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el sistema educativo, en sus distintas formas, niveles y modalidades; (2) Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación, con el propósito de formar individuos capaces de vivir productiva, creativa y responsablemente en comunidad; y (3) Contribuir en la construcción de una sociedad justa, democrática, incluyente y productiva en Boyacá.

El gobernador del departamento, quien es elegido por votación popular para un periodo de cuatro años, realiza el nombramiento del secretario(a) de educación¹⁴. Este cargo es de libre nombramiento y remoción.

La SEB cuenta con dos oficinas asesoras y dos direcciones, como se muestra en la Figura 2. El área responsable de la gestión del personal docente es la Subdirección de Talento Humano de la Dirección Administrativa y Financiera.

⁸ Número acumulado de personas desplazadas expulsadas en Boyacá 32.371 y en el país 7.905.837. Fuente: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), 2017.

⁹ Tasa de homicidios (por cada 100.000 habitantes) en Boyacá: 5,45 y en el país: 24,8. Fuente: DNP (2017) a partir de información del Ministerio de Defensa Nacional y DANE.

¹⁰ Tasa de hurtos (Por cada 100.000 habitantes) en Boyacá: 125,88 y en el país 567. Fuente: DNP (2017) a partir de información del Ministerio de Defensa Nacional y DANE.

¹¹ El presente estudio de caso se centra únicamente en la SEC Boyacá. Las otras SEC: Tunja, Duitama y Sogamoso, no participaron en los análisis del estudio.

¹² Ley 715 de 2001

¹³ El Proyecto de Modernización realizado por el MEN en el año 2004 asesoró y dio lineamientos para que las SEC, renovaran su gestión y sus estructuras institucionales. Según expertos del sector educativo, este proceso permitió de manera positiva guiar a las ETC en su responsabilidad de administrar la prestación del servicio, asumir los requisitos para su certificación y disminuir factores de tipo político que pretenden incidir en la gestión del servicio.

¹⁴ Art. 305 y 315 de la Constitución Política de Colombia, 1991.

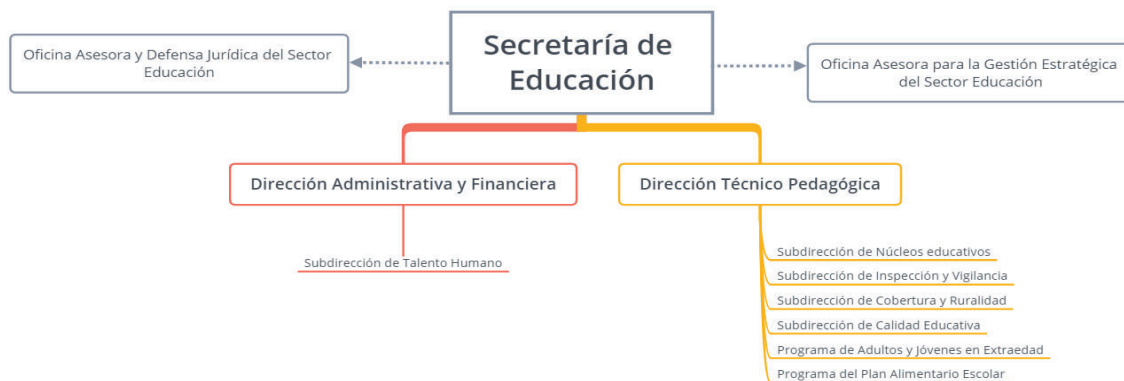


Figura 2. Estructura orgánica de la Secretaría de Educación de Boyacá.

Fuente: SEB, 2019, Fuente: <http://sedboyaca.gov.co/nuestra-secretaria/estructura-organica/>

Contexto educativo

En la ETC departamental de Boyacá existen 255 IE públicas (135 urbano-rural, 112 rurales, siete urbanas y una de régimen especial¹⁵) y 110 IE privadas (19 rurales y 91 urbanas). En general, el departamento reporta un número de instituciones por encima del promedio de las ETC a nivel nacional (142)¹⁶. Las IE públicas reportan 2.035 sedes, en promedio cada IE registra 8,4 sedes, pero una IE en Boyacá puede llegar a tener 37 sedes.

En la oferta educativa pública el 87% de las sedes se ubican en áreas rurales y el 13% en áreas urbanas. En promedio una IE pública en Boyacá tiene una sede urbana y siete sedes rurales. Las sedes rurales tienen en promedio 51 estudiantes, mientras una sede urbana 199. Lo anterior muestra que la oferta pública de la SEB reporta un alto nivel de ruralidad que se refleja en un gran número de sedes en estas zonas (87%), pero al mismo tiempo una mayor concentración de la matrícula en las zonas urbanas (63%), ver Tabla 1.

¹⁵ IE financiadas parcialmente con recursos del Estado, pero no los destinados para el sector administrativo de educación, sino para otros sectores administrativos. Entre estas instituciones están las de las fuerzas militares y la policía, y otros establecimientos creados dentro de las estrategias de bienestar para sus empleados como empresas de servicios públicos, organismos de control y universidades públicas, entre otros.

¹⁶ Para el cálculo del promedio se excluye el caso de las ETC de Bogotá y Nariño, dado que presentan un valor atípico en el sistema, 2164 y 1911 IE, respectivamente.

Tabla 1

Distribución de la oferta educativa pública y privada en Boyacá según zona en el año 2018

	SECTOR PÚBLICO				SECTOR PRIVADO			
	IE	Sedes	Sedes rurales	Sedes urbanas	IE	Sedes*	Sedes rurales	Sedes urbanas
		255	2.035	87%	13%	110	110	17%
Participación de la matrícula			37%	63%			17%	83%
Promedio de estudiantes por sede			51	199			109	113

Nota: Esta sede corresponde a la misma sede de la IE principal. En el sector privado la IE tiene una sola sede.
 Fuente: Elaboración propia sobre la base de SEB, 2019.

Para el año 2018, el sector público de la SEB registra una matrícula de 145.494 estudiantes y en el sector privado de 11.586, lo cual refleja la alta concentración de matrícula que presentan las IE públicas de la SEB. El departamento no se encuentra dentro de las ETC con mayor matrícula, dado que las ETC más grandes como Cundinamarca, Medellín y Antioquia reportan más de 300.000 estudiantes y Bogotá más de un millón.

Durante los últimos años la matrícula en el sector público ha presentado una reducción significativa, pasando de 177.587 estudiantes en el año 2012 a 145.494 en el año 2018, mientras en el mismo periodo la matrícula del sector privado ha tenido un incremento leve, pasando de 9.937 estudiantes en el año 2012 a 11.586 en el año 2018 (SEB, 2019) como se observa en la Figura 3. Los funcionarios de la SEB asocian la disminución de la matrícula pública a factores sociodemográficos relacionados con la reducción de la población escolar y con el desplazamiento de las familias a ciudades capitales y otros departamentos en busca de mayores oportunidades de empleo y calidad de vida.

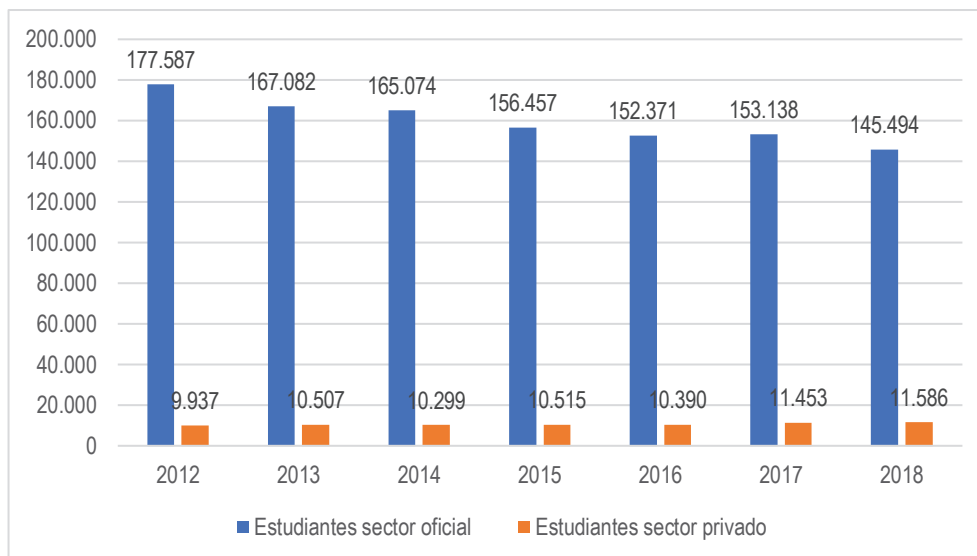


Figura 3. Matrícula sector público y privado SEB entre el año 2012 y 2018

Nota: Matrícula correspondiente a los niveles de preescolar, básica y media.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SEB, 2019.

