

10100-

Doctora
MARTHA LUCÍA VEGA
Secretaria (E)
Secretaría de Educación Distrital
Avenida El Dorado No.66-63.
Bogotá D.C.

REF: "Función de advertencia por riesgo en la inversión de **\$2.509.555.873** pendientes de ejecutar a través del Convenio Interadministrativo de Asociación y Cooperación No.174 del 5 de diciembre de 2.005, celebrado entre Secretaria de Educación Distrital y Universidad Distrital "Francisco José de Caldas".

Respetada Dra. Martha Lucía:

La Contraloría de Bogotá, en cumplimiento de las funciones legales y constitucionales de fiscalización, efectuó a través del Grupo Especial de Investigaciones Forenses -GUIFO, una visita administrativa a la Secretaría de Educación Distrital -SED, con el propósito de hacer seguimiento a la ejecución del convenio de la referencia, en aras de atender algunas denuncias frente al desarrollo de las actividades del citado compromiso.

Como resultado de las averiguaciones preliminares adelantadas, la Contraloría profirió, el pasado 28 de julio de 2009, un pronunciamiento relacionado con la situación del "STATU QUO de 240 aspirantes al Programa de Articulación de la Educación Media y Superior", beneficiarios de este convenio.

No obstante lo anterior y dadas las fallas evidenciadas a lo largo de las averiguaciones surtidas por el GUIFO sobre este tema, la Contraloría de Bogotá considera oportuno y pertinente hacer uso de la función de advertencia¹ con el fin de alertarle sobre el riesgo existente frente a la ejecución de **DOS MIL QUINIENTOS NUEVE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/cte (\$2.509.555.873)**, que corresponden al saldo pendiente y aún no ejecutado del Convenio Interadministrativo 174 de 2005, suscrito con la Universidad Distrital por cuantía total de **SEIS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS (\$6.882.969.750) m/cte.** según se observa en el cuadro No.1

¹ Item 8, Art 5, Acuerdo 361 de 2009

"Al rescate de la moral y la ética pública"



Cuadro 1.
Recursos del Convenio Interadministrativo 174 de 2005 SED-UD

Concepto	Valor \$
Contrapartida Universidad Distrital	2.641.585.750
Aportes SED	4.241.384.000
Total Recursos disponibles	6.882.969.750
Recursos ejecutados 2005-2009	4.373.413.877
Saldo disponible por ejecutar	2.509.555.873

Fuente: Universidad Distrital

1 ANTECEDENTES DEL CONVENIO 174 DE 2.005

Plan de Desarrollo: "Bogotá Sin Indiferencia, Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión".

El citado convenio se fundamenta en la Política Pública de Educación del Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia" que se ejecuta a través del Proyecto denominado "Articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo" enmarcada en el Plan Sectorial 2004-2008 Bogotá una Gran Escuela. Este proyecto busca, en primer lugar, generar alternativas educativas que articulen la educación media con la educación superior, técnica y tecnológica y con el mundo laboral, y de otra parte, imprimirle una orientación profesional y productiva a la educación media².

En desarrollo de la política referida, la SED propuso la "Creación de Instituciones de educación media y superior, técnica y tecnológica, de alta calidad, que estimule el esfuerzo educativo de los estudiantes de media, ofreciéndoles una oportunidad cierta de pasar a la educación superior en la misma institución educativa. De esta forma podrán obtener en corto tiempo una formación superior para el trabajo y al mismo tiempo, si así lo quieren y lo consiguen, continuar una carrera profesional. La educación superior podrá iniciarla el estudiante desde la educación media, si lo desea, mediante la realización de cursos. La meta es crear cinco instituciones con este modelo"³.

Para cumplir con este objetivo, en el Plan Sectorial se planteó como **meta** "crear cinco (5) instituciones con este modelo. La operación de las mismas se hará mediante convenios con organizaciones de educación superior reconocidas por la alta calidad de sus programas académicos". (Subrayado fuera de texto).

² Informe Convenio 174, Página 18

³ Ibidem

El propósito es llegar a los jóvenes que se encuentran cursando la educación media, los que ya han terminado su bachillerato y requieren de formación para el trabajo y los que estudian actualmente en la educación superior, pero tienen dificultades para la continuidad de sus estudios y así reducir la brecha existente entre la educación media y la superior; adicionalmente plantea dos grandes retos: aumentar las posibilidades de acceso de los más pobres a la educación técnica, tecnológica y universitaria y reorientar la educación media hacia una formación para el trabajo, integrada a la educación superior.

Frente a la política mencionada, la SED y una serie de Universidades Públicas y Privadas han desarrollado a través de los colegios oficiales del Distrito procesos de transformación, fortalecimiento y articulación de la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo; mediante las figuras de la extensión y la articulación.

Plan de Desarrollo: "Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"

Igualmente, con el actual Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras para Bogotá 2008-2012 *"Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor"*, se tiene el objetivo estructurante denominado *"Una Ciudad de Derechos"*, a su interior el programa Acceso y permanencia a la educación para todas y todos, el cual se desarrolla en el proyecto *"Jóvenes con mejor Educación Media y mayores oportunidades en la Educación Superior"* y cuya meta es apoyar a 30.000 jóvenes de estratos 1, 2 o 3 para ingresar al sistema de Educación Superior, y articular en 60 colegios distritales la Educación Media con la Superior en programas de educación técnica y tecnológica.

