Código: INV-01

Factores que afectan el funcionamiento del SIMAT

Red Universitaria
Anticorrupción

RedUva

130 MIL CASOS NIÑOS FANTASMA 2015

80.266 REGISTROS INEXISTENTES **BOGOTÁ**

20.936 REGISTROS INEXISTENTES **BOLIVAR**

16.802 registros inexistentes en el Magdalena

1 NIÑO **1,8 MILLONES DE PESOS**
para garantizar educación gratuita

130 MIL **174 MIL MILLONES DE PESOS PERDIDOS**

LO QUE ES EQUIVALENTE A CONSTRUIR
2 ARENAS MOVISTAR

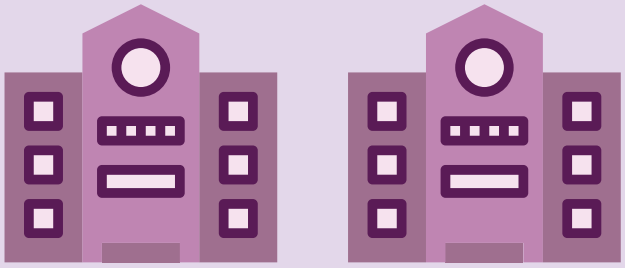
174 MIL MILLONES DE PESOS PERDÍDOS

DESTINANDO ESTE DINERO SE PODRÍA

CONSTRUIR 8 COLEGIOS
GRAN INFRAESTRUCTURA

34 MIL ESTUDIANTES BENEFICIADOS

20 mil millones de pesos por colegio construido ó



CONSTRUIR 14 COLEGIOS
PARA 3 MIL ESTUDIANTES

42 MIL ESTUDIANTES BENEFICIADOS

12 mil millones de pesos por colegio

presupuesto destinados actualmente por el Distrito

RESUMEN

En el siglo XXI, los escándalos de corrupción en Colombia se han situado como piedra angular del panorama político y social. En ese sentido, esta investigación pretende estudiar de fondo un caso en particular, denominado por la prensa como "Niños fantasma". Este caso ha provocado problemas en la distribución del presupuesto destinado a educación dentro del país. Es importante estudiar las causas de este fenómeno para así tratar de disuadirlo y lograr una alocación más eficiente de los recursos. Para ello, se realizó de forma detallada una descripción del proceso presupuestal y de financiación de las instituciones educativas en Colombia. Una vez estudiado esto, se llevó a cabo una contextualización sobre los niños fantasma y su relación con el funcionamiento del Sistema Integrado de Matriculas (SIMAT) que es el principal medio por el cual las instituciones educativas proveen información esencial sobre los alumnos para la distribución de recursos. De esta forma, dentro de la revisión de literatura se encontró que, a pesar de la existencia de este sistema para controlar las matrículas en el país, los niños fantasma han sido una constante en los municipios de Colombia. Es por esto que para establecer las causas de este fenómeno se hizo una investigación cualitativa por medio de unas entrevistas semiestructuradas a personas con acceso regular al sistema (e.g. Funcionarios de la secretaría de educación) y a los colegios municipales. En consecuencia de lo anterior, se encontró que, a pesar de que el SIMAT ha presentado mejoras en las condiciones para la distribución de recursos, ha tenido ciertas deficiencias relacionadas con la cooperación institucional, el control interno y la actualización tecnológica, las cuales han contribuido con el fortalecimiento y reproducción de las inconsistencias en las matrículas (i.e. Niños Fantasma). Para terminar, y con base en lo anterior, la Red Universitaria Anticorrupción propuso ciertas recomendaciones con el fin de producir un impacto positivo dentro del SIMAT, y por ende, contribuir con el mejoramiento de la calidad del sistema educativo colombiano.

Palabras Clave: SIMAT, distribución de recursos, actualización tecnológica, cooperación institucional, niños fantasma, fenómeno, instituciones educativas, proceso presupuestal, sistema educativo, municipios colombianos, colegios, mejoramiento, calidad del sistema e inconsistencias.

ABSTRACT

In the 21st century, corruption scandals in Colombia have been placed as the cornerstone of the political and social panorama. In other words, this research aims to study in depth a particular case, called by the press as "Niños fantasma". This case has caused issues in the distribution of the budget allocated to education within the country. It is important to study the causes of this phenomenon in order to try to dissuade it and achieve a more efficient allocation of resources. In other to solve this issue, a detailed description of the budget and financing process of educational institutions in Colombia was made. Once this was studied, a contextualization was carried out on “niños fantasmas” and their relationship with the operation of the Integrated System of Enrollment (SIMAT), which is the main means by which educational institutions provide essential information about students for the distribution of resources. Hence, within the literature review it was found that, despite the existence of this system to control enrollment in the country, “niños fantasmas” have been a constant in the municipalities of Colombia. Due to established causes of this phenomenon, qualitative research was carried out through semi-structured interviews with people with regular access to the system (e.g. Officials of the Ministry of Education) and the municipal schools. As a result of the above, it was found that, although SIMAT has presented improvements in the conditions for the distribution of resources, it has had certain deficiencies related to institutional cooperation, internal control and technological updating, which have contributed with the strengthening and reproduction of the inconsistencies in the license plates (ie Niños fantasma). To conclude, and based on the above, the Anti-Corruption University Network proposed certain recommendations in order to produce a positive impact within SIMAT, and therefore, contribute to the improvement of the quality of the Colombian educational system.

Keywords: SIMAT, resources distribution, technological update, institutional cooperation, “Niños fantasma” phenomenon, educational institutions, budget process, educational system, Colombian municipalities, schools, improvement, system quality and inconsistencies.

TABLA DE CONTENIDOS

1. Prólogo de Investigación 5

1.1 Objetivo general 5

1.1 Objetivos específicos 6

2. Marco Teórico 6

2.1 Proceso presupuestal en las entidades territoriales 6

a. Presupuesto de ingresos y recursos de capital 7

b. Población atendida 9

c. Población por atender en condiciones de eficiencia 9

2.2 Financiación y características del sistema educativo colombiano 10

a. Presupuesto del sector educativo 10

b. Certificación educativa en los municipios escogidos para la investigación..... 11

c. Financiación y gestión de la educación 12

d. Autonomía en el sistema educativo 13

e. Organización de los centros educativos: Red escolar y Educación flexible 14

2.3 Instituciones educativas municipales 14

a. Naturaleza de los colegios municipales 14

b. Evaluación interna y externa de los colegios 15

c. Recursos Físicos 15

d. Cobertura educativa 16

2.4 Conceptualización y funcionamiento del SIMAT..... 17

2.5 Conceptualización del fenómeno de "Niños fantasma" 21

3. Metodología 22

4. Hipótesis 23

5. Variables de investigación 24

6. Modelo de entrevistas para colegios y Secretaría de educación 25

6.1 Modelo entrevista semiestructurada para Secretaría de Educación 25

6.2 Modelo entrevista semiestructurada Colegios Inscritos 26

7. Resultados 25

7.1 Actualización tecnológica 25
7.2 Control del SIMAT (en distribución de recursos y autonomía de registro de datos) 29
7.3 Cooperación institucional..... 30
8.Recomendaciones 31
8.1 Cooperación institucional 31
8.2 Actualización tecnológica 32
8.3 Control del SIMAT (en distribución de recursos y autonomía de registro de datos) 33
9. Conclusiones 33
10.Referencias..... 35

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN NIÑOS FANTASMA

1. Prólogo de investigación

1.1 Objetivo general

La Red Universitaria Anticorrupción nació como una iniciativa de jóvenes independientes que ve la necesidad de combatir y desnaturalizar con urgencia el flagelo de la corrupción, que ha venido afectando no solo las instituciones públicas y privadas del país, sino a la sociedad. La fundación tiene como principios la honestidad, la independencia política, la inclusión, el respeto, la denuncia y la crítica constructiva. En este sentido, se busca un cambio cultural en la sociedad colombiana para combatir el fenómeno de la corrupción desde su génesis con ideas innovadoras, proyectos educativos e investigaciones. A partir de lo anterior, la RedUva ha desarrollado el presente trabajo de investigación con el propósito de indagar, esclarecer y proponer soluciones que aporten para entender el caso de los niños fantasmas como una de las manifestaciones de corrupción en la educación pública colombiana (Semana, 2016). Para ello, se realiza una descripción del problema, donde se resaltan las principales debilidades y fortalezas del SIMAT y la forma en cómo se involucran las instituciones educativas. A partir de lo anterior, se pretende proponer ciertas soluciones no solo en pro del mejoramiento de las falencias encontradas dentro de dicha plataforma, sino con el fin de potencializarla y fortalecerla dentro del sistema educativo colombiano.

Niños fantasmas como una de las manifestaciones de corrupción en la educación pública colombiana

Para llevar a cabo lo anterior, se desarrolló una investigación cualitativa, respondiendo la siguiente pregunta: **¿Cuáles son los factores que han permitido la existencia del fenómeno de niños fantasma en el país, a pesar de la existencia del SIMAT como un sistema integrado, organizado y de control?** En este sentido, se pretende encontrar los principales factores que han permitido que se dé una mala gestión en torno a la

distribución de los recursos educativos municipales. Para ello, en primera medida, se realizará una revisión de literatura acerca del proceso presupuestal en las entidades territoriales, la financiación y características del sistema educativo colombiano, el funcionamiento de las instituciones educativas municipales y la conceptualización del SIMAT y de los niños fantasma. Una vez realizado lo anterior, se explicará el desarrollo de la metodología de la investigación junto con el planteamiento de las variables y las hipótesis con el fin de explorar y ahondar en las problemáticas del SIMAT. Por último, a partir de estos planteamientos se propondrán soluciones que contribuirán al mejoramiento de dicha plataforma, y por ende del sistema educativo.

1.2 Objetivos específicos

- Diseñar un marco teórico que dé cuenta del proceso de financiamiento municipal junto con el proceso llevado a cabo para la destinación de recursos con fines educativos.

- Explorar las principales fortalezas y debilidades del SIMAT como una plataforma de control y distribución de los recursos económicos municipales.

- Proyectar la realidad de la funcionalidad de la plataforma del SIMAT en los contextos municipales en base de su tecnología interna.

- Proponer soluciones que den cuenta de las debilidades del SIMAT, de tal forma que puedan ser potencializadas en pro de contribuir positivamente con el sistema educativo municipal.