Para el año 2018, la planta docente pública de la SEB se encontraba compuesta por 7.373 docentes (92,66%) y 584 directivos docentes (7,34%). Del total de docentes, 5.218 (70,77%) son mujeres y 2.155 (29,23%) son hombres. El 25,2% de los docentes tiene título de licenciatura y el 66,8% tiene un título de posgrado. El 52,6% se encuentra ubicado en zonas urbanas y el 46,8% en zonas rurales.

Del total de directivos, 261 (44,69%) son mujeres y 323 (55,31%) son hombres. El 4,1% de los directivos docentes tiene título de licenciatura y el 92,1% tiene un título de postgrado. El 63% de los directivos se encuentra ubicado en zonas urbanas y el 25,7% en zonas rurales.

Frente a su distribución por escalafón, el 55,64% del total de la planta docente pertenece al régimen nuevo, es decir, estos docentes ingresaron a la carrera a través del Concurso de Méritos Docentes establecido por el Decreto 1278 de 2002, mientras el 44,34% al régimen antiguo, Decreto 2277 de 1979. Solo se reportan dos etnoeducadores, regidos por el Decreto 804 de 1995.

Fortaleciendo los equipos docentes a través de la conversión de cargos en la SEB

La gestión del personal docente y directivo en Colombia

Teniendo en cuenta el alto grado de atribuciones que tiene el nivel nacional del sistema educativo en Colombia en la selección de maestros, para comprender la gestión docente de la SEB se hace necesario primero contextualizar el marco general de las políticas docentes en el país. De tal forma, a continuación, se presenta las reglas que rigen a la profesión y la forma de asignación de plantas docentes a las IE.

En Colombia el MEN es el encargado de definir las políticas relacionadas con la estructura de la carrera docente, la selección y el ingreso de maestros, las condiciones para la permanencia, el ascenso en el escalafón, la remuneración salarial, la evaluación docente, los procesos de formación y actualización permanente y, las vacantes disponibles en cada una de la SEC según la matrícula de estudiantes reportada.

El MEN también es el encargado de transferir los recursos económicos a las SEC para el pago de la remuneración salarial a todos los docentes y directivos docentes. Las transferencias por concepto de nómina docente¹⁷ a cada ETC se establecen según el número de niños atendidos en el sistema, las *tipologías*¹⁸ de estudiantes y la zona donde se ubica el establecimiento educativo (rural–urbana).

En este sentido, aunque en el país existe un esquema general de descentralización, la gestión de personal docente obedece más a una organización de tipo centralizado en la medida en que el MEN define las características y las condiciones de la planta docente según las reglamentaciones que rigen para los maestros antiguos (Decreto 2277 de 1979¹⁹), nuevos (Decreto 1278 de 2002²⁰) que ingresan a través del Concurso de Méritos Docentes (ver Recuadro 1) y para etnoeducadores (Decreto 804 de 1995)²¹. Los cargos docentes existentes en Colombia²² son:

¹⁷ En la nómina se incluye el valor correspondiente al salario, horas extras y bonificaciones del maestro. Para el cálculo de este valor se tienen en cuenta las siguientes variables: tipo y grado en el escalafón docente; título de formación académica; tipo de establecimiento educativo; zona rural o urbana; zona de difícil acceso; cargo; tipo de nombramiento; descuentos (días no laborados); retenciones (afiliaciones asociaciones y sindicatos) y deducciones (Tesorería General del Departamento), entre otras.

¹⁸ Las tipologías “fueron construidas con el objetivo de reconocer el costo diferencial de la prestación del servicio entre entidades territoriales y dentro de las mismas”. Dentro de este criterio se incluyen costos derivados de la prestación del servicio para atender “necesidades educativas especiales, internados, capacidades excepcionales, sistema de responsabilidad penal adolescente, jornada única y conectividad” (SED, 2018). Se entiende por tipología un conjunto de variables que caracterizan la prestación del servicio educativo y a través de estas se conforman grupos de ETC que, al interior de estos, comparten la misma asignación por alumno (Piñeros y Álvarez, 2018).

¹⁹ Decreto 2277 de 1979. “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente” incorporó docentes con título de técnico, tecnólogo, normalista y licenciado, a través de nombramientos directos en los territorios y según las necesidades de planta docente en las instituciones educativas. Las condiciones de ascenso y promoción dentro de la carrera se realizan a través de un escalafón que contiene 14 grados. Allí los docentes avanzan según el tiempo de servicio, cursos de formación en servicio, producción académica y especialización para el caso del último grado. En la actualidad no hay nombramientos por este estatuto, salvo unas pocas excepciones en el país, donde el nombramiento se ha realizado de manera irregular. Los docentes y directivos que ingresaron a la carrera docente mediante el Decreto 2277 tienen una alta estabilidad.

²⁰ Decreto 1278 de 2002 “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”. Establece que el nombramiento de maestros es el resultado de la aprobación del concurso docente. Pueden aspirar a ser docentes, normalistas superiores, licenciados y otros profesionales. La promoción y ascenso está determinada por un escalafón que se estructura en tres grados y cuatro niveles salariales en cada uno de ellos. El ascenso de los maestros dentro del escalafón está mediado por evaluaciones de desempeño y una mayor formación a nivel de posgrado.

²¹ Decreto 804 de 1995 “Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”. El régimen para etnoeducadores establece que en las ETC donde existan asentamientos de comunidades indígena, negras y/o raizales, se deberán incluir en los respectivos planes de desarrollo educativo propuestas de etnoeducación para atender esta población y vincular a maestros requeridos por cada grupo étnico. Este régimen establece las condiciones de vinculación de los docentes, en el marco de las orientaciones jurídicas para los etnoeducadores y permite el ingreso de títulos como bachiller, normalista, tecnólogo, licenciados y otros profesionales. La asignación salarial se realiza según los niveles educativos. Es importante resaltar que el Decreto 804 no incluye la definición de un estatuto docente, como sí lo hace el Decreto 2277 y el Decreto 1278, por tanto, los etnoeducadores no adquieren derechos de carrera.

²² Cargos establecidos por el Decreto 1278 de 2002 y la Resolución 09317 de 2016 (MEN, 2016).

Tabla 2

Cargos docentes y funciones en el sistema educativo colombiano

Cargo		Función general
Docente	Docente de aula	Desarrollar labores académicas directa y personalmente con los estudiantes de las IE para llevar a cabo el proceso de enseñanza aprendizaje. Responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas, atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que incidan directa o indirectamente en la educación.
	Docente tutor ²³	Adelantar actividades de tutoría a otros docentes de aula que involucran formación, acompañamiento y seguimiento a los docentes de las IE.
	Docente líder de apoyo	Apoyar el fortalecimiento de los procesos pedagógicos, didácticos y de evaluación y el desarrollo de proyectos educativos en la IE.
	Docente con funciones de orientador (orientadores) ²⁴	Planear y gestionar la organización escolar, el clima escolar; diagnóstico y orientación de estudiantes, profesores y directivos; y promover la convivencia en el contexto escolar.
Directivo docente	Rector de IE en educación preescolar y básica completa y/o educación media	Dirigir técnica, pedagógica y administrativamente la labor de una IE y sus respectivas sedes educativas. Es responsable directo del personal docente, directivo docente a su cargo, administrativo y de los estudiantes.
	Director rural de preescolar y básica primaria	Realizar actividades de dirección, planeación, coordinación, administración, orientación y programación en las instituciones educativas se denominan directivos docentes. Está a cargo del funcionamiento de la organización escolar.
	Coordinador	Apoyar la gestión directiva del rector y liderar los diferentes proyectos y programas institucionales e interinstitucionales definidos en el Proyecto Educativo Institucional (PEI), con el fin de coordinar el trabajo de los profesores, facilitar y orientar los procesos educativos que permitan el desarrollo académico y personal de los estudiantes y establecer planes de mejoramiento continuo, en estrecha relación con la dirección de la IE y de las diferentes instancias colegiadas del gobierno escolar y de asesoría institucional.
	Supervisor o inspector de educación Director de Núcleo ²⁵	Dirigir, coordinar, supervisar, inspeccionar y asesorar a las IE según las disposiciones específicas de las SEC. Los supervisores y directores de núcleo acompañan la labor de las IE asignadas por la SEC, pero no se ubican dentro de la IE. Generalmente se asignan por zonas de las ETC.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución 09317 de 2016.

²³ Esta modalidad del cargo se crea para el desarrollo del programa Todos a Aprender del MEN (MEN, 2012; MEN, s.f.).