En desarrollo de la Política señalada la SED, mediante la Resolución 480 de febrero de 2008, definió la **articulación** como *"...el conjunto de acciones orientadas al fortalecimiento del Sistema Educativo en especial de la Educación Media y Educación Superior con el mundo del trabajo, con el fin de que los estudiantes de este nivel avancen hacia la formación profesional mediante el reconocimiento y homologación de los contenidos curriculares, que se establezcan por el convenio con las Instituciones de Educación Superior"*. (Subrayado fuera de texto).

En dicha resolución se indica que la SED concertará los criterios de homologación con las Instituciones de Educación Superior con quienes existen o se suscriban convenios; se fija como parámetro docente para la media de los colegios 1,82 por grupo; determina que los programas tienen carácter experimental, que es por siete (7) años, a un grupo establecido de colegios, entre otros.

A partir de la Resolución 480 de 2008 se formula el Sistema Distrital de Educación Media Articulada con la Educación Superior –SDEMS–, que tiene un nodo central con cinco campos de conocimiento: 1) Técnicas, Tecnológicas e Ingenierías, Económicas; 2) Administrativas y Políticas; 3) Ciencias de la Salud, Medio Ambiente y Agrarias; 4) Bellas Artes, Educación, Humanidades, Deportes y Recreación y 5) Comunicación e Idiomas,

cada campo tiene adscritas cuatro (4) Instituciones de Educación Media y Superior – IEMS- y a su vez cada una adscribe tres (3) Instituciones de Educación Media Articulada –IED-MA- lo que muestra el cubrimiento de los 60 colegios propuestos como meta. (Ver gráfica 1).

Grafica 1



Con el propósito de integrar de forma coherente el sistema educativo se crean los **ciclos propedéuticos de formación**, definidos como la “...estructura educativa que permite titular en el nivel de estudios alcanzado y que a la vez habilita para continuar en un ciclo de educación posterior...”; es decir, con la realización de un ciclo de formación se obtiene un título que a la vez posibilita avanzar a un nivel posterior de educación y titulación.

Lo anterior genera que se organice por semestres la educación media, que las asignaturas se formulen a través de créditos educativos para que sean reconocidos en el nivel superior mediante su “**homologación**”, una vez ingrese a la Institución de Educación Superior.

Es así como a partir de estos lineamientos de política pública de “**articulación**” del SDEMS, se suscribe el 5 de diciembre de 2005 por la SED y la Universidad Distrital el convenio 174, con el objeto de “...implementar un modelo de educación media y superior técnica y tecnológica en colegios seleccionados por la SED, cuyo alcance comprende...”.

El convenio mencionado tiene una duración de cinco (5) años, cuyo alcance se orienta, a:

- a) La realización de la propuesta de transformación de la educación media con proyección a la articulación con la educación tecnológica del nivel superior, en el CED ALDEMAR ROJAS PLAZAS, colegio JULIO FLOREZ y el Colegio CAMILO TORRES
- b) La implementación de los programas tecnológicos profesionales del nivel de educación superior en los colegios del Distrito, según lo establecido por la SED, de común acuerdo con la Universidad Distrital

Las acciones más importantes diseñadas para **"articular"** la Educación Media con la Superior en el marco del Convenio 174 de 2005, son:

- Diseño de un currículo común en el grado 10^o y 11^o, estructurado con asignaturas de la Educación Media y Superior que contiene un núcleo básico común y otro específico.
- Organización del plan de estudios de Educación Media, por semestres, y créditos académicos. (asignaturas, contenidos, metodologías, evaluaciones y tiempos).
- Reorganización institucional y administrativa de los colegios.
- Organización de programas técnicos y tecnológicos.
- Capacitación y cualificación de docentes y directivos.
- Creación de espacios para la investigación, mejoramiento de la infraestructura y creación de ambientes de aprendizaje.
- Afianzar compromisos comunes con instituciones de Educación Superior.

2. OBSERVACIONES A LA EJECUCIÓN DEL CONVENIO 174 DE 2005

Trascurridos tres años y medio (3.5) de ejecución del Convenio 174 de 2005, de acuerdo con los informes de gestión presentados por la U. Distrital, en el periodo 2006-2009, y demás documentos que soportan las actuaciones adelantadas en virtud del mismo, se observan las siguientes falencias:

5

"Al rescate de la moral y la ética pública"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra 16 N° 79 - 34
PBX: 219.39.00

2.1. No se ha logrado el propósito fundamental del convenio; es decir la "articulación" de la educación media con la superior en los colegios adscritos.

En desarrollo del modelo de articulación del sistema distrital de educación media y superior su buscó el *reconocimiento y homologación* de los contenidos curriculares de los colegios adscrito en la Universidad Distrital.

El ejercicio práctico de la articulación para los colegios consistió, en:

- Los colegios modificaron su currículo adaptándolo a los requerimientos de la Universidad.
- Los docentes para los nuevos contenidos curriculares fueron los mismos adscritos a los colegios y se utilizaron pares académicos de la Universidad Distrital como soporte del proceso.
- Los estudiantes desde el grado 10^o comienzan un proceso de formación que busca posteriormente el reconocimiento y homologación de sus contenidos curriculares en la Universidad Distrital.

La reforma de planes de estudio, la semestralización de los colegios, entre otros aspectos académicos, apuntan a que la *"homologación"* sea una herramienta efectiva para el proceso de articulación; en otras palabras, se busca que las materias vistas por los estudiantes en la educación media puedan ser validadas en la educación superior y el estudiante pueda ingresar no al primer semestre sino a semestres superiores.

Sin embargo este proceso de *"articulación"* que pretendía realizar la Secretaría de Educación, ha encontrado varias dificultades en su desarrollo. Una de las más determinantes fue precisamente el *reconocimiento y homologación* de los contenidos curriculares, pues al no quedar claramente definido con la Universidad el mecanismo de operación, se han generado malos entendidos y falta de credibilidad institucional por la inaplicabilidad de dicha figura en la práctica a favor del estudiantado, tal y como lo reflejan las actas⁴ del Comité Directivo del Convenio, en donde se dio la discusión para tratar de solucionar el conflicto creado.

Igualmente, en el oficio No 12000-21 de abril 20 de 2009 la Directora de Control Social y Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá, puso en conocimiento los hechos denunciados por el Contralor Estudiantil del Colegio ALDEMAR ROJAS PLAZAS al Contralor de Bogotá, donde se manifiesta:

⁴ Acta No. 09 de fecha 09 de mayo de 2008 y No. 012 de diciembre 1^o de 2008.

"Han salido cuatro promociones de las cuales únicamente cerca de 20 alumnos han ingresado a la Universidad Distrital por méritos y no por lo ofrecido dentro del convenio 174 de 2005. Dichos estudiantes han tenido que repetir las materias que supuestamente serían homologadas, es decir su ingreso se efectuó a primer semestre."
(Subrayado fuera de texto).

Solo con la expedición de la Resolución 480 de 2008, como resultado de la recurrente discusión sobre la homologación a lo largo de la ejecución del convenio, se indicó como operaría la misma, así:

"La Secretaria de Educación de Bogotá concertará los criterios de homologación con las Instituciones de Educación Superior con las que existen o se suscriban convenios en el marco del programa experimental de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior"

Muy a pesar del aparente avance que significó dicha Resolución en materia de homologación, la misma nunca operó debido a que se presentaron inconvenientes respecto de los sistemas de evaluación y los tiempos seguidos, tanto en la Educación Media como en la Superior (bimensual y/o semestral respectivamente), los cuales fueron objeto de discusiones al interior del comité directivo y otras instancias del convenio.

En síntesis la "homologación" de materias de los estudiantes de Educación Media pertenecientes a los colegios del convenio no se ha cumplido, pese a los cuantiosos recursos invertidos, debido a que las normas internas de la Universidad, en virtud de la "autonomía universitaria" no posibilitaron este proceso, lo cual nunca fue previsto al momento de la suscripción del convenio, hecho que creó expectativas falsas en los beneficiarios del citado convenio.

Como consecuencia de lo anterior se ha podido evidenciar, por este Órgano de Control Fiscal, que la articulación con "ciclos propedéuticos"⁵, no fue implementada ya que los jóvenes que vienen cursando los niveles de educación media que ingresan al nivel superior, en carreras tecnológicas, lo hacen como todos los demás desde el primer

⁵ Un ciclo propedéutico de formación académica se entiende como la estructura educativa que permite titular en el nivel de estudios alcanzado y como la apertura para continuar en un ciclo de educación posterior. El carácter de ciclo está dado por el hecho de contener la posibilidad de ser un periodo de estudio terminal, pero no cerrado. Se rompe la dicotomía: o formación técnica o formación tecnológica o formación profesional.

Los ciclos propedéuticos se orientan a la necesidad de ofrecer alternativas para superar la falta de cohesión entre programas técnicos, tecnológicos y profesionales⁶. Se rompe con la idea de una educación terminal, que no reconoce ni valida aprendizajes anteriores (por ejemplo, aprobado un nivel técnico se había valoración para ingresar a un nivel tecnológico). Los ciclos propedéuticos ofrecen una manera de establecer los tiempos de duración de los estudios de manera múltiple, en diferentes niveles, a partir de los créditos académicos.

En el marco de la articulación, la reflexión sobre los ciclos propedéuticos conlleva a producir cambios en los planes de estudio de los colegios, en consonancia con la exigencia de los créditos académicos, la organización curricular por periodos académicos de veinte semanas, el cambio en el número e intensidad horaria de asignaturas, la ampliación de la jornada escolar de los estudiantes de la educación media, entre otros aspectos⁷ (...). La articulación se realiza con nuevas asignaturas, específicas del programa técnico, técnico profesional o tecnológico adoptado, desarrolladas con la nueva intensidad horaria. Documento Lineamientos para la Articulación entre la Educación Media y la Educación Superior, la articulación con el SENA y la Educación Media Especializada para el Distrito Capital, (Documento borrador, Versión julio 16, 2009).

"Al rescate de la moral y la ética pública"

semestre. De haberse implementado los ciclos propedéuticos, el joven que termina la educación media por lo menos ya habría cursado (1) año de la carrera tecnológica y al terminar la carrera tecnológica ya habría cursado tres (3) años de la carrera profesional, condiciones que no se han dado durante la ejecución del convenio.

2.2. Incumplimiento de los objetivos formulados Plan Sectorial 2004-2008, del Convenio 174 de 2005 y fracaso de la "Articulación".

El Plan Sectorial establece la creación de cinco (5) instituciones con un modelo de educación "articulado", lo cual no se ha logrado durante el tiempo de ejecución del convenio. El convenio en su objeto determina la implementación de un "modelo de institución de Educación Media y Superior, Técnica y Tecnológica" en Colegios Distritales.

Las instituciones educativas Distritales en las cuales se ha venido implementado este modelo son los colegios: a) ALDEMAR ROJAS PLAZAS, b) JULIO FLÓREZ, c) CAMILO TORRES y, d) INEM DE KENNEDY, que en virtud del convenio ofrecen con el apoyo de la Universidad Distrital, formación tecnológica, en:

- 1) Sistematización de datos,
- 2) Industrial, Electrónica,
- 3) Construcciones Civiles,
- 4) Ambiental,
- 5) Gestión Ambiental y Servicios Público,

Para lo cual se han hecho inversiones con recursos del Convenio en infraestructura y adecuación de planta física y laboratorios para acceder a la oferta de este tipo de servicios.

Según lo previsto se pretendía dotar a estas instituciones con cierta autonomía que posibilitara el **acceso real** a la Educación Superior de los estudiantes de Educación Media, dándole continuidad a los procesos de formación tecnológica y superior en las mismas instituciones.

Sin embargo, durante la ejecución del convenio, estos lineamientos no han sido cumplidos, por cuanto, se le dio el carácter experimental y no la conformación real y material de una institución que permita la permanencia de los programas académicos implementados a través del convenio y en los cuales se han hecho importantes inversiones.

A lo largo de la ejecución del convenio se han llevado a cabo actividades, tendientes a fortalecer la Educación Media, ampliando de 20 a 30 horas semanales los ciclos curriculares en los grados 10º y 11º, pero no se presentó una articulación de la educación

media con la superior, ya que no se dio el ingreso cierto de los estudiantes a la Universidad; por cuanto tan solo (134) estudiantes pudieron acceder a la misma, por razones que se analizarán en este documento.

Muestra del fracaso de la *"articulación"* es que en tres y medio (3.5) años de ejecución del convenio se observa que no se ha logrado el propósito fundamental en consideración a los siguientes hechos:

- En el Colegio ALDEMAR ROJAS PLAZAS se ha decidido no continuar los programas de articulación con la U.D. sino crear mediante el mecanismo de la extensión convenios con el SENA por razones de índole práctico (*menos trabas administrativas y la disponibilidad de laboratorios en el colegio*) y económico.
- Se han presentado dificultades para que puedan ingresar los estudiantes a sus clases en el INEM DE KENNEDY.
- Según manifestación del doctor Jaime Naranjo, delegado del Secretario de Educación ante el convenio, la SED no tiene la disposición de continuar aportando recursos al convenio y se anunció en su momento la terminación o liquidación del mismo.
- A Julio 31 de 2009, la Cohorte del segundo semestre del año 2008 no había comenzado sus estudios por diversos inconvenientes, evidenciando la inoperancia actual del convenio, según pronunciamiento No. 2009-48726 del 28 de julio de 2009 emitido por este organismo de control fiscal.

Con base en lo anteriormente expuesto se puede señalar que los objetivos tanto del Plan Sectorial 2004-2008 y del Convenio 174/05, no se han cumplido a pesar que se han invertido **CUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES CUATROSCIENTOS TRECE MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS (\$4.373.413.877)** en capacitación de docentes, dotación de colegios, administración del Convenio, entre otros.

2.3. El Convenio no otorga incentivo para que sus estudiantes accedan a la U.D.

La política de articulación busca beneficiar a estudiantes de estratos 1, 2 y 3, que presentan condiciones desfavorables en la educación media, para que puedan acceder fácilmente a la educación superior. Sin embargo pese a lo suscrito en el Convenio, la U.D. decidió desarrollar procesos de admisión que incluían no solo a los estudiantes del Convenio, sino que abrió la entrada a todo tipo de estudiantes, de otros colegios públicos, privados y de otras regiones del país, restándole posibilidades a los beneficiarios del convenio de lograr acceder en condiciones más favorables a la Universidad.

Es decir, fueron procesos totalmente abiertos sin prerrogativa alguna para el estudiante que venía de los colegios del convenio, desconociendo el trabajo de articulación desarrollado por los pares académicos que en su mayoría provenían o eran docentes de la Universidad Distrital.

De acuerdo con los datos aportados por el Coordinador General del Convenio, del total de 1.384 estudiantes admitidos por la Universidad Distrital dentro de los cinco programas de formación tecnológica ofrecidos por el Convenio, tan solo 134 estudiantes (9.6%) provienen de los colegios que integran el mismo, (*Aldemar Rojas Plazas - Camilo Torres - Julio Florez - Inem. Kennedy*).

Lo anterior significa que la SED está, a través del citado convenio, financiando el (91.4%) de estudiantes de los programas tecnológicos que imparte la Universidad Distrital, provenientes de colegios privados y de otras regiones del país, que no cursaron el proceso de articulación de la educación media y superior; propósito perseguido en la política y el citado convenio.

Este alto porcentaje (91.6%) de alumnos no se sometió a los procesos de articulación diseñados por la SED - UD, no cumplen con los objetivos del Convenio, ya que no se conocen los procesos surtidos en su educación media, ni los colegios de donde provienen, ni tomaron como referente los planes de estudio diseñados, ni la semestralización, ni el acompañamiento de la UD, desarrollados en el marco de la política y del convenio; es decir no siguieron ningún proceso de articulación propiamente dicho.

2.4. Información insuficiente y poco clara a los Estudiantes

El convenio plantea brindar una oportunidad cierta de pasar a la educación superior en la misma institución educativa a aquellos estudiantes que ingresen al mismo. En este sentido, por ejemplo en folleto publicitario del convenio que informa la manera de ingreso a través del Colegio ALDEMAR ROJAS PLAZAS se señala la: *"Posibilidad de continuar estudios superiores con la Universidad Distrital en las mismas instalaciones"*.

Al respecto, un análisis del folleto publicitario muestra que la vinculación al convenio no informa ampliamente sobre las restricciones y limitaciones que tenía el ingreso a la UD, pues se menciona que *"Previo cumplimiento de requisitos exigidos por la Universidad Distrital, una vez graduado el estudiante como Bachiller Técnico, puede continuar formación Tecnológica en nuestras instalaciones en (...)";* sin embargo, no se especifica en que consisten los requisitos previos, los cuales son al final los **responsables** de que el proyecto no haya logrado materializarse.

Adicionalmente, otra prueba de esta falta de información se refleja en lo señalado en el oficio No 12000-21 de abril 20 de 2009 emitido por la Directora de Control Social y

Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá, donde señala: "...el equipo auditor en cabeza del Jefe de oficina Local se desplazó al Centro Educativo, encontrando que los alumnos del colegio estaban en asamblea permanente por la burla que de ellos y a sus padres se había cometido al ser convocados mediante engaños a continuar con su Educación Media en este centro educativo; consistentes en que de seguir sus estudios allí obtendrían ingreso a la Universidad Distrital con la homologación de materias que los ubicaría en tercer semestre de Educación Superior. Situación evidenciada mediante plegable..."

Todo lo expresado muestra que a los padres y estudiantes no se les informó con amplitud y claridad las condiciones reales y limitaciones que tenía el convenio.

2.5. Sobre la interinidad de 240 estudiantes y el nuevo Convenio.

La Contraloría de Bogotá mediante pronunciamiento evidenció la incertidumbre en que estaban 240 estudiantes que fueron admitidos en convocatoria del año 2008 para comenzar en febrero de 2009 y que a la fecha del pronunciamiento (Julio 28 de 2009) no sabían cuando iniciarían clases.

Como resultado del pronunciamiento mencionado y para brindar solución a los estudiantes afectados, la SED y la U.D., firmaron un nuevo Convenio por valor de \$228.000.000, que recoge entre otros los siguientes aspectos:

- Se restringe los beneficiarios del Convenio a estudiantes de matrícula oficial de Bogotá.
- Definición de programas de Educación Superior acordados conjuntamente entre la SED y la UD.
- Sostenibilidad académica por la UD de las Cohortes de estudiantes que sean vinculados mediante el Convenio.
- Sostenibilidad financiera por la SED de las Cohortes de estudiantes que sean vinculados mediante el Convenio.
- Mayores controles a la ejecución como identificación de responsables, indicadores y tiempos.
- Más control por la SED en la ejecución.

A pesar que el nuevo Convenio tiene importantes aportes al control y seguimiento del mismo los aspectos fundamentales no han sido resueltos y estos recursos continuarán destinándose a financiar estudiantes que no han participado del proceso de articulación.



2.6. Muchos Recursos y Pocos Resultados.

Soporte fundamental de un buen ejercicio de Coordinación, lo constituyen las estadísticas, que para el caso específico del Convenio 174 de 2005 fueron producidas en gran medida hasta que la Contraloría las solicitó y en otros casos, aún no han sido emitidas por la Coordinación. Esta observación a la Coordinación permite observar la falta de rigor y el manejo laxo que se le ha dado al Convenio.

La obtención de buenos resultados en la gestión parte de una adecuada planeación, la cual no se realizó previamente a la celebración y ejecución del convenio, ya que no se consideraron situaciones que actualmente están generando dificultades de sostenibilidad y continuidad del Convenio generando frustración de alumnos y padres de familia.

Frente a la **continuidad y sostenibilidad** se encuentra que hay aspectos que la afectan y tienen en serio riesgo al Convenio, así:

- La continuidad de los estudiantes admitidos al final del año 2008 y los antiguos se encuentra afectada. En el testimonio recibido al Doctor LUIS ANDRES TORRES RIVERA, Director de Educación Media y Superior de la SED manifiesta que "...la SED no invertirá más recursos en costos y gastos educativos de estudiantes provenientes de colegios privados y otros fuera de Bogotá". Igualmente en el Informe Ejecutivo Primer Semestre de 2009 se indica "...La SED aclara que tiene limitaciones en su ordenamiento, fiscal y presupuestal para invertir en costos y gastos educativos de estudiantes egresados o de procedencia de Colegios Privados o de Colegios fuera de Bogotá, D.C. diferentes a la matrícula oficial distrital...".
- El profesor LUIS ANTONIO LOZANO, Coordinador General del Convenio afirmó que la cohorte seleccionada en el 2008, para iniciar I semestre de 2009, a la fecha no se ha podido iniciar, debido a que se tienen dificultades de financiación de esta cohorte.⁸
- Dado que la SED manifestó que no aportará más recursos, la continuidad de los estudiantes antiguos es incierta y la totalidad de la financiación quedaría en cabeza de la Universidad.

El Convenio presenta problemas operativos que no han sido superados por las partes y que en todo caso generan consecuencias de orden financiero que agravan la situación operativa y financiera del mismo.

⁸ Para resolver este inconveniente se firmó un nuevo Convenio.

En relación con el **costo beneficio** del convenio, es claro que los resultados son exiguos frente a la gran cantidad de recursos girados al convenio por la SED y por la Universidad Distrital. Según información solicitada y entregada a esta Contraloría el siguiente es el balance en números de los beneficiarios del Convenio:

Cuadro 2.
Total estudiantes ingresados al Convenio

Año 2.006	344
Año 2.007	391
Año 2.008	409
Año 2.009	240
Total	1.384

De 1.384 estudiantes ingresados al Convenio, tan solo 912 continúan activos, lo que representa una tasa de deserción del (34.1%), porcentaje excesivo que puede aumentarse ante la gran cantidad de irregularidades presentadas en la ejecución.

Cuadro 3.
Total estudiantes provenientes de Colegios Oficiales Distrito atendidos por el Convenio

Año 2.006	No disponible por ser primera convocatoria
Año 2.007	189
Año 2.008	221
Año 2.009	124
Total	534

Significa lo anterior que de 1.384 estudiantes ingresados a los programas tecnológicos de la U.D., solo 534 provienen de Colegios Oficiales del Distrito, es decir el (38.58%) y de ellos 134 estudiantes (9.6%) provienen de los colegios que integran el Convenio; (*Aldemar Rojas Plazas - Camilo Torres - Julio Florez - Inem. Kennedy*). Este hecho evidencia que la SED a través del citado convenio ha venido financiando la educación superior de un porcentaje significativo (61.42%) de alumnos que ninguna relación tienen ni con el Distrito ni mucho menos con los colegios que integran el Convenio.

Cuadro 4.
Total estudiantes Colegios del Convenio con Ingreso en la UD.

COLEGIOS	2007	2008	2009	TOTAL
Aldemar Rojas Plazas	4	24	15	43
Camilo Torres	15	1	8	24
Julio Flores	1	4	9	14
Inem. Kennedy	5	41	7	53
TOTAL	25	70	39	134

Las anteriores cifras muestran claramente, que los estudiantes beneficiados del programa y que corresponden a colegios del Convenio, llega tan solo a 134 de un total de 1.384, es decir el 9.6%. En otras palabras, la población objeto y específica no ha sido afectada positivamente, lo cual quiere decir que los recursos invertidos en los estudiantes de educación media no ha surtido el efecto esperado o que la inversión se ha dilapidado en gran medida.

Frente a los estudiantes que efectivamente permanecen en el Convenio (912) estos 134 estudiantes representan un 14.69%; sin embargo no se suministraron cifras del número de estudiantes adscritos a los Colegios del Convenio que ya no se encuentran vinculados para establecer la situación real.

Los resultados puestos en evidencia después de tres años y medio de ejecución del Convenio Interadministrativo de Asociación y Cooperación No.174 del 5 de diciembre de 2.005, celebrado entre Secretaria de Educación Distrital y Universidad Distrital "Francisco José de Caldas", permiten concluir que no se alcanzan porcentajes aceptables ni de eficacia ni de eficiencia frente a los objetivos e inversiones realizadas hasta hoy, con lo cual de no adoptarse los correctivos urgentes y pertinentes podríamos encontrarnos ante un detrimento patrimonial relacionado con la ejecución de \$4.373.413.877 y un detrimento futuro de \$2.509.555.873, aún pendientes de ejecutar.

2.7. Falta de Planificación Financiera y Caos en el Manejo de la Información Presupuestal y Contable.

El total de la inversión corresponde a \$6.892.969.750, con una ejecución a la fecha de \$4.373.413.877, equivalente al (63.5%) y un saldo disponible por ejecutar de \$2.509.555.873 (36.5%).

**Cuadro 5.
Balance Financiero del Convenio**

Concepto	Valor \$
Contrapartida Universidad Distrital	2.641.585.750
Aportes SED	4.241.384.000
Total Ingresos	6.882.969.750
Egresos	4.373.413.877
Saldo disponible	2.509.555.873

Fuente: Universidad Distrital

La asignación de recursos en el periodo 2006-2009 se muestra en el siguiente cuadro mostrando que el aporte de la Secretaria de Educación Distrital es muy superior al efectuado por la Universidad Distrital Francisco Jose de Caldas.

**Cuadro 6.
Aportes por entidad y vigencia.**

Aportes Entidad	2006	2007	2008	Totales	%	2009	Totales	%
Aportes SED	1.000.000.000,00	1.170.000.000,00	70.000.000,00	2.240.000.000,00	45,88%	2.001.384.000,00	4.241.384.000,00	61,62%
Aportes U.D. FIC	1.000.000.000,00	1.641.585.750,00		2.641.585.750,00	54,11%		2.641.585.750,00	38,38%
Totales	2.000.000.000,00	2.811.585.750,00	70.000.000,00	4.881.585.750,00	100,00%	2.001.384.000,00	6.882.969.750,00	100,00%

Fuente: Universidad Distrital

Se puede apreciar que la planificación financiera no ha sido afortunada, ya que para el año 2008, el Convenio no requirió recursos importantes y operó financieramente; lo anterior se ratifica con los saldos sin ejecutar a diciembre 31 de 2006, 2007 y 2008 por \$436.038.690, 1.695.537.425 y 1.018.702.925⁷ respectivamente.

La distribución de los recursos invertidos entre la educación media y superior para los años 2006 a 2008 corresponde a un (38.12%) y (61.88%) respectivamente. Para el año 2009 no ha operado la articulación y por esta razón la UD no realizó la distribución para el año 2009.

⁷ Datos suministrados por la coordinación del Convenio

Cuadro 7.
Distribución de la inversión.

AÑO	2006	2007	2008	Total	%
Media	874.975.693	410.575.576	321.533.401	1.607.084.669	38,12%
Superior	382.505.617	1.056.645.187	1.169.789.024	2.608.939.828	61,88%
EJECUTADO	1.257.481.310	1.467.220.762	1.491.322.425	4.216.024.497	100,00%

Fuente: Universidad Distrital

En este punto se advierte que la Secretaria de Educación Distrital, encargada de la Educación Media en el Distrito ha sido quien más ha aportado al desarrollo del Convenio y la inversión en Educación Media, tan solo ha recibido el (38,12%) del total de recursos; en otras palabras **la SED ha financiado en gran medida la Educación Superior** papel que no es consecuente en el marco de la distribución de competencias en el Distrito Capital.

La financiación de los estudiantes que actualmente se encuentran vinculados al convenio requiere de una importante cantidad de recursos, la cual se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 8.
Recursos Faltantes

REQUERIDO COHORTES 2006 A 2008-1 RUBROS SUPERIOR	2.419.206.536
REQUERIDO COHORTE 2008-2 RUBROS SUPERIOR	2.287.854.492
RUBROS REQUERIDOS MEDIA 2008-2 A 2011	3.129.045.875
TOTAL REQUERIDO 2008-2 A 2011	7.836.106.903
SALDO QUE VIENE	1.024.523.541
INGRESOS BID*	1.387.710.000
TOTAL INGRESOS	2.412.233.541
ADICION PRESUPUESTAL REQUERIDA	5.423.873.362

*Ingresos provenientes del BID

Fuente: Universidad Distrital

Frente a la significativa cantidad de recursos faltantes, la SED debe establecer hasta qué punto va a continuar financiando la Educación Superior, ya que no corresponde a una responsabilidad directa de dicha institución y por otra parte determinar las bondades del convenio, debido a que sus resultados son pobres y cuestionables, puesto que a tan elevada suma invertida en el convenio, (\$4.373.413.877), es lamentable que tan solo se hayan beneficiado 134 alumnos de los colegios adscritos al convenio.

Otro aspecto que merece resaltarse es el relacionado, con el desconocimiento por parte de los actores del convenio del manejo financiero y presupuestal del mismo. Ello se

evidencia en las actas de comité donde de forma expresa se señala por parte de un funcionario de la SED *"Que no se ha podido validar las cuentas y el manejo financiero y presupuestal del convenio por falta de información o porque hay desorden en la misma, no es posible conocer cuanto presupuesto hay en caja, ni cuantos recursos hay comprometidos con contratos o sin ejecutar"*.

En igual sentido se expresa la SED en oficios dirigidos a la UD en donde le solicita le aclare las cuentas y le señale los recursos con que cuenta el convenio; situación que denota la falta de control y seguimiento que debe efectuar la entidad contratante.

Igualmente y de manera reiterada la Coordinación del Convenio ha solicitado la información presupuestal a la Universidad, así: El 10 de julio de 2009 mediante oficio C17405-CG-217-09 señala: *"...solicitar nuevamente, se sirva expedir informe de ejecución presupuestal discriminando por centros de costos, orden de pago, concepto, beneficiario del pago, fecha de ejecución del pago, saldos a diciembre de cada año desde 2006 y a la fecha..."*. Lo anterior muestra que a la fecha no se conoce la real situación financiera del Convenio. (Subrayado fuera de texto).

El desorden en el manejo contable y financiero es tan grave que la última información enviada por la coordinación del proyecto no coincide con la suministrada en los informes de años anteriores y requerida con antelación por esta Contraloría.

Por las cifras anteriores y dado el avance (3.5 años) y dificultades del convenio puede señalarse que existen muchos inconvenientes sin resolver a pesar del volumen tan importante de recursos destinados, lo anterior genera un alto grado de incertidumbre en el logro de los objetivos propuestos y en la inversión de los recursos asignados, ya que no se garantiza la *eficiencia y eficacia* en su ejecución.

Por lo expuesto en los ítems anteriores cualquier nueva inversión en adecuación o dotación de Colegios en desarrollo de este programa de articulación, debe realizarse con extrema responsabilidad hasta tanto no se resuelvan todas las dificultades evidenciadas.

Por último y acorde con el informe de gestión de interventoría presentado por el Coordinador General del Proyecto y por el Director de Educación Media Superior del año 2008, el Comité Directivo del Convenio no se está reuniendo con la periodicidad establecida, presenta retrasos en la elaboración y remisión de sus actas de reunión, los informes de ejecución presupuestal presentan retrasos en su entrega y variación en su presentación, no se ha vinculado un contador, para que produzca y avale el estado contable del convenio, etc.

Con base en lo señalado se puede concluir, lo siguiente:


1. Tanto la SED como la UD, no realizaron una adecuada planeación para la concepción y suscripción del Convenio 174 de 2.005, ello queda evidenciado en las dificultades de orden académico (*homologación, extensión y validación de contenidos curriculares*), técnico (*criterios de selección y admisión a la UD*) y presupuestal (*continuidad y sostenibilidad de los estudiantes nuevos y antiguos*), a las que se ha visto avocada la ejecución contractual, de conformidad con las situaciones expuestas de forma precedente.
2. El propósito de crear cinco (5) Instituciones de educación media y superior, técnica y tecnológica, acorde con lo planteado en el Plan Sectorial 2.004 – 2.008, no tuvo resultados positivos, como quiera que a la fecha no existe ninguna institución de las escogidas para desarrollar el proyecto que responda a esta alternativa y por lo mismo no está garantizada su sostenibilidad, tal como se pactó en el convenio.
3. Las posibilidades reales de acceso a la educación superior, por parte de los alumnos vinculados al proyecto a través del Convenio, son exiguas, desdibujándose el sentido y alcance del referido convenio. El factor determinante para el fracaso de la *Articulación* fue someter en iguales condiciones a los estudiantes del Convenio y otros provenientes de otras instituciones al proceso de admisión. Lo expuesto tiene su fundamento en el número de beneficiarios, que de conformidad con la información suministrada por la UD y la SED apenas alcanzan el número de 134.
4. La relación *Costo – Beneficio* de los recursos invertidos en desarrollo del acuerdo de voluntades (\$4.373.413.877), son muy altos en comparación con los resultados obtenidos; ya que la gran mayoría de los estudiantes beneficiados corresponden estudiantes externos al Convenio, con el agravante que los recursos provienen principalmente de la SED quien en últimas esta financiando la *Educación Superior*, papel que corresponde a la UD.
5. La estrategia de transformación de la educación media con proyección a la articulación con la educación tecnológica del nivel superior contenida en el convenio 174 de 2005, tal como está diseñada no es posible, lo que impone la necesidad de una reevaluación de los términos y condiciones del acuerdo; ya que al momento existe un volumen importante de recursos (\$2.509.555.873), que aún se encuentran pendientes de ejecutar y probado esta que ha sido poca la eficiencia de la inversión.

6. Se presenta un desorden total en el manejo del aspecto financiero y contable, debido a que no se planificaron las necesidades de recursos, las cuales ascienden a más de seis mil millones, igualmente la SED no tiene disposición para seguir financiando los estudiantes antiguos y adicionalmente hoy no se conoce con absoluta certeza las cifras presupuestales y contables de la ejecución total del Convenio.
7. A pesar de la firma de un nuevo Convenio, la Contraloría observa que este no resuelve las problemáticas formuladas en el presente documento; las que muestran una situación lamentable y onerosa tanto para la Educación Pública como para las finanzas Distritales.

En virtud de lo expuesto y a fin de que se adopten correctivos inmediatos, orientados a conjurar el riesgo que significa, seguir invirtiendo recursos en un proyecto que a la fecha no ha dado óptimos resultados, este Organismo de Control le alerta y a la vez le insta para que en el término de 10 días hábiles, contados a partir del recibo de la presente, señale las acciones correctivas que se adoptarán para solucionar las deficiencias detectadas y evitar al daño patrimonial referido en el caso del Convenio 174 de 2005.

De no estar conforme con los hechos y circunstancias planteadas en esta advertencia, le solicito se sirva destacar las razones en las cuales se apoya para desestimar la misma.

Cordialmente.



MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI
Contraloría de Bogotá D.C.

Proyectó: Fernando Pedraza, Asesor GUIFO
Revisó: Lilia Inés Botero M. Coordinadora GUIFO
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros, R. Asesor Despacho