2. Marco teórico

2.1 Proceso presupuestal en las entidades territoriales

Según lo estipulado por el Ministerio de Educación en la Guía para la Administración de los Recursos Financieros del Sector Educativo, “las entidades territoriales están sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenidos en el ordenamiento jurídico superior y a las normas presupuestales de carácter territorial que debieron expedirse en cumplimiento del artículo 104 del Estatuto Orgánico del Presupuesto” (Ministerio de educación, 2006, p.10). De esta manera, a continuación se va a explicar el funcionamiento presupuestal:

a. **Presupuesto de ingresos y recursos de capital**

- **Los ingresos corrientes:**

  Son los recursos que ingresan regularmente, es decir, que tienen disponibilidad normal e impuestos, tasas, multas, celebración de contratos o convenios. Se dividen en tributarios y no tributarios.

  - **Los ingresos tributarios:**

    Estos corresponden a ingresos recaudados por la entidad territorial mediante leyes fijadas, acuerdos u ordenanzas definidos como impuestos. Los mismos, se clasifican en dos categorías:

    Impuestos directos:
    Recaen sobre la renta o riqueza de las personas naturales o jurídicas, se recaudan directamente de las personas según su ingreso o patrimonio.

    Impuestos indirectos:
    Recaen sobre la prestación de servicios, transacciones, producciones, venta de bienes, importaciones y consumo. Estos se enfocan en la capacidad de pago de los contribuyentes.

  - **Los ingresos no tributarios:**

    Estos corresponden a los recaudos que realiza la entidad territorial por recursos provenientes de prestación de servicios, participaciones, tasas, sobretasas, multas y contribuciones, entre otros.

- **Las transferencias:**

  Fuentes principales de financiación:

  - Sistema General de Participaciones (SGP) por concepto general para la educación:
    *Se incluyen: la asignación especial para Alimentación Escolar del SGP y recursos de libre destinación del SGP.
  - Presupuesto General a través de los programas que ofrece el Ministerio de Educación.
  - Recursos propios de las entidades.

- Excedentes del Sector Solidario (Decreto 2880 de 2004, que reglamenta la Ley 863 de 2003).
- Recursos obtenidos a través de proyectos financiados por el Sistema General de Regalías.
- Recursos del sector privado (donaciones, convenios con organismos de cooperación internacional y demás que estén dirigidos a la cobertura o calidad de la educación) [3].

La transferencia más significativa que reciben las entidades territoriales de la nación son los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) para la financiación de los servicios públicos a su cargo en educación. De acuerdo con la Ley 715 de 2001 el SGP está conformado de la siguiente manera:

- Una participación con destinación específica para el sector educativo (departamentos, distritos y municipios), con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco (58.5%) [4].

- Una participación con destinación específica para el sector salud (departamentos, distritos y municipios), con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco (24.5%).

- Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, con un porcentaje del diez y siete (17.0%).

Con la Ley 715 de 2001, se impuso la obligación a los departamentos de administrar la prestación del servicio educativo en los municipios no certificados y que los certificados, al igual que los distritos, prestaran el servicio de manera autónoma. De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participación destinados a financiar la prestación del servicio público educativo se regirán a los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades:

- Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales (salud, pensión y riesgos profesionales).
- Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- Provisión de la canasta educativa (conformada por los elementos de soporte pedagógico: dotaciones escolares, mobiliario, textos, bibliotecas, materiales audiovisuales y didácticos).
- Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

- Si hay capacidad presupuestal, se pueden destinar recursos para alimentación escolar.

De igual forma, el artículo de 16 de la Ley 715 de 2001 estipula los criterios de distribución de los recursos públicos para educación provenientes del Sistema General de Participaciones. Estos atienden los siguientes criterios:

b. Población atendida

"Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional" (Ley 715, 2001, Congreso de la República)

"La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones. **La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones" (Ley 715, 2001, Congreso de la República).**

c. Población por atender en condiciones de eficiencia

"A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará así: se toma un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia. El Conpes determinará cada año el porcentaje de la población por atender la cual, se ingresará al sistema educativo financiado con los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones durante la siguiente vigencia fiscal" (Ley 715, 2001, Congreso de la República).

En el mismo sentido, el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 explica que, a los departamentos, los distritos y los municipios certificados se le administrarán los recursos del SGP en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Los recursos del sector educativo no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Las cuentas bancarias de los Fondos de Servicios Educativos, en donde se administren los dineros del SGP, deben estar debidamente registradas en el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF Nación), administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En la Directiva Ministerial No. 23 del 9 de noviembre de 2011, se estableció el procedimiento a seguir para tramitar el registro de las cuentas y la documentación que deben aportar los rectores y directores rurales a las secretarías de educación certificadas, y estas últimas al Ministerio de Educación Nacional.

La modificación en la constitución de los Fondos de Servicios Educativos y los cambios en las cuentas deben ser reportados al Ministerio de Educación Nacional, siguiendo el procedimiento indicado en la Directiva Ministerial No. 23 y Circular No. 13 de 2016, con los documentos requeridos para el respectivo trámite. Dichas novedades serán tramitadas a través del Sistema de Información para el Seguimiento a la Gratuidad de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 4807 de 2011.

2.2 Financiación y características del sistema educativo colombiano

a. Presupuesto del sector educativo

Las fuentes de recursos para el sector educativo en las entidades territoriales corresponden a (Ministerio de educación, 2006):

- **Recursos del Sistema General de Regalías:** los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales y para inversiones físicas en educación y en ciencia, tecnología e innovación, generación de ahorro público, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población (Ministerio de educación, 2006).
- **Recursos Propios de las Entidades Territoriales**

- **Recursos de excedentes del sector** solidario (Ministerio de educación, 2006):
    - Inversión en cupos para la educación superior a través de la cofinanciación del proyecto "Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia, (ACCES)" que administra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), de acuerdo con las políticas y criterios de asignación de créditos de dicho Instituto.
    - Creación de fondos individuales por entidad para dar subsidios a cupos escolares en educación formal preescolar, básica, media y superior, administrados conjuntamente por la entidad y el ICETEX, de acuerdo con las políticas y criterios del ICETEX y con las que se establezcan en el reglamento del fondo.
    - Aportes para subsidios a cupos escolares en educación preescolar, básica y media, en un fondo común, administrado conjuntamente por el ICETEX, el Ministerio de Educación y organismos representantes de las cooperativas y mutuales, de acuerdo con las políticas y criterios del ICETEX, y con las que se establezcan en el reglamento del fondo.
    - Proyectos educativos adelantados por las entidades, conjuntamente con las Secretarías de Educación de los Departamentos, Distritos o Municipios Certificados, previo visto bueno del Ministerio de Educación Nacional.
    - Financiación de proyectos de alimentación y transporte escolar, y adquisición de predios que deberán ser escriturados al respectivo municipio.

b. Certificación educativa en los municipios escogidos para la investigación

Partiendo de los Artículos 7 y 20 de la Ley 715 del 2001, y de acuerdo con el Artículo 2 del Decreto 2700 del 2004, para que los municipios sean certificados educativamente deben cumplir con los siguientes requisitos (Ministerio de Educación Nacional, 2004):

- El plan de desarrollo del municipio tiene que ser coherente con las políticas educativas nacionales y departamentales.

- Los establecimientos educativos estatales del municipio deben organizarse en instituciones y en centros educativos según lo establecido en el artículo 9 de la ley 715 del 2001, con el fin de que se garantice la continuidad de los estudiantes en el proceso educativo y el cumplimiento del calendario académico.

- El municipio debe elaborar el estudio técnico que justifique la planta personal, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos en las normas vigentes y expedirlo al departamento con su correspondiente estudio de viabilidad financiera.

- El municipio debe ejecutar previamente a la solicitud de certificación, el plan de modernización que le permita asumir técnicamente las funciones para las administraciones del servicio educativo. Una vez terminada la ejecución del plan de modernización, el ministerio deberá atestiguar que ha implantado los procesos misionales y de apoyo, los sistemas de información pertinentes y finalmente que los responsables los operan de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Ahora bien, el hecho de que los colegios municipales estén acreditados por el Ministerio de Educación existe una mayor probabilidad de que el manejo autónomo de los recursos sea óptimo y se tenga un mayor control de los mismos. Además, los municipios podrán desarrollar una autonomía ante las secretarías distritales y solicitar de ser requerida, una asesoría técnica para el manejo de recursos.

c. Financiación y gestión de la educación

El sistema de financiación de la educación básica primaria está estructurado de manera jerárquica respecto del orden territorial que corresponda, el cual es: nacional, regional, local y escolar.

El aspecto anterior demuestra un cierto grado de descentralización administrativa y fiscal que se ordena de la siguiente manera: a nivel nacional, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) es responsable de realizar las políticas y los objetivos de desarrollo del sector, regular la organización y prestación de servicios (por ejemplo, principios de financiación, cantidad de profesores, salarios y competencias pedagógicas) y de supervisar el sistema (por ejemplo, sistemas de información y evaluación) (Ministerio de Educación Nacional, 2016). A nivel regional y local se establece la figura de Entidades territoriales certificadas en contraposición a las no certificadas. Las ETC son todas aquellas entidades territoriales avaladas por el MEN para realizar una serie de funciones de manera autónoma y descentralizada.

Frente a las anteriores, el Ministerio de Educación establece lo siguiente: "Las Entidades Territoriales certificadas de conformidad con lo establecido en la Ley 715 de 2001, tienen la competencia de administrar el servicio educativo en su jurisdicción garantizando su adecuada prestación en condiciones de cobertura, calidad y eficiencia. Lo anterior implica planificar, organizar, coordinar, distribuir recursos (humanos, técnicos, administrativos y financieros) y ejercer el control necesario para garantizar eficiencia, efectividad y transparencia en el servicio ofrecido (conforme el artículo 153 de la Ley 115 de 1994), mejorando la oferta a los estudiantes actuales y ampliando la cobertura de manera que se atienda en 100% de la población en edad escolar". Además, los departamentos certificados son los responsables de brindar asistencia técnica a los municipios y entidades territoriales no certificadas.

