

# Propuesta Metodológica para la etapa de Preinversión de Alianzas Público Privadas en Colombia.

## Caso Sector Educación – Infraestructura Bibliotecas Escolares

**Sonia del Pilar Pérez Cristancho**

Universidad Distrital Francisco José De Caldas

Maestría en Ingeniería Industrial

Énfasis en Gestión de Organizaciones y Proyectos

Bogotá, Colombia

2023



# Propuesta Metodológica para la etapa de Preinversión de Alianzas Público Privadas en Colombia.

## Caso Sector Educación – Infraestructura Bibliotecas Escolares

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de

Magister en Ingeniería Industrial


Candidata al grado

**Sonia del Pilar Pérez Cristancho**

Cód. 20152196008

Directora de investigación:

**María Eugenia Calderón. Msc.**

Universidad Distrital Francisco José De Caldas

Maestría en Ingeniería Industrial

Énfasis en Gestión de Organizaciones y Proyectos

Bogotá, Colombia


2023

**Dedicatoria**

Este trabajo está dedicado a mis padres,

su constante apoyo y compañía han logrado afianzar la sabiduría necesaria

para guiarme en este camino de mi vida.

Agradezco a mi familia y a Dios,

por su fraternal presencia y amor.

A mis amigos,

quienes gracias a su comprensión y sonrisa nada hubiera sido posible.

## Resumen

El presente documento contiene la investigación denominada *Propuesta Metodológica para la Etapa de Pre Inversión de Alianzas Público Privadas en Colombia. Caso Sector Educación – Infraestructura Bibliotecas Escolares*. Esta investigación desarrolla un análisis crítico sobre los factores sistemáticos que inciden en la proyección de una ruta metodológica viable a seguir durante la etapa de pre inversión en la articulación de esfuerzos entre el sector público y el sector privado a fin de fortalecer el sector educación, particularmente aquellas acciones encaminadas a la construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de las infraestructuras físicas de las Bibliotecas Escolares.

Este estudio busca que los *stakeholders* cuenten con herramientas accesibles y de consulta para la toma de decisiones respecto a la inversión en la implementación y mejoramiento de los espacios dispuestos para el fortalecimiento pedagógico y didáctico de competencias comunicativas de niñas, niños, jóvenes y adolescentes del país. Así se describen las políticas nacionales asociadas al tema de Bibliotecas Escolares y se problematizan el alcance que han tenido desde su implementación en el campo educativo. De esta forma, la investigación realiza una mirada comprensiva acerca del papel de las APP puesto que, la pre inversión en infraestructuras escolares, favorece impulsar y resignificar el lugar de la biblioteca para la vida de un estudiante, la sociedad y la familia, este tipo de alianzas mejoran los recursos y optimizan la viabilidad de los proyectos de inversión. El Ministerio de Educación como órgano central de formulación y proyección de políticas públicas en el sector educativo en Colombia, es la entidad superior encargada de disponer lineamientos y propuestas entorno al mejoramiento del desempeño de los estudiantes en los niveles preescolar, básico, media, técnica y superior. En este sentido esta investigación focaliza sus esfuerzos en la importancia de las Bibliotecas Escolares y el mejoramiento o consolidación de las ya existentes.

Por su parte desde otros sectores oficiales y no oficiales, se analiza interpretativamente el tipo de alianza y asociación, y los diversos niveles de inversión económica, representados por los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada quienes se vinculan de forma directa en la implementación y ejecución de los planes, estrategias,

programas y proyectos en torno al mejoramiento del desempeño de las competencias de los estudiantes y la infraestructura física. Se espera que a través de este estudio haya un aumento gradual de alianzas público privadas para las instituciones educativas en Colombia, mejorando no solo las condiciones de infraestructura de las bibliotecas sino que puedan contribuir en los procesos de gestión y modelos pedagógicos, enriqueciendo las colecciones, la inversión en equipos tecnológicos, la restauración del espacio de lectura y escritura e incluso diseñando una acción de inversión en infraestructura que responda a las diferentes necesidades de la población educativa, de forma flexible y dinámica y también con criterios técnicos, de accesibilidad, diversidad y pertinencia.

**Palabras Clave:** Alianzas Público Privadas, Sector Educación, Biblioteca Escolar, Plan Nacional de Lectura y Escritura, *Stakeholders*.

**Abstract**

The following academic thesis develops the research entitled <<Propuesta Metodológica para la Etapa de Pre Inversión de Alianzas Público Privadas en Colombia. Caso Sector Educación – Infraestructura Bibliotecas Escolares>> (Methodological Proposal for the Pre-Investment Stage of Public-Private Partnerships in Colombia. Education Sector Case – School Libraries Infrastructure). This research develops a critical analysis of the systematic factors that influence the projection of a viable methodological route to follow during the pre-investment stage in the articulation of efforts between the public and private sectors in order to strengthen the education sector, particularly those actions aimed at the construction, expansion, improvement and structural reinforcement of the physical infrastructure of the School Libraries.

This document seeks that stakeholders have accessible tools and consultation for decision-making regarding investment in the implementation and improvement of the spaces available for the pedagogical and didactic strengthening of communication skills of girls, boys, youth and adolescents in Colombia Thus, the national policies associated with the issue of school libraries are described and the scope they have had since their implementation in the educational field is problematized. In this order, the research takes a comprehensive look at the role of PPPs since, the pre-investment in school infrastructures, favors promoting and signifying the place of the library for the life of a student, society and family, these type alliances improve resources and optimize the viability of investment projects. The Ministerio de Educación, as the central body for the formulation and projection of public policies in the educational sector in Colombia, is the highest entity in charge of providing guidelines and proposals regarding the improvement of student performance at the preschool, basic, secondary, technical and educational levels. higher. In this sense, this research focuses its research efforts on the importance of school libraries and the improvement or consolidation of existing ones.

From other official and non-official sectors, the type of alliance and association, and the different levels of economic investment, represented by international organizations, non-governmental organizations and private companies, who are directly linked in the implementation and execution of the plans, strategies, programs and projects around the improvement of the

performance of the student's competences and the physical infrastructure. It is expected that through this study there will be a gradual increase in public-private partnerships for educational institutions in Colombia, improving not only the infrastructure conditions of the libraries but also contributing to the management processes and pedagogical models, enriching the collections, investment in technological equipment, the restoration of the reading and writing space and even designing an investment action in infrastructure that responds to the different needs of the educational population, in a flexible and dynamic way and also with technical criteria, accessibility, diversity and relevance.

**Key words**: Public Private Partnerships, Education Sector, School Library, National Reading and Writing Plan, Stakeholders.

# Contenido

**Introducción** ..... 13

**Capítulo 1: Contexto y Justificación** ..... 16

1.1 Objetivos ..... 16

1.1.1 Objetivo General ..... 16

1.1.2 Objetivos Específicos ..... 16

1.2 Planteamiento del Problema ..... 16

1.3 Justificación ..... 17

1.4 Metodología de investigación ..... 20

**Capítulo 2: Marco conceptual y referencial** ..... 21

2.1 Bibliotecas Escolares y Desempeño escolar ..... 24

2.2 Alianzas Público Privadas ..... 26

2.3 Alianzas Público Privadas en el mundo ..... 34

Reino Unido ..... 34

Canadá ..... 35

Japón ..... 36

España ..... 37

México ..... 37

Chile ..... 38

Brasil ..... 39

Perú ..... 40

2.4 Alianzas Público Privadas en Colombia ..... 40

2.5 Iniciativas del Ministerio de Educación Nacional ..... 44

2.5.1 Atención a la emergencia en el sector educativo causada por Ola Invernal ..... 45

2.5.2 Plan Nacional de Lectura y Escritura ..... 46

2.5.3 Diagnostico Nacional de Bibliotecas Escolares ..... 50

2.5.4 Alianzas para Bibliotecas Escolares ..... 53

Colegios 10 ..... 53

Concurso Nacional de Escritura ..... 54

Concurso Nacional de Cuento RCN – Ministerio de Educación Nacional ..... 55

BBVA Plan Lector ..... 56

2.6 Régimen jurídico ..... 58

3.4.1 Ley 1508 de 2012 ..... 59

3.4.2 Resolución 1464 de 2016 ..... 60

3.4.3 Decreto 2100 de 2017 ..... 60

**Capítulo 3: Análisis de Metodologías de formulación y evaluación de proyectos** ..... 62
Marco lógico ..... 62
3.1 Diagramas de las metodologías analizadas ..... 65
3.2 Metodología para la toma de Decisiones ..... 65
3.3 Métodos de decisión multicriterio discretos ..... 66
**Capítulo 4 Diseño de la propuesta y validación** ..... 68
4.1 Metodología Propuesta ..... 68
4.1.1 Identificación del problema ..... 68
4.1.2 Entender el problema ..... 69
4.1.3 Seleccionar indicadores ..... 73
4.1.4 Identificar alternativas ..... 76
4.1.5 Determinar criterios ..... 76
4.1.6 Asignar pesos ..... 77
4.1.7 Simulación ..... 81
4.2 Procedimiento de implementación ..... 84
4.3 Resultados ..... 84
**Conclusiones y recomendaciones** ..... 85
**Conclusiones** ..... 85
**Recomendaciones** ..... 87
**Referencias bibliográficas** ..... 89
**Anexos** ..... **¡Error! Marcador no definido.**

## Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Diagrama Metodología de la Investigación ..... 20
Ilustración 2. Proyectos en Evaluación en Colombia ..... 29
Ilustración 3. Asociación Público Privada en Infraestructura en Colombia ..... 34
Ilustración 4. Modelo de APP en Canadá ..... 36
Ilustración 5. Inversión pública vs Inversión privada en Infraestructura ..... 41
Ilustración 6. Participación de las APP por entidad pública competente ..... 42
Ilustración 7. Bibliotecas Escolares por ubicación de zona ..... 51
Ilustración 8. Bibliotecas Escolares con y sin internet por regiones ..... 52
Ilustración 9. Máximo nivel académico alcanzado por la persona encargada de la Biblioteca ..... 53
Ilustración 10. Metodología de Marco Lógico ..... 63
Ilustración 11. Metodología de Cascada "Waterfall" ..... 63
Ilustración 12. Metodología de Cadena Crítica ..... 64
Ilustración 13. Metodología ágil ..... 65
Ilustración 14. Metodología propuesta ..... 68
Ilustración 15. Árbol de problemas en la infraestructura de las Bibliotecas Escolares ..... 71
Ilustración 16. Relaciones causales - Bucles ..... 72
Ilustración 17. Participación de los criterios ..... 76
Ilustración 18. Peso de cada una de las alternativas ..... 81
Ilustración 19. Diagrama Forrester ..... 82
Ilustración 20. Graficas de modelación ..... 82

## Índice de Tablas

Tabla 1. Análisis comparativo Alianzas en Bibliotecas Escolares ..... 56
Tabla 2. Normograma del Sistema de Asociación Público Privada APP de Colombia ..... 58
Tabla 3. Metodologías de formulación y evaluación de proyectos ..... **¡Error! Marcador no definido.**
Tabla 4. Estimación de pesos priorización de Instituciones Educativas ..... 75
Tabla 5. Estimación Valor de la Inversión ..... 77
Tabla 6. Estimación Duración del Proyecto ..... 78
Tabla 7. Estimación Riesgos Asociados ..... 78
Tabla 8. Estimación Resultados esperados ..... 79
Tabla 9. Estimación Peso Alternativas Vs Criterios ..... 80
Tabla 10. Estimación de pesos priorización de Proyectos ..... 80

**Abreviaturas**

| | |
|---|---|
| APP | Alianza Público Privada |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| CAF | Banco de Desarrollo de América Latina |
| CHF | Comunidades Globales |
| CIIU | Clasificación Industrial Internacional Uniforme |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DOFA | Acrónimo de Debilidades Oportunidades Fortalezas y Amenazas |
| ETC | Entidad Territorial Certificada |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONADE | Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo |
| IFLA | Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor |
| MEN | Ministerio de Educación Nacional |
| OCDE | Cooperación y Desarrollo Económico |
| OEI | Organización de Estados Iberoamericanos |
| OIM | Organización internacional para las Migraciones |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

# Introducción

El escritor Jorge Luis Borges dedicó toda su vida a la pasión de leer y escribir, a través de su mirada crítica y reflexiva con gratitud fue director de la Biblioteca Nacional de la República Argentina, profesor, conferencista, ensayista y poeta, de él es el célebre elogio del libro en donde dice: de los diversos instrumentos del hombre, el más asombroso es, sin duda, el libro. Ese asombro por los libros y la lectura se comparte para esta investigación, pues, como punto de partida está la convicción y creencia personal que el libro y las bibliotecas son un instrumento de conocimiento, un registro de la historia del hombre y una extensión de la memoria y de la imaginación humana. En ese sentido, la biblioteca escolar no es sólo un conjunto de libros que precisan de un espacio adecuado sino trasciende al hecho físico constituyéndose en lugar de difusión, de diálogo, de encuentro con la cultura y ciencia de la humanidad, de modo que es una morada en la cual el hombre aprende a descubrir y revelar paulatinamente las cosas y su naturaleza. En palabras de Borges es un gabinete mágico que espera a ser abierto por alguien, y por tanto es un lugar propicio para la felicidad. Por tanto, las Bibliotecas Escolares deberían ser una eficaz herramienta pedagógica para que los niños puedan viajar con la imaginación, interesarse en las culturas del mundo y sus pueblos, alfabetizarse en tics, ejercer la socialización e, indiscutiblemente, transformarse en un espacio que a nivel de infraestructura posea el diseño técnico y de calidad, que cuente con la dotación necesaria de equipos y colecciones para su funcionamiento, con el recurso humano calificado y con la infraestructura suficiente para garantizar que los niños, niñas, jóvenes y profesores la frecuenten constantemente y con gusto; sin embargo, ocurre un hecho actual en Colombia y es la falta de interés por la inversión, implementación y mejoramiento de espacios como estos.

El documento Conpes 4068, aprobado para el año 2021 por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, ratifica el compromiso a nivel nacional con educación de calidad visando la Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares (LEOBE), estas políticas oficiales hacen énfasis en la importancia de los procesos comunicativos del lenguaje, la escritura, la lectura y la oralidad como mediadores en la construcción de proyectos de vida. Vale la pena mencionar que allí la materialización del derecho a la educación, estipulado por el gobierno, está estrechamente relacionado con garantizar a toda la comunidad educativa un espacio escolar placentero, digno y seguro, siendo así el interés específico por el mejoramiento y creación de las Bibliotecas Escolares, que son consideradas como eje transversal en el proceso de enseñanza y aprendizaje de diversas áreas de conocimiento, en ese sentido el documento tiene

orientaciones de equidad e inclusión para los diferentes niveles educativos. Además de destacar la importancia de comprender la biblioteca escolar como algo más que una obra arquitectónica, el documento Conpes 4068 entiende este lugar como un espacio al servicio de los proyectos educativos institucionales y el sitio adecuado para generar ambientes pedagógicos. Siendo así que busca crear políticas y directrices que fomenten el uso de las bibliotecas a lo largo del país, contemplando aquellas condiciones generales que inciden y favorecen los procesos de aprendizaje y enseñanza y las formas diversas de ser de los estudiantes presentes en lo extenso, multicultural y biodiverso mapa etnográfico de nuestro territorio colombiano, también tiene el objetivo de disminuir las brechas educativas que existen en los territorios rurales y étnicos.

Además, a partir de mi experiencia adquirida como profesional de seguimiento al Plan Nacional de Lectura y Escritura durante los años 2017 y 2018, identifique la importancia de contar con instrumentos y/o metodologías que permitan priorizar estrategias y presupuestos disponibles para los tomadores de decisiones que haga más eficaz su labor, esto motivó la construcción de esta propuesta.

Actualmente en Colombia contamos con un diagnóstico que nos permitió establecer que si bien el 75% de las instituciones educativas cuentan con espacio para biblioteca escolar eso no quiere decir que cuenten con “ambiente de aprendizaje integral” ya que no cuenta con las condiciones físicas, capacidad y tecnología necesarias (CERLALC. 2020. Pág. 2020), así mismo tampoco existe una metodología sólida, estable y capaz de implementarse en la adecuación e inversión de Bibliotecas Escolares y que permita a los actores interesados vincularse en el desarrollo de planes, estrategias, programas, proyectos y acciones que conlleven a la inversión de espacios adecuados para la formación y el fortalecimiento en competencias comunicativas y habilidades del lenguaje. En este sentido, la presente investigación titulada PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA ETAPA DE PREINVERSIÓN DE ALIANZAS PÚBLICO PRIVADAS EN COLOMBIA. CASO SECTOR EDUCACIÓN – INFRAESTRUCTURA BIBLIOTECAS ESCOLARES incluye el análisis crítico de las Alianzas Público Privadas (APP) realizadas en Colombia, de modo que durante el estudio se establece un análisis interpretativo y objetivo acerca de cómo estas alianzas se lograron, qué rutas de consecución permiten optimizar los recursos disponibles y cuáles son las normatividades vigentes y legales que el gobierno estipula. De esta forma se busca caracterizar y describir el papel y campos de acción de los actores participantes y su rol como talento humano que incide sustancialmente en la etapa de inversión. Bajo estas aristas de estudio la investigación espera presentar una metodología concisa y viable, propuesta como

herramienta útil, funcional y de aplicación en la consecución de nuevas APP en el sector educativo, concretamente para el mejoramiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares.

En ese orden de ideas la siguiente investigación tiene como propósito general el diseño de una ruta metodológica que favorezca la consolidación de un mayor número de alianzas público privadas orientadas a fortalecer la infraestructura educativa, en particular la disposición de las Bibliotecas Escolares del país, acorde con las orientaciones legales nacionales e internacionales que establecen que cada institución educativa oficial del país tenga por lo menos una biblioteca escolar, infraestructura escolar que goce de estándares de calidad, esté bien constituida y sea un espacio seguro, estimable y placentero donde se generen escenarios de disponibilidad de contenidos y acceso a la información, un lugar al servicio de la escolarización académica, la creatividad, la cultura y que sea un ambiente propicio para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desarrollen y adquieran competencias en lectura, escritura y oralidad.

La ruta metodológica seguirá el umbral de análisis crítico a partir de los documentos oficiales del gobierno nacional, presentando de forma consolidada y de síntesis un estudio detallado de los procedimientos e instructivos que permitan a los *stakeholders* fijar su atención en la intervención, ayuda e inversión en infraestructura escolares, de forma paralela se analiza y valora cualitativamente el papel del Estado, representado por los fundamentos y objetivos de los Ministerios de Educación y Cultura; el aspecto clave que el sector privado tiene para potenciar alianzas APP; la academia y las organizaciones de capital mixto, a fines de optimizar su desempeño en la etapa de pre inversión de las alianzas públicas y privadas.

# Capítulo 1: Contexto y Justificación

## 1.1 Objetivos

### 1.1.1 Objetivo General

Diseñar una propuesta metodológica que optimice la etapa de pre inversión de alianzas público privadas del sector educación para las Bibliotecas Escolares, mejorando la capacidad institucional de gestión de estas iniciativas.

### 1.1.2 Objetivos Específicos

1. Analizar e identificar los esfuerzos e iniciativas realizados desde el Ministerio de Educación Nacional para la consolidación de alianzas público privadas enfocadas en el mejoramiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares, a partir del análisis crítico documental.
2. Caracterizar las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, evaluar su aplicabilidad en las APP y su marco regulatorio, nacional y sectorial, como soporte para la gestión y la toma de decisiones de inversión.
3. Estructurar una ruta metodológica, a partir de la construcción y el diseño de las metodologías aplicables, que permita el fortalecimiento de la etapa de pre inversión de APP orientadas al mejoramiento de la infraestructura educativa - Bibliotecas Escolares.
4. Verificar y validar la metodología propuesta para que los actores interesados cuenten con información relevante sobre su aplicación.

## 1.2 Planteamiento del Problema

Daniel Rivera, director de proyectos sociales de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina sostiene que, la mejora de las condiciones físicas de las escuelas tiene una relación tan estrecha con el aprendizaje como la que tienen otros insumos educativos incluyendo el ambiente familiar, la motivación, los buenos maestros, bibliotecas, las tecnologías o los servicios para los estudiantes (Castrillon, 2009).

Para esta investigación no solo se afirma la anterior tesis, sino que además se reconoce la importancia que tiene un espacio adecuado, organizado y limpio para el desarrollo de actividades comunicativas y de lenguaje, un espacio físico y alterno al salón de clases, que esté dotado para la estimulación del aprendizaje, la producción de conocimientos y cuente con los recursos indispensables para el desarrollo de los educandos. En ese sentido, es necesario que las Bibliotecas Escolares tengan una adecuada infraestructura física y humana, en parte porque son el eje transformador del conocimiento, y también porque hacen las veces de un puente para que niños, niñas y jóvenes potencien sus habilidades y generen experiencias educativas. Según estudios realizados por este mismo organismo CAF el impacto de la infraestructura educativa tiene efectos en al menos tres dimensiones: a. La asistencia y culminación de los ciclos académicos, b. La motivación de los docentes y c. Resultados de aprendizaje.

Aunque existan factores legislativos a favor de mejorar y afianzar las Bibliotecas Escolares, el resultado preliminar del proceso de indagación permite afirmar que aún no existen metodologías que brinden las herramientas en la etapa de pre inversión de las APP en el sector educativo, particularmente aquellas que contribuyan a enriquecer y consolidar el Plan Nacional de Lectura y Escritura. Esta situación limita la perspectiva en la toma de decisiones de los "grupos de interés o partes interesadas" s*takeholders*, entre los que se encuentran el Estado, los inversionistas y la comunidad.

En esa dirección, la presente investigación plantea tres preguntas objetivas por analizar y estudiar cuidadosamente: ¿Qué esfuerzos ha realizado el Ministerio de Educación Nacional para la consecución de alianzas público privadas enfocadas en el mejoramiento de la infraestructura educativa - Bibliotecas Escolares? ¿Cuáles metodologías de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos se aplican a las APP, y que marco regulatorio y normativo las rigen? ¿Qué ruta metodológica para la etapa de Pre Inversión de Alianzas Público Privadas en Colombia facilita el mejoramiento la infraestructura educativa - Bibliotecas Escolares?

## 1.3 Justificación

Las Alianzas Público Privadas APP han permitido que los sectores público y privado trabajen de manera conjunta y solidaria, de forma que aúnan esfuerzos de tipo técnico, administrativo y financiero en pro de lograr los objetivos de planes, programas y proyectos orientados al desarrollo de los países. Para el año 2022 Colombia no dispone de procesos de

análisis de información y presentación de una ruta que potencie proyectos desde el Estado, tampoco existen investigaciones del estado de arte sobre firmas privadas mediante la figura de las APP que pretendan dar respuesta a los problemas y a las necesidades de infraestructura en Bibliotecas Escolares y los puntos críticos en el fortalecimiento de las competencias comunicativas en cuanto a lectura, escritura y oralidad.

Actualmente las APP en el sector educativo representan menos del 15% de las alianzas implementadas, de esta circunstancia es un hecho que se requiere fortalecer la mayor realización de estas alianzas en el sector educativo y buscar una mayor participación.