²⁴ Los orientadores no son tenidos en cuenta en la normatividad que establece las relaciones técnicas entre estudiantes y docentes. Su vinculación a las SEC depende de su autonomía institucional para asignar funciones de orientador a docentes de aula (Anexo 2).

²⁵ Estos cargos fueron creados por el Decreto 2277 de 1979 y avalados, posteriormente, por la Ley 115 de 1995. Luego, el Decreto 1278 de 2002 eliminó estos cargos. Actualmente, el sistema educativo cuenta con los supervisores y directores de núcleo que fueron vinculados con la anterior norma.

Recuadro 2. Concurso de Méritos Docentes

El nuevo régimen docente (Decreto 1278 de 2002) establece que para el ingreso a la carrera docente pública los aspirantes deben superar el Concurso de Méritos Docentes. Este concurso es el proceso mediante el cual, a través de la evaluación de aptitudes, experiencia, competencias básicas, relaciones interpersonales y condiciones de personalidad de los aspirantes a ocupar cargos en la carrera docente, se determina su inclusión en el listado de elegibles y se fija su ubicación en el mismo, con el fin de garantizar disponibilidad permanente para la provisión de vacantes que se presenten en cualquier nivel, cargo o área de conocimiento de las SEC.

En las SEC, las Oficinas de Talento Humano son las encargadas de definir las *vacantes definitivas*²⁶ anualmente, sobre la base del “Estudio de plantas docentes” que realiza cada Área de Talento Humano. Este estudio se realiza a partir de los datos de matrícula que provienen del SIMAT y de un aplicativo de información desarrollado por el MEN, denominado “Matriz de necesidades docentes (Gabo)”. Todas las SEC que requieren abrir vacantes deben reportar sus necesidades en este aplicativo. El MEN hace las consultas necesarias en el aplicativo para hacer así mismo el estudio de las vacantes docentes por ETC.

A partir de la información contenida en el “Estudio de plantas docentes”, las SEC informan al MEN el número de vacantes definitivas de planta docente disponible para convocar al concurso.

La creación de una vacante definitiva proviene principalmente de dos necesidades: (1) Nueva planta requerida debido a ampliación o creación de nuevas IE; (2) Novedades en la planta: retiros, muertes, desapariciones.

Cuando se identifica una vacante docente definitiva, el MEN — con la información que provee las SEC sobre el número de vacantes— realiza la gestión del concurso docente con la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC), a partir de los criterios y disposiciones establecidas por el Decreto 1278 de 2002 y define los perfiles de las vacantes.

La financiación del concurso proviene de tres fuentes: (1) El MEN asume el costo del diseño e implementación de la prueba; (2) Las ETC invierten según el número de vacantes que requieren; (3) El pago del valor de la inscripción de cada aspirante.

Por su parte, la CNSC se encarga del diseño, la implementación del concurso, la elaboración de la lista de elegibles (la cual se comunica mediante audiencia pública en cada ETC). Para el diseño de la prueba la CNSC contrata una entidad, que puede ser el ICFES o una IES mediante un proceso de licitación.

Posteriormente, el MEN notifica a las SEC los docentes y directivos seleccionados para cubrir las vacantes. El MEN y la ETC incorpora dentro de sus procesos la nueva planta docente. La posibilidad de elección de los docentes depende de sus resultados en el concurso. Los mejores puntajes pueden elegir en primer lugar la institución donde trabajarán.

En este marco, El MEN cumple un rol de coordinación entre la CNSC y las SEC. El concurso por norma debe realizarse anualmente, sin embargo, debido a las restricciones de la contratación pública se está llevando a cabo cada tres años.

²⁶ La vacante es *definitiva* cuando el cargo no tiene un titular nombrado mediante concurso docente. Las vacantes también pueden ser *temporales* cuando el titular del cargo se encuentra en una situación administrativa (por incapacidad, condición médica, licencias, calamidad doméstica, entre otros) que implica su separación temporal del mismo. En estos casos, la SEC ubica un docente o directivo provisional para realizar las funciones en la IE. Su selección se ejecuta actualmente a través del Banco de la Excelencia, como se describirá más adelante.

La conversión de cargos docentes en la SEB

En un contexto donde el nivel nacional tiene gran cantidad de atribuciones en torno a la selección y al ingreso de docentes y directivos docentes, el margen de acción del nivel local se limita a la administración de dicho recurso. Por esta razón resulta fundamental la labor que realizan las SEC en la gestión de las plantas docentes.

Este estudio resalta la experiencia de la SEB, como una práctica innovadora en lo que respecta a la administración de la planta docente de su entidad territorial. Esta Secretaría, a través de un proceso de flexibilización de los marcos institucionales para la asignación de docentes, logra realizar una conversión de cargos que provee mayores niveles de eficiencia en la gestión del recurso humano y asegura mejores condiciones para fortalecer la calidad educativa en el departamento.

El proceso surge como resultado de una articulación interna en la SEB, por parte de la Dirección Administrativa y Financiera (Subdirección de Talento Humano) y la Dirección Técnico Pedagógica (Subdirección de Cobertura y Ruralidad y la Subdirección de Calidad).

Es común en las Secretarías que la gestión de plantas docentes sea liderada por el área de Talento Humano, quien generalmente realiza los estudios y define los cargos vacantes. No obstante, para el caso de la SEB, es la Subdirección de Cobertura y Ruralidad quien lidera este proceso. Esta Subdirección realiza el análisis y monitoreo de la matrícula y la cobertura del departamento y, a partir de allí, define el número de docentes que requieren para responder a la demanda de estudiantes. Los perfiles se definen con el acompañamiento de la Subdirección de Calidad. Según funcionarios de estas Subdirecciones de la SEB, este proceso permite contar con información actualizada y adaptar el recurso humano en las IE a las necesidades educativas de los territorios, y no al contrario.

Una vez realizado el análisis, la Subdirección de Cobertura y Ruralidad y la Subdirección de Calidad informan a la Subdirección de Talento Humano el personal requerido y esta realiza el proceso para la validación de la planta docente frente a la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del MEN.

Como se observó en la Figura 3, durante los últimos años el departamento presentó una disminución de su población escolar lo que redundó en una menor demanda de docentes de aula, según el estudio de plantas docentes realizado por la SEB y el MEN. En estos casos, generalmente, las SEC hacen entrega de las vacantes al MEN sin mayor cuestionamiento.

Sin embargo, el nuevo panorama demográfico abre una oportunidad para que la SEB pueda poner en marcha una práctica innovadora de gestión de personas, que consiste en proponer al MEN la reasignación de los cargos docentes de aula que se habían reportado como excedentes. La reconversión de cargos tiene como objetivo fortalecer los equipos en las IE más allá del aula y ampliar la disponibilidad de recursos para llevar a cabo actividades de orientación escolar de los estudiantes y de coordinación, de modo que se pueda potenciar la labor de gestión directiva de los rectores en todas las sedes educativas.

Los cambios generados por la conversión de cargos son:

- a) Un cargo de docente de aula, declarado excedente, pasa a ser un cargo directivo de coordinador.

- b) Un cargo de docente de aula, declarado excedente, pasa a ser un cargo docente con funciones de orientador.

La conversión se hace sobre los cargos (plazas) y no sobre las funciones del empleado vinculado. Esto es posible porque los cargos que surten el proceso de cambio son aquellos que están siendo ocupados por docentes de aula *provisionales* (no los de carrera).

Al finalizar la contratación del docente de aula provisional no se le renueva su contrato temporal y se desvincula laboralmente de la SEC. Este mismo cargo se ocupa nuevamente con un rol de orientador o coordinador que se asigna a través del Concurso de Méritos Docentes. De este modo, la nueva persona que ingresa a ocupar el cargo tiene un perfil que corresponde al nuevo rol. El concurso permite elegir a los profesionales que ya cuentan con las habilidades para el nuevo cargo, de tal forma al ingresar a la SEC no es necesario realizar procesos de capacitación, puesto que las personas seleccionadas ya poseen las capacidades y experiencia necesarias para este.

En este sentido, la conversión se realiza sobre el tipo de cargo (docente, orientador o coordinador) y, por otra parte, la asignación del cargo cambia, pasando de provisionalidad a carrera, dado que los nuevos maestros que son vinculados a través del Concurso de Méritos Docentes adquieren derechos laborales y, por lo tanto, su estabilidad queda asegurada según las disposiciones del nuevo régimen docente (Decreto 1278).

La SEB implementa este cambio en la gestión de su personal docente con el objetivo de fortalecer la calidad de los procesos educativos en sus IE. Por una parte, una mayor disponibilidad de coordinadores les permite a los rectores de las IE llevar a cabo un mejor proceso de gestión escolar de todas sus sedes, pudiendo lograr el objetivo de fortalecer la calidad educativa en un contexto de un alto nivel de ruralidad y dispersión de la oferta educativa, como se vio en la sección 4.2., las IE públicas de la SEB reportan 2.035 sedes y el 87% de estas son rurales.

