



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

85

AÑOS

Comemorando el patrimonio de los Bogotanos.

Septiembre de 2014 N° 10

Bogotá Económica



**La educación,
un gran desafío para la ciudad**



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Director

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá

Comité de Publicaciones

Ligia Inés Botero Mejía
Ramiro Triviño Sánchez
Yefer Yesid Vega Bobadilla
Raúl Velandia Gutiérrez

Editor

Ramiro Triviño Sánchez

Coordinación Editorial

Carmen Aldana Gaviria
Nidia Luz Ariza Rojas

Colaboradores

María Fernanda Campo
Sergio Cortés Rincón
Rosana Fernández Coto
Rubén González Gamba
Nancy Martínez Álvarez
Liliana Nieto Díaz
Gustavo Ortiz Orjuela
Dilia Esperanza Quintero Patiño
Marta Rubiela Reyes Sanabria
Fernando Rodríguez Carrizosa
Óscar Sánchez Jaramillo
Elimeleth Tapias Arias
María Eugenia Vásquez
Roberto Vergara Portela
Mónica Villegas

Fotografía

Oficina Asesora de Comunicaciones

Caricatura

Edwin Alejandro González Medina

Diagramación

Yolanda Gómez
Oficina Asesora de Comunicaciones

Portada

Diego Sebastián Roa Cuervo

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital -DDDI

ISSN: 2145 – 1036

Contraloría de Bogotá
Cra 32A No. 26A-10 piso 14
Tel (571) 335 88 88
www.contraloriabogota.gov.co

E-mail:

rtrivino@contraloriabogota.gov.co
caldana@contraloriabogota.gov.co

Nota del Editor

La Revista Bogotá Económica fue creada para presentar análisis de diferentes aspectos económicos y sociales de la ciudad. Se constituye en un foro abierto que recoge opiniones de diversos sectores. Por tanto, lo expresado aquí es responsabilidad de los autores de cada artículo y no compromete la posición institucional de la Contraloría de Bogotá.

Agradecemos la participación de quienes colaboraron en la presente edición.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sumario

3 Editorial

La educación, un gran desafío para la ciudad

4 Economía y finanzas públicas

Gerencialismo y gobernanza en Bogotá
Elimeleth Tapias Arias

10 Informe especial

Vamos por muy buen camino
Maria Fernanda Campo

Impacto del ICETEX en Bogotá
Fernando Rodríguez Carrizosa

Propiciar y medir aprendizaje integral ¿Cómo juzgar el resultado de una buena educación (y una buena gestión educativa) en las próximas décadas en Colombia?
Oscar Sánchez

La educación un derecho de las personas y un reconocimiento de la diversidad y el papel de la formación docente
Nancy Martínez Alvarez

La Universidad y su modelo de gobernanza
Roberto Vergara Portela

La hora de la calidad de la educación pública en Bogotá
Mónica Villegas

Las Neurociencias entran en el aula. El nuevo paradigma del Siglo XXI: el neuroaprendizaje
Rosana Fernández Coto

Educación: el camino a la igualdad
Sergio Cortés Rincón

El matoneo escolar, un problema de todos
María Eugenia Vásquez

¿La educación media oficial permite el acceso a la educación superior y al mercado Laboral?
Martha Rubiela Reyes Sanabria

La educación pública en Bogotá: un debate entre calidad y cobertura
Liliana Alexandra Nieto Díaz

47 Políticas públicas y control fiscal

El empleo público y la carrera administrativa en Bogotá
Nidia Luz Ariza Rojas y Gustavo Ortiz Orjuela

Pasivos Contingentes por Procesos Judiciales en contra de Bogotá D.C., a 31 de diciembre de 2013
Dilia Esperanza Quintero Patiño

56 Reseña

La educación como eje del desarrollo humano
Elimeleth Tapias Arias

59 Estadísticas

Rubén González Gamba

60 Caricatura

Edwin Alejandro González Medina



La educación, un gran desafío para la ciudad

La educación se debe reconocer como el factor principal del desarrollo, de la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Pero es necesario que sea una educación con calidad, es decir, debe preparar a las personas para afrontar los desafíos de su tiempo, así como formar con valores éticos, para construir mejores sociedades.

Los resultados de las pruebas internacionales para la evaluación de los estudiantes en los últimos años, en áreas como matemáticas, lectura y ciencias, han dejado grandes interrogantes sobre la calidad del sistema educativo en Colombia, sobre todo, porque la mayoría de los jóvenes no logran superar los primeros niveles de conocimiento básico en cada materia y son muy pocos los que demuestran capacidad para aplicarlos en la resolución de problemas prácticos.

Esta situación nos convoca a realizar una permanente reflexión sobre la calidad de la educación en Colombia y en nuestra ciudad. Las estadísticas muestran que se tienen grandes avances en cuanto a cobertura, pero en calidad son mucho más lentos.

Para los analistas del tema, las evaluaciones de calidad no consideran las condiciones del entorno, y las situaciones de pobreza y exclusión afectan la comparación entre regiones, además, las mediciones internacionales califican habilidades que aún no están suficientemente desarrolladas en el país. Por eso, como complemento se proponen evaluaciones que consideren las dimensiones emocionales y sociales del aprendizaje, que permitan tener un mejor diagnóstico.

Si bien se deben afinar los sistemas de evaluación, lo cierto es que es urgente afrontar los problemas de la educación. En el caso del Distrito, siguen preocupando las brechas existentes entre la educación privada y la educación pública. Entre las estrategias planteadas se ha visto la necesidad de ampliar el número de horas de aprendizaje dentro de un sistema de jornada única y extendida, mejorar la cobertura de la educación preescolar y generar mecanismos para evitar la deserción, de tal manera que todos los estudiantes completen su ciclo escolar. Los resultados muestran que aún estamos lejos de alcanzar estos propósitos.

El mejoramiento del sistema educativo es un gran desafío que compromete no sólo a la administración de la ciudad, sino a toda la sociedad en su conjunto. Es un imperativo, si queremos que las nuevas generaciones tengan más oportunidades en un mundo globalizado.

Diego Ardila Medina
Contralor de Bogotá, D.C.

Elimeleth Tapias Árias

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with numerous buildings, a prominent circular interchange, and a large mountain range in the background under a blue sky.

Economía y finanzas públicas

Gerencialismo y gobernanza en Bogotá¹

“Las mejores ciudades son aquellas donde los ciudadanos, a partir de sus propios intereses y proyectos, están comprometidos con su desarrollo y donde el desarrollo cívico es el que genera las políticas públicas y no al revés”. Jorge Pérez, director de Planeación Metropolitana de Medellín, WUF7, tomado de El Tiempo, sábado 5 de abril de 2014.

Introducción

El presente artículo busca determinar si, en los últimos años, la ciudad ha sido gobernable y si las acciones de gobierno han logrado relacionar a los diferentes actores para que trabajen de manera asociativa en su propio desarrollo y en el de Bogotá. Se trata de verificar la gestión de los asuntos públicos sobre la base de la participación de actores públicos, privados y la denominada sociedad civil.

La evaluación actual del desarrollo o rezago de la ciudad está condicionada a la revisión de su gobernanza en los últimos años; esto es, la manera como la autoridad representativa local (en otras latitudes incluye el Concejo), ha guiado, dirigido o facilitado el proceso y la manera como la ciudadanía ha respondido (de manera pasiva o activa), así como los mecanismos o instituciones desarrolladas para ello.

Es preciso señalar que el concepto de gobernanza que se abordará va más allá del modo gerencial² (governance), en el cual se establece una gestión

corporativa entre el gobierno y los grandes actores para el desarrollo o la gestión de proyectos concretos de infraestructura, equipamientos y servicios. Se trata de un nuevo modo de gobernar las relaciones o redes que se establecen en una sociedad y su espacio, en el momento actual de la globalización, la denominada era “info-global”.

Gerencialismo de lo Público

La gestión pública ha pasado de ser simplemente el ejercicio de la función administrativa del gobierno, para convertirse en la aplicación de todos los procesos e instrumentos, que posee la administración pública, para lograr los objetivos de desarrollo o de bienestar de la población. Lo primero, aunque aún parcialmente vigente, significaba un control jerárquico y de apego a la norma; lo segundo, en un entorno de globalización, plantea actuaciones gerenciales (hoy) y una propuesta, en construcción, de acción colectiva con los gobernantes como coordinadores o facilitadores de los actores sociales y del desarrollo humano (gobernanza).

Las actuaciones gerenciales (aún aplicadas), surgieron como alternativa al “burocratismo”, a partir de la propuesta de reforma al sector público originada en el denominado “Consenso de Washington” (en la década de los 80’s), en el marco de “la Nueva Gestión Pública y la Teoría de la Organización”.

En su generalidad, aparece como “un sistema de opciones, estrategias, recursos y procesos que tienen como propósito mejorar el rendimiento de las instituciones públicas, con base en la innovación tecnológica, la cultura de la organización y la utilización de recursos neurísticos, disminución de costos, aprovechamiento eficaz de los



Funcionario de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá.

recursos, revisión de las estructuras y mejoramiento de los procesos finales del gobierno”³.

En particular, las corrientes mayoritarias de esta teoría (neoempresariales), hacen énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos, y proponen una clientización de los ciudadanos. De hecho, la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad, y puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos, demandados socialmente, disminuyen los apoyos al sistema político (Bazaga, et al., 1998).

En la práctica, con esta teoría se impone:

- ◆ “La Filosofía de no remar sino hacer que los otros remen.
- ◆ El fomento de la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que “venden” servicios.
- ◆ La adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado (Sistemas de Gestión de Calidad-SGC, por ejemplo).
- ◆ La reducción de la relación entre la administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.

1 Este artículo constituye una versión corta del informe “Gobernabilidad y Gobernanza en Bogotá, 2008-2013” elaborado en la Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de Bogotá, de la Contraloría de Bogotá, en junio de 2014, el cual se encuentra en la página web de la entidad.

2 Este constituye aún el modo habitual o normal de gobernar, se conoce además como el “gerencialismo de lo público”.

3 Ver, Ricardo Uvalle Berrones, Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, Plaza y Valdes Editores, México 2000.

- ◆ La fragmentación de la administración en unidades más pequeñas, con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc.; para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos”.

No obstante, estas tendencias presentan, igualmente, fallas y problemas relacionados con:

- ◆ “Algunos servicios públicos prestados por organizaciones privadas pueden generar efectos asimétricos sobre los ciudadanos.
- ◆ Una administración que no rema puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave.
- ◆ Se confunden medios con fines, al considerarse indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos (tecnologías de la información, indicadores de gestión, cambios en los organigramas y en los procedimientos, etc.).
- ◆ Se tiende a formular objetivos de actuaciones públicas sin compromisos concretos, que son de difícil verificación por parte de los ciudadanos.
- ◆ Inspirarse en la gestión privada es un error conceptual grave por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales en relación con la gestión privada y, por otro lado, la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado.
- ◆ Reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son los accionistas políticos y económicos de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos de los que están asociados al rol de clientes. No existe un contrato comercial sino un contrato social y político.

- ◆ La fragmentación y la empresarialización del sector público pueden provocar corrupción derivada de la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas”.

A pesar que en la mayoría de ciudades españolas y europeas esta forma de administrar lo público ha sido superada ampliamente, en la mayoría de ciudades latinoamericanas y colombianas (incluida Bogotá), aún constituye la norma.

Gobernanza

La gobernanza territorial se plantea como alternativa para el progreso de las ciudades y de las regiones. De hecho, como modelo propone que *“si en las grandes ciudades se abordan procesos de colaboración para realizar procesos de planificación estratégica, y si se consigue un entendimiento razonable entre las administraciones, las empresas y una amplia representación de agentes sociales, entonces se generan sinergias organizativas que, a medio plazo, mejoran la aplicación de los recursos y la calidad de vida de los ciudadanos”*⁴.

Al respecto, se señala que el papel que el gobierno local tiene en la mejora de la capacidad de organización y acción de una ciudad y su impacto en el desarrollo urbano⁵ está relacionado con la puesta en marcha de *“un nuevo tipo de gestión”*, denominado *“relacional o gestión de las interdependencias (redes)”*⁶; es decir, un

4 “Aplicación de la planificación estratégica a la realidad urbana”; primer encuentro de ciudades europeas y americanas para el intercambio de experiencias en planificación estratégica, con la colaboración de instituciones multilaterales (BID, BM, entre otras); Barcelona, 1993.

5 Movimiento América-Europa de Regiones y Ciudades AERYC; Congreso en Valencia España, 2005.

6 Interdependencias entre los gobiernos y los actores no gubernamentales, para crear o fortalecer redes de cooperación para la construcción colectiva del desarrollo.

La evaluación actual del desarrollo o rezago de la ciudad está condicionada a la revisión de su gobernanza.

nuevo modo de gobernar, al que se denominó **“gobernanza democrática territorial”**.

Como consecuencia, la gobernanza se define como *“...un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”*⁷; nótese que se habla aquí de *“un nuevo modo de gobernar las ciudades”*, en contraposición a lo usual hasta ahora de administrarlas, propio de la “era industrial”.

En esta era “info-global”, las ciudades interaccionan con una mayor cantidad de territorios, en un marco de intercambios económicos, culturales, sociales, ambientales, etc., y de innovación y asimilación de buenas prácticas (Internet), lo que genera el surgimiento de nuevos fenómenos que superan la forma actual de gestionar los territorios.

En este nuevo paradigma, el interés general se construye colectivamente, por consenso; las interdependencias se gestionan y se articulan con la participación activa de todos los actores y sectores; el territorio se construye socialmente, con el liderazgo del gobierno democrático como catalizador y organizador de

7 La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. AERYC; Joseph MaPascual Esteve, Amelia Fernández Paricio; Andalucía España, 2006. Conclusiones debatidas en el IV encuentro internacional de AERYC, Bogotá Colombia, 2006.

las interacciones del entramado de actores⁸; la actitud de los gobiernos debe ser de acción positiva hacia los grupos con menor representación, pero evitando el favoritismo partidario; los distintos gobiernos territoriales coordinan actuaciones y colaboraciones (de tipo político), en función de objetivos y proyectos; la correlación entre democracia y desarrollo económico (crecimiento) se puede establecer a través de la capacidad de innovación, flexibilidad y nuevas estrategias del modelo de interacción; por último, se promueve el uso eficiente de todos los recursos de un territorio (no sólo los públicos), para alcanzar objetivos de progreso humano⁹.

Administración o Gobierno, Bogotá 2008-2013

El contraste de lo expuesto en los párrafos anteriores se efectuó, en Bogotá, para los años 2008-2013, a partir de la información disponible y asequible, proveniente de múltiples fuentes, con base en lo cual se pudo identificar el tipo de gestión pública efectuada durante el período señalado, así:

- ◆ Durante el período de estudio (2008-2013), la forma de administrar la ciudad estuvo enmarcada por visiones sociales y acciones orientadas, fundamentalmente, a la población pobre y vulnerable.
- ◆ Al comienzo del período de evaluación, se acababa de acordar en la ciudad una nueva estructura administrativa (Acuerdo 257 de noviembre 30 de 2006), la cual se empezó a implementar de forma lenta a partir del 2007. La nueva estructura administrativa, en esen-



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá.

cia, se fundamentó en dos aspectos básicos: por un lado la modernización de la estructura general de la Administración Distrital y, de otra parte, la conformación de un modelo propio de descentralización para la ciudad.

- ◆ La reorganización de la estructura general de la Administración Distrital se efectuó a través de la conformación de sectores adminis-

trativos y el establecimiento de sistemas de coordinación que facilitarían la articulación sectorial, intersectorial y transversal; para ello, se crearon doce sectores administrativos, los cuales recogen la totalidad de los temas que comprometen a la ciudad.

- ◆ La gestión efectuada en Bogotá durante el período de estudio fue evaluada por la Contraloría de Bogotá y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los siguientes términos: el ente de control, a través del mecanismo denominado INGED, observó que las dificultades, en cada vigencia, que frenaron o frustraron las visiones de ciudad planteadas por los distintos gobiernos están relacionadas con: baja ejecución

La gobernanza territorial se plantea como alternativa para el progreso de las ciudades y de las regiones.

8 La incapacidad del gobierno democrático puede permitir que el liderazgo lo ejerza un actor corporativo, quien impondrá sus intereses.

9 La gestión pública (estratégica) tiene por finalidad la mejora de la capacidad de organización y acción del territorio.

Cuadro 1
Indicadores Agregados de Gobernanza en Bogotá D.C. 2008-2013

Indicador de Gobernanza	2008	2009	2010	2011	2012	2013	SD
VARIABLES Socioeconómicas	0,011199	0,008007	0,002482	-0,003153	-0,004632	-0,013903	10,157838
Estado de Derecho	0,010184	-0,097137	0,011756	0,020896	0,022734	0,031567	12,67499
Gestión Pública	0,051252	0,018801	-0,010309	-0,034491	-0,01859	-0,006663	5,58449
Sistema de Mercado	0,016306	-0,014478	0,005154	-0,000719	-0,002435	-0,003829	8,714173
Sistema Democrático	0,026049	0,007826	-0,017221	-0,000805	-0,005647	-0,010202	4,074348

SD: Desviación Estándar

Fuente: Base de datos construida para Bogotá y cálculos propios.

presupuestal y de metas físicas de los proyectos; deficiente coordinación intra e intersectorial entre los responsables y ejecutores de la política pública; debilidad de los controles internos; y deficientes mecanismos de administración de riesgos, entre otros.

- ◆ El DNP, a partir de una metodología diferente y un contexto nacional, efectuó la medición del desempeño integral de los municipios a partir de cuatro componentes: eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, y gestión administrativa y fiscal. Se determinó que el desempeño de Bogotá, para los años de estudio, ha sido sobresaliente con excepción del 2010 (por envío de información extemporánea); además, en algunos años obtuvo la calificación más alta respecto al promedio departamental, fundamentalmente en la obtención de productos, dados unos insumos (eficiencia), y en la gestión administrativa y fiscal.

De otro lado, en la visión de un gobierno de la ciudad, se tomó en consideración:

- ◆ Las complejidades de Bogotá en lo económico (el tamaño del PIB, su peso a nivel nacional, su estructura económica terciaria, y la presión fiscal que se genera, entre otras), en lo social (baja pobreza, bajo desempleo, pero alto nivel de demanda por servicios), y en lo regional (discrepancias con Cundinamarca pero un destino común por proximidad y complementariedad), tornan ineludible que el progreso de la ciudad esté fundamentado en una nueva gestión de tipo relacional o de interdependencias (gobernanza democrática territorial).
- ◆ Aunque no se puede hablar propiamente de gobernanza en Bogotá, en los términos como se ha presentado en este estudio (gestión relacional), si es posible recoger ciertos patrones, instituciones, actores y acciones, que permiten inferir un interés manifiesto, desde hace algunos años, por construir un modo de gobernar que apunte al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, fundamentalmente, y el interés por ampliar tal propósito hacia la región (Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE).
- ◆ En efecto, en Bogotá y su región vecina se han aplicado técnicas de

gestión relacional (planes estratégicos, participación ciudadana, entre otras), pero no de manera sistemática y continua. No obstante, en el estudio realizado se buscó cuantificar/cualificar la gobernanza en la ciudad, con base en instrumentos desarrollados para ello (Banco Mundial y DataGov-BID), y a partir de la información pertinente disponible y asequible, tal como se muestra en el Cuadro 1.

De lo anterior se concluyó:

- La gobernanza en Bogotá, en las cinco dimensiones trabajadas¹⁰, se encuentra en la mitad del intervalo de calificación propuesto por el Banco Mundial¹¹ (-2.5 a 2.5), con valores positivos y negativos cercanos a cero, lo cual significa niveles medios de gobernanza.
- El indicador de gobernanza en “sistema democrático”, tuvo una caída pronunciada en el índice hasta 2010, y a partir de allí, sin volver a valores positivos, un comportamiento oscilante, con recuperación en 2011 pero, nueva caída hasta el 2013, lo que refleja las percepciones medidas, por ejemplo, la menor confianza en el Concejo de la ciudad en los últimos años y la baja percepción de estabilidad política y ausencia de violencia, con calificaciones por debajo de 3/5 desde el 2009, entre otras.

10 Gestión Pública, Sistema de Mercado, Estado de Derecho, Sistema Democrático y Variables Socio-Económicas. El modelo y la base de datos mediante los cuales se calculó la gobernanza en cada una de estas dimensiones se encuentra en el estudio denominado “Gobernanza y gobernabilidad en Bogotá, 2008-2013”, a partir del cual se construyó el presente artículo; ver página web www.contraloriabogota.gov.co/informes/estructurales/subdireccionestudiosfiscaleseconomicosysociales/

11 WorldWideGovernanceIndicator-WGI, explicado porKauffman, et al (2010)

Un nuevo arte de gobernar los territorios, cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad.

Fortalecer las políticas encaminadas a garantizar un crecimiento económico sostenible, mediante reglas que posibiliten un mejor funcionamiento de los mercados.

- Los indicadores agregados de gobernanza en “gestión pública” y en “sistema de mercado” muestran, el primero, una fuerte caída hasta el 2011 (punto de quiebre), y luego recuperación hasta el 2013, sin llegar a valores positivos; el segundo, una mayor oscilación, pues, muestra la mayor caída del indicador en el 2009, luego se recupera a positivo en 2010 y empieza a caer lentamente, en valores negativos cercanos a cero, hasta el 2013.
- Esto quiere decir que, de un lado, la calidad de la gestión pública en Bogotá se deterioró notoriamente hasta el final de la “Bogotá Positiva” y se ha venido recuperando lentamente en la “Bogotá Humana”; lo cual se refleja en la mejor calificación de la gestión del equipo de gobierno (2.7/5) en los dos últimos años, respecto a los años anteriores, y en el mejoramiento en la opinión favorable del alcalde, en los dos últimos años, respecto a los tres años previos.
- De otro lado, que las reglas y políticas implementadas por el gobierno para el desarrollo de los negocios y el comercio externo de la ciudad fueron inconstantes durante el período analizado, con una mayor tendencia al desestímulo. De hecho,

la confianza de los empresarios se tornó negativa en el último año (-2.1 en 2013); la calidad general de la infraestructura se ha mantenido en niveles inferiores al 40/100; y los procedimientos para iniciar un negocio se han mantenido en un promedio de 10, aún comparativamente altos.

- El indicador agregado de gobernanza en “estado de derecho”, con excepción del 2009, es el indicador en el que Bogotá muestra el mejor desempeño entre 2008 y 2013; fundamentalmente, en la percepción de reglas justas y predecibles y el respeto a las mismas, así como la percepción de transparencia de los gobernantes (con excepción del gobierno inicial de la Bogotá Positiva). Denota un nivel medio pero creciente de gobernanza.
- Finalmente, el indicador agregado de variables socio-económicas (una aproximación al desarrollo económico y social observado en Bogotá), para el mismo período de estudio, muestra una evolución decreciente, pues, cae desde un valor de 0.01 en 2008 a -0.01 en 2013:

Apoyaron esta tendencia (variables económicas), las menores tasas de crecimiento del PIB (frente a las potenciales), como consecuencia de la crisis internacional del 2008; el fuerte aumento del déficit comercial externo de la ciudad (pasó de US\$-10.057 millones en 2008 a US\$-22.379 millones en 2013); y el peso creciente sobre el PIB del recaudo tributario (presión tributaria); entre otras.

- Ejercieron contratendencia (variables sociales): la pobreza disminuyó del 19.7 en 2008 al 11.6 en 2012; la tasa de mortalidad infantil pasó de 13.7 a 10.9 (por mil nacidos vivos); la cobertura neta en educación se mantuvo en un nivel promedio del 95.8; y finalmente, el

Índice de Desarrollo Humano de Bogotá pasó del 0.850 en 2008 al 0.904 en 2011; entre otras.

Luego de analizadas las cifras de gobernanza, incluido el indicador agregado de variables socio-económicas, se pueden señalar algunos retos para Bogotá en materia de gestión pública:

- Los mayores esfuerzos de las políticas públicas locales y regionales deberán concentrarse en lograr una mayor estabilidad política (disminuir la percepción de inestabilidad del gobierno y de confrontación con gobiernos regionales), así como mejorar la capacidad del gobierno para rendir cuentas y ser auditado, tanto por los ciudadanos como por instituciones democráticas (instituciones de control y medios de comunicación).
- Fortalecer las políticas encaminadas a garantizar un crecimiento económico sostenible, mediante reglas que posibiliten un mejor funcionamiento de los mercados. Se sugiere, la elaboración y ejecución de proyectos a través de asociaciones público-privadas, mejorar la infraestructura (de vías y transporte), y corregir la tendencia del déficit comercial externo de la ciudad mediante exportaciones de servicios, entre otras acciones ■



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá.

María Fernanda Campo / Fernando Rodríguez Carrizosa / Óscar Sánchez / Nancy Martínez Álvarez /
Roberto Vergara Portela / Mónica Villegas / Rosana Fernández Coto / Sergio Cortés Rincón /
María Eugenia Vásquez / Martha Rubiela Reyes Sanabria / Liliana Alexandra Nieto Díaz

A photograph of several young children sitting at small green plastic tables in a classroom. They are engaged in an activity, possibly coloring or drawing. The floor is covered with colorful interlocking puzzle pieces. The image is semi-transparent, allowing the text to be overlaid.

Informe Especial

Vamos por muy buen camino

La educación tiene un poder enorme: el poder de transformar vidas y generar movilidad social. La educación nos da el poder de imaginar, de crear, de soñar y de transformar el entorno. Y ese poder transformador de la educación es el que nos está permitiendo construir un país más justo, un país más próspero y un país para la paz. Un país en el que todos, sin importar nuestras características o el lugar donde nos encontremos, tengamos las mismas oportunidades de bienestar y progreso.

Por eso, me alegra haber recibido la invitación para escribir en esta edición de la revista institucional de la Contraloría de Bogotá sobre el tema que más me apasiona: el de la educación y la política educativa que el Gobierno Nacional ha implementado para contribuir en la construcción de un mejor país.

Desde 2010, el Ministerio de Educación ha focalizado la política educativa en dos grandes propósitos: cerrar brechas de inequidad en acceso, permanencia, calidad y pertinencia entre unas regiones y otras, y entre unas instituciones y otras, y mejorar la calidad de la educación en todos los niveles: preescolar, básica, media y educación superior.

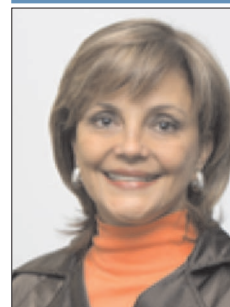
¿A través de qué acciones estamos cerrando esas brechas? En primer lugar, en una decisión sin antecedentes en la historia del país, el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos decretó la gratuidad universal para todos los colegios oficiales, desde el grado cero hasta el grado 11, con lo cual beneficiamos hoy a 8,9 millones de niños y jóvenes. Así mismo, redujimos las brechas de cobertura entre el sector urbano y el rural, creando 118 mil nuevos cupos reales, de los cuales el 70% pertenecen al sector rural, y llevamos a la escuela a 83 mil niños y

jóvenes campesinos que estaban fuera del sistema. Todo esto acompañado, además, de diferentes estrategias que han permitido reducir la deserción, que al comenzar este Gobierno se situaba en el 4,89% y hoy está en el 3,62%.

Para cerrar brechas también mejoramos los ambientes de aprendizaje en las regiones más apartadas y en las zonas más afectadas por la ola invernal, que azotó al país entre 2010 y 2011. En total, en infraestructura educativa hemos invertido \$2,1 billones durante este Gobierno (entre 2002 y 2010 se invirtieron \$1,2 billones), con lo cual hemos mejorado y reconstruido más de 4.800 sedes educativas oficiales, en su mayoría rurales, y hemos entregado más de 55 megacolegios, beneficiando a más de 520.000 estudiantes. Eso es construir un país más justo.

Pero lo anterior no tendría sentido si no trabajáramos, de manera paralela, por lograr que ningún bachiller se quede sin estudiar un programa de educación superior o de formación para el trabajo por razones económicas o geográficas. Para lograrlo, desde 2010 hemos creado 490.000 nuevos cupos de educación superior y hemos ampliado la oferta de programas, llegando ya al 75% de municipios del país con educación superior. Y lo más importante: este aumento de cobertura se ha dado con equidad, pues el 58% de nuestros estudiantes de educación superior provienen de las familias más pobres y hoy, el 73% del total de estudiantes en este nivel reciben apoyo financiero del Estado.

