

POLÍTICA PÚBLICA

**FORMACIÓN DE MAESTROS Y
ESCUELAS NORMALES**

Vigencia 2023

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

Formación de Maestros y Escuelas Normales

Ordenanza. N°15 del 14 de junio de 2019

“Por medio de la cual se adopta la Política Departamental para la formación inicial de maestros y para el fortalecimiento de las escuelas normales superiores de Antioquia como polos de desarrollo educativo y pedagógico en el Departamento”

Vigencia evaluada: 2023

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Carlos Arturo Castro Gutiérrez

Evaluador: Luisa Fernanda Mesa Ramírez

Observaciones

Tras realizar la evaluación de la política pública para la Formación Inicial de Maestros y el Fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores de Antioquia, se evidenció lo siguiente:

1. El grado de implementación de los elementos que conforman la ordenanza fue del **35%**, ya que no se definen enfoques, principios, órganos consultivos y asesores, ni mecanismos de divulgación o rendición de cuentas.
2. El porcentaje de focalización de la población alcanzó el 78%, con 18 de un total de 23 Escuelas Normales Superiores (ENS), priorizadas como población objetivo- focalizada. Sin embargo, las 5 cinco escuelas excluidas del proceso de focalización reciben algunas acciones de la política según la normatividad permite, lo que evidencia que en realidad la focalización cubre al 100% de las ENS.
3. La efectividad promedio fue del 32%, El cual resulta del cumplimiento del indicador de resultado “Maestros, maestras y directivos docentes que desarrollan estrategias pedagógicas para el mejoramiento educativo”, con una meta de 2.500 para el cuatrienio. Aunque muestra una tendencia al alza, no se cuenta con información en la línea base. Hasta el momento, se ha alcanzado una ejecución de 790.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ordenanza	35%
Integralidad de la adopción desde la ejecución	98%
Focalización de la población beneficiada	78%
Pertinencia y utilidad de la política	71%
Cobertura poblacional neta	94%
Eficacia acumulada promedio	100%
Eficiencia acumulada promedio	100%
Efectividad acumulada promedio	32%
Ejecución financiera acumulada	69%

Observaciones

Tras realizar la evaluación de la política pública para la Formación Inicial de Maestros y el Fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores de Antioquia, se evidenció lo siguiente:

- Es importante señalar que, aunque la política pública titulada “(...) Política Departamental para la Formación Inicial de Maestros y para el Fortalecimiento de las Escuelas Normales Superiores de Antioquia como Polos de Desarrollo Educativo y Pedagógico en el Departamento”, no se focaliza ni se reporta ejecución sobre la “formación inicial de maestros, aun cuando el Departamento de Antioquia ha financiado el costo total de la matrícula de dichos estudiantes quienes son los que conforman el grupo de los maestros de la formación inicial”
- En cuanto a la ejecución financiera acumulada, que fue del 69% de los recursos programados para invertir en el cuatrienio en el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), se evidenció que para la vigencia de 2023 quedaron sin ejecutar \$1.467.629.530 del presupuesto apropiado.
- En general la política pública, tal como está implementada, tiene una desconexión entre sus objetivos y la realidad del problema que busca solucionar. Aunque se han tomado medidas para apoyar a los estudiantes, el enfoque sobre las debilidades estructurales de las ENS ha sido insuficiente. Esto pone en duda la efectividad a largo plazo de la política, ya que, sin abordar las fallas administrativas y financieras, la sostenibilidad de las ENS y la calidad educativa podrían seguir en riesgo.
- La Ordenanza no cuenta de líneas definidas por lo tanto no es posible articularlo con los indicadores del Plan de Desarrollo ni con el problema público, aunque la Secretaría responsable los implemente desde la ejecución.

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Sectores y programas que desarrolla la política publica

Sector	Programa
Sector 22 Educación	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media

1-2. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas
La Ordenanza no lo contempla	La Ordenanza no lo contempla	La Ordenanza no lo contempla

1-3. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	De inversión en recursos humanos
Participación del Estado	Políticas facilitado- ras
Funcionalidad	Una política redistributiva
Elaboración	Autoritaria o tecnocrática
Planificación	De reacción
Grado de innovación	Sin grado de innovación