Teniendo en cuenta este nivel de ruralidad y de dispersión (la cual dificulta en muchas ocasiones no solo el acceso físico a las sedes, sino también las señales telefónicas y de internet) del departamento de Boyacá, la labor del rector es compleja, dado que durante un año escolar en muchas ocasiones no logra realizar un seguimiento y acompañamiento adecuado a toda la comunidad educativa de las sedes. Por tal razón, el apoyo y liderazgo de los coordinadores es fundamental, ya que estos pueden ser ubicados en las sedes donde el trabajo del rector tiene un menor alcance.

Por otro lado, los docentes orientadores permiten la implementación de proyectos transversales²⁷, estrategias de convivencia y prevención de riesgos en niños, niñas y adolescentes (tales como suicidio, consumo de drogas, embarazo adolescente, actividades económicas ilegales, entre otras) que proveen un mayor nivel de bienestar escolar en los estudiantes y, en este sentido, mejores condiciones para el logro de sus aprendizajes. Sin embargo, la normatividad vigente²⁸ no define cuál es la razón estudiante/orientador que deba existir en las IE, su contratación y organización en las instituciones depende de la autonomía institucional de las SEC para asignar funciones de orientador a un docente de aula. Esta situación conlleva a que no todas

²⁷ Los Proyectos Pedagógicos Transversales en Colombia son establecidos por la Ley 115 de 1994: Educación Ambiental, Educación Sexual y Derechos Humanos (educación para la justicia, la paz y democracia) y Formación Ciudadana.

²⁸ Artículo 12 del Decreto 3020 de 2002.

las IE cuenten con orientador escolar, dado que no todas las SEC pueden asignar estas funciones, debido a la necesidad de mantener las funciones académicas a los docentes de aula para la prestación del servicio.

Este objetivo de mejoramiento de la calidad educativa, a través de mayores apoyos a los estudiantes y a los rectores, se articula con la dinámica de la población escolar del departamento, permitiendo plantear una situación de cambio en la gestión del personal docente.

La reorganización de las plantas docentes se fundamenta, básicamente, en la necesidad que se tiene de cumplir con un principio constitucional que es la prestación de un servicio educativo a los niños en este caso boyacenses, entonces decimos que, como obligación, pero igual como necesidad que tenemos de brindarles un servicio educativo, óptimo, de calidad y que llegue absolutamente a todos los rincones del espacio boyacense (funcionario Secretaría de Educación de Boyacá).

Para llevar a cabo esta práctica, la SEB en dos ocasiones puso en marcha acciones de negociación y acuerdo con el MEN, lo que permitió gestionar la reorganización de los cargos.

En una primera oportunidad, en el año 2011, el estudio de plantas docentes de la SEB mostró que el departamento presentaba un excedente en el número de cargos que le correspondían a la ETC según el tamaño de su matrícula y según lo establecido en las relaciones técnicas especificadas por el MEN (ver Anexo 2). En estos casos, los cargos excedentes se reportan al MEN para que se reubiquen en otra ETC que tenga una mayor demanda de maestros. Sin embargo, el secretario de educación realizó gestión institucional en el MEN para acordar la conversión de cargos como un procedimiento excepcional dado que en la normatividad no existe un esquema institucional para llevar a cabo este tipo de procesos. Esta gestión consistió en la solicitud de reuniones con los directivos del MEN y en la recopilación de documentos estadísticos y jurídicos de justificación para la conversión de cargo.

Este proceso de negociación duró casi todo el periodo de gobierno y se inició mostrando que el departamento contaba con 185 coordinadores para atender 254 IE públicas y más de 2.000 sedes educativas —la mayor parte rurales—, lo cual resultaba insuficiente para responder a todas las necesidades de la prestación del servicio educativo y para poner en marcha estrategias de acompañamiento a la gestión escolar de las instituciones.

Resultado de este proceso, en el año 2011 el MEN autoriza la incorporación de 141 coordinadores. Esto significó un crecimiento del 76,2% de coordinadores en la SEB como se puede observar en la Tabla 2. Resultado de esto, las IE públicas cuentan con mayores recursos de personal para llevar a cabo la gestión educativa.

Tabla 3

Impacto de la conversión de cargos en la disponibilidad de coordinadores en la SEB en el 2011

Año	2008	2011
Coordinadores	185	326
Porcentaje de crecimiento		76,2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SEB (2019).

En una segunda oportunidad y, tomando como referencia la experiencia del periodo del 2011, en el año 2018 la SEB solicita nuevamente al MEN una reorganización de cargos como medida excepcional. En esta ocasión para pasar de docentes de aula a docentes orientadores.

Para el año 2018 la SEB identifica que nuevamente tiene excedentes de cargos docentes de aula y un déficit de orientadores. Apenas el 30,7% de las IE públicas contaba con este tipo de docente.

En esta oportunidad de nuevo se articula el objetivo de fortalecer la calidad educativa del departamento y la disponibilidad de cargos para llevar a cabo un proceso de transformación de la organización de la planta docente.

Esta segunda solicitud, que también se ampara en la disminución de la matrícula, resalta asimismo la necesidad de mejorar la calidad de la educación del departamento. En este caso, la SEB argumenta la necesidad de fortalecer los procesos educativos en las IE públicas a través de vinculación de orientadores que puedan comprender los entornos escolares y atender las diferentes realidades de los estudiantes:

Las nuevas realidades sociales, culturales y, por lo tanto educativas, generan nuevos retos institucionales a partir del entendimiento de las necesidades y los intereses propios de los diferentes actores que allí intervienen; estas nuevas realidades conllevan nuevas dinámicas y, por lo tanto, nuevas formas de intervención educativa, para lo cual no basta el quehacer de los docentes de aula actuales, requiriéndose la presencia de profesionales que sean capaces de entender esas dinámicas, pero sobre todo, de entender los sentimientos, convicciones, valores e intereses de cada actor educativo (SEB, 2018, p. 1).

La necesidad de orientadores escolares se justifica desde las competencias que tienen las Secretarías de Educación para llevar a cabo procesos de orientación estudiantil²⁹, la atención a la comunidad, en especial de las familias en condiciones de equidad, eficiencia y calidad³⁰. Pero también mostrando que dicha responsabilidad se encuentra desprovista en términos normativos en el sistema educativo, dado que para la vinculación de orientadores no existe parámetro docente y se deja a disposición de la ETC (como se describe en el Anexo 2).

Es que esa solicitud también se hizo en virtud de toda la atención, que por convivencia escolar se vienen presentando, no solamente en Boyacá, eso es a nivel general, convivencia laboral y convivencia escolar, específicamente la convivencia escolar (...)

²⁹ Decreto 1075 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

³⁰ Ley 715 de 2001.

entonces empezó a verse afectado ya el tema de relaciones interpersonales dentro de las instituciones educativas con los chicos, no todos, pero pues sí hay algunas cosas (funcionario Secretaría de Educación de Boyacá).

En este sentido la SEB logra señalar una incoherencia en el sistema educativo, mostrando que por un lado se les exige a los maestros el desarrollo de procesos de orientación estudiantil³¹, pero al mismo tiempo el marco normativo no establece mecanismos para la vinculación de este tipo de docentes.

Por otra parte, la SEB señala que el MEN no deberá transferir más recursos de nómina porque no hay un aumento de cargos docentes, sino una transformación de su rol al interior de las IE. Aunque, al realizar un análisis detallado de este caso se observa que sí se presenta un incremento de recursos en la medida en que el perfil profesional de los docentes vinculados aumenta, así como su posición en el escalafón docente demandando un incremento salarial. En este sentido, si bien el número de cargos no se incrementa, sí aumenta el valor de estos cargos. Frente a ello, se observa que, las vacantes que deberían liberarse en la SEB por su disminución de la matrícula podrían ser utilizadas por otra SEC que las necesite. Sin embargo, esto no ocurre, lo cual significa que los requerimientos de vacantes en otras ETC tienen que ser asumidas por el MEN con un nuevo recurso económico, incrementando los costos para el sistema educativo a nivel nacional. En este sentido, una práctica como esta puede ser considerada como uno de los factores que en la actualidad incide en el aumento de la nómina del país. Si más SEC implementan este tipo de práctica, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer los equipos directivos y la disponibilidad de orientadores en las sedes educativas, el aumento de nómina a nivel nacional puede resultar en un incremento acelerado de los recursos requeridos con un alto impacto fiscal para el sistema educativo en Colombia. Ello muestra la necesidad de plantear una reforma a la asignación de recursos de planta docente en el país, para atender las necesidades de los territorios frente a los equipos que deben estar en las IE para una prestación del servicio educativo con calidad, pero que al mismo tiempo pueda administrar de manera eficiente los recursos del Estado en términos de nómina docente.