En todo esto ha sido determinante la consecución histórica de recursos adicionales para la educación superior. Por una parte, para apoyar la oferta, generar más cupos y mejorar la calidad, gracias a la última reforma tributaria logramos recursos



Ex Ministra de Educación Nacional

adicionales para inversión por \$1,5 billones para todas las instituciones de educación superior públicas, a lo que se suman los nuevos ingresos que en los próximos 20 años recibirán las universidades públicas por \$5 billones, producto de la aprobación de la ley que crea la estampilla para esas instituciones. Así mismo, hemos conseguido \$302.000 millones, adicionales a los previstos por la Ley 30, para el funcionamiento de las universidades públicas y se han aprobado \$500.000 millones por recursos de regalías.

Y para apoyar la demanda, es decir, a los estudiantes de manera directa, disminuimos a cero la tasa de interés real de los créditos del ICETEX, con lo que beneficiamos a 334.000 jóvenes de estratos 1, 2 y 3. Eso es darles más oportunidades a nuestros jóvenes. Igualmente, junto con el ICETEX y la Unidad de Víctimas, creamos un Fondo de Reparación en Educación Superior para las Víctimas del Conflicto Armado, que gracias a una inversión de \$63.000 millones ya ha beneficiado a más de 1.200 colombianos, para que estudien un programa técnico, tecnológico o universitario en distintas instituciones de educación superior del país, públicas y privadas, y así recuperen los sueños que la violencia les había arrebatado.

Pero de nada nos sirve mejorar las oportunidades de acceso con equidad si no nos enfocamos también en transformar la calidad educativa. Nada genera más pobreza y

desigualdad que una educación de mala calidad.

Por eso, hoy más de 1 millón de niños menores de 5 años reciben una educación inicial de calidad, en el marco de una atención integral, a través de la estrategia “De Cero a Siempre”.

En básica primaria, y dado que mejorar la calidad de la educación de los más pequeños y desarrollar sus competencias en matemáticas y lenguaje ha sido una de las prioridades del Ministerio, creamos el programa “Todos a Aprender”, que hoy beneficia a 2'600.000 estudiantes de ese nivel, de 22.400 sedes educativas oficiales, la gran mayoría ubicadas en el sector rural. Para lograrlo, tenemos a 3.100 formadores y tutores de alto nivel que acompañan a 90.000 educadores para que mejoren sus prácticas de enseñanza, y hemos entregado más de 18 millones de textos escolares de matemáticas y lenguaje a estudiantes y maestros.

“Todos a Aprender” es un programa revolucionario que ya está dando sus primeros frutos, aunque la magnitud del profundo cambio que busca generar en la educación colombiana sólo se verá en unos años. Por eso, otros países ya se han interesado por este proceso de transformación de la calidad educativa y hace poco fui invitada a la Cumbre de Ministros de Educación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en Tokio (Japón), para presentar sus alcances y logros.

La participación de Colombia en la Reunión de Ministros de Educación de la OCDE se originó el pasado mes de mayo, a raíz de la invitación de Andreas Schleicher, Director de la Educación de la OCDE, quien visitó nuestro país y aquí conoció de primera mano los alcances de esta importante estrategia educativa. Por supuesto, presentar ante la OCDE nuestros avances en materia educativa es un voto de confianza de la comunidad internacional para Colombia y

reafirma que estamos trabajando en la dirección correcta, que vamos por buen camino.

Otra de las grandes apuestas del Ministerio de Educación es hacer de Colombia un país de lectores. Y en el camino para lograrlo, ya triplicamos las metas del Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi Cuento” para el cuatrienio, llegando a casi 20 mil instituciones educativas, con 5,4 millones de libros y con formación docente para que los maestros inculquen en sus alumnos el amor por la lectura y la escritura, beneficiando a 7,3 millones de niños.

Con la innovación también mejoramos la calidad de nuestra educación y por eso, de la mano con Computadores para Educar, hemos entregado más de 500.000 computadores y tabletas con contenidos digitales educativos a estudiantes de todo el país y hemos formado a 135 mil docentes en el uso pedagógico de las nuevas tecnologías. En 2010, teníamos un promedio de 20 niños por computador y en 2013, ese promedio ya era de sólo 11 niños por computador. Además, justamente en el pasado mes de julio, lanzamos nuestros cinco Centros Regionales de Innovación Educativa (CIER), en los que se formarán 16.000 maestros y se crearán 33 mil nuevos contenidos educativos digitales que apuntan a mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Y como sabemos que las grandes transformaciones necesitan grandes líderes, desde 2010 hemos formado y capacitado a más de 295.000 maestros en diferentes áreas temáticas y hemos promovido el fortalecimiento de la carrera docente a través de concursos de méritos, que permiten el ingreso a las instituciones educativas oficiales de los mejores profesionales.

En cuanto al desarrollo de la política de calidad de la educación superior, debo destacar el aumento de instituciones de educación superior y de programas con acreditación de alta

calidad, lo que beneficia hoy a más de 600.000 jóvenes de todo el país. Así mismo, con recursos de regalías se está avanzando en el apoyo a diferentes proyectos y centros de investigación en nuestras universidades.

¿Para qué queremos un país más justo y más moderno? Para construir un país para la paz, un país en el que aprendamos a tolerar la diferencia. Y como nuestro deber es, por encima de todo, formar buenos ciudadanos, hemos apoyado la implementación, junto con las Secretarías de Educación, de proyectos pedagógicos en formación para la ciudadanía en todas las instituciones educativas de todo el país, y lideramos la aprobación de la Ley de Convivencia Escolar y la creación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos.

Igualmente, hemos promovido como nunca antes en el país un diálogo entre todos los miembros de la comunidad académica y de la sociedad en general, para crear una verdadera política pública de educación superior para las próximas décadas. Este proceso ahora es liderado desde el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y hace unas semanas permitió presentarle al país tras más de dos años de trabajo, en los que participaron más de 32 mil personas a través de 155 espacios de debate y se recibieron más de 450 documentos, propuestas e investigaciones de todos los sectores, el documento que debe guiar la política pública en educación superior para los próximos 20 años.

Somos conscientes de que transformar la calidad de la educación tomará muchos años. Los retos a los que nos enfrentamos y las dificultades por superar son enormes, pero vamos por el camino correcto. Estamos sembrando, desde el sector educativo, las semillas necesarias para construir un país en el que haya paz y prosperidad para todos ■



Presidente del ICETEX

Impacto del ICETEX en Bogotá

La educación superior demanda una oferta de programas de calidad y pertinentes, que vayan de la mano con los requerimientos del sector productivo. Hoy, la gran apuesta del Gobierno Nacional se centra en ampliar la cobertura con calidad y generar oportunidades para el ingreso de los jóvenes colombianos a una educación que articule estos propósitos y se adapte a los vertiginosos cambios tecnológicos y de pensamiento que se generan en el mundo.

En los últimos cuatro años, la cobertura de la educación superior en Colombiana tenido enormes avances, se pasó del 37% en 2010 al 46%. En esa crucial estrategia, el ICETEX ha jugado un papel fundamental a través de la oferta de créditos educativos, a lo cual se agregan subsidios, factores que se convierten en oportunidades reales para que los estudiantes de menores recursos económicos y con buen desempeño académico ingresen a la educación superior.

Además de ampliar la cobertura, el modelo de crédito educativo se reestructuró para adaptarlo a las necesidades reales de las familias colombianas, que ven en la educación superior la mejor herramienta para mejorar sus condiciones de vida y de su futuro, lo cual se traduce en una sociedad más incluyente y equitativa. Además, las poblaciones más vulnerables reciben subsidios de sostenimiento, para que no abandonen sus estudios a pesar de tener garantizados los recursos para la matrícula.

Hoy, 564.427 colombianos reciben los beneficios del ICETEX y de ellos 131.598 son del Distrito Capital, es decir, el 23,3% de nuestros beneficiarios son provenientes de familias bogotanas y para atenderlos el Instituto ha realizado una inversión de \$1.19 billones; unas cifras muy

importantes por lo que significa la contribución desde la educación como eje fundamental en la calidad de vida de los ciudadanos del Distrito.

Los créditos educativos del ICETEX hacen parte de una política integral de calidad y pertinencia

La tasa de interés real de cero por ciento, es una de las diversas medidas que en desarrollo de una política integral para fortalecer la educación superior del país, beneficia a todos quienes desean estudiar y requieren apoyo, principalmente a aquellos con menores recursos económicos.

En desarrollo de esta novedosa política, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, sancionó la Ley 1547 para establecer la tasa de interés real de cero por ciento (0%), lo que significa que el beneficiario del ICETEX deberá asumir sólo el pago del capital actualizado en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) hoy en 1,94% anual, para que el dinero no pierda valor en el tiempo, y así no descapitalizar los recursos que beneficiarán a otros miles de colombianos. De ella no se esperan ganancias económicas sino sociales, y hace parte de un modelo de financiación que es herramienta de equidad social y desarrollo sectorial, reconocida a nivel mundial por diferentes entidades, gobiernos y organizaciones multilaterales.

Actualmente, 87.241 estudiantes bogotanos son beneficiados con la tasa real cero, beneficio que se aplica tanto para los créditos educativos en etapa de estudio y de amortización y para las renovaciones de quienes ya están en el sistema educativo.

Medidas complementarias

La política del ICETEX es integral. A la tasa de interés real de cero por

ciento se suman otras medidas de gran impacto social; así por ejemplo a los estudiantes registrados en la versión III del Sisbén, y según los puntos de cortes establecidos, se les concede un subsidio de sostenimiento de \$682.432 semestralmente para fotocopias, transportes y otros gastos, apoyando así su dedicación exclusiva a sus estudios. En los últimos cuatro años 13.095 estudiantes bogotanos han recibido el subsidio de sostenimiento, apoyo fundamental para cientos de ellos que deben desplazarse desde su residencia hasta las universidades mediante el transporte público, costo que sufragan con el subsidio que les otorga el ICETEX.

Igualmente a los estudiantes registrados en la Versión III del Sisbén se les condona el 25% del préstamo educativo por solo terminar exitosamente el programa académico. Y, condonación total de la deuda a los estudiantes que obtengan los mejores resultados en las pruebas Saber Pro, como reconocimiento a la excelencia académica.

Los créditos a largo plazo gozan de un período de gracia de un año, considerado como tiempo óptimo para vincularse al sector productivo; y hasta el doble del tiempo financiado para el pago, si así lo requiere el nuevo profesional. Además, la cuota escalonada permite que los profesionales con créditos educativos cancelen sus obligaciones de acuerdo con el monto de sus ingresos.

Las diferentes medidas buscan incrementar la cobertura y la calidad, fortalecer la permanencia, premiar la culminación de estudios superiores y facilitar el pago por parte de los nuevos profesionales.

Adicionalmente, mediante el uso de la tecnología los usuarios pueden registrar su solicitud de crédito y de otros servicios en el portal www.icetex.gov.co sin tener que entregar documentos físicos en ninguna oficina del Instituto. Una vez aprobada su solicitud, se dirigen a la institución educativa en donde van a cursar sus estudios a llevar la documentación requerida y formalizar el crédito, evitando así costosos desplazamientos, trámites innecesarios e intermediarios. Por ello, es importante destacar aquí el invaluable apoyo de las instituciones de educación superior.

Resultado de lo anterior es que en el futuro el nuevo profesional tenga mayores y mejores oportunidades laborales; incremente sus ingresos; se reduzca el riesgo de desempleo y se estimule la movilidad social.

La internacionalización de la educación en Bogotá

El ICETEX promueve y gestiona la cooperación internacional con el fin de buscar mayores y mejores oportunidades de formación del recurso humano; así mismo, canalizar y tramitar oficialmente las solicitudes de asistencia técnica y cooperación



Edificio ICETEX

internacional relacionadas con becas de estudio y entrenamiento en el exterior que deseen presentar los organismos públicos nacionales ante los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales.

En virtud de los convenios internacionales, 2.190 estudiantes e investigadores bogotanos se encuentran realizando posgrados en las mejores universidades y centros de investigación del exterior. Así mismo, las universidades del Distrito Capital han sido apoyadas en sus congresos y seminarios internacionales mediante la cofinanciación de 1.068 profesores invitados y expertos internacionales.

Mediante estos apoyos el ICETEX ha contribuido de manera decidida el proceso de internacionalización de la educación colombiana, especialmente ha sido evidente la participación de los estudiantes y profesionales de Bogotá.

Alianzas por la educación

En los últimos años el ICETEX ha abierto un interesante campo de trabajo conjunto con los entes territoriales y con empresas públicas y privadas con el propósito de generar oportunidades de acceso a la educación superior que les permita a los jóvenes elegir programas que estén en sincronía con los planes de desarrollo regional. Los entes territoriales, por ejemplo, destinan recursos para la educación de sus ciudadanos, esta inversión será la más rentable por cuanto ella tendrá repercusiones sociales de gran impacto.

Canalizar recursos en esquemas exitosos y comprobados, es una oportunidad gigantesca que ha sido aplicada por el Distrito Capital a través de los fondos específicos de la Secretaría de Educación Distrital mediante el fondo de mejores bachilleres y educación técnica y tecnológica, formación avanzada para docentes; el fondo de Desarrollo Local de Kennedy; la Secretaría Distrital de Hacienda; la Secretaría Distrital de

Canalizar recursos en esquemas exitosos y comprobados, es una oportunidad gigantesca que ha sido aplicada por el Distrito Capital a través de los fondos específicos.

Cultura, Recreación y Deporte; y la Alcaldía de Bosa para la profesionalización de Artistas.

Estos fondos orientados a beneficiar una población determinada, son un vehículo para materializar dos iniciativas: la iniciativa del estudiante para querer progresar y la iniciativa de la entidad territorial de contribuir con recursos a esa loable misión. Estas estrategias trazan una ruta más clara y coherente debido a que atienden necesidades que los aliados y constituyentes definen como prioritarias en la ejecución de sus políticas y dejan hacer al ICETEX aquello en lo que es bueno: administrar de manera eficiente los recursos destinados a la educación.

El trabajo conjunto entre el ICETEX y el Distrito Capital ha hecho posible que miles de estudiantes y profesionales bogotanos logren su más precisado sueño: el de formarse o especializarse para aportar a una sociedad equitativa en el que la educación les ha permitido tener un porvenir mejor para sí mismos y para sus familias.

Desde el ICETEX, entidad que hoy por hoy es patrimonio de todos los colombianos, seguiremos trabajando por el futuro de la educación colombiana y para ello necesitamos sumar los esfuerzos con las entidades territoriales ■



Secretario de Educación de Bogotá

Propiciar y medir aprendizaje integral

¿Cómo juzgar el resultado de una buena educación (y una buena gestión educativa) en las próximas décadas en Colombia?

¿Cuánto aprenden los estudiantes en mi clase?, se pregunta la maestra. ¿Cuánto aprenden en Colombia los niños y niñas?, ¿cuánto aprenden en Bogotá?, ¿qué aprenden mejor y qué peor?, ¿por qué a unos les va mejor que a otros?, nos preguntamos todos. Las respuestas dependen de qué pruebas usemos y cómo las analicemos. Para decir si algo está bien o mal necesitamos un parámetro de qué se considera bueno y una escala que permita determinar el estado de avance en el proceso para alcanzar ese parámetro. Eso es medir. Y es un ejercicio extremadamente útil que diversos actores plantean desde su propia perspectiva. Cada profesor escoge y utiliza las pruebas de su preferencia. Los buenos colegios determinan algunas para todos sus estudiantes y así se pueden evaluar en relación consigo mismos en el tiempo y entre grados. Las pruebas nacionales, las Saber, y ahora en Bogotá la Prueba Ser, nos hablan de nuestros resultados clase a clase y colegio a colegio.

Las pruebas internacionales, como la del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la OCDE, indagan en el conocimiento cognitivo. El Estudio Mundial sobre Valores (WVS) o el Cuestionario de las Grandes Cinco Áreas de la Personalidad (BFQ) examinan lo no cognitivo. Y en un futuro cercano, de manera integrada, el Programa de Habilidades Cognitivas, Emocionales y Sociales de la OCDE, establecerá con mayor detalle tendencias sobre las políticas educativas y las estructuras de inequidad de los países y ciudades.

Este artículo, ante la pregunta de cómo medir, juzgar o evaluar la calidad de la

educación, parte de tres ideas: una, que los profesionales siempre debemos utilizar la información más objetiva posible sobre los resultados que nos competen para tomar decisiones; dos, que en educación esos resultados se llaman aprendizaje (quizás sería más apropiado hablar de desarrollo personal, pero aprendizaje es el término que mejor usamos todos hoy, especialistas y legos); y tres, que un aprendizaje relevante en el mundo hoy, es una cosa diferente de lo que era hace unos años. Parecen obvias, pero no son ideas de consenso universal como se podría pensar.

Sobre la primera idea, la posibilidad de tener información objetiva reconocida por todos como válida, aunque suena razonable genera una gran disputa. De un lado, hay quienes piensan que toda medida es una farsa y que la evaluación siempre se usa para dañar a alguien y no para ayudarle. De otro lado, están quienes creen que la regla con que se mide es más importante que la realidad y que toda medida es un número. O que desde afuera un observador “imparcial” puede saber lo que pasa en el aula y en la familia sin dialogar con los padres, los maestros y los niños, sólo encuestándolos.

Ese debate, entre político y metodológico, es esencial, pues sin acuerdo sobre la importancia de evaluar, la medición se vuelve tabú o batalla. Necesitamos hablar sin miedo de evaluación, creer que las medidas son una herramienta muy importante y que puede ser objetiva. Y admitir que es afortunado, que a nadie le guste ser juzgado sin que se tenga en cuenta su opinión.

Pero vamos a profundizar en el artículo en lo demás: si la educación se juzga por lo que aprenden los niños, qué deberían aprender y cómo se mide el aprendizaje.

¿Qué piensa hoy el mundo sobre habilidades?

La capacidad de usar en circunstancias concretas y de manera reflexiva la lengua propia y otras lenguas, los saberes humanísticos, matemáticos y científicos (lo que va más allá de conocer, recordar e incluso comprender conceptos e ideas), constituye la base de las habilidades cognitivas. No obstante, esas dimensiones del aprendizaje no dan cuenta de manera suficiente de la capacidad para apreciar lo bello, crear, innovar, desarrollar habilidades ciudadanas, emocionales, y propiciar una vida saludable. Potencialidades que van más allá de lo cognitivo, y que resultan imprescindibles para vivir bien individualmente, en sociedad, y trabajar en equipo de manera productiva.

El campo de la evaluación incorpora progresivamente estas nuevas dimensiones. Parafraseándolo de un modo sobresimplificado, mientras en Colombia las pruebas Saber están pasando de medir los conocimientos adquiridos a medir su aplicación a la vida cotidiana (tal como hacen las pruebas PISA), el mundo está avanzando hacia medir la aplicación integrada de lo cognitivo y lo no cognitivo. Al decir que el mundo “está avanzando”, quiero resaltar que hoy el debate sobre cómo hacer esa medición está en furor. La UNESCO, por ejemplo, ha establecido junto con varias organizaciones líderes del mundo en investigación como Brookings Institution, la Fuerza de

Tarea sobre Métricas del Aprendizaje (LMTF)¹. La OCDE y su Centro para la innovación e investigación en educación (CERI), en diálogo con las principales universidades e instituciones de gobierno de Asia, Europa y América, busca integrar la prueba PISA con las dimensiones emocionales y sociales del aprendizaje a través de su Programa de Habilidades Sociales y Emocionales (ESP)². Se percibe cierto consenso en torno a la necesidad de llevar estas dimensiones al centro del currículo y la práctica de aula, y establecer pruebas para medir el resultado de esa reforma de contenidos y pedagogía. Es decir, si bien la reflexión en el mundo va más hacia el aprendizaje integral y su medición, lo cierto es que la educación en casi todo el planeta apenas se está ajustando a las exigencias del siglo XXI. Colombia bien podría, si nos lo proponemos, ir rápido y no rezagarse sino liderar este proceso.

¿Qué hace Bogotá frente a esas tendencias globales?

En primer lugar, tomárselas en serio. Colombia necesita una educación que logre erradicar una idea absurda pero profundamente arraigada: la idea de que es normal que el acceso al aprendizaje esté severamente estratificado. Para superar la concepción (que se volvió un hecho real) de que es natural que unos pocos tengan la educación de excelencia que pueden pagar, mientras la mayoría accede a una educación entre aceptable y pésima, y algunos a ninguna, que es la peor, se necesita priorizar, concertar, invertir, ejecutar,

Un aprendizaje relevante en el mundo hoy, es una cosa diferente de lo que era hace unos años.

controlar y evaluar. No basta con la medición, por supuesto. Lo que está en juego no es nada diferente a la posibilidad de construir una sociedad más equitativa y reconciliada, con oportunidades para todos. Cambiar este país en aras de edificar una sociedad justa y de proyectarse como un líder económico y cultural de América Latina depende de una educación que sea prioridad nacional y lleve el aprendizaje integral de excelencia a todos y todas. Todos los países con democracias y economías sólidas e incluyentes recorren hace años ese camino y lo están profundizando. Algunos de nuestros vecinos latinoamericanos como Ecuador y Brasil ya son conscientes de ello y se unen a este propósito.

Bogotá decidió priorizar la educación al duplicar (óigase bien, multiplicar por dos), los recursos que invierte de su presupuesto propio en el sector, apostando a un currículo integral que incluya, por un lado, las áreas académicas de matemáticas, español, inglés, ciencia social y ciencia natural, y por el otro, las áreas artísticas, del bienestar físico y emocional y de la ciudadanía, para lograr en su conjunto aprendizajes que desarrollen el ser. Y para hacerlo ha definido programas prioritarios que incluyen lo tradicional (infraestructura, alimentación, transporte, etc.), pero que van mucho más allá con jornadas de ocho horas diarias que transforman currículo y pedagogía; con formación docente de excelencia y nombramiento de miles de nuevos docentes especializados; con preescolar de tres grados; con acceso a las TIC de punta; con vinculación de los colegios a las universidades e instituciones técnicas

acreditadas; con programas de apoyo efectivo a colegios, familias y jóvenes en circunstancias de vulnerabilidad o rezagados en el proceso de aprendizaje. También con un programa de evaluación de aprendizaje y calidad educativa innovador, que es el tema de este artículo.

Desde esta perspectiva, resulta oportuno precisar: estamos evaluando lo que es, pero sobre todo, estamos haciendo lo que es. O mejor dicho, estamos priorizando, concertando, invirtiendo, ejecutando, controlando y evaluando lo que es. Y no sobra también explicar que precisamente para poder priorizar e invertir, por supuesto es clave medir, porque sólo si se sabe qué genera aprendizaje gracias a la evaluación, se sabe en qué es más importante poner los recursos. Adicionalmente, se facilita establecer consensos, porque en un escenario de política pública donde opiniones y presiones vienen de tantos lados y dificultan tanto tener programas sostenibles, sólo si los actores están de acuerdo en indicadores claros de avance hacia un aprendizaje de excelencia a seguir colectivamente, es posible implementar las políticas públicas educativas. En conclusión, para ejecutar y controlar, la evaluación es determinante, pues se trata de enormes presupuestos cuya contratación puede ser analizada y valorada en su transparencia y eficacia de muchas maneras, pero que además debe guiar la evaluación en función de los resultados de gestión y si esa gestión



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá.

1 CENTER FOR UNIVERSAL EDUCATION AT BROOKINGS (2013): Toward Universal Learning: Recommendations from the Learning Metrics Task Force. En: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2013/09/learning%20metrics%20task%20Force%20universal%20learning/LTMF%20RecommendationsReportfinalweb.pdf>

2 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OECD (2013): Education and social progress (ESP). Longitudinal study of skill dynamics

llevó a una buena educación, es decir, a que niños, niñas y jóvenes aprendan lo que esperamos.

Así que Bogotá dedica literalmente uno de cada 300 pesos que invierte en educación a la medición. Puede parecer poco, pero es la entidad territorial que más invierte en el tema y la mejor conectada con las dinámicas nacionales y globales de la actualidad. Y no para verificar con precisión, que somos la ciudad a la que mejor le va en Colombia, o que somos muy desiguales hacia adentro y que estamos, igual que el país, mal si nos comparamos con los mejores del mundo. Eso ya lo sabemos. De hecho, es bastante sólida la explicación técnica y práctica del ICFES del porqué las pruebas Saber concluyen que hay avances de aprendizaje, mientras las pruebas PISA nos dejan tan mal parados. El ICFES nos dice que Colombia, aunque mal en sus promedios, está mejorando, y algunas ciudades, zonas de ciudades, colegios públicos (muy especialmente) y privados, mejoran notablemente en cosas que son necesarias, como el conocimiento básico de la matemática y el español. Y cada vez nos dice más cómo se usan esos conocimientos. Registrar ese avance es bueno. Y el ICFES también ha permitido que PISA se haga en Colombia y valora sus resultados³. Pero PISA nos mide en habilidades más allá de lo que Colombia hoy hace y nos compara con los mejores del mundo. Aunque el ICFES pide con razón que ambas cosas sean valoradas, no deja de ser necesario usar cada vez más las medidas globales como referente. Y ojo: entender que esas mediciones van mucho más allá de PISA en lo que consideran importante valorar y en cómo evaluarlo. En síntesis, Bogotá

está luchando para pensar, invertir y gestionar como los mejores del mundo. Y para eso también está evaluando con los mejores.

¿Qué quiere decir que evaluamos con los mejores del mundo?

En primer lugar, estamos trabajando para que cada maestro tenga mayores capacidades de examinar a sus estudiantes de un modo constructivo. Para que cada colegio esté dotado de datos relevantes sobre sus estudiantes y su entorno. Para que esa información se consolide de manera ordenada y permita entender qué pasa con unos colegios en relación con otros de su mismo territorio o ellos mismos a lo largo del tiempo. Esa labor lleva muchos años desarrollándose y es la más importante. En ese ejercicio aprovechamos lo que saben docentes, colegios, expertos, empresas y organismos internacionales, para que en Bogotá sepamos medir aprendizaje en el día a día, en el aula y en la práctica pedagógica cotidiana.

En segundo lugar, hemos decidido complementar las medidas cognitivas con aquellas que permiten valorar la formación integral como parte del currículo. Por eso hemos hecho dos aplicaciones piloto de la prueba SER⁴, que se aplicará de modo oficial en 2014 y 2015. Se trata de utilizar el mejor conocimiento disponible sobre métricas de aprendizaje para valorar arte, deporte y ciudadanía. Como eso implica observación de expertos, actividades de interacción, valoraciones médicas, entre otras metodologías, se ha dicho muchas veces que no se pueden hacer mediciones ni oficiales ni censales de la formación integral. Que es muy caro, que no es viable. Pero en realidad se puede. Hay

que ser humildes y reconocer que es un terreno científico que genera debates. Pero Bogotá decidió ser pionera en este campo y ha recibido apoyo, opinión calificada, e interés de cooperación de las universidades y organizaciones más destacadas del mundo en el tema, porque se comprometió con un terreno de innovación importante a nivel global.

En tercer y último lugar, avanzamos en una reflexión articulada, de modo que los colegios públicos y privados se analicen entre sí más allá de los resultados de las pruebas Saber. Eso pasa por elaborar un índice y publicar un ranking. El objetivo con un mecanismo de acreditación que utilice criterios de evaluación comunes no es la competencia destructora, ni convertir las pruebas en el objetivo de la educación. Así que hemos creado una primera versión del índice de calidad de colegios que incluya la garantía del derecho a la educación con criterios inclusivos (no basta con ser buen colegio, hay que serlo incluyendo a todos los niños de todas las condiciones); académicos (pruebas Saber); de formación integral (pruebas Ser); y de clima escolar (encuestas de clima escolar). Además es un índice que corrige las condiciones de entorno (no es comparable un niño con padres con bajos niveles de estudio en un territorio muy vulnerable con otro que tiene circunstancias mucho más favorables). Es bueno saber que colegios se sobrepone a las circunstancias y a cuáles hay que apoyar para que lo hagan, y sobre todo, considerar inaceptable la

3 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OECD (2013): PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I), PISA, OECD Publishing. Sitio web de la OCDE: <http://www.oecd.org/pisa/pisaenespaol.htm>

4 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (2013): Pruebas Ser. Evaluando nuevas formas de aprender. Informe de aplicación del primer piloto. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (2014): Pruebas Ser. Evaluando nuevas formas de aprender. Informe de aplicación del segundo piloto.

El mundo está avanzando hacia medir la aplicación integrada de lo cognitivo y lo no cognitivo.

inequidad, fijando y monitoreando objetivos de convergencia entre sistemas e instituciones.