El Ministerio de Educación Nacional cuenta con el Plan Nacional de Lectura y Escritura PNLE que es una estrategia de la Dirección de Calidad para la Educación Básica y Media, entre su objetivo central está el desarrollo de las competencias comunicativas y de lenguaje. Idealmente este objetivo se cumple mediante el mejoramiento de los niveles de lectura y escritura, el enriquecimiento de vocabulario, el fortalecimiento del pensamiento reflexivo, la aprehensión de otras culturas y visiones de mundo, y por tanto a través del PNLE se puede estimar un grado básico de comprensión lectora y producción textual en los estudiantes de educación preescolar, básica y media. En esa dirección y a través del fortalecimiento de la escuela y la biblioteca escolar, la biblioteca es el espacio idóneo y fundamental para la formación de lectores y escritores. Concretamente, y aunque haya flexibilidad para las secretarias de educación que dispone el país, es justo mencionar que para el trabajo de pares APP, las políticas no han incluido en su plan de acción el total mejoramiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares, problemática que ya antes ha sido considerado en la Norma Técnica Colombiana NTC 4595 para el planteamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares, referente principal en cuanto a fortalecimiento de las infraestructuras.

La existencia de Bibliotecas Escolares con espacios exclusivos y con condiciones requeridas por las instituciones educativas y sus comunidades, es una preocupación de orden nacional, su existencia permitirá disminuir las limitaciones de acceso a información, contenidos y a la gestión del aprendizaje de los niños, adolescentes y jóvenes del país. El artículo 67 de la Constitución, hace énfasis en que la educación

> formará al colombiano en el respeto de los derechos humanos, a la paz y la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente (República de Colombia, 1999).

Tanto el estado, como la familia y la sociedad son responsables de que estos derechos prevalezcan, además de ser gratuita y obligatoria la educación básica y media en el país, corresponde al gobierno regular y ejercer la suprema inspección del proyecto educativo, así el estado tiene la finalidad de:

> Velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (República de Colombia, 1999).

Garantizar el apropiado cubrimiento del servicio educativo, exige un mínimo de infraestructuras de talento humano y adecuación de espacios físicos, no solo en cuanto a la selección del equipo pedagógico y las directivas del PEI, sino también en la adecuación de espacios de calidad y formulación de proyectos APP de inversión que respondan a las exigencias académicas de las diferentes instituciones.

Frente a este panorama educativo se propone diseñar una metodología que optimice la etapa de pre inversión, de manera que las APP tengan más participación en el sector educación; y así facilitar el apalancamiento para la intervención de la infraestructura educativa del país particularmente de las Bibliotecas Escolares. Esta metodología se requiere para que los *stakeholders* dispongan de una herramienta útil que genere escenarios de mayor participación y conjunción de intereses entre los sectores de orden público y privado, también busca de forma versátil poner en disposición de las instituciones educativas oficiales del país, mejores Bibliotecas Escolares, las cuales posean condiciones físicas óptimas para la investigación académica que permitan favorecer el acceso a los contenidos y materiales de una forma circular e inclusiva de acuerdo con los intereses de los estudiantes y los docentes, siendo el caso que a mayor grado de interés por invertir en Bibliotecas Escolares, la brecha de analfabetismo, deserción escolar y pobreza social puedan llegar disminuirse gracias a un modelo de intervención en la cooperación APP para el desarrollo educativo, enfocando todos sus esfuerzos en el fortalecimiento de las competencias de lectura, escritura y oralidad de los niños, adolescentes y jóvenes.

Por lo anterior se vislumbra un escenario propicio y fértil para la construcción de una metodología que permita fomentar el desarrollo de más proyectos de inversión APP en el país, en particular aquellos que tienen que ver directamente en el sector educativo y la adecuación y mejoramiento de las Bibliotecas Escolares. Esta metodología será viable, tendrá un alto impacto, eficacia, pertinencia y estará disponible para los Ministerios de Educación y Cultura, los

organismos multilaterales, el sector privado, la academia y las instituciones de capital mixto. Así como productos asociados con el proyecto se realizará un análisis crítico sobre las metodologías existentes, la Ruta Metodológica y los Instrumentos de implementación.

## 1.4 Metodología de investigación

La metodología para el desarrollo del proyecto se construye teniendo como base los objetivos específicos que busca lograr este estudio, y que den como resultado el cumplimiento del objetivo general. A fin de cumplir con los objetivos planteados, se tienen como instrumentos de estudio algunos elementos de análisis cualitativos y de triangulación de información, incluyendo algunas variables alternativas propuestas en la modelación para el análisis de fenómenos sociales asociados al desarrollo de las políticas generales y específicas de gestión y cogestión de Bibliotecas Escolares. En la ilustración 1 se presenta el diagrama de la Metodología de la Investigación a desarrollar, incluye las fases de análisis documental hasta la presentación de los resultados.

**Ilustración 1. Diagrama Metodología de la Investigación**




Fuente: Elaboración Propia.

# Capítulo 2: Marco conceptual y referencial

El mundo y las sociedades contemporáneas están atravesando por una serie de procesos transformadores a nivel cultural, económico y político. En este sentido, la educación es un pilar fundamental que estructura y define al hombre que quiere ver como ciudadano a mediano y corto plazo, en consecuencia, los esfuerzos por construir un modelo pedagógico funcional es una tarea indispensable para las políticas, estatutos y prácticas que integran el sistema educativo de una nación. El informe de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE 2016, interpreta y evalúa las políticas que integran y están sujetas al sistema educativo en Colombia, este análisis crítico está sustentado en el examen, análisis y evaluación de cada uno de los aspectos estipulados por el gobierno nacional respecto al desarrollo de procesos análogos en educación de países con objetivos similares, analizando de esta forma el proyecto educativo desde la primera infancia hasta la educación superior. En dicho informe los resultados arrojados favorecen la reflexión y cuestionamiento sobre temas urgentes que impiden el proceso de aprendizaje y enseñanza a lo largo del territorio nacional, problemas que pertenecen a índoles económicas, culturales y políticas. Colombia ha fijado el objetivo de que la educación sea universal y obligatoria para el año 2030, y más allá del reto de fijar la educación de forma incluyente y participativa, el país busca hacerla más acorde a las condiciones de un país emergente. Si este sensato ideal se cumple, la OCDE estipula una reforma en tres niveles; mejorar su calidad y pertinencia, aumentar los índices de matrículas y finalización de estudios, y crear sinergias para el mejoramiento (OCDE, 2016, p.258).

La creación de sinergias para el mejoramiento de la educación está estrechamente relacionada con la búsqueda de metodologías en la etapa de pre inversión de APP, además es inminente no sólo pensar y estructurar una metodología sino llevar a cabo acciones pragmáticas que faciliten la toma de decisiones y mejoren la capacidad institucional en gestión de iniciativas para el fortalecimiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares. De hecho, todo indica que la tendencia actual en la dirección y operación de las Bibliotecas Escolares en Colombia, a nivel generalizado, está perdiendo los horizontes de su proyecto educativo, y los objetivos entregados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) se desvanecen en el sistema de escolarización.

Es de resaltar que según el informe OCDE, tanto el currículo como las prácticas de enseñanza parecen estar desarticuladas a los contextos de los estudiantes y sus intereses académicos,

> Esta desconexión se acentúa debido a la capacitación limitada que reciben los profesores en lo referente a cómo satisfacer las necesidades específicas de los adolescentes o gestionar su comportamiento en el salón de clases. La enseñanza sigue enfocada en la memorización como forma de transmitir conocimientos. Predomina la enseñanza centralizada en el profesor, y pocos colegios en Colombia trabajan en proyectos, realizan trabajos prácticos o excursiones o promueven actividades relacionadas con los intereses de los estudiantes o de la comunidad local (OCDE, 2016, Pág.235).

Frente a esta problemática en la cual se involucran profesores, currículum y directivas educativas está la posibilidad de crear alianzas públicas y privadas que incidan en la transformación de las prácticas educativas actuales, esto supone no solo la transformación del rol de los docentes sino una transformación mayoritaria del modelo pedagógico a través de la construcción de una ruta metodológica que se origina y enfoca a partir del diseño y consolidación de infraestructuras de Bibliotecas Escolares.

El Ministerio de Educación Nacional para el año 2016 trazó como objetivo central que para el año 2025 Colombia sea el país más educado de América Latina. Falta poco para ese periodo de tiempo y la realidad pareciera indicar que dicho objetivo está aún pendiente. No obstante, al analizar los objetivos se puede inferir el sentido y lugar de la educación que el Estado proyecta para sus ciudadanos, el documento considera las siguientes metas por alcanzar:

> Lograr una EDUCACIÓN DE CALIDAD, que forme mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, competentes, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen con sus deberes y conviven en paz. Una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país.
>
> Lograr una educación competitiva, pertinente, que contribuya a cerrar brechas de inequidad y en la que participa toda la sociedad (MEN, 2016).

Los anteriores objetivos son comunes a todos los niveles educativos formales del país, ya sea para la educación inicial, la educación básica, la educación media o la educación superior. En

líneas generales y basados en los artículos 14 y 15 de la ley 115 de 1994 o Ley general de Educación, las políticas estatales coinciden que el proyecto educativo tiene por objetivo el desarrollo de habilidades cognitivas, estimulación de saberes plurales, habilidades técnicas y valores humanos mediante los cuales los estudiantes fundamenten su calidad de vida en forma permanente. La educación en consecuencia tiende a propiciar una formación sólida para vincular al ser humano como actor social, político, ético y de trabajo.

Conforme a este panorama podría pensarse que Colombia tiene un alto nivel educativo, sin embargo, la meta está todavía distante a cumplirse, pues, se puede constatar el alto grado de analfabetismo, la frecuente deserción escolar de los jóvenes, la agresividad e intolerancia social, la ausencia de proyectos pedagógicos para los sectores rurales, la escasa participación democrática, los bajos resultados en pruebas académicas internacionales, PISA, y el insuficiente rendimiento académico en pruebas nacionales tipo SABER. Es una dificultad actual la falta de interés por la lectura y la escritura, lo que lleva a problemas de racionamiento crítico y reflexivo, lógico matemático y habilidades de lenguaje, generando así estudiantes poco propositivos o críticos, el informe OCDE hace un llamado casi de atención a profesores y rectores, pues, señala "una proporción significativa de estudiantes colombianos no están bien preparados para ingresar a la educación superior o al mercado laboral; el 27% de las personas que presentaron las pruebas nacionales SABER tuvieron resultados en el nivel bajo o inferior" (OCDE, 2016, Pág. 34)

Sin duda, los problemas a nivel educativo están por replantearse, no ya desde los fines teleológicos del gobierno nacional o de los postulados pedagógicos que respaldan la enseñanza aprendizaje en el país, sino desde los mismos medios de concreción de los proyectos en las aulas y espacios de aprendizaje, así las Bibliotecas Escolares son un elemento clave para el desarrollo y estimulación de los conocimientos curriculares y ofrece ventajas como herramienta didáctica para la transmisión de pensamientos significativos. Vale la pena recordar el hecho de la virtud de la autonomía escolar decretada a través del artículo 77 de la ley 115, esta permite que la educación formal de una institución ofrezca y organice las áreas obligatorias y definidas para cada nivel, incluso puede introducir asignaturas optativas siempre que estén contempladas dentro de las áreas que establece la ley.

En ese artículo también se considera autonomía para el uso de material didáctico, textos escolares, adecuación de laboratorios de trabajo y espacio para medios audiovisuales, o cualquier otro medio que oriente o soporte la acción pedagógica. Esta flexibilidad curricular es una gran

ventaja para favorecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, además está estrechamente relacionada con las Bibliotecas Escolares quienes, en virtud de esa ley, disponen de autonomía y pueden renovarse las veces que sean necesarias a fin de estimular los contenidos, actividades y proyectos académicos.

Por su lado, la Política de lectura, escritura, oralidad y Bibliotecas Escolares se gesta en el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media, como una apuesta que contribuye al mejoramiento de la calidad educativa desde la primera infancia y en toda la trayectoria educativa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, entendiendo que la lectura, la escritura y la oralidad son esenciales para su desarrollo integral y, por tanto, inciden en su capacidad de crear y hacer uso de condiciones favorables para su bienestar. Una de ellas es el desempeño académico y la permanencia escolar, para la cual las capacidades en lenguaje son fundamentales y pueden enriquecerse a través del fortalecimiento de la biblioteca escolar como espacio pedagógico transversal, diverso, dinámico e innovador; a la vez, la biblioteca escolar es un buen mecanismo para contribuir a la reducción de las brechas en el acceso a la cultura oral y escrita entre la educación rural y urbana (MinEducación. 2020. Pág. 8).

## 2.1 Bibliotecas Escolares y Desempeño escolar

Actualmente en Colombia se cuenta con una serie de instrumentos de evaluación a nivel educativo, así los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes son valorados mediante una serie de pruebas denominadas Icfes tipo SABER 3º, 5º y 9º, este tipo de pruebas interpretan el desempeño de los estudiantes y evalúan los conocimientos de acuerdo con la edad del estudiante y su desempeño educativo, paralelamente los resultados permiten discriminar el funcionamiento de las instituciones y los criterios pedagógicos de los Proyectos Educativos Institucionales PEI. A través de este estándar de evaluación se busca, permitir que los establecimientos educativos, las secretarías de educación, el MEN y la sociedad en general identifiquen las destrezas, habilidades y valores que los estudiantes colombianos desarrollan durante la trayectoria escolar, independientemente de su procedencia, condiciones sociales, económicas y culturales, con lo cual, se puedan definir planes de mejoramiento en sus respectivos ámbitos de actuación (MEN, 2018). Esta información es vital por los niños y por el sistema educativo, el Ministerio puede identificar tendencias, donde están los desafíos y se podrá rendir al

país cuentas claras para diseñar una política más cercana a lo que requiere cada región (MEN, 2022)

En Lenguaje los resultados nacionales muestran que en los grados 5° y 9°, casi la mitad de los estudiantes superó el nivel literal de lectura (extraer información explícita de los textos) y pasó al inferencial (C en 5° y D en 9°). Sin embargo, dichos resultados, a nivel de lenguaje y competencias comunicativas, están por debajo de un alto grado de rendimiento en la formación de esa competencia. Siendo que la biblioteca escolar es una extensión para el trabajo didáctico y pedagógico, parte de este déficit, de bajos resultados de evaluación a nivel nacional, tiene que ver con la inadecuada infraestructura y poca inversión económica que estos lugares tienen para los estudiantes.

En este orden de ideas, la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas IFLA/UNESCO de 1999 ha determinado, a modo de manifiesto, que la Biblioteca Escolar proporciona información e ideas que son fundamentales para desenvolverse con éxito en la sociedad contemporánea, basada en la información y el conocimiento. Tradicionalmente las bibliotecas se han considerado como depósito de información y colección de libros, sin embargo, este manifiesto mundial conduce a pensar el espacio y tiempo de la biblioteca como una estancia para producir pensamiento y el desarrollo de inteligencias múltiples. En efecto, la biblioteca escolar dota a los estudiantes con una serie de instrumentos y procesos pedagógicos que les permitirán aprender conocimientos significativos y estimulantes para el desarrollo de sus facultades como seres humanos, valores y conocimientos, si se quiere, prácticos, capaces de resolver problemas a lo largo de toda su vida y desarrollar su imaginación a favor del bienestar, haciendo posible que lleguen a ser ciudadanos política y éticamente responsables.

Existe un problema inherente al uso y funcionamiento de las Bibliotecas Escolares, éstas tienen un alto grado de ausentismo y hace falta una reorganización de los recursos para motivar a los estudiantes y devolver el interés hacia la lectura, escritura y búsqueda de conocimientos. La biblioteca debería ser un motor pedagógico para el desarrollo, estimulación de habilidades cognitivas, lúdicas y comunicativas que potencien las capacidades intelectuales y de creatividad frente a situaciones cotidianas, sin embargo, hoy en día no lo es. En este caso proponer una ruta metodológica en la etapa de pre inversión de APP mejorara la toma de decisiones a nivel educativo y fortalecerá la administración y consecución de recursos humanos y económicos que permitan la

estructuración de las Bibliotecas Escolares al proyecto pedagógico de las instituciones y el objetivo de la nación.

Acorde al informe de caracterización de las Bibliotecas Escolares del país realizado por el Ministerio de Educación Nacional, el concepto de la Asociación Internacional de Bibliotecas Escolares, IASL, y el manifiesto IFLA de la Unesco sobre la biblioteca escolar, se establece en términos legales que cada institución educativa debe contar con una biblioteca escolar. Señala conceptualmente el parámetro de institución educativa

> Una institución educativa oficial es un establecimiento que pertenece al sistema de educación oficial, donde se imparte educación formal, desde el grado de transición hasta el grado noveno inclusive, esto es, educación básica primaria y secundaria. En algunas ocasiones, las instituciones educativas prestan el servicio de educación media: grados 10 y 11 o hasta el grado 13, como en el caso de las Normales (MEN, 2019).

## 2.2 Alianzas Público Privadas

Las Alianzas Público Privadas APP, son un mecanismo que permite vincular al sector privado para proveer bienes y servicios públicos asociados a fortalecer una infraestructura (DNP, 2013), uno de los objetivos principales de este tipo de alianzas consiste en desburocratizar los servicios públicos y permitir el estímulo de las iniciativas privadas (Dunn-Cavelty y Suter, 2009).

Según el Departamento Nacional de Planeación DNP, las ventajas del esquema APP son:

- ✓ Valoración de beneficios en la modalidad de contratación.
- ✓ Transparencia y previsibilidad del gasto público.
- ✓ Asegurar el mantenimiento de la infraestructura pública en el largo plazo, reduciendo costos de rehabilitación.
- ✓ Alineación de incentivos al privado.
- ✓ Reducción o eliminación de retrasos, costos suplementarios y renegociaciones.
- ✓ El pago depende de la disponibilidad y calidad del servicio – Indicadores (DPN, 2013).

En Colombia se han implementado las APP atendiendo necesidades de infraestructura en los diferentes sectores educativos y de la sociedad, acorde con el informe Diagnóstico Intersectorial de las APP de junio 2018, las necesidades en infraestructura a nivel nacional ascienden a 342 billones de pesos colombianos de los cuales 115 pueden ser apalancados con inversión privada, así este tipo de instrumento financiero posibilita gestionar con mayor rendimiento el dinero y los recursos que tiene un proyectos y lograr solventar necesidades que corresponden a los sectores de transporte, acueducto, alcantarillado, aseo, energía, salud, educación, justicia, edificaciones públicas, agroindustria y TIC Big-Data.

Específicamente para el sector educación para cumplir las metas del cuatrenio se requiere una inversión de 7.2 billones, que solo contempla la construcción de aulas. Mediante la intervención del sector privado, de manera generalizada, se puede afirmar que las APP en este sector educativo se han enfocado en invertir el capital para el mejoramiento de la infraestructura educativa, un ejemplo ha sido la construcción de aulas para el desarrollo e implementación de Jornada Única.

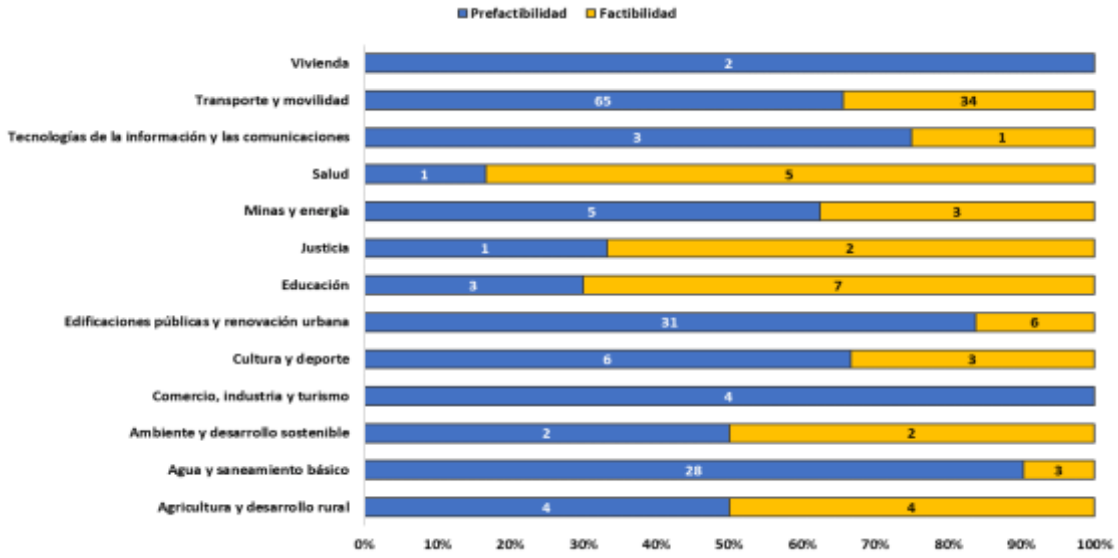
En este sentido, las políticas nacionales para el Plan Nacional de Infraestructura Educativa PNIE buscan lograr las condiciones adecuadas en infraestructura para la implementación de la Jornada Única, lo anterior atendiendo los estándares técnicos mínimos y basados en garantizar una calidad de educación y bienestar para los estudiantes. Este plan constituye un ejemplo de acción en el sector educativo, pues, tanto el mejoramiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares a través de la vinculación de nuevos aliados como el diseño de nuevos proyectos y la consolidación de nuevas APP permitirá optimizar los recursos financieros de diversas fuentes, establecer una guía metodológica de alianzas y promover la existencia de al menos una biblioteca escolar por institución educativa. En Colombia según el Ministerio de Educación Nacional existen 9.848 instituciones educativas oficiales, lograr una biblioteca escolar en cada institución del territorio es el objetivo de la nación que además cumpla con los requerimiento requeridos para ser un escenario de aprendizaje integral, es un desafío inherente al proyecto pedagógico del país, pues las Bibliotecas Escolares tienen como objeto promover el conocimiento, afincar las relaciones de enseñanza aprendizaje y brindar un espacio de encuentros transversales entre múltiples saberes. En esa línea, se brindarán herramientas metodológicas que permitan optimizar y trabajar en esta dirección.

Durante las últimas décadas en las cuales el mundo globalizado, los tratados de libre comercio, la expansión de diferentes tipos de economía y la masificación de los medios virtuales, han dado mayor implementación de este tipo de asociaciones y alianzas estratégicas y solidarias alrededor del mundo, esto permite visibilizar casos y experiencias en donde los resultados han sido exitosos en distintas áreas sociales, industriales, científicas, educativas, culturales y políticas mediante modelos asociativos de entidades públicas y privadas que son reproducibles y adaptables en contextos distintos al tiempo, lugar y espacio para el que fueron diseñados. Colombia no está exenta de esta realidad, entendiendo la necesidad de crear asociaciones, vínculos estratégicos y redes humanas y económicas para el desarrollo de proyectos y servicios, el gobierno nacional ordena a partir de la Ley 1508 de 2012, que se establece el régimen jurídico de las APP, este auto legislativo permite que se regule y establezcan los parámetros mínimos y necesarios para su implementación en diferentes tipos de proyectos. En perspectiva esta ley presenta las definiciones, conceptos, características, estamentos participativos propios entre las entidades responsables en la hora de la implementación y proyectos de APP, así como también en dicha resolución se especifican los procedimientos normativos que se deben seguir en relación con las iniciativas públicas y privadas y los diversos tipos de iniciativas de estas alianzas.