Frente a la responsabilidad de la SEB de prestar el servicio educativo en condiciones de calidad, esta Secretaría argumenta al MEN que un mayor número de orientadores asegura mejores condiciones educativas en las IE. El MEN acepta y valida el argumento de la SEB. A través de la Subdirección de Recursos Humanos del Sector Educativo de la Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial, el MEN aprobó la conversión de 171 cargos docentes, basado en el análisis normativo y en el estudio de plantas docentes realizado por el área de Talento Humano de la SEB y la misma Subdirección del MEN.

Resultado de ello, es que Boyacá logra pasar el 30,7% de las IE públicas con orientador en el año 2017 al 98% de las IE públicas con orientador en el año 2018. Esto significó un crecimiento del 219% de orientadores en la SEB. La mayor disponibilidad de orientadores le permite al departamento contar con un equipo fortalecido en las IE para implementar más intervenciones de acompañamiento estudiantil.

³¹ Decreto 1278 de 2002 y Resolución 15683 del 1 de agosto de 2016.

Tabla 4

Impacto de la conversión de cargos en la disponibilidad de orientadores en la SEB en el 2018

Año	2017	2018
Matrícula	142.893	139.375
IE públicas	254*	254*
Docentes orientadores	78	249
Relación técnica: (Estudiante/orientador)	1831	559
% IE con orientador	30,7%	98%
% crecimiento de orientadores		219%

Nota. * Se excluye en el análisis la IE de régimen especial.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SEB, 2019.

En la Tabla 3 se observa que en el 2018 se cuenta con 171 orientadores adicionales para el departamento. Estos 171 estaban asignados a docentes de aula en 2017 y no se vinculan nuevamente el siguiente año y en su reemplazo se contratan orientadores. Los nuevos cargos de orientadores benefician a 171 IE de las 254 públicas del departamento, en la medida en que cada una de ellas puede contar en adelante con un (1) docente orientador. En este mismo sentido, se mejora la relación técnica entre estudiantes y orientadores, pasando de 1831 a 559 estudiantes por orientador. Frente a ello, los funcionarios tienen una percepción positiva del cambio:

También en el ejercicio práctico nos hemos podido dar cuenta que en las instituciones donde habían orientadores se pudo atenuar este tipo de situación, mientras donde no, era muy difícil manejarlas, de pronto el interés de algún docente, aplicaba pero no tenían ese respaldo, entonces se volvió un poco molesto y el mal manejo, también hubo una época en el tema de aumento de suicidios o chicos con esa tendencia también, si pero lo que yo le estaba comentando también, el tema de las familias es un poco difícil (...), todo ese tipo de situaciones en las que nos llevaron también a presionar un poco más porque igual la dispersión que tenemos en el departamento es imposible para poder decir: mire se desplaza una comisión hasta allá, o la información llega y pues obviamente tenemos que abordar un protocolo de seguimiento de las personas, no podía ser tan oportuna mientras que si nosotros tenemos allá al orientador ahí, es diferente, y ya estamos haciendo articulación también, con la personería municipal y con las inspecciones también para poder activar los protocolos que se requieran. (Funcionario Secretaría de Educación de Boyacá).

Como referencia respecto de los tamaños de los equipos directivos, el caso de Chile que se caracteriza por tener equipos directivos más amplios, acorde a un informe de caracterización de los equipos directivos, estos se encuentran compuestos en su mayoría por cuatro a seis integrantes. El tamaño y el nivel de enseñanza influyen en los tamaños de los equipos directivos, así, los establecimientos que solo cuentan con educación básica o primaria poseen en mayor medida con equipos de menor tamaño que aquellos que tienen todo el rango educativo o que atienden solo a la media. Asimismo, los inspectores generales y los orientadores se encuentran más presentes en establecimientos medianos y grandes que en los pequeños (FOCUS, 2016). En

el caso de las escuelas básicas, el promedio nacional de los equipos directivos es de dos a tres directivos por establecimiento y el 41,5% de estos son dirigidos solo por el director de escuela. Gran parte de los equipos directivos unidocentes se encuentran en zonas rurales (Raczynski, Cuéllar y Fajardo, 2016). Cabe mencionar, que las escuelas en Chile tienen otro tamaño que las IE en Colombia, puesto que no cuentan con sedes educativas, por lo tanto, incluso escuelas rurales con un solo docente son consideradas establecimientos.

Consecuencias del fortalecimiento de equipos directivos

La reconversión docente de Boyacá es un caso interesante de análisis sobre procesos de fortalecimiento de equipos directivos, y en particular, sobre cómo el distribuir en estos las tareas directivas genera cambios en los establecimientos escolares y la mejora educativa. Esta innovación de gestión docente permite ampliar los equipos directivos con dos nuevos roles, el coordinador y el orientador, que apoyarán la gestión del rector en el liderazgo educativo.

El modelo de liderazgo distribuido tiene larga data en la literatura de educación y plantea la importancia de analizar no solo a los líderes sino a las actividades directivas, las cuales no se encuentran solo en el director, sino en equipos directivos más ampliados dentro de la escuela y los beneficios de esta distribución. Así, distintas tareas de liderazgo están distribuidas en múltiples líderes dentro de la escuela como los asistentes de dirección, especialistas curriculares, orientadores, entre otros, tanto en cargos formales como informales (Spillane & Healey, 2010).

En estudios de casos en profundidad sobre mejora escolar realizados por la OECD, el modelo de gestión distribuida y la existencia de equipos intermedios de gestión son identificados como fundamentales para permitir que los directores de escuelas puedan concentrarse en las necesidades pedagógicas y en su proyecto educativo. Sumado a lo anterior, existe una relación entre la distribución de responsabilidades en equipos más extendidos y la complejidad y tamaño de las escuelas, en la que aquellas de mayor tamaño y de mayor complejidad, como las escuelas secundarias, tienen equipos directivos, administrativos y de gestiones intermedias de mayor tamaño como jefes de departamento, orientadores, entre otros (Pont, Nusche, & Moorman, 2008).

Analizando cómo funcionan sistemas educativos exitosos en resultados académicos estandarizados como PISA, la descentralización del liderazgo, distribución de responsabilidades directivas dentro de la escuela y oportunidades de desarrollo docente aparecen como un elemento fundamental de su éxito. Finlandia establece mayores espacios de distribución en las tareas de liderazgo, para permitir que los docentes trabajen colaborativamente en su monitoreo y seguimiento, así como la posibilidad de que estos opten por ser consultor o especialista más allá de la sala de clases. Singapur ofrece una carrera docente definida y con múltiples roles directivos, mientras que en el caso de Ontario, cada escuela construye equipos de liderazgo directivo que diseñan las estrategias de mejoramiento escolar (Darling-Hammond, 2017).

A la luz del impacto directo que tienen las estructuras más descentralizadas en el desempeño escolar de los estudiantes, Luschei y Jeong (2020) observan cómo las estructuras de gobernanzas de las escuelas tienen efectos en los resultados de la prueba PISA. Ellos encuentran que la estructura de gobernanza tiende a ser más descentralizada en los países de la OECD que en los países fuera de la OECD y que las estructuras descentralizadas que distribuyen responsabilidades

hasta llegar a los docentes están positivamente asociadas con los resultados de los estudiantes en las diversas áreas de la prueba PISA.

En cuanto al impacto de estas estructuras descentralizadas en las escuelas, la evaluación de la implementación de un programa de liderazgo distribuido por cinco años —con grupos de tratamiento y control aleatorios escalonados— realizado por Suppovitz y Riggan (2012) encontró que el programa aumentó el tamaño de los equipos directivos, permitió el desarrollo metas de trabajo colectiva con los docentes todos los años y estos equipos generaron cambios en las prácticas dentro de la sala de clases, respondiendo a los planes de trabajo diseñados colaborativamente.

Ahora bien, no solo crear los nuevos cargos de equipos de apoyo a los directivos hace que estas personas terminen asumiendo funciones de liderazgo. En estudios acerca de la reforma escolar en los que se creaban nuevos cargos de apoyo directivos, solo la definición del rol no era suficiente para que los participantes tomaran estos roles directivos, sino que debían pasar por un proceso de desarrollo profesional que les permitiera adoptar estas prácticas (Carburnm, Rowan & Taylor, 2003). Estas experiencias nos muestran lo relevante que es el proceso de desarrollo profesional e inserción, para que el proceso de mejora sea efectivo.