Es de notar la alta centralización fiscal en la distribución de recursos destinados para el nivel departamental y local, "los gastos de las ETC provenientes de sus propios recursos aumentaron; sin embargo, representaron solamente el 13% de los gastos totales en el año 2013" (Álvarez et al., próximo a publicarse). Los recursos generados por el sistema general de participaciones son transferidos por MEN a cada una de las ETC quienes son los encargados de redistribuir bajo su propio criterio a las instituciones educativas.

d. Autonomía en el sistema educativo

El sistema educativo colombiano se caracteriza por permitir que los colegios puedan definir su plan de estudio, bajo el entendido de que la población atendida en los colegios puede variar. Por ende, las necesidades a satisfacer son variadas y las instituciones deben responder a dichas coyunturas. No obstante, esta autonomía se ve limitada en los criterios de calidad, pedagogía y las asignaturas "básicas" que deben ser cubiertas. En ese sentido, todos los colegios de Colombia deben satisfacer las competencias de lenguaje, matemáticas, ciencias y competencias ciudadanas.

Según el Plan Decenal de Educación, la educación de calidad es una construcción multidimensional que le proporciona a los estudiantes una educación competitiva a nivel internacional y adaptada a los cambios progresivos del nuevo mundo. Para ejemplificar lo anterior, la Prueba Saber 11 es un parámetro de la calidad de la Educación en Colombia y que ha mostrado que los colegios privados no oficiales tienen un puntaje mayor y ocupan las primeras posiciones en el Ranking de mejores colegios, a pesar de que se supone que todos los colegios siguen el mismo Plan Nacional de Educación. Adicionalmente, los colegios de alta calidad también se encargan de mejorar su gestión por medio de modelos de excelencia como EFQM y, a diferencia de algunos colegios públicos y oficiales donde la gestión y la Educación aún requiere mejoras. (Ministerio de Educación Nacional, 2017)

El Decreto 230 de 2002 del Ministerio de Educación Nacional define el currículum como un conjunto de criterios, planes de estudio, metodología y procesos que contribuyen a la formación integral y la construcción de la identidad nacional. Lo anterior, obliga a todos los colegios a construir un proyecto educativo institucional que tengan en cuenta los fines establecidos por la ley. En concordancia con esta línea, "el plan de estudios debe contener elementos como contenidos, temas, problemáticas y actividades pedagógicas, distribución del tiempo, logros, competencias, conocimientos, criterios de evaluación, rendimiento, capacidades de los educandos, metodología para cada área, indicadores de desempeño, y metas de calidad" (Presidencia de la República de Colombia, 2002)

Bajo esos parámetros, el Ministerio de Educación orienta a las instituciones en la formulación del Proyecto Educativo Educacional de las asignaturas básicas en ella "se

pretende guiar a los centros en su responsabilidad de formular logros por grados e indicadores de logros específicos" (Gómez, *s.f,* 2010). Estos parámetros se conocen como lineamientos curriculares de 1998 y los estándares de 2006, no obstante, estos no dejan de ser solamente orientadores.

e. Organización de los centros educativos: Red escolar y Educación flexible

La educación en Colombia se caracteriza, particularmente, por atender una población diversa en términos lingüísticos, culturales y geográficos. En ese sentido se establece una red escolar de instituciones educativas que se divide en dos grandes modalidades de enseñanza; el modelo tradicional y el modelo de educación flexible que está compuesto por 23 variantes del mismo modelo. Este modelo junto con sus variantes apunta a atender las necesidades y condiciones específicas de comunidades rurales aisladas y minorías étnicas.

En el caso de las minorías étnicas se da una amplia libertad en la formulación de los currículos escolares y en el caso de las poblaciones aisladas se establecen mecanismos a larga distancia y/o no presenciales de acceso a la educación teniendo en cuenta las dificultades y obstáculos de movilidad en el territorio nacional. Sin embargo, los modelos flexibles se encuentran en una significativa desventaja frente al modelo de educación tradicional. En primer lugar, por falta de información profunda que detalle cuáles son esas necesidades especiales y que establezca los respectivos planes de atención a esas necesidades. En segundo lugar, la falta de capacidad en términos de infraestructura, profesores y especialización, así como la forma como se estructura y se desarrollan las dinámicas educativas en los modelos flexibles atentan contra las posibilidades mejoramiento cualitativo. El servicio educativo es restado mayoritariamente bajo escuelas y colegios públicos de gestión y naturaleza pública, sin embargo, cuando la capacidad de cobertura es insuficiente, se acude a colegios concesionados bajo la figura jurídica de alianza público-privada.

2.3. Instituciones educativas municipales

a. Naturaleza de los colegios municipales

Un colegio oficial (también llamado distrital) es dependiente y financiado completamente por la administración local de cada departamento o municipio. Ofrece todas las secciones de la educación básica obligatoria y exige unos requisitos para su acceso que son establecidos por la administración central y que tanto los padres de familia cumplan con dichos requisitos, los estudiantes permanecerán en los colegios públicos (Ley 115 de 1994, Congreso de la República).

Por su parte, un colegio privado cumple unas condiciones básicas establecidas por el gobierno y la ley, pero tiene completa libertad en la gestión y en los niveles de

educación que ofrecen (Ley 115 de 1994, Congreso de la República) . El financiamiento se hace de manera manera privada, a través pagos realizados por los padres de familia (pensión y demás).

Los colegios en concesión son un derivado de la educación privada cuya modalidad nació en 1999 y consistía, primero, en construir una cierta cantidad de colegios de acuerdo al proyecto distrital, y segundo, en licitar su operación (Ministerio de Educación Nacional, s.f). Es decir, la administración local o distrital se encarga de la construcción y dotación de los colegios, y un ente privado licita por su administración. Quien ganara la licitación se sometía a unos compromisos de calidad, eficiencia e implementación de una jornada única.

El modelo busca aprovechar la calidad de la gestión educativa de la educación privada, y garantizar la presencia del Estado en el proceso educativo, a la vez que se reducen los costos y las responsabilidades asociadas para estos colegios relativos a los que incurren con los colegios públicos. Por otro lado, los colegios en concesión tienen la capacidad de ofrecer un pago mayor a los docentes que lo que reciben con los colegios oficiales y que ha suscitado constantes protestas y paros en los mismos.

En lo que respecta a los resultados de estos últimos colegios, varios estudios coinciden en que han logrado mejorar indicadores educativos como los de la deserción escolar y calificaciones en pruebas del Estado. De esta manera, el debate se centra en la evaluación de qué tanto es una alternativa para alcanzar la excelencia académica en la educación básica y obligatoria, y en si se está ampliando o disminuyendo la brecha entre la educación pública y privada como parte de políticas de corte neoliberal.

b. Evaluación interna y externa de los colegios

En concordancia con la libertad de la que gozan los colegios para definir su proyecto educativo, estos, también gozan de autonomía para definir la evaluación que usan para medir el rendimiento educativo del estudiante.

El gobierno colombiano ha desarrollado con especial énfasis las políticas públicas de educación que se orientan a mejorar la calidad de la educación. Así las cosas, se han desarrollado mecanismos de evaluación externa para dar cuenta de dicha calidad en todos los colegios públicos del país. Un claro ejemplo de lo anterior, son las pruebas SABER.

c. Recursos Físicos

A pesar de que existe información limitada sobre el estado y la disponibilidad tanto de recursos de infraestructura tanto como de herramientas pedagógicas, existen indicios de que los principales problemas en cuanto a infraestructura son el acceso a agua potable y servicios sanitarios. Asimismo, según El Tiempo (2008) no existen

diagnósticos del mal estado de las escuelas y colegios del país, sin embargo hay historias que muestran que a medida que aumenta la cobertura, se deteriora el estado de la infraestructura educativa. Algunos de los municipios que se han visto más afectados son: Planadas, Ataco, Rioblanco, Chaparral, Roncesvalles, Dolores, Anzoategui, Cunday, Suárez, Palocabildo y Rovira. Una de las posibles causas que explican esas deficiencias estructurales, según la directora Descentralización del Ministerio de Educación, Gloria Mercedes Álvarez (El Tiempo 2008), es que en muchas ocasiones les toca devolver proyectos a las regiones, debido a que dichos lugares donde van a construir aulas tienen problemas de titularidad de los predios. Adicionalmente, la inversión para infraestructura puede destinarse a reparar daños causados por estragos naturales. Por ejemplo, durante el 2008 la inversión para infraestructura escolar era de casi 70 mil millones, sin embargo de este dinero se destinó cerca 7.000 millones para ayudar a las escuelas que quedaron dañadas después de las invernales o por el sismo de Cundinamarca y Meta (El Tiempo, 2008).

Sumado al anterior, el hecho de que más del 70% del total de los recursos del sistema general de participaciones asignados a las ETC, se designe para el pago de salarios a los maestros, se refleja en la poca inversión general en infraestructura para educación en comparación con el promedio de los países de la OCDE (Departamento Nacional de Planeación, 2016). Por otro lado, la flexibilización, producto de la descentralización, en materia de formulación de currículos escolares derivó en la falta de provisión de textos escolares de soporte y guía para los procesos pedagógicos sumado a la escasez de recursos tecnológicos como el acceso a internet y la disponibilidad de equipos y salas de informática. Teniendo en cuenta lo anterior, según el informe OCDE revisión de recursos escolares (Radinger et al, 2018), el diseño actual del SGP tiene varias carencias. A pesar de que se han presentado varias iniciativas sociales recientes, los recursos para la provisión de materiales, mantenimiento de la infraestructura, transporte de estudiantes y alimentación escolar son limitados. De esta manera, se puede evidenciar que el sistema actual cuenta con pocos incentivos para mejorar la calidad de la oferta en zonas rurales, mientras que las ciudades si cuentan con indicadores específicos que favorecen las Secretarías de Educación urbanas (Radinger et al, 2018).

d. Cobertura educativa

Según el informe de "Revisión de políticas nacionales de educación: educación en Colombia" existe información limitada respecto a la disponibilidad de instituciones educativas y su respectiva capacidad medida en número de estudiantes (OCDE &

Ministerio de Educación Nacional, 2016). Lo anterior se posa como una barrera frente a las posibilidades de seguimiento y control para la prevención de la corrupción, dado

que la capacidad institucional es un indicador de la totalidad de niños que soporta el sistema educativo.