Conforme a los anteriores lineamientos políticos, las APP han tenido aplicación, ejecución y desarrollo en varios sectores del país, se encuentran alianzas que han modificado las estructuras antiguas políticas para asociaciones públicas y privadas en ámbitos como el transporte, acueducto, alcantarillado, aseo, energía, salud, educación, justicia, edificaciones públicas, agroindustria, TIC Big-Data y cultura. No obstante, al confrontar las estadísticas de inversión el sector educativo tiene menor grado de participación en la consecución de las mismas, con una estadística del 12% de participación. Según el informe del tercer trimestre con corte al primer trimestre de 2022 (2022 1T)1 se han incluido 816 proyectos en el Registro Único de Asociaciones Público-Privadas (RUAPP) de la totalidad de proyectos vigentes, 211 son de iniciativa privada, lo que representa el 74,04 %, mientras que 74 corresponden a iniciativa pública, lo que equivale al 25,96 %, este índice significa que las iniciativas han sido promovidas principalmente por el sector privado.

A continuación, en la ilustración 2. Proyectos en Evaluación en Colombia, se presenta la cantidad de alianzas por sector, evidenciando que del total de alianzas público privadas tan solo diez (10) corresponden al sector educativo, de las cuales 3 están en prefactibilidad y 7 en factibilidad.

Ilustración 2. Proyectos en Evaluación en Colombia




Fuente: RUAPP

Es un hecho notorio que, para buena parte del sector educativo, las APP se han convertido en una posible solución para la intervención de la infraestructura educativa y para la gestión de adquisición de nuevos materiales didácticos, bibliográficos y reformas a los espacios bibliotecarios; conforme al desarrollo de la Jornada Única ha sido una alternativa viable de intervención, según el documento CONPES 3831 de 2015, se encuentra estipulado lo siguiente,

> [...] se declara la importancia estratégica del Plan Nacional de Infraestructura Educativa - PNIE para la implementación de la jornada única escolar. Este plan tiene por objetivo construir, ampliar, mejorar y asegurar la dotación de aulas escolares necesarias para la implementación de la jornada única, en zonas urbanas y rurales (Conpes, 2015).

Mientras que el sector público es visto tradicionalmente como responsable de la prestación de servicios públicos, empresas del sector privado se han hecho ampliamente reconocidas durante algún tiempo activo en este ámbito. Así durante y posterior a la década de los años ochenta la globalización y la apertura económica se aceleró notablemente y los países de la Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico mostraron una tendencia hacia la reducción del papel que tiene el Estado en la economía y la sociedad. En consecuencia, se inició un proceso por el que las funciones del Estado, es decir, la entrega y garantía de los derechos y servicios públicos, se subcontratan al sector privado.

En líneas generales el Plan Nacional de Lectura y Escritura PNLE del Ministerio de Educación Nacional ha sido diseñado para fortalecer las competencias comunicativas en lectura, escritura y oralidad de los estudiantes inscritos al sistema educativo formal, siendo las Bibliotecas

Escolares los espacios de tiempo y lugar creados para que esto ocurra apropiadamente. Es pertinente señalar que acorde con la publicación la Biblioteca escolar que soñamos, es la biblioteca escolar el espacio propicio donde se articulan transversalmente el proyecto educativo de la nación, el proyecto educativo institucional y el currículo mismo; su existencia le apuesta a la disminución de brechas sociales, culturales o políticas y de igual forma a la generación de oportunidades, experiencias y producción de conocimientos de los niños, adolescentes y jóvenes del país.

Los lineamientos de política pública para el sector cultural, en Colombia, tienen un órgano directivo que está conformado por el Ministerio de Cultura, el cual regula, controla y supervisa todas aquellas actividades relacionadas con los proyectos, intervenciones y transformaciones de carácter socioculturales; desde allí se formulan los planes, programas y proyectos para el fortalecimiento de las bibliotecas públicas del país, a lo largo de esta investigación se analizarán y reflexionarán algunas de las experiencias exitosas en el desarrollo de iniciativas cercanas a las APP.

Por otra parte, el análisis de los contextos pedagógicos y las realidades educativas de las regiones del país, así como sus procesos heterogéneos de intercambio multicultural y, a través, de la negociación de concepciones y representaciones de la realidad educativa el proyecto nacional educativo ha sufrido transformaciones de toda índole desde la cantidad de años que lleva como sistema. Es de resaltar que, dentro de la historia de la arquitectura escolar en Colombia, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares ICCE se crea en el año 1968 firmado por Carlos Lleras Restrepo presidente del país en ese momento 1966-1970. El arquitecto e investigador Rafael Maldonado Tapias refiere,

> [Se creó] como un organismo para que jurídica, técnica y administrativamente pudiera planear y ejecutar la infraestructura física del sector educativo oficial.
>
> [...] El ICCE fue un establecimiento público adscrito al Ministerio de Educación, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Sus funciones eran estructurar y financiar planes de construcción, dotación y mantenimiento de locales educativos, en cooperación con los departamentos, municipios y otras entidades públicas y privadas (Maldonado, 1999 Pág. 139).

Al margen de estas ideas, también es de señalar que el ICCE cumplía con las labores de contratación y elaboración de las construcciones escolares, su ejecución y dotación, rigiéndose por el adecuado diseño de los espacios educativos, su conservación y efectuando las reparaciones que se requieran. En el gobierno de Virgilio Barco de 1986 a 1990 a partir de la ley 12 de 1986 se decidió liquidar, reformar y fusionar entidades públicas como el ICCE, y es de esta forma que en enero de 1990 se creó la Dirección Nacional de Construcciones Escolares del Ministerio de Educación, entidad que desde esa fecha se encargó de todo lo relacionado con las normas mínimas de diseño escolar, con la obligación de prestar debida asistencia en ese campo.

Hasta este punto el Estado tradicionalmente había mantenido una posición imperativa y casi omnipresente en la economía, asumiendo toda la responsabilidad por la prestación de servicios públicos. Con el auge de la apertura económica, la industrialización masificada, y el desarrollo de un mundo global se produjo un cambio de paradigma a nivel político, social, cultural y económico, provocado principalmente por la necesidad y la tendencia financiera de los países por reducir sus niveles de gasto. De hecho, la aparición de la Nueva Gestión Pública NGP se asocia principalmente con la necesidad urgente de reducir el tamaño del sector público, de modo que confiere la delegación de responsabilidades al sector privado. Como resultado de esta nueva forma de organización administrativa y política, tanto la aprobación como el aval para el sector privado fue concedido y así poder intervenir, transformar o ejecutar proyectos de infraestructura pública y de prestación de servicios relacionados, incluso en áreas que el sector público no tenía hasta ese momento (Khanom, 2010 y Shaoul et alt, 2012).

Como se describió líneas atrás, a comienzos de la década de 1990 hubo una enorme proliferación de asociaciones público-privadas APP, gracias al establecimiento de una nueva forma de prestación de servicios se desencadenó toda una redefinición de las funciones desempeñadas por los sectores público y privado (OCDE, 2008), en este contexto, las APP se afirmaron como una estrategia clave en la política pública. Para esta investigación se estudia críticamente el estado de arte de la temática, inicialmente, desde el análisis general y más amplio que circundan la perspectiva de los ejercicios internacionales, tomando como referencia las experiencias europeas, luego se procede a un análisis cercano desde las prácticas en Latinoamérica y, finalmente de forma comprensiva se analizan los nuevos estándares escolares del MEN y el ICONTEC tanto de

normatividad de calidad como de políticas equitativas para intervenir en los espacios físicos de los establecimientos educativos en Colombia.

Las APP se basan en aprovechar las sinergias entre el estado, la sociedad civil y los atributos de cada sector promoviendo la creación de capital social y aumentando la eficiencia de las agencias públicas (Evans, 1996). El sector privado puede contribuir con recursos, y también con su capacidad de innovación, su eficiencia, sus herramientas de negocios y su conocimiento del mercado; mientras que, el sector público puede continuar con su misión asegurando la provisión de bienes públicos, regulando determinadas áreas económicas y mitigando riesgos que el sector privado por su propia cuenta no abordaría. En este sentido, una APP estimula inversión privada adicional, contribuye a disminuir los déficits públicos y libera recursos públicos para otros usos, y en líneas generales, estimula la economía como un todo mediante los proyectos, programas, planes e iniciativas, beneficiando y satisfaciendo las necesidades sociales de la población civil (Guaipatín, C., 2007).

No obstante, desde el punto de vista conceptual y epistemológico, el término de APP no es consensual, hay varios modelos teóricos que cambian sus definiciones conforme a los tipos de asociaciones y los límites políticos estipulados para el sector privado y público de cada país, en buena medida esto obedece a que su formulación está relacionada a formas asociativas que se aplican a diferentes sectores de actividad, razón por la cual se presenta una discusión y dificultad al tratar de establecer una definición unívoca de APP. En contrapunto como concepto híbrido y complejo, las APP pueden comprenderse como estructuras de organización que utilizan los recursos económicos tanto de los sectores público y privado (Shaoul et al., 2012), cuyo objetivo principal es desburocratizar los servicios públicos para estimular la iniciativa privada (Dunn-Cavelty y Suter, 2009).

Las investigaciones de Grimsey y Lewis (2005) se refieren a la naturaleza amplia del concepto de APP, junto a Santos subrayan que el término se aplica a una variada gama de modelos (2006), en ambas fuentes, hay acuerdo en que las APP llenan el espacio entre los proyectos estatales vinculados con la demanda tradicional y la privatización total, así éstas incorporan una extensa y diversa serie de aplicaciones (Malone, 2005). En ese sentido, algunos

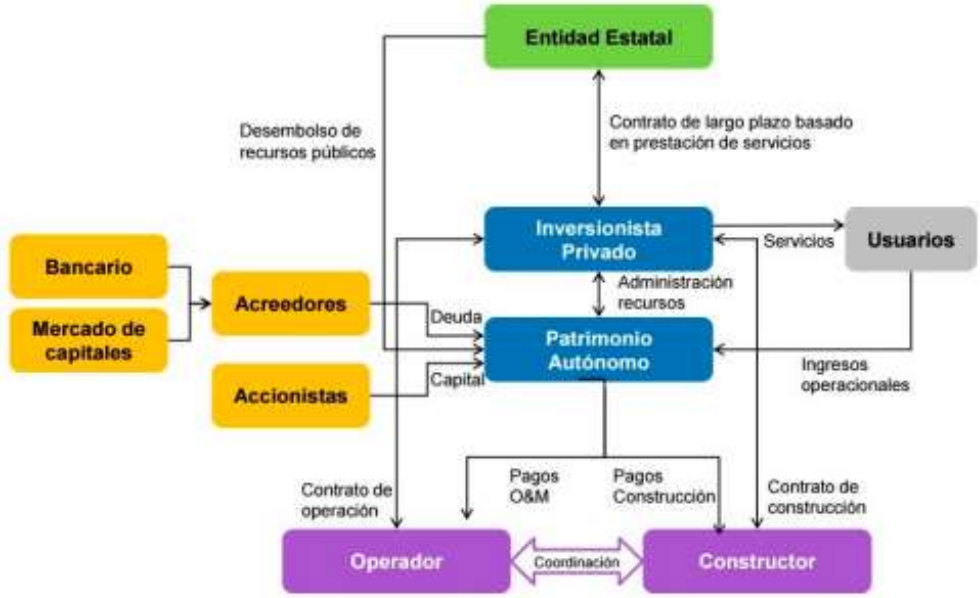
países sostienen que el concepto de APP sólo es aplicable a una concesión en los servicios prestados, en contexto de esa concesión dichos servicios son pagados por el sector público. Sin embargo, para otros países se mantiene una concepción menos restrictiva y limitante, es decir que las APP incluyen todo tipo de subcontratación y empresa conjunta entre el sector público y privado (EPEC, 2010a, EPEC, 2010b, EPEC, 2011 y Piper, 2009).

Si bien es difícil conciliar una definición indivisible para el significado y los significantes que encierra el concepto APP, si se puede sintetizar que de acuerdo con las diferentes definiciones recopiladas del concepto en la literatura del tema hay características que son comunes a todas las definiciones y enfoques antes mencionados. En primer lugar, siempre hay alguna forma de cooperación entre el Estado y el sector privado (Dunn-Cavelty y Suter, 2009 y Comisión Europea, 2004), asociación que está diseñada para explorar sinergias, recursos y conocimientos técnicos en un intento de alcanzar objetivos comunes de forma recíproca, puesto que si alguna parte falta o no tiene la colaboración estimada no se logrará el éxito del proyecto (BEI de 2004 y Tang et al., 2010). En segundo lugar, existe una relación contractual en la que se comparte el riesgo y claramente repartirá a las entidades de ambos partidos (FMI, 2006 y Shaoul et alt, 2012, OCDE, 2008, Sagalyn, 2007), pues toda APP se establece con visión a largo plazo (Maskin, 2008 y Shaoul, 2011).

El concepto de Alianza Público Privada aparece propuesto por primera vez en Colombia por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el documento CONPES 3615 de 2009. Con la Ley 1508, de 2012, la cual se aborda y reglamenta el estudio de la naturaleza jurídica de las APP, el Banco Mundial recomendó a varios países del mundo crear un modelo que permitiera inyectar dinero desde el sector privado. Colombia, atendiendo esta sugerencia, comenzó a implementar las Alianzas Público-Privadas (APP), desde inicios del año 2000, para lo cual el Gobierno colombiano ha introducido reformas y ha legislado para hacerlo posible (Botero, 2017).

En Colombia la definición adoptada por el Departamento Nacional de Planeación DNP define la APP como un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado. A continuación, en la ilustración 3. Asociación Público Privada en Infraestructura en Colombia, se visualiza el esquema propuesto para la estructuración de la APP por el DNP.

Ilustración 3. Asociación Público Privada en Infraestructura en Colombia




Fuente: Asociaciones Público Privadas –APP– en Infraestructura en Colombia. Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Dirección de infraestructura y energía sostenible, 2014.

En los últimos años los estudios sobre APP han crecido, temas como financiación, infraestructura vial, gestión de riesgos, gestión de contratos y gestión del sector público en regiones como África, América Latina y Asia (Castellanos, 2021).

## 2.3 Alianzas Público Privadas en el mundo

Las APP en el mundo han tenido una trayectoria en diferentes sectores y latitudes, es así como a continuación, se realiza una contextualización del desarrollo de Alianzas Público Privadas en diferentes lugares del mundo con experiencias de Europa, Asia y América.

### 2.3.1 Reino Unido

En 1992, bajo el mandato del primer ministro Conservador John Major se lanzó la Iniciativa de Financiamiento Privado PFI “Private Finance Initiative”, es desde este año y en continuidad con los gobiernos Laboristas que se han implementado diferentes PFI para el desarrollo de los contratos; estas iniciativas plantearon los siguientes objetivos:

Contribuir en la renovación de los activos públicos, dado que se tenía un largo periodo de baja inversión en el equipamiento.

Optimizar la capacidad de respuesta de gestión, a través de la utilización de la capacidad del sector privado, lo que permitía mitigar los sobrecostos y retrasos en el desarrollo de proyectos de inversión pública.

El modelo PFI puede ser descrito como una forma de APP que une un programa de licitación pública, donde el sector público compra activos de capital al sector privado, para una extensión de contrato, donde los servicios públicos son contratados por el sector privado. El PFI se diferencia de la privatización en que el sector público retiene un rol sustancial en proyectos PFI, ya sea como el principal comprador de los servicios o como un soporte esencial para el proyecto. Esto difiere de la contratación normal en la cual el sector privado proporciona el activo de capital como también los servicios. El PFI se diferencia de otros APP, en que el inversionista privado proveedor también prepara el financiamiento para el proyecto (Hinojosa 2010).

En 2013 el Ministerio de Educación contaba con el mayor número de proyectos de APP en el país, mismos que representaban una inversión de £6,891 (11,601 dólares). El programa Building Schools for the Future (Construyendo Escuelas para el Futuro) fue un ejemplo a nivel mundial en el uso de APP para la reparación y renovación de escuelas.

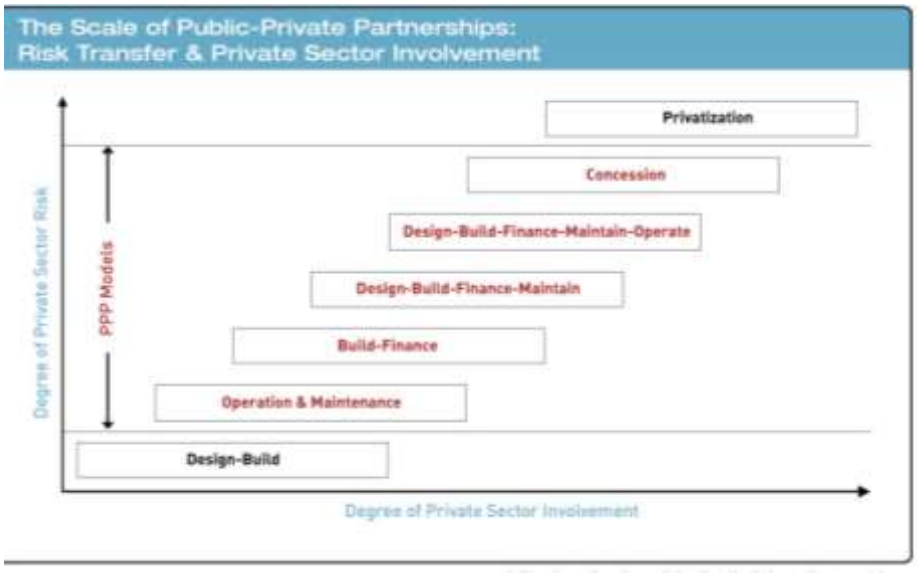
### 2.3.2 Canadá

El país con el más eficiente desarrollo en APP es Canadá, con más de 180 proyectos implementados por un monto superior a los CAD$ 70 billones. Por sus siglas en inglés (Public Private Partnership) el modelo canadiense es conocido como 3P, la definición del modelo canadiense de APP es "*Una iniciativa de cooperación entre los sectores público y privado, construida a partir de la experiencia de cada socio, que mejor satisfaga las necesidades definidas por el sector público a través de una apropiada destinación de recursos, riegos y beneficios*" (CCPPP, 2022).

En Canadá las APP abarcan un espectro de modelos dependiendo del nivel de la experiencia o el capital del sector privado. En un extremo, está la subcontratación como una alternativa para la prestación de servicios públicos. En el otro extremo, existen iniciativas que son administradas públicamente, pero dentro de un marco que permita la financiación privada, diseño,

construcción, operación y propiedad posiblemente temporal de un activo por el privado (Giraldo, 2013). La ilustración 4. Modelo de APP en Canadá permite identificar los niveles de responsabilidad y riesgo asumidos por cada sector respecto del modelo seleccionado.

**Ilustración 4. Modelo de APP en Canadá**




Fuente: The Canadian Council for Public-Private Partnership, 2022

## 2.3.3 Japón

Tomando como ejemplo el caso de Reino Unido en Japón en el año 1999 se promulgó la Ley de Promoción de Iniciativas de Financiamiento Privado –PFI, es desde entonces que se ha visto un crecimiento de los proyectos bajo APP en sectores como educación, salud, gobierno y recreación.

Los proyectos desarrollados en APP son de pequeña envergadura y se ha desarrollado principalmente en infraestructura social, bajo el modelo BOT (Build-Operate-Transfer) esquema de concesión de obra en donde un agente privado financia la construcción y puesta en marcha y obtiene a cambio el derecho a explotarla por un largo plazo, cobrando a los usuarios determinadas tarifas establecidas en el contrato de concesión, y devolviendo al término de ese período el bien a la plena propiedad y gestión del Estado. Este modelo japonés limita el grado de transferencia de riesgos y por lo tanto, significa que el alcance de los servicios del sector privado se limita a la construcción y financiación y no permite que involucre la prestación del servicio. Si bien, este enfoque, relativamente simple, ayuda a acelerar la entrega de los proyectos de infraestructura, disminuye el interés de los inversionistas y operadores, locales e internacionales, para realizar ofertas en los proyectos de APP en Japón (Hinojosa 2010).

## 2.3.4 España

Para la intervención en infraestructura y la prestación de servicios públicos España utiliza recursos de financiación privada; en cuanto a la legislación del país, se ha desarrollado un marco regulatorio en el cual se ha incentivado la participación del sector privado en la construcción y operación de carreteras, ferrocarriles, metros tranvías, puertos, aeropuertos, hospitales, centros educativos, juzgados, centros penitenciarios, energía y agua, entre otros.

España cuenta con gran participación en APP, esto acorde a lo reportado por el BID puede obedecer entre otros factores a:

La entrada de España en la Unión Europea, y concretamente, en la unión Económica y Monetaria

La progresiva transferencia a las Comunidades Autónomas (gobiernos regionales) de la competencia y capacidad de gasto público.

Un marco regulatorio que ha establecido reglas de juego claras y previsibles, o al menos estables y por tanto conocidas y probadas por los distintos actores.

Un sector privado, compuesto fundamentalmente por empresas constructoras y entidades financieras, con un enorme protagonismo en este mercado, tanto a nivel nacional como internacional (Giraldo, 2013).

## 2.3.5 México

Las primeras experiencias documentadas evidencian que a través de la entrega en concesión de 52 autopistas que implicaban 5,000 kms, el gobierno federal en el año 1989 inicio el proceso de modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema carretero nacional. En este país las APP fueron identificadas como Proyectos para Prestación de Servicios PPF, estos proyectos se plantearon los siguientes objetivos (Hinojosa 2010):

Servir como alternativa para contratar a largo plazo servicios de empresas privadas a fin de contar con los elementos necesarios para prestar los servicios y las funciones que tienen a su cargo las dependencias y entidades contratantes.

Aumentar la infraestructura básica y prestar servicios de mayor calidad, que de otro modo no podrían estar disponibles en el corto plazo.

Aprovechar la experiencia, la capacidad de innovación y los medios de financiamiento y desarrollo de infraestructura con que cuentan los sectores social y privado.

Permitir que las empresas privadas contratadas se encarguen de realizar en forma integral actividades de diseño, construcción, operación, mantenimiento y conservación de infraestructura pública a fin de lograr economías de escala y obtener mayor eficiencia.

Asignar los riesgos inherentes al proyecto a los sectores público y privado de la manera más eficiente y equilibrada a fin de que puedan ser mejor controlados o mitigados.

Evitar que las dependencias y entidades realicen actividades que, de acuerdo con el marco jurídico vigente, puedan ser desempeñadas por los sectores social y privado con igual o mayor calidad, mayor eficiencia y a un menor costo.

Incrementar la eficiencia y racionalidad del gasto público; y

Elevar la calidad de los servicios que proporciona el sector público y asegurar que sea óptima en el largo plazo.

En el ámbito federal, el esquema APP ha sido utilizado para desarrollar proyectos piloto en los sectores de transporte, salud y educación, y se están estructurando otros nuevos en los sectores de seguridad pública y oficinas de gobierno. En el ámbito estatal, el esquema ha sido utilizado principalmente para desarrollar oficinas públicas, carreteras, sistemas de transporte masivo y hospitales.

### 2.3.6 Chile

Resultado de la experiencia chilena en países como Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Senegal, Uruguay y Colombia se ha tomado como referencia el modelo chileno para de manera total o parcial aplicar en sus marcos legales.

Dado que el déficit existente de infraestructura del país no lograba ser atendido sólo con recursos del presupuesto público, en Chile a partir de los años 90 se dio el impulso hacia la

modernización de la infraestructura con capital privado. Es así como las APP surgen como alternativa para cubrir ese déficit, de esta manera fue convocado el sector privado para inversión y gestión de la infraestructura en contratación de largo plazo, estas alianzas recibieron el nombre de Sistema de Concesiones.