1-4. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ordenanza	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	No	Sí
Incluye proceso de participación previos a la formulación	Sí	Sí
Define conceptos básicos	Sí	Sí
Define un órgano responsable de la ejecución	Sí	Sí
Define los actores de la política	Sí	Sí
Define un órgano consultivo y asesor	No	Sí
Define instrumentos específicos	No	Sí
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	No	Sí
Define enfoques	No	Sí
Define principios	No	Sí
Define ODS	No	Sí
Determina financiación pública	No	Sí
Define mecanismo para la rendición de cuentas	No	Sí
Define el mecanismo para la participación ciudadana	No	Sí
Define mecanismos de divulgación de la política	No	Sí
Define ámbito de aplicación	Sí	Sí
Define objetivo general	Sí	Sí
Define objetivos específicos	Sí	No
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	No	Sí
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	Sí	Sí
Define indicadores de evaluación	No	Sí
	Resultado ordenanza: 35%	Resultado ejecutor: 98%

Después de analizar los elementos de la política pública en términos de su preparación, se concluye lo siguiente:

- La evaluación de los elementos desde la ordenanza alcanzó un **35%**, debido a que, tras analizarla, se observó que carece de anexos o estudios previos a su adopción, no contempla procesos de participación anteriores a su formulación, no define conceptos básicos, ni mecanismos de divulgación de la política, y no asigna financiación pública para su ejecución. Esto contrasta con la información rendida por el sujeto de control, donde se obtiene un resultado de **98%** al haber ejecutado una serie de acciones que, aunque no estén contemplados en la Ordenanza, desde otros documentos o desde la ejecución, se abordan cada uno de los elementos de la política pública.
- El ejecutor informa sobre la ejecución de actividades relacionadas con los mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, pero la ordenanza no detalla cómo debe divulgarse la política, su implementación y resultados.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	Presencia de necesidades en las ENS que afectan el desarrollo de los procesos institucionales y llevan a que este en riesgo la sostenibilidad de las Escuelas.	El proceso de reorganización de plazas docentes que afecta el desarrollo de los procesos formativos en las ENS. La no generación de un equipo interdisciplinar en la Secretaría de Educación Departamental que analice y atienda de manera oportuna todo lo relacionado a la relación técnica de la planta docente de las ENS. El no garantizar en todas las ENS un docente de apoyo y/o asesor psicológico necesario para el fortalecimiento institucional.
PD* 2016-2019	Debilidades administrativas y financiera en las ENS que afectan el desarrollo de los procesos pedagógicos y formativos.	Baja destinación de recursos económicos y físicos para el adecuado desarrollo de los procesos formativos en las ENS. La falta de atención particularizada en ENS donde se tenga presente su quehacer y relevancia en el contexto educativo. Debilidad en los procesos de articulación entre las ENS y las Instituciones de Educación Superior-IES para que las Escuelas fortalezcan sus procesos, especialmente en el PFC.
PD* 2020-2023	Debilidades en la atención oportuna a las necesidades de las ENS en temas administrativos y pedagógicos que afectan el desarrollo de los procesos de formación.	El proceso de reorganización de plazas docentes que afecta el desarrollo de los procesos formativos en las ENS, especialmente en el PFC. Debilidad en la atención de temas administrativos y financieros que requieren las ENS para su adecuado funcionamiento. Debilidad en la asignación de personal docente idóneo para la atención de los procesos formativos en el PFC. Debilidad en el desarrollo de los procesos institucionales que hacen parte de los aspectos misionales de las ENS.

2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Ley	115 de febrero 8 de 1994
Decreto	4790 de diciembre 19 de 2008
Decreto	1075 de mayo 26 de 2015
Decreto	2381 de diciembre 11 de 2015
Decreto	1236 de septiembre 14 de 2020
Ordenanza	15 de junio 14 de 2019

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Ejecutor
Academia	Cooperante
Administraciones municipales	Cooperante
Asamblea departamental	Otro
Academia	Beneficiario
Ente de control	Otro
Profesional experto en temática	Cooperante
Organización no gubernamental	Cooperante
Sociedad civil	Beneficiario

2-4. Cadena de valor

INSUMO

•Se han utilizado recursos financieros para el desarrollo de algunos contratos en los que se incluyen acciones para atender a las ENS en aspectos administrativos y pedagógicos. Y sobre los recursos humanos, desde la Secretaría de Educación Departamental se ha destinado el recurso para atender la planta docente y administrativa de las ENS de la ETC Antioquia.