En ese sentido, si por un lado se compara la capacidad numérica de niños que soporta el sistema frente al reporte total de niños generado por el sistema SIMAT pudiésemos generar un sistema de alerta en caso de que las dos cifras no llegaren a coincidir. Lo anterior adquiere sentido si se tiene en cuenta que en términos lógicos la no coincidencia entre el número para el que está habilitado el sistema y el número reportado por el SIMAT puede ser debido a dos posibilidades, por un lado, cabe la posibilidad de que la inconsistencia se deba a reportes no confiables de niños que no existen dentro del sistema educativo, por otro lado, la existencia de sobrepoblación en el sistema. En cualquiera de los dos casos considerar este simple indicador como una alerta es una herramienta de diagnóstico útil y necesario para la identificación y consiguiente resolución de las enfermedades que aquejan la educación en Colombia.

2.4 Conceptualización y funcionamiento del SIMAT

El Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) es una herramienta que permite controlar y organizar el proceso de matrícula de los estudiantes que pertenecen a aquellas instituciones oficiales y privadas que se encuentran ubicadas en las Entidades Territoriales Certificadas. Además, facilita la inscripción, la actualización de datos y la constatación de la información que se tiene de los alumnos; lo cual, permite obtener informes que sean útiles para la toma de decisiones y para verificar los elementos que hacen parte del sistema educativo (MINEDUCACIÓN, 2016). Este sistema es importante para el Estado ya que da las pautas para asignar y distribuir los recursos del presupuesto nacional para cada una de las entidades, y así desarrollar los programas educativos, los cambios en infraestructura y mejorar la calidad profesional que ofrecen (Centro Virtual de Noticias de la Educación, 2010).

El SIMAT se creó con base en la Resolución 166 de 2003 del Ministerio de Educación Nacional como subsistema estructuralmente independiente pero subsidiario del Sistema de Información Nacional de la Educación Básica y Media (SINEB) (DANE, 2017). Esto se hizo con el propósito de lograr una mayor confiabilidad al momento de analizar y aplicar la recopilación de datos a nivel educativo, así como el estudio de la forma como se brinda este servicio en todas las comunidades del país. Razón por la cual, se encuentra integrado con otras entidades como el Directorio Único de Establecimientos Educativos (DUE), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Sistema de Infraestructura Educativa (SICIED) y el Sistema de Primera Infancia (SIPI) (MINEDUCACIÓN, n.d.). Además de vigilar y verificar los procesos de matrícula, el SIMAT también cumple otras funciones entre las que se encuentran: establecer un directorio de instituciones, definir las fechas de corte de entrega de datos y documentos,

registrar, inscribir y promover a los estudiantes, realizar la proyección de cupos para el año siguiente y crear reportes (MINEDUCACIÓN, n.d.).

Según la Circular 09 del 24 de Abril, 2012, del Ministerio de Educación (2012), las Secretarías de Educación Certificadas de cada entidad territorial son las encargada de reportar el número de matrículas que se registraron, por lo cual, se puede afirmar que es responsabilidad del usuario que los datos que ingrese sean verídicos. Así pues, los directores y/o rectores tienen delegada la tarea de comprobar que al momento de contrastar la realidad con lo tabulado no se presente ningún problema, y las Secretarías de Educación Departamentales, son las encargadas de auditar los procesos de matrícula registrados (Secretaría de Educación del Atlántico, 2014)

La actualización tecnológica de la plataforma del SIMAT y la capacitación de los trabajadores son dos temas importantes para esta herramienta, ya que se encuentran ligadas a la calidad y la claridad de la misma. Según la resolución No. 01663 del 2014 de la Secretaría de Educación del Departamento del Atlántico, la información se puede entregar de manera física o por correo electrónico; además, se establece que cuando un establecimiento educativo no tiene acceso a internet, este podrá recurrir a otros que sí lo posean. Por lo cual, se puede analizar que aún no existe un sistema 100% actualizado tecnológicamente que permita la entrega de documentos más rápida y sencilla a través de la página, y que este proceso no se logra completar de manera satisfactoria en algunas partes del país, debido a las limitaciones que se presentan en las mismas.

Por otro lado, la capacitación se encuentra relacionada con esta modernización del SIMAT, puesto que hace posible que los usuarios encargados de diligenciar los datos tengan conciencia de lo que ha cambiado y de los pasos que deben seguir para llevar a cabo un proceso exitoso. En esto hay un procedimiento de enseñanza, ya que se encuentran varios documentos online que explican paso a paso cómo se registra, se proyecta, se inscribe, se promueve, se matricula, se administra y se reporta, tanto a nivel oficial como no oficial. Estos elementos no se encuentran registrados en el portal del SIMAT a primera vista, por el contrario, se pueden encontrar más fácilmente en los del ministerio o de las secretarías de algunos departamentos. No obstante, el sistema sí cuenta con manuales y vídeos para las personas que tienen acceso directo al sistema (Oficina Asesora de Planeación y Finanzas - OAPF - Ministerio de Educación Nacional, 2014).

También existen talleres que se dictan de manera presencial a los Líderes de Cobertura y a los administradores del SIMAT, los cuales cumplen un papel fundamental, puesto que, los primeros, realizan el seguimiento de los datos ingresados; los segundos, son los únicos que pueden crear y modificar los registros de las tabulaciones que se encuentran dentro del sistema, y entregan usuario y contraseña a quienes les corresponda. Junto a esto, es labor de la Oficina Tecnóloga, citar a los administradores para contarles y explicarles los cambios que se han hecho en relación con el software del SIMAT (Oficina Asesora de Planeación y Finanzas - OAPF - Ministerio de Educación Nacional, 2014). La

cooperación del SIMAT con las entidades mencionadas anteriormente y otras, se desarrolla de manera incompleta, ya que como lo explica la OCDE (2016) en el libro La Educación en Colombia:

> "En Colombia, el sistema de información tiene algunos problemas de calidad de los datos, y de estos problemas, los más importantes son la poca capacidad de recopilación y uso de datos, en especial a nivel local, y la falta de un organismo nacional independiente y desarrollado que se encargue del aseguramiento de la calidad" (p. 61).

Razón por la cual, se puede establecer que no existe una integración suficiente entre todas las plataformas que se encuentran dispuestas para la tabulación de datos, que permita obtener calidad y exactitud al analizar las ETC y el mismo MEN. Más aún, debido a la diversidad de capacidades de cada una estas entidades.

El MEN obtiene la información de los subsistemas ya mencionados: el SIMAT y el DUE, y de los procesos de contraste DANE/MEN (DANE, 2017). Estos elementos de matrícula y cupos se encuentran tabulados en el SINEB, y es a partir de esto que se asignan los recursos del Estado - Ley 21 de 1982 -, los cuales están directamente relacionados con la cantidad de estudiantes ingresados en el sistema (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2006). Sin embargo, a pesar de que se hace un reporte de información verificada en una fecha específica según el calendario (A o B) de las instituciones educativas, no se establecen los respectivos controles y mínimos de vigilancia que deberían hacerse a los reportes presentados con variaciones registradas por la secretaría de educación correspondiente. Ya que, según el artículo 10 del Decreto 3433 de 2008, sólo se menciona la obligación de reportar los datos, mas no se explica cómo se verificará esta información.

Con respecto al DUE, los documentos que se actualicen en esta plataforma, se verán registrados instantáneamente en el SIMAT (Secretaría de Educación de Bogotá, 2013. La coordinación entre el ICFES y el SIMAT es muy importante, ya que, mediante éste, la entidad de la Evaluación de la Educación sabe cuántos alumnos hay en una institución y, por ende, cuántos van a presentar estos exámenes (ICFES, 2016).

Mientras que en relación con el ICBF, las entidades territoriales tienen la función de asegurar cupos para los niños, niñas y adolescentes que hacen parte de esta organización, con el fin de garantizarles su derecho a la educación. Sin embargo, no se encuentra un procedimiento sólido que permita visualizar cómo se verifica la información presentada por esta entidad de bienestar social en la plataforma del SIMAT (MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, 2006).

Por último, se encuentra la Registraduría Nacional del Estado Civil y el SIMAT, los cuales tienen una relación esencial en este proceso, ya que el sistema parte de los registros de los niños y jóvenes que se encuentran identificados como existentes. **El cruce de datos entre la información de matrícula reportada y los archivos de la Registraduría se realiza cada determinado tiempo, según el cronograma del SIMAT.** Como se demuestra en el archivo de errores que fue enviado a la secretaría de educación del Meta, algunas veces se encuentran inconsistencias al realizar estos cruces de información (Secretaría de Educación del Meta, 2014). Como por ejemplo, nombres de menores repetidos o diferencias entre números de documento registrados en el SIMAT y la Registraduría, entre otras. A partir de esto surge la cuestión de por qué ocurre esto si el SIMAT es un sistema de control que debería detectar los fraudes y que, por lo cual, debería tener programada la función de alerta cuando se presentan este tipo de errores.

Es debido a esta deficiencia en los mecanismos de control de la plataforma, que se han presentado casos en los que se presentan inconsistencias en los datos, como, por ejemplo, con los "niños fantasma", tema en el cual se enfoca esta investigación. En el mismo estudio mencionado anteriormente, realizado por la OCDE, se analiza la existencia de estudiantes "fantasma". Según este, en la auditoría que realizó el MEN en el 2012, se demostró que habían más de 300.000 niños que no existían y que se decía estudiaban en las instituciones educativas certificadas (OCDE, 2016).

Esto permitió concluir que los problemas en la educación en Colombia están también relacionados con la existencia de dificultades para llegar a las zonas rurales para verificar datos, con la presencia de información dudosa y con una incapacidad parcial para recopilar datos en el país. Si bien se creó el SIMAT, como una forma de controlar y gestionar este tipo de problemas, aún no se han logrado desarrollar medidas exitosas para realizar registros y para hacer seguimiento a los mismos.