Además, Bogotá participa de procesos internacionales de medición. Es una de las tres ciudades colombianas que aplica la prueba PISA de manera particular, y hemos entrado al programa ESP de la OECD para completar PISA con mediciones socio-emocionales a través de un estudio longitudinal de ciudades que hará seguimiento a cohortes de estudiantes durante períodos de dos y tres décadas. En ese estudio somos pioneros junto con 7 ciudades más de Europa, Asia, Oceanía y Norte y Suramérica. También somos piloto de la LMTF de la Unesco para medir un set integral de dominios de aprendizaje.

Gracias a todos estos esfuerzos, en una perspectiva nacional, regional y mundial, Bogotá hoy sabe qué tiene y que no tiene en su educación. Y cada vez lo sabrá de manera más desagregada por colegios y territorios dentro de la ciudad.

¿Qué podría hacer Colombia?

A manera de epílogo, ahora que el país debate cómo convertir la educación en una prioridad nacional, y se ha prometido un mucho mayor presupuesto para este sector, resulta pertinente hacer un par de comentarios sobre la evaluación de la educación en Colombia.

Una oportunidad importante es la de vincular lo que hacemos las entidades territoriales y lo que se está haciendo a nivel global con la práctica del ICFES, que es sólida en lo técnico, pero podría ser más ambiciosa y mejor conectada con los territorios. En especial, revisar lo que se está haciendo para medir aprendizaje y desarrollo ligado a la formación integral. Si esa sociedad innovadora entre nación y territorios avanzara, podríamos ponernos a la vanguardia de los debates sobre educación en América Latina, porque juntos tenemos el talento humano, las

capacidades institucionales y las buenas prácticas.

Pensar la acreditación de colegios más allá de lo que hoy se hace es otro desafío. No basta con tener sellos de calidad que otorgan a colegios inscritos empresas u ONG, ante planes de mejoramiento y certificación de procesos pedagógicos o administrativos. Tampoco debemos conformarnos con publicar los resultados de Saber 11 para determinar la posición de los colegios en el país con base en esa única prueba académica, sin distinguir dimensiones o circunstancias. Necesitamos una valoración nacional de resultados por colegios más integral y contextualizada.

Y quizás un último esfuerzo nacional que valdría la pena emprender sería un

estudio longitudinal de largo plazo para hacer seguimiento a la “generación del posconflicto”. Es decir, analizando en su proceso formativo hasta convertirse en adultos, durante los próximos 20 años, a la cohorte de niños y niñas que hoy están naciendo, y determinar si hemos realmente creado las condiciones para una paz duradera en una sociedad más equitativa. Es una evaluación posible mediante el análisis de los cambios en las capacidades ciudadanas y productivas y el bienestar de aquellos que hoy pertenecen a hogares desiguales, para ver en su desarrollo el impacto de las políticas que influyen en ellos. Y así, juzgar en el futuro si el país de la posguerra se comprometió a criarlos en una sociedad más justa y si logró los resultados de esa apuesta ■

Bibliografía

- CENTER FOR UNIVERSAL EDUCATION AT BROOKINGS (2013): *Toward Universal Learning: Recommendations from the Learning Metrics Task Force*. En: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2013/09/learning%20metrics%20task%20force%20universal%20learning/LTMF%20RecommendationsReportfinalweb.pdf>
- CENTER FOR UNIVERSAL EDUCATION AT BROOKINGS (2011): *A Global Compact on Learning: Taking Action on Education in Developing Countries*. En: <http://www.brookings.edu/research/reports/2011/06/09-global-compact>
- Fryer, R. (2014): “Injecting Charter School Best Practices into Traditional Public Schools: Evidence From Field Experiments”. *Quarterly Journal of Economics* Forthcoming. En: http://scholar.harvard.edu/files/fryer/files/2014_injecting_charter_school_best_practices_into_traditional_public_schools.pdf
- Kyllonen, PC; Bertling, J (2014): *Innovative questionnaire assessment methods to increase cross-country comparability*. In L. Rutkowski, M. von Davier, D.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA OEI (2010): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OECD (2014): *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*, OECD Publishing. En: <http://www.mecd.gov.es/dctm/inee/internacional1/talis2013/-talis-2014-eng--full-11-ebook.pdf?documentId=0901e72b819dbfd7>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OECD (2013): *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, PISA, OECD Publishing. Sitio web de la OCDE: <http://www.oecd.org/pisa/pisaenpaol.htm>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OECD (2013): *Education and social progress (ESP). Longitudinal study of skill dynamics*
- Psacharopoulos, G (1998): “Achievement Evaluation of Columbia’s “Escuela Nueva”: Is Multigrade the Answer?” *Comparative Education Review*.
- Reimers, Fernando (2013): *Assessing Global Education: an opportunity for the OECD*. En: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/Global-Competency.pdf>
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (2013): *Pruebas Ser. Evaluando nuevas formas de aprender. Informe de aplicación del primer piloto*.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO (2014): *Pruebas Ser. Evaluando nuevas formas de aprender. Informe de aplicación del segundo piloto*.
- UNESCO / LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN LLECE (2008): *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Rendimiento estudiantil en América Latina y el Caribe SERCE 2006*. Santiago de Chile. En: <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>



Directora General
Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógico-IDEP

La educación, un derecho de las personas y un reconocimiento de la diversidad¹ y el papel de la formación docente²

A los 20 años de la promulgación de la Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación se continúa en el país debatiendo sobre la necesidad de avanzar en la consolidación del derecho a una educación de calidad, incluyente y diversa para todos y todas. Enunciados como este constituyen un lugar común en los debates, que desde diversos sectores se adelantan, intentando un acercamiento a los desarrollos que han venido logrando otros países y de paso dar cumplimiento a los compromisos asumidos por Colombia frente a mandatos internacionales en materia de derechos y particularmente en relación con el derecho a la educación, los derechos en la educación y los derechos a través de la educación³.

Dos décadas parecen ser un tiempo razonable para el avance de la educación como derecho funda-

mental, a partir de los mínimos expresos en la Constitución Política (CP) y en la Ley, los cuales aparecen explícitamente en el artículo 67 de la CP “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...” y en el artículo 5 de la Ley 115 del 94 sobre los Fines de la educación en Colombia. No obstante lo anterior, las condiciones políticas y económicas del país y la reducida comprensión de los diseñadores de política pública y de los ejecutores de la misma sobre la categoría de derecho fundamental al que fue elevado este derecho⁴, han traído como consecuencia un camino lento para consolidar los principios esenciales que materializan la educación como derecho fundamental de las personas, directamente asociado con la dignidad humana.

En este contexto y como consecuencia de la presión de la sociedad civil para reducir la brecha entre la educación pública para todos y todas y la expresión limitada de educación privada de calidad para unos pocos y a los acuerdos internacionales suscritos por el país, algunas entidades territoriales han destinado importantes recursos y han diseñado políticas públicas que presionan la política nacional para profundizar los cambios asociados con las condiciones básicas expresadas en recomendaciones internacionales, tales como la Observación General N° 13 sobre el derecho a la educación del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales, medio autorizado por el Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (PIDESC).

Esta manifestación logra una expresión imperativa en la relatoría de la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas 1998-2004 para el Derecho a la Educación, ampliamente conocidas como “el sistema de las 4 A: el derecho a la disponibilidad de educación que deriva de la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso al sistema educativo que genera la obligación de accesibilidad, el derecho a una educación aceptable con la correspondiente obligación de aceptabilidad, y el derecho de permanecer en el sistema educativo con su correspondiente obligación de adaptabilidad”⁵.

Hablar en consecuencia de avances en materia de la educación como derecho fundamental, implica situar temporal y espacialmente el tema y reconocer que entidades territoriales como Bogotá puntúan en el mapa nacional, al destinar importantes recursos públicos propios y al diseñar políticas específicas asociadas a los componentes de la educación como derecho. Baste con citar a manera de

1 El enunciado del título relacionado con la educación como derecho de las personas y un reconocimiento de la diversidad, hace parte de lo que el IDEP considera señales de aprendizajes y hallazgos consolidados a partir de proyectos de investigación y desarrollo pedagógico que realiza con el concurso de docentes, directivos, investigadores y académicos dedicados a los temas de la escuela y la educación. Este enunciado particularmente intenta dar cuenta de la necesidad política, económica, social y cultural de comprender la educación como un derecho fundamental, asociado a la dignidad humana y como expresión de ésta y valorada por sobre todo a partir de las realizaciones que logren las personas en cada uno de los contextos en los cuales convive.

2 En el mismo sentido expresado para el enunciado sobre el derecho a la educación, el IDEP propone el enunciado de la formación docente en clave de reflexión permanente que transforma y produce conocimiento pedagógico valioso para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en la escuela.

3 Estas tres accesiones sobre el derecho fundamental de la educación, adquieren significados más profundos que la inicial acepción del derecho a la educación, lugar común desde el cual se invoca el cumplimiento del mandato constitucional y de los acuerdos internacionales. Sin embargo, es posible ampliar a nuevas maneras de comprensión como la propuesta por Eugeen Verhellen (2002).

4 En diversas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación al espíritu del artículo 67 de la CP con el propósito de zanjar las dudas sobre el derecho fundamental de la educación, tal hecho ha permitido que el país reconozca su carácter, aunque no aparezca expreso en el artículo en mención. Así mismo el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala de manera explícita que la educación es un derecho fundamental de la persona humana.

5 Tomado del reporte de investigación sintetizado en el libro titulado “Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas” (2007), proyecto promovido y financiado por el IDEP y realizado por De Justicia.

ejemplo cuatro⁶ hechos que posteriormente son recogidos por la política nacional como factores importantes para el propósito de hacer de la educación un referente esencial asociado a lo expresado en el artículo 1 de la CP, hacer de Colombia un estado social de derecho.⁷

1. La gratuidad de la educación como medio para garantizar el acceso y eliminar barreras. Esta condición material que puede y debe promover el Estado Colombiano, es fuente primaria y básica para la accesibilidad de las personas al derecho a la educación. La gratuidad para el caso de la Administración Distrital ha implicado de manera directa y subsidiaria el mejoramiento de la oferta educativa (disponibilidad de cupos) y el mejoramiento de los ambientes escolares asociado a la infraestructura y la dotación.

2. Mejoramiento de los ambientes escolares (infraestructura moderna y segura, construcción de nuevos colegios).

3. Ampliación de la oferta en los extremos del sistema. Educación preescolar de tres grados y acceso a educación superior.

6 A manera de síntesis se consideran avances sobre los aspectos relevantes de la política educativa de la ciudad y su incidencia en la materialización del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de Bogotá, los cuales se desarrollan con amplitud en la obra citada "Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas" (2007).

7 La de la Corte Constitucional, Sentencia T 377 de 1995, relacionada con la trascendencia de la educación como derecho fundamental se deriva de reconocer que su vulneración, conlleva la vulneración de otros derechos fundamentales entre los cuales está la dignidad humana de la persona, el derecho a la igualdad, a la autonomía, entre otros. Así mismo, la Sentencia T 002 de 1992 señala criterios para identificar un derecho como fundamental: "El hecho de limitar los derechos fundamentales a aquellos que se encuentran en la Constitución Política bajo el título de los derechos fundamentales y excluir cualquier otro que ocupe un lugar distinto, no debe ser considerado como criterio determinante sino auxiliar, pues él desvirtúa el sentido garantizador que a los mecanismos de protección y aplicación de los derechos humanos otorgó el constituyente de 1991".



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá.

4. Avance en la consolidación del mejoramiento de la educación pública. Más y mejores maestros. Mejores resultados en las pruebas de Estado.

Por considerarlo relevante y como consecuencia de una de las apuestas del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), en este artículo se hará referencia al cuarto enunciado asociado de manera directa con la política de formación de maestros como factor clave y esencial para lograr el propósito de una educación de calidad diversa, humana e incluyente para todos y todas.

Desde su creación, el IDEP ha contemplado contribuir con la formación y cualificación de los maestros y maestras de Bogotá. Es así como durante cerca de 20 años viene proponiendo proyectos e iniciativas

centrada en la acción de los docentes y directivos y en su capacidad de reflexionar y transformar su práctica, incidiendo de manera directa en los proyectos institucionales. En esta dirección, proyectos de investigación desarrollados durante los años 2012 y 2013 sobre el asunto de la cualificación docente buscan aproximar ideas y reflexiones documentadas sobre la realidad de la escuela, los maestros, las necesidades de formación y los contextos y territorios específicos donde se desarrolla la educación.

Hoy es posible contar con un reporte de investigación⁸ que, de una parte

8 Con el propósito de divulgar los resultados de las investigaciones que sobre el tema de formación docente viene adelantando el IDEP, se publican reportes de investigación, uno de los cuales ya se encuentra disponible: "Maestros: enseñantes y aprendices, a lo largo de la vida. Relevancia y pertinencia del desarrollo profesional docente en Bogotá" (2014).

La gratuidad para el caso de la Administración Distrital ha implicado de manera directa y subsidiaria el mejoramiento de la oferta educativa.

presenta los resultados de un estudio de indagación sobre programas y políticas de formación docente en 15 países de América Latina y el Caribe, Colombia y Bogotá; y de otra, plantea alternativas para constituir una propuesta de formación asociada al enfoque del desarrollo de capacidades propuesto por Martha Nussbaum⁹. La propuesta pretende reinterpretar el polisémico concepto de Desarrollo Profesional Docente, con la idea compartida de la formación en ejercicio a lo largo de la vida profesional y laboral de los maestros y maestras.

Así mismo, se asume que la escuela, como factor fundamental del desarrollo social y económico de un país, convive con factores de exclusión y pobreza que afectan el desarrollo emocional y el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes. En este contexto, las exigencias a los docentes y directivos de los colegios por los logros de los estudiantes, la mayoría de las veces no tienen en cuenta las condiciones socio-económicas, de género, grupos poblacionales, y situaciones culturales que inciden de manera directa en los aprendizajes de los estudiantes.

Finalmente, y a manera de conclusión preliminar, estas razones justifican el interés creciente y ahora explícito de la política distrital y nacional en relación con el importante papel que juega la formación docente y la necesidad por



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá.

construir de manera colectiva, intencionada y pedagógica los lineamientos de una política de formación que trascienda la formación inicial y postgradual, ubicando en el centro el potencial de la cualificación de los docentes basada en la investigación y la reflexión situada desde el espacio particular de la escuela y su contexto ■

Referencias

- Nussbaum, M (2011). *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Parra, J. y otros. (2014). *Maestros: enseñantes y aprendices, a lo largo de la vida. Relevancia y pertinencia del desarrollo profesional docente en Bogotá*. Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico IDEP. Bogotá, D.C.
- Pérez, L. Uprimny R. Castillo, C. Vásquez, C y Sandoval, N. (2007). *Seis ciudades, cuatro países, un derecho: análisis comparativo de políticas educativas*. De Justicia, IDEP. Bogotá, D.C. Ediciones Antropos.
- Verhellen, Eugene. (2002). *La Convención sobre los Derechos del Niño. Transfondo, motivos, estrategias, temas principales*. Amberes (Bélgica): Editorial Garant.

9 Nussbaum, Martha (2011).

La universidad y su modelo de gobernanza

Una característica de los fenómenos sociales es que se estructuran a través de la interrelación de agentes y objetos como los tecnológicos, en este sentido, los fenómenos son complejos y no se guían por una sola relación causal sino que más bien se estructuran a través de una serie de mecanismos que generan propiedades emergentes, es decir, aquellas que son generadas por la interrelación de las partes que no pueden reducirse a ellas.

La universidad es una institución social que funciona a través de diversos mecanismos determinados por los diversos grupos de interés y por las normas institucionales externas e internas a la institución. De esta forma, la manera como se configuren estas relaciones definirán las características propias de cada universidad.

Para entender la universidad colombiana o en particular la universidad del distrito es necesario entender todas las dinámicas que la influyen en un momento. En épocas recientes el modelo de desarrollo basado, para su rentabilidad, en la importancia de los procesos de innovación tecnológica ha propiciado una nueva relación con la universidad que la pone en conflicto con su anterior forma de gobierno universitario.

Esta tensión entre la manera tradicional y la actual no se resuelve fácilmente, dependerá de los mecanismos que influyen la vida universitaria, no existe una sola receta, las propiedades emergentes del mundo social influirán a que la universidad tenga una determinada particularidad. Sin embargo, es importante definir algunos elementos comunes de la realidad actual, que nos permiten pensar en que si la universidad quiere ser pertinente a la formación de ciudadanos capaces debe analizar su

realidad para actuar en ella y en algunos casos, transformarla.

Las tendencias actuales a partir de las cuales se resolverán las tensiones negativa o positivamente son las siguientes:

1. Nuevas formas de gobernanza
2. Nuevas demandas de la sociedad
3. Urgencia de políticas de integración para garantizar la autonomía
4. Nuevas formas de gestión

Estos elementos ponen en juego diferentes tensiones que se describen a continuación:

Nuevas formas de gobernanza: la tensión esencial es generar un gobierno que facilite el emprendimiento o que facilite el espíritu crítico. En estos casos los gobiernos universitarios tienden a uno u otro espectro (sin negar el término medio) en función de las necesidades de ingresos que se tengan.

Brunner (2011) plantea una tipología de gobernanza universitaria que explica las diferentes nociones de este concepto que han ido surgiendo como respuesta a un entorno cambiante que exige a los gobiernos académicos

adaptarse y mejorar su capacidad de reacción.

Explicaremos muy sucintamente los tipos de gobernanza universitaria construidos por Brunner, para posteriormente hacer una reflexión del tipo de gobernanza actual que se encuentra en la Universidad Distrital, sugiriendo los cambios que serían necesarios para mejorar su capacidad de gestión y organización (Gráfica 1).

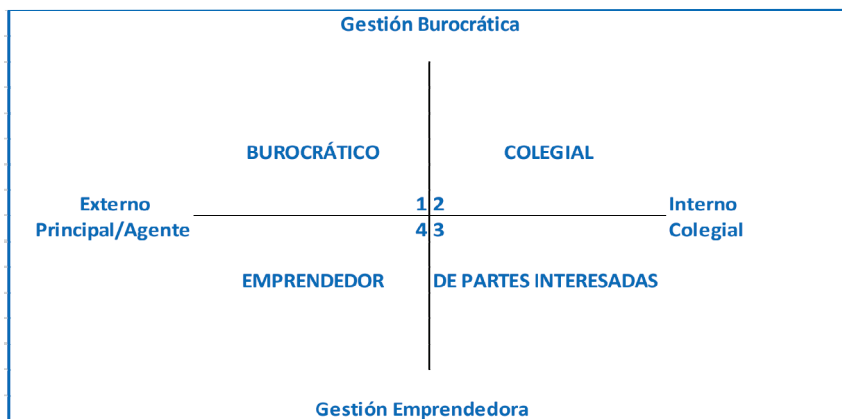
Teniendo en cuenta la gestión burocrática y la gestión emprendedora, así como la relación entre los agentes internos y externos de la universidad se puede examinar el espectro de combinaciones que determinarían cuatro tipos de gobernanzas universitarias:

1. Modelo Burocrático: ubicado en el cuadrante 1, este modelo es caracterizado por una fuerte



Rector (e) Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Gráfica 1
Regímenes de gobernanza configurados sobre los ejes de legitimidad y efectividad



Fuente: Brunner (2011), *Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias*, p.140

presencia del Estado como agente externo, quien se encarga de las labores de dirección, coordinación y control a través de funcionarios e instituciones estatales jerárquicas formales. Brunner considera que este tipo de gobernanza corresponde al origen de las universidades modernas (Siglo XIX) en las que en el marco de un proceso de secularización, racionalización, burocratización y especialización, las universidades eran controladas por el Estado, como en el caso de la universidad imperial napoleónica y las universidades prusianas. En ellas, los docentes eran funcionarios públicos e integraban la administración de las instituciones.

Financieramente estas universidades dependían del presupuesto fiscal, siendo supervisadas y controladas por el gobierno, lo que implicaba una pérdida de independencia. Con el aumento de tamaño de las instituciones, la ampliación del número de estudiantes y la complejización de los procesos, algunas actividades administrativas se sistematizan y se convierten en rutinas burocráticas (Brunner, 2011:142).

Pese a la participación de los profesores en los órganos de gobierno de las instituciones, la universidad moderna se constituye como un instrumento del Estado para el desarrollo de sus objetivos, vinculando la ciencia al

Si la universidad quiere ser pertinente a la formación de ciudadanos capaces debe analizar su realidad para actuar en ella.

progreso de la nación, lo que requiere el seguimiento y control del sector educativo del Estado.

2. Modelo Colegial: en oposición al modelo burocrático, encontramos un agente interno constituido por la comunidad académica cohesionada y moralmente independiente de la acción del Estado. Gozan de una autonomía que les permite establecer sus propias regulaciones respaldadas por mecanismos internos de jurisdicción.

En términos administrativos están constituidas por facultades que administran los asuntos académicos bajo la dirección de un decano y el apoyo del tesorero. En las comunidades religiosas fundadoras de las antiguas universidades, un representante del obispo era el encargado de la dirección de las comunidades que interactuaban con la asamblea general,

autoridad máxima administrativa, legislativa y representativa de las asambleas que existían en otros niveles como las facultades y colegios.

Financieramente, existía una autonomía relativa, en la medida que eran financiadas por mecenas que con su apoyo buscaban contribuir a la labor de la universidad como una comunidad moral al servicio exclusivo del bien público, evitando así la interferencia de intereses externos. Ejemplos de universidades con este tipo de gobernanza son Oxford y Cambridge que logran mantener esta manera de organización y operación hasta que en los años ochenta, las políticas económicas del gobierno replanteando el financiamiento y apoyo de la educación superior, trasladan su tipo de gobernanza hacia los sectores 1 modelo burocrático y 2 modelo stakeholders, que veremos a continuación.

3. Modelo Stakeholders (partes interesadas): la gobernanza universitaria incorpora la gestión emprendedora, vinculando agentes internos (profesores, estudiantes, personal administrativo) y agentes externos (gobierno nacional, agencias públicas del sector, municipios, egresados, sector productivo, ONG, sociedad civil). Se amplían y complejizan entonces las funciones de las universidades públicas, combinando las tradiciones colegiales y de autogobierno con las demandas de los agentes externos interesados.

Esta apertura radical de la universidad pública hacia la sociedad civil y sus actores, redefine también la relación con el Estado, en el marco de unas nuevas condiciones que exigen a las universidades una respuesta competitiva frente a un entorno en permanente cambio. Inclusive uno de los cambios significativos es la búsqueda de otras fuentes de financiamiento en donde se involucra por ejemplo la empresa privada.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá.

Un entorno cambiante exige a los gobiernos académicos adaptarse y mejorar su capacidad de reacción.

Esta apertura puede representar una mercantilización de las funciones de la universidad, en el marco de un capitalismo académico como lo señalan Slaughter y Rhoades (Park, 2011), que transformaría la universidad en una institución con visión empresarial y perdería de vista su función social. Para otros autores, a pesar de la vinculación de los stakeholders en la gobernanza y la gestión, la universidad pública puede continuar desarrollando sus funciones en nombre del bien público. La participación de la universidad en cuasimercados diseñados por los gobiernos para inducir la competencia entre las instituciones públicas, busca estimular su capacidad de obtener ingresos de fuentes distintas al financiamiento público, aumentar su eficiencia interna y externa, reducir costos o mantenerlos bajo control y generar excedentes utilizables en función de las políticas y planes de desarrollo de las instituciones (Brunner, 2011:145).

Frente a este nuevo panorama, algunas instituciones separan la dirección estratégica del manejo de los asuntos académicos. De un lado, se tiene una junta o consejo de gobierno compuesto por agentes internos y externos quienes definen el norte de la universidad, y de otro lado un consejo colegial se encarga de asesorar e inclusive tomar decisiones en el ámbito académico. Para apoyar la labor de cada parte, se encuentra una estructura de administradores de tipo gerencial.

El Estado asume un rol de direccionar las universidades a distancia, otorgán-

doles mayor autonomía y siguiendo su gestión a través de indicadores, dispositivos de información, y brindando mecanismos de mercado para su financiamiento y el de sus estudiantes. La aplicación de las políticas del New publicmanagement implica una reorganización administrativa de la universidad pública en la búsqueda de responder de una manera eficiente las demandas de los agentes externos, pero que impregnarían de un lenguaje empresarial el quehacer universitario, imponiendo una lógica de productividad académica ligada a los intereses del mercado o las tendencias internacionales de producción científica.

4. Modelo de Emprendimiento Privado: en oposición a la naturaleza de las universidades públicas, se establece un contrato entre el agente principal externo, propietario de la institución y los agentes encargados de la administración. Las universidades ubicadas en este modelo de gobernanza, se sitúan en un contexto de mercado pleno de estudiantes, profesores, productos y servicios, e

inclusive pueden buscar la obtención de financiamiento público participando en cuasimercados.

Frente a estas tipologías se podría pensar que la Universidad Distrital estaría ubicada en el cuadrante 3, correspondiente a un modelo de gobernanza tipo stakeholders, donde participan agentes internos y externos con intereses directos o indirectos y a los cuales la Universidad debe responder según las demandas de estos actores, sin perder de vista su función social. En los documentos se menciona precisamente la necesidad de un cambio organizacional de la Universidad, que fortalezca y visibilice su capacidad para resolver los problemas de la ciudad y de la comunidad.

En el caso de la Universidad Distrital, cada uno de los anteriores puntos debe ser analizado a profundidad porque representan al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza dependiendo del enfoque con el que se aborden. Por ejemplo, la utilización de estándares e



Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Se necesita una estructura de gobierno que genere una gestión adecuada al propósito de la Universidad.

indicadores de desempeño conlleva a una homogenización, limitando la capacidad de creación e innovación de las universidades, en detrimento de la misión académica. Así mismo, considerar los estudiantes como consumidores, vinculados a la priorización de los valores de eficiencia e individualismo, introduce una visión mercantilista que enmarca la educación como actividad lucrativa, negando su importancia esencial para el desarrollo no solamente económico sino integral del país.

Nuevas demandas de la sociedad: En este caso la tensión es entre abrazarse a la lógica del mercado o mantenerse autárquico a las mismas. Lo que está en juego es cierta pertinencia ante las necesidades de la sociedad sin quedarse solamente en aquellas que vienen exclusivamente del mercado.

Políticas de integración de lo social: deben articularse las políticas educativas y las políticas de innovación ciencia y tecnología sin afectar la autonomía universitaria.

Nuevas formas de gestión: la tensión es entre maneras corporativas y formas neoliberales de gestión entre las cuales sobresale la nueva gestión pública.

Los principios de New Public Management:

- Atención en los resultados y su impacto.
- Utilización de estándares e indicadores de desempeño.
- Preferencia por organizaciones más livianas, especializadas, planas y autónomas.

- Sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos.
- Énfasis en la calidad del servicio y orientación hacia el consumidor.
- Colaboración público-privada y con el tercer sector.
- Prioridad otorgada a los valores de eficiencia e individualismo.

El problema acá es generar la integración entre los interesados en términos de una gestión que ayude a apalancar lo académico sin darle mayor prevalencia a lo administrativo.

En síntesis

Se necesita una estructura de gobierno que genere una gestión adecuada al propósito de la universidad el cual dependerá de la coordinación con las entidades externas y los grupos de interés internos. Todo esto dependerá de una claridad sobre la idea de universidad que pueda negociar adecuadamente con el entorno y los horizontes culturales circundantes y lo que necesita como punto de partida una articulación de las políticas.

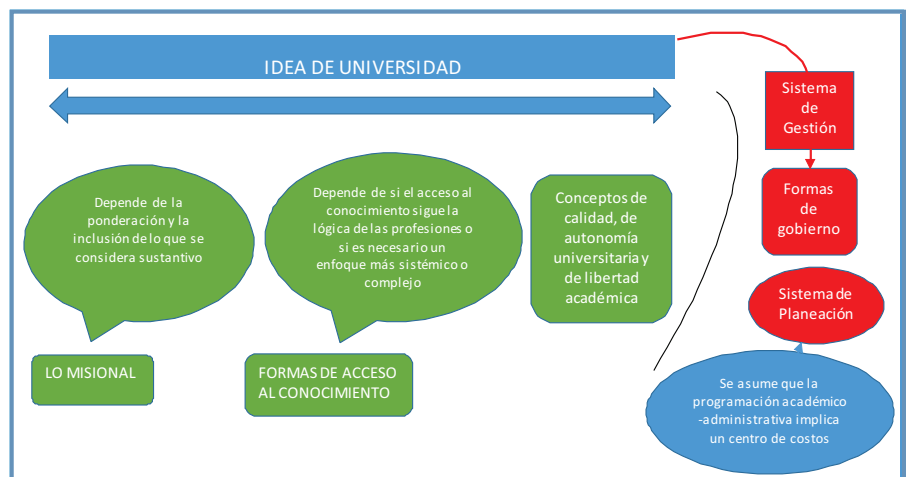
En el caso concreto de la Universidad Distrital se están definiendo desde hace 15 años proyectos de reforma donde se han problematizado tres

elementos centrales, a saber: el tipo de universidad que se quiere (ligado al peso que tiene cada una de las funciones sustantivas); el tipo de formación que se quiere incentivar: uno centrado en las disciplinas o más relacionado a enfoques inter-multi o transdisciplinar, y finalmente a las nociones de autonomía universitaria y libertad académica que recientemente se han desligado y no parecen responder al mismo tipo de problemáticas. Estos debates han sido esenciales y siguen siéndolo para determinar el futuro de la universidad.