> En Chile, se llama proyecto de concesión a todo proyecto de asociación pública-privada, realizado en el marco de la ley de concesiones, independiente de su fuente de pago. Esta situación es diferente en otros países donde se llama proyecto de concesión sólo a aquellos proyectos cuya fuente de pago proviene totalmente de sus usuarios.

En el año 1996 fue aprobada la Ley de Concesiones reglamentando así las intervenciones que en este marco se dan en el país, esto ha permitido incrementar de forma significativa la inversión anual en infraestructura mediante contratos de concesión de Obra Pública con el sector privado nacional o internacional. En este país se han implementado concesiones en privatización (venta de activos), de concesión sanitaria (transferencia de derechos de explotación), concesión en los principales puertos, así como en procesos de construcción y rehabilitación de infraestructura ferroviaria y de los servicios de señalización, electrificación y comunicaciones de la operación.

### 2.3.7 Brasil

Brasil, la principal economía de América Latina, empezó a poner en marcha proyectos de concesión de infraestructura unos años más tarde que otros países de la región como Chile, México o Colombia. Sin embargo, desde 1995 tanto el Gobierno Federal como los gobiernos de los estados han puesto en marcha más de 13.000 km de carreteras en régimen de concesión (BID, 2009).

La aplicación de APP por parte de los estados ha sido algo mayor, y existen unidades de gestión de APP en cuatro estados: Bahía, Minas Gerais, Santa Catarina y Sao Paulo. Las carteras de proyectos de los estados prevén principalmente inversiones en infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y metro), infraestructura de saneamiento, prisiones y edificios oficiales. Entre estas iniciativas vale la pena la pena destacar el proyecto de explotación de la Línea 4del Metro de Sao Paulo, que supuso la primera APP lanzada en Brasil con una inversión prevista de USD 1.460 millones, de los cuales USD 1.060 millones son aportados por el estado de Sao Paulo y USD 400 millones son aportados por el sector privado.

### 2.3.8 Perú

Es a partir del año 1992 que se promociono la inversión privada, resultado del cambio de radical en la legislación correspondiente a la inversión extranjera, posteriormente y desde el año 1995 en el sector vial y eléctrico se realizaron los primeros esquemas de asociación público-privada. En el año 2008 se aprobó la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas; la ley tiene por objeto establecer los principios, procesos y atribuciones del sector público para la evaluación, implementación y operación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, con participación del sector privado, así como establecer el marco general aplicable a las iniciativas privadas (Hinojosa 2010).

Las APP se dividen en dos grupos: - Autosostenibles: son aquellas que no requieren inversión de recursos públicos, tienen una demanda minina o nula de garantías financieras por parte del Estado, - Cofinanciadas: requieren el aporte de recursos públicos o demandan garantías financieras o no financieras con probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos.

En Perú se tienen intervenciones con APP en sectores como transporte, comunicaciones, energía y minas.

## 2.4 Alianzas Público Privadas en Colombia

En Colombia la provisión de servicios públicos aún es insuficiente, sin embargo, se vienen adelantando esfuerzos para que todos los sectores sean beneficiados con las inversiones. Proveer nueva infraestructura al ritmo de las necesidades sigue siendo una tarea pendiente, sin embargo, el estado viene adelantando esfuerzos replanteándose los modelos usuales mediante la utilización de mecanismos más eficientes como la inversión privada. La participación de recursos privados se ha ampliado en sectores tradicionales (transporte, TIC, Minas y Energía, y Agua y Saneamiento básico), representando un porcentaje importante, en todo caso esos esfuerzos se deben expandir a otros sectores como Salud, Educación y Cárceles. Las ventajas que tiene las APP son:

- No se paga si el servicio no es bueno: Las APP facilitan la provisión y mantenimiento de infraestructura, dentro de unos parámetros de disponibilidad y calidad.

- No se invierte en proyectos inmaduros: Adecuada estructuración de proyectos en cuanto a estudios, análisis de riesgos, evaluación socioeconómica y justificación de la modalidad de contratación
- Cumplimiento de plazo de construcción: No hay anticipos. El pago se realiza de acuerdo con el cumplimiento y disponibilidad del servicio.
- Precios realistas: Se limitan las adiciones en recursos al 20% del valor del contrato (CAPEX y OPEX).

Acorde al informe Asociaciones Público Privadas (APP) en Infraestructura desarrollado por el DNP, la inversión total pública y privada en infraestructura en los últimos 25 años (1993-2018), se estima en $962 billones (pesos de 2018), de los cuales $501 billones corresponden a inversión privada (DNP, 2022).

En particular, acorde a la ilustración 5. Inversión pública vs Inversión privada, en el periodo comprendido entre los años 2008 a 2018, la inversión pública ha crecido a una tasa de crecimiento promedio anual del 4,9% y la inversión privada del 5,8% (DNP, 2022).

**Ilustración 5. Inversión pública vs Inversión privada en Infraestructura**



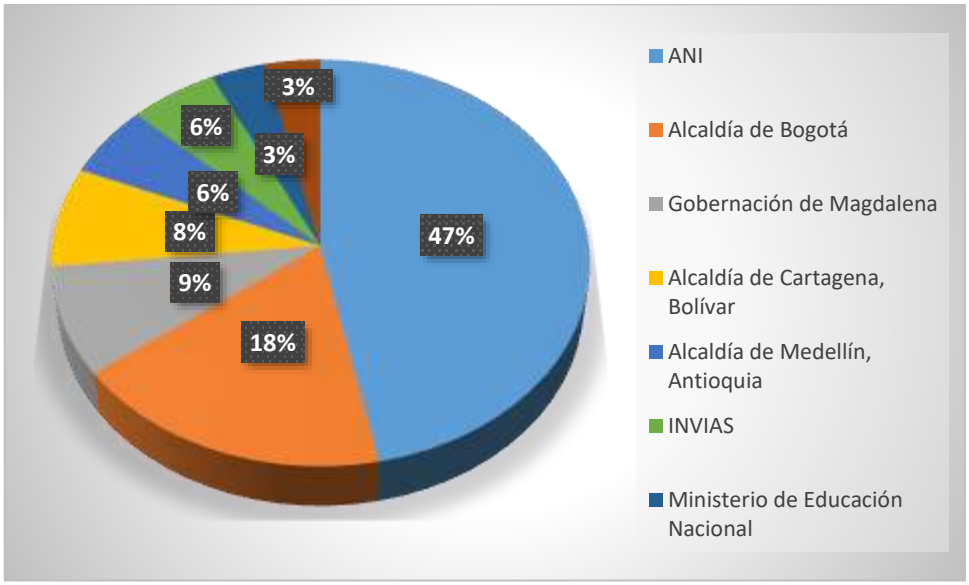

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2022.

Las métricas internacionales evidencian que Colombia cuenta con escenarios positivos para el desarrollo de APP, según el ranking desarrollado por el Banco Mundial en 2019, Colombia ocupa el 2º lugar a nivel mundial para el desarrollo de proyectos bajo el esquema de APP, después de un empate del primer lugar entre Reino Unido y Australia. El país ocupa el 2º puesto por su

capacidad para desarrollar APP según el Infrascope 2019 (Chile ocupa 1° lugar), superando al promedio de los países de la región (LAC) en todas las categorías de medición. Esto, en parte gracias a la expedición de la Ley 1508 de 2012 (DNP, 2022).

Son las entidades de orden nacional y regional las que pueden vincularse con APP, para la vigencia 2022 en la ilustración 6. Participación de las APP por entidad pública competente, se visualiza la participación de las entidades a nivel país; la mayor participación la realiza la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, seguida de la Alcaldía de Bogotá.

**Ilustración 6. Participación de las APP por entidad pública competente**




Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2022.

Planes de Desarrollo Territoriales

Según el Departamento Nacional de Planeación, *el plan de desarrollo es el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno; en este se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo, los cuales no sólo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley* (DNP, 2013).

En términos deseables es un ejercicio prospectivo en el cual se sueña con un territorio mejor, un plan de gobierno para garantizar los derechos de los ciudadanos y velar por el cumplimiento de las políticas concertadas a favor del bienestar, el desarrollo y la calidad de vida, siendo así un ejercicio político y práctico en donde se diseñan instrumentos viables que respondan

al reto de afrontar los desafíos y retos de la nación y que son valiosos para la promoción, desarrollo, sostenibilidad y continuidad de los programas, proyectos, metas y obras que el estado nacional ejecuta en el periodo de gobierno.

Es importante señalar los siguientes enfoques que el Estado tiene presentes al momento de planificar:

*El enfoque poblacional y ciclo vital.* El ser humano se constituye en objeto y sujeto de las acciones del desarrollo y, por consiguiente, en eje central de los procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones públicas. Este enfoque permite dar tratamiento especial a las variables relacionadas con el desarrollo humano sostenible: las fases de nacimiento, crecimiento, desarrollo y reproducción del ser humano; los grupos de población en condiciones de vulnerabilidad niños, niñas, adolescentes, adolescentes gestantes, adultos mayores, personas en condición pobreza y/o de desplaza- miento, grupos étnicos, entre otros; los diferentes momentos del ciclo vital de los individuos y de la familia, y aquellas orientadas a eliminar toda forma de exclusión, a través del reconocimiento de la diversidad étnica, la promoción, la concertación y la participación de los diferentes grupos poblacionales en la planificación.

*El enfoque de garantía de derechos.* Gestionar lo público desde un enfoque de garantía de derechos es partir del reconocimiento de la persona como titular de derechos, como centro del proceso de desarrollo, que integra los estándares y principios de los derechos humanos, universalidad, exigibilidad, integralidad y participación, y está dirigido operacionalmente a desarrollar las capacidades de los ciudadanas y ciudadanos, para que, conociéndolos cuenten con las condiciones para ejercerlos. Mediante este enfoque se busca implementar la normativa, teniendo en cuenta el ciclo de vida, la garantía y el restablecimiento de derechos.

*El enfoque de género.* El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan.

*El enfoque territorial.* La planificación, bajo este enfoque, es un proceso integral que articula diferentes políticas públicas - socioculturales, económicas, ambientales, políticas e institucionales para alcanzar territorios sostenibles, competitivos, equitativos y gobernables. En tal sentido, el patrón de desarrollo se expresa en las formas como se utilizan los factores del territorio para producir, crecer y crear oportunidades de bienestar

poblacional. En otras palabras, este enfoque refleja la manera como los agentes económicos, sociales y gubernamentales logran moldear los elementos geográficos y naturales, agregándoles valor y transformándolos en bienes y servicios públicos y privados. Identificar los esfuerzos e iniciativas realizados desde el Ministerio de Educación Nacional, para la consolidación de alianzas público privadas enfocadas en el mejoramiento de la infraestructura de las Bibliotecas Escolares, a partir de análisis documental.

Caracterizar las metodologías de formulación y evaluación de proyectos, evaluar su aplicabilidad en las APP y su marco regulatorio, nacional y sectorial, como soporte para la gestión y la toma de decisiones de inversión.

Estructurar una ruta metodológica, a partir de las metodologías aplicables, que permita el fortalecimiento de la etapa de pre inversión de APP orientadas al mejoramiento de la infraestructura educativa - Bibliotecas Escolares.

Verificar y validar la metodología propuesta para que los actores interesados cuenten con información relevante sobre su aplicación.

## 2.5 Iniciativas del Ministerio de Educación Nacional

Es el Ministerio de Educación Nacional - MEN la entidad encargada de diseñar y formular la política pública para el sector educativo en el país, está política educativa se fundamenta conforme a los principios constitucionales que definen a la educación como un derecho esencial, fundamental e inherente a la dignidad del ser humano. En el desarrollo de su gestión el MEN, propone y despliega iniciativas que buscan el mejoramiento de la calidad de la educación, una mayor cobertura y la garantía de acceso de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos a los diferentes niveles de escolaridad, con ello no se trata de un acceso a la educación sino además se involucra la preservación de la cultura y política, la convivencia democrática y la integración social, en buena parte gracias a que a través de la educación los sujetos empiezan a definirse a sí mismo y cumplir las funciones sociales. Dentro de este marco hay que decir que el Ministerio de Educación también es la máxima autoridad de gobernabilidad frente a la regulación, mejoramiento y cualificación de las instituciones educativas modelando así los procesos administrativos y de concesiones económicas.

Fue durante el año 2014, con el liderazgo de la oficina de Cooperación y Asuntos Internacionales, que al interior del MEN se desarrolló el modelo de Alianzas Público Privadas. Este modelo de Alianzas Público Privadas desde el año 2014 ha potenciado su rango de acción, implementando estrategias mediante el mejoramiento de las construcciones escolares, el mantenimiento de las plantas físicas y la ampliación de las Bibliotecas Escolares, buscando una mejor y mayor articulación entre las zonas rurales y las ciudades, sobre todo si se tiene presente que la Ola Invernal de los últimos años ha causado daños a nivel físico en las diferentes regiones y municipios del país y, además, ha dejado en evidencia la necesidad de mejorar y reforzar integral y funcionalmente la infraestructura física.

El MEN avanzó en la estructuración de proyectos específicos de infraestructura educativa en Medellín, Barranquilla, Cartagena y Antioquia para que los mismos fueran diseñados, construidos, dotados, operados y mantenidos por un inversionista privado. El MEN suscribió convenios interadministrativos con dos de las cuatro entidades territoriales (Convenio Interadministrativo No. 1366 de 2017 suscrito con Medellín y el Convenio Interadministrativo No. 1365 de 2017 suscrito con Barranquilla) para aunar esfuerzos para la ejecución de los proyectos de infraestructura educativa mediante el esquema APP donde el MEN actuaría como entidad concedente y la entidad territorial participaría con recursos propios en la cofinanciación del proyecto. Dentro del diseño de transacción estructurado, el privado tendría la obligación de diseñar, construir, reconstruir, mejorar, ampliar, financiar, operar y mantener de la infraestructura educativa y la prestación de unos servicios no pedagógicos determinados en el contrato.

### 2.5.1 Atención a la emergencia en el sector educativo causada por Ola Invernal

La emergencia del sector educativo causada por la Ola Invernal afectó la prestación del servicio educativo en los treinta y dos (32) departamentos y más de 4.300 sedes educativas oficiales, las dotaciones que hicieron personas naturales o jurídicas no han sido suficientes para subsanar el déficit de equipamiento educativo y de infraestructura y atender los requerimientos de diseño estructural para prevenir situaciones de emergencia y riesgo frente a catástrofes naturales. Hay que resaltar que, de acuerdo con el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión educativa, esté tipo de alianzas tiene como sustento crear condiciones favorables para el desarrollo y la

calidad de los procesos educativos y así garantizar de una parte, una mejor formación intelectual, física y ética, y por otra, busca generar dinámicas sociales que contribuyan a la reducción de la pobreza invirtiendo desde el sector educación.

Dentro de las alianzas desarrolladas por el MEN para afrontar la emergencia causada por la Ola Invernal, se retoma la experiencia exitosa de las fundaciones Telefónica, Argos y Empresarios por la Educación, como aliados estratégicos, invitados por el Ministerio a unirse para brindar atención al sector educativo afectado por la emergencia. Estas fundaciones constituyen un referente importante en la articulación y alianzas público-privadas que se dan a partir de la metodología de Mesa Territorial de Alianzas Público Privadas (MAPPA) impulsada por la Andi (2012), la cual consiste en la articulación voluntaria entre el sector público y el privado para contribuir a la superación de la pobreza y el logro de la equidad. La Fundación Telefónica, potenciando el desarrollo y uso de las TIC, la Fundación Argos encargada de la infraestructura de las sedes educativas y Empresarios por la Educación con los programas de calidad educativa (MEN, 2020).

## 2.5.2 Plan Nacional de Lectura y Escritura

Mediante el documento CONPES 4068, el Estado consolida las políticas nacionales de lectura, escritura, oralidad y Bibliotecas Escolares. Esta política de orden gubernamental tiene como objetivo principal promover el desarrollo de capacidades en lectura; escritura; y, oralidad, que contribuyan a la formación integral de las niñas; niños; adolescentes; jóvenes, y de la comunidad educativa en general, para garantizar el acceso pleno al conocimiento y los valores de la cultura, durante toda la trayectoria educativa y el curso de vida. Para ello, se proponen políticas de acción clasificadas en cuatro frentes por intervenir:

> (i) el fomento del desarrollo de las Bibliotecas Escolares en las instituciones educativas oficiales del país; (ii) la generación de condiciones para el desarrollo de capacidades de los educadores, bibliotecarios y mediadores para favorecer el acceso y la apropiación de la cultura oral y escrita; (iii) la promoción de múltiples prácticas de lectura; escritura; y, oralidad para niñas, niños, adolescentes, jóvenes y comunidad educativa en general; y (iv) la creación de condiciones para la gestión del conocimiento alrededor de la cultura oral y escrita (Conpes, 4068).

En concordancia con el objetivo de disminuir las bajas competencias comunicativas en lectura, oralidad y escritura en los diferentes grados educativos, se traza una serie de proyectos metodológicos gubernamentales, planes de acción, recursos y estrategias que deberían implementarse en el país. Así el documento Conpes 4068 hace un análisis de los antecedentes a dicha política, a partir de la reflexión sobre Bibliotecas Escolares, planes de lectura y los recursos que se invierten para la promoción de los hábitos de lectura y escritura. Las acciones empiezan desde la década de los sesenta mediante el decreto 3154 de 1968, donde la creación del instituto colombiano de cultura designa la responsabilidad de las Bibliotecas Escolares a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, que luego pasaría a pertenecer al ministerio de cultura. Las acciones que tuvieron origen allí han venido desenvolviéndose de diversas formas hasta el presente. No obstante, tras el paso de los años todas tienen como base la identificación, construcción y adecuación de infraestructura y bibliotecas, promocionando las actividades que se hacen en las bibliotecas y asegurando parte del patrimonio para la inversión en dotación de bienes y servicios, incluyendo un seguimiento comprensivo de fortalecimiento y evaluación.

El documento Conpes 3222 es el antecedente de normatividad política al documento Conpes 4068, en el primero se regulan las acciones a seguir dentro de una serie de Lineamientos del plan nacional de lectura y bibliotecas, siendo el objetivo central el mejoramiento de los niveles de lectura en Colombia, allí quedó trazado y definida la importancia de invertir en infraestructura, equipos y colecciones. Las bibliotecas públicas y escolares deberían garantizar con los recursos adecuados para este tipo de labores, incluyendo la ampliación de las dotaciones bibliográficas a fines de democratizar el acceso a libros y espacios para leer. En este sentido desde las Bibliotecas Escolares se abrió un horizonte para el ejercicio pedagógico y un espacio primordial para cualquier institución educativa, las bibliotecas tendrían que tener una mayor cobertura de sus servicios y el estado se interesaría por financiar la implementación de proyectos bibliotecarios, promoviendo las alianzas a nivel nacional y local entre las redes de bibliotecas oficiales de los diferentes municipios y regiones. Para el año 2020 el MEN puso en marcha el proyecto de Biblioteca digital, disminuyendo la brecha de acceso en contenidos y ofreciendo a través de las plataformas de internet el acceso a material bibliográfico de alta calidad para niñas, niños, jóvenes y la comunidad educativa en general, aunque actualmente siguen abiertos algunos de estos contenidos, esta estrategia, adoptada en tiempos de la pandemia Covid19, no estaba enmarcada en una proyección a largo plazo y la cobertura estimada no tuvo el rango de alcance en la totalidad del país.

Como resultado específico, para las Bibliotecas Escolares, el documento Conpes 4068 ha posibilitado fundamentar la importancia que tiene la construcción de una infraestructura en condiciones deseables para los procesos de lectura y escritura, ya que intervenir de forma integral en la adecuación de la biblioteca es un modo de prepararse a las nuevas formas de comunicación y aprehensión de la realidad. Sin duda el cambio de los paradigmas educativos tradicionales conlleva a modificar las estrategias didácticas y los modelos pedagógicos a fin de garantizar mejores resultados en los procesos de aprendizaje y enseñanza. El documento describe el papel de las mediaciones tecnológicas y recursos web aplicados con fines educativos, constituyen un potente recurso para construir el conocimiento y articular redes sociales que transforman los procesos de relación, comunicación e interacción con culturas, modos de ser y personas de distintos lugares o apartadas a los centros de las regiones. La biblioteca es un puente entre comunidades y por tanto es el deber del estado promover acciones de modernización técnica y política destinando no solo mejores ingresos y de inversión, sino favoreciendo la consolidación y gestión de las APP en infraestructuras de Bibliotecas Escolares.

Es un reto nacional, como se puede apreciar a lo largo de todo el documento, transformar a positivo o revertir las condiciones actuales que reinciden en constatar que los espacios dedicados a la operación de las Bibliotecas Escolares no cuentan con estándares mínimos de calidad, no cuentan con suficientes colecciones bibliográficas actualizadas, la baja disponibilidad de apropiación de las TIC y medios tecnológicos (software y hardware), baja cobertura y conectividad, y la falta de interés por parte de las familias en participar de los procesos que promuevan las competencias comunicativas. Esto redunda en la difícil situación de que los estudiantes no identifican ni comprenden adecuadamente los textos, no tienen capacidades orales y de lengua escrita, no poseen hábitos de cultura lectora, y no entienden la mayoría de la información que los maestros o la sociedad enseñan. Esto implica un retroceso significativo a todo nivel que tiene consecuencias directas para la pobreza, la inequidad y el afianzamiento del desarrollo de los estudiantes, de allí que los datos y el análisis minucioso del documento Conpes 4068 busque consolidar una cultura de lectura, escritura y oralidad y garantizar el acceso pleno al conocimiento y los valores del ser humano a través de la promoción a nivel territorial de la inversión en infraestructuras de las Bibliotecas Escolares con criterios de accesibilidad, diversidad y pertinencia, y políticas orientadas al fortalecimiento del lenguaje.

Pese a lo anterior, subyace a las políticas educativas del gobierno la necesidad de fijar un parámetro regulador para las acciones didácticas y pedagógicas de los procesos de enseñanza

aprendizaje de la escolarización formal. De ese modo, el Plan Nacional de Lectura y Escritura - PNLE, ha sido diseñado para fortalecer las competencias de lectura, escritura y oralidad de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes, los educandos tienen nuevas formas de acceso a los conocimientos y, con la expansión durante la última década de las tics, las herramientas pedagógicas deben tener otro tipo de orientación epistemológica, deben ser dinámicas y estar sujetas a las realidades de los estudiantes, en el plano de su contexto familiar, social y educativo. Así la biblioteca escolar es una ventana sin fronteras, en donde el estudiante cuestiona la información en pro de deseo por descubrir el mundo que lo rodea, es un espacio abierto y flexible, interactivo y de estrechas relaciones globales, es un espacio de goce que merece una infraestructura adecuada para el aprendizaje.

En los objetivos específicos del PNLE sobre el tema de fortalecimiento de la escuela y la biblioteca escolar, está señalado lo siguiente:

- Promover la disponibilidad y el acceso a libros, y otros materiales de lectura y escritura, en espacios y tiempos escolares.
- Formar a docentes y otros mediadores en el uso y la apropiación de los materiales que conforman las colecciones entregadas a través del PNLE.
- Acompañar a las secretarías de educación certificadas para que desde su autonomía promuevan y posicionen acciones con miras a fortalecer la lectura y la escritura en el territorio.
- Vincular desde la escuela a la familia como agente fundamental dentro del proceso lector y escritor de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Movilizar a la sociedad para fomentar una opinión pública favorable alrededor de la importancia de la lectura y la escritura (MEN, 2019).