Así, el caso de Boyacá, puede mostrar cómo el fortalecimiento de los equipos directivos mediante la reconversión tiene un impacto en las escuelas. Los funcionarios de la SEB manifiestan que esta práctica muestra que una adecuada gestión del personal docente puede mejorar la calidad educativa en la medida en que los estudiantes pueden recibir mayor acompañamiento por parte de los orientadores, quienes pueden implementar proyectos con beneficios en las trayectorias escolares de los niños, niñas y adolescentes del departamento.

Quando hablamos de que nuestra población estudiantil está disminuyendo, y por lo tanto, disminuyen los docentes que se requieren en esa relación que mencionábamos inicialmente, obviamente que no nos parece justo, que simplemente se disminuye el número de docentes por el hecho de que la población estudiantil haya disminuido cuando esa población estudiantil tiene una cantidad de necesidades diferentes y adicionales a las que tenían nuestros alumnos en el pasado, los que quería hacer alusión ahora, hay otra cantidad de necesidades y diría uno, que implican apoyos adicionales también, en ese sentido si suprimimos un docente regular, normal de las actividades propias que se hacían o se hacen en el aula, decimos que no es justo simplemente que se supriman, hay otras necesidades nuevas, entonces podemos nombrar un docente que atiende esas necesidades nuevas y que de alguna manera garanticen esa calidad en el servicio educativo que debe brindar el Estado, en ese sentido, me parece desde lo personal, muy lógico que la supresión de un cargo docente normal, no termine ahí, sino que ese cargo se pueda convertir en otro tipo de docente para atender las necesidades nuevas actuales que requieren nuestros niños y jóvenes servicio educativo (funcionario Secretaría de Educación de Boyacá).

De tal forma, hoy la SEB cuenta con un proceso consolidado de análisis en la entidad para identificar los excedentes docentes, las necesidades de personal según las diferentes dimensiones de la prestación del servicio educativo y un mecanismo claro de negociación con el MEN para la conversión gradual de los cargos. Se prevé que los nuevos excedentes de planta que genere la

disminución de la matrícula permitirán realizar nuevas solicitudes al MEN, para continuar con el aumento de orientadores para el departamento.

En ambas ocasiones, se resalta el rol de liderazgo que desempeñó el Secretario de Educación de Boyacá en la gestión frente al MEN. La primera gestión se extendió por tres años aproximadamente. La experiencia previa permitió que la segunda gestión se realizara en solo un año.

La gestión de personal docente como un factor de calidad educativa en la SEB

Durante décadas los sistemas educativos han reconocido la importancia de los maestros en la calidad educativa (Araujo, Carneiro, Cruz-Aguayo & Schady, 2016; Banco Mundial, 2018; Elacqua, et al., 2018). Por ello, las políticas se han centrado en fortalecer y mejorar los recursos docentes con los que cuentan para llevar a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje en las aulas (Radinger, Echazarra, Guerrero & Valenzuela, 2018).

En este sentido, las políticas docentes se han concentrado en aspectos relacionados con la formación, la selección y el reclutamiento de los mejores candidatos (Bertoni, et al., 2020), la puesta en marcha de incentivos salariales (Cruz-Aguayo et al., 2020) y, recientemente, en estrategias de trabajo colaborativo entre maestros y acompañamiento in situ en las escuelas (Darling-Hammond, Hylar & Gardner, 2017).

Sin embargo, en este marco, la gestión de la planta docente en las entidades o unidades locales que administran la prestación del servicio educativo no ha sido el objetivo de las investigaciones e intervenciones educativas en Colombia. Pareciera que una vez se definen las políticas educativas, el proceso de ajuste institucional e implementación se obvia y se termina desconociendo sus efectos en el logro exitoso de dichas políticas.

La gestión de la planta docente resulta fundamental para los sistemas educativos en la medida en que asegura el principal recurso de la calidad educativa: los maestros. Por esta razón, reconocer prácticas innovadoras en la organización y la distribución de la planta docente se convierte en un objetivo importante para el mejoramiento educativo.

La práctica de *conversión de cargos docentes* de la SEB, experiencia innovadora en Colombia dentro del ámbito de gestión de personal, muestra tres elementos claves de gestión del nivel intermedio, concretamente la SEB: (1) Diagnóstico y monitoreo integral de necesidades locales; (2) Negociación y acuerdo entre niveles de gestión frente a los marcos institucionales nacionales del sistema educativo; y (3) Liderazgo directivo local y territorial.

a) Diagnóstico y monitoreo integral de necesidades locales

Como se mencionó en la descripción de este caso, en general la organización y administración del personal docente se asigna a las áreas de talento humano de las SEC, quienes buscan proveer los maestros requeridos por el sector educativo aplicando los criterios y relaciones técnicas (estudiante/docente) de la normativa nacional. Sin embargo, en este proceso de definición no se incorporan criterios relacionados con el comportamiento demográfico de los territorios ni los propósitos de calidad educativa de las SEC y las IE.

La innovación del SEB se sienta en articular estos elementos. A través de un trabajo colectivo y de armonización interna de las áreas de cobertura, calidad y talento humano, define las necesidades de planta docente del departamento (territorio), identificando como problema a resolver la falta de docentes en cargos de orientadores y coordinadores. Este diagnóstico refleja una visión integral de la educación, donde los recursos administrativos y pedagógicos se vinculan entre sí para fortalecer la calidad de la educación que se ofrece a los estudiantes y sus familias. Lograrlo implicó un trabajo conjunto de los equipos técnicos a nivel de la SEB, diagnosticando y tomando decisiones con base en evidencia empírica en torno a la realidad de los territorios y su situación pedagógica y las normativas que rigen la planta docente.

Como resultado de esta práctica, por una parte, los rectores de las IE de Boyacá actualmente cuentan con más coordinadores que apoyan su trabajo, aumentando la posibilidad de mejorar el seguimiento y gestión a las sedes educativas más dispersas, dado que los coordinadores pueden realizar labores de organización de las actividades escolares de las sedes más distantes, acompañar, monitorear la prestación del servicio en las IE y mejorar el relacionamiento con la comunidad educativa en los territorios. Por otra parte, las IE de Boyacá ahora cuentan con un equipo fortalecido de orientadores para acompañar el proceso educativo de sus estudiantes y para el desarrollo de programas relacionados con bienestar, convivencia y prevención de riesgos.

b) Negociación y acuerdo entre niveles de gestión

El conocimiento detallado de la situación educativa del departamento, resultado de la articulación de análisis estadísticos, pedagógicos, administrativos y normativos, lleva a la SEB a identificar déficits en la planta docente como un obstáculo que no permite el mejoramiento de la calidad de la educación que entregan las IE en su territorio. La SEB, desde el año 2008, identifica que la disminución de la matrícula puede ocasionar una reducción de sus recursos de personal docente, los cuales pueden ser aprovechados para poner en marcha acciones para el fortalecimiento de calidad del sistema educativo. Teniendo en cuenta que la competencia sobre la asignación de cargos docentes es del MEN, la SEB inicia una estrategia de negociación y acuerdo con el MEN para argumentar la necesidad de un ajuste y flexibilización de los marcos normativos para la implementación de las relaciones técnicas (estudiante/docente) en el departamento. Este proceso le permite mantener su planta docente, diversificando sus perfiles y capacidades profesionales (de docentes aula a docentes orientadores y coordinadores). Con ello, la SEB logra que el MEN continúe asumiendo el costo de personal docente, que, según el estudio de plantas docentes (basado en la ratio estudiante/docente), la SEB debería ceder a otra ETC, con mayor demanda de docentes de aula.

La negociación que realizó la SEB fue posible e importante y fue medida por el liderazgo del secretario a cargo, su conocimiento de MEN, su normativa con respecto a la de planificación del personal y su decisión de garantizar la calidad de la educación en los departamentos. De esta forma, la SEB identifica una oportunidad en la estructura del sistema y abre un espacio de diálogo interinstitucional basado en argumentos técnicos que resultó en la aceptación de la reconversión de cargos por parte de MEN. La aceptación se fundamenta en que la planta docente asignada, no se modifica, sino que se reconvierte. Como resultado de ello, la SEB logra en el año 2011 un incremento de 76,2% de coordinadores y, en el año 2018 un incremento de 219% de orientadores.

Frente al porcentaje de participación de coordinadores frente al total de directivos de la SEB, se presenta una situación similar a la del país, pero frente al porcentaje de orientadores se observa una mejor situación de la SEB frente a la composición de planta de docente de todo el país, tal como se evidencia en la Tabla 4.