La gráfica 2 muestra los elementos esenciales de la gestión universitaria y la importancia que en su interior tiene el centro de costos:

Como se aprecia, el tema de la gestión académica y la mejor manera de administrar y planear pasan por un sistema de buen gobierno afín a la idea de universidad que se quiere consolidar, al mismo tiempo esta idea de universidad no es un asunto que se defina rápidamente es más bien un proceso de negociación con el entorno y con los grupos de interés al interior de una universidad, por lo que lo más sano es lograr a través de procesos de consenso, la mejor manera de definir el rumbo de la universidad ■

Gráfica 2
Elementos Esenciales de la Gestión Universitaria



Fuente: elaboración propia

La hora de la calidad de la educación pública en Bogotá¹

A pesar de los avances que en los últimos años ha presentado Bogotá en términos de acceso a la educación, la brecha de eficiencia y calidad entre los estudiantes de colegios públicos y privados es uno de los retos más importantes a los que se ha enfrentado la ciudad en la última década y que cada vez toma más relevancia en la agenda pública del Distrito. En ese contexto, el programa Bogotá Cómo Vamos le ha hecho seguimiento al impacto que tiene la educación en la calidad de vida de los bogotanos, en especial, el rol que juega una educación pública robusta para mejorar el bienestar de los niños y niñas, la formación ciudadana y el aumento acumulado de productividad y competitividad con el paso del tiempo.

Los estudiantes públicos siguen teniendo menores oportunidades que los estudiantes de colegios privados pues reciben menos horas de estudio, en grupos más grandes y contextos menos favorables. Para atacar estos problemas se creó la política 40x40, una iniciativa del gobierno de Gustavo Petro que busca alcanzar jornadas extendidas de educación para la mayor parte de los estudiantes de la ciudad en 2016 y mejorar la calidad de los colegios públicos.

El programa 40x40 tiene un plan de trabajo hasta 2016 enmarcado en 12 iniciativas para la educación inicial, básica y media que contempla el

mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa, el aumento de la planta docente y la formación de los actuales maestros y maestras, la formación en competencias ciudadanas, la mejora en la convivencia, el uso de nuevas tecnologías, la promoción de medios alternativos de transporte y la evaluación de la calidad educativa. Este artículo presentará algunos de los logros del programa en cada uno de los niveles educativos y las estrategias complementarias que se diseñaron para mejorar la calidad educativa en los establecimientos públicos de Bogotá, así como algunos de los retos a los que se enfrentan.

El mecanismo de la estrategia es garantizar para 2016 que 300.000 estudiantes de colegios públicos tengan acceso a 40 horas de estudio a la semana en las 40 semanas del año. La estrategia no necesariamente contempla jornada única para los estudiantes de colegios públicos, en muchos colegios funcionará bajo el esquema de jornadas extendidas de la mañana y de la tarde². Esta implementación diferenciada tiene que ver con la capacidad que tienen los colegios para ofrecer cupos en el esquema de jornada única o extendida.

En ese sentido, con respecto a la educación inicial, cumpliendo con uno de los objetivos de su programa de gobierno, la administración ajustó la atención de primera infancia que en el cuatrenio debe pasar de la órbita de la Secretaría Distrital de Integración Social a la Secretaría de Educación Distrital. Para esto, el Plan de Desarrollo se propuso tener 60.000

² La jornada extendida consiste en la ampliación de la jornada para que niños, niñas y jóvenes puedan escoger entre profundizar en aspectos académicos (matemáticas, español, ciencias naturales, segunda lengua y TIC), actividades deportivas, artísticas.

Mónica Villegas



Directora Bogotá Como Vamos
@bogotacomovamos

nuevos cupos para niños y niñas entre 3 y 5 años mediante la construcción de 190 jardines para completar los 61.000 cupos existentes (que ya atendía la Secretaría de Educación Distrital) y alcanzar en 2016 121.000 estudiantes con cuarenta horas a la semana. La asistencia de educación inicial contempla además la alimentación escolar fortalecida que incluye refrigerio frío y una comida caliente para cubrir alrededor de 720 calorías de las 1.523 recomendadas por el ICFB para la población colombiana.

La meta de la Secretaría de Educación Distrital, a diciembre de 2013, era alcanzar en el programa de 40 horas un total de 31.000 estudiantes y 45.000 estudiantes en jornada de 20 horas para un total de 76.000 estudiantes en prejardín, jardín y transición. Sin embargo, la ciudad únicamente tuvo 13.964

Los estudiantes públicos siguen teniendo menores oportunidades que los estudiantes de colegios privados pues reciben menos horas de estudio, en grupos más grandes y contextos menos favorables.

¹ Este documento se preparó con información suministrada por la Secretaría Distrital de Educación tales como el Análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11^o, las respuestas a Bogotá Cómo Vamos y la cartilla del Currículo para la excelencia académica y la formación integral 40x40. Además, cuenta con resultados de la Encuesta de Clima Escolar y Victimización de las secretarías distritales de Educación, Cultura y la Mujer; los resultados de las Pruebas Saber del ICFES y la Encuesta de Percepción Ciudadana 2013 de Bogotá Cómo Vamos.

En la Encuesta de Percepción Ciudadana 2013, se observó que el 56% de los hogares con hijos menores de 5 años dejan a sus hijos en casa con un adulto.

estudiantes en 40 horas (menos del 50%) y 60.801 estudiantes en jornada de 20 horas (de los cuales 11.858 seguían bajo la atención de Integración Social). Esto demuestra un rezago en la implementación del programa de 40 horas y plantea retos para la administración distrital pues si se compara con la meta a 2016 únicamente se ha logrado un avance de 11,54%.

Es importante mencionar que el nivel preescolar tiene la segunda tasa de cobertura bruta más baja de la ciudad (después de media vocacional), sin embargo en 2013 alcanzó 86,9%, un nivel por encima del presentado en 2011 (85,9%) y 2012 (83,3%). La tasa de cobertura bruta de preescolar es 10,3% más baja que la tasa de cobertura global de Bogotá.

También, es necesario mencionar que en la Encuesta de Percepción Ciudadana 2013, 56% de los hogares con hijos menores de 5 años dejan a sus hijos en casa con un adulto, el 19% lo lleva a un jardín, guardería o colegio público y 14% a un jardín, guardería o colegio privado. Es destacable que el 87% de los hogares que tienen hijos en jardines, guarderías o colegios públicos se siente satisfecho con el cuidado y la atención que reciben (un aumento de 7% frente a 2012), mientras que quienes usan jardines, guarderías o colegios privados tienen una satisfacción de 84% (una caída de 9% frente a 2012).

A pesar de que las metas establecidas por la administración para atender a la primera infancia son interesantes y ambiciosas es preocupante ver que en Bogotá todavía uno de cada 10 niños y niñas no tiene acceso a la educación inicial, donde se desarrollan la mayoría de las competencias que necesitarán a lo largo de la vida escolar. También, es necesario que la Secretaría Distrital de Educación realice los esfuerzos necesarios para que se cumplan las metas de estudiantes atendidos a través del programa 40x40 y en 2016 pueda empezar en los colegios públicos la primera generación de bogotanos con educación y alimentación integral desde el prejardín.

Los retos de la educación básica primaria y secundaria son diferentes, por un lado, la ciudad cuenta con la evaluación de los estudiantes en tres grados a través de las pruebas Saber de 3°, 5° y 9°. Además, la cobertura bruta ronda el 100% por lo que pocos estudiantes de la ciudad quedan por fuera del sistema educativo.

En básica primaria, la ciudad tiene 356.549 estudiantes matriculados en colegios oficiales que reciben 25 horas semanales de clase, mientras que en básica secundaria la ciudad tiene 335.996 estudiantes que reciben 30

horas semanales de clase. De ese universo de alrededor de 700.000 estudiantes, el programa 40x40 planea atender 100.000 estudiantes en 2016, esto quiere decir que el Distrito únicamente podrá atender a uno de cada 7 estudiantes en la jornada extendida.

En 2013, la ciudad había planeado tener 50.000 estudiantes de educación básica matriculados en el programa 40x40 y tuvo un avance de 91,9% al completar 45.958 estudiantes en jornada de cuarenta horas. En ese sentido, los estudiantes que participan en el programa tienen acceso a un currículo integral que incluye educación artística, educación física, educación para la ciudadanía, matemáticas, español, lengua extranjera, ciencias sociales y ciencias naturales en cuatro ciclos que empiezan en primero de primaria y terminan en noveno grado.

La aplicación de la jornada extendida de educación ha tenido avances diferenciados pues los estudiantes de los colegios seleccionados pueden escoger profundizar en áreas del conocimiento, artes o educación física para completar las horas adicionales de clase. En ese sentido, es difícil comprender de manera uniforme los resultados del programa en la calidad de las pruebas. El esquema puede no tener resultados esperados por su aplicación diferenciada en el sentido en que no todos los estudiantes que participan en 40x40 profundizan en áreas del conocimiento medibles en las pruebas Saber o PISA sino que están en módulos de educación física o artística y habría que reconocer que en ese sentido no tendrían efectos necesariamente en el mejor desempeño en los exámenes de calidad.

Por otro lado, hace falta saber si al profundizar en actividades o áreas de interés particular mejoran las motivaciones de los estudiantes para ir al colegio, lo que podría tener



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones
Contraloría de Bogotá

efectos en la convivencia y el desempeño escolar. Encontrar pares, es decir, otros estudiantes con los mismos intereses podría reducir tensiones en los salones de clase.

Para poder evaluar los resultados del programa 40x40 se deben tener en cuenta las líneas de base de los exámenes que se aplicaron en 2012, el primer año de aplicación del programa. Así las cosas, en las pruebas Saber 3° de 2013, 6 de cada 10 estudiantes lograron superar el nivel mínimo de conocimiento, tanto en lenguaje como en matemáticas. Es importante tener en cuenta estos resultados para 2015 pues allí se podrá saber el avance o retroceso que tuvieron los estudiantes durante los siguientes dos años lectivos y tener una lectura completa de las fortalezas y debilidades de la educación básica primaria en Bogotá.

Por su parte, las pruebas Saber 5° tiene resultados poco halagüeños para Bogotá, a pesar de que se presentaron avances entre 2009 y 2012, estos tienen retrocesos en 2013 con respecto al año anterior. Entre 2012 y 2013, en lenguaje los estudiantes bogotanos perdieron un punto en el puntaje promedio, pasaron de 342 a 341; en matemáticas, hubo un incremento de 330 a 334, sin embargo, entre 2009 y 2013 apenas hubo un punto promedio de avance.

Para la ciudad sería importante que la Secretaría de Educación Distrital muestre de manera separada los resultados en las pruebas Saber de 3° y



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones
Contraloría de Bogotá

5° de los estudiantes que hicieron profundización en las áreas evaluadas para saber si en efecto han tenido un impacto en mejorar la calidad de la educación en la ciudad.

Para las pruebas Saber 9°, hubo un significativo retroceso entre los puntajes promedio de matemáticas y lenguaje al comparar 2012 con 2013. En lenguaje los estudiantes bogotanos pasaron de un puntaje promedio de 339 en 2012 a 334 en 2013; por su parte, en matemáticas el puntaje promedio de los estudiantes bogotanos bajó de 337 en 2012 a 334 en 2013. Vale la pena destacar que 7 de cada 10 estudiantes bogotanos no superaron el nivel de desempeño mínimo en matemáticas, mientras que 6 de cada 10 estudiantes no lograron superar el nivel mínimo en lenguaje.

En noveno grado existe un alto nivel de deserción, mientras que para educación básica secundaria la tasa global de cobertura en 2013 alcanzó 104,5% para educación media (es decir décimo y undécimo) bajó a 86%. Esto en parte se puede deber a que los estudiantes no sienten que terminar el bachillerato les va a representar algún beneficio para la vida. En ese sentido, la Encuesta de Clima Escolar y Victimización les preguntó a los estudiantes de bachillerato de los colegios públicos “tú crees que tu colegio te prepara para proseguir tus estudios una vez terminada la secundaria” y el 76% de los estudiantes de colegios públicos respondió que sí, mientras que en los colegios privados ese porcentaje alcanzó 82%. La media fortalecida, que hace parte

del programa 40x40, pretende reducir la deserción en noveno grado y brindar mejores herramientas para que los estudiantes de los colegios públicos puedan dar el paso a la educación superior. En 2013 hubo 130.569 estudiantes matriculados en colegios públicos en educación media que recibían 36 horas semanales. El programa 40x40 busca alcanzar 80.000 estudiantes en 2016 y para 2013 la meta tenía un avance de 81,47% con un total de 65.176 estudiantes con cuarenta horas semanales.

Aquí vale la pena aclarar que la brecha entre los resultados en las pruebas Saber 11° de los colegios públicos y privados se ha ido cerrando en los últimos años, pues en 2009 el 33,4% de los colegios públicos se encontraban en categorías de alto, superior y muy superior frente al 67,5% de los colegios privados. Para 2013, el 60,23% de los colegios públicos alcanzaron esas categorías frente al 77,2%, lo que quiere decir que la brecha se redujo en 26%. Esto no significa que se pueda ser complaciente con los resultados de dichas pruebas pues apenas el 0,8% de los colegios públicos alcanzan la categoría muy superior.

Además, la administración planea ofrecer 25.000 cupos voluntarios para grado 12 que funcionarán con un esquema de 18 créditos académicos homologables en educación técnica, tecnológica y profesional. En 2013, hubo 1.653 estudiantes en grado 12. Finalmente, la administración pretende entregar subsidios a los mejores estudiantes que decidan estudiar carreras técnicas o tecnológicas y créditos de sostenimiento y matrícula a través del Fondo de Bachilleres de Bogotá para estudiantes técnicos, tecnológicos y universitarios.

Llama la atención que la administración no ha diseñado un plan especial para vincular a los estudiantes de los colegios públicos de la

En las Pruebas Saber 9 se destaca que 7 de cada 10 estudiantes bogotanos no superaron el nivel de desempeño mínimo en matemáticas.

El Distrito únicamente podrá atender a uno de cada 7 estudiantes en la jornada extendida.

ciudad a las carreras pedagógicas de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, lo que se podría hacer a través de un esquema de becas y estímulos o de un componente de pedagogía inicial desde grado décimo que vincule a los mejores estudiantes para que en el futuro sean profesores del Distrito. Tampoco aparece en la documentación de la Secretaría de Educación Distrital un programa de becas especiales para estudiantes de Bogotá en la Universidad Distrital.

Para fortalecer la calidad, la ciudad también invertirá en el cuatrienio \$75.130 millones en formación docente que incluye un estímulo de hasta el 70% de estudios de especialización, maestría y doctorado a 9.000 profesores del Distrito. En 2013, 2.071 docentes habían sido admitidos a programas de posgrado: 82 en doctorado, 173 en especializaciones y 1.816 en maestrías. Además, el Distrito firmó la ampliación de la planta docente que contratará a 3.088 nuevos de los cuales 883 fueron vinculados en 2013.

Finalmente, la administración también se propuso una meta ambiciosa de construcción y adecuación de infraestructura que ha mejorado las condiciones en 168 sedes educativas (a través de la construcción de espacios deportivos, reacomodamiento de aulas y bodegas, puesta en funcionamiento de baterías de baños, entre otros). También, la ciudad se propuso terminar 39 colegios que estaban en construcción en 2011, de estos 1 tiene obras terminadas, 5 están en ejecución de obra, 3 en proceso de licitación, 14 en diseños, 16 en estudios previos y 1

en proceso de licitación para estudios previos (con información reportada el 28 de mayo por la Secretaría de Educación Distrital).

En la construcción de colegios, la ciudad se propuso hacer 30 colegios en lotes nuevos de los cuales ya se compraron 3, sin embargo, la falta de tierra en la ciudad ha afectado el avance de esta meta, de acuerdo con información de Catastro en la ciudad apenas hay 19 hectáreas que cuentan con condiciones para la construcción de colegios en el perímetro urbano. En lotes existentes se propuso la construcción de 56 colegios de los cuales 1 está terminado, 9 están en ejecución de obra, 3 están contratados para construcción, 4 están en proceso licitatorio, 9 están en diseños y 30 están en estudios previos.

Para la puesta en marcha del programa de educación inicial, el gobierno también dispuso una meta de hacer 56 adecuaciones de jardines en colegios públicos de los cuales 6 ya completaron la construcción, 7 tienen avances de obra por encima del 7% y 28 tenían avances inferiores a 10%. Finalmente, también se propuso construir 25 jardines nuevos de los cuales 2 están en etapa de licencia de construcción, 5 en diseños y 18 están por iniciar la obra.

La Secretaría de Educación Distrital ha reconocido que el proceso de construcción de colegios y jardines es demorada, fundamentalmente porque el proceso de identificación de lotes, diseños, licencias y construcción tiene un periodo de aproximadamente 7 años. En ese sentido, la ciudad debe aumentar los esfuerzos para que los trámites de construcción y adecuación de colegios se agilicen con el uso, por ejemplo, de aulas móviles o la implementación de nuevos mecanismos para que las licencias de urbanismo incluyan espacios adecuados para los colegios y jardines infantiles.

Vale la pena mencionar que el esfuerzo que está haciendo la administración tiene propósitos loables pero que alcanzar las metas de cubrimiento para 2016 no parece sencillo. También, la ciudad tiene que ser consciente de que las posibles mejoras en la calidad de la educación no se verán en el corto plazo, únicamente los estudiantes que empezaron en 40x40 desde educación inicial y que durante toda su vida escolar hayan permanecido en el programa podrán mostrar cambios significativos, esto significa que la ciudad no verá los resultados completos del programa antes del 2025 ■



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones Contraloría de Bogotá

Las Neurociencias entran en el aula El nuevo paradigma del Siglo XXI: el Neuroaprendizaje

“Enseñar sin saber cómo funciona el cerebro es como querer diseñar un guante sin nunca haber visto una mano”. Leslie Hart

Las Neurociencias son las ciencias que estudian al sistema nervioso, especialmente al cerebro, desde distintas perspectivas. El Neuroaprendizaje, en particular, estudia al cerebro “como órgano del aprendizaje”.

Si bien hasta hace dos décadas era muy poco lo que se conocía acerca de cómo funciona y cómo aprende el cerebro, a partir de los años 90 ha habido una explosión tecnológica que permitió empezar a conocer más sobre este órgano que, en definitiva, es “la materia prima” de todos los capacitadores.

Un tiempo atrás, nos debíamos contentar con los resultados de la observación y, a través de ella, decidíamos si cierta técnica, estrategia, teoría o escuela de aprendizaje era favorable o no para nuestros alumnos/pacientes. En la actualidad, contamos con elementos para saber cómo aprende el cerebro humano en general y tenemos herramientas para descubrir cómo aprende cada cerebro individual. Estas herramientas nos posibilitan cubrir todos los estilos de aprendizaje, todas las inteligencias, los distintos canales de representación sensorial y formas de enfrentar desafíos.

Estamos convencidos de que “si alguien no aprende es porque no les estamos enseñando de la manera que

En la actualidad, contamos con elementos para saber cómo aprende el cerebro humano.

él puede aprender.” R. Dunn (adapt.)

Consideramos que es fundamental capacitar a los docentes, profesionales de la salud y a todo aquel que lidere un grupo de personas con estos nuevos conocimientos que dan por tierra con ciertos modelos mentales limitantes como que el cociente intelectual está determinado al nacer, o que nivel de inteligencia es sólo medible a través de las evaluaciones tradicionales, y abre camino a un liderazgo situacional donde se tienen en cuenta no sólo al contexto y al estilo general de los individuos, sino también a cada uno en particular en relación con su estilo de aprendizaje propio.

Otro aspecto fundamental para que el Neuroaprendizaje en el aula sea un hecho es la creación de un ambiente resonante, donde cada miembro se sienta motivado a dar lo mejor de sí, donde ningún cerebro se sienta amenazado porque el estilo de enseñanza no condice con su estilo de aprendizaje y donde pueda desarrollar sus habilidades (innatas) y adquirir nuevas capacidades. El entorno resonante y seguro evita lo que en Neuroaprendizaje denominamos “downshifting”, que es el período durante el cual nuestro sistema límbico (cerebro emocional) toma poder y no permite que nuestro cerebro más racional (particularmente los lóbulos pre frontales) trabaje eficazmente, provocando las típicas reacciones emocionales de fuga (falta de concentración, retardo de acción, etc), lucha (agresividad, bullying), sumisión e inhibición de acción (bloqueo).

El “líder resonante” (D. Goleman) crea las condiciones para poder desarrollar los procesos cognitivos y funciones ejecutivas del cerebro de un

Nse. Prof. Rosana Fernández Coto



Master internacional en PNL-
Directora de la Asociación de
Neuroaprendizaje Cognitivo¹

modo convergente (propio de la escolaridad formal) y divergente, propio de los cerebros que utilizan su creatividad e intuición para encontrar respuestas nuevas a los desafíos de siempre.

Finalmente, pero no menos importante, es el área del alfabetismo emocional. Basta mirar a nuestro alrededor para darnos cuenta que si bien cada vez nacen chicos intelectualmente más inteligentes, el cociente emocional ha disminuido drásticamente, por eso me animaría a decir que el enseñar a monitorear y a manejar nuestras emociones se ha convertido en una necesidad de supervivencia.

Por todo lo mencionado, no nos cabe duda que el Neuroaprendizaje es una herramienta imprescindible para el capacitador de nuestros tiempos que sabe que el único camino seguro para lograr un futuro promisorio es contribuir a la formación de seres capaces de auto regularse y superarse a sí mismos.

Para comenzar con el cambio, teniendo en cuenta este nuevo paradigma educativo que se nos impone, debemos crear un ambiente físico cerebro-compatible en el aula.

Si bien, este tema parece simple y hasta obvio, no siempre se le da la importancia adecuada, por eso, y a modo de reflexión, he optado por dedicarle unas breves consideraciones.

1 (Mat. 36879 Resol. DPPJ 1049) www.eane.com.ar

Es evidente que hay algunos elementos del aspecto físico de un aula como tener suficiente luz, una temperatura adecuada, orden y los materiales necesarios, entre otras cosas, para poder disfrutar de un ambiente agradable y seguro. Es cierto también, que muchas veces no está en nuestras manos proveer estos elementos, pero si ponemos en práctica nuestro pensamiento divergente veremos que hay muchas cosas más que podemos lograr de las que creemos a primera vista.

La importancia del agua

Nuestro organismo, y en consecuencia también nuestro cerebro, necesita agua para poder funcionar eficazmente. Se ha comprobado que cuando sentimos sed es porque ya hemos comenzamos el proceso de deshidratación y, por lo tanto, nuestro cerebro racional no puede trabajar como debiera, teniendo una necesidad pro supervivencia en el camino. Si es posible, sugiero tener una máquina dispensadora de agua en el aula. En su defecto, no sería mala idea, tener una jarra con agua en el escritorio de la docente para que aquellos alumnos que lo deseen puedan beber y, por supuesto, en caso de que sus alumnos traigan una botellita de agua, no les prohíban el poder beber durante la clase. Nuestro cerebro necesita entre 8 a 12 vasos de agua por día para poder responder a los desafíos diarios con eficacia.

La disposición de los bancos

En cuanto al arreglo de los bancos, he oído muchas veces que la mejor disposición era colocarlos en forma de

Para que el Neuroaprendizaje en el aula sea un hecho, se debe crear un ambiente resonante.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Cerros Orientales de Bogotá.

herradura. Permítame decirle que todo depende del contexto y del propósito de la clase. Por supuesto que si queremos que los participantes interactúen entre sí, la mejor disposición es el semicírculo, ya que la mayoría de las personas son visuales y necesitan mirarse para poderse comprender. Sin embargo, si mi objetivo es dar una clase más formal en la que necesito que los alumnos me estén prestando atención a mí, la mejor forma es la tradicional y si quiero que trabajen en grupos, es necesario unir varios bancos para que los alumnos puedan trabajar en círculo. Lo que debemos permitir es el reacomodamiento según las actividades, aunque perdamos unos minutos de tiempo, los recuperaremos después con los resultados obtenidos.

La música

La música es un elemento ampliamente reconocido como muy útil para diversos propósitos. Sabemos que con la música podemos crear un clima apropiado para presentar un tema, para

cambiar de tema, para motivar y para relajar entre otras cosas. Tengámosla en cuenta en nuestras clases y usémosla a nuestro favor, ya que sabemos qué tantos educandos están interesados en ella.

Los aromas

En cuanto a los aromas pareciera que fuera un tema menor y sin relevancia. Sin embargo, el sentido del olfato es de importancia capital para la supervivencia de muchas especies (y así lo ha sido para nuestros ancestros). Ayuda a distinguir un alimento sano de uno que no lo está y es imprescindible para los mamíferos recién nacidos para encontrar las mamas de su madre. Muchos animales se valen del olfato para interpretar su entorno.

En los humanos, la memoria olfativa hace revivir momentos memorables o desagradables de la vida, y es también cuestión de supervivencia, por ejemplo en caso del olor a humo que avisa de un fuego.

Si bien es cierto que actualmente el sentido de la vista ha tomado un papel preponderante, en los últimos tiempos ha habido una revalorización del sentido del olfato, y esto se debe muy probablemente al “neuromarketing olfativo”. Aquellas personas involucradas en marketing saben muy bien crear lo que se denominan “anclajes olfativos”.

Los anclajes

Un anclaje es el proceso mediante el cual un estímulo externo dispara una sensación interna (tipo estímulo-respuesta).

Esto lo podemos comprobar con mucha facilidad, por ejemplo, cuando vamos a un centro de compras. Hay ciertos negocios con los que inmediatamente identificamos un aroma (¿o viceversa?). ¿Por qué no valernos, los educadores también de este sentido tan arraigado en nosotros, para crear ambientes más resonantes a través de anclajes olfativos?

Recuerdo a una docente que tenía muy en claro este factor y que, cuando sus alumnos debían enfrentarse a una situación que podía presentárseles como amenazante, por ejemplo una evaluación, les pedía que trajeran un pañuelo empapado con un aroma que a ellos les causara placer o que les ayudara a revivir un momento de protección y calma, como por ejemplo, el perfume que usaban sus madres. Un rato antes de la evaluación, los alumnos “olían” este pañuelo y era como que se transportaban a aquellos momentos donde se sentían seguros y felices. ¡Realmente era una estrategia que funcionaba!

Nos podemos valer de varios tipos de anclajes relacionadas con los distintos sentidos para ayudar a crear un ambiente resonante. Podemos crear anclajes visuales, como cuando, por ejemplo, una docente utiliza sombreros de distintos colores para anunciar qué tipo de actividad van a realizar, o pide “silencio” siempre

desde un mismo lugar físico del aula. Una vez que el anclaje está establecido, basta con que los alumnos vean caminar a la docente hacia esa dirección, y ya hacen silencio sin que se les pida. El timbre (o la campana), por ejemplo, es un anclaje auditivo. Los anclajes están relacionados con nuestra conducta más estereotipada, con nuestros hábitos, por eso una vez que se establecen, funcionan automáticamente.

Muchas veces creamos anclajes negativos en nuestras vidas. También debemos reflexionar sobre ellos para lograr erradicarlos. Ya veremos más adelante que un anclaje establecido equivale a una red neuronal consolidada por eso no es tan fácil liberarnos de ellos, pero sabiendo qué es lo que nos está sucediendo, con entrenamiento y perseverancia liberarnos de nuestros modelos mentales disfuncionales y así es como vamos programando el software de nuestros propios cerebros.

Los mensajes afirmativos

Los mensajes afirmativos, para cumplir con su propósito, deben tener ciertas características.