De allí se puede interpretar que las Bibliotecas Escolares son una responsabilidad no sólo del centro educativo sino de la familia, los estudiantes y los mediadores de los procesos de enseñanza y aprendizaje, es un proceso social que hace puentes humanos a favor del conocimiento y su eficacia en la vida cotidiana, la biblioteca escolar crea horizontes de interacción y forma lectores, ciudadanos y en última instancia escritores. Resalta el hecho que el gobierno otorga autonomía a las secretarías de educación, siempre que éstas promuevan y posicione acciones con miras a fortalecer la lectura y la escritura en el territorio, de manera que la gestión

de las alianzas público privadas para inversión en infraestructura de Bibliotecas Escolares cuentan con el aval correspondiente para fortalecer y enriquecer el sentido de la educación en el país, impulsando nuevas dinámicas y haciendo semilleros de estudiantes lectores que se conviertan en ciudadanos críticos, productivos y comprometidos con el cuidado del planeta y el país, es conveniente citar el artículo 43 de la Constitución Política de Colombia puesto que allí está legislado que "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás". Tanto así que el derecho de contar con una biblioteca escolar subyace al proyecto educativo de una formación integral y de calidad en la cual priman los derechos de los niños. Y, en una forma ideal, el capital financiero del gobierno y las APP debería predominar frente a otro tipo de proyectos de inversión.

Desde esta óptica el PNLE ha implementado convenios de cooperación en los cuales firmas de orden público y privado han apalancado el desarrollo de los programas y proyectos ejecutados, sin embargo, estos aportes se han vinculado a través de convenios de cooperación y en su mayoría corresponden a procesos de formación puntuales, o a entregas de colecciones de libros o al acceso de materiales y creación de plataformas virtuales por medio de contenidos digitales, de manera que muchas de estas acciones no trascienden a un verdadero cambio didáctico o pedagógico significativo, y no tienen una solución a los notables problemas de infraestructura física y técnica de las bibliotecas. No obstante, estas alianzas requieren fortalecerse o reconstruirse mediante la vinculación de nuevos aliados a través de la figura de APP los cuales han presentado ya resultados en el mejoramiento de infraestructura educativa para el desarrollo de la Jornada Única.

## 2.5.3 Diagnostico Nacional de Bibliotecas Escolares

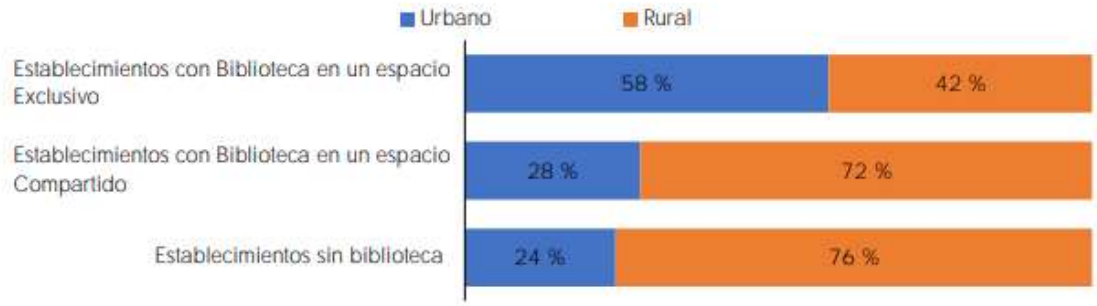
Con el objetivo de identificar una línea base clara para la intervención en las Bibliotecas Escolares, en el año 2019 y 2020 el Ministerio de Educación Nacional con el acompañamiento del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc), desarrollaron el Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares DNBE, este diagnóstico presento los siguientes resultados:

> De las 7.000 instituciones educativas que participaron en la muestra, el 25 % no contaban con una biblioteca escolar. Esto resulta inconveniente en la medida en que la Norma

Técnica Colombiana (NTC) 4595 de planeamiento y diseño de instalaciones y ambientes escolares establece que los espacios de biblioteca escolar son obligatorios.

Del total de establecimientos educativos con biblioteca solo el 62 % posee un espacio exclusivo para su operación, mientras que en el 38 % restante, situado mayoritariamente en áreas rurales, se comparte con otros espacios. En la zona rural es en donde existe más limitación de espacios, esto se identifica en la ilustración 7. Bibliotecas Escolares por ubicación de zona donde se estima la disponibilidad de espacio y su característica.

**Ilustración 7. Bibliotecas Escolares por ubicación de zona**

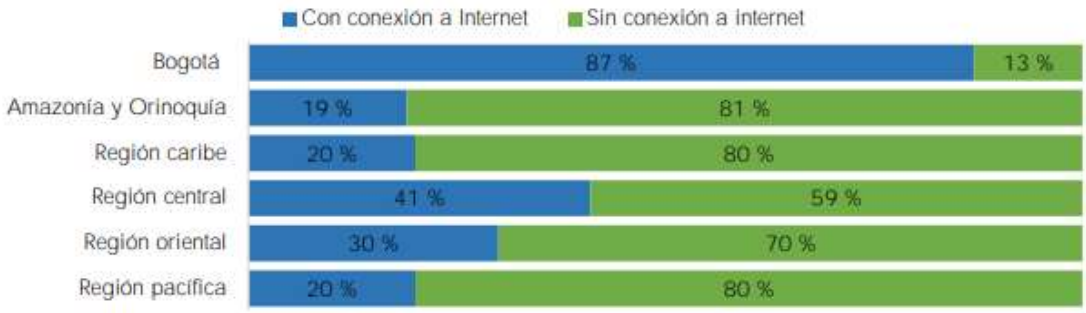



Fuente: CONPES 4068

El 20 % de establecimientos educativos diagnosticados no poseía ninguna colección de libros. Por otro lado, el diagnóstico también encontró que del total de establecimientos educativos que cuenta con colecciones, un 78 % cuenta con menos de 1.000 libros disponibles (menos de 50 en las zonas rurales), mientras que un 35 % manifiesta que sus colecciones no se actualizan nunca.

Excluyendo a Bogotá, acorde a la ilustración 8. Bibliotecas Escolares con y sin internet por regiones, solo el 31 % de los espacios destinados a usarse como biblioteca escolar cuenta con conexión a internet, que además tiende a ser en su mayoría lenta e inestable. Esta problemática se manifiesta especialmente en las zonas rurales del país, en donde se concentra el 65 % de las instituciones desconectadas.

**Ilustración 8. Bibliotecas Escolares con y sin internet por regiones**



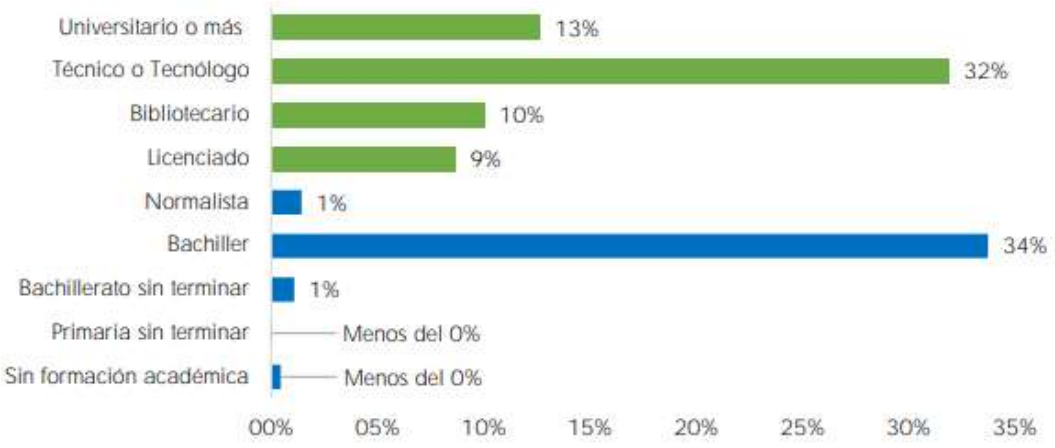

Fuente: CONPES 4068

La Biblioteca Digital alcanzó un total de 50.428 usuarios de 1.011 municipios con acceso a 5.000 contenidos de literatura universal para jóvenes y adultos y 350 de literatura infantil; no obstante, menos del 50 % de los establecimientos educativos del país hace uso de este servicio para el préstamo de material bibliográfico.

De acuerdo con la ilustración 9. Máximo nivel académico alcanzado por la persona encargada de la Biblioteca, el 36 % de las personas dedicadas a la supervisión de Bibliotecas Escolares no cuenta con algún título profesional[1]. Al respecto, la IFLA (2015) plantea que si bien las cualificaciones de los bibliotecarios pueden variar dependiendo del contexto, el recurso humano encargado de Bibliotecas Escolares debería contar con el mismo nivel de preparación que los docentes dada la responsabilidad que supone coordinar un espacio destinado al aprendizaje, lectura, investigación, y la generación de conocimiento, lo que no implica necesariamente que no puedan existir bibliotecarios con entrenamiento en otras áreas asociadas a la biblioteca (IFLA, 2015).

[1] Entiéndase por título profesional todo aquel que se obtiene una vez se haya culminado satisfactoriamente un programa de educación superior. Esto incluye los programas técnico-profesionales, tecnólogos y universitarios.

**Ilustración 9. Máximo nivel académico alcanzado por la persona encargada de la Biblioteca**




Fuente: CONPES 4068

## 2.5.4 Alianzas para Bibliotecas Escolares

Cabe destacar que, en la fase de búsqueda de información respecto de las Alianzas Público Privadas enfocadas en el fortalecimiento de las Bibliotecas Escolares del país, fueron identificadas alianzas que cobijan la intervención total de las instituciones educativas y no en específico a las Bibliotecas Escolares, esto permite afirmar aún más la importancia del objeto de esta investigación, en tanto se puedan materializar alianzas en pro del mejoramiento de la infraestructura física, humana y tecnológica de las Bibliotecas Escolares. A continuación, se hace relacionan los ejemplos de alianzas que contribuyen al mejoramiento de las Bibliotecas Escolares, como en el caso de la Alianza con RCN radio y televisión y el BBVA estas alianzas ya no se encuentran vigentes.

### Colegios 10

El concepto de Colegios 10 de Jornada Única nace de la mano con el Plan Nacional de Infraestructura Educativa PNIE, este plan busca reducir el déficit actual de aulas escolares mediante la construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural, y define los mecanismos para el financiamiento, contratación y ejecución de los proyectos (CONPES 3831, 2015).

Son los Colegios 10 la instrumentalización para la puesta en marcha de la Jornada única, estos colegios disponen de soluciones eficientes que respondan a los requerimientos educativos según las nuevas dinámicas pedagógicas y nuevas tecnologías para contribuir y garantizar el desarrollo pedagógico y de aprendizaje. Estos colegios deben cumplir como mínimo con aulas modernas, laboratorios de ciencias, aulas especializadas para TIC, innovación y multimedia, biblioteca escolar, baños adecuados y suficientes, comedor y cocina, sala de profesores, áreas administrativas, canchas deportivas y conectividad (MEN, 2015).

Es en el Conpes 3831 en el documento institucional que establece la *Declaración de importancia estratégica del plan nacional de infraestructura educativa para la implementación de la jornada única escolar,* y permite incluir como agentes aliados a otros aportantes como organizaciones, fundaciones o entidades nacionales e internacionales que, previo convenio suscrito con el Ministerio de Educación Nacional, podrán actuar como aportantes de recursos en dinero, especie o en otras formas de cooperación. Y son las APP la herramienta que permite consolidar estos aportes.

Ejemplo de estas alianzas contamos con los proyectos de trece colegios en Medellín y Ocho instituciones educativas en Barranquilla, son intervenciones cofinanciadas con la Nación y tienen lugar dado el déficit de aulas, tanto en la ciudad de Medellín -de 3.618 aulas-, como en la ciudad de Barranquilla -con un déficit de 1.749-. El proyecto consiste en trece instituciones educativas para la ciudad de Medellín con la disposición de 292 aulas, lo que beneficia a 11280 estudiantes; en el caso de Barranquilla, se trata de ocho instituciones educativas con la disposición de 272 aulas, que benefician a 10240 estudiantes. La alianza con el socio privado está proyectada a 20 años y sus obligaciones como socio privado son: diseñar, financiar, construir, dotar las instalaciones de mobiliario y dispositivos tecnológicos. Una vez construida, se suma la obligación de mantenimiento interno y externo y reposición del mobiliario; adicionalmente, el socio privado brindaría soporte tecnológico, pero solo por cuatro años (Lopez, 2021).

## Concurso Nacional de Escritura

El Concurso Nacional de Escritura "Colombia, territorio de historias" es una iniciativa organizada por el Ministerio de Educación Nacional y el CERLALC, con la que se busca promover la creación literaria en estudiantes, padres de familia, docentes y administrativos docentes de colegios e instituciones de educación superior públicas y privadas de todo el país.

El Concurso constituye un esfuerzo por estimular la creatividad y la fuerza persuasiva de los colombianos, alrededor del cual se han congregado el Ministerio de Educación y el CERLALC, en una alianza que busca fortalecer y potenciar las competencias comunicativas y ciudadanas de los habitantes del territorio nacional.

El Concurso Nacional de Escritura "*Colombia, territorio de historias*" busca apoyar y promover procesos de escritura que favorezcan la expresión creativa y la construcción de conocimiento en los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, docentes y comunidad educativa del país. Esto en el convencimiento de que la escritura es una herramienta que contribuye a desarrollar una voz propia y a expresar la subjetividad, prepara a las personas para intercambiar ideas, comprender, construir y reflexionar el mundo que les rodea y ejercer la ciudadanía.

## Concurso Nacional de Cuento RCN – Ministerio de Educación Nacional

Desde el año 2007 y hasta el 2017 el Ministerio de Educación Nacional en alianza con RCN radio y televisión, desarrollaron el Concurso Nacional de Cuento, esta estrategia nació con el objetivo de rendir un homenaje a Gabriel García Márquez y con la intención que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país desarrollaran su talento y fortalecieran las competencias comunicativas.

Esta estrategia permitía que el sector privado a través del medio de comunicación aportará recursos para el desarrollo del Concurso, es así como RCN radio y televisión era encargado de desarrollar la estrategia comunicativa para que en todo el país se diera a conocer la apertura, condiciones e información requerida para la participación, seguimiento y premiación.

El concurso incluía también el desarrollo de talleres y laboratorios de escritura creativa, como parte de la premiación, los ganadores participaban activamente del Hay Festival anual y se realizaba la publicación de las historias ganadoras en la edición anual del libro Colombia Cuenta (financiada la edición e impresión por parte de la Fundación SM), como resultado de la implementación y desarrollo se logró llegar a los 32 departamentos del país.

El Concurso Nacional de Cuento en sus 11 años de historia recibo más de 350.706 creaciones, fueron premiados 321 talentosos estudiantes y se distribuyó de manera gratuita más

de 98 mil ejemplares de "Colombia cuenta", la publicación que reunía los mejores textos de cada versión. En todo el país 40.000 estudiantes y docentes participaron en "Laboratorios de escritura", espacios en los cuales se fortalecía la producción textual

## BBVA Plan Lector

Desde el año 2011 y hasta el año 2019 BBVA en alianza con el Ministerio de Educación Nacional en el marco del Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento” se implementó una campaña para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país incorporen la lectura a sus hábitos diarios, este objetivo se cumplía a través de la dotación de colecciones de libros y materiales que en comité técnico con Fundalectura y el Ministerio eran cuidadosamente seleccionados.

Esta dotación incluía libros de referencia, atlas temáticos, diccionarios multilingües, enciclopédicos y temáticos. También contiene varias colecciones de literatura en siete géneros (álbum, historieta, cuento, novela, teatro, poesía, mito y leyenda).

A través de esta alianza fueron recaudados cerca de 7.000 millones de pesos, que permitieron adquirir 380.000 libros que integran colecciones Semilla, conformadas por 60 títulos, se entregaron 6.900 colecciones de Secretos para contar, integrada por nueve títulos cada una, además de 2.000 bibliotecas de 100 títulos y 10 megabibliotecas de 3.600 libros dirigidas a los colegios de todo el país.

De acuerdo a lo anterior y con el objetivo de realizar un análisis comparativo, a continuación, en la tabla 1, se detallan algunas características de cada una de las iniciativas orientadas al fortalecimiento de las Bibliotecas Escolares.

**Tabla 1. Análisis comparativo Alianzas en Bibliotecas Escolares**

| Iniciativa | Fuente de los recursos | Se suscribió APP | Alcance de los proyectos | Ventajas | Desventajas |
|---|---|---|---|---|---|
| **Colegios 10** | Públicos y Privados | Si. Convenio Interadministrativo No. 1366 de 2017 suscrito con Medellín y el Convenio Interadministrativo No. 1365 de 2017 suscrito con Barranquilla | Construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de espacios educativos tanto a nivel urbano como rural. 13 Instituciones Educativas en Medellín, 292 | Disponer de soluciones eficientes que respondan a los requerimientos educativos según las nuevas dinámicas pedagógicas y nuevas | Tiempos de ejecución, se evidencian demoras en los tiempos de inicio de las intervenciones |

| Iniciativa | Fuente de los recursos | Se suscribió APP | Alcance de los proyectos | Ventajas | Desventajas |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | aulas.<br>8 Instituciones Educativas en Barranquilla, 272 aulas. | tecnologías para contribuir y garantizar el desarrollo pedagógico y de aprendizaje | |
| **Concurso Nacional de Escritura** | Públicos y Privados | Convenio de Cooperación Internacional | Promover la creación literaria en estudiantes, padres de familia, docentes y administrativos docentes de colegios e instituciones de educación superior públicas y privadas de todo el país | Fortalece y potencia las competencias comunicativas y ciudadanas de los habitantes del territorio nacional | No hay intervención directa en las Bibliotecas Escolares |
| **Concurso Nacional de Cuento RCN – Ministerio de Educación Nacional** | Públicos y Privados | Convenio Interadministrativo | Se recibieron 350.706 creaciones, premiados 321 talentosos estudiantes, distribución de 98 mil ejemplares de "Colombia cuenta" y 40.000 estudiantes y docentes participaron en talleres y laboratorios de escritura creativa | Niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país desarrollaron su talento y fortalecieran las competencias comunicativas. | No hay intervención directa en las Bibliotecas Escolares |
| **BBVA Plan Lector** | Públicos y Privados | Convenio Interadministrativo | 380.000 libros que integran colecciones Semilla, conformadas por 60 títulos.<br>6.900 colecciones de Secretos para contar, integrada por nueve títulos cada una.<br>2.000 bibliotecas de 100 títulos y 10 megabibliotecas de 3.600 libros | Se permitió el acceso a colecciones de libros de referencia, atlas temáticos, diccionarios multilingües, enciclopédicos y temáticos. | La concertación para la selección de beneficiarios hizo que las dotaciones llegaran en tiempos posteriores a los inicialmente programados |

Fuente: Elaboración propia

Como resultado de esta indagación y acorde a los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, las Bibliotecas Escolares deben contar con la financiación que les permita disponer de infraestructura, recurso humano, materiales y tecnologías adecuadas. Es necesario gestionar y planear la financiación para el mejoramiento integral de las Bibliotecas Escolares, ya sea desde la Secretaría de Educación, desde el mismo establecimiento educativo o en alianzas con otros actores.

## 2.6 Régimen jurídico

A continuación, se aborda la revisión del régimen jurídico aplicable a la APP, complementando el normograma incluido en el informe *Asociaciones Público Privadas APP`S en Bogotá en los Sectores Sociales* desarrollado por la Contraloría de Bogotá, este incluye las modificaciones y reglamentaciones del sistema de contratación de Colombia bajo la modalidad de APPs.

**Tabla 2. Normograma del Sistema de Asociación Público Privada APP de Colombia**

| DESCRIPCIÓN | | TÍTULO DE LA NORMA |
|---|---|---|
| Ley 1508 de 2012 | Define los conceptos y lineamientos de los proyectos de inversión con iniciativa pública y privada, los montos de la inversión y la estructura de cada proyecto. | Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones. |
| Decreto 1467 de 2012 | Establece los procedimientos para la contratación a través del sistema de APPs. | Decreto Reglamentario de la Ley 1508 de 2012 |
| Resolución 3656 de 2012 | Adopta la metodología del comparador público privado. | Por el cual se establecen parámetros para la evaluación del mecanismos de APPs, como una modalidad de ejecución de proyectos de qué trata la Ley 1508 de 2012 el Decreto 1467 de 2012. |
| Decreto 1610 de 2013 | Límites para fijar vigencias futuras. | Reglamenta el artículo 26 de la Ley 1508 de 2012. |
| Ley 1682 de 2013 | Artículo 65 registro en el SECOP de APP de infraestructura de transporte. | Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias |
| Decreto 100 de 2013 | Conformación listas de precalificados | Por el cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012. |
| Decreto 1510 de 2013 | Artículo 112 Garantías Independientes en cada Unidad Funcional de APP. | Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública. |
| Documento Conpes 3760 de 2013 | Proyectos viales bajo el esquema de asociaciones público privadas: cuarta generación de concesiones viales. | Este documento presenta los lineamientos de política del programa de cuarta generación y programa para el desarrollo de concesiones de autopistas 2006 – 2014. |

| DESCRIPCIÓN | | TÍTULO DE LA NORMA |
|---|---|---|
| Decreto 2043 de 2014 | Se refiere a contribuciones, conformación de listas de precalificado, valoración de obligaciones contingentes. | Por el cual se modifica el Decreto 1467 de 2012, reglamentario de la Ley 1508 de 2012. |
| Decreto 1026 de 2014 | El gobierno nacional reglamenta las formas que podrán establecer los proyectos de APPs, unidad de funcionamientos de Tramos de túnel en los cuales habrá disponibilidad parcial. | Por el cual se reglamenta la forma en que podrán establecerse en proyectos de Asociación Público Privada, Unidades Funcionales de Tramos de Túneles, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley 1682 de 2013" |
| Decreto 1553 de 2014 | Derecho a retribuciones en proyectos APP, Sistemas de precalificación. | Por medio del cual se modifica el Decreto 1467 de 2012"una vez puesta en marcha las APPs, reglamentadas por el decreto 1476 de 2012 es necesario incorporar nuevos ajustes". |
| Decreto 0301 de 2014 | Derecho a retribuciones en proyectos APP, desembolso de recursos públicos. | Por el cual se modifica el Decreto número 1467 de 2012 |
| Decreto 063 de 2015 | Requisitos en procesos de selección de proyectos de APP del sector de agua potable, retribuciones, niveles de servicios. | Por el cual se reglamentan las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico |
| Decreto 1082 de 2015 | Define Indicadores de gestión, estándar de calidad, nivel de servicio, específico, medibles, oportunos, pertinentes, viables, unidad funcional, Fondos públicos. | Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional. |
| Resolución 1464 de 2016 | Ajusta procedimientos para evaluar y priorizar los proyectos de Asociación Pública Privada. | Por la cual se establecen los requisitos y parámetro que deberán cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Publico Privada para solicitar el concepto previo en el artículo 20 y 16 de la Ley 1753 de 2015. |
| Decreto 2100 de 2017 | Derecho a retribuciones por unidades funcionales. | Por el cual se sustituye el artículo 2.2.2.1.2.2. Del Decreto 1082 de 2015, relacionado con el derecho a retribuciones en proyectos de Asociación Público Privada |
| Ley 1882 de 2018 | Modifica Artículo 5º de la Ley 1508 de 2012, modificada por el artículo 37 de la Ley 1753 de 2015 Derechos sobre inmuebles. Modifica Artículo 32 de la Ley 1508 de 2012 terminación anticipada de contrato. | Por el cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, de la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones. |
| Ley 1955 de 2019 | Sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. | Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” |
| Decreto 1974 de 2019 | Reglamentar las particularidades para la implementación de Asociaciones Público Privadas en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones | Por cual se adiciona la Sección 12 al Capítulo 1 del Título 2 de la Parte 2 del libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del de Planeación Nacional. |

Fuente: Contraloría de Bogotá

## 2.6.1 Ley 1508 de 2012

*Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. Esta reglamentación establece los lineamientos jurídicos en los cuales se enmarca el desarrollo de las Alianzas Público Privadas. En su desarrollo esta ley define a las Asociaciones Público Privadas como "*...un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio".*

Acorde a esta reglamentación los proyectos que se pueden desarrollar bajo este esquema corresponden a inversiones cuyo valor asciende a 6.000 SMLV, y pueden tener una duración de máximo 30 años incluyendo las prórrogas a las que haya lugar.