Tabla 4
Participación de coordinadores y orientadores en la planta de directivos y docentes a nivel nacional y en la SEB en el 2018

	Nivel Nacional	SEB
Porcentaje de coordinadores respecto del total de directivos	58,4	55,8
Porcentaje de orientadores respecto al total de docentes	1,6	3,4

Fuente: Elaboración propia basada en SEB (2019) y MEN (2018).

c) Liderazgo local y territorial

La práctica de conversión de cargos es posible gracias al amplio conocimiento del secretario de educación del departamento y su equipo de trabajo de la organización y estructura normativa del sistema educativo que se deriva de una amplia experiencia en el sector y de la continuidad de los procesos al interior de la SEB.

Esto permite la activación de un fuerte liderazgo por parte del secretario, quien posibilita un constante diálogo interinstitucional entre la SEB y el MEN que abre los espacios para la negociación de acuerdos frente a la gestión de planta docente en Boyacá.

La gestión realizada por el mismo secretario, entre los periodos 2008 y 2011 y entre 2018 y 2019, se relaciona con la presencia de algunas características y habilidades de liderazgo técnico que facilitaron el desarrollo e implementación de la práctica. En este sentido, su puesta en marcha es posible gracias a un alto dominio técnico del secretario, y de su equipo, del marco normativo y financiero del sistema educativo colombiano, lo cual le permitió identificar y capitalizar elementos de la estructura institucional para justificar la conversión de cargos. El perfil técnico es el resultado de una combinación entre una formación profesional y una amplia experiencia laboral en el sector educativo, incluyendo la vinculación en dos gobiernos departamentales como secretario de educación y jefe de planeación y finanzas del MEN.

La experiencia en los dos ámbitos, departamental y nacional, le permitió al secretario, por un lado, comprender el funcionamiento y la operación del sistema educativo desde la política educativa y desde la prestación del servicio en las IE, lo cual le proporcionó herramientas para realizar una comprensión integral del sistema y liderar los procesos institucionales en la SEB desde un conocimiento técnico. Por otro lado, le permitió construir redes sociales y políticas con ambos ámbitos que facilitaron la creación de espacios de diálogo interinstitucional y la gestión de recursos y procesos tanto en la SEB como en el MEN.

Ambos aspectos también le otorgaron un alto nivel de legitimidad frente a la comunidad escolar (docentes, directivos docentes y supervisores) en el departamento, en los funcionarios de la SEB y en los funcionarios del MEN, quienes reconocen su conocimiento y experiencia en el sector educativo. La legitimidad es el resultado del reconocimiento del liderazgo del secretario.

Adicional a ello, contar con mayores recursos humanos para mejorar la prestación del servicio educativo en el departamento, logra ubicar a la SEB en una posición de ventaja frente a otras SEC en el país que no cuentan con la misma disponibilidad de planta docente, lo cual puede resultar en un mejoramiento de sus resultados en términos de calidad educativa en el territorio, lo que a su vez generará mayores incentivos por parte del MEN, dado que este premia a la mejores. Esto significa que las SEC en el país se encuentran en condiciones distintas para garantizar una educación de equidad y calidad a los estudiantes. Aquellas Secretarías que tienen la capacidad institucional para crear prácticas innovadoras de administración de sus recursos docentes pueden obtener mayores beneficios del Estado, mientras aquellas que cuentan con débiles sistemas de gestión educativa pueden encontrarse rezagadas de dichos beneficios.

Conclusión

La dimensión de gestión de personas en el sistema educativo colombiano se encuentra determinada, por un lado, por el poder decisión que tiene el nivel nacional para definir las políticas docentes y seleccionar a los maestros de todas las entidades territoriales y, por el otro lado, por la capacidad que tienen las Secretarías de Educación para administrar dichos recursos humanos y mejorarlos según sus contextos educativos.

El caso de la SEB ha permitido mostrar cómo el criterio de la Nación de asignación de maestros a las entidades territoriales según la población escolar atendida se convierte en un marco rígido que no necesariamente refleja las necesidades reales que tienen las instituciones educativas, ni la importancia de asegurar otros roles docentes que van más allá del aula como la orientación escolar y la coordinación. Si bien el parámetro docente (ratio estudiante/docente) permite calcular los recursos que deben ser asignados a las entidades por concepto de nómina y, en este sentido, racionalizar el gasto educativo; este no tiene en cuenta los procesos educativos que ocurren dentro de las instituciones ni las acciones que deben implementarse para mejorar su calidad.

El resultado de ello es que las entidades territoriales no poseen los recursos docentes suficientes para garantizar una educación de calidad a todos sus estudiantes y enfrentan restricciones para desarrollar estrategias de seguimiento y acompañamiento escolar, de mejoramiento de aprendizajes y de fortalecimiento de la gestión directiva en las instituciones.

Frente a esto, algunas ETC que cuentan con recursos propios contratan con su presupuesto apoyos docentes adicionales para asegurar la prestación del servicio educativo e implementar acciones de mejoramiento en las IE. No obstante, la realidad del país es que la mayor parte de entidades no disponen de esos recursos adicionales, y de tal forma su oferta educativa se ve limitada por las restricciones de planta docente que se derivan de los esquemas de financiamiento de la Nación. Esta situación conlleva a la configuración de un panorama de desigualdad entre las ETC en donde los estudiantes pueden acceder a servicios educativos en diferentes condiciones de calidad según la

capacidad de inversión adicional del territorio donde se encuentren, lo cual se traduce en una ampliación de la brecha educativa entre poblaciones.

Por esta razón, en un contexto de escasos recursos surgen iniciativas innovadoras como la de la SEB que, combinando acciones de monitoreo basado en un amplio conocimiento de la población escolar y de la estructura normativa, con una alta capacidad de negociación entre niveles de gestión y liderazgo, logran flexibilizar los marcos institucionales para aumentar y cualificar sus recursos de personal docente según las necesidades de la población y sus objetivos de política educativa.

Si bien la práctica puesta en marcha por la SEB es una solución excepcional a la problemática de asignación de docentes en Colombia, abre un camino para considerar reformas estructurales al sistema educativo orientadas a redefinir los parámetros docentes y a rediseñar los esquemas de financiación del sector, de modo que se puedan proveer los cargos docentes que van más allá del aula y que requieren las escuelas, para garantizar una mejor gestión educativa y mayores niveles de equidad y calidad en la educación a lo largo del país.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. La Habana, Cuba, 12 de noviembre de 2016. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y., & Schady, N., (2016). Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1415- 1453. <https://doi.org/10.1093/qje/qjw016>
- Banco Mundial, BM (2018). *Aprender: para hacer realidad la promesa de la educación*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/11/06/aprender-para-hacer-realidad-la-promesa-de-la-educacion>
- Banco Mundial, BM (2020). *Datos de población*. Banco Mundial. https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ&name_desc=fal se
- Bertoni, E., Elacqua, G., Jaimovich, A., Rodríguez, J., & Santos, H. (2018). *Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Perú: Implications for equality* (IDB Working paper serie No BID-WP-00945). Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Teacher-Policies-Incentives-and-Labor-Markets-in-Chile-Colombia-and-Peru-Implications-for-Equality.pdf>
- Bertoni, E., Elacqua, G., Méndez, C., Montava, V., Munevar, I., Westh Olsen, A.S., & Roman, A. (2020). *Seleccionar y asignar docentes en América Latina y el Caribe. Un camino para la calidad y la equidad en educación*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0002329>
- Camburn, E., Rowan, B., & Taylor, J. E. (2003). Distributed leadership in schools: The case of elementary schools adopting comprehensive school reform models. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(4), 347-373. <https://doi.org/10.3102/01623737025004347>
- Chetty, R., Friedman, J., & Rockoff, J. (2014). Measuring the impacts of teachers II: Teacher value-added and student outcomes in adulthood. *American Economic Review*, 104(9), 2633-2679. <https://doi.org/10.1257/aer.104.9.2633>
- Constitución Política de Colombia 1991. Asamblea Nacional Constituyente. 6 de julio de 1991. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/constitucion-politica>
- Cruz-Aguayo, Y., Hincapié, D. y Rodríguez, C. (2020). *Profesores a prueba. Claves para una evaluación docente exitosa*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/profesores-prueba-claves-para-una-evaluacion-docente-exitosa>