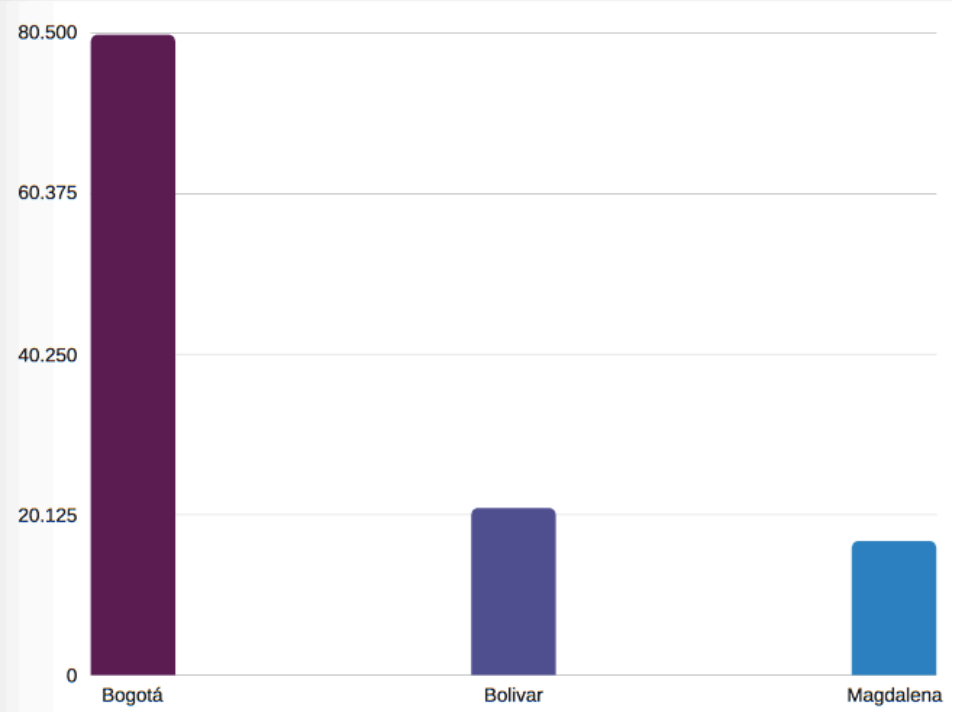
2.5 Conceptualización del fenómeno de “Niños fantasma”

A pesar de lo anterior, unas auditorías realizadas por el Ministerio de Educación revelaron que hay inconsistencias en las bases de datos e información que suministran las secretarías de educación. Es decir, se evidencia que se reportan más niños matriculados de los que realmente están inscritos y reciben acceso a la educación en las instituciones territoriales. La modalidad utilizada por las instituciones consiste en no retirar del sistema a estudiantes que abandonan sus estudios por diversos motivos, registrar a menores que vivían en lugares aledaños a las instituciones educativas pero que realmente no asistían y duplicar – o incluso triplicar – los niños matriculados con el mismo nombre, pero con diferencias en una vocal o una consonante del apellido. A estos menores se les denominó “niños fantasmas”. Cabe resaltar, que además de encontrar inconsistencias con los niños matriculados, las auditorías también encontraron inconsistencias en el número de profesores adscritos a las instituciones educativas, lo que implica un mayor desfalco monetario a la nación.

unas auditorías realizadas por el Ministerio de Educación revelaron que hay inconsistencias en las bases de datos e información que suministran las secretarías de educación. Es decir, se evidencia que se reportan más niños matriculados de los que realmente están inscritos y reciben acceso a la educación en las instituciones territoriales. La modalidad utilizada por las instituciones consiste en no retirar del sistema a estudiantes que abandonan sus estudios por diversos motivos, registrar a menores que vivían en lugares aledaños a las instituciones educativas pero que realmente no asistían y duplicar – o incluso triplicar – los niños matriculados con el mismo nombre, pero con diferencias en una vocal o una consonante del apellido. A estos menores se les denominó “niños fantasmas”.

La práctica de incorporar estudiantes a las instituciones educativas tiene por objeto justificar el aumento de los recursos destinados a la educación de la niñez. En este sentido, las instituciones solicitan dichos aumentos con el supuesto fin de aumentar la planta de profesores, así como su sede administrativa y generar subsidios a estudiantes que hagan parte de la misma. Estos recursos han terminado en el bolsillo de quienes conforman esta cadena de corrupción. Pese a la depuración hecha años anteriores, el Sistema de

Información de Matrículas permitió detectar aproximadamente 130.000 casos de “niño fantasma” en el 2015. La información se desprende de una auditoría que el Ministerio de Educación (2014) hizo, durante el segundo semestre del año 2014, a las 95 Entidades Territoriales Certificadas (ETC). De acuerdo con el informe, la ETC con mayor número de registros inexistentes era Bogotá con 80.266, seguida por los departamentos de Bolívar con 20.936, y Magdalena con 16.802.



Ahora bien, vale aclarar que, para garantizar el acceso a la educación gratuita de los estudiantes, el Gobierno gira a las ETC cada año, en promedio, 1,8 millones de pesos por cada uno. Así se estima que por este concepto, los entes auditados han dejado de percibir 174.000 millones de pesos por concepto de los denominados “niños fantasma” que es una cifra destacable ya que, por ejemplo, este valor es suficiente para la construcción de dos Arenas Movistar en Bogotá, para construir más de 14 colegios que ofrecerían educación a aproximadamente 42 mil estudiantes en la capital y para alimentar 295.918 niños en el departamento del atlántico de 0 a 5 años de edad (El Tiempo, 2018).

Anteriormente, el Ministerio de Educación Nacional giraba los recursos de las matrículas a los colegios sin que estos necesariamente hubiesen legalizado los contratos para la prestación de servicios, acto realizado sobre todo en aquellas instituciones educativas que funcionan bajo la figura de la matrícula contratada. En la actualidad, los entes territoriales deben pasar los contratos legalizados, pues con este filtro se evita que se siga presentando esta situación, por la cual se filtra buena parte de la “politiquería” en educación básica,

principalmente en los colegios que funcionan bajo la figura de matrícula contratada. Por ello, hacia el año 2016, el Ministerio de Educación Nacional reportó que para la segunda semana de marzo había 9.100.713 jóvenes matriculados, 1,2 millones menos que el año pasado. En los cupos ofrecidos por estos planteles faltaban 883.280 estudiantes (en los privados habían 278.427 menos y en las instituciones oficiales 78.603 menos) (Semana, 2016).

3. Metodología

Para el desarrollo de esta investigación se va a realizar un estudio cualitativo, debido a que este permite la recolección de información a través del análisis de los discursos entre los sujetos que hacen parte del trabajo del SIMAT y lo que esta plataforma significa para ellos desde su posición en el Ministerio de Educación. Asimismo, se tienen en cuenta los contextos culturales de los municipios más afectados, ya que es importante conocer la realidad de los colegios tanto públicos como en concesión. De esta manera, el estudio cualitativo va a permitir dentro de la investigación un "(...) énfasis en procesos que no están rigurosamente examinados o medidos en términos de cantidad, monto, intensidad o frecuencia (...)" (Schettini & Cortazzo, 2015, pág. 18). Es así como, dentro de la presente investigación se pretende recolectar la información por medio de entrevistas semiestructuradas dirigidas al personal de la Secretaría de Educación y a los rectores de las instituciones educativas de los municipios en estudio.

Lo anterior se va a realizar con el fin de entender el funcionamiento del SIMAT, sus principales ventajas y debilidades, las mejoras que ha tenido la plataforma a lo largo del tiempo y su relación con el fenómeno de los "niños fantasmas". Con base en esto se van a realizar las entrevistas a los colegios con el propósito de obtener información sobre la realidad de dichas instituciones municipales para conocer no solo la postura del Ministerio de educación, sino también desde la vivencia de los colegios. Asimismo, con el propósito de ahondar en la postura y conocimiento del Ministerio de Educación se va a realizar una entrevista al funcionario Jeysson Daza, quien es el encargado de la dirección de cobertura de la subsecretaria de acceso y permanencia. Una vez obtenidas las respuestas a estas entrevistas, se va a realizar un análisis de los datos mencionados haciendo comparaciones entre lo dicho por las personas cuestionadas y la información recolectada acerca del SIMAT. De esta manera, se puede verificar la relación de los resultados de las entrevistas con lo encontrado en la literatura acerca del funcionamiento del SIMAT y de los "niños fantasmas". A partir de lo anterior, se van a desarrollar unas categorías desde las cuales se van a evaluar los resultados de la investigación, para así establecer problemáticas y finalmente unas recomendaciones que contribuyan con el mejoramiento del SIMAT.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente investigación tiene ciertos riesgos de validez interna y externa. En primera medida, existen riesgos de validez interna en cuanto a que

los datos recolectados pueden presentar un carácter de subjetividad. Considerando que los lugares donde se realizaron estas entrevistas son distintos al lugar de investigación, las respuestas dadas carecen de posibilidad de comprobación de su veracidad en totalidad. Por otro lado, también existen riesgos de validez externa porque se puede caer en una generalización de los resultados en poblaciones que no necesariamente se vean afectadas por el fenómeno de los niños fantasma.

4. Hipótesis

A partir de lo anterior, la presente investigación sugiere 3 hipótesis con las que se partirá el análisis de los factores que han permitido el desarrollo del fenómeno de los niños fantasmas, especificando que estos se encuentran directamente relacionados con la existencia de fallos dentro del Sistema Integrado de Matrículas.

La primera de estas hace referencia a que, a menor actualización tecnológica del SIMAT, existe mayor posibilidad de ocurrencia del fenómeno de niños fantasma.

La segunda establece que, a menor trabajo en conjunto con otras entidades nacionales para contrastar y verificar información, se encuentra mayor posibilidad de ocurrencia del fenómeno de niños fantasma, puesto que el no hacer cruces de información aumenta la probabilidad de ingresar datos erróneos en el sistema.

La tercera es que, a mayor autonomía en el ingreso de los datos al SIMAT por parte de las instituciones educativas, se genera mayor probabilidad de inconsistencias en la información de los estudiantes.

5. Variables de investigación

La variable del control interno del SIMAT se entiende como una herramienta que permite controlar y organizar el proceso de matrícula de los estudiantes que hacen parte de las instituciones educativas territoriales. En este sentido, el control interno de este sistema es esencial para el Estado Colombiano en la medida que el SIMAT da las pautas para asignar y distribuir los recursos del presupuesto nacional dados para los colegios territoriales con el fin de desarrollar programas educativos, mejoramientos en la calidad profesional e infraestructura. Teniendo en cuenta, la anterior variable de control interno del SIMAT es importante, debido a que es un sistema que maneja la distribución de los recursos económicos que llegan a las instituciones educativas y por ende repercuten en la educación de los niños y jóvenes de Colombia. Por lo anterior, para explicar el control interno

que supone tener el SIMAT se van a usar las siguientes variables explicativas: actualización tecnológica, cooperación institucional y autonomía del ingreso de los datos.

La variable de actualización tecnológica se entiende como aquellas innovaciones y programas internos que tiene el SIMAT como herramientas esenciales para el control y la vigilancia de las distribuciones de los recursos económicos. Es decir, cuáles son las barreras tecnológicas internas que tiene el SIMAT en pro de un buen proceso de distribución, en el cual exista cierto grado de vigilancia para la prevención de actos corruptos que desvíen los recursos que van hacia los colegios públicos y privados de los territorios colombianos. Teniendo en cuenta lo anterior, para medir dicha variable se va a realizar una entrevista semiestructurada a un experto encargado del SIMAT en el ministerio de educación, donde se van a tener en cuenta unas preguntas que guían la entrevista y dan paso a la realización de preguntas más exhaustivas sobre los beneficios y debilidades del actual programa interno por el que se rige dicho programa. De esta forma, se podrá tener claridad sobre los aspectos que se deben fortalecer de este sistema para el fortalecimiento de su funcionamiento y control interno.

La cooperación institucional se define como la comunicación activa que tienen distintas entidades como las instituciones educativas, el ministerio de educación, las secretarías municipales, la registraduría nacional y la Contraloría en pro del funcionamiento y control interno del SIMAT en torno al registro de datos y a la distribución de los recursos económicos. Para llevar a cabo lo anterior, se va a tener en cuenta un estudio cualitativo, donde se va a aplicar una entrevista semiestructurada con una persona del Ministerio de Educación para que nos brinde más información al respecto y poder tomar medidas de control.

Por último, la autonomía del ingreso de datos por parte del usuario se puede explicar como la independencia, libertad y la capacidad que tienen las instituciones de tomar sus propias decisiones y cómo repercuten en la administración de recursos. Asimismo, la autonomía es saber diferenciar lo bueno de lo malo y hacerse responsable de los actos. Para medir esta variable, primero se hará una entrevista semiestructurada a una persona del SIMAT en el Ministerio de Educación que nos arroje respuestas frente a esta variable y poder ejercer más control sobre esa libertad que se les está otorgando y brindarles menos autonomía a las instituciones a la hora de registrar los datos.

6. Modelo de entrevistas para colegios y Secretaría de educación

6.1 Modelo entrevista semiestructurada para Secretaría de Educación

a. **Contextualización: corrupción**

- ¿Qué opina de la corrupción en el sistema educativo?
- ¿Cuál considera que es uno de los orígenes esenciales de esto?
- ¿Cuáles cree que son las causas y consecuencias que ha tenido la corrupción en el sistema educativo del país?
- ¿Qué posibles mejoras y soluciones implementaría en pro de un mejor funcionamiento del sistema educativo del país?
- ¿Cómo ha visto que funciona la cooperación de las secretarías educativas municipales con el ministerio de educación?

b. SIMAT

- ¿Por qué se crea el Sistema Integrado de Matrículas?
- ¿Cuáles son los datos que los colegios deben registrar de sus estudiantes? ¿Qué variables tiene en cuenta el SIMAT?
- ¿Qué opina del SIMAT como un sistema que permite organizar y controlar el proceso de matrículas en todas sus etapas y ser una fuente de información confiable?
- ¿Cuál es el proceso de auditoría (vigilancia) que se le ejerce al SIMAT?
- ¿Qué es lo que hay detrás de la ocurrencia de los niños fantasma?

c. Actualización tecnológica

- ¿Con qué frecuencia se realizan cambios en la plataforma del SIMAT?
- ¿Cómo el SIMAT es capaz de detectar errores al momento de registrar algunos datos?
- ¿Cuáles serían las soluciones que plantearía dentro del SIMAT para mejorar el control en la inscripción e ingreso de los datos de los alumnos y la posterior distribución de los recursos?

d. Cooperación internacional

- ¿Cuál es papel que tiene y debería tener la Registraduría Nacional en torno a la inscripción, la actualización de datos y la constatación de la información que se tiene de los alumnos en los colegios municipales? ¿Cada cuánto se realiza este contraste?
- ¿Por qué considera usted qué ocurre el fenómeno de niños fantasma si existe una comparación y contraste de los datos de la registraduría y el SIMAT?

- ¿Cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades del SIMAT en torno a su funcionamiento, en base a la Resolución 166/2003 del Ministerio de Educación Nacional, como un subsistema estructuralmente independiente pero subsidiario del Sistema de Información Nacional de la Educación Básica y Media (SINEB)?

e. **Autonomía del ingreso de los datos /por parte del usuario**

- ¿Qué tan beneficioso es que el SIMAT sea manejado por las mismas instituciones educativas?
- ¿Con qué frecuencia auditan la Secretarías de Educación Departamentales los procesos de matrícula registrados por los rectores de colegios?
- ¿De alguna manera se ingresa al SIMAT la asistencia tomada en los colegios para efectuar un control de los alumnos?
- ¿Por qué cree que si existe un proceso de auditoría se presentan niños fantasmas? Identificar en qué fecha y que usuario ingresó a crear, modificar o borrar un proceso de matrícula." Capítulo 3 del manual

6.2 Modelo entrevista semiestructurada Colegios Inscritos

a. Información del colegio

- Nombre de la institución:_____
- Tipo de calendario: _____
- ¿El colegio es público o de concesión?
- ¿Cuáles son las fechas de inscripción al colegio? (jornada estudiantil)
- ¿Cuántos estudiantes están inscritos?
- ¿Desde qué edad pueden entrar a estudiar?

b. Información SIMAT

- ¿Qué documentos solicitan para el ingreso de niños y niñas al colegio?
- ¿Qué pasa si falta alguno de estos documentos? ¿en caso de esto, cual es el procedimiento que usaría el colegio para matricular el niño?
- ¿Qué sucede con los niños que no tienen Tarjeta de Identidad o Registro Civil? en caso tal, ¿qué datos ingresaría al SIMAT?
- ¿Cómo es el proceso de solicitud de cupo dentro del colegio?
- ¿Sabe que datos son los que tienen que registrar dentro de la plataforma del SIMAT?
- ¿Verifican de alguna manera los documentos que se ingresan? Es decir, verifican la información en la página de la registraduría, o de alguna otra forma.
- ¿Cada cuánto les exige la secretaría de educación actualizar esta información?

- ¿Qué procedimiento de registro ante el SIMAT se lleva a cabo para los estudiantes que repiten año?
- Cuando un niño decide trasladarse de colegio ¿cómo se lleva a cabo este proceso de cambio dentro de la plataforma del SIMAT?
- ¿Cuál es el seguimiento que se le hace a los niños que faltan al colegio? ¿esta información se registra ante el SIMAT?
- ¿Qué sucede en el SIMAT con los estudiantes que se han graduado? ¿Los eliminan del SIMAT o se hace esto automáticamente?

7. Resultados

7.1 Actualización tecnológica

Antes de existir el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT), los colegios mandaban listas de estudiantes anualmente con lo que se hacía la asignación de recursos. La resolución 166 del 2000 inició un contenedor de datos en el que las Secretarías almacenaban sus matrículas en archivos planos, no obstante, como la matrícula cambia cada año, los datos que se tenían no eran cercanos a la realidad. La necesidad de implementar un nuevo sistema surgió con la ley 715 de 2001, la cual establecía la creación de un sistema de información para todos los temas estadísticos y de asignación de recursos. Además, la asignación de recursos a cada institución se debía hacer por cada niño que se estaba atendiendo y el sistema debía almacenar toda la información de las Secretarías de Educación.

En el 2006 fue la fecha en la cual se empezó a implementar la primera herramienta tecnológica llamada SIMAT, por lo que a nivel de los colegios surgió la necesidad de buscar administrativos que pudieran apropiarse de esta novedosa plataforma. Asimismo, se tuvo que realizar un proceso de reconocimiento con el fin de que las auditorías pudieran ejecutarse de la mejor forma posible. Lo anterior ocasionó una demora en el proceso de avance y beneficios que buscaba traer el SIMAT, sin embargo, desde ese momento se observó la cultura del reporte y la actualización tecnológica. A partir del 2011 se empezaron a evidenciar unas mejoras dentro del sistema que, en primer lugar, fueron el resultado de una intensificación en la cultura del reporte permitiendo así obtener una información más veraz y real. A pesar de lo anterior, aún la información no se puede observar en tiempo real y se presentan inconsistencias de datos registrados en el sistema.

Algunos inconvenientes de la plataforma es que después de la realización del registro ante el SIMAT no existe ningún programa o software interno del sistema que regule y controle la asistencia de los estudiantes a los colegios, la asignación de recursos ni la

distribución efectiva de los mismos. En este sentido, el sistema no puede dar información de si el niño efectivamente fue atendido o si los recursos económicos fueron usados de manera correcta. Para ejemplificar lo anterior, la inasistencia de un niño al colegio puede ser reportada dos días o semanas después de lo ocurrido. Asimismo, a nivel tecnológico el SIMAT no cuenta con un sistema de oferta/demanda de los colegios, lo cual quiere decir que se desconoce la cantidad de cupos disponibles dentro de los mismos y si dicha oferta de cupos concuerda con la cantidad de alumnos que se matricularon. Adicionalmente, la distribución de los recursos económicos no tiene en cuenta las actualizaciones realizadas al SIMAT por los colegios en el mismo año, sino se toman en consideración los reportes del año anterior.

A pesar de lo anterior, dentro del Ministerio de Educación existe una subdirección de monitoreo y control que funciona desde unos rubros o datos definidos en cada entidad territorial que se realiza a través del cruce de datos mediante la distribución chi-cuadrada. Es así como existen varios sistemas de información en donde los colegios tienen que registrar los datos de cada estudiante y cómo van a ser distribuidos los recursos para procesos educativos. Lo anterior, se hace con el fin de que dicha subdirección se encargue de realizar un monitoreo de esos rubros específicos destinados a cada entidad territorial.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación es el encargado de realizar cualquier cambio a nivel interno del SIMAT, mientras que las Secretarías de Educación son usuarios del sistema, que tienen acceso para realizar ciertos procesos internos que abarcan cortes de datos y consulta de información de estudiantes. Por lo tanto, para lograr un avance tecnológico de esta plataforma es necesario trabajar directamente con este Ministerio.

7.2 Control del SIMAT (en distribución de recursos y autonomía de registro de datos)

Teniendo en cuenta lo anterior, según protocolos destinados por el Ministerio de Educación y la ley **existe un proceso a seguir, con el fin de llevar a cabo el registro de los datos ante la plataforma. En primera medida, los colegios registran los datos de sus estudiantes dentro de la plataforma SIMAT. Una vez realizado, las Secretarías de Educación tienen que validar la veracidad de ese registro para finalmente ser enviado al Ministerio de Educación, donde se hace la verificación, la asignación y estimación de los recursos.**De esta forma, cuando se ejecutan las auditorías, se puede evidenciar que son las entidades territoriales las primeras responsables de la validez de la información, teniendo en

cuenta que existe un margen de error de las 2% o 3% de la información, debido a la cantidad de novedades diarias que se pueden presentar.

No obstante, en algunos municipios debido a la falta de recursos para implementar mecanismos de verificación, muchos colegios ubicados en territorios alejados y dispersos carecen de una auditoría que valide la veracidad de los datos. De esta manera, el costo que genera tener que mandar a un profesional que lleva a cabo el proceso de verificación implicaría pagar una lancha o una avioneta; lo cual, se convierte en un proceso costoso y desproporcionado en relación con el beneficio que incorporaría. Para ejemplificar lo anterior, en las zonas del norte y sur del país tales como Leticia, Guaviare y Putumayo se dificultan los procesos de auditoría, en consecuencia de la falta de recursos económicos. Asimismo, debido al bajo número de estudiantes por colegio (alrededor de 15 o 20 estudiantes) resulta más costoso generar gastos adicionales para llegar a dichas regiones y realizar los procesos de auditoría que buscan verificar que todos los estudiantes están siendo atendidos y hacer un contraste de información con el SIMAT. No obstante, dichos procesos se realizan con mayor frecuencia en centros urbanos como Bogotá, donde son llevados a cabo por la Secretaría cuatro veces al año y por el Ministerio una vez al año.

Por otro lado, en cuanto a la distribución de los recursos que provee el Estado con el propósito de suplir las necesidades educativas de los colegios oficiales, en concesión y por prestación de servicio; se verifica que esta asignación se haga por población atendida y con respecto a la información registrada en el SIMAT. Sin embargo, al momento de la validación de la información se pueden presentar problemas con los colegios por prestación, ya que la matrícula y los procesos administrativos de estos son privados. Es decir, no hay una relación directa de los colegios en concesión con el Estado que permita tener un seguimiento de estos datos. Así pues, la información que se encuentra en esta herramienta permite que cada entidad territorial o colegio, dado el caso, reciba la cantidad de dinero suficiente para cumplir con los estándares de calidad y de educación que deben acatar para brindar un buen servicio a todos los estudiantes. Cabe resaltar que, esta asignación se hace con respecto a la información del año inmediatamente anterior. Por lo cual, es importante que los registros de todas las entidades territoriales (95 actualmente) sean completamente verídicos. Esto debido a que, si existen problemas dentro de los registros de matrícula se pueden generar problemas de desviación de recursos.

De igual forma, otro inconveniente con esta asignación basada en datos pasados es que se desconoce si la población atendida va a recibir dicho suministro de canasta educativa, ya que no es posible saber el número de estudiantes del año presente. Razón por la cual, se puede generar un conflicto al momento de constatar si la utilización y distribución de dichos recursos es efectiva, dado que la cantidad de estudiantes varía y, por ende, la información que se encuentra en el SIMAT. Un claro ejemplo de lo anterior es que en

muchas ocasiones no existe claridad sobre el proceso de redireccionamiento de algún estudiante que se traslada a otro colegio, lo cual dificulta la asignación del dinero, ya que la distribución se realiza con la información del año anterior. En este sentido, es importante tener en cuenta que las novedades al ser reportadas semanas o días después dificultan la actualización de los datos y la distribución de los recursos.

7.3 Cooperación institucional

Es importante resaltar, que no solo los escasos niveles de control son responsables en la inefectividad del registro de datos y la distribución de los recursos, sino que **el SIMAT carece de compenetración con diferentes entidades.** Lo anterior, dificulta que realmente dicha plataforma sea un mecanismo de control, ya que no existe un trabajo conjunto de cooperación institucional que contribuya con la revisión y validación de los datos registrados ante el SIMAT.

Actualmente, **la cooperación institucional que ha tenido el SIMAT se da de manera externa a esta plataforma** desde un sistema de articulación basado en el cruce de datos y validación de la información. En este sentido, con el fin de validar los datos de los estudiantes registrados ante el SIMAT, se hace un cruce de información correspondiente a bases de datos sobre las víctimas del conflicto, Familias en Acción y Registraduría Nacional. No obstante, no hay muchas instituciones con las que se dé un trabajo de cooperación frente a la validación de los datos registrados en el sistema, debido a que ninguna entidad estatal parece asumir la responsabilidad del control sobre la plataforma. Por lo que son los colegios y las entidades territoriales las encargadas de verificar que la información sea verídica antes de ser enviada al Ministerio de Educación. Es así, como se le brinda cierta autonomía a los colegios y a las secretarías municipales en torno al ingreso de los datos y se confía en la veracidad de estos mismos.

8. Recomendaciones

8.1 Cooperación institucional

Con respecto a la cooperación institucional se debe fortalecer el software interno del SIMAT, con el fin de generar un cruce de datos instantáneo e interno con otras entidades como: la Registraduría Nacional, para registros civiles, tarjetas de identidad y cédulas de internet; la Red Nacional de Información,para conocer las personas que han sido desplazadas por la violencia; el SISPRO, para tener acceso a la información de la base de datos del sistema de salud; el DANE, para conocer datos de la población, y el SINEB, para conocer los cupos de la Educación Media y Básica en un colegio. Gracias a esto, las instituciones conocerán esa información, donde se aprecie un margen de error

disminuido y se verifique la veracidad de los datos registrados por los colegios ante el SIMAT.

Esto se hace también con el objetivo de que las auditorías tengan mejores frutos y el contraste de la información no se convierta en dispendiosa. Además, se propone la utilización del sistema en línea, con el fin de que el proceso sea de manera inmediata ésto debido a que no solo los colegios y las entidades territoriales serían las únicas encargadas dentro del proceso por el contrario, se incorporarán otras instituciones adicionales a las territoriales que validen la información registrada por los centros educativos municipales.

8.2 Actualización tecnológica

Ahora bien, con el fin de solucionar la problemática de los niños fantasmas se podría seguir/formular un proceso (algoritmo) que permita controlar el ingreso de éstos estudiantes. Este proceso inicia ingresando los datos del alumno tales como: nombres, apellidos, documento y fecha de nacimiento seguidamente. Al finalizar dicha inscripción va a existir un botón que se oprime con el fin de generar la validación y el contraste de datos con las entidades mencionadas anteriormente (Registraduría Nacional, Red Nacional de Información, SISPRO, DANE y SINEB). Ello, con el propósito de verificar esta información digitada por los colegios. En caso de no cumplir con los siguientes parámetros establecidos, la herramienta no permitirá continuar con el registro de información y alertará de inconsistencias a la Secretaría de la Entidad Territorial correspondiente. Si las alertas se hacen frecuentes, más de cinco veces, se tomarán medidas que controlen la situación.

Por otro lado, sería ideal definir un sistema de control de asistencia.Para esto, se proponen dos soluciones: i) la primera, consiste en la implementación de huelleros que permitan identificar y verificar la asistencia al estudiante al colegio; ii) la segunda, es diseñar un aplicativo que puede ser utilizado por los profesores directores de grupo con un usuario y contraseña para tomar asistencia al principio y al final de la jornada escolar para que se conozca en tiempo real la asistencia de los estudiantes matriculados. Una vez finalizada la jornada escolar, el aplicativo reportará a Coordinación Académica los estudiantes que no asistieron y una persona encargada llamará a los padres de familia y/o acudientes al siguiente día para conocer las razones de su ausencia y en caso tal de no contestar la llamada, se notificará vía correo electrónico; si se registran cinco ausencias al mes sin justificación se enviarán a una persona designada en el colegio para que se dirija al hogar de la familia en cuestión para hacer control de estas inasistencias.

Dado el caso de que esta situación continúe y que en el SIMAT se registren varias alertas provenientes del aplicativo, las cuales también son comunicadas de manera inmediata a la Secretaría o Entidad correspondiente y al ICBF, se enviará el grupo encargado de auditorías para que haga control de este problema de manera más eficiente y directa.

Algo importante a resaltar, es que en caso de que un profesor se vea amenazado o reciba algún soborno por algún estudiante o varios para que no reporte alguna inasistencia, la herramienta contará con una línea amiga para que se alerte de la situación o en caso de que un profesor esté pasando información falsa.

Otro aspecto por considerar dentro de la actualización tecnológica, es la necesidad de establecer un componente dentro del SIMAT que permita identificar la oferta por año en cada institución y valide si la cantidad de estudiantes que están registrados también concuerda con este número. Es decir, la plataforma debería estar en la capacidad de analizar si la planta estudiantil está con sobrecupo o con cupos disponibles. De esta manera, los rectores deben actualizar el SIMAT en octubre - noviembre cuando ya se tenga cierto conocimiento sobre si algún estudiante se retira o pierde el año para que al momento de realizar procesos de matrícula se pueda saber la cantidad de cupos que se ofrecen y así hacer control sobre la cantidad de niños atendidos. Sumado a lo anterior, es importante que las instituciones educativas realicen una depuración de información no vigente de manera bimestral con el fin de mantener actualizado el sistema y así poder evitar errores futuros que comprendan procedimientos a seguir con aquellos estudiantes que salieron o se cambiaron de institución educativa.

Por último, y teniendo en cuenta, que el excesivo ingreso de los colegios a la plataforma, a mediados de diciembre y enero, genera mucha concurrencia que termina en bloqueos del sistema, se ha planteado como solución que se definan y establezcan los días del ingreso al SIMAT. Lo anterior, quiere decir que en base de la demografía estudiantil y de la región donde se encuentran ubicados los colegios, se definan días de inscripción durante esos meses. Esto para que los administrativos de cada colegio digiten en el SIMAT las novedades de los estudiantes que actualmente están inscritos e inscribir aquellos que recién ingresen a la institución educativa.