Esta ley presenta los procedimientos a seguir en el caso de las implementaciones de las APP bien sea por iniciativa pública o iniciativa privada.

### 2.6.2 Resolución 1464 de 2016

Esta resolución establece los requisitos y parámetros que deben cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo de proyectos de Asociación Publico Privada para solicitar el concepto previo al Departamento Nacional de Planeación o a la entidad de planeación de la respectiva entidad territorial. El concepto o recomendaciones son criterios orientadores en la toma de decisiones de las entidades públicas, estos no constituyen decisiones administrativas, ni una aprobación o validación de los estudios realizados, así como de las condiciones bajo las cuales se plantea ejecutar el proyecto.

### 2.6.3 Decreto 2100 de 2017

Este decreto establece que es posible pactarse el derecho a retribución por unidades funcionales, previa aprobación del Ministerio u órgano cabeza del sector o quien haga sus veces a nivel territorial, siempre y cuando el proyecto se encuentre totalmente estructurado y cumpla entre otras con estas condiciones para el sector educativo

*…En los contratos para ejecutar proyectos de Asociación Público Privada de infraestructura educativa podrá pactarse el derecho a retribución por unidades funcionales de infraestructura que cumplan con los requisitos previstos en el parágrafo*

*2° del artículo 5° de la Ley 1508 de 2012 y el presupuesto estimado de inversión de cada unidad funcional sea superior a seis mil (6.000 smmlv). En los proyectos que cumplan con los anteriores requisitos podrá ser considerada cada sede o institución educativa como una unidad funcional de infraestructura, cuando producto de la estructuración del proyecto se evidencie la necesidad y conveniencia para ello y el inversionista privado sea responsable de la operación y mantenimiento de la correspondiente sede o institución educativa…*

# Capítulo 3: Análisis de Metodologías de formulación y evaluación de proyectos

Las metodologías de formulación y evaluación de proyectos se implementan con la finalidad de mejorar los índices de eficiencia y eficacia, corresponden a las herramientas y técnicas que permiten planear, desarrollar, dar seguimiento y mejoramiento a los proyectos. Con el objetivo de analizar las metodologías de formulación y evaluación de proyectos existentes y resultado de la indagación, se identificaron las siguientes metodologías: Marco lógico, Cascada - "Waterfall", Cadena Crítica, Metodología ágil y Metodología híbrida. A continuación, se realiza una descripción, análisis de uso y diagramación de cada una.

## 3.1 Marco lógico

La metodología de Marco Lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, se compone de dos partes: la primera consiste en la identificación del problema, análisis de los involucrados, análisis de problemas, análisis de los objetivos (árbol de objetivos y jerarquía) y análisis selección de estrategias; y la segunda parte consiste en elaborar una matriz (Matriz del Marco Lógico) con el objetivo de proporcionar información y conceptos uniformes de una forma estructurada, en esta matriz encontramos un análisis profundo de los objetivos, cómo se lograrán y cuáles son sus riesgos potenciales.

Es utilizada para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos, su organización se desarrolla en función de la obtención de objetivos, identifica los grupos beneficiarios y pretende facilitar la participación y la comunicación entre las partes. Acorde a la ilustración 10. esta metodología puede utilizarse en todas las etapas del proyecto: en la identificación y valoración de actividades, en la preparación del diseño de los proyectos de manera sistemática y lógica, en la valoración del diseño de los proyectos, en la implementación de los proyectos aprobados y en el monitoreo, revisión y evaluación del progreso y desempeño de los proyectos.

Ilustración 10. Metodología de Marco Lógico




Fuente: Arenas M, 2013

## 3.2 Cascada - "Waterfall"

El modelo en cascada es una metodología de trabajo controlada y estricta, donde se suele atribuir mayor importancia a las etapas iniciales y a la planificación del proyecto, es una metodología que deja poco margen de maniobra si surgen situaciones que fuerzan cambios en un proyecto que ya ha empezado a ejecutarse; en la ilustración 11 se identifican las etapas. Consiste en dividir el proyecto en diferentes procesos que se ejecutan de forma secuencial.

Ilustración 11. Metodología de Cascada "Waterfall"

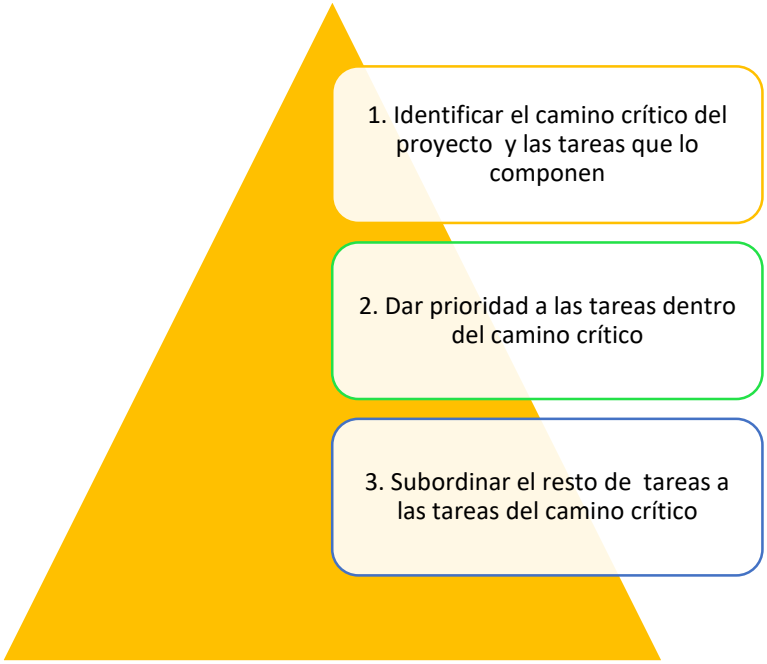



Fuente: GanntPRO, 2022

## 3.3 Cadena Crítica

Cadena Critica es una metodología de proyectos basada en la teoría de las restricciones (TOC), pensada para maximizar el avance del proyecto, teniendo en consideración que los proyectos están sometidos a incertidumbre y una serie de limitaciones. Se utiliza en la gestión multiproyecto vinculándolos unos a otros a través de la liberación de los recursos críticos. En la ilustración 12 se representan las fases de desarrollo de esta metodología.

**Ilustración 12. Metodología de Cadena Crítica**

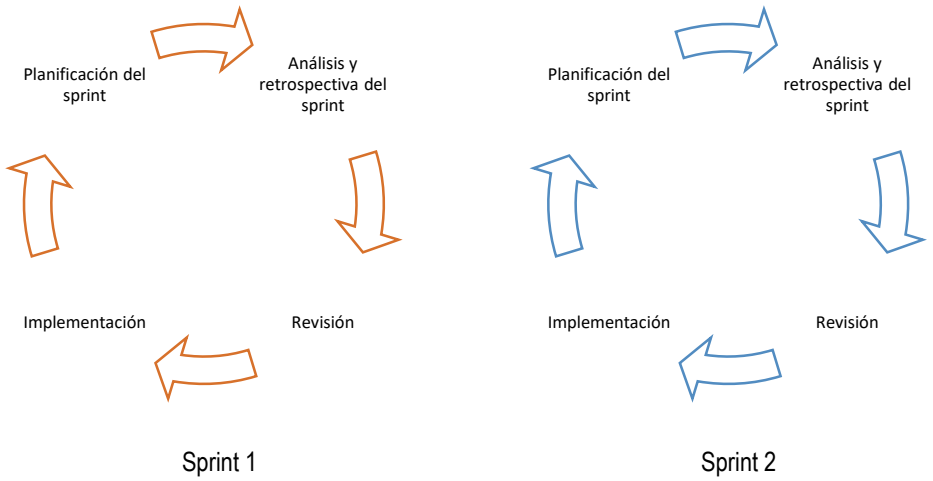



Fuente: Marroquín S, 2018

## 3.4 Metodología ágil

Esta metodología se basa en la flexibilidad y capacidad de modificar los productos o servicios a lo largo del proyecto, ya que estos se van usando al mismo tiempo que se desarrollan, produciendo valor de una forma continua, la ilustración 13 da cuenta de los ciclos a desarrollar. Su utilización se da en proyectos que demandan flexibilidad.

Ilustración 13. Metodología ágil




Fuente: Ken, S & Jeff S, (2020).

## 3.5 Metodología híbrida

Esta metodología combina las mejores prácticas de las metodologías clásicas y el mundo ágil. En entornos de alta competencia, donde el tiempo apremia y es necesario estar en el mercado antes que la competencia, los tiempos de desarrollo tienen que ser muy cortos y flexibles. Combinación de cascada y ágil de forma que el objetivo es tanto el producto como el cliente.

Luego de este recorrido y búsqueda de metodologías, a continuación, se presenta la metodología para la toma de decisiones, centrando su atención en la metodología multicriterio, presentando las razones por las cuales se considera útil en este propósito de priorizar las APPs, los territorios y colegios beneficiados.

## 3.6 Metodología para la toma de decisiones

La toma de decisiones es el proceso de reducción de la incertidumbre sobre ciertas alternativas para permitir una elección razonable entre ellas (HARRIS, 1980, Citado en Fülöp, 2005). El proceso de decisión es el estudio de la identificación y elección de alternativas basadas en los valores y preferencias de la persona o equipo de personas que toma la decisión. Los métodos de decisión son una herramienta que reduce la subjetividad en la toma de decisiones mediante la creación de una serie de filtros de selección y ayuda a la elección entre alternativas complejas (Muñoz B y Romana M, 2016).

Es en la etapa de pre inversión de los proyectos en la cual se analizan los conceptos de pre factibilidad y factibilidad de las ideas propuestas. Para la toma de decisiones los diferentes

actores tienen en cuenta decisiones políticas, evaluaciones cualitativas y cuantitativas limitadas, concepciones subjetivas, tal como afirma el Banco Interamericano de Desarrollo "*existe la necesidad de crear herramientas metodológicas rigurosas, pero a su vez simples y realistas de implementar y que permitan la adecuada priorización de proyectos*".

La toma de decisiones eficaces, siempre ha sido una de las necesidades que los estados han identificado a la hora de priorizar la destinación o ayuda en la consecución de recursos, destinados a iniciativas para el desarrollo de los territorios; se ha identificado además falencia en esta priorización debido a la falta de construcción de criterios claros de selección.

## 3.7 Métodos de decisión multicriterio discretos

La Toma de Decisiones es una de las actividades más cotidianas de los seres vivos en la que mejor se aprecia su nivel de evolución y organización. En los humanos, decidir es uno de los tópicos que más ha ocupado a la especie en su tratamiento desde todos los puntos de vista (filosóficos, sociológicos, psicológicos, económicos,.) y que mejor refleja su conocimiento, su procedimiento y, por último, su grado de libertad. En el pasado (Moreno, 1993; Moreno y otros, 1998), la Toma de Decisiones se efectuaba basándose en el binomio experiencia-intuición. A medida que la complejidad de los problemas considerados ha ido creciendo, esto es, a medida que las situaciones contempladas han sido menos estructuradas e intervienen numerosos escenarios, actores y factores, el binomio seguido ha sido el de información-razonamiento, aunque en los últimos años se está considerando el de conocimiento-razonamiento. (Moreno. Pág. 4).

Esta es una metodología que se origina en el ámbito de las ciencias económicas y de la ingeniería industrial desarrollada en la década de los años 60; y para los años 70, se impulsa su desarrollo hasta convertirse en una herramienta científica, la cual se denomina La Metodología de Decisiones Multicriterio - Las MDC-, y se define así "son herramientas de apoyo en el proceso de toma de decisiones, especialmente en la planificación, debido a que permiten integrar diferentes criterios de acuerdo con la opinión de los participantes, en un solo marco de análisis.

Los principios del análisis multicriterio se derivan de: la Teoría de Matrices, Teoría de Grafos, Teoría de las Organizaciones, Teoría de la Medida, Teoría de las Decisiones Colectivas, Investigación de Operaciones y de Economía".

Las Metodologías de Decisión Multicriterio (MDC) hacen referencia a un conjunto de técnicas que ayudan a enfrentar problemas de toma de decisiones complejas y es especialmente útil cuando múltiples objetivos de política deben ser evaluados (Marcelo, Mandri - Perrott, House & Schwartz, 2016).

El proceso analítico jerárquico (AHP), es una metodología de análisis multicriterio desarrollada a fines de la década del 70 por el doctor en matemáticas Thomas L. Saaty. Es un método de descomposición de estructuras complejas en sus componentes, ordenando estos componentes o variables en una estructura jerárquica, donde se obtienen valores numéricos para los juicios de preferencia y, finalmente los sintetiza para determinar qué variable tiene la más alta prioridad. Esta fundado sobre una base teórica simple pero sólida. Esta metodología propone una manera de ordenar el pensamiento analítico, de la cual destacan tres principios:

- Construcción de las jerarquías
- Establecimiento de prioridades
- Consistencia lógica

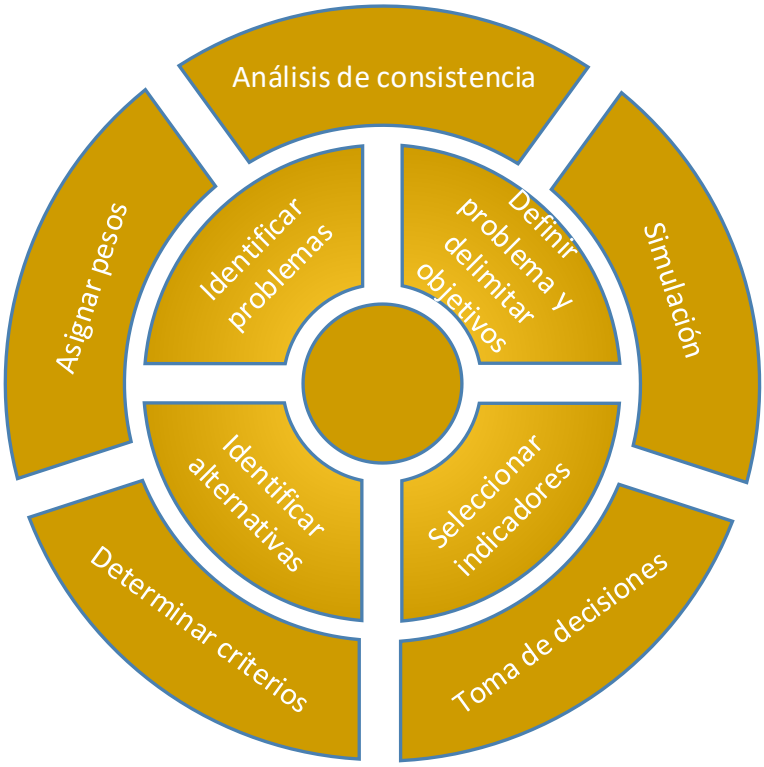
Esta es una teoría general sobre juicios y valoraciones que, basada en escalas de razón, permite combinar lo científico y racional con lo intangible para ayudar a sintetizar la naturaleza humana con lo concreto de nuestras experiencias capturadas a través de la ciencia. Que puede ser aplicada en la toma de decisiones de inversión pública y privada haciendo más efectiva la inversión.

# Capítulo 4 Diseño de la propuesta y validación

## 4.1 Metodología Propuesta

Como resultado de los análisis previos y tomando como referencia las fases y acciones implementadas en cada una de las metodologías estudiadas, a continuación, se presenta la metodología propuesta que incluye las siguientes fases:

**Ilustración 14. Metodología propuesta**




Fuente: Elaboración propia

La aplicación de la metodología descrita se dirige al sector educativo principalmente lo referente a las Alianzas Público Privadas para el fortalecimiento de las Bibliotecas Escolares.

### 4.1.1 Identificación del problema

Tomando como referencia lo descrito en el libro “Dinámica de Sistemas y Problemas Sociales”, para la identificación del problema objeto de estudio se pueden abordar diferentes fuentes de información como son encuestas aplicadas a la población objetivo del estudio, identificación de problemas publicados en medios de comunicación, a través de diagnósticos sectoriales, recorriendo la población a través de observación directa y por ultimo con análisis de indicadores de referencia.

Es así como resultado del proceso de búsqueda de información, se identificaron y analizaron principalmente los datos correspondientes al Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares, este diagnóstico le permitió al Ministerio de Educación Nacional conocer las condiciones existentes en las Bibliotecas Escolares de las Instituciones Educativas consultadas, este estudio es fundamental para el diseño de la Política Pública en Lectura y Escritura para el país.

Este estudio permitió establecer la línea base del estado actual de las Bibliotecas Escolares en las siguientes dimensiones:

A. Infraestructura
B. Integración Administrativa
C. Personal a Cargo
D. Recursos y materiales bibliográficos
E. Servicios Bibliotecarios

Para el fomento de alianzas público privadas nos enfocaremos principalmente en la infraestructura, eje en el cual la inversión privada ha estado presentes en otros sectores sociales.

### 4.1.2 Entender el problema y delimitar objetivos

Tomando como referencia el Diagnóstico mencionado y acorde a los objetivos planteados, los valores a analizar corresponden a la determinación de la existencia o no de la biblioteca escolar y a las condiciones de infraestructura física y tecnológica, aspectos consultados en la dimensión A. Infraestructura.

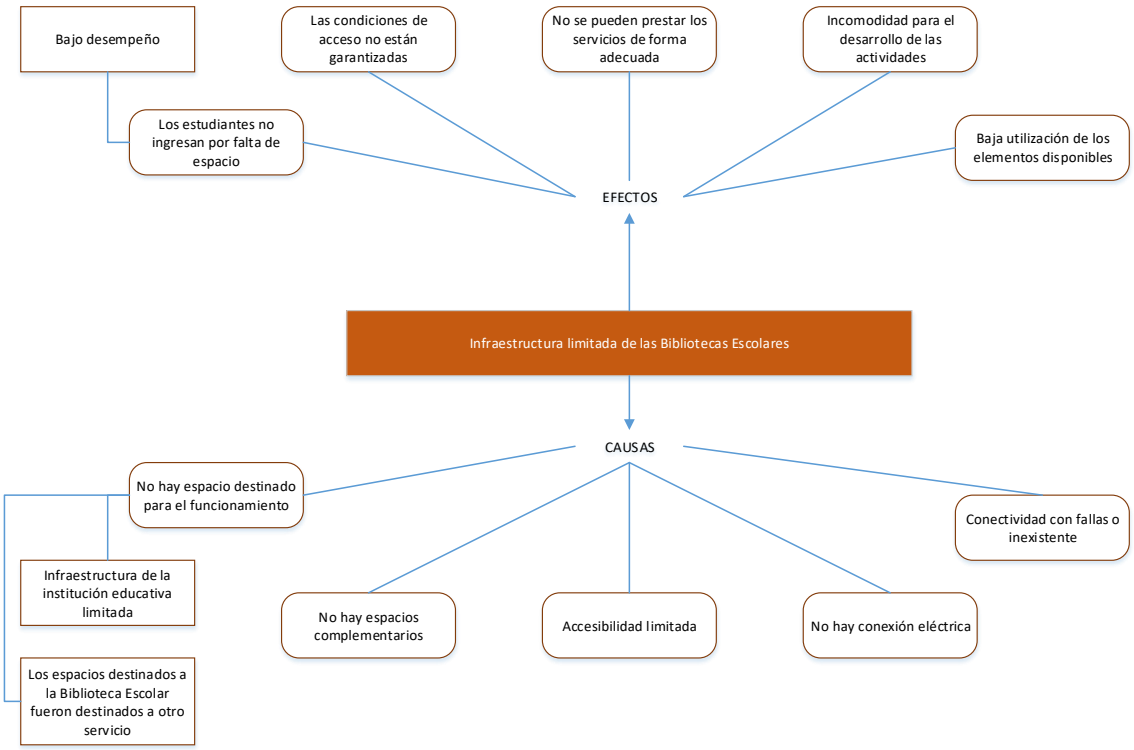
Esta dimensión incluye doce (12) preguntas que arrojaron como resultados principales la situación que se describe a continuación.