Tienen que estar redactados en:

- * Afirmativo. (“Afirmar” significa poner firme)
- * Primera persona
- * Tiempo presente

Tenemos la ventaja (o desventaja) que nuestro cerebro “se cree todo lo que le decimos” y el tener estos mensajes a la vista, en el aula, hacen que el cerebro de los que lo leen lo vayan internalizando y asumiendo. Para comprobar este punto, me gustaría que imagines que tienes una rodaja de limón en la boca... ¿Qué te sucede? Posiblemente comenzaste a salivar y “a sentir el gusto del limón”.

Ya lo ves, tu cerebro se cree todo lo que le dices. El cerebro no sabe distinguir si una imagen, un sonido, un aroma o

El enseñar a monitorear y a manejar nuestras emociones se ha convertido en una necesidad de supervivencia.

cualquier estímulo sensorial ha sido realmente visto, oído, saboreado, oído, tocado o, simplemente, imaginado. Una vez que ese estímulo es “percibido”, queda almacenado y etiquetado para su posterior uso o referencia.

Por eso es muy importante controlar nuestro diálogo interno y nuestros pensamientos. Recuerda que, como dijo Buda: “Somos lo que pensamos”. Es importante que estos mensajes estén en afirmativo porque el cerebro procesa primero la información afirmativa. Para poder negar o cuestionar cualquier información, primero ha de visualizarla en afirmativo para, después, tacharla o ponerle una interrogación. Sin embargo, recuerda: cualquier imagen queda automáticamente almacenada ya sea real o imaginada y después es muy difícil cambiarla.

Haz la siguiente prueba. Pídele a un grupo de personas, haciendo que parezca natural o espontáneo, que nadie piense en una tortuga y repítelo un par de veces: “no piensen en una tortuga, nadie piensa en una tortuga ahora...” Si le contestan la verdad a la pregunta “¿qué imagen les ha venido a la cabeza?”, todos te responderán “Una tortuga!”. Este es el mecanismo por el que las consignas del tipo: “No coman en clase” no son efectivas. Haríamos muy bien en cambiarlas a, por ejemplo: “Coman sólo durante el recreo.”

Espero que estas simples consideraciones para ayudar a crear un ambiente cerebro-compatible hayan sido de utilidad ■



Funcionario de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

Educación: el camino a la igualdad

El entorno económico mundial se encuentra conmocionado por las conclusiones del libro: “El Capital en el Siglo 21” de Thomas Piketty, un joven economista francés que después de un análisis juicioso de la distribución del ingreso en varios países durante un periodo considerable de años, encontró que persiste con el tiempo una mayor concentración de la riqueza, lo que implica llevar la desigualdad a las precarias condiciones del siglo XIX. Sus afirmaciones son tan contundentes que propone la imposición de altos tributos a la población más rica vía impuesto de renta con tasas entre 70% y 80%, en virtud de ser estos altos ingresos socialmente indeseables y económicamente improductivos.

El trabajo de Piketty ha sido admirado y criticado por expertos, al punto que algunos lo denominan “el moderno Marx” y otros cuestionan los datos que utilizó. Sin embargo, en un mundo donde la pobreza no da tregua al desarrollo y la desigualdad es cada vez más alarmante, poner de manifiesto que la concentración del capital (y la tierra) nos está llevando al pasado, implica alertar los verdaderos alcances del crecimiento económico mundial, resultado de unos pocos muy ricos que impulsan la economía a costa de una mayoría pobre y explotada.

La pobreza no da tregua al desarrollo y la desigualdad es cada vez más alarmante.

Precisamente en los primeros semestres de las carreras de economía, finanzas y administración, a los estudiantes se les enseña que la mejor forma de medir los resultados de una actividad productiva en la sociedad es con el Producto Interno Bruto PIB, indicador de crecimiento que utilizan con vehemencia los gobiernos para evaluar y mostrar los avances en sus políticas económicas. El problema es que el PIB no mide, entre otros, el alto ingreso que generan las actividades ilegales o subterráneas, el impacto ambiental de la producción y la alta concentración de la riqueza, males que agobian la sociedad colombiana y que no importan siempre que el PIB aumente.

El gobierno con la aprobación de reformas tributarias regresivas con la excusa de generar mayores ingresos para apoyar la política social, su beneplácito a los aumentos tímidos del salario mínimo con el pretexto de no perturbar la inflación, el descontrol que promueve sobre los precios de los bienes básicos que afectan a las familias de más bajos ingresos, y el visto bueno a las preferencias arancelarias que benefician a los industriales más poderosos mientras se cierran las pequeñas y medianas empresas, está fomentando con persistencia la desigualdad en el país.

Es evidente que no se puede desconocer que la economía colombiana creció 4,3% en 2013, una cifra significativa si se compara con la zona euro que llegó a 0,4% y Estados Unidos con 2,6%, pero también por debajo de China con 7,7%, Perú 5% y Ecuador 4,5%, lo que significa que ni somos líderes en la región, como se enorgullece el gobierno en defender, como tampoco últimos. Es más, si rescatamos el “notable” desempeño

del mercado laboral que durante 42 meses reflejó una disminución en el desempleo, o que Colombia es el país en Latinoamérica que “supuestamente” más ha avanzado en combatir la pobreza, creeríamos entonces que las cosas van por buen camino.

El asunto es que el crecimiento va acompañado de una mayor desigualdad del ingreso, lo que significa que aunque la pobreza se esté reduciendo y las personas estén recibiendo algún ingreso, esto se hace en precarias condiciones de informalidad y a costa de unos ricos cada vez más poderosos.

¿Cuál sería la forma de contrarrestar esta situación? ¿Qué se tendría que hacer para disminuir la brecha de la desigualdad? Aunque la respuesta es obvia y contundente: LA EDUCACIÓN, en nuestro país no hay compromiso real para impulsarla. Véase el caso de Bogotá donde la política educativa está orientada al ladrillo y la cobertura, dejando por último la calidad.

Cobertura no puede entenderse como utilizar en exceso la capacidad instalada, es decir, llenar salones con 40 o más estudiantes con la excusa de garantizar la universalidad, si de otra parte los docentes no cuentan con pedagogías modernas para enseñar, la infraestructura no garantiza las condiciones para un entorno agradable y seguro, y se carece de currículos orientados a la formación en competencias.

Los indicadores mundiales permiten evidenciar la despreocupación que tenemos frente a este tema, cuando encontramos que países desarrollados como Noruega y Suecia destinan 21% y 27,6% del gasto público como porcentaje del PIB per cápita en educación primaria, mientras Colombia apenas llega al 15%. Bogotá por su parte, se enorgullece de destinar \$14 billones del Plan de Desarrollo Distrital a este tema, aún cuando la deserción sigue en aumento y las obras no arrancan.

Otro punto a examinar son los costos de la educación como mecanismo de exclusión. Mientras en un colegio oficial un padre de familia no cancela matrícula, un privado puede cobrar hasta \$3,2 millones mensuales, sin incluir el valor del bono de ingreso. Una simple observación a este dato permite inferir que la educación media puede ser inclusive más costosa que la superior, donde el valor por semestre puede rondar los \$7 millones en una universidad privada y alcanzar la astronómica cifra de \$16.8 y \$17.7 millones como ocurre en las facultades de medicina de dos universidades privadas de Bogotá. Al convertirse la educación de calidad en un bien suntuoso, superar por este medio la pobreza se vuelve un imposible.

Si entendemos que la educación es la principal herramienta para garantizar la disminución de la desigualdad del ingreso, lamentablemente su acceso se está convirtiendo en una restricción para el cumplimiento de este objetivo. Aunque el gobierno ha aumentado los recursos para financiar la educación superior a través del ICETEX, no se entiende cómo un país que busca el desarrollo no ofrece gratuidad con altos estándares de calidad. Para completar, los sistemas de financiación del ICETEX han sido cuestionados por ser inclementes y complejos cuando no se tiene cómo respaldar el crédito.

Los hogares de nuestro país hacen sendos esfuerzos para pagar una



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá.

educación de calidad que ofrezca a sus hijos una mejor tasa de retorno, acudiendo a créditos, cesantías y ahorros. Pero quienes no tienen esta posibilidad son los que ingresan temprano al mercado laboral, desertando y trabajando como mano de obra no calificada, la cual aumenta la plusvalía para el capitalista que genera más riqueza y por ende acentúa la brecha de la desigualdad. Esta situación ha obligado a ver la educación como un asunto económico que termina generando frustración cuando se limitan las posibilidades de elegir.

Amartya Sen, premio nobel de economía, es conocido por su teoría sobre la libertad y las capacidades, que en nuestro caso se explican si el acceso a una educación de calidad y en el área de preferencia resulta ser complejo en una sociedad, entonces termina fomentando la vulnerabilidad a la pobreza. Por consiguiente, la educación en Colombia no será sinónimo o camino al desarrollo y progreso del país, ni mucho menos camino a la igualdad, cuando sólo una parte de la población puede acceder a ella con calidad y en los temas de su predilección.

Empero es necesario una planeación educativa, en el sentido de

brindar apoyo al nivel técnico y tecnológico, y a las áreas prospectivas para el desarrollo del país. Así mismo, se debe aumentar la rigurosidad en la calidad brindando plazos fijos a las instituciones de educación superior para la obtención de la acreditación, pues no es lógico que existan universidades que después de muchos años de formación no cuenten con las condiciones para ofrecer un servicio de calidad. Para cerrar la brecha y exclusión, se debe ampliar la oferta educativa a nivel oficial y superior, evitando la monopolización de este servicio en los privados, que lo ven también como un negocio.

Piketty nos habló de desigualdad del ingreso y propuso altos impuestos para controlarla, solución que apunta a remediar por encima un problema estructural. Sin embargo, el núcleo del asunto es garantizar acceso a la educación de calidad, la cual permite brindar herramientas que aseguren el bienestar, evitando el uso y abuso del capital, que por demás, está estratégicamente fomentando el crecimiento a costa de una sociedad cada vez más desigual ■



Funcionaria de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

El matoneo escolar, un problema de todos

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” se planteó varios retos en materia educativa, este artículo quiere llamar la atención del lector en la problemática del matoneo escolar al que se ven expuestos muchos niños, niñas y adolescentes en el aula. El sector de educación tiene la imperiosa necesidad de trabajar en pro de mejorar la convivencia en los colegios públicos y privados de la ciudad, dadas las graves consecuencias en salud, bienestar emocional, repulsión a la escuela, rendimiento académico y en general, sobre las repercusiones en el ambiente de aprendizaje y el clima escolar.

Se entiende como matoneo escolar o acoso escolar (bullying) la “conducta negativa, intencional metódica y sistemática de agresión, intimidación, humillación, ridiculización, difamación, coacción, aislamiento deliberado, amenaza o incitación a la violencia o cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico o por medios electrónicos contra un niño, niña o adolescente, por parte de un estudiante o varios de sus pares con quienes mantiene una relación de poder asimétrica, que se presenta de forma reiterada o a lo largo de un tiempo determinado. También puede ocurrir por parte de docentes contra estudiantes, o por parte de estudiantes contra docentes, ante la indiferencia o complicidad de su entorno”¹.

Se ha determinado que el agresor “es una persona que no se adapta al mundo y pierde la capacidad de desarrollarse social y emocionalmente de otra forma que no sea la violenta”². Las conse-

cuencias, en el caso de las víctimas, pueden ser: baja autoestima, actitudes pasivas, pérdida de interés por el estudio, lo cual puede conllevar al fracaso escolar, trastornos emocionales, problemas psicossomáticos, depresión, ansiedad, pensamientos suicidas que pueden terminar en homicidio³.

Ante el incremento de denuncias y con la aparición de consecuencias como las ya citadas, el Estado ha manifestado interés en su intervención, es así como la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia” en el artículo 41 sobre Obligaciones del Estado (numeral 20) señala como un deber “*Erradicar del sistema educativo las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes y las sanciones que conlleven a maltrato, o menoscabo de la dignidad o integridad física, psicológica o moral de los niños, las niñas y los adolescentes*”, y el artículo 43 numeral 2 establece la obligación que tienen los establecimientos educativos de: “*Proteger eficazmente a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de maltrato, agresión física o psicológica, humillación, discriminación o burla de parte de los demás compañeros y de los profesores*”, y numeral 3 “*Establecer los mecanismos adecuados de carácter disuasivo, correctivo y reeducativo para impedir la agresión física o psicológica, los comportamientos de burla, desprecio y humillación hacia niños y adolescentes con dificultades en el aprendizaje, en el lenguaje o hacia niños y adolescentes con capacidades sobresalientes o especiales*”.

En Colombia el matoneo escolar o bullying es uno de los casos que afecta

la convivencia escolar y en aras de combatirlo se expide en el 2013 la Ley 1620 mediante la cual se crea el “*Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos y la Prevención, Mitigación de la Violencia Escolar y el ciberacoso escolar*”, se establecen mecanismos de prevención, protección, detención temprana y denuncia de aquellas conductas que atentan contra la convivencia como lo son: violencia, deserción escolar, embarazo en la adolescencia, entre otros.

Para su operatividad se crean el Comité Nacional de Convivencia Escolar, los Comités Municipales, Distritales y Departamentales, el Comité Escolar de Convivencia, y el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar.

En desarrollo de la normatividad, se regula el funcionamiento del Sistema, y se establecen las pautas para aplicar la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar a través del Decreto 1965 de 2013.

Se determina un ámbito de aplicación que incluye a todos los establecimientos educativos oficiales y no oficiales de educación preescolar, básica y media del territorio nacional y demás instancias que conforman el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, los cuales deber interactuar

1 Artículo 2 de la Ley 1620 de 2013

2 Agencia Pandi, Informe Especial El 'bullying' no es un juego de niños, en: Revista Semana <http://www.semana.com/vida-moderna/articulo/el-bullying-matoneo-no-es-un-juego-de-ninos/375864-3>

3 http://www.peques.com.mx/causas_y_Consecuencias_del_bullying.htm

activamente con la familia, la sociedad y los demás actores que participan en la Ruta de Atención Integral.

Por su parte, el Distrito expidió el Acuerdo Distrital 434 de 2010, por medio del cual se crea el Observatorio de Convivencia Escolar como parte del Sistema Distrital de Seguridad Escolar reglamentado con el Decreto Distrital 546 de 2011, que se constituye en “un espacio de reflexión pedagógica, y de discusión, análisis y generación de estrategias para la solución conjunta de las problemáticas de convivencia y violencia escolar”⁴.

El Observatorio se hace operativo a través de la estrategia “Respuesta Integral de Orientación Escolar (RIO)” dentro de la apuesta de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia (PECC), como una manera de responder oportuna, eficiente y eficazmente a las necesidades de garantía, prevención, promoción, difusión y restablecimiento de derechos, y la construcción de entornos escolares seguros y protectores, en el marco del desarrollo de capacidades ciudadanas.

En el 2012 se emite el Acuerdo 502 por medio del cual “se crean los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Escolar (PICSE)”, con el fin de prevenir los problemas de seguridad y convivencia. La formulación de los planes está a cargo de los comités de convivencia escolar, con la participación de toda la comunidad educativa.

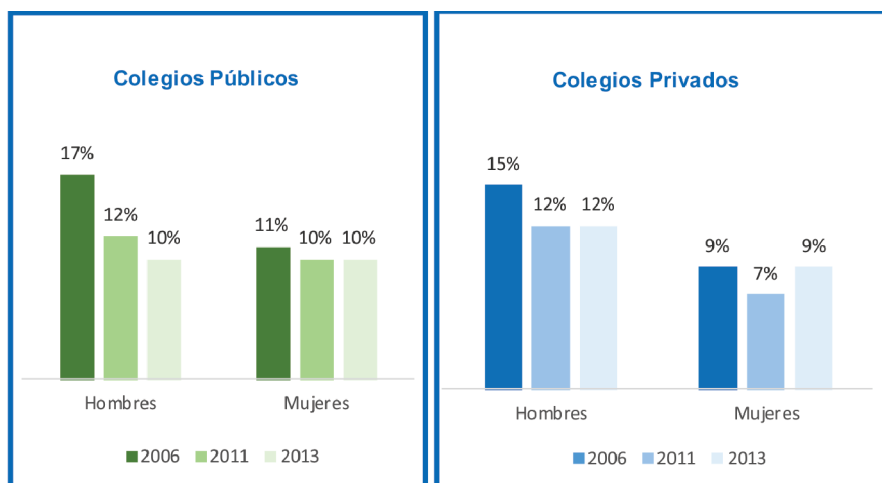
Dado la anterior directriz, la Administración incluye en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, el proyecto prioritario “Fortalecimiento de instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente y mejoramiento de la gestión sectorial”, direccionado a fortalecer en “lo institucional a las organizaciones vinculadas al aprendizaje de los niños, las niñas, los adolescentes y los

Cuadro 1
Encuestas de Convivencia Escolar

Año	Encuesta	Tamaño de la muestra	Entidades Responsables
2006	Encuesta de Comportamiento y Actitudes de Estudiantes de 5° a 11° de Bogotá y municipios aledaños	87.750 estudiantes 807 colegios	Secretaría Distrital de Gobierno Departamento Administrativo de Estadística - DANE
2011	Encuesta de Convivencia Escolar y Circunstancias que la afectan - ECECA para estudiantes de 5° a 11° de Bogotá	111.385 estudiantes 613 colegios	Secretaría de Educación del Distrito Departamento Nacional de Estadística - DANE
2013	Encuesta de Clima Escolar y Victimización en Bogotá	123.229 estudiantes 613 colegios	Secretaría de Educación del Distrito Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte Secretaría Distrital de la Mujer Universidad Distrital - IDEXUD

Fuente: Encuesta de Clima Escolar y Victimización en Bogotá 2013

Gráfica 1
Evolución de Reportes de Acoso Repetido (Bullying) dentro del Colegio por sexo de la víctima 2006, 2011, 2013



Fuente: Encuesta de Clima Escolar y Victimización 2013.

jóvenes”⁵, es así como a marzo de 2014 un total de 198 de las 359 instituciones educativas distritales ya se encuentran en el proceso de implementación de los programas integrales de ciudadanía y convivencia - PICSE, avanzando en el proceso de elección y nombramiento del gobierno escolar, revisión y reestructuración participativa del Manual de Convivencia⁶.

Con el proyecto de inversión “Educación para la Ciudadanía y la Convivencia” se formaron y acompañaron a 85 colegios en el diseño, desarrollo e

implementación de pedagogías y acciones participativas dirigidas a los estudiantes. También se han apoyado y acompañado a 359 colegios en la implementación de acciones para mejorar la convivencia en las instituciones educativas y sus entornos, adicionalmente se disponen de 135 docentes-orientadores, para implementar las estrategias enfocadas a la prevención, tratamiento, seguimiento y evaluación del conflicto escolar y la formación ciudadana de los estudiantes⁷.

De esta forma, el Distrito ha venido coadyuvando con el desarrollo de la Ley 1620 en aspectos fundamentales

4 Artículo 2 Naturaleza del Observatorio de Convivencia del Decreto 546 de 2011.

5 Artículo 9 del Decreto 489 de 2012.
6 Plan de Acción 2012-2016 del Sector de Educación con corte marzo 31 de 2014.

7 Ibid.

como: el sistema de alertas con siete componentes, la ruta integral de atención a situaciones críticas, y la revisión y actualización de manuales de convivencia como elemento fundamental en la consolidación del PIECC de cada colegio que aporte a formación integral y contextualizada de la ciudadanía y la convivencia⁸.

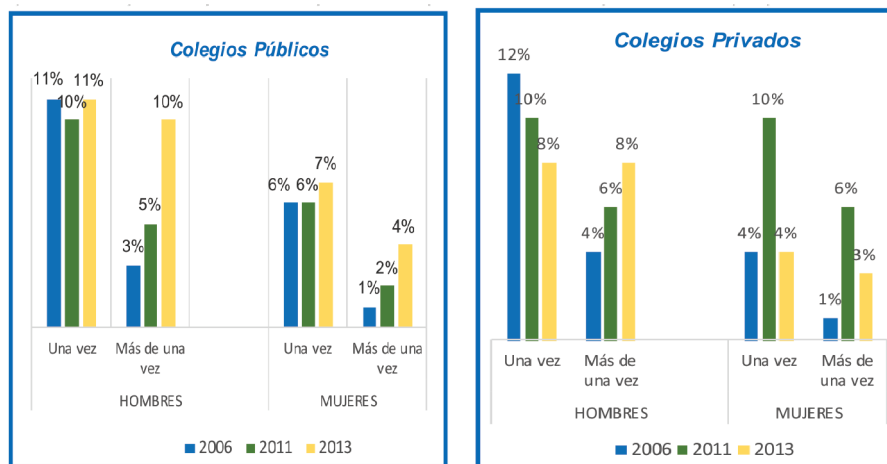
Dentro de las fuentes de información de la estrategia RIO, se contemplan las Encuestas de Convivencia Escolar, que permiten contar con diagnósticos sobre la materia, para el efecto en los últimos siete años se han aplicado tres encuestas de comportamiento. En la primera se midieron las manifestaciones de agresión, violencia y delincuencia en los estudiantes, la segunda se centró en violencia y delincuencia con el objeto de determinar las competencias, percepciones, expectativas y valores de los jóvenes, y la última tuvo el propósito fundamental de contar con un instrumento de planeación y evaluación de las políticas públicas implementadas en el Distrito en materia de convivencia y protección escolar.

En el Cuadro 1 se detallan las vigencias, tamaño y responsables del diseño y aplicación.

Las grandes temáticas abordadas en la Encuesta del 2013 son: clima escolar, agresividad y acoso escolar y seguridad en el entorno, que abordan 11 tópicos: Cómo eres, Tu colegio, Agresividad en tu colegio, Acoso repetido, Armas en el colegio, Peleas en el colegio, Porte de armas, Pandillas, Alcohol y drogas, Seguridad y confianza e Instalaciones de tu colegio. Para el análisis se determinó presentar resultados discriminados por sexo y el comportamiento entre el sector oficial y privado.

Sobre Acoso repetido y Agresividad en los colegios que operan en el Distrito Capital, muestran para el caso de las instituciones educativas distritales una

Gráfica 2
Evolución de Reportes de Amenazas por golpes físicos dentro del Colegio por sexo de la víctima 2006, 2011, 2013



Fuente: Encuesta de Clima Escolar y Victimización en Bogotá 2013

tendencia a la disminución en la agresividad, expresada en acoso bien sea por golpes o por amenazas repetitivas; mientras que en los colegios privados se presenta una conducta estable especialmente en los hombres⁹, como se visualiza en la Gráfica 1.

En materia de evolución de reportes de maltrato, por concepto de amenazas de golpes físicos, ocurridos dentro en los colegios una vez, o en eventos reiterativos ocurridos 2 a 4 veces, o 5 o más veces, se observa en las instituciones educativas públicas “un creciente de la agresividad expresada en amenazas violentas en ambos sexos, particularmente las amenazas reiteradas, registrándose un nivel de prevalencia entre los hombres que dobla el observado entre las mujeres”¹⁰.

En el caso de los colegios privados se observan comportamientos diferentes entre ambos sexos: “para los hombres disminuyen los eventos aislados, pero aumentan las amenazas reiteradas, mientras entre las mujeres la agresividad fluctúa”¹¹. Como se observa en la Gráfica 2.

A pesar de contar con instrumentos como los citados, de acuerdo a información de la Secretaría de Educación¹² “en el primer trimestre del 2014, se realizó el abordaje de 284 situaciones de hostigamiento escolar que alteran la convivencia”, las cinco localidades con mayor número de casos son: Ciudad Bolívar (34), Suba (33), Rafael Uribe (29), Bosa (26) y Kennedy (24). Que al comparar con la vigencia anterior presenta un incremento del 30%, que no deja de ser preocupante, lo cual se soporta en parte por la implementación de la Estrategia Respuesta Integral de Orientación Escolar (RIO), que cuenta con el Sistema de Alertas que reporta de forma más fácil y ágil los casos de hostigamiento.

Finalmente, se puede concluir que a pesar de contar con la normatividad y estrategias para atacar un problema como el matoneo escolar, éste continúa latente en los colegios, lo que demuestra que sólo se podrá minimizar esta forma de agresión cuando la comunidad educativa conformada por padres, docentes, estudiantes y directivas se apropien de estas estrategias y las implementen ■

9 Boletín de prensa de la Encuesta de clima escolar y victimización 2013.

10 *ibid.*

11 *ibid.*

12 Artículo del periódico El Tiempo del 13 de junio de 2014 “Colegios deben ser serios con la ley contra el matoneo”

8 *Ibidem.*

¿La educación media oficial, permite el acceso a la educación superior y al mercado laboral?

La educación formal en Colombia está organizada en tres niveles: Preescolar, comprende mínimo un grado obligatorio; Básica, con una duración de nueve grados que se desarrolla en dos ciclos: básica primaria de cinco grados y básica secundaria de cuatro grados; y Media, que comprende dos grados: décimo y undécimo, en dos modalidades: académica y técnica, las dos permiten el ingreso a la educación superior en cualquiera de sus niveles y carreras, la técnica adicionalmente, prepara al estudiante para el ingreso al mundo socio-productivo.

Ante la necesidad de mejorar la calidad de la educación media, en consonancia con las modernas tendencias educativas y las necesidades del país, se estableció en 1962¹, la enseñanza media diversificada, con el doble propósito de preparar al alumno para los estudios superiores y el ejercicio laboral en profesiones técnicas y auxiliares. Esta se dio a través de los Institutos Nacionales de Educación Media diversificada (INEM), obteniendo el diploma de Bachiller con la indicación del área o modalidad cursada.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 115 de 1994, la educación media técnica continúa y se amplía, preparando a los estudiantes para el desempeño laboral en sectores de la producción y de los servicios como: el agropecuario, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, recreación, turismo, deporte, y la continuación en la educación superior.

Sólo hasta el año 2004 en Bogotá, el nivel medio empezó a ser visible en la

política educativa, con la declaración de la gratuidad en los estratos 1 y 2, como consecuencia de la presión por la igualdad de oportunidades educativas, unida a la demanda social por los niveles de educación superior, situación que llevó a la Secretaría de Educación Distrital a asumirla, reconociendo la existencia de la oferta de formación específica; y la necesidad de mejoramiento de su calidad, pertinencia y capacidad de articularse con el sector productivo y la educación superior.

A continuación se describen los avances y tropiezos, de los últimos tres planes de desarrollo, con los cuales el Distrito aborda la política de articulación:

Con el Plan *Bogotá Sin Indiferencia "Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión"* 2004-2008, se establece la educación para jóvenes y adultos ligada a la cultura del trabajo y la educación superior, con el objetivo de formular modelos pedagógicos incluyentes, que generaran oportunidades laborales, acceso a la educación superior con el fin de reducir los índices de deserción, ofrecer y promover alternativas de formación educativa y laboral para jóvenes y adultos en el servicio educativo formal y no formal, de manera articulada con el nivel local

Los bajos niveles de ingreso de los egresados de los colegios distritales no permiten el acceso a la educación superior.



Funcionaria de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

con una inversión de \$28.600 millones².

El Distrito partió del estudio de caracterización realizado por la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (UDFJC) durante 2004-2005, en el que evidenció la desarticulación de la educación media con la educación superior, así mismo, determinó que los bajos niveles de ingreso de los egresados de los colegios distritales no permiten el acceso a la educación superior, ya sea de orden técnico, tecnológico o profesional. Por tanto, se planteó en el Distrito implementar un modelo de institución educativa media superior, técnica y tecnológica, para llevar los programas de la Universidad Distrital a los colegios, con la intención que posteriormente le fueran homologados, una vez el estudiante egrese con su título de bachiller y decida darle continuidad al programa iniciado, en otros términos, cursar simultáneamente la educación media y la superior. El modelo permitiría:

1. Fortalecer y transformar la educación media, respondiendo a la política educativa desde la inclusión, pertinencia, permanencia, equidad y calidad.
2. Articular la educación media con la superior y la cultura del trabajo.
3. Aumentar el acceso a la educación superior de los estratos bajos, para mejorar su calidad de vida.

² Plan de Acción 2004-2008- SEGPLAN, SED, con corte a 31 de mayo de 2008 a pesos constantes de 2013.

¹ Decreto Nacional 1962 de 1969

4. Ofrecer un currículo flexible por ciclos propedéuticos.
5. Aumentar la cobertura de educación superior del sector público.

La implementación del modelo contó con los programas técnicos y tecnológicos propuestos y supervisados por la UDFJC, los que asegurarían la excelencia, de igual forma, se semestralizó el currículo de la media y se modificó el sistema de evaluación, el cual hasta 2008 era el establecido por el Decreto 230 de 2002 o de promoción automática dando libertad al sistema de evaluación.

