



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

PAE 2004

**DIRECCION EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

**EVALUACION PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2001-2004, CON ENFASIS EN
LA CALIDAD QUE OFRECE EL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA.**

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: JAIME OTONIEL FRANCISCO HERNANDEZ PULGAR

ELABORADO POR:

Rodrigo Díaz Espinosa	Profesional Especializado 335-04
José Reyes Castañeda G	Profesional Especializado 335-04
Jaime Hernández Pulgar	Subdirector de Análisis Sectorial

NOMBRE

CARGO

FIRMA

REVISADO Y APROBADO POR:

Alirio Rodríguez Ospina	Director Técnico Educación, Cultura Recreación y Deporte
-------------------------	---

NOMBRE

CARGO

FIRMA

FECHA DE ELABORACION: DIA: 03 MES: 11 AÑO: 2004

FECHA DE APROBACION: DIA: 04 MES: 11 AÑO: 2004

NUMERO DE FOLIOS: 43



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CONTRALORIA DE BOGOTA

PRESTACION DEL SERVICIO MACRO

MATRIZ DE CALIFICACION PARA LOS PRODUCTOS (INFORMES)

PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

NOMBRE DEL INFORME: EVALUACION PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2001-2004, CON ENFASIS EN LA CALIDAD QUE OFRECE EL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA.

FECHA DE ELABORACION: 03 DE NOVIEMBRE DE 2004.

PERIODO DE ESTUDIO: 2001-2004.

RESPONSABLE: JAIME OTONIEL FRANCISCO HERNANDEZ PULGAR

ITEM	ESCALA VARIABLE	DEFICIENTE	SATISFACTORIO	EXCELENTE
1	ACIERTO AL PLAN DETALLADO DE TRABAJO			El documento contiene los Antecedentes, Introducción, Alcance Objetivos, Metodología y Cronograma de Actividades acordes con el Plan de Trabajo detallado y abre nuevas posibilidades de estudio.
2	CONCEPTUALIZACION			Documento que refleja conocimiento de conceptos teóricos, normativos, actuales y de impacto. Plantea hipótesis novedosas de acuerdo al tema.
3	COHERENCIA			Documento articulado de ideas y las conclusiones están sustentadas en el estudio realizado con ilustraciones que no permiten dudas sobre el tema
4	SINTESIS			El documento es conciso, preciso, está orientado hacia el interés del lector y contiene información completa que permite una comprensión integral del tema
5	FUENTES			El documento presenta



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

				un uso adecuado, sistemático y suficiente de la información, refleja una exhaustiva revisión bibliográfica de las fuentes primarias y secundarias.
6	OPORTUNIDAD			El producto se entrega en la fecha establecida
7	FORMA		El documento cumple con la estructura establecida para el documento.	

Aprobado:

SI

NO

Dr Alirio Rodriguez Ospina
Director Técnico
Sector Educación, Cultura,
Recreación y Deporte

Jaime Hernández Pulgar
Subdirector Análisis Sectorial

Rodrigo Díaz
Analista

José Castañeda
Analista



INFORME SECTORIAL

**EVALUACION PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2001-2004, CON ENFASIS EN
LA CALIDAD QUE OFRECE EL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA.**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS- PAE-2004.

DIRECCION DE EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

NOVIEMBRE DE 2004



EVALUACION PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN 2001-2004, CON ENFASIS EN LA CALIDAD QUE OFRECE EL SISTEMA DE SUBSIDIOS A LA DEMANDA.

Contralor de Bogotá

OSCAR GONZALEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ERNESTO TUTA ALARCON