- Del total de establecimientos con biblioteca:
  - 65% de las bibliotecas tiene solo un espacio único multiuso
  - Un porcentaje inferior al 30% cuenta con una zona adicional dentro de la biblioteca
  - El 10% de los colegios le destina menos de 3 m2
  - El 16% no cuenta con puestos de lectura
  - El 83% de los colegios no destina más de 30 m2 a la biblioteca
  - El 73% de los colegios atienden matrículas con más de 201 alumnos
  - Solo el 15% de las bibliotecas con más de 501 estudiantes disponen de un número de puestos acorde a su matrícula

- Espacios complementarios
    - El 47% de los establecimientos informó no contar con alguno, quienes reportaron cuentan con espacios que actúan principalmente como depósito de libros
    - El 60% de los establecimientos educativos no cuentan con ningún espacio externo a la institución educativa
    - El 31% tiene cerca una biblioteca pública
    - El 6% una biblioteca comunitaria
    - El 4% Bibliotecas Escolares de otros colegios
- Condiciones físicas y tecnológicas
    - El 83% de las bibliotecas son accesibles
    - El 17% de las instituciones educativas calificó como buenas las condiciones de temperatura ambiente, orden y estética, piso, ventilación e iluminación, excepto Bogotá ciudad en la cual el 50% de las instituciones educativas calificó como buenas estas condiciones.
    - El 16% de las instituciones educativas carece de conexión eléctrica
    - Excepto Bogotá, solo 31% de los establecimientos disponen del servicio de internet, de esta proporción el 27% perciben que el servicio es rápido y estable
- Mobiliario
    - El 85% de las instituciones informaron que cuentan con los elementos esenciales como estanterías abiertas, mesas y sillas, es requerido confirmar si lo disponible es suficiente para la cantidad de estudiantes matriculados.
    - Aproximadamente una tercera parte de las bibliotecas reportó tener mobiliario complementario como lámparas, ventiladores, exhibidores, estanterías cerradas.
- Zona Rural y Urbana
    - El 72% de colegios con bibliotecas en espacios compartidos y el 76% de instituciones sin biblioteca son rurales
    - De las bibliotecas en colegios rurales, el 76% tiene menos de 9 m2 y el 82% tiene menos de 30 puestos
    - El 84% de las bibliotecas que no cuentan conexión eléctrica y el 65% de las bibliotecas que no tienen internet se encuentran en zonas rurales

- De los establecimientos que no cuentan con algún espacio externo, el 77% son rurales

**Ilustración 15. Árbol de problemas en la infraestructura de las Bibliotecas Escolares**

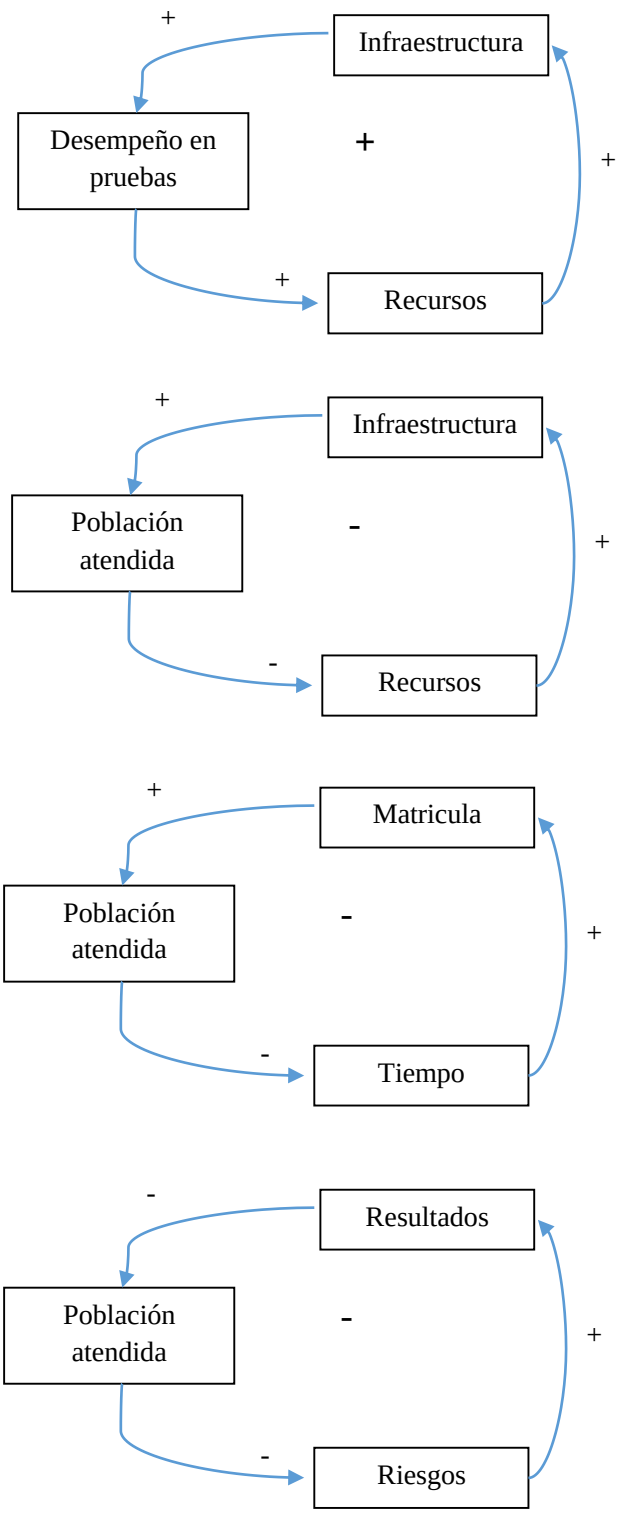



Fuente: Elaboración propia

## Diagrama Causal

Resultado del análisis del fenómeno en estudio se identificaron las siguientes relaciones causales que permiten establecer relaciones de afectación de orden positivo o no.

Ilustración 16. Relaciones causales - Bucles




Fuente: Elaboración Propia

### 4.1.3 Seleccionar indicadores

Con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la metodología propuesta se han identificado indicadores que permiten desarrollar los análisis de tipo cuantitativo y cualitativo de este estudio. Los indicadores seleccionados corresponden a los aspectos más relevantes identificados en el estudio preliminar de esta investigación. A continuación, se realiza la indagación de los aspectos relevantes para Infraestructura (I), Desempeño (D), Lectura crítica (L), Matrícula (M) y Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI (N)

- ✓ Infraestructura (I): permite identificar las condiciones de infraestructura en cada institución educativa resultado del Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares, este Diagnóstico fue realizado por el Ministerio de Educación Nacional en convenio con el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe – CERLALC Unesco; este estudio establece que "*la Biblioteca Escolar debe contar con el espacio físico y digital donde ocurran procesos de lectura, indagación, investigación, pensamiento, imaginación y creatividad" (*Ministerio de Educación Nacional MEN 2020).

  Mencionado lo anterior y de acuerdo a los lineamientos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas – IFLA, el espacio donde se desarrolle la Biblioteca Escolar debe contar con:

  - Zonas para trabajo individual y en pequeños grupos
  - Información y administración
  - Almacenamiento de materiales impresos y digitales
  - Uso y almacenamiento de equipos para consulta y comunicación
  - Área de producción de materiales de ayuda pedagógica
  - Espacio para consulta bibliográfica clasificada, consulta por pantalla a bases de datos y redes de información
  - Acceso a equipos para audición de archivos
  - Espacio aislado para grupos infantiles que permita actividades lúdicas relacionadas con procesos de lectura
  - Espacio para la clasificación y almacenamiento de materiales de consulta

  En el diagnostico la calificación del estado de la infraestructura se establece a través de las calificaciones está disponible o no.

- ✓ Desempeño: corresponde a los resultados obtenidos en la prueba de estado SABER 11, se realiza de forma anual y evalúa a los estudiantes de último grado en educación secundaria, este examen se compone por cinco pruebas: Lectura Crítica, Matemáticas, Sociales y Ciudadanas, Ciencias Naturales e Inglés; y califica los niveles así Insuficiente, Mínimo, Satisfactorio y Avanzado (para todas las áreas, excepto inglés; los niveles de desempeño definidos para inglés son de menor a mayor: A-, A1, A2, B1, B+).
- ✓ Lectura Crítica: promedio de puntaje obtenido en lectura crítica en la prueba de estado SABER 11, acorde a lo establecido por el ICFES, esta prueba permite medir la capacidad de los estudiantes en términos de contenido, estructura y significado. Se califica con los niveles así Insuficiente, Mínimo, Satisfactorio y Avanzado.
- ✓ Matrícula: establece la cantidad de estudiantes matriculados por Institución Educativa - IE, a través del Sistema Integrado de Matricula - SIMAT el MEN facilita la inscripción de alumnos nuevos, el registro y la actualización de los datos existentes de los estudiantes, permite hacer consultas de los alumnos por Institución Educativa y el traslado a otra Institución, además información asociada a la ubicación de los mismos. Este indicador se mide en cantidad de estudiantes asociados a cada IE.
- ✓ Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI: el NBI, capta las condiciones de pobreza y miseria de los hogares y las personas, a partir de los siguientes componentes viviendas inadecuadas, viviendas con servicios inadecuados, hogares en hacinamiento crítico, hogares con inasistencia escolar en niños, hogares con alta de dependencia económica. En particular para este estudio se analiza la correspondiente a necesidades educativas – acceso a recursos didácticos y corresponde al acceso equitativo a los recursos didácticos para la educación en todos los niveles.

Para proceder con el análisis se implementa el proceso analítico jerárquico (AHP) con la finalidad de establecer consistencia y orden jerárquico. En la tabla 3 se indica la escala cualitativa utilizada para analizar el nivel de relacionamiento de los indicadores.

Tabla 3. Escala cualitativa de relacionamiento entre indicadores

| ïtem | Métrica | Relación |
|---|---|---|
| 1 | 1 | Relación directa a 1 |
| 2 | 3 | Baja relación |
| 3 | 5 | Media relación |
| 4 | 7 | Alta relación |
| 5 | 9 | Muy alta relación |

Fuente: Elaboración propia

A continuación, en la tabla 4 se muestra la matriz de relacionamiento que establece los pesos de priorización de los indicadores objeto de análisis, además de normalizar la información, permite establecer el nivel de peso y participación de cada uno de los indicadores mencionados.

Tabla 4. Estimación de relacionamiento de los indicadores

| | Infraestructura | Desempeño | Lectura crítica | Matricula | NBI |
|---|---|---|---|---|---|
| Infraestructura (I) | 1,00 | 5,00 | 7,00 | 9,00 | 3,00 |
| Desempeño (D) | 0,20 | 1,00 | 5,00 | 3,00 | 0,33 |
| Lectura crítica (L) | 0,14 | 0,20 | 1,00 | 3,00 | 0,33 |
| Matricula (M) | 0,11 | 0,33 | 0,33 | 1,00 | 0,20 |
| NBI (N) | 0,33 | 3,00 | 3,00 | 5,00 | 1,00 |
| **SUMA** | **1,79** | **9,53** | **16,33** | **21,00** | **4,87** |

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 5 se realiza el análisis jerárquico, con resultados de índice de consistencia de 0,10, índice de aleatoriedad de 1,18 y razón de consistencia de 0,08, este análisis permite establecer el orden de prioridad de los indicadores objeto de estudio.

Tabla 5. Estimación de orden jerárquico de los indicadores

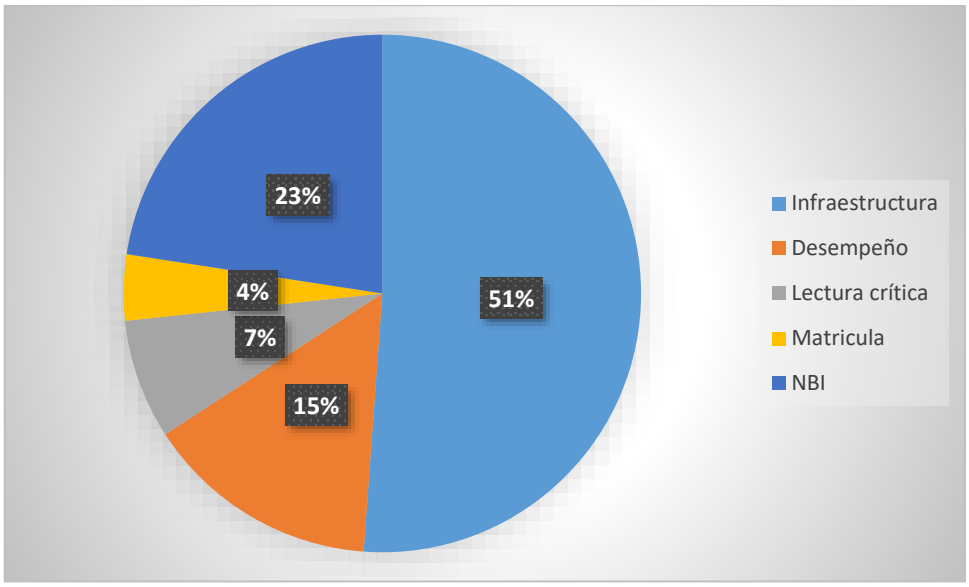
| Normalizada | I | D | L | M | N | MEDIA |
|---|---|---|---|---|---|---|
| I | 0,56 | 0,52 | 0,43 | 0,43 | 0,62 | 51% |
| D | 0,11 | 0,10 | 0,31 | 0,14 | 0,07 | 15% |
| L | 0,08 | 0,02 | 0,06 | 0,14 | 0,07 | 7% |
| M | 0,06 | 0,03 | 0,02 | 0,05 | 0,04 | 4% |
| N | 0,19 | 0,31 | 0,18 | 0,24 | 0,21 | 23% |
| | | | | | | 100% |

Fuente: Elaboración propia

Resultado de este procedimiento de análisis matemático y través de la estimación de los pesos y participación de los indicadores se identifica como prioritaria la Infraestructura (I) de las Bibliotecas Escolares en tanto afecta de forma positiva el resultado de los demás indicadores en mayor medida, con posterior importancia se encuentra el NBI (N) (acceso a materiales educativos) y en tercer lugar el indicador de Desempeño.

A continuación, en la ilustración 17, se logra identificar la participación de cada uno de los indicadores.

**Ilustración 17. Participación de los indicadores**




Fuente: Elaboración propia

## 4.1.4 Identificar alternativas

En correspondencia con el análisis previo, se identifica a la infraestructura como el indicador que impacta de forma positiva en los demás indicadores, es así como para la identificación de las alternativas se debe establecer que opciones hay para la intervención de este indicador. La intervención de la infraestructura física se puede dar a través de tres alternativas posibles de selección: a) Que el proyecto se implemente a través de Alianza Público Privada, b) Que el proyecto sea implementado por el sector Público, o c) Que el proyecto sea implementado por el sector Privado.

## 4.1.5 Determinar criterios

Se definen como las condiciones o parámetros que permiten discriminar alternativas y establecer las preferencias para la toma de decisiones. Los criterios que se han identificado como variables o parámetros en la decisión son:

- Valor de la Inversión: corresponde al valor total del proyecto o proyectos.
- Duración del Proyecto: tiempo de duración del proyecto.

- Riesgos asociados: corresponde al análisis de los riesgos asociados al desarrollo de los proyectos.
- Resultados esperados: son los resultados que se proyectan obtener como resultado de implementación.

### 4.1.6 Asignar pesos

Se establece la metodología de proceso analítico jerárquico (AHP) para determinar el peso de los criterios.

. A continuación, se presenta el análisis de los datos por criterio:

Valor de la Inversión, se desagrega la valoración para este criterio.

**Tabla 6. Estimación Valor de la Inversión**

| **Valor de la Inversión** | | | |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | APP | Público | Privado |
| APP | 1 | 3 | 9 |
| Público | 0,33 | 1 | 3 |
| Privado | 0,11 | 0,33 | 1 |
| | 1,44 | 4,33 | 13 |

| Normalizada | APP | Público | Privado | MEDIA |
|---|---|---|---|---|
| APP | 0,69 | 0,69 | 0,69 | 69,2% |
| Público | 0,23 | 0,23 | 0,23 | 23,1% |
| Privado | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 7,7% |
| | 1 | 1 | 1 | 100% |

Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,00
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 0,66
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,00

Duración del Proyecto, se desagrega la valoración para este criterio.

Tabla 7. Estimación Duración del Proyecto

| **Duración del Proyecto** | | | |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | APP | Público | Privado |
| APP | 1 | 3 | 9 |
| Público | 0,33 | 1 | 7 |
| Privado | 0,11 | 0,14 | 1 |
| | 1,44 | 4,14 | 17 |

| Normalizada | APP | Público | Privado | MEDIA |
|---|---|---|---|---|
| APP | 0,69 | 0,72 | 0,53 | 64,9% |
| Público | 0,23 | 0,24 | 0,41 | 29,5% |
| Privado | 0,08 | 0,03 | 0,06 | 5,7% |
| | 1 | 1 | 1 | 100% |

Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,04
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 0,66
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,06

Riegos Asociados

A continuación, se desagrega la valoración para este criterio.

Tabla 8. Estimación Riesgos Asociados

| **Riesgos Asociados** | | | |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | APP | Público | Privado |
| APP | 1 | 9 | 7 |
| Público | 0,11 | 1 | 0,33 |
| Privado | 0,14 | 3 | 1 |
| | 1,25 | 13,00 | 8,33 |

| Normalizada | APP | Público | Privado | MEDIA |
|---|---|---|---|---|
| APP | 0,80 | 0,69 | 0,84 | 77,7% |
| Público | 0,09 | 0,08 | 0,04 | 6,9% |
| Privado | 0,11 | 0,23 | 0,12 | 15,5% |
| | 1 | 1 | 1 | 100% |

Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,04
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 0,66
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,06

Resultados esperados

A continuación, se desagrega la valoración para este criterio.

**Tabla 9. Estimación Resultados esperados**

| **Resultados esperados** | | | |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | APP | Público | Privado |
| APP | 1 | 9 | 3 |
| Público | 0,11 | 1 | 0,14 |
| Privado | 0,33 | 7 | 1 |
| | 1,44 | 17,00 | 4,14 |

| Normalizada | APP | Público | Privado | MEDIA |
|---|---|---|---|---|
| APP | 0,69 | 0,53 | 0,72 | 64,9% |
| Público | 0,08 | 0,06 | 0,03 | 5,7% |
| Privado | 0,23 | 0,41 | 0,24 | 29,5% |
| | 1 | 1 | 1 | 100% |

Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,04
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 0,66
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,06

Selección de Alternativa con base en los criterios y en los análisis previos, a continuación, se presenta el resultado de la estimación de los pesos de cada una de las alternativas asociadas a los criterios identificados.

Tabla 10. Estimación Peso Alternativas Vs Criterios

| | Valor de la Inversión | Duración del Proyecto | Riesgos Asociados | Resultados esperados | |
|---|---|---|---|---|---|
| | MEDIA | MEDIA | MEDIA | MEDIA | PESO |
| APP | 69,2% | 64,9% | 77,7% | 64,9% | **68,3%** |
| Público | 23,1% | 29,5% | 6,9% | 5,7% | 21,9% |
| Privado | 7,7% | 5,7% | 15,5% | 29,5% | 9,8% |
| | | | | | |
| MEDIA | 63,7% | 21,4% | 4,9% | 10,0% | |

Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,10
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 1,188
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,08

En la tabla 13, muestra la estimación de peso de priorización del proyecto.

Tabla 11. Estimación de pesos priorización de Proyectos

| | Valor de la Inversión | Duración del Proyecto | Riesgos asociados | Resultados esperados |
|---|---|---|---|---|
| Valor de la Inversión | 1 | 5 | 9 | 7 |
| Duración del Proyecto | 0,20 | 1 | 7,00 | 3,00 |
| Riesgos asociados | 0,11 | 0,14 | 1 | 0,33 |
| Resultados esperados | 0,14 | 0,33 | 3 | 1 |
| | 1,45 | 6,48 | 20,00 | 11,33 |

| Normalizada | Valor de la Inversión | Duración del Proyecto | Riesgos asociados | Resultados esperados | MEDIA |
|---|---|---|---|---|---|
| Valor de la Inversión | 0,69 | 0,77 | 0,45 | 0,62 | 63,7% |
| Duración del Proyecto | 0,14 | 0,15 | 0,35 | 0,26 | 21,4% |
| Riesgos asociados | 0,08 | 0,02 | 0,05 | 0,03 | 4,9% |
| Resultados esperados | 0,10 | 0,05 | 0,15 | 0,09 | 10,0% |
| | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 100% |

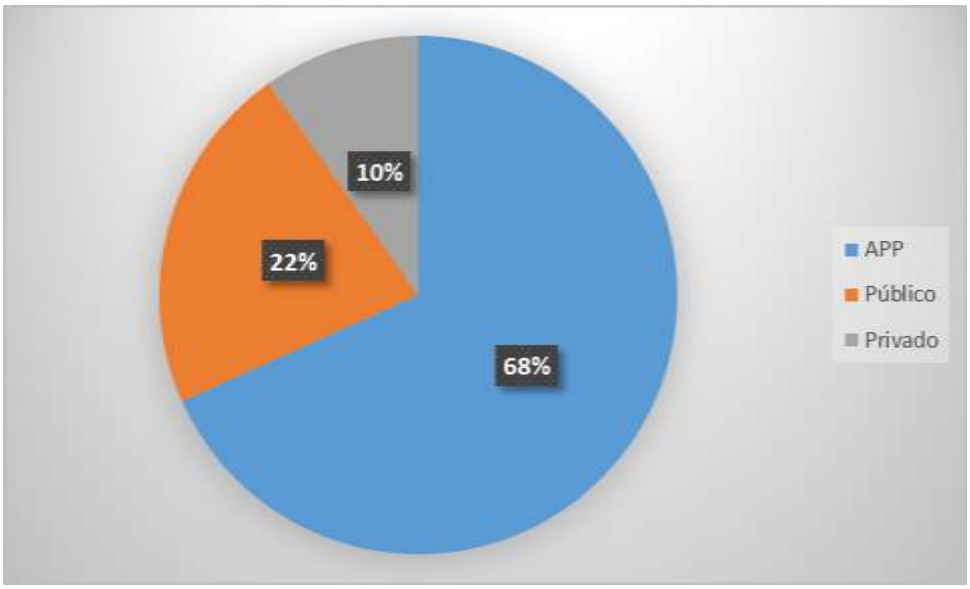
Fuente: Elaboración propia

Realizando el análisis de consistencia de la Matriz se identifica:

- ✓ Índice de consistencia - IC= 0,08
- ✓ Índice de aleatoriedad - IA= 0,99
- ✓ Razón de consistencia - RC= 0,08

Aplicando la metodología Multicriterio, con los criterios y supuestos seleccionados, se ha identificado como una buena alternativa para la implementación de los proyectos de intervención para el fortalecimiento de las Bibliotecas Escolares las Alianzas Público Privadas. Es así como se identifica la participación de cada una de las alternativas de estudio.

**Ilustración 18. Peso de cada una de las alternativas**




Fuente: Elaboración propia

## 4.1.7 Simulación

A continuación, se mencionan los parámetros establecidos para la ejecución del modelo, los cuales por medio de estas variables determinan el comportamiento y desempeño por medio de la simulación.

Alternativas: las alternativas propuestas son Alianza Publico Privada, Inversión Pública e Inversión Privada.

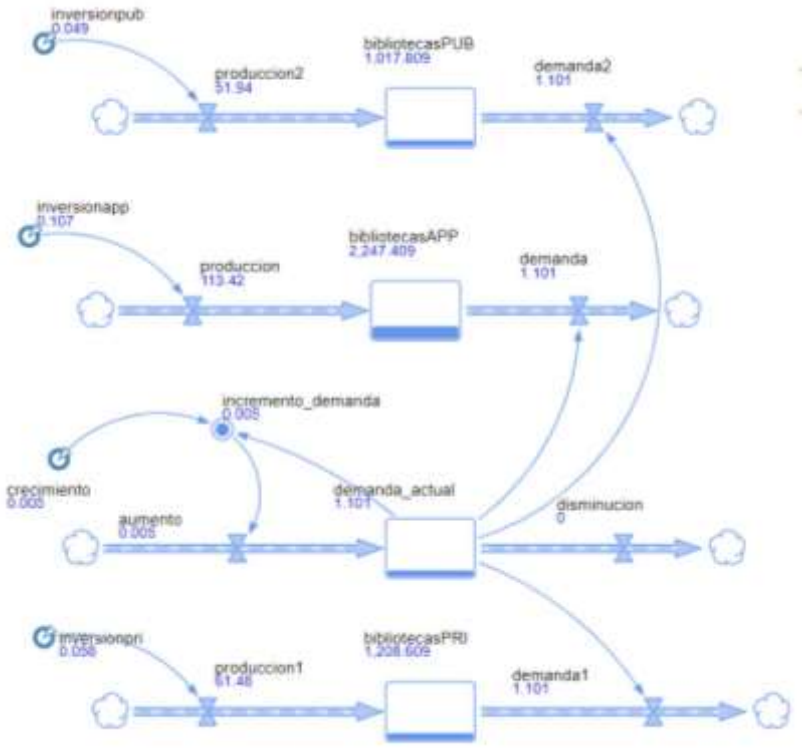
Inversión: acorde a lo informado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP, en el informe trimestral Asociaciones Público Privadas (APP) en Infraestructura en Colombia, publicado en el mes de abril de 2022, "*La inversión en Colombia aumentó significativamente desde el 2008 con una tasa de crecimiento promedio anual del 5,8% para el caso de la inversión privada y del 4,9% para la inversión pública"* (Departamento Nacional de Planeación DNP (2022)).