- Dane. Información para todos (2018). *Censo Nacional de Población y vivienda 2018*. Dane. Información para todos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>
- Dane. Información para todos (2019). *Página consultada*. Dane. Información para todos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/donde-estamos> URL directa a los datos consultados.
- Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291-309. <https://doi.org/10.1080/02619768.2017.1315399>
- Darling-Hammond, L., Hyler, M., & Gardner, M. (2017). *Effective teacher professional development* (Research Brief). Palo Alto, CA; Washington, DC: Learning Policy Institute.
- Decreto 1075 de 2015. “Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, en relación con el concurso de méritos para el ingreso al sistema especial de carrera docente en zonas afectadas por el conflicto, priorizadas y reglamentadas por el Ministerio de Educación Nacional”. Bogotá. 26 de mayo de 2015.
- Decreto 1278 de 2002. “Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente”. Bogotá. 19 de junio de 2002.
- Decreto 2277 de 1979. “Por el cual se adoptan normas sobre el ejercicio de la profesión docente”. Bogotá. 14 septiembre de 1979.
- Decreto 2700 de 2004. “Por el cual se establecen los requisitos y procedimientos para la certificación de los municipios que a 31 de diciembre de 2002 contaban con menos de 100.000 habitantes”. Bogotá. 25 de agosto de 2004.
- Decreto 3020 de 2002. “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para organizar las plantas de personal docente y administrativo del servicio educativo estatal que prestan las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”. Bogotá. 10 de diciembre de 2002.
- Decreto 804 de 1995. “Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos”. Bogotá. 18 de mayo de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2017). Estadísticas Históricas de Colombia. Capítulo 8 - Indicadores de violencia. <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/estudios-economicos/Paginas/estadisticas-historicas-de-colombia.aspx>
- Departamento Nacional de Planificación, Gobierno de Colombia (2017). *Panorámica regional*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/Pobreza/Publicaci%C3%B3n%20lpm%20deptal.pdf>
- Elacqua, G., Hincapie, D., Vegas, E., y Alfonso, M. (2018). Profesión: profesor en América Latina ¿Por qué se perdió el prestigio docente y cómo recuperarlo? Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:

<https://publications.iadb.org/es/profesion-profesor-en-america-latina-por-que-se-perdio-el-prestigio-docente-y-como-recuperarlo>

FOCUS (2016). *Informe final estudio de caracterización de los equipos directivos escolares de establecimientos educacionales subvencionados urbanos de Chile*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

Ley 115 de 1994. "Por la cual se expide la Ley General de Educación". Bogotá. 8 de febrero de 1994.

Ley 715 de 2001. "Por la cual se dictan normas orgánicas de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros". Bogotá. 21 de diciembre de 2001.

Luschei, T. F. & Jeong, D. W. (2020). School governance and student achievement: Cross-National evidence from the 2015 PISA. *Educational Administration Quarterly*, 0013161X20936346. <https://doi.org/10.1177/0013161x20936346>

Ministerio de Educación de Colombia, MEN (2012). Programa para la transformación de la calidad educativa. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-280058_archivo_pdf_guia_laboral_tutores.pdf

Ministerio de Educación de Colombia, MEN (s.f.año). Glosario Programa Todos a Aprender. Recuperado de http://aprende.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/naspublic/articles-348123_documento_0.pdf

Piñeros. L. y Álvarez, H. (2018). *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de financiamiento de la educación preescolar, básica y media*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Colombia.

Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership, Volume 1: Policy and practice*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/education/school/44374889.pdf>

Raczynski, D., Cuéllar, C. y Fajardo, G. (2016) *¿Cómo se organizan y funcionan los equipos directivos para apoyar la labor docente? Santiago de Chile*: Centro de Desarrollo de Liderazgo Educativo.

Radinger, T., Echazarra, A., Guerrero, G., & Valenzuela, J.P. (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303751-en>

Resolución 09317 de 2016. "Por la cual se adopta e incorpora el Manual de funciones, requisitos y competencias para los cargos directivos docentes y docentes del sistema especial de carrera docente y se dictan otras disposiciones. Bogotá. 06 de mayo de 2016.

Resolución 15683 de 2016. "Por la cual se subroga el Anexo I de la Resolución 9317 de 2016 que adoptó el anual de Funciones, Requisitos y Competencias para los cargos de directivos

docentes y docentes del sistema especial de Carrera Docente”. Bogotá. 01 de agosto de 2016.

Resolución 6016 de 1995. “Por medio de la cual la Ministra de Educación Nacional otorgó la certificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley 60 de 1993, por parte del departamento de Boyacá. Bogotá. 22 de diciembre de 1995.

Secretaría de Educación del Distrito de lugar, SED. (2018). Desafíos en la financiación del sector educativo. Diagnóstico y propuestas hacia una reforma del SGP. Bogotá: Autor.

Secretaría de Educación de Boyacá (SEB) (2018). Estudio conversión de cargos docentes de aula por docentes orientador. TunjaCiudad: Autor Secretaría de Educación de Boyacá.

Secretaría de Educación Boyacá (SEB), SEB (2019). *Estadísticas por cobertura*. Secretaría de Educación, Gobernación de Boyacá <http://sedboyaca.gov.co/estadisticas-por-cobertura/>

Secretaría de Educación de Boyacá (SEB) (2019). Estructura orgánica. <http://sedboyaca.gov.co/nuestra-secretaria/estructura-organica/>

Spillane, J. P. & Healey, K. (2010). Conceptualizing school leadership and management from a distributed perspective: An exploration of some study operations and measures. *The Elementary School Journal*, 111(2), 253-281.

Supovitz, J. & Riggan, M. (2012). *Building a foundation for school leadership: An evaluation of the Annenberg Distributed Leadership Project, 2006–2010*. Consortium for Policy Research in Education. Philadelphia, PA.: University of Pennsylvania.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) (2017). Reporte víctimas del conflicto armado. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Anexo 1. Actores participantes en el estudio

PERFIL	ÁREA	ENTIDAD
Funcionario	Subdirección de Plantas Docentes de la Dirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Monitoreo y Control de la Dirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Fortalecimiento Institucional de la Dirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Dirección de Fortalecimiento Institucional	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Fomento de Competencias de la Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Referentes y Evaluación de la Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Grupo de formación docente de la Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Dirección de Calidad para la Educación Preescolar, Básica y Media	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Acceso de la Dirección de Cobertura y Equidad	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Subdirección de Permanencia de la Dirección de Cobertura y Equidad	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Dirección de Primera Infancia	Ministerio de Educación Nacional
Funcionario	Oficina de Tecnología y Sistemas de Información	Ministerio de Educación Nacional
Ex - Funcionario	Área de Cobertura	Secretaría de Educación del Chocó
Ex – Secretaria de Educación	Despacho	Secretaría de Educación de Cundinamarca
Docente e investigador experto Gestión curricular y pedagógica	Facultad de Educación	Universidad de la Sabana
Investigador experto Gobernanza	Facultad de Ciencias Humanas	Universidad Nacional de Colombia
Ex - Secretario de Educación	Despacho	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionario	Coordinación Unidades Provinciales	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionarios	Subdirección de Cobertura y Ruralidad	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionario	Subdirección de Inspección y Vigilancia	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionarios	Subdirección de Núcleos Educativos	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionarios	Subdirección de Calidad Educativa	Secretaría de Educación de Boyacá
Funcionario	Dirección Administrativa y Financiera	Secretaría de Educación de Boyacá

Anexo 2. Relaciones técnicas para establecer el parámetro docente establecido por el MEN para todas las IE de preescolar, básica y de media de todas las SEC del país

Parámetros	Número de estudiantes por docente según zona		Número de estudiantes por grupo según zona		Número de docentes asignados por grupo
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Preescolar	25	20	25	20	1
Primaria	35	25	35	25	1
Secundaria y media académica	30	20	40	28	1,36
Media Técnica	24	16	40	28	1,7

Fuente: Decreto 3020 de 2002.

Según la tabla anterior si, por ejemplo, una IE rural tiene un grupo/aula de 28 de estudiantes le corresponden 1,36 docentes, dado que por cada 20 estudiantes le es permitido un docente. Esto significa que por cada grupo puede ir acumulando 0,36 docentes. En caso de tener tres grupos de 28 estudiantes (84 estudiantes) se le asignaría un docente adicional.

Para el cálculo de directivos docentes: rectores, directores rurales y coordinadores se tienen en cuenta los siguientes parámetros:

- Rectores por institución educativa: 1
- Directores por centro educativo rural: 1
- Coordinadores:
 - 500 estudiantes: 1 coordinador
 - 900 estudiantes: 2 coordinadores
 - 1400 estudiantes: 3 coordinadores
 - 2000 estudiantes: 4 coordinadores
 - 2700 estudiantes: 5 coordinadores
 - 3500 estudiantes: 6 coordinadores
 - 4400 estudiantes: 7 coordinadores
 - 5400 estudiantes: 8 coordinadores
 - Jornada nocturna (previa disponibilidad presupuestal): 1 coordinador adicional
 - Más de cinco sedes (previa disponibilidad presupuestal): 1 coordinador adicional
- Orientadores: los orientadores no serán tenidos en cuenta para la aplicación de los parámetros establecidos (Artículo 12, Decreto 3020 de 2002). La asignación de funciones de orientación a los docentes de aula depende de la autonomía institucional de las SEC. Esto significa que no todas las IE cuentan con orientador escolar.