ACTIVIDADES

•Se han desarrollado actividades contractuales reflejadas en algunos contratos de la Secretaría de Educación Departamental. Para ello, los beneficiarios seleccionados son la población de la comunidad educativa de las ENS, tales como; directivos, docentes y estudiantes, donde los del PFC se han beneficiado con el pago de la matrícula durante los años 2022, 2023 y semestre I del 2024.

PRODUCTOS

•Dentro de los productos se resaltan; asesorías a las ENS en todo el proceso de verificación de condiciones básicas de calidad asesorías en el marco de un contrato cuyo objeto fue promover el fortalecimiento de las ENS ubicadas en municipios no certificados de Antioquia, donde el producto final sería mejorar los Proyectos Educativos Institucionales -PEI. Otro de los productos es; pago de la matrícula de los estudiantes del PFC en 17 ENS de la ETC Antioquia y apoyo a las acciones de la Red RENSEA

RESULTADOS

•Garantizar la permanencia de los estudiantes de 17 ENS en el PFC durante los años 2022, 2023 y 2024, por la financiación de la ETC Antioquia. PEI actualizados a partir de acompañamientos de la Secretaría de Educación Departamental y el MEN. Procesos institucionales fortalecidos. Diálogos y socialización de experiencias entre las ENS a partir de la participación de la Red RENSEA

IMPACTO

•Mejorar la matrícula de los estudiantes del PFC.
•Aumentar la participación de las ENS en el marco de la Red RENSEA. Aportar al fortalecimiento de los procesos institucionales de las ENS.

2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Escuelas Normales Superiores -ENS	Número de ENS	23	18	Pertenecer a municipios no certificados del Departamento	78,3%
	Suma	23	18	Total	78,3%

Analizados los fundamentos del componente de formulación se concluye que:

- En cuanto a la evolución de la problemática pública a la que está dirigida la política se evidencia que, desde la perspectiva de la ordenanza, se buscó atender las necesidades de los institutos de enseñanza normal oficiales en municipios no certificados. Estos institutos enfrentan riesgos de sostenibilidad debido a la reorganización de plazas docentes, lo cual afecta el desarrollo de los procesos formativos.
- Según el plan de desarrollo para la vigencia 2020-2023, la problemática se centra en la debilidad en la atención a las necesidades administrativas y pedagógicas de las Escuelas Normales Superiores (ENS) en municipios no certificados.
- En los resultados, se buscó asegurar la sostenibilidad de los estudiantes en las Escuelas Normales Superiores (ENS) mediante la financiación de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) de Antioquia. Esto permitió resolver el problema existente, mejorar la matrícula de los estudiantes del Programa de Formación de Ciudadanos (PFC) y fortalecer los procesos institucionales de las ENS.
- En general la política pública, tal como está implementada, tiene una desconexión entre sus objetivos y la realidad del problema que busca solucionar. Aunque se han tomado medidas para apoyar a los estudiantes, el enfoque sobre las debilidades estructurales de las Escuelas Normales Superiores -ENS- ha sido insuficiente. Esto pone en duda la efectividad a largo plazo de la política, ya que, sin abordar las fallas administrativas y financieras, la sostenibilidad de las ENS y la calidad educativa podrían seguir en riesgo.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Actividades específicas de la Ordenanza

Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
6°	Formulación del plan departamental para la formación inicial de maestros y para el fortalecimiento de las escuelas normales superiores de Antioquia	En ejecución	Dentro del actual Plan Territorial de Formación Docente se hace más hincapié a la formación de todos los maestros y falta puntualizar lo específico para la formación inicial de maestros
4°	Diseñar, adoptar e implementar el Plan de desarrollo Docente de las Escuelas normales superiores de Antioquia	Ejecutado: operativo	No se tiene definido un Plan de Desarrollo Docente de las ENS, pero la formación que va dirigida a ellos se incluye en el Plan Territorial de Formación Docente
4°	Realizar alianzas y convenios con ONGs u otras entidades que trabajen por el mejoramiento de la educación	Ejecutado: operativo	Se establece comunicación con Instituciones de Educación Superior - IES para que establezcan alianzas con las ENS, y es entre dichas ENS y las IES que concretan las alianzas

3-2. Cobertura poblacional

Tipo de población	Población programada	Población beneficiada					Cobertura bruta				Cobertura neta			
		2020	2021	2022	2023	Tipo de acumulación	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Escuelas Normales Superiores -ENS	17	17	17	17	17	Acumulado	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	94,4%	94,4%	94,4%	94,4%
Total	17	17	17	17	17	Coberturas Promedio	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	94,4%	94,4%	94,4%	94,4%