En su etapa inicial, la implementación del modelo aumentó la deserción y repetición en la educación media, siendo la principal causa la desigualdad en la calidad entre los colegios oficiales y la Instituciones de Educación Superior (IES) que participaron en el modelo y los ciclos propedéuticos³. No obstante, la calidad académica de los estudiantes que siguieron hasta el final, según el Informe final del Convenio 174 de 2005, fue notoriamente mejorada, y los estudiantes que ingresaron a los programas tecnológicos en los colegios culminaron sus estudios de educación tecnológica. Inclusive, afirma la UDFJ que dos de ellos estuvieron ubicados en los diez primeros puestos de los ECAES. En cuanto a los estudiantes articulados que finalizaron sus estudios de grado 11, algunos continuaron sus estudios en la Universidad Distrital, y otros en distintas IES y el Sena⁴. Lo que permite concluir que se logró en los colegios articulados la permanencia en el sistema educativo. Este modelo fue adoptado posteriormente a nivel nacional por el Ministerio de Educación con características propias, a partir del 2008.

3 Ciclo Propedéutico: Se caracteriza por núcleos básicos de conocimiento, con características propias pero que a la vez hacen parte de una estructura curricular.

4 Esperanza Camargo Casallas, Enrique Y. Garzón G., Libia S. Urrego, Articulación de la Educación Media y Superior para Bogotá. Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Revista Visión Electrónica Volumen 6 Vol. 6, núm. 2. 2012. En: <http://revistas.udistrital.edu.co>.

El Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor 2008-2011”, con una inversión de \$57.603 millones de 2013, fue más ambicioso, y sobre la bases de la prueba y error del modelo antes descrito, se planteó cuatro estrategias:

La primera, “Articular en 60 Colegios de Educación Media Oficial Distrital los Programas de Instituciones de Educación Superior y el Sena⁵”.

Con la aplicación de la Resolución 480 Distrital de 2008, se le da el carácter experimental a los programas de educación media que se articulen con la educación superior técnica, tecnológica y profesional para de esta forma facilitar a los estudiantes de grados décimos y undécimos, la iniciación de la educación superior en 61 colegios⁶, con 10 instituciones de educación superior⁷ y el SENA. Se ofrecieron ochp áreas optativas: administrativas, agropecuarias, ambientales, salud, ingenierías, turismo, comerciales e informática contempladas en la Ley 115 de 1994. En cuanto a la intensidad horaria, se estableció que cada estudiante cursará entre 10 y 16 horas semanales adicionales a su jornada tradicional de 30 horas.

La segunda estrategia inició en el segundo semestre de 2010 y se desarrolla mediante alianzas de la SED y 16 IES para programas técnicos y tecnológicos al interior de las instalaciones de colegios públicos. Se buscó facilitar el acceso a la educación superior de egresados de la educación media oficial y privada,

5 Además de la articulación con el SENA, algunos colegios distritales desarrollan la llamada “Integración” con esa misma institución, la cual se caracteriza porque conduce al título de técnico laboral que puede servir como base para continuar estudios posteriores en carreras tecnológicas dentro del propio SENA. En la “integración” con el SENA, al terminar el grado 11 se obtiene título de bachiller y también la certificación como técnico.

6 Plan de Acción 2008-2012- SEGPLAN, SED, con corte a 31 de Mayo de 2012 a precios constantes de 2013.

7 Las 10 IES fueron: CIDE, ECCI, PANAMERICANA, INSUTEC, UNP, EAL, ETITC, UPTC y UNIMINUTO

Los resultados del modelo de la articulación entre la IES y colegios no son claros porque funcionaron en la lógica de prueba y error, llevando la articulación a un destino distinto en cada colegio.

siendo beneficiados 7.475 estudiantes de los estratos 1, 2 y 3, residentes en Bogotá, mediante 52 programas realizados en jornada extraescolar en las instalaciones de 35 colegios oficiales.

La tercera fue orientada por la SED mediante la denominada Educación Media Especializada (EME)⁸ que planteaba: “Hacer posible que se construyan escenarios futuros de desarrollo para jóvenes a nivel académico y laboral, a través del ejercicio de proyectos en temas o áreas del saber específicas para cualificar los procesos educativos a partir de la profundización”. Esta permitió a los jóvenes ahondar en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, humanidades, ciencias empresariales, lenguas y educación física. Para alcanzar este propósito, los colegios tuvieron que fomentar el diseño y la transformación curricular a partir del trabajo en conjunto con las IES. Se diferenció de la anterior, porque no contempló el diseño curricular por créditos académicos, como tampoco su reconocimiento, a cambio brindó la posibilidad de optar por una o diversas áreas de profundización.

8 Adoptada por la Resolución 2953 de 2011.

En este período la SED logró la integración de instituciones de educación superior como: Universidad de la Sabana, Escuela de Administración de Negocios (EAN) Fundación Universitaria Monserrate, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Pedagógica Nacional y Universidad Nacional de Colombia con 103 colegios distritales.

La cuarta y última estrategia, corresponde al apoyo financiero que la SED brinda a los egresados de la educación media oficial, para cubrir parcial o totalmente los costos de ingreso y/o mantenimiento en la educación superior, a través de fondos de financiación y subsidios condicionados, para impulsar el acceso y la permanencia, con la concurrencia de recursos y apoyo de diverso orden, incluido el ICETEX y el sector cooperativo. A través de las convocatorias abiertas durante los años 2008 - 2011 el Fondo Mejores Bachilleres de Bogotá asignó 805 créditos, de los cuales hasta enero de 2012, fueron legalizados 460 créditos educativos blandos.

Los resultados del modelo de la articulación entre la IES y colegios no son claros porque, de una parte, funcionaron en la lógica de prueba y error llevando la articulación a un destino distinto en cada colegio, basado en la figura de convenios de cooperación, que se renuevan año tras año, y por otra, porque en ocasiones se programaron semestralmente lo que genera alta rotación de dichas IES y cambios en la formulación, implementación y desarrollo del proceso. Además, están limitados por las herramientas que ofrece el convenio y la buena relación que se logre, lo que le otorga al mismo un carácter personalista, es decir propio de cada institución lo que ata al estudiante a los programas ofrecidos por cada una de manera única.

De otra parte, el modelo se ve enfrentado a los problemas propios de la educación superior, como la escasez



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Biblioteca Virgilio Barco

de cupos en las universidades públicas, lo que ocasionó que la mayor parte de las IES vinculadas a la política sean privadas, situación que obliga a los estudiantes de la articulación a continuar en aquellas con las que el colegio está articulado, adicionado con la falta de identidad propia de la educación tecnológica y segmentación social de la educación superior.

Finalmente, el tercer momento tiene como objetivo transformar y fortalecer la educación media distrital mediante la consolidación de una oferta diversa⁹ electiva¹⁰ y homologable¹¹ en cada uno de los colegios de Bogotá con la educación superior, promoviendo la continuidad en este nivel educativo, para generar en los estudiantes mayores oportunidades en el proyecto socio-productivo, en el marco del Plan

⁹ Concreción en los escenarios institucional (cada establecimiento educativo cuenta con al menos dos de los seis campos del conocimiento) y territorial, (en las localidades, UPZ, zonas, etc.) propende porque los jóvenes de la Media puedan decidir si quieren cursar las áreas ofertadas en su institución educativa o quizá una diferente, implementada en otra institución educativa cercana.

¹⁰ Empoderar a los estudiantes para fomentar su capacidad de análisis y elección, propia de una exploración profesional y el diseño de su propio proyecto de vida.

¹¹ Las IES que hacen parte del Pacto por la Educación Media y Superior del Distrito, reconocerán créditos académicos y/o certificaciones, según sea el caso, susceptibles a homologación en la Educación Superior.

de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 - 2016, con la política de Educación Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior” que a diciembre 31 de 2013 alcanzó una inversión de \$93.752, millones, con los siguientes resultados:

Educación Media Fortalecida

El Distrito a través de la SED espera que todos los colegios al finalizar el cuatrienio la oferten, y se avance hacia una certificación y homologación más amplia y abierta, en la que no sólo una, sino varias IES y el SENA participen, con base en un modelo para el aseguramiento de calidad. Se delimita la oferta educativa a seis áreas del conocimiento¹², y se pretende el robustecimiento del número de colegios que ofrezcan educación media diversa a nivel institucional y el posicionamiento de un saber pedagógico que respalde la oferta a nivel territorial, expresada en la movilidad de los jóvenes permitiendo tomar las asignaturas del área en la institución más cercana según su elección.

¹² Las seis áreas son: Artes y Diseño; Matemáticas, Ingeniería y tecnologías de la información; Biología, Física, Química y Ciencias Naturales; Lenguas y Humanidades; Deportes y Educación Física y; Matemáticas, Ingeniería y tecnologías de la información.

Todos estos esfuerzos resultan infructuosos, si no se puede resolver el problema de vulnerabilidad de los estudiantes de los sectores populares, con oportunidades de empleo digno.

En el mediano y largo plazo se estimulará a los colegios para que se concentren en una o dos áreas del conocimiento, y hasta donde las condiciones lo permitan, puedan emerger colegios con investigación educativa en los procesos de la Educación Media Fortalecida. A 2013 se tenían 192 colegios oficiales distritales de los 327, con el acompañamiento de 14 IES mediante convenios y el SENA.

Grado 12 optativo

La Secretaría de Educación del Distrito, a través de la firma del Pacto Educación Media y Superior con universidades acreditadas de alta calidad o que cuentan con programas acreditados, busca la consolidación del Grado 12 optativo a nivel Distrital. El objetivo es dar diferentes opciones a los estudiantes, de acuerdo a su experiencia educativa:

- ◆ Si obtuvo el título de bachiller académico puede cursar el grado 12 en uno de los programas que le permitirán obtener créditos académicos homologables en la educación superior, o titularse como técnico en el SENA. Ambas opciones lo habilitan tanto para el desempeño laboral en el campo

respectivo, como para proseguir con sus estudios universitarios.

- ◆ Si cursó y aprobó la opción técnica en los grados 10 y 11, como parte de la Media Fortalecida, podrá continuar en esta misma línea de formación y obtener al final del grado 12 el título de Tecnólogo, que le habilita tanto para el desempeño laboral en el campo respectivo, como para proseguir estudios universitarios. Cada curso tomado durante los grados 10, 11 y 12 le serán reconocidos por una de las IES que firmaron el Pacto por la Educación Superior.
- ◆ Si el joven ha egresado del sistema educativo distrital en años anteriores, pero no ha logrado ingresar a la educación superior, puede cursar el grado 12 como una oportunidad educativa en una de las áreas del conocimiento, con certificaciones susceptibles de reconocimiento en la educación superior.

En 2013 continuaron 20 colegios que ofertaban grado 12 con el acompañamiento del SENA.

Acceso y permanencia a la educación superior

La SED continúa con alternativas para el financiamiento de programas de educación técnica, tecnológica y profesional universitaria, dirigidas a los egresados del sistema educativo oficial, como los subsidios para educación superior condicionados a la asistencia y al rendimiento académico; crédito educativo blando y exonerable con el Fondo “Mejores Bachilleres de Bogotá” y becas en Instituciones de Educación Superior.

De las diferentes estrategias implementadas por la SED se logró para la vigencia 2013 atender a 1.266 jóvenes, de los cuales 614 estudiantes fueron beneficiados con recursos armonizados de Bogotá Positiva.

Pacto por la Educación Media y Superior

La Alcaldía de Bogotá y la Secretaría de Educación Distrital promovieron un pacto por la Educación Superior con el objetivo de aunar esfuerzos entre las IES, el SENA y la SED para fortalecer la educación media en los colegios oficiales del Distrito Capital, participando activamente en la revisión y fortalecimiento pedagógico y curricular, así como en el reconocimiento de créditos académicos homologables en la educación superior.

La constitución de Consejos Distritales de Asesoría Académica

Existen seis, uno por cada área del conocimiento a fortalecer en la Educación Media y el grado 12 optativo. Serán presididos por la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia o su delegado y contará con la Secretaría Técnica a cargo de la Dirección de Educación Media y Superior (DEMyS) o a quien esta designe. Para su conformación contará con un representante de los



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

rectores de los colegios oficiales; las IES que ofertan el área del conocimiento a fortalecer en los colegios oficiales; y los profesores y/o investigadores universitarios destacados en el campo académico de la respectiva área del conocimiento a fortalecer; sector socio-productivo distrital y estudiantes de educación media.

Conclusiones

El recorrido por diferentes momentos de la educación en la ciudad capital, específicamente de la media y la superior, evidencia que el propósito de la implementación de la política de Educación Media Fortalecida con una oferta diversa, electiva y homologable, se ha cumplido, aunque no en su totalidad. Cuenta con un avance cercano del 59% en los colegios distritales, faltan aún 135 colegios para el diseño e implementación de la política de los 327 existentes.

La respuesta a la pregunta planteada es que todos estos esfuerzos resultan infructuosos, si no se logra resolver el problema de vulnerabilidad de los estudiantes de los sectores populares,

con oportunidades de empleo digno y programas de intermediación dirigidos a ellos.

Con estas acciones se resuelve en parte el problema de identidad de la educación media al convertirla en un primer nivel de la educación superior técnica y tecnológica. Los resultados indican que la brecha histórica entre la educación oficial y la pública está cada vez más cerca de cerrarse, pues los resultados son contundentes: en 2013 la tasa de deserción fue la más baja de los últimos 15 años, al pasar de 3,9% en 2011 a 2,7% en 2013, y los resultados en las pruebas Saber del último año sitúan a más del 60% de los colegios del Distrito en los niveles superior y muy superior.

Otro referente son las pruebas internacionales PISA, Colombia obtuvo un puntaje promedio de 399 y ciudades como Cali registraron un promedio de 398, es decir, por debajo de la media del país. Bogotá obtuvo un promedio de 411, por encima del promedio del país. Los estudiantes de Bogotá estuvieron en promedio 16 puntos por encima del promedio

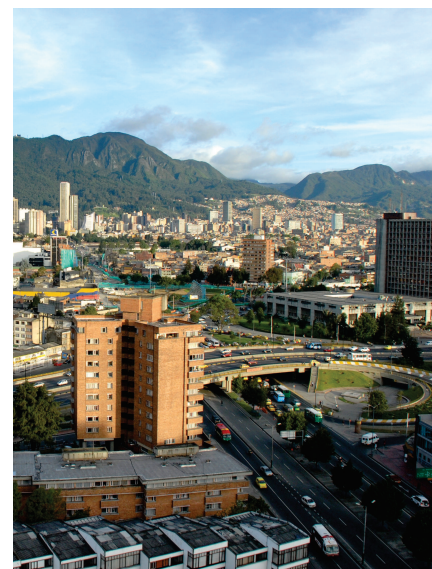


Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones
Panorámica de Bogotá

nacional en matemáticas, 19 puntos en lectura y 12 puntos por encima en ciencias.

Los análisis realizados a partir de los resultados obtenidos sugieren algunas estrategias clave que podrían influir en el mejoramiento de los resultados, entre ellos, los adelantados por la actual administración, como la introducción de la jornada escolar completa y el cambio en la edad de entrada en el colegio. Mientras que el Ministerio de Educación señala que la clave está en la formación docente.

Estas tres estrategias vienen siendo implementadas en el marco del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*, desde el año 2012 y los resultados se verán más adelante.

No obstante, la articulación o la media fortalecida, no soluciona la deficiencia de la oferta en la educación superior pública, si bien la actual Administración Distrital pretende la construcción de nuevas sedes en la UDFJC, según el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo estas metas a 2013 no registran aún avance físico alguno, situación que hace que la oferta pública no crezca y se afecte a la población estudiantil de escasos recursos ■



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Biblioteca Contraloría de Bogotá



Funcionaria de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

La educación pública en Bogotá: un debate entre calidad y cobertura

La cobertura y calidad en la educación se han convertido en el reto más importante de los últimos gobiernos nacionales y distritales. En el caso bogotano, desde hace más de una década se comenzó a implementar una política educativa para contrarrestar el desequilibrio, hasta el momento perpetuo, entre la demanda y la oferta del sector, y a su vez, mejorar la calidad de la educación pública capitalina.

Cuando hablamos de la cobertura en educación, nos referimos a todas las acciones encaminadas al aumento de la oferta educativa, fortaleciendo el acceso y la permanencia de la población en edad escolar al sistema educativo, tanto público como privado, para generar una mejora continua en el bienestar de la sociedad tal y como lo establece nuestra Constitución, en el marco de la construcción de un Estado Social de Derecho.

Según un estudio realizado por la Contraloría de Bogotá¹, todo tipo de acciones encaminadas a dinamizar la oferta educativa hacen parte del ámbito de cobertura. Dentro de este tipo de acciones encontramos las que tienen que ver directamente con una política subsidiaria en demanda (convenios y concesiones), alimentación, transporte, salud, implementos escolares, entre otros. De igual manera, se incluyen acciones orientadas a la consecución de recursos (económicos, físicos y de talento humano) para mejorar la calidad de la educación, acciones que permitan articular la educación media con la superior y a su vez, que permitan

inspeccionar y vigilar todas las acciones ejecutadas en materia de cobertura. Sumado a lo anterior, encontramos todos los costes derivados del funcionamiento propio del sistema público educativo tales como el pago de las obligaciones salariales del cuerpo de docentes, el pago de servicios públicos y de servicios generales de los colegios distritales y el mantenimiento de la infraestructura, entre otros.

Por su parte, el concepto de calidad surge a partir de demandas y requerimientos que el cuerpo social hace al sistema educativo². En otras palabras podemos decir que un sistema educativo es de calidad, cuando garantiza la generación y distribución de un conocimiento socialmente válido. En este contexto, podemos definir la calidad de la educación como un conjunto de propiedades inherentes a un sistema educativo basado en el desarrollo de competencias básicas como ciencias, matemáticas y lecto-escritura, y en la promoción de proyectos de investigación, manejo de tecnologías, creatividad e innovación.

En Colombia, el Ministerio de Educación Nacional, como ente rector de la política educativa, establece los parámetros para evaluar la educación e implementar estrategias que conlleven a un mejoramiento continuo de la calidad. Por su parte, la Secretaría de Educación Distrital (SED), se encarga de implementar dichas estrategias en el Distrito, para garantizar que la oferta pública educativa sea competitiva frente a la educación que

ofrece el sector privado, en los mercados local, nacional, e incluso, internacional.

De igual manera, para la evaluación del ámbito de la calidad tenemos en cuenta todas las acciones encaminadas a la capacitación del cuerpo docente, fortalecimiento a los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), consolidación de sistemas de evaluación y por último, el fomento y desarrollo de la investigación. Adicional a esto, se han adoptado medidas relacionadas con la promoción de una sana convivencia y la resolución pacífica de conflictos en los diferentes entornos escolares, que inciden directamente en la calidad de la educación pública.

Una vez definido lo anterior, es preciso mencionar que los planes, programas y proyectos se convierten en los instrumentos de planeación y ejecución para cumplir los objetivos propuestos en cada uno de los planes de desarrollo. De esta manera, se realizan asignaciones presupuestales que permiten focalizar los recursos económicos requeridos para la ejecución de dichos instrumentos. En el caso del sector educativo, en Bogotá, la SED es la entidad responsable de materializar los objetivos del Plan de Desarrollo y,

1 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D. C., Estudio Estructural "Evaluación del Ámbito de Calidad de la Política de Educación Distrital, desde el Plano Funcional y Programático: Período (2004 - 2006), Año 2007.

2 AGUERRONDO, Inés, La Calidad de la Educación: Ejes Para su Definición y Evaluación, Organización de Estados Iberoamericanos OEI, <http://www.oei.es/calidad2/aguerrondo.htm>

3 Esta asignación presupuestal incluye recursos provenientes de la Nación, conforme lo establece la Constitución Política en el marco del Sistema General de Participación (SGP). Estos recursos tienen una destinación específica, por lo que se puede evidenciar el valor de la asignación destinada a los ámbitos de cobertura y calidad.

por ende, ejecutar el presupuesto asignado³ para este propósito.

En los últimos 12 años se ha realizado una inversión por más de \$7.2 billones⁴ en materia de cobertura, exceptuando la inversión destinada a suplir los costes de funcionamiento del sistema (Cuadro 1). Lo anterior, debido a que la asignación presupuestal para cubrir este tipo de costes, marcaría una diferencia significativamente mayor con respecto al presupuesto asignado para la ejecución de proyectos de calidad, pues éstos constituyen más del 60% del presupuesto total de la SED.

En contraste, la calidad ha sido objeto de menores apropiaciones presupuestales, ya que acciones como la capacitación a docentes y el fortalecimiento de los proyectos educativos institucionales y de investigación, no demandan la cantidad de recursos que se requiere para la construcción de nuevos colegios, o el pago de nómina de más de 30 mil docentes⁵ que conforman el sistema público educativo distrital. Sin embargo, al igual que la cobertura, ha presentado una tendencia ascendente tanto en la asignación como en la ejecución de recursos. Cabe anotar que para el cuatrienio 2008-2012, con la reorganización de la enseñanza por ciclos, el presupuesto asignado a proyectos relacionados con la calidad, aumentó en 93,52%, pasando de \$85 mil millones en el período (2004 - 2008) a \$166 mil millones en el período (2008 - 2012).⁶

Sumado a esto, se puede observar que la ejecución presupuestal, en términos generales, no es del 100% pese a todas las necesidades que presenta el sector.

4 Cálculos elaborados con base en las cifras del Segplan de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Planes de Acción para cada uno de los planes de desarrollo (2001 - 2016).

5 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL SED, Bogotá D. C. Caracterización del Sector Educativo, Año 2013.

6 Cálculos elaborados con base en las cifras del Segplan, Planes de Acción para cada uno de los planes de desarrollo (2001 - 2012).

Cuadro 1

Ejecución Presupuestal de Inversión- Secretaría de Educación Cobertura y Calidad (2001-2016)

Millones de pesos constantes de 2013

Periodo	Cobertura		Calidad	
	Ppto Ejecutado \$	% Promedio de Ejec. Cuatrienio	Ppto Ejecutado \$	% Promedio de Ejec. Cuatrienio
2001-2004	880.379	77,06	16.149	74,53
2004-2008	3.189.289	89,12	85.847	84,98
2008-2012	1.978.536	78,66	166.134	79,66
2012-2016*	1.151.885	29,45	326.257	30,49

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del Segplan de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP). Planes de Acción para cada uno de los planes de desarrollo (2001 - 2016).

* Para el cuatrienio (2012 - 2016), se calculó la ejecución presupuestal con corte a 31 de marzo de 2014. Para el año 2014, se deflactaron las cifras según supuestos macroeconómicos del Marco Fiscal del Mediano Plazo, el cual considera una inflación del 3% para este año.

Una de las posibles causas es la baja ejecución que presentan los proyectos relacionados con la construcción y reforzamiento estructural de colegios públicos y las capacitaciones de la comunidad educativa, dado que presentan un porcentaje promedio de ejecución de 50,2% y 66,6% respectivamente.

En términos de resultados, se han obtenido logros significativos tanto en cobertura como en calidad. Como se observa en el Cuadro 2, para la vigencia 2013 la ciudad presentó un superávit entre el número de cupos ofertados (979.784 cupos) y la demanda efectiva (937.124 estudiantes)⁷.

No obstante, localidades como Teusaquillo, Kennedy, Antonio Nariño y Suba presentan un déficit de más de 7 mil cupos. En efecto, el 54% de la Población en Edad Escolar (PEE) prefiere acceder al sistema público educativo, mientras que el 46% restante busca acceder al sistema privado, no formal o, en su defecto, no acceder a ninguno de los anteriores.

7 La demanda efectiva se representa por los estudiantes inscritos y los estudiantes que solicitan extemporáneamente acceder al servicio de educación pública.

Cuadro 2

Demanda y Oferta Sector Público Educativo de Bogotá D.C.

Concepto	Población
Demanda	937.124
Oferta (cupos)	979.784
Superávit	42.660
No. Total de Matrículas	883.177
Población en Edad Escolar	1.465.194

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la SED corte a 31 de diciembre de 2013.

Del mismo modo, las estrategias dirigidas a la seguridad alimentaria y los subsidios de transporte se han consolidado como acciones fundamentales para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sector público educativo. Si revisamos el Plan de Desarrollo *Bogotá Humana* (Cuadro 3), encontramos que las metas relacionadas con el suministro de refrigerios y transporte presentan un cumplimiento de, aproximadamente, 77%. En cuanto a la construcción y reforzamiento de colegios públicos, el panorama no es alentador, pues se plantea la construcción de 36 colegios y la entrega de 86 sedes, cuyo porcentaje de cumplimiento corresponde a 2,8% y 1,2% respectivamente.

Para la calidad, la batalla ha sido más compleja, pues no sólo basta con alcanzar altos niveles en las pruebas

SABER⁸ y PISA⁹, sino que también se relaciona con el aumento de los índices de bilingüismo y la implementación de una Jornada Única Escolar, objeto de los últimos debates en materia de educación pública.

Considerando los instrumentos que, actualmente, permiten evaluar la calidad de la educación en Colombia, podemos afirmar que el sector público ha ganado un espacio importante frente al privado. Lo anterior, se evidencia en los resultados de las pruebas nacionales SABER e internacionales PISA, que evalúan diferentes aspectos en términos de calidad educativa.

En lo referente a las pruebas SABER 11°, se ha mantenido una tendencia ascendente en el puntaje de los colegios del Distrito; sin embargo, aún es evidente la brecha de calidad que existe con respecto a los colegios privados (Cuadro 4). Mientras que el sector privado posicionó a más del 64% de colegios en los niveles Superior y Muy Superior, el sector público concentró el mayor número de colegios evaluados (72,3%) en los niveles Medio y Alto, y siendo los colegios públicos los que centralizan la mayor demanda en el mercado educativo, aún no logran, por lo

8 SABER 11, es una prueba obligatoria, establecida mediante el Decreto 869 de 2010, que permite evaluar el desempeño de los estudiantes de la educación básica y media en un conjunto de áreas esenciales para propiciar el desarrollo de competencias que todos los ciudadanos requieren para desempeñarse en entornos sociales y laborales que demandan capacidades crecientes de lectura, interpretación, análisis y manejo de información abundante y compleja, así como para solucionar problemas de distinta índole. Fuente: Sitio Web ICFES.

9 Según el ICFES, PISA (Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, por su sigla en inglés) es un estudio internacional comparativo de evaluación educativa liderado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), que tiene como propósito principal evaluar en qué medida los jóvenes de 15 años de edad han adquirido los conocimientos y habilidades esenciales para su participación en la sociedad, a fin de identificar elementos que contribuyan al desarrollo de competencias y sea posible establecer diálogos sobre los aspectos que debe atender la política educativa de los países. Fuente: Sitio Web ICFES.

Cuadro 3
Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012-2016)
Metas en Cobertura a Diciembre 31 de 2013

Concepto	Meta Plan Ejec. / Prog.
Refrigerios	702.654 / 890.000
Transporte	67.973 / 90.000
Bienestar Docente	9.446 / 30.087
Colegios nuevos entregados	1 / 86
Colegios en construcción	1 / 36

Fuente: Elaboración Propia con base en datos tomados de la SED (Informe Plan de Desarrollo Bogotá Humana con corte a 31 de diciembre de 2013).

Cuadro 4
Resultados Pruebas Evaluación de la Calidad - Saber 11°

SABER 11 2013	% De Colegios	Nivel	Oficiales	No Oficiales
		Muy Superior Superior	18,2	64,4
Alto Medio	72,3	27,8		
Bajo Inferior Muy Inferior	9,5	7,7		

Fuente: elaboración propia con base en las cifras del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES.

Cuadro 5
Resultados Pruebas Evaluación de la Calidad - PISA

PISA 2012	Area		Matemáticas	Lectura	Ciencias
	Puntaje Prom. Bog / Prom. Col		393 / 373	422 / 403	411 / 399
	No. de Estudiantes Evaluados en Bogotá	< Nivel 2	68	41	50
	Nivel 2	24	37	36	
	> Nivel 2	8	22	15	

Fuente: Elaboración Propia con base en las cifras del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación-ICFES.

menos, igualar los niveles de calidad que ofrece el sector privado, según los resultados de la prueba implementada por el ICFES.

Por su parte, las pruebas PISA, posicionan a Colombia en el penúltimo lugar de los 67 países evaluados. Sin embargo, aunque Bogotá se encuentre por encima de la media del puntaje nacional, concentra el mayor porcentaje de la población evaluada¹⁰ en los dos últimos niveles, es decir, que la mayoría de estudiantes bogotanos evaluados, tienen un conocimiento insuficiente para acceder a estudios superiores y para

las actividades que exige una vida en sociedad, según lo estipula el marco de referencia de niveles de desempeño que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)(Cuadro 5).

De otro lado, si observamos algunas metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana relacionadas con calidad,

10 Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra aleatoria de escuelas públicas y privadas. Son elegidos en función de su edad (entre 15 años y tres meses y 16 años y dos meses al principio de la evaluación) y no del grado escolar en el que se encuentran. Fuente: Sitio Web OECD.

encontramos que, a finales del 2013, se tenía un porcentaje promedio de cumplimiento de 58%. Si bien se implementó el Sistema Integral de Evaluación para realizar diagnósticos que permitieran mejorar la calidad de la educación, aún no se ha logrado el fortalecimiento de los currículos para cada uno de los colegios públicos. Sumado a esto, sólo el 22,9% de los docentes se encuentran capacitados y de los 100 centros de idiomas programados, se han constituido 21 (Cuadro 6).

En la actualidad, la mayoría de acciones encaminadas a mejorar la calidad de la educación en Bogotá, están relacionadas con la implementación de una Jornada Única Escolar, que según la SED equivale al fomento de conocimientos fundamentales y capacidades para la vida de todos los estudiantes de colegios públicos. Como se evidencia en el Cuadro 6, se estableció una meta de 100 colegios con Jornada Única Escolar, la cual, para el año 2013, presenta un porcentaje de cumplimiento de 64%.

En este aspecto se concentra el debate entre la cobertura y la calidad de la educación pública, pues la Jornada Única Escolar se considera el instrumento más eficaz para alcanzar los estándares de calidad que propone el nuevo mercado educativo a nivel mundial. Con la implementación de esta medida, se pretende promover la excelencia académica y la formación integral, así como mejorar las condiciones socio-económicas de la población y fomentar un aprovechamiento óptimo del tiempo libre de todos los niños, niñas y jóvenes que componen la demanda del sector público educativo.

Para alcanzar todos estos objetivos en materia de calidad, es indispensable propender por acciones relacionadas directamente con la cobertura, pues se necesita, entre tantas otras cosas, una infraestructura adecuada y suficiente que permita unificar una jornada escolar y no sólo extenderla a 40 horas semanales. En efecto, la infraestructura seguirá siendo el obstáculo

Cuadro 6
Plan de Desarrollo Bogotá Humana (2012 - 2016)
Metas en Calidad a Diciembre 31 de 2013

Concepto	Meta Plan Ejec. / Prog.
Sistema Integral de Evaluación	1 / 1
Docentes capacitados	2.071 / 9.026
Fortalecimiento de Currículos	183 / 360
Colegios con centros de idiomas	21 / 100
Colegios con Jornada Escolar de 40 Horas	64 / 100

Fuente: elaboración propia con base en datos tomados de la SED (Informe Plan de Desarrollo Bogotá Humana con corte a 31 de diciembre de 2013).

más grande para la implementación de una Jornada Única Escolar en el Distrito Capital.

Al respecto, un estudio elaborado por la Veeduría Distrital concluyó que este proyecto “dedica el tiempo adicional a actividades electivas, llamadas -Centros de interés-, seleccionadas por los estudiantes y desvinculadas de los PEI, y los esfuerzos que se hacen para conectar los centros de interés con los currículos son muy insuficientes”¹¹. Entonces, hasta qué punto la extensión de la jornada escolar en 64 colegios del Distrito, garantiza el mejoramiento de la calidad de la educación pública, si muchos de estos colegios han adoptado únicamente actividades lúdicas dejando de lado el carácter “integral” de la formación que, se supone, caracteriza el modelo.

Así las cosas, es evidente que los avances en cobertura han sido mucho más significativos que los avances en materia de calidad. Con el tiempo, el sistema público educativo logró atender el 100% de la demanda efectiva y paralelamente, disminuir la tasa de deserción escolar con la implementación de políticas de permanencia como subsidios, refrigerios, transporte y gratuidad, acciones que requieren de un esfuerzo constante y significativo en materia presupuestal. En este contexto y, teniendo en cuenta que el Sistema General de Participaciones (SGP) es limitado, se deben aumentar los esfuerzos para garantizar no sólo el

acceso y la permanencia a la educación pública, sino que ésta sea de excelente calidad, capaz de competir con la educación del sector privado en los ámbitos nacional e internacional.

Es en este punto, donde es necesario discutir el tema de cobertura, directa y estratégicamente relacionada con la calidad. Para ello, Bogotá debe continuar, e incluso, acelerar el proceso de implementación de la Jornada Única Escolar. Pero, si bien los recursos no están disponibles en el presupuesto distrital, se deben buscar otras fuentes de financiación como acudir a los sectores privado y solidario, con los cuales pueden diseñar e implementar, en el largo plazo, un modelo financiero sostenible que permita diferir en este tiempo la carga presupuestal necesaria para facilitar la disponibilidad inmediata de recursos requeridos para adecuar una infraestructura e implementar la Jornada Única Escolar, acompañada del fortalecimiento en áreas básicas del conocimiento como ciencias, matemáticas, lecto-escritura y el bilingüismo.

El reto para Bogotá es inmenso, pero vale la pena aunar esfuerzos para consolidar un sistema educativo integral que, aparte de tener fácil acceso (por su carácter gratuito), permita ofertar una educación que cumpla con los estándares de calidad establecidos por el mercado global, y a su vez, contribuya eficazmente con el desarrollo y crecimiento de la ciudad y, por ende, del país ■

¹¹ VEEDURÍA DISTRITAL, Informe de Control Preventivo de la Veeduría Distrital sobre la Jornada Única Escolar, Año 2013.



Nidia Luz Ariza Rojas / Gustavo Ortiz Orjuela / Dilia Esperanza Quintero Patiño

Políticas públicas y control fiscal

El empleo público y la carrera administrativa en Bogotá¹

En Colombia, a partir de la década de los 30 y durante todo el siglo XX, se hicieron intentos por desarrollar un sistema de carrera administrativa basado en el principio del mérito, sin embargo, siempre se enfrentaron dificultades en su aplicación por temas como: escasez de recursos, falta de personal idóneo, o por la expedición de normas que permitieron la inscripción extraordinaria.

La Constitución Política de 1991 recogió los postulados sobre la importancia del servicio público, y señaló que los empleos son de carrera, y que para el acceso a esta se requiere examinar los méritos y calidades de los aspirantes. Sin embargo, los intentos de regulación también han tenido dificultades.

En la exposición de motivos de la Ley 909 de 2004 se argumentó que seguía pendiente la tarea de ajustar el sistema de carrera, para que realmente el acceso a los empleos públicos se rigiera por los principios de mérito, capacidad e igualdad, a través de un procedimiento llevado a cabo con objetividad e imparcialidad. La Ley señaló que cada entidad debe contar con los empleos necesarios para ejercer las funciones asignadas. Además, que estos deben tener un término indefinido para desarrollar labores permanentes, y sólo se puede contar con empleos temporales para la realización de programas o proyectos de duración determinada o el desarrollo de actividades no permanentes.

1 El presente artículo es una síntesis del informe estructural "Comportamiento del empleo en el sector público distrital" elaborado por la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública, Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales de la Contraloría de Bogotá, de Junio 2014. El cual se puede consultar en la página web www.contraloriabogota.gov.co

Por otra parte, la vinculación al Estado también se realiza mediante contratos de prestación de servicios, en los términos de la Ley 80 de 1993. Este tipo de contratación se requiere para ejecutar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente excedan la capacidad organizativa y funcional de las entidades, lo cual ha sido ratificado por diversas sentencias de la Corte Constitucional², que han señalado que el contrato estatal de prestación de servicios únicamente puede ser utilizado para la ejecución de labores temporales o que requieran conocimientos especializados.

Comportamiento del empleo público y sus costos

En la Gráfica 1 se puede observar el comportamiento del empleo en diferentes categorías. El número de personas que prestan servicios en el sector público distrital paso de 81.413 en 2009 a 97.798 personas³ en 2013, es decir, un crecimiento en este lapso del 20,1%. Frente al total de ocupados de la ciudad, los empleados en el Distrito equivalen al 2,5%, que según el DANE se estiman en 4 millones de personas⁴.

2 Entre estas: C-154 de 1997, C-094 de 2003, C-614 de 2009 y C-171 de 2012.

3 Corresponde al personal en las 68 entidades del Distrito que reportan información al Departamento Administrativo del Servicio Civil (Administración Central, Establecimientos Públicos, Entes Autónomos, Empresas Industriales y Comerciales, y Empresas Sociales) cuyos funcionarios se rigen por el sistema general de carrera, y adicionalmente se incluyen los docentes de los colegios públicos y de la Universidad Distrital que tienen su régimen específico, y los contratistas por prestación de servicios de estas mismas entidades.

4 www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo. Trimestre móvil octubre-diciembre 2013



Funcionarios Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

Las plantas de personal de empleados públicos y trabajadores tuvieron un comportamiento estable, con aumentos del 7,6% y 2,2% respectivamente. Estas dos categorías tienen el 23,8% de participación en 2013. Los docentes⁵ aumentaron apenas un 4,2%, mientras que los contratistas, se incrementaron 44,5% entre 2009 y 2013, y también registran la mayor participación, 39% en el último año. Si se compara el número de contratistas reportados a 31 de diciembre de 2013 frente a planta fija (empleados públicos y trabajadores oficiales), los contratistas sobrepasan en 64% a la planta fija.

A través del uso de las plantas temporales se pudo incrementar el número de funcionarios en las entidades, y en 2013 equivalen a 14,8% respecto de la planta fija.

Desde la década de los 30 y durante todo el siglo XX, se hicieron intentos en Colombia por desarrollar un sistema de carrera administrativa basado en el principio del mérito.

5 Incluye tanto la planta docente de la Secretaría de Educación del Distrito como de la Universidad Distrital.

El comportamiento en el número de empleados también se refleja en los gastos de personal (planta fija y temporal) en el periodo. Para el grupo de entidades incluidas, muestra un aumento del 7,8% en términos reales, y la nómina de docentes tiene un crecimiento similar.

En contraste, el valor contratado en prestación de servicios se incrementó de manera significativa durante 2013 (Cuadro 1). Si este se compara con el total pagado (planta fija, temporal y docentes) representó el 21,3% en 2009, y el 38,2% en 2013, si se excluyen docentes esta relación pasa de 34,9% a 62,6%.

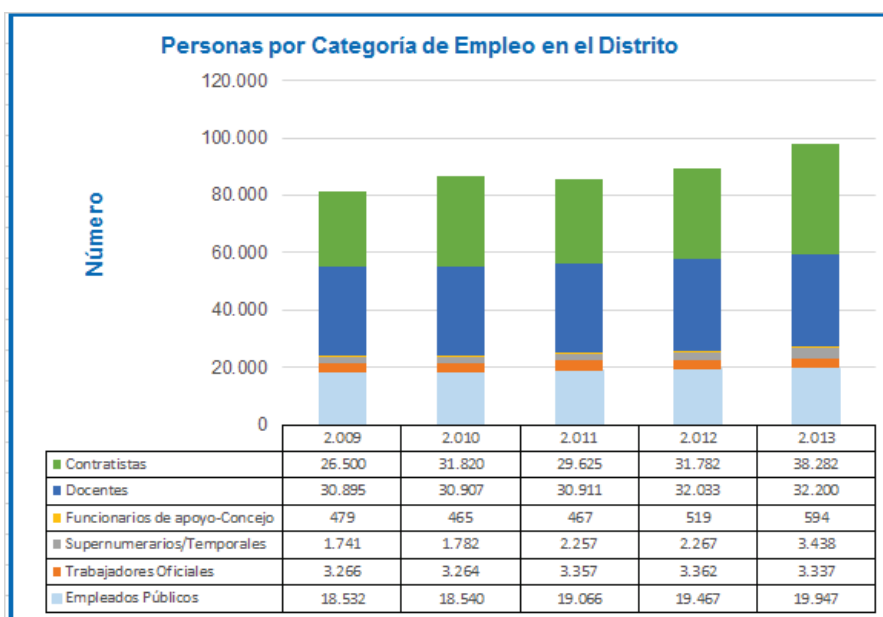
Específicamente para el periodo cubierto por el actual Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” 2012-2016, se formuló una política de dignificación del empleo público. El Distrito reconoció que existen contratos que tienen por objeto temas misionales que deberían ser ejercidos por funcionarios de planta, por ello se fijó el objetivo de formalizar en el 100% de las Entidades Públicas Distritales con los estudios técnicos requeridos y las escalas salariales ajustadas. A 31 de diciembre de 2013, se informó de 1.981 cargos permanentes creados en lo corrido del plan, los cuales equivalen al 8,5% del total de la planta fija (empleados públicos y trabajadores oficiales), y los aprobados con concepto favorable son 4.276 cargos, los cuales deben someterse a los procesos establecidos en las normas.

Por otra parte, en las plantas de personal⁶ del Distrito se puede observar que predomina el nivel profesional, 41% en 2013, pero en materia de costos⁷ equivale al 51%,

6 Según clasificaciones establecidas en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 785 de 2005. No se incluyen aquí los docentes que tiene otra clasificación y no se rigen por estas normas.

7 El costo se calculó a partir de la información enviada por 65 entidades a la Contraloría de Bogotá para las vigencias 2012 y 2013, sobre el devengado en cada nivel jerárquico y tipo de vinculación y los aportes a la seguridad social por cada categoría, los otros gastos fueron prorrateados en estas categorías, no se incluyen docentes (ver metodología en el informe estructural “Comportamiento del Empleo en el Sector Público Distrital”) disponible en la página web.

Gráfica 1



Fuente: Departamento Administrativo del Servicio Civil, Secretaría de Educación, Universidad Distrital y rendición de cuenta de las entidades a diciembre 31 de cada vigencia. Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá

Cuadro 1

Gastos de Nómina vs. Valor Contratado en Prestación de Servicios

Concepto	Millones de pesos de 2013					Var % 2009-2013	% Part. 2013
	2009	2010	2011	2012	2013		
Gastos de nómina en planta fija y temporal	1.745.013	1.647.604	1.684.127	1.772.988	1.881.363	7,8	44,1
Gastos de nómina docentes	1.116.040	1.122.517	1.198.892	1.178.653	1.204.710	7,9	28,2
Valor Contratado en cada vigencia	609.065	711.019	817.669	704.361	1.178.489	93,5	27,6
Total gastos y valor contratos	3.470.118	3.481.140	3.700.687	3.656.003	4.264.561	22,9	100,0
valor contratos/gtos total nómina	21,3	25,7	28,4	23,9	38,2		
valor contratos/gtos nómina planta fija y temp.	34,9	43,2	48,6	39,7	62,6		

Fuente: Rendición de Cuenta-SIVICOF, Contabilidad y Contratación
Nota: información expresada en millones de pesos de 2013 y ajustada de acuerdo con la metodología del estudio.
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales-Contraloría de Bogotá.

Cuadro 2

Nivel Jerárquico	millones de pesos de 2013						
	Año 2012			Año 2013			
	Número funcionarios	Número Vacantes	Costo Total	Número funcionarios	Número Vacantes	Costo Total	% Variac.
Directivo	891	64	156.932	928	22	168.170	7,2
Asesor	538	31	66.294	586	25	75.590	14,0
Profesional	8.663	1.099	676.695	9.741	1.195	743.177	9,8
Técnico	3.383	313	154.371	4.572	376	185.734	20,3
Asistencial	7.460	1.485	282.386	7.798	1.526	285.370	1,1
Total	20.935	2.992	1.336.678	23.625	3.144	1.458.040	9,1

Fuente: Información reportada por 65 entidades a la Contraloría de Bogotá.
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

Cuadro 3

Plantas de Personal según Tipo de Vinculación y Costo

Tipo de Vinculación	millones de pesos de 2013				
	Año 2012		Año 2013		
	Número funcionarios	Costo Total	Número Funcionarios	Costo Total	% Variac.
Libre nombramiento	1.793	226.319	1.841	242.622	7,2
Carrera Administrativa	9.778	605.143	9.628	630.380	4,2
Provisional	3.938	205.056	4.353	221.100	7,8
Temporales	2.486	111.046	3.459	138.325	24,6
Trabajadores Oficiales	2.940	189.113	4.344	225.613	19,3
Total	20.935	1.336.678	23.625	1.458.040	9,1

Fuente: Información reportada por 65 entidades a la Contraloría de Bogotá.
Cálculos: Subdirección de Estudios Económicos y Fiscales

seguido del nivel asistencial en 20% (Cuadro 2 y Gráfica 2).

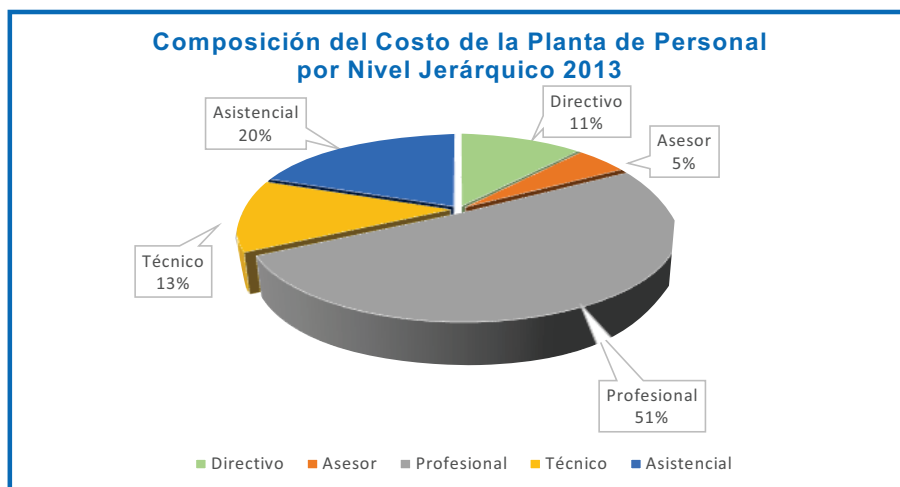
Adicionalmente, la mayoría de la planta se encuentra en carrera administrativa, 40,8% en 2013 y su costo equivale al 43%. Pero llama la atención que el 18,4% de la planta corresponde a los funcionarios en provisionalidad, con una participación en el costo del 15%, lo que evidencia el problema que tiene el Distrito en este aspecto, porque las normas señalan que los empleos deben ser de carrera, con el ingreso por concurso público de méritos. (Cuadro 3 y Gráfica 3).

Conclusiones

El marco legal y jurisprudencial sobre el empleo público obliga a realizar los ajustes necesarios en las plantas de personal de las entidades para que funciones permanentes sean cumplidas por personal que ingrese al servicio público bajo el sistema de carrera. No obstante, las cifras muestran, si bien por un lado se realizan los estudios técnicos y se comienza a ajustar las plantas de personal, por el otro la contratación por prestación de servicios se incrementó en el último año. Este aumento se puede constituir en un riesgo para el Distrito, en razón a las posibles demandas que surjan en aplicación de la jurisprudencia vigente, y además, porque las entidades siguen dependiendo en buena medida para su operación de los contratistas, lo que afecta su gestión.

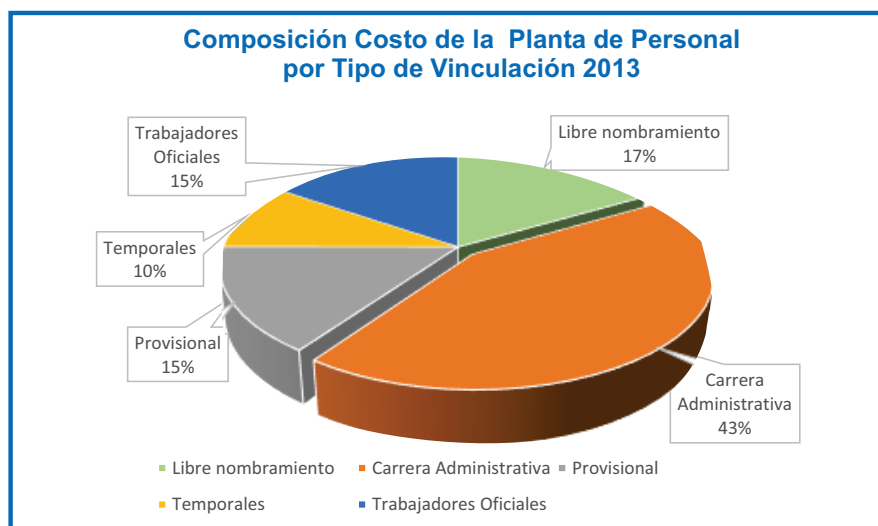
Cada entidad debe contar con los empleos necesarios que le permitan ejercer adecuadamente las competencias asignadas.

Gráfica 2



Fuente: Información reportada por 65 entidades a la Contraloría de Bogotá
Cálculos: Sudirección de Estudios Económicos y Fiscales

Gráfica 3



Fuente: Información reportada por 65 entidades a la Contraloría de Bogotá
Cálculos: Sudirección de Estudios Económicos y Fiscales

La utilización de la figura de los temporales ha permitido paliar en parte las necesidades de personal, sin embargo, más que temporal, se puede convertir en una necesidad permanente. También se ha vuelto una constante el personal con tipo de vinculación provisional, el cual es necesario formalizar a través de la realización de los concursos como lo establecen las normas.

Finalmente, hay que señalar que a pesar de los avances normativos en Colombia, quedan grandes retos por abordar para el establecimiento de un

sistema de carrera que realmente privilegie el mérito no sólo en concursos de ingreso, sino que permita el ascenso y tenga en cuenta la experiencia. Para esto se requiere una real voluntad de los gobernantes para implementarla, junto con el desarrollo de mejores prácticas administrativas y sistemas de información adecuados. Todo lo cual redundará en el mejoramiento de la administración pública de manera continua, pero especialmente en el cumplimiento del fin último, que es atender las necesidades de los ciudadanos y privilegiar sus derechos.

Pasivos contingentes por procesos judiciales en contra de Bogotá D.C., a 31 de diciembre de 2013



Dilia Esperanza Quintero Patiño
Funcionaria de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública

Antecedentes

Los pasivos contingentes por procesos judiciales en contra de las entidades del Estado presentaron un desarrollo significativo después de la expedición de la Constitución Política del año 1991, ésta introdujo temas que incidieron directa o indirectamente, tal es el caso de los artículos: 2º, 90, 209, 269, 334, 343 y 364¹. De ahí vemos como distintas entidades empezaron a tomar medidas para ejercer un buen gobierno.

El Estado, en ejercicio de sus funciones, permanentemente está en riesgo de ser demandado, y aquellas demandas con fallo adverso lo obligan a resarcir los daños causados a terceros por acción o por omisión. Los procesos judiciales que cursan en contra de las entidades del Estado, hacen parte de los pasivos contingentes, los cuales aunque no son deuda

adquirida, son obligaciones potenciales, que en caso de tener fallo definitivo en contra de la entidad estatal, se convierten en pasivo exigible, en consecuencia afectan la deuda del Estado.

En materia de obligaciones contingentes existe un marco regulatorio, entre otras normas están: Ley 358 de 1997²; Ley 448 de 1997³, y la Ley 819 de 2003⁴. Es la Ley 819 la que enuncia las obligaciones contingentes como aquellas que se originan en operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones. De igual forma, ordena a los gobernadores y alcaldes a informar a las asambleas y concejos sobre la relación de las obligaciones contingentes que pueden afectar la situación financiera de las entidades territoriales dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Estado tuvo que tomar medidas, en vista del número creciente de demandas falladas en su contra, lo cual le generó problemas presupuestales y desajustes fiscales, al no contar con los recursos para responder por estos pasivos.

Para la década de 1990, este problema era inminente y delicado, de ello da cuenta el estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, que determinó que los pasivos

contingentes de la Nación para 1997, representaban el 154,11% del PIB y de ellos hacían parte los contingentes judiciales. De otra parte, el documento CONPES 3250 de 2003, trató la problemática que enfrentaba la Nación por concepto de demandas y las distintas consecuencias que estas tenían en el plano político, institucional y fiscal. Pero la preocupación que los aquejaba se centró en garantizar el pago oportuno de estas obligaciones, en caso de ocurrencia de las respectivas contingencias.

Este problema era peor dado que la Nación no conocía a ciencia cierta cuántos procesos judiciales cursaban en su contra, y eran varias las entidades que tenían la obligación de consolidar esta información y con intereses distintos, entre ellas la Procuraduría General de la Nación⁵; la Dirección de Defensa Judicial de la Nación⁶ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁷. Aparte esta información no reunía las condiciones necesarias para alcanzar la finalidad pretendida, por tanto, las actividades de control y seguimiento para la toma

El Estado tuvo que tomar medidas, en vista del número creciente por pago de demandas falladas en su contra, lo cual generó problemas presupuestales y desajustes fiscales.

1 Artículos que hacen referencia a los fines esenciales del Estado y la indemnización a que tienen derecho las personas que han sido lesionadas por la administración ya sea por acción u omisión de ésta.

2 “Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”

3 “Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.”

4 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”

5 Cuenta con registros de las condenas vigentes en contra de las entidades estatales, su finalidad es de prevención y de control de gestión.

6 Cuenta con un banco de datos de los procesos en que interviene la Nación, con el propósito entre otros, de contribuir al diseño de políticas, coordinar y hacer seguimiento a la actividad litigiosa.

7 Su finalidad está enfocada para efectos presupuestales, además tiene la función de hacer seguimiento a las valoraciones contingentes de las entidades estatales.

oportuna de decisiones en beneficio de las finanzas públicas no se logró.

La Nación, el 23 de mayo de 2007, expidió el Decreto Nacional 1795, el cual estableció el Sistema Único de Información de gestión jurídica del Estado LITIGOB, como único sistema de recaudo y administración de la información relacionada con la actividad litigiosa, interna e internacional del Estado. Herramienta que Bogotá D.C., implementó antes, en mayo de 2004.

El Alcalde Mayor de Bogotá expidió el 4 de junio de 2004 el Decreto Distrital 175⁸, en este le asignó la responsabilidad a la Secretaría Distrital de Hacienda (SDH) de: expedir el Manual de Procedimientos para la Gestión de las Obligaciones Contingentes; emitir el concepto en relación con los modelos y metodologías para la valoración de los diferentes tipos de obligaciones contingentes distritales; realizar el seguimiento y la consolidación de la información de todas las obligaciones contingentes distritales; emitir concepto en relación con las proyecciones y las estrategias de mitigación de las obligaciones contingentes de las entidades reguladas; elaborar y coordinar el Proyecto de implementación del Sistema de Reservas Distrital y, expedir el instructivo contable.

En cumplimiento de lo anterior, el 8 de septiembre de 2004, la SDH expidió la Resolución 866 de 2004 la cual adoptó el Manual de Procedimientos para la Gestión de las Obligaciones Contingentes de Bogotá e implementó el Sistema Único de Información de Procesos Judiciales SIPROJWEB D.C.⁹. Este sistema lo administra la Secretaría General de la Alcaldía

Mayor de Bogotá D.C., como entidad que ejerce la gerencia jurídica pública del Distrito Capital.

Procesos Judiciales Activos en contra de Bogotá D.C. a 31 de diciembre de 2013

Como fuente de información se consultó SIPROJWEB D.C., el primer día hábil del año 2014, es decir el 2 de enero, con el fin de conocer sobre los procesos activos en contra de Bogotá D.C., a 31 de diciembre de 2013. Al respecto, vale decir que a la fecha de esta consulta los procesos no tenían actualizada su valoración, por cuanto normativamente se debe hacer en los primeros quince días de cada trimestre, para el caso, los primeros quince días de enero de 2014.

Al tenor de lo consagrado en el Decreto Distrital 175 de 2004, Bogotá D.C., se hace referencia a las Entidades de la Administración Central, Establecimientos Públicos, Órganos de Control, Fondos de Desarrollo Local, Empresas Sociales del Estado, Entes Autónomos Universitarios, Empresas Oficiales de Servicios Públicos Domiciliarios, y demás entidades descentralizadas de Bogotá, D.C. No incluye las empresas o sociedades de capital mixto con participación distrital inferior a 75%.

El Estado tuvo que tomar medidas, en vista del número creciente de demandas falladas en su contra, lo cual generó problemas presupuestales y desajustes fiscales.

De esta consulta se determinó que a 31 de diciembre de 2013 cursan en contra de Bogotá D.C., 11.864 procesos activos, con una pretensión inicial¹⁰ de \$17.267.201 millones. De estos procesos no todos se valoran, entre ellos las acciones de tutela.

Los procesos activos en contra de Bogotá D.C., están concentrados, tanto en número como en el valor de pretensión inicial, en el último quinquenio, representando el 86,9% y 73,4%, respectivamente del total de

¹⁰ Valor inicial por el cual el demandante(s) instaura la demanda.

⁸ “Por el cual se dictan disposiciones para la gestión de obligaciones contingentes en Bogotá, D.C.”.

⁹ SIPROJWEB es un sistema que desarrolló la Secretaría Distrital de Hacienda en donde se tiene un módulo de valoración del contingente judicial, la cual se actualiza cuatro veces al año durante los quince (15) primeros días de cada trimestre, y lo debe hacer cada abogado que represente al ente distrital respectivo en cada proceso.



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones - Contraloría de Bogotá.

procesos, como se advierte en la Gráfica 1.

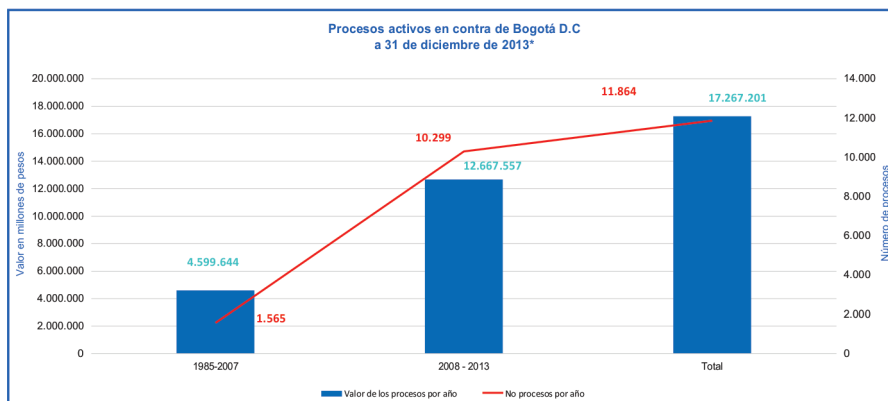
Si se consideran los procesos que se valoran y el tipo de proceso, se encuentra que son las reparaciones directas las que mayor participación tienen y representan el (29,9%) del total de los procesos activos en contra de Bogotá D.C, le siguen en su orden, los procesos contractuales (19,9%), las acciones de grupo (19,4%), nulidad y restablecimiento (15,8%) y conciliación extrajudicial (8,7%). El detalle se muestra en el Cuadro 1.

Con respecto a los veinte procesos de mayor pretensión inicial, estos suman \$10.090.897 millones, cifra que representa el 58,4% del total de la pretensión inicial de los procesos activos en contra. Por tipo de proceso se encuentra que tienen una mayor participación dos (2) acciones de grupo con el 29,8% del valor de pretensión inicial de estos veinte procesos, le sigue en su orden: reparación directa con 28,9%, contractual con 18,5%, nulidad y restablecimiento 14,4% y conciliación extrajudicial con 8,4%.

Ahora bien, al analizar los 11.864 procesos en contra de Bogotá por tipo de proceso, pero incluyendo tanto los procesos que se valoran como los que no se valoran, la mayor participación la tiene la acción de tutela con el 26,1% que equivale a 3.095 procesos, le sigue en su orden, la nulidad y restablecimiento 20,7% con 2.459 procesos; el ordinario laboral 13,4% con 1.590; la conciliación extrajudicial 8,3% con 990, y la reparación directa 7,9% con 942 (Gráfica 2).

En este orden de ideas se encuentra que es la acción de tutela el principal medio por el cual se acciona al Distrito, bien es sabido, que dicha acción tiene por objeto el amparo de los derechos fundamentales de la persona. La Constitución de 1991 establece que el Estado debe garantizar efectivamente los derechos fundamentales de todas las personas que habitan el territorio nacional, es

Gráfica 1



*Nota: el valor corresponde a la pretensión inicial
Fuente: SIPROJWEB

Cuadro 1

Procesos Activos en contra de Bogotá D.C., que se Valoran, Clasificados por Tipo de Proceso A 31 de diciembre de 2013

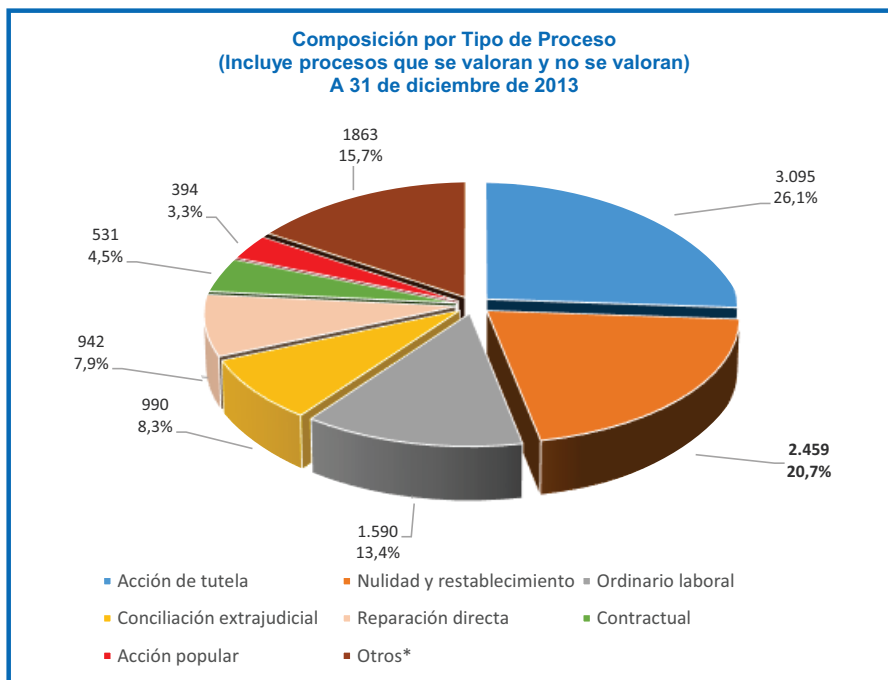
Valor en millones de pesos				
Tipo de proceso	No. de procesos	Valor Total Pretensión Inicial	Partic. % en valor	Entidades involucradas*
Reparación directa	942	5.154.751	29,9	S.G.A y (2) entidades mas
Contractual	531	3.428.102	19,9	TRANSMILENIO S.A.
Acción de grupo	72	3.344.734	19,4	E.A.A.B. y(6)
Nulidad y restablecimiento	2.459	2.722.325	15,8	E.A.A.B. y (3)
Conciliación extrajudicial	990	1.509.733	8,7	I.D.U. y (2)
Tribunal de arbitramento	28	469.293	2,7	I.D.U. y (2)
Nulidad y restablecimiento tributario	274	240.086	1,4	D.D.I.B.
Conflicto de competencias adtvas.	1	94.019	0,5	SECR. SALUD
Ordinario laboral	1.590	91.618	0,5	NAL y (6)
Rendición de cuentas	1	67.886	0,4	D.A.M.A. y (3)
Acción popular	394	62.250	0,4	S.G.A. y (3), LOTE. BTA. (1), I.D.U. (4), E.E.B. (1)
Otros**	4.582	82.404	0,5	
Total	11.864	17.267.201	100,0	

Fuente SIPROJWEB

* En el parentesis se anota el número de otras entidades según demandantes.

** Otros comprende a responsabilidad civil extracontractual, civil ordinario, civil ejecutivo, etc.

Gráfica 2



Fuente SIPROJWEB

*Otros hace referencia a: nulidad y restablecimiento tributario, nulidad simple, acción de grupo, etc.

Se determinó que a 31 de diciembre de 2013 cursan en contra de Bogotá D.C., 11.864 procesos activos, con una pretensión inicial de \$17.267.201 millones.

así como debe encaminar todas sus políticas y acciones a la consecución de dicho fin, por cuanto la razón de ser del Estado, es la persona misma, ergo si la administración pública es omisa o infractora de los derechos fundamentales, está infringiendo frontalmente la Carta Magna a la cual le debe obediencia. De igual forma, el aumento excesivo de tutelas es un fenómeno que puede tener como consecuencia la constante lesión por parte de la administración de derechos fundamentales, lo que en materia de gobernanza sería un retroceso y una deslegitimación en sí para la administración.

Contingente Judicial Calificado a 31 de Diciembre de 2013

Conocido el número de procesos activos en contra de Bogotá D.C., y el valor total de pretensión inicial, se debe determinar la valoración de estos procesos con corte a 31 de diciembre de 2013, información que la reflejan los Estados Financieros Consolidados de Bogotá D.C.¹¹, Sector Gobierno General¹² y Sector

Público Distrital¹³. De esta fuente de información, se encuentran tres datos importantes: primero, cuánto se debía por fallos definitivos; segundo, a cuánto ascendía la provisión por contingente judicial¹⁴; tercero, el monto de los procesos instaurados en contra, que no tenían fallo o su fallo era favorable¹⁵.

En este orden de ideas, se encuentra que a 31 de diciembre de 2013 el Sector Público Distrital debía \$14.549 millones por créditos judiciales, cuantía que representa el 0,1% del total del pasivo del sector público distrital. De esta cuantía, el 60,9% es un pasivo exigible a cargo de las entidades de Bogotá D.C., el 12,5% de los 20 establecimientos públicos y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el 26,6% le corresponde a las entidades propias del sector público (Empresas Sociales del Estado (22), Empresas Industriales y Comerciales del Estado del nivel distrital (5), Empresas de Servicios Públicos (7), Sociedades de Economía Mixta (2), Corporación Mixta (1)).

En cuanto a la provisión del contingente litigioso del sector público distrital a 31 de diciembre de 2013 ascendió a \$573.765 millones, cifra que representa el 2,8% del total del pasivo del sector público. De esta cifra, el 32,2% le pertenece a las entidades que conforman Bogotá D.C., el 0,7 % a los 20 establecimientos públicos y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y el 67,1% a las entidades propias del sector público.

Por último, del balance general consolidado del sector público Bogotá, el

total asciende a \$10.416.628 millones, de esta suma el 59.4% son litigios administrativos, el 35.6% corresponden a otras obligaciones por litigios o demandas, el 1,1% a demandas civiles, 3,3% a demandas laborales, y el 0,7% a obligaciones fiscales.

Fallo desfavorable en contra del Distrito Capital de mayor impacto sobre las finanzas del D.C.

El primero de noviembre de 2012 el Consejo de Estado condenó al Distrito a cancelar la suma de \$227.440,5 millones a título de indemnización de daño moral y afectación de unos derechos constitucionales. Lo originó la acción de grupo interpuesta el 11 de octubre de 1999, los accionantes de este proceso inicialmente solicitaron indemnización por \$14.100 millones, por la catástrofe ambiental y sanitaria ocurrido el 27 de septiembre de 1997 en el Relleno de Doña Juana. En este proceso se vinculó a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, respondiendo esta última por el 100%.

Para dimensionar lo que significa el pago de esta condena, el Mensaje Presupuestal del Proyecto de presupuesto 2014 plantea que según datos de la Dirección Distrital de Presupuesto, el Distrito en los últimos siete años (con corte a 30 de junio de 2013) pagó por concepto de sentencias y conciliaciones \$91.859 millones (cálculos a precios constantes de 2008). Si se compara esta cifra, el resarcimiento de los daños causados a los accionantes de la acción de grupo representa el 247,6% de los pagos que el D.C., hizo en los últimos siete años.

Pese a que el fallo condenatorio salió a finales de 2012, se encuentra que en el Mensaje Presupuestal del Proyecto de presupuesto 2013, presentado por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda, no se hizo alusión al pago de este fallo. En

11 Secretarías (13), Departamentos Administrativos (2), Unidad Administrativa (1), Fondos de Desarrollo Local (20), Órganos de Control (4).

12 Establecimientos Públicos (20), Ente Universitario Autónomo (1), más las entidades de Bogotá D.C.

13 Empresas Sociales del Estado (22), Empresas Industriales y Comerciales del Estado del nivel distrital (5), Empresas de Servicios Públicos (7), Sociedades de Economía Mixta (2), Corporación Mixta (1) Más Sector Gobierno General.

14 Contablemente se provisiona aquellos procesos que tienen fallo desfavorable en primera o segunda instancia, fallo que no es el definitivo.

15 El valor actualizado de los procesos que cursan en contra y que no tienen fallo o tienen fallo favorable, lo revelan las cuentas de orden.

cambio, en el Mensaje de presupuesto 2014 se informó que el presupuesto 2014¹⁶ contemplaba la previsión de \$117.000 millones correspondiente a dos de los tres pagos a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

Adicional a este fallo condenatorio, el Alcalde Mayor de Bogotá solicitó al señor Procurador General de la Nación interponer ante el Consejo de Estado la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, atendiendo lo consagrado en el artículo 334¹⁷ de la Constitución Política, el cual tiene Auto admisorio de mayo de 2013, y a 30 de junio 2014 no se tenía la decisión de esta alta corte. Esta interposición tiene como finalidad presentar los argumentos sobre las consecuencias que acarrea la sentencia sobre las finanzas públicas, y presentar un plan para cumplir con el fallo. Es decir, pagar una parte en el año 2014, lo cual implica hacer recortes presupuestales en los gastos de inversión.

16 Adicionalmente informó: “Para cumplir con este fallo, y garantizar la sostenibilidad financiera del Distrito en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, fue necesario reorientar recursos previstos para el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo Bogotá Humana...” De igual forma, se planteó “... esperamos que la decisión sobre el incidente de impacto fiscal tenga un resultado positivo para el Gobierno Distrital, en el sentido que sea aceptado el plan de pagos propuesto, ya que de lo contrario, durante la vigencia 2014, la Administración Distrital se vería en la necesidad de tramitar los ajustes presupuestales respectivos a fin de garantizar la totalidad de los recursos para el cumplimiento de la sentencia, los cuales ascienden a la suma de \$227.440.511.400. Situación que implicaría una redistribución del gasto y de prioridades previstas para el 2014.”

17 “...El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales...”

Comentario Final

Para concluir, se advierte que el Estado debe controlar las obligaciones contingentes, de estas hace parte el pasivo contingente por litigios, el cual se puede convertir en pasivo exigible, en el caso de presentarse un fallo definitivo adverso. Para su control, el Distrito Capital cuenta con una herramienta gerencial SIPROJWEB que coadyuva a la toma oportuna de decisiones en materia de defensa judicial y prevención del daño antijurídico.

Pese a lo anterior, se evidencia que el Distrito fue sentenciado a cancelar \$227.440,5 millones, pasivo que afectó su sostenibilidad financiera, por cuanto no contaba con los recursos necesarios

para cumplir con este fallo, hecho que lo obligó a reducir los gastos de inversión del presupuesto del año 2014 para cumplir con una parte de este pago. Adicionalmente, se está esperando la decisión del Consejo de Estado para que le apruebe la propuesta de pago presentada en la apertura del Incidente de Impacto Fiscal.

En relación con la clasificación por tipo de procesos, se encuentra que las tutelas tienen el mayor peso dentro del total de procesos activos en contra de Bogotá, situación que debe llamar la atención a la administración para que revise el tema y tome las acciones correspondientes, en aras de tutelar los derechos fundamentales. ■



Foto: .wikipedia.org-Corte Suprema de Justicia de Colombia

Elimeleth Tapias Árias

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

UNA MIRADA DESDE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

R

eseña



La educación como eje del desarrollo humano

UNESCO, UIS, CEPAL

En *Objetivos del Desarrollo del Milenio:*

Una Mirada desde América Latina y el Caribe, Capítulo III, pp. 83-110
Naciones Unidas, 2005.

Dentro de la ola de inconformismo social reciente (recogida genéricamente como “indignados”), sobresalen los movimientos (fundamentalmente en Chile y en Colombia) que reclaman un mayor acceso y calidad de la educación, en particular, su reconocimiento como un derecho fundamental, peticiones de mayores recursos para el sector y desacuerdo con su integración a la economía de mercado, entre otras.

Con este marco en mente, se aborda la revisión del presente artículo, elaborado por las Naciones Unidas, con la intervención directa de la oficina de la UNESCO para América Latina y el Caribe, su Instituto de Estadística (UIS), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el contexto del estudio más amplio sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (UN), se aborda aquí el Objetivo 2 “Lograr la enseñanza primaria universal”, su meta para el 2015 y sus tres indicadores, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe (ALC).

En general, la visión de la educación en el documento se identifica como un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas (desarrollo humano),

La educación se identifica como un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas (desarrollo humano).

que incide decisivamente en las oportunidades y la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. De hecho, para la UNESCO, una concepción integral de la educación para el siglo XXI debe garantizar “un aprendizaje vinculado a la formación de la identidad de las personas y de su capacidad para convivir, hacer, emprender y aprender de modo continuo”.

El documento aborda la situación regional en términos del Objetivo del Milenio 2, pero avanza en otros aspectos como: las brechas de equidad en la región (desigualdades); la situación de rezago en otros niveles de educación (preescolar y secundaria); la adquisición de conocimientos (logros de aprendizaje); otros desafíos para la educación en la región; y algunos elementos de política educativa.

De los aspectos abordados en el documento, el acceso a la educación primaria de los niños y niñas de la región (medido para 37 países y territorios) es el más positivo; en efecto, la tasa neta de matrícula en la educación primaria¹ fue del 93% promedio (simple) en el 2002, superior al ritmo de progreso mundial (del 84% promedio en 2000). Las mayores tasas de matrícula se reportaron en países como Argentina y Perú, en tanto que los menores promedios se observaron en Nicaragua, Chile, Guatemala y Colombia; en paridad de sexos, los agregados nacionales no revelaron marcadas diferencias.

¹ “Proporción de personas en edad de estar matriculadas en la educación primaria que efectivamente se encuentra en dicha condición”.

Elimeleth Tapias Árias



Funcionario de la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá

No obstante, la mayor matrícula no se mantiene al final del nivel (tasa de supervivencia al quinto grado²); de hecho, la tasa promedio fue del 83% promedio simple, para los años escolares iniciados en el 2000 y 2001. Aparecen aquí países aventajados como Chile³ y Cuba, y de bajos logros como Nicaragua, Guatemala y El Salvador; respecto a la paridad de sexos, la mayor deserción se observa en los niños.

A partir de proyecciones efectuadas, con base en los resultados obtenidos alrededor de 1990 y de 2000 (para 18 países), el estudio prevé que la proporción de niños y niñas que lograría completar la primaria para 2015 sería del 93,6%; lo cual significa que un poco más del 6% no lo haría. Los países más cercanos a cumplir la meta serían Chile, Argentina y Uruguay; los más alejados, Nicaragua, Guatemala y Honduras.

El resultado observado, para estos últimos países, pone de manifiesto

² “Proporción de estudiantes que ingresaron al sistema educativo que alcanzaron un grado dado en su vida escolar”.

³ Obsérvese que este país registró una matrícula inferior al 90%, pero una conclusión de la primaria cercana al 100%. En Colombia la matrícula estuvo cercana al 90%, pero terminaron la primaria menos del 70%, lo cual denota deserción.

⁴ Erradicar la Pobreza Absoluta y el Hambre. Al respecto se advierte que “en los países más pobres, el bajo nivel educativo constituye un importante mecanismo de transmisión intergeneracional de la pobreza”.

El estudio prevé que la proporción de niños y niñas que lograría completar la primaria para 2015 sería del 93,6%.

que avanzar en el tramo final de la meta 3 (Objetivo del Milenio 2), depende fundamentalmente del avance en el Objetivo 1 (metas 1 y 2)⁴, dada la sinergia entre los ocho (8) Objetivos del Desarrollo propuestos para el 2015.

Al respecto, el estudio puntualiza sobre dos aspectos que impiden a los países pobres de la región la conclusión del nivel primario, así como el progreso en los otros niveles educativos⁵; estos son: la desigualdad y el rezago:

El primero se expresa en el estrato socio-económico, la ubicación de los individuos o familias (urbana o rural), el origen étnico y el sexo de los individuos. Al respecto se señala que “la desigualdad se advierte muy tempranamente en el ciclo educativo en América Latina”, lo que afecta profundamente, según el estudio, dado que “la educación primaria representa el capital mínimo requerido para integrarse a la sociedad”.

Si se revisa con cuidado la evidencia recogida en el estudio, es posible describir la peor situación de desigualdad en América Latina y el Caribe en los siguientes términos:

⁵La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación-CINE de la UNESCO, contempla siete (7) niveles educativos: Educación Preescolar (0), Educación Primaria (1), Primer Ciclo de la Educación Secundaria (2), Segundo Ciclo de la Educación Secundaria (3), Educación Postsecundaria, no terciaria (4), Primer Ciclo de la Educación Terciaria (5), Segundo Ciclo de la Educación Terciaria-doctorados (6).

“Niña de etnia afro o indígena, hija de padres que no superaron el nivel 1 de educación, ubicada en la zona rural, y en el quintil 1 de ingresos”.

El segundo aspecto (rezago acumulado), se refiere a los individuos mayores de 15 años que no han concluido el nivel de primaria; en sentido amplio, el estudio señala que “el acceso a la educación trae aparejada la obligación de atender también los rezagos acumulados de los adultos” (alfabetización). De hecho, los datos del estudio muestran que en ALC, a 2004 alrededor de 92 millones de personas mayores de 15 años no habían concluido sus estudios primarios y, de ellos, 36 millones eran completamente analfabetos (declararon no saber leer ni escribir).

La preocupación del documento no sólo se enfoca en la conclusión de la educación primaria para todos (niños y adultos), sino además, “en que las personas adquieran los conocimientos indispensables para enfrentar los desafíos del mundo actual y, sobre todo, desarrollen su capacidad para aprender a lo largo de la vida”.

A este respecto, con base en las evaluaciones efectuadas bajo las metodologías del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) y del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA), se conjetura que “el déficit en materia de logros de aprendizaje es generalizado en América Latina”.

Al respecto, se plantean alternativas concretas como “expandir la educación preescolar y la atención integral de la



Foto: Oficina Asesora de Comunicaciones

primera infancia”, como forma de reducir las tasas de repetición y deserción, así como “elevar el acceso y la conclusión de la educación secundaria”, en busca de un incremento en los ingresos laborales que mantenga a los individuos fuera de la pobreza absoluta.

De otro lado, la política pública educativa se plantea en dos sentidos: en primer lugar, a partir del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) y su objetivo de “educación para todos”; y en segundo lugar, bajo el reconocimiento de que el logro de los objetivos no depende solo de políticas exclusivamente educativas, se requiere de coordinación intersectorial del aparato público y de la conjunción de esfuerzos con agentes no gubernamentales.

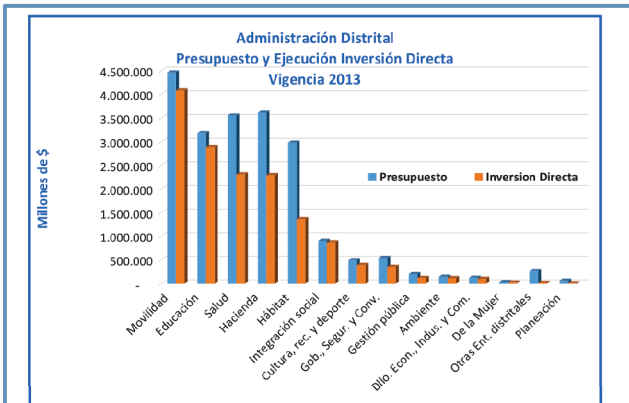
En tal sentido, se recomienda “concebir a la escuela como un espacio de aprendizaje abierto a la comunidad y responsable por sus acciones ante ésta”.

A pesar de ser éste un documento del 2005, y dado que se han efectuado evaluaciones más recientes sobre los objetivos del milenio, las apreciaciones señaladas anteriormente se mantienen vigentes, al menos en la perspectiva de América Latina y el Caribe. De hecho, en el informe “Objetivos del Milenio 2013” de la ONU se señala “Al ritmo actual no se habrá alcanzado la meta de lograr una enseñanza primaria universal para el año 2015” ■

La desigualdad se advierte muy tempranamente en el ciclo educativo en América Latina.

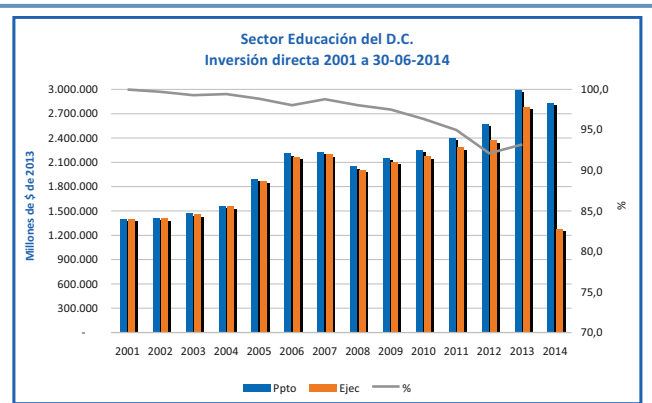
Estadísticas Fiscales

Rubén González Gamba - Funcionario Dirección de Estudios de Economía y Política Pública - Contraloría de Bogotá



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. Ejecuciones Presupuestales entidades del sector

De los 14 Sectores Administrativos del D.C. (Acuerdo 257 de 2006), los que tienen más participación en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" para la vigencia de 2013 fueron: sector de movilidad (21.7%), educación (15.5%) y salud (17,3%). El sector educación presentó una inversión de \$2.9 billones en 2013.



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. Ejecuciones Presupuestales entidades del sector

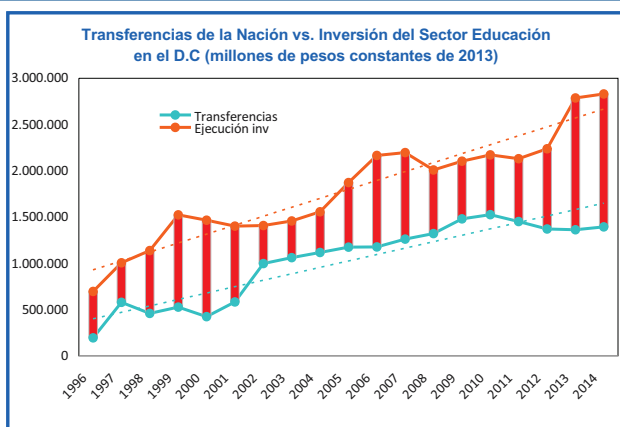
La serie 2001- 2014 del presupuesto distrital destinado al Sector educación refleja una tendencia de crecimiento. En cada vigencia se ejecuta en promedio el 97,4%, siendo el mas bajo el del año 2012 con 92%.

Nota: La inversión del sector educación dentro del Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*, se programó en \$2.8 billones para la vigencia 2014 y se realiza a través de dos ejes del plan, 6 programas y 26 proyectos. Dentro del programa construcción de saberes, se registran \$1.28 billones para la Administración del Talento Humano (nómina). A junio se tenía comprometido el 45,3% del presupuesto del sector.

Sector Educación del D.C. Plan de desarrollo "Bogotá Humana" Vigencia 2014 Presupuesto y ejecución a 30 de Junio de 2014

Cuenta	Presupuesto	Compromisos
Bogotá Humana	2.885.151	1.307.087
Una ciudad que supera la segregación y la discriminación	2.878.471	1.306.237
Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	214.231	40.899
Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender	2.657.241	1.263.539
Ciencia, tecnología e innovación para avanzar en el desarrollo de la ciudad	7.000	1.799
Una Bogotá que defiende y fortalece lo público	6.679	850
Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente	471	152
Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional	1.258	335
TIC para gobierno digital, ciudad inteligente y sociedad del conocimiento y del emprendimiento	4.950	363
Transferencias y otros	7.422	5.186

Fuente: Ejecuciones presupuestales de cada entidad



Fuente: SIVICOF-Estadísticas Fiscales. Ejecuciones Presupuestales entidades del sector

Hasta 2001, la nación transfería según lo establecido en la Ley 60 de 1993. En 2001 se promulga la Ley 715 que establece el Sistema General de Participaciones, el cual opera a partir de 2002. El recaudo por transferencias para el sector educación de Bogotá se observa en la línea azul y la línea amarilla es el total de la inversión, el aporte con recursos propios del Distrito está plasmado en las líneas verticales (rojas), el cual se aumenta en los últimos años.





Contáctenos:



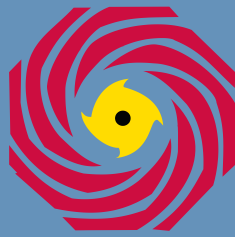
Contraloría Bogotá



@Contraloriabta



Contraloría Bogotá



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.