Demanda: resultado del Diagnostico Nacional de Bibliotecas Escolares, son 1060 las Instituciones Educativas que no cuentan con espacio destinado a la Biblioteca Escolar, esta demanda se considera como la demanda a atender de forma inicial (Ministerio de Educación Nacional MEN (2020)).

Tiempo: La modelación se realiza con un periodo de 20 años, se proyecta para determinar el número de Bibliotecas Escolares a intervenir en este lapso de tiempo de acuerdo a la alternativa.

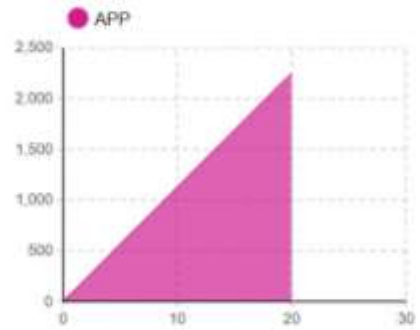
**El diagrama Forrester, describe el modelo de dinámica de sistemas donde podemos ilustrar que la inversión publica**

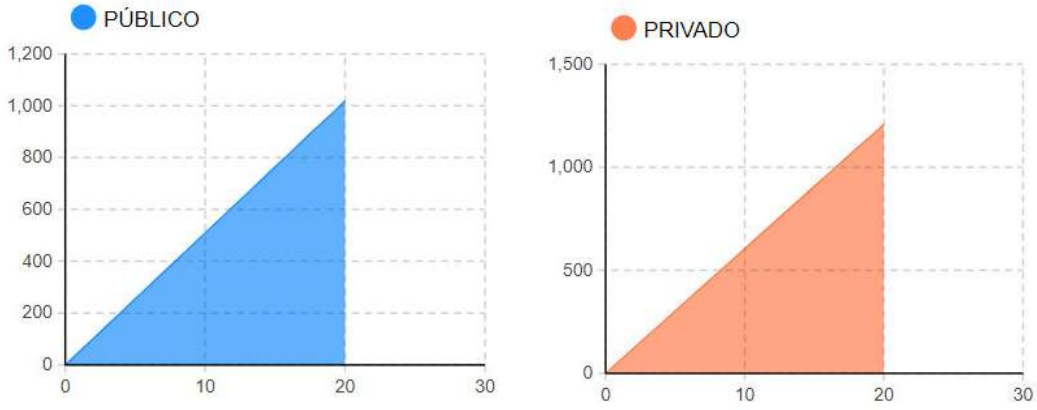
**Ilustración 19. Diagrama Forrester**




Fuente: ANY LOGIC

**Ilustración 20. Graficas de modelación**






Fuente: ANY LOGIC

Estas ilustraciones permiten evidenciar el desempeño del sistema objeto del análisis de este estudio, permitiendo proyectar a 20 años el desempeño de las tres alternativas de intervención, de esta manera se identifica que a través de la implementación de Alianzas Publico Privadas el desempeño mejora de forma representativa en comparación con las intervenciones en las cuales solo se realiza la inversión del sector Público o Privado de forma independiente.

## 4.2 Procedimiento de implementación

La implementación se realizó a través del modelamiento en el programa ANY LOGIC, determinando la cantidad de Bibliotecas Escolares que se lograran intervenir con las tres alternativas objeto de estudio, primero a través de Alianzas Público Privadas, el Sector Público y el Sector Privado.

## 4.3 Resultados

Los resultados obtenidos en esta investigación se analizan a la luz del alcance propuesto que establece disponer de una metodología para que los tomadores de decisión accedan a herramientas útiles para la definición de las acciones a implementar, es así como en este capítulo se describe de forma detallada la determinación de los principales criterios para la determinación de la aplicación o no de las Alianzas Público Privadas y la priorización de proyectos de intervención de Bibliotecas Escolares.

Con la utilización del método analítico de procesos para la toma de decisiones, proceso analítico jerárquico AHP y el software de simulación ANY LOGIC se obtuvo la solución cuantificada y con un mayor nivel de acercamiento a la descripción del fenómeno de estudio.

El método AHP utilizado permite la asignación de prioridades y pesos de manera subjetiva es así como los criterios identificados para la priorización en este análisis responden a las necesidades planteadas desde el sector Público y Privado en consonancia con las necesidades que fueron documentadas en el Diagnostico de Bibliotecas Escolares. Es así como las condiciones de Infraestructura se constituyen como el criterio que tiene mayor peso para la intervención de Bibliotecas Escolares.

Una vez realizado el proceso de simulación con corridas a 20 años, se observa que, con la implementación de Alianzas Público Privadas, se pueden intervenir 2.247 Bibliotecas Escolares, en este mismo periodo con la intervención del sector Público se logran atender 1.117 Bibliotecas Escolares por su parte si se da inversión únicamente del sector privado se llegan a 1.208 Bibliotecas Escolares.

# Conclusiones y recomendaciones

## Conclusiones

La investigación ha permitido caracterizar descriptivamente las actuales formas de alianzas público-privadas desde una perspectiva de pre inversión para Bibliotecas Escolares, brindando así un estudio holístico sobre la necesidad de diseñar planes y proyectos para transformar las emergentes formas de acceso a los contenidos, producción de conocimientos y las nuevas formas de lectura y escritura que predominan en el sistema educativo formal del país. Por esta razón, las herramientas metodológicas y las estrategias metodológicas asociadas a ella no tienen un esquema único e inmutable, de hecho, sorprende la flexibilidad y dinamismo de las APP conforme a los lugares y espacios en donde serán ejecutados los servicios y proyectos. El brasilero Paulo Freire (1999) desde la reflexión acerca de la pedagogía crítica afirma que todo proceso educativo debe partir de la realidad que rodea a cada individuo. En este caso la realidad y contexto se origina a partir del diseño adecuado de una infraestructura educativa que garantice el espacio de la biblioteca escolar, un lugar que se ajuste a las necesidades coyunturales de los estudiantes y que al mismo tiempo permita integrar las prácticas y producción de conocimientos.

Para estructurar la propuesta metodológica para la etapa de pre inversión APP en Colombia, se delimitó el alcance que tienen estas asociaciones dentro del marco legal y vigente de las políticas nacionales, eso dio lugar al estudio analítico y crítico sobre las Bibliotecas Escolares, logrando evidenciar las limitaciones y alcances de las políticas públicas y privadas. Tras la apertura económica de las últimas décadas y la consolidación del MEN el sentido de las APP permite mayor autonomía y libertad en la proposición y ejecución de alianzas estratégicas que mejoren la formación de los educandos. Sin embargo, este sector educativo tiene un índice muy bajo de inversión siendo un hecho incipiente que las Bibliotecas Escolares del país, de forma generalizada, no cumplen con los estándares mínimos obligatorios ICONTEC o con los objetivos postulados en las políticas MEN, razón por la cual, a nivel educativo en las Bibliotecas Escolares no se están desarrollando proyectos pedagógicos que favorezcan el área de lenguaje y comunicación, y, a nivel de infraestructura, no cuentan con construcciones adecuadas, tecnologías óptimas, ni disposición de elementos y recursos didácticos que favorezcan la producción e integración del aprendizaje en la vida cotidiana.

El aumento gradual de APP para las Bibliotecas Escolares en Colombia tendrá como síntesis no solo mejorar las condiciones de infraestructura de las instituciones educativas sino al mismo tiempo permitirá fortalecer los procesos y gestión de los modelos pedagógicos. Este tipo de alianzas enriquecerán la adquisición de recursos físicos, el suministro de nuevas dotaciones escolares y el desarrollo de planes metodológicos para la pre inversión de infraestructuras escolares, incrementando así las habilidades de lenguaje y comunicación, de lectura y escritura. Además, con la implementación de esta metodología se espera que los estudiantes logren un mejor desempeño en las pruebas ICFES tipo Saber. Para el investigador González, R (1996) se puede afirmar que el aprendizaje se caracteriza como un proceso cognitivo y motivacional a la vez, en consecuencia, el rendimiento académico depende de los aspectos cognitivos y los motivacionales, para aprender es imprescindible poder hacerlo, contar con un espacio que propicie el deseo de aprender, una infraestructura educativa limpia, segura, agradable y con las condiciones necesarias que exigen cada uno de los proyectos pedagógicos, la anterior pauta objetiva da sentido a la inversión a través de APP en infraestructuras de biblioteca escolar.

Este tipo de propuesta metodológica para la etapa de pre inversión de infraestructura en bibliotecas del país contribuye a volver a mirar los modelos de política económica y pública, no se trata entonces de crear una nueva sino de interpretar críticamente los modelos de APP y su desarrollo, por medio de su evaluación se pueden reestructurar y tener una apreciación más radical del papel de éstas en la contribución al proyecto nacional de educación, de allí que ahondar en los modelos educativos permiten mejorar las formulaciones de proyectos y el tipo de alcance de las alianzas con entidades gubernamentales, públicas y privadas, especialmente las zonas rurales, de conflicto y las poblaciones marginales de las ciudades necesitan con urgencia un espacio bibliotecario que les ayude a integrarse activamente a la sociedad.

# Recomendaciones

En el actual modelo educativo las Bibliotecas Escolares juegan un pilar fundamental para el desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje, siendo un tema relevante dentro de los objetivos del MEN que buscan crear nuevas bibliotecas, consolidar las ya existentes y construir nuevas infraestructuras para el país. Las alianzas público privadas permiten resignificar el lugar de la biblioteca y hacer un uso menos instrumental de los libros, la información y la promoción de lectura, puesto que la pre inversión APP de forma organizada y con una metodología viable mejora los recursos, tendría un lugar relevante para el impulso de proyectos plurales de conocimiento como pueden ser las redes virtuales de la sociedad del conocimiento e información a partir de las Tics que actualmente modelan las formas cotidianas y económicas del país. En este sentido se recomienda que el papel de las APP no esté disociado con los proyectos educativos de las Bibliotecas Escolares, el problema de infraestructura y dotaciones de recursos es una cuestión colectiva en la que participan los estudiantes, el cuerpo docente y también la familia, Cecilia Bajour (2006) expresa "Una biblioteca escolar no nace, se hace", las Bibliotecas Escolares parten de la necesidad de poseer y diseñar una infraestructura mínima que garantice el libre desarrollo y la ejecución de los proyectos educativos, fortalecer la biblioteca escolar es brindarle la oportunidad a un niño, niña, joven o adulto para que cuente con un espacio físico en donde pueda desarrollar sus habilidades cognitivas y sociales, es consolidar un espacio y lugar agradable que promueva la imaginación y la creatividad. De modo que a partir del encuentro dialógico y de espacio comunicativo las Bibliotecas Escolares sean un puente que enriquezcan el pensamiento crítico, conceptual y estructurado de los educandos, permitiéndole a cada estudiante, por una parte, la capacidad de discernir, actuar y pensar con sus ideas, logrando integrarse a la sociedad de forma democrática y solidaria, y por otra, mejorando las condiciones para leer, escribir, interpretar y comprender su realidad inmediata frente a las problemáticas de la vida social, política, cultural y económica del país.

De forma paralela, las metodologías para APP permiten comprender conocimientos teóricos, políticos y económicos que han influido en la estructura de la producción y distribución de los recursos productivos para las Bibliotecas Escolares en Colombia y en otros países del mundo. Y en tanto que las metodologías nutren sus objetivos y análisis con otras disciplinas como las ciencias sociales, las ciencias políticas, la filosofía u otros enfoques, durante esta investigación se he tratado de buscar una perspectiva de análisis de tipo cualitativo, en donde para el análisis,

comprensión e interpretación de la realidad educativa de las bibliotecas se ha basado en la comprensión del sentido de la misma, de las condiciones objetivas legales vigentes para la educación formal con el fin de aplicar este conocimiento en el análisis, evaluación y seguimiento en las metodologías APP y cómo éstas influyen en la toma de decisiones que afectan de manera directa las variables ciudadanas, culturales, políticas y económicas. En ese sentido, al ser consciente de la realidad permeable de los mundos heterogéneos y plurales de este siglo, se ha buscado propender por la creación de una propuesta metodológica que mejore y tengan impacto sustancial en su contexto y realidad, a la par que pueda ser viable y reproducible en el territorio nacional y teniendo como base la principal característica que marca el desarrollo económico colombiano como lo es la desigualdad y su evidente disparidad en el crecimiento de las regiones.

Para llevar a la práctica la propuesta metodológica de pre inversión en Bibliotecas Escolares es indispensable que los docentes y las familias resignifiquen el papel y sentido que tiene la biblioteca, los docentes por su parte tienen el deber de actualizar las temáticas y didácticas para fortalecer el aprendizaje y la enseñanza de los educandos, y además deberán hacer un acompañamiento familiar y adecuado en la formación de las competencias de lectura y escritura. La biblioteca como un espacio para el desarrollo y producción de conocimientos requiere estar en movimiento y transformación, la calidad de este espacio parte de la infraestructura física, pero la trasciende gracias al trabajo que allí se brinda. Finalmente, y de forma simbólica el escritor inglés Lewis Carroll, en su libro Alicia en el país de las maravillas 1865, deja abierta una pregunta sobre los libros, una pregunta asociada al sentido del lenguaje y el lugar de los libros, una invitación quizá a los *stakeholders* y su papel determinante en la promoción de Bibliotecas Escolares, se pregunta la heroína:

> Alicia empezaba a cansarse de estar sentada junto a su hermana a la orilla del río y sin nada que hacer: tras haber echado un par de ojeadas al libro que estaba leyendo su hermana, que no tenía dibujos ni diálogos, se preguntó: <<¿Qué sentido tiene un libro sin dibujos ni diálogos?>> (Miller, 2017).

# Referencias bibliográficas


Arena, M (2013) *El marco lógico como una respuesta a tres problemas.* Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071-081X2013000100007

Bajour, C., (2006). *Apuntes sobre Bibliotecas Escolares.* Reflexiones surgidas a partir del intercambio del I Encuentro de Bibliotecas Escolares "Perspectivas de las Bibliotecas Escolares en Iberoamérica". CERLAC, Cartagena de Indias, Colombia.

Bernal, A., (2012). *Condición postmoderna y esbozo de una nueva Pedagogía emancipatoria. Un pensamiento diferente para el siglo XXI.* Estudios Sociales No. 42 rev.estud.soc. Bogotá, abril de 2012. Pp. 27-39. Recuperado de: http://res.uniandes.edu.co/view.php/761/view.php

BID. Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2018). *Alianzas Público Privadas*. Recuperado de: https://publications.iadb.org/es/financiamiento-de-asociaciones-publico-privadas

Botero C. (2017). *Importancia y perspectivas de las Alianzas Público Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia*. Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad. Recuperado de: https://revistas.itm.edu.co/index.php/trilogia/article/view/632

Jurado, F., (2008). *La formación de lectores críticos desde el aula.* En Revista Iberoamericana de Educación. No 46: Enero-Abril 2008. Recuperado de: http://rieoei.org/rie46a05.htm

Castellanos, Ginna (2021). *Gestión de Relaciones de los Stakeholders en Proyectos de Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo de Ciudades Inteligentes y Sostenibles en Colombia.* Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Administración. Recuperado de: https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/80739?show=full

Castrillon, S., (2009). *Biblioteca escolar: ¿un modelo legitimista o una propuesta transformadora?* Ensayos e investigaciones. Lectura y Vida. Encuentro de bibliotecas públicas y escolares. Universidad de Antioquia de Medellín. Recuperado de: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/un-modelo-legitimista-o-una-propuesta-transformadora_-silvia-castrillon-y_didier-alvarez-zapata_0.pdf

CCPPP, (2022). *The Canadian Council for Public Private Partnership*. Recuperado de: http://www.pppcouncil.ca

Colectivo de autores. (2014). *Alcaldía mayor de Bogotá. Currículo para la excelencia académica y la formación integral. Orientaciones para el área de Humanidades – Lengua Castellana.* Bogotá. Recuperado de: http://www.educacionbogota.edu.co/archivos/NOTICIAS/HUMANIDADES-LENGUA_CASTELLANA.pdf

Congreso de Colombia, (2012). *Ley 1508 de 2012*.

Consejo Nacional de Política económica y social, República de Colombia. Documento CONPES 3615 (2006). *Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3615.pdf

Consejo Nacional de Política económica y social, República de Colombia. Documento CONPES 3831, 2015. *Declaración de importancia estratégica del plan nacional de infraestructura educativa para la implementación de la jornada única escolar.* Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3831.pdf

Consejo Nacional de Política económica y social, República de Colombia. Documento CONPES 4068 (2021). *Política nacional de lectura, escritura, oralidad y Bibliotecas Escolares.* Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4068.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2013). *Abecé Asociaciones Público Privadas*. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/publicaciones/1%20abc%20app.pdf

Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). *Asociaciones Público Privadas (APP) en Infraestructura en Colombia*

Dunn Cavelty, M. & Suter, M. (2009). *Public-Private Partnerships are no Silver Bulled: An Expanded Governance Model For Critical Infrastructure Protection*. International Journal of Critical Infrastructure Protection. Recuperado de: https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=642008100024000122001099025083090118038013018017030052027123031127031092091091023112001099006025024003050071004105078064091120029042087044001069073014095067013109125018026017078124103024107068004025007107080122017029090010071113107006118096021096021102&EXT=pdf&INDEX=TRUE

Freire, P. (1999). *Pedagogía de la esperanza.* México. Siglo XXI editores.

Fundación CODESPA. (2014). *¿Qué son las Alianzas Público Privadas para el Desarrollo?* Recuperado de: https://www.codespa.org/blog/2014/02/12/que-son-las-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/

Garola Crespo, A. (2006). *Colaboración Público-Privada. Concesiones.* Recuperado de: https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099.1/3304/54112-15.pdf?sequence=15

Giraldo, A. (2013). *Propuesta de un Esquema Institucional para la Gestión de proyectos de Asociación PúblicoPrivada (APP) en infraestructura Caso colombiano.* Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Recuperado de: https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/51649?show=full

Grimsey, D. & Mervyn, K. Lewis (2005). *Are Public Private Partnerships Value For Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views*. Recuperado de: https://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/10.pdf

Guaipatín, C. (2007). *APP 82*. European Review of Latin American and Caribbean Studies, 82, April 2007.

González, R et. alt. (1996). *El aprendizaje como proceso cognitivo y motivacional.* Congreso Nacional sobre sobre Motivación e Instrucción. Actas III, pp. 9-26

Hinojosa, S. (2010). *Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de asociaciones público-privadas en infraestructura y servicios.* Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Un-indicador-de-elegibilidad-para-seleccionar-proyectos-de-asociaciones-p%C3%BAblico-privadas-en-infraestructura-y-servicios.pdf

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES (2023) Recuperado de: https://www.icfes.gov.co/acerca-del-examen-saber-11%C2%B0

Ken, S & Jeff S, (2020). *La Guía de Scrum. La Guía Definitiva de Scrum: Las Reglas del Juego*

López, D. (2021). *¿Cuáles son las desventajas y ventajas de las Asociaciones Público-Privadas para la construcción de infraestructura social en Colombia?* Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho. Recuperado de: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4328/GRAA-spa-2021-

Cuales_son_las_desventajas_y_ventajas_de_las_asociaciones_publico_privadas_para_la_construccion.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Maldonado, R. (1999). *Historia de la Arquitectura Escolar en Colombia*. Santafé de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.

Marroquín, S (2018). *Método de ruta crítica y cadena critica*

Méndez, G. (2012). *Dinámica de Sistema y Problemática Social*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Centro de investigaciones y desarrollo científico. Recuperado de: https://1library.co/document/q2909l2z-dinamica-sistemas-problematica-social-german-andres-mendez-giraldo.html

Meunier, D., Quinet (2010). *Tips and Pitfalls in PPP design*. Research in Transportation Economics. Recuperado de: https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00754415

Ministerio de Educación Nacional MEN. (2006). *Estándares Básicos de Competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Ciudadanías. Guía sobre lo que los estudiantes deben saber y saber hacer con lo que aprenden.* Colombia. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-116042_archivo_pdf.pdf

Ministerio de Educación Nacional MEN (2014). *Preescolar, básica y media.* Colombia. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-propertyvalue-44150.html

Ministerio de Educación Nacional (2014). *Lineamientos curriculares.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-339975.html

Ministerio de Educación Nacional (2015). *Colegio 10, Lineamientos y recomendaciones para el diseño arquitectónico del colegio de jornada única.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-355996_archivo_pdf_colegio_10.pdf

Ministerio de Educación Nacional MEN (2018). *Pruebas SABER*. Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Direccion-de-Calidad/Referentes-de-Calidad/244735:Estandares-Basicos-de-Competencia

Ministerio de Educación Nacional MEN (2019). *Plan Nacional de Lectura y Escritura.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Plan-Nacional-de-Lectura-y-Escritura-PNLE-/Plan-Nacional-de-Lectura-y-Escritura/

Ministerio de Educación Nacional MEN (2020). *Guía N° 57: "550 mil niños estudiantes vuelven al aula". Experiencias significativas del MEN durante el fenómeno de la niña 2010-2011.*

Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-347132_archivo_pdf_cartilla_ola_invernal.pdf

Ministerio de Educación Nacional MEN (2020). Diagnóstico Nacional de Bibliotecas Escolares 2019-2020. Informe General.

Ministerio de Educación Nacional MEN (2022). *Regresan las Pruebas Saber 3°, 5°, 7° y 9° para cerca de 200 mil estudiantes, de 1.300 sedes educativas de todo el país.* Recuperado de: https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/410085:Regresan-las-Pruebas-Saber-3-5-7-y-9-para-cerca-de-200-mil-estudiantes-de-1-300-sedes-educativas-de-todo-el-pais#:~:text=El%20Ministerio%20de%20Educaci%C3%B3n%20y,competencias%20b%C3%A1sicas%20de%20los%20estudiantes.

Miller, L. (2017). *Maravillosos mundos literarios. Un viaje por los principales lugares de ficción jamás creados.* España, Barcelona. Blume editores.

Muñoz B., y Romana M. (2016). *Aplicación de métodos de decisión multicriterio discretos al análisis de alternativas en estudios informativos de infraestructuras de transporte.* Revista Pensamiento Matemático Vol 6 octubre 2016. España. Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5998856.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OCDE. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia.* Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf

Piper, D., (2009). *L.A. European PPP Report 2009. European PPP.* Expertise Centre, Luxembourg. Recuperado de: https://www.minfin.bg/upload/8976/European+PPP+Report+2009.pdf

Razeto, L (1994). Fundamentos de una Teoría Económica Comprensiva. Santiago, Chile.

República de Colombia. (1995). *Ley General de Educación* (115 de 1994 - febrero 8). Bogotá: Ecoe ediciones.

República de Colombia (1999). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá, Colección de Códigos Básicos LEGIS.

Shaoul, J. & Stafford, A. (2012). *Examining PPP governance mechanisms: implications for public accountability*. University of Manchester. Recuperado de: https://personalpages.manchester.ac.uk/staff/nuno.gil/Journal%20articles/Stafford_et_al-2017-Australian_Journal_of_Public_Administration.pdf