3-5. Efectividad de la ejecución

#	Indicador de Resultado	Meta del Cuatrenio	Tendencia	Línea Base	Ejecución del Indicador				Efectividad			
					2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Maestros, maestras y directivos docentes que desarrollan estrategias pedagógicas para el mejoramiento educativo	2500,0	Incrementar	0,0	200,0	467,5	1042,0	790,0	8,0	18,7	41,7	31,6
Promedio									8,0	18,7	41,7	31,6

3-6. Fuentes de financiación específica

#	Artículo	Fuente de destinación específica	2020		2021		2022		2023	
			Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado
		No aplica								
Total										

3-7. Ejecución financiera

#	Indicador de producto	Ejecución presupuestal anual (%)				Ejecución presupuestal acumulada (%)			
		2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Escuelas Normales Superiores acompañadas y fortalecidas en procesos pedagógicos y administrativos / financieros	0,0	100,0	43,4	59,6	7,4	28,4	45,6	69,1
Total		0,0	100,0	43,4	59,6	7,4	28,4	45,6	69,1

Analizados los fundamentos de los componentes de evaluación se concluye que:

- La cobertura poblacional neta del **94%** implica que la población objetivo ha sido alcanzada o beneficiada por la política. Esto indica una alta tasa de inclusión, pero también sugiere que el 6% restante de la población objetivo aún no ha sido cubierto, lo que podría señalar áreas de mejora o necesidad de mayor intervención.
- Aunque la ordenanza define actividades específicas para su cumplimiento, el sujeto realiza rendiciones de cuentas sobre algunos aspectos relacionados con las labores o funciones durante la ejecución de la política pública. Estos aspectos están actualmente en plena ejecución y operación.
- La eficacia acumulada alcanzó un promedio del **100%**, gracias a la ejecución del indicador de producto: “Escuelas Normales Superiores acompañadas y fortalecidas en procesos pedagógicos y administrativos/financieros”.
- Se observa un cumplimiento promedio de eficiencia del **100%** en relación con el indicador mencionado, alcanzado con costos adecuados.
- La efectividad promedio fue del **32%**, según la evaluación del indicador de gestión, que tiene una meta de 2.500 maestros, maestras y directivos docentes para el cuatrienio. Aunque muestra una tendencia al alza, no se dispone de información en la línea base. Hasta el momento, se ha alcanzado una ejecución de 790.
- En la fuente de financiación específica, la ordenanza no define de manera concreta los recursos asignados. Sin embargo, el ente ejecutor programó recursos en el Plan Pluri- anual de Inversión (PPI) por **\$4.747.581.096** y ejecutó **\$3.279.951.566**, logrando una ejecución financiera del **69%** en el cuatrienio.
- Para la vigencia 2023, se evidencia que quedaron sin ejecutar **\$1.467.629.530** del pre-supuesto apropiado.

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

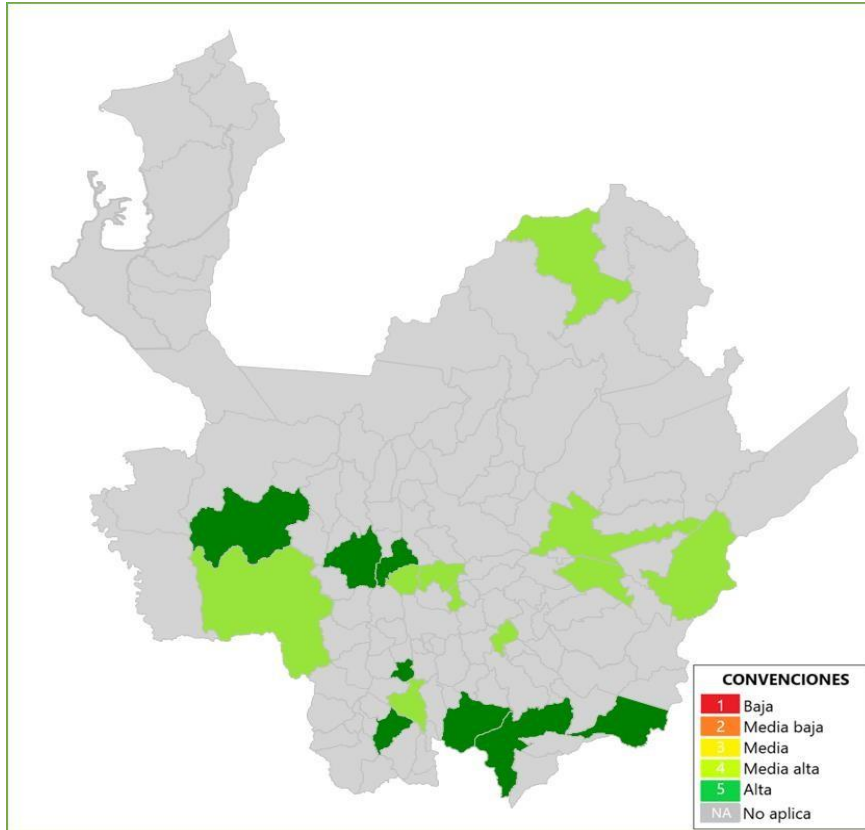
Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	3
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
	5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general	2
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
	5. Desde la concepción del problema público	
3. La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo		5
4. La política cuenta con inversión de recursos públicos		5
5. Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional		5
6. La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos		5
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		5
8. Grado de participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución		5
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		0
11. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		0
13. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		0
Resultado pertinencia:		71%