8.3 Control del SIMAT (en distribución de recursos y autonomía de registro de datos)

Siguiendo este orden de ideas, para fortalecer el control y seguimiento de la inscripción de datos por parte de los colegios, se estableció que una vez registrados los datos tanto en el SIMAT como en el aplicativo web, se podrá saber de manera eficiente en qué zonas y qué colegios se encuentra un mayor número de inconsistencias. Así, las auditorías no se enviarán de manera aleatoria como se trabaja actualmente, sino que se dirigirán a aquellos lugares en los que se presenten mayor cantidad de alertas. No obstante, la visita anual a los colegios se seguirá realizado; además, es importante que dichos grupos sean rotados a nivel municipal para evitar cualquier tipo de alianzas desleales.

A pesar de la lejana ubicación de muchos municipios que impide que se realicen los procesos de auditoría, se propone contratar por prestación de servicio a personal

¡RECOMENDACIONES!

1. Hacer un cruce de datos instantáneo e interno con otras entidades como:
· Registraduría Nacional.
· Red Nacional de Información.
· SISPRO.
· DANE.
· SINEB

2. Seguir/formular un proceso (algoritmo) que permita controlar el ingreso de estudiates.

3. Definir un sistema de control de asistencia y establecer un componente dentro del SIMAT que permita identificar la oferta por año en cada institución y valide si la cantidad de estudiantes que están registrados también concuerda con este número.

4. Definir y establecer los días del ingreso al SIMAT.

5. Contratar por prestación de servicio a personal capacitado que realice un proceso de verificación en los colegios municipales por lo menos una vez al año.

capacitado que realice un proceso de verificación en los colegios municipales por lo menos una vez al año.Dichos procesos no solo permitirán fortalecer el control de las instituciones educativas, sino que contribuirá con un conocimiento más a fondo de las necesidades regionales. Lo anterior para poder establecer la efectividad de la distribución, uso de los recursos y la veracidad de los datos registrados.

Finalmente, en relación con esta distribución de recursos se propone la designación de un profesional que realice un balance general de los gastos de cada colegio mensualmente. En noviembre - diciembre se debe registrar un balance total en el aplicativo web, el cual se dirige a su vez a la Subdirección de Monitoreo y Control para que esta realice la revisión adecuada y así se compare que los balances de cada colegio con los realizados por el Ministerio a partir de la lista de estudiantes por año sean parecidos. De esta manera, el Ministerio tendrá dos documentos para verificar la información obtenida, estará enterado de que los gastos de los colegios sean razonables y, por ende, se establecerá si los recursos dados son congruentes con el número de estudiantes atendidos y los pagos realizados.

9. Conclusiones

Es importante resaltar que la idea del SIMAT como una herramienta que permite la organización y el control del proceso de matrículas en todas sus etapas es eficiente. Lo anterior, debido a que esta plataforma ha permitido que se dé una comunicación entre los colegios municipales y el ministerio de educación con el fin de realizar la distribución de recursos. En este sentido, ha logrado mejorar tanto la asignación de recursos del presupuesto asignado al sector educativo como verificar los datos de los estudiantes registrados por los usuarios de cada colegio. Asimismo, el SIMAT es un sistema de gestión de matrícula de los estudiantes de instituciones oficiales como no oficiales que facilita la inscripción de alumnos y el registro y la actualización de datos existentes, la consulta de estudiantes por colegio y el traslado de los mismos.

No obstante, pese a las mejoras que de manera paulatina ha presentado el SIMAT, se encuentran ciertas falencias que han contribuido con la reproducción del fenómeno de los niños fantasma. En este sentido, la presente investigación encontró que existen tres factores fundamentales que se deben fortalecer: avance tecnológico, control interno y una cooperación institucional que apoyen los procesos de inscripción de datos y la posterior distribución de los recursos.

En primera medida, en cuanto a la cooperación institucional el SIMAT se ha convertido en una herramienta útil, no obstantes no está compenetrada con diferentes entidades lo que dificulta que realmente sea un mecanismo de control integrado. Es así como una persona que ha sido matriculada en un colegio público o en concesión a principio de año y que ha desertado no puede ser advertida por el sistema como tampoco lo es la situación

de un estudiante que ha sido trasladado de territorio y adelanta sus estudios en otra zona del país. Para ello, se ha propuesto, alineación con otras entidades como Registraduría, SISPRO, Red Nacional de Información, DANE y SINEP.

En segunda medida, con relación al sistema tecnológico del mismo, se encontró que se necesitan algunas actualizaciones que permitan que se realice de manera más efectiva el ingreso, contraste y validación de la información registrada en las instituciones educativas. De esta manera, se propuso contraste inmediato e interno con las instituciones mencionadas anteriormente, depuración bimensual de los datos de los estudiantes, registro de la oferta y demanda de cupos, días de inscripción asignados según región y un aplicativo web para controlar asistencia de los alumnos o un huellero.

En tercera medida, para el control interno del SIMAT se encontraron algunas falencias en cuanto a las auditorías que son realizadas por los mismos colegios y a la forma de controlar la distribución de los recursos destinados para cada colegio. De esta forma se sugirió el mismo número de auditorías anuales que se realizan, no obstante, que no se hagan de forma aleatoria en los colegios, sino donde se estén presentando el mayor número de alertas, inconsistencias e inasistencias. Por otro lado, para colegios alejados de zonas urbanas y donde se dificulta la auditoría, se debe contratar personal por prestación de servicios para que realice el proceso de verificación por lo menos una vez al año. En cuanto a la distribución de recursos, se analiza que la asignación con base en los datos del año anterior es un proceso adecuado, sin embargo, además de la revisión del número de estudiantes atendidos se propone que exista un profesional que se encargue de realizar el balance de gastos para que el Ministerio se informe sobre el uso del dinero otorgado por cada colegio.

Por último, es importante mencionar que dichas recomendaciones se realizaron con el fin de aportar conocimiento que contribuya en el buen funcionamiento del SIMAT, de tal forma que dicha plataforma logre aprovechar al máximo sus herramientas y capacidades que han sido creadas en pro del mejoramiento de la educación en Colombia. No obstante de lo anterior, la presente investigación comprende ciertas limitaciones como lo son la exploración de otras herramientas que ayuden a realizar una validación de los recursos financieros por medio de un aplicativo web y la dificultad de costear los grupos de auditorías por prestación de servicios.

10. Referencias

- Centro Virtual de Noticias de la Educación. (2010). Entidades Territoriales: No olviden reportar su matrícula en el SIMAT - CVN. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-259104.html

- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA PRIMERA INFANCIA. (S.F). Descripción de Cero a Siempre. Recuperado de http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx

- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. DECRETO 4875. (22, diciembre, 2011). Por la cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI- y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1804. (2, agosto, 2016). Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

- DANE. (2017). METODOLOGÍA GENERAL DE EDUCACIÓN FORMAL - EDUC 2016[Ebook] (pp. 4, 20). Retrieved from https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/educacion/DSO-EDUC-MET-001-V6.pdf
- ICFES. (2016). ¡Rector! Conozca y actualice el SIMAT - Icfes Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación. Retrieved from http://www.icfes.gov.co/noticias/videos-institucionales/item/1855-rector-conozca-y-actualice-el-simat

- Integral a la primera infancia. De Cero a Siempre. Informe de balance y prospectiva. Bogotá. Recuperado de http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Informe-final-Estrategia_de_Cero_a_Siempre-2010-2014.pdf

- Maldonado, Barrera, Rodríguez. Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnósticos y Propuestas. Documentos CEDE. Noviembre de 2012.

- Ministerio de educación. Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. 2016. Bogotá.

- MINEDUCACIÓN. (2016). SIMAT - Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-168883.html

- MINEDUCACIÓN. (2018). Guía para el reporte a sistemas de información DUE – SIMAT – EVI – EDUC [Ebook]. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-369048_recurso_1.pdf

- MINEDUCACIÓN. AYUDA_SIMAT. Retrieved from https://www.sistemamatriculas.gov.co/ayuda/whnjs.htm

- MINEDUCACIÓN. Proceso de matricula - Sistemas de información. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-297837.html

- MINEDUCACIÓN. Sistemas de Matrículas SIMAT [Ebook]. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-310052_archivo_pdf_30_julio_p7.pdf

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2006). RESOLUCION No. 5360 [Ebook]. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-107559_archivo_pdf.pdf

- Muñoz, O. (2014). HERRAMIENTAS DE APOYO EN SIMAT - CONSOLIDADO MATRICULA - DANE. Retrieved from http://www.sednarino.gov.co/SEDNARINO12/index.php/es/descargassed/1806-Herramientas-de-apoyo-en-simat

- OCDE & MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2016). Revisión de políticas nacionales de educación. Educación en Colombia. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf
- OCDE. (2016). La educación en Colombia [Ebook]. Retrieved from https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

- Oficina Asesora de Planeación y Finanzas - OAPF - Ministerio de Educación Nacional. (2014). COLOMBIA - Estadísticas de Matriculas en Educación Preescolar, Básica y Media - EPBM - 2010 - 2011 - 2012 - 2013 [Ebook].

- Schettini, P. and Cortazzo, I. (2015). Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49017/Documento_completo.pdf?sequence=1

- Secretaría de Educación de Bogotá. (2013). SIMAT 2013 Guía Rápida Retiros, Reprobación y Graduación SED [Ebook]. Retrieved from http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/C600/2013/octubre/SIMAT_2013_Guia_de_Capacitacion.pdf

- Secretaría de Educación del Atlántico. (2014). Resolución No. 01663 [Ebook]. Retrieved from http://www.atlantico.gov.co/images/stories/adjuntos/educacion/res_01663_14.pdf

- Secretaría Distrital de Educación. (2018). Resultado cruce de información matrícula oficial vigencia 2017 Vs. Registraduría Nacional del Estado Civil. - Portal Educativo de

Barranquilla EDUCA.BARRANQUILLA.EDU.CO. Retrieved from http://educa.barranquilla.edu.co/index.php/servicios/comunicados/1000-resultado-cruce-de-informacion-matricula-oficial-vigencia-2017-vs-registraduria-nacional-del-estado-civil