Director de Educación, Cultura,
Recreación y Deporte

ALIRIO RODRIGUEZ OSPINA

Subdirector de Análisis Sectorial

JAIME HERNANDEZ PULGAR

Analistas

RODRIGO DÍAZ ESPINOSA
JOSÉ REYES CASTAÑEDA G

INTRODUCCION	
1. GENERALIDADES	1
1.1 JUSTIFICACIÓN	1
1.2 ALCANCE	1
1.3 OBJETIVO GENERAL	1
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	2
2. EL SISTEMA EDUCATIVO EN EL DISTRITO CAPITAL	3
2.1 MODELOS SECTOR OFICIAL	5
2.1.1 Instituciones Educativas Distritales	6
2.1.2 El Sistema de Concesiones	6
2.1.3 El Sistema de Subsidios a la Demanda en Colegios Privados	7
2.2 SECTOR NO OFICIAL	8
3. CUMPLIMIENTO DE METAS PLAN SECTORIAL DE EDUCACION 2001-2004.	9
3.1 COBERTURA	9
3.2 CALIDAD	14
3.3 EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	16
3.3.1 Infraestructura	18
3.3.2 Capacidad Instalada	20
3.3.3 Capacidad Utilizada	21
4. RESULTADOS DE CALIDAD PERIODO 2001-2004	23
4.1 TASAS DE DESERCIÓN, REPITENCIA Y APROBACIÓN EN EL SECTOR OFICIAL	24
4.2 TASAS DE DESERCIÓN, REPITENCIA Y APROBACIÓN EN COLEGIOS PRIVADOS	25
5. COSTO DE LA CANASTA EDUCATIVA EN LOS DIFERENTES MODELOS	26
6. LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE COBERTURA A TRAVES DEL MODELO DE SUBSIDIO A LA DEMANDA EN COLEGIOS PRIVADOS	31
6.1 FUNCIONAMIENTO DEL MODELO	31
6.2 VENTAJAS	31
6.3 DESVENTAJAS	32
6.4 APORTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	32
7. CONCLUSIONES	35



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
INTRODUCCIÓN

En desarrollo del Plan Anual de Estudios PAE 2004 del Sector Educación, Cultura Recreación y Deporte se adelanta la Evaluación del Plan Sectorial con énfasis en la calidad del Sistema de Subsidios a la Demanda.

Este trabajo se desarrolla alrededor de los siguientes componentes: esta primera parte introductoria, la siguiente que desarrolla la temática relacionada con el Sistema Educativo del Distrito Capital en el cual se abordan preliminarmente las características más relevantes del Sector Educativo Oficial conformado por las Instituciones Educativas Distritales, los Establecimientos Educativos en Concesión, los Colegios Privados con Subsidio a la Demanda y el Sector no Oficial.

En un tercer capítulo se desarrolla el seguimiento al cumplimiento de metas y objetivos del Plan Sectorial de Educación del 2001 a 2004, este análisis se realiza sobre los criterios de cobertura, calidad y la eficiencia administrativa de la Secretaría de Educación Distrital, SED.

En el siguiente capítulo se aborda de manera más extensiva el criterio de calidad dentro de los diferentes sectores que hacen parte del sector educativo, en este componente se relacionan algunos de los indicadores de calidad con los problemas sociales subsistentes.

Seguidamente se presentan los costos de la canasta educativa abordando los diferentes modelos del Sistema Educativo; finalmente se hace alusión a la solución del problema de cobertura a través del modelo de subsidios a la demanda en colegios privados; y se cierra con las conclusiones producto del estudio realizado tanto al sistema como a los datos estadísticos arrojados por el mismo.

Los anteriores elementos son confrontados con el fin de poder valorar su comportamiento y el aporte que en la práctica representa este modelo que se ha venido ampliando de manera progresiva en el sistema educativo del Distrito Capital, toda vez que el mismo comenzó con un cubrimiento del 11% en el 2001 y pasó al 13% en el 2004 y teniendo en cuenta que el Sistema Educativo Oficial en el Distrito Capital como tal creció cerca de un 20%, se hace aún más significativo.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

1. GENERALIDADES

1.1 JUSTIFICACIÓN

El sector educación es relevante en la medida en que impacta de manera significativa el desarrollo económico de las regiones, los resultados que en materia de crecimiento económico se puedan obtener en una economía son en gran parte el producto de mejores o peores condiciones de competitividad y productividad. En los denominados shocks de oferta la formación de capital humano y su conectividad con la innovación científica, el mejoramiento de los procesos productivos y tecnológicos está íntimamente relacionado con el grado o nivel de conocimiento con el que cuenta la población económicamente activa.

En una economía pequeña, abierta e integrada al mercado internacional, las relaciones anteriores cobran mayor importancia comprometiendo al sector oficial educativo con altos estándares de cobertura y calidad. Debido fundamentalmente a los trascendentales cambios que se presentan en el país y por ende en la ciudad, las políticas educativas formuladas en los últimos tiempos conllevarán notables repercusiones en el futuro cuando los jóvenes y niños que atiende el Sistema Educativo actual se inserten en el mercado laboral. Dentro de estos cambios, las modalidades con las cuales la administración distrital ha provisto la prestación del servicio educativa, toman un alto nivel de importancia, es especial los relativamente nuevos modelos de concesión y de subsidio a la demanda, en especial este último, que ha aumentado de manera significativa su participación porcentual dentro del sistema y se hace necesario estudiar y evaluar los indicadores que lo relacionan con la calidad educativa del servicio que presta.

1.2 ALCANCE

Este estudio se basa en la Evaluación del Plan Sectorial de Educación de los años 2001 a 2004, el seguimiento que se realiza a los diferentes sistemas educativos: el sector no oficial, oficial, concesiones y convenios, haciendo énfasis en este último y sus repercusiones en la cobertura y la calidad del sistema de subsidios a la demanda y en el sistema en general. Debido a las limitantes logísticas de la Secretaria de Educación Distrital SED, las cifras correspondientes al año 2004 no están disponibles para todas las variables, cuando los datos correspondientes a este año son incluidos la fecha de corte respectiva es el 23 de agosto.

1.3 OBJETIVO GENERAL

Evaluar el Plan Sectorial de Educación de los años 2001-2004, con énfasis en la Calidad del Sistema de Subsidios a la Demanda de conformidad con el Plan Anual de Estudios 2004.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Presentar un diagnóstico de la situación actual de la educación en el Distrito Capital, basados en los criterios de cobertura y calidad con énfasis en el sistema de subsidios a la demanda para los años 2001 a 2004.

Evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos del Plan Sectorial de Educación 2001 a 2004 en especial el comportamiento del sistema de subsidios a la demanda.

Evaluar la calidad de la educación que prestan los colegios privados que tienen convenio con la SED, a través del sistema de subsidios a la demanda.

2. EL SISTEMA EDUCATIVO EN EL DISTRITO CAPITAL.

El perfil de las finanzas públicas de Bogotá presenta una situación robusta caracterizada por un importante incremento en los ingresos; entre el año 1991 y el 2002, los ingresos crecieron en un 11.9% en términos reales; como porcentaje del PIB Bogotá, dichos ingresos pasaron de 3.1% al 7.1%¹ en este mismo periodo; estos resultados fueron el producto del mejoramiento de las condiciones económicas de la ciudad específicamente la reactivación del sector productivo.

A partir de la vigencia 2001, los gastos de funcionamiento presentan disminuciones como producto de la reestructuración de las entidades y la adopción de incrementos salariales promedio por debajo de la inflación, estas políticas incidieron en la disminución entre otros rubros en los servicios personales los aportes patronales y gastos generales.

El mejoramiento de las condiciones de las finanzas públicas de la ciudad se ha reflejado en una mejora en las calificaciones de riesgo, a finales del año 2002 la firma Duff & Phelps de Colombia, otorgó la calificación de AAA al Distrito Capital para todas las emisiones de deuda pública interna, igualmente la agencia calificadora BRC Investor Services S.A. asignó calificación AAA al Programa de Emisión y Colocación de Bogotá.

El comportamiento equilibrado de las finanzas y la dinámica de crecimiento económico de la ciudad cuya tasa anual de crecimiento del PIB en los últimos cuatro años estuvo siempre por encima del consolidado nacional, contrasta con las condiciones sociales de la ciudad: en 1997 el porcentaje de población bajo línea de pobreza era de 35.1 %, en el 2003 este porcentaje fue de 46.2%, al interior de este grupo poblacional las condiciones se vieron notablemente empeoradas, el porcentaje de personas de la ciudad bajo línea de indigencia pasó de 6.8% a 12.3% para este mismo periodo; si se reflejan las cifras en términos absolutos los resultados son preocupantes, en el 2003 en Bogotá existían 3.169.140 personas pobres de las cuales 842.335 personas están bajo línea de indigencia².

Entre los factores de mayor incidencia en las condiciones sociales de la población se destaca la educación como un elemento capaz de mejorar el ingreso de las personas, aumentar la probabilidad de inserción a la vida laboral, mitigar las condiciones de inequidad y mejorar el comportamiento económico de las regiones o países, igualmente las condiciones de pobreza y exclusión conllevan a obtener resultados discretos en cuanto a la calidad de la educación en la medida en que los individuos recurren a actividades extraescolares para mejorar sus ingresos

¹ Plan Sectorial de Educación 2004-2008 "Bogotá: una Gran Escuela"

² Fuente: DANE-DAPD Encuesta de Calidad de Vida 2003.

descuidando sus labores académicas; las malas condiciones de salud igualmente generan altos índices de ausencia y deserción escolar.

Debido a que la educación viene siendo una variable que se conoce en la literatura económica como cointegrada con las condiciones de pobreza, la definición de una estrategia para atender el problema educativo requiere una solución integral a los escolarizados donde los factores que inciden de manera desfavorable en la capacidad de aprendizaje sean mitigados llevando al conjunto de la población una oferta de bienes que incluye el mejoramiento de las condiciones de salud, nutrición y entorno social, ya que el beneficio educativo a las personas y el de la economía está condicionado al logro de mejores estándares de calidad.

En contraste con el significativo beneficio que tiene la educación en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, el criterio de asignación del gasto no se ha regido bajo los preceptos de maximización del bienestar de la población y se ha direccionado a asumir el más bajo gasto en el sector educativo para lograr en el corto plazo el máximo de estudiantes matriculados sin considerar los efectos que de esta estrategia surjan en el largo plazo para hacer sostenible la oferta educativa y mantener unos estándares de calidad conciliables con los cambios del entorno social y productivo de un mundo globalizante.

Las diferentes políticas educativas han transformado el anterior esquema, de los colegios oficiales; ahora se encuentra conformado por las Instituciones Educativas Distritales IEDs, los Colegios Oficiales entregados en Concesión y el esquema de Subsidios a la Demanda en los Colegios Privados.

Al observar las características más relevantes entre estos componentes, se observa una baja dinámica en la construcción de nuevos centros educativos distritales: en las Instituciones Educativas Distritales se observa que en los últimos cuatro años se ha definido una política de llevar los recursos disponibles a la máxima utilización posible, sin construir nuevos colegios; en el sector privado el número de colegios (incluye colegios en convenio) se ha disminuido de 2.924 en el año 2001 a 2.486 en el año 2004, la disminución de estos establecimientos en el mercado ha sido sostenida en este período y evidencia un deterioro en las condiciones de la clase media Bogotana específicamente el estrato 3, que con menores recursos acude al sector oficial presionando la demanda educativa del sector oficial cuya capacidad de generar cupos se ha llevado a su máxima utilización.

Aunado al fenómeno anterior, el crecimiento inercial o vegetativo de la población y los procesos migratorios presionan la demanda de cupos educativos generándose serios desbalances entre la oferta y la demanda del sector; como un sistema alternativo de esta situación se adopta la estrategia de los colegios privados

subsidiados de parte del Distrito Capital, de esta forma no es necesario construir más colegios, se reduce el costo por alumno y se logra una mayor cobertura del servicio educativo; no obstante, las condiciones de estos centros educativos ubicados en las localidades más pobres presentan serias deficiencias en sus plantas físicas, plantas docentes y recursos pedagógicos, la principal característica de la gran mayoría de estos colegios es su construcción improvisada la cual se desarrolla a partir de viviendas familiares.

En cuanto a los colegios en concesión, bajo esta modalidad los Colegios son construidos y dotados por la administración distrital entregando su administración a un agente privado para su administración.

2.1 MODELOS SECTOR OFICIAL

En el año 2004 el total de la matrícula en Bogotá es de 1.582.966 estudiantes, de estos el consolidado del sector oficial (incluye concesiones y subsidios) atendió el 57% correspondientes a 902.513 estudiantes y el sector no oficial el 43%, es decir 680.453 alumnos. En el año 2003 el total de matriculados en Bogotá correspondió a 1.544.218 alumnos de los cuales el sector oficial atendió el 55,7% correspondientes a 860.867 estudiantes y el sector no oficial el 44.3%, es decir 683.351 alumnos³.

En los últimos cuatro años del 2001 al 2004 la matrícula en Bogotá se había incrementado a tasas anuales cercanas al 2.0%; en el 2001 el incremento fue del 2.5% y en el 2002, 2003 y 2004 del 2%. En esta dinámica de bajo crecimiento de alumnos matriculados en Bogotá, en el sector no oficial se habían disminuido repetidamente las variaciones porcentuales de estudiantes matriculados así: en el 2001 -2.4%, en el 2002 -1.0% y en el 2003 -1.8%. La matrícula oficial para estos mismos años reportó tasas de crecimiento anual de 7.5%, 5.3% y 5.3% respectivamente. Las cifras evidencian una participación creciente del sector oficial consolidado en el total de matrículas en Bogotá con una leve disminución de estudiantes pertenecientes al sector oficial, relaciones atribuidas al desmejoramiento económico de ciertos grupos sociales del estrato tres que por el deterioro de sus ingresos se han venido trasladando al sector público.

En lo que respecta al denominado sector oficial consolidado, este viene conformado por tres componentes que son: las Instituciones Educativas administradas directamente por la SED, el sistema de subsidio a la demanda por intermedio de colegios privados y el sistema de concesiones.

³ Todas la cifras que se presentan en adelante tienen como fuente la Secretaría de Educación Distrital.

2.1.1 Instituciones Educativas Distritales.

Durante la administración anterior se pretendió lograr una mejor utilización de los recursos de las Instituciones Educativas Distritales mediante el uso eficiente de la capacidad del sistema educativo oficial así como su adecuación y ampliación, igualmente se determinaron algunos parámetros tendientes a maximizar los cupos en las IEDs determinándose como mínimo de estudiantes por grupo, 25 en preescolar, 35 en primaria y 40 en secundaria, en cuanto al número de docentes por grupo se determinó: 1 para preescolar, 1.1 para primaria y 1.36 para secundaria.

El número de establecimientos educativos oficiales, sin incluir los subprogramas de concesión y convenios, no se ha incrementado durante los últimos años: en el 2001 existían 666, los cuales fueron integrados en el 2002 en 363, en el 2003 se pasó a 336 y en el 2004 quedaron 337, estos cambios presentados obedecen al proceso de integración de las IEDs iniciados a partir del año 2002 de conformidad a lo establecido a la ley 715 de 2001, sin que realmente se eliminaran o construyeran nuevas plantas físicas.

La matrícula de las instituciones oficiales (no incluye concesiones y subsidios) fue de 668.990 alumnos en el 2001, 709.397 en el 2002, 722.963 en el 2003 y 757.189 en el 2004. Con un crecimiento anual del 6% para el año 2002, 2% en el 2003 y 5% para el 2004, el incremento ha sido significativo del 2001 al 2002, el total de matrícula del sector ha crecido en un 12%. Dentro del consolidado del sector oficial las Instituciones Educativas Distritales matricularon el 87% de los estudiantes en los años 2001 a 2002 y el 84% en los años 2003 a 2004.

2.1.2 El Sistema De Concesiones

Bajo este sistema, el Distrito Capital construye y dota logísticamente las instalaciones y los entrega para que un particular los administre.

Los establecimientos educativos en concesión para el año 2001 y 2002 fueron 22, en el 2003 de 23 y en el 2004 fue de 25. Con lo cual entre el año 2001 y 2004 se han construido solamente 3 nuevos colegios. De los 25 colegios en concesión 5 están ubicados en la localidad de Bosa, 4 en Usme, 3 en Kennedy, 3 en Ciudad Bolívar, y 2 para cada una de las localidades de Engativa y Suba, finalmente las localidades de Usaquén, Santa Fe y Rafael Uribe cuentan con un colegio cada una.

El total de matriculados bajo este esquema fue de 19.374 alumnos en el 2001, 21.430 en el 2002, 23.117 en el 2003 y 26.308 en el 2004, la matrícula en concesión corresponde al 3% del total de la matrícula oficial en los años 2001 a 2004.

El sistema de concesiones, le representa a la SED un costo por estudiante de \$1.252.802.25

2.1.3 El Sistema de Subsidios a La Demanda en Colegios Privados

El sistema de subsidios a la demanda consiste en un convenio que suscribe el Distrito Capital con Instituciones privadas, para que reciban en sus planteles niños esencialmente de los estratos 1 y 2 que no han alcanzado ingresar al sistema, La SED les entrega un subsidio por cada estudiante que se encuentre vinculado bajo esta modalidad.

El número de Establecimientos Educativos con subsidio a la demanda en el año 2001 era de 336, para el año 2002 fue 315, en el 2003 fue de 277 y a 23 de agosto de 2004 eran 308.

La matrícula en este sector fue de 84.857 alumnos en el 2001, 86.665 en el 2002, 114.787 en el 2003 y 119.016 en el año 2004. Para los dos primeros años las cifras corresponden al 11% del total de la matrícula del sector oficial de la ciudad; para los años 2003 y 2004 la participación ascendió al 13 %.

El sistema de subsidios a la demanda tiene tres programas mediante los cuales aplica estrategias para ampliar la cobertura educativa en este sistema.

2.1.3.1 *Subsidio a la Oferta con criterio de Demanda - SUDE*

Este programa fue creado en año 1994 para ampliar cobertura en secundaria, consiste en la celebración de convenios con colegios privados, en los cuales estos prestan el servicio educativo a niños y jóvenes que han quedado fuera del cubrimiento de la SED, ésta a su vez asume los costos educativos en que se incurra por alumno atendido.

2.1.3.2 *Banco de Cupos*

Es el programa de más reciente creación e implementación por parte de la SED, y su objetivo es prestar el servicio educativo a aquellos niños a los que la oferta oficial no alcanza a cubrir; es por ello que principalmente se desarrolla en aquellas zonas donde se presenta un alto déficit de cupos en las instituciones distritales Bosa, Suba, Kennedy, Usme y Ciudad Bolívar.

El valor cancelado por la SED por cada alumno atendido, es aquel establecido por el respectivo plantel, y varía de acuerdo al grado cursado. Estas tarifas deben estar aprobadas por la Secretaría y estar sujetas a las normas fijadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Las sumas canceladas por la Secretaría de Educación a los diferentes planteles que prestan el servicio educativo en la modalidad de subsidios, varían de acuerdo a la institución

2.1.3.3 *Maestros en Comisión*

En este programa, la Secretaría de Educación suministra docentes a los colegios privados, con el objeto de generar nuevos cupos a estudiantes con la creación de jornadas adicionales y aumentar de esta manera la oferta educativa.

Mediante el desarrollo del Programa de Subsidios a la Demanda de la Educación, que incluye las modalidades antes descritas y que contempla la celebración de convenios con colegios privados, se otorgaron subsidios a 71.927 estudiantes con un costo promedio por estudiante en el año 2001 de \$579.788; para el año 2004 el número de alumnos ascendió a 119.016 con un costo por alumno de \$756.615 en promedio, lo que representa un aumento en este lapso de tiempo del 65.5% y 30.5% respectivamente, que a su vez significa un aumento promedio anual en el costo por alumno del 9.28%; superior al incremento de precios al consumidor, que para el periodo tiene una media aritmética del 6.65%

2.2. SECTOR NO OFICIAL

En el Sector No Oficial el total de la matrícula de este sector viene disminuyendo a partir de 1998 cuando se matricularon 735.804 alumnos en los colegios privados, tres años más tarde, en el 2001, la matrícula es de sólo 702.617 personas y consecutivamente sigue disminuyendo en el 2002 a 695.836, en el 2003 a 683.351 y en el 2004 a 680.453. Las cifras reiteran el diagnóstico sobre la creciente presión de la educación pública y el deterioro de los ingresos de la clase media que debe recurrir al sector oficial para disminuir el valor de su canasta básica.

3. CUMPLIMIENTO DE METAS PLAN SECTORIAL DE EDUCACION 2001 - 2004

3.1 COBERTURA

Bogotá es la ciudad más poblada del país, entre 1998 y 2003 presentó una tasa de crecimiento poblacional promedio del 2.4%, más alta que la tasa nacional que fue del 1.8% ⁴, lo anterior significa que en Bogotá la población crece a un mayor ritmo que en el resto del país y por lo tanto la Población en Edad Escolar.-PEE presenta un comportamiento similar.

La población de Bogotá en el año 2003 ascendió a 6.865.997 habitantes, que representan un 15.3 % de la población nacional según el Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD, simultáneamente, la PEE para el mismo periodo es de 1.616.205⁵ niños y jóvenes, la cual se concentra en un 62% entre las localidades de: Kennedy (13,9%), Engativá (11,2%), Suba (11,2%), Ciudad Bolívar (10,8%), San Cristóbal (8,2%) y Bosa (5,5%), ello explica el porque estas zonas presentan el mayor déficit de cupos en la ciudad.

La PEE de estratos 1 y 2 representa el 46,2% del total de PEE del Distrito. Alrededor del 80% de esta población, se concentra en las localidades de Ciudad Bolívar (22,1%), San Cristóbal (14,9%), Bosa (13,1%), Kennedy (12,2%), Usme (10,0%) y Suba (8,3%), las cuales además presentan tasas de crecimiento poblacional superiores al promedio observado para el Distrito en su conjunto. El estrato tres concentra el 41,2% de la PEE, mientras los estratos 4, 5 y 6 concentran el 12,1% de la PEE del Distrito.

En el siguiente cuadro se presenta la población en edad escolar según estrato:

CUADRO 1
POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR EN EL DISTRITO SEGÚN ESTRATO
AÑO 2003

ESTRATO	POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR	PARTICIPACIÓN %
1 Y 2	746.687	46.2%
3	665.876	41.2%
4, 5 Y 6	195.561	12.1%
Sin Estrato	8.081	0.5%
TOTAL	1.616.205	100.0%

FUENTE: SED, con base en proyecciones DAPD

El concepto Sin Estrato corresponde a la población de la cual no se pudo determinar su estratificación mediante los instrumentos utilizados.

⁴ Tasa de crecimiento poblacional, proyecciones DANE

⁵ Proyección DANE



CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, D.C.

Para atender las necesidades de la capital en materia de educación la SED centró en el Plan Sectorial de Educación 2001-2004 aspectos tales como; cobertura, mejoramiento de la calidad, eficiencia en la prestación del servicio, además de otros complementarios como: capacitación de docentes, desarrollo de competencias laborales, red de bibliotecas y administración de colegios por concesión.

El balance general del Plan ejecutado por la Secretaría de Educación Distrital, se puede calificar como una gestión que cumplió con parte de las metas establecidas en el mismo, en razón a que las estrategias establecidas para mejorar la cobertura en lo que tiene que ver con el acceso al sistema educativo en cuanto a la mejor utilización de la capacidad, adecuación y ampliación de la infraestructura existente, no fueron ejecutadas como se determinó inicialmente.

En efecto, como se señaló en el capítulo anterior, la SED hizo una mayor utilización de la capacidad instalada, en algunos casos generando sobrecupo y hacinamiento en las aulas de clase, lo cual afecta de manera directa el rendimiento de los estudiantes. En cuanto a la adecuación y ampliación de la infraestructura, no se destinaron los recursos necesarios para el logro de los objetivos, de otro lado, no se cumplió con la meta de construcción de nuevos colegios como se propuso desde el inicio de la ejecución del Plan.

Efectivamente se presentó aumento en el nivel de cobertura, pero aún al año 2004 hay 130.000 niños y niñas en edad escolar que se encuentra por fuera del sistema educativo; lo anterior se explica porque en Bogotá creció más rápido la demanda por condiciones naturales y por efecto de desplazamiento que el ritmo (tasa de crecimiento) de la oferta educativa, lo que implicó no cumplir con ese nivel de cobertura bruta del 99% que estipuló el Plan. Es preciso anotar que se subestimó la meta de generar 82.000 cupos nuevos en el periodo, precisamente por el ritmo de crecimiento poblacional y por ende el de la PEE.

Las estrategias que la SED propuso para responder a los aumentos de demanda no cumplieron con su intención, un ejemplo de ello, es que se propuso construir en el cuatrienio 17 colegios en la zonas marginales para atender a la población de estratos de los niveles más bajos del Sisben y ser entregados en administración a particulares a través del sistema de concesión; sólo se cumplió con la construcción y entrega de una institución, el colegio Nebraska – Juan Luis Londoño, que entró en funcionamiento en el año 2004 y se pusieron en funcionamiento dos colegios más pero de manera provisional.

Las zonas marginales de la ciudad en donde se pretendía construir los nuevos planteles, precisamente están ubicadas en aquellas localidades en donde se presenta una mayor deficiencia de cupos, como Suba, Usme, Ciudad Bolívar, Bosa, Kennedy y Engativá entre otras, aunque se adoptaron soluciones para

asignarlos en otras localidades destinando rutas escolares gratuitas para garantizar el acceso al servicio educativo a la población de estratos 1 y 2, se considera que el atraso en el aumento de la capacidad instalada y en la rehabilitación de la infraestructura existente hace que se aumente la brecha entre oferta y demanda de cupos escolares en esas zonas y la ciudad en general. Además, al generarse los cupos en lugares distintos y distantes a la residencia de los estudiantes, se deben invertir recursos adicionales en rutas escolares para el desplazamiento de los mismos, con lo cual se generan actividades adicionales; situación que ha venido en aumento; en el año 2001 fue una inversión de \$426 millones, en el año 2002 fue de \$11.050 millones, en el 2003 de \$16.621 y en el 2004 cerca de \$25.000 según lo proyectado.⁶

El deterioro en la eficiencia interna del sistema en el sector oficial, especialmente en la básica secundaria, expresado en la alta repetencia y deserción, contrasta con la estabilidad observada en el sector privado en donde sólo en la educación media se han presentado leves disminuciones en las tasas de aprobación. El porcentaje de alumnos que era promovido en instituciones oficiales de un grado a otro disminuyó significativamente en básica secundaria pasando de 82.2% a 74.8% y en media de 88.6% a 82.8%; en el caso de primaria, la variación no es representativa.

El propósito de mantener 773.230 cupos antiguos en el sistema público se cumplió hasta el punto que se está llegando cerca del millón de cupos en el sistema oficial incluidas las concesiones y el modelo de subsidios a la demanda, cumpliendo la meta propuesta en un 117%, sólo que es necesario recordar que el esfuerzo para cumplir con niveles de cobertura mayores ha generado sobrecupo en las aulas de clase de algunos establecimientos educativos como ya se mencionó, y de otro lado se está expandiendo el modelo de subsidios a la demanda sin tener en cuenta que si bien se debe ampliar la cobertura y brindar educación a la totalidad de la población en edad escolar como lo ordena la Constitución Nacional, también hay que tener en cuenta que esa educación debe ser con calidad, de tal forma que le permita a los futuros ciudadanos competir en el mercado laboral, acorde con las necesidades que exige el ritmo de crecimiento de la ciudad en aspectos como cambios tecnológicos y apertura de mercados.

Para el fomento a la aprobación y a la retención escolar con el fin de asegurar la permanencia y la promoción de los estudiantes se adelantaron acciones, en donde al finalizar el año 2003 se realizaron inversiones por un total de \$732 millones con lo cual se logró integrar a 6.918 niños y niñas en situación de extraedad al programa de aceleración del aprendizaje; de manera contraria, no se avanzó en programas tendientes a asesorar a las instituciones educativas para que revisen y reorienten sus sistemas de evaluación y promoción, tampoco se adelantaron

⁶ Fuente: Secretaría de Educación Distrital y Secretaría de Hacienda Distrital

acciones en cuanto a programas para atender problemáticas sociales que generen reprobación y deserción.

Es importante fijarse una meta para aumentar la retención escolar en las instituciones educativas, pero también es de gran importancia manejar y comprender el fenómeno de la deserción escolar, a partir del contexto social, cultural y económico en el que se encuentran las instituciones educativas de cada una de las localidades en el Distrito Capital, de esta manera se puede definir y concertar acciones concretas con la comunidad educativa (directivos, docentes, gobiernos escolares, alumnos, padres de familia) y entidades locales gubernamentales y no gubernamentales de cada localidad que tengan incidencia en el área de entorno, con el propósito de fortalecer el PEI de los centros educativos, generar espacios de trabajo incorporando a todos los actores mencionados.

La continuidad en los procesos iniciados para combatir la problemática de la deserción escolar le permitirá a la SED aumentar los niveles de retención escolar