Analizados los fundamentos del componente de pertinencia se concluye que:

- La política pública alcanzó un **71%**, lo que demuestra su pertinencia y utilidad. Aunque su cobertura neta fue del 94%. Esto se debe a que está alineada con los fines esenciales del Estado, beneficia a la comunidad y promueve la prosperidad general, garantizando la efectividad de los principios consagrados en la Constitución.
- La política cuenta con inversión de recursos públicos por parte del ejecutor, dispone de un órgano de control encargado de coordinar a los actores involucrados y está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU.
- Además, busca abordar el problema social relacionado con la formación de maestros en las Escuelas Normales Superiores (ENS) y cuenta con indicadores en el plan de desarrollo 2020-2023, los cuales se monitorearon de manera continua.
- La Ordenanza no cuenta con líneas definidas por lo tanto no es posible articularlo con los indicadores del Plan de Desarrollo ni con el problema público, aunque la Secretaría responsable los implemente desde la ejecución.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Dentro de los aspectos que impactan del mapa de calor, se encuentran los siguientes:



La política es pertinente y tiene cobertura exclusivamente en los municipios que cuentan con Escuelas Normales Superiores. Por lo tanto, las acciones se han enfocado en atender los establecimientos educativos situados en estos municipios del Departamento de Antioquia.

Tal como lo establece la ordenanza en su artículo 3° : Antioquia cuenta con 23 Escuelas Normales Superiores, de las cuales 18 están ubicadas en municipios no certificados: Puerto Be-río, Fredonia, Yolombó, Sopetrán, Jericó, Urrao, San Roque, Marinilla, Frontino, San Jerónimo, Sonsón, Caucasia, Abejorral, Santa Rosa de Osos, San Pedro de los Milagros, Amagá, Copacabana y Yarumal de carácter privado; 4 ubicadas en municipios certificados (2 en Medellín, una de ellas de carácter privado; Rionegro y Envigado), y una en el distrito Especial de Turbo.

Las intervenciones realizadas fueron las siguientes:

Asesoría: Actualización del Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Dotación: Entrega de paquetes con material bibliográfico relacionado con la formación de maestros.

Internet: Conexión a Internet en las sedes de las Escuelas Normales Superiores (ENS).

- Se observa que la política pública se aplicó en las 17 Escuelas Normales Superiores del departamento, donde se llevaron a cabo intervenciones que incluyeron asesorías, dotación y acceso a Internet.
- Se concluye que en los 17 municipios se realizó la misma intervención, por lo que se asignó una calificación entre 4 (Media Alta) y 5 (Alta).
- Las asesorías y la dotación fueron uniformes en todos los municipios. Sin embargo, la conexión a internet de las sedes de la ENS varió, con diferencias que oscilaron entre 1, lo que resultó en una calificación de 4, y entre 5, 6, y 7, que condujeron a una calificación de 5.
- En los otros 108 municipios del departamento, la política no tiene aplicabilidad, por lo que no se realizó calificación en estos y se reflejan en color gris.

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with exposed metal beams and fluorescent lights. Large windows on the right side provide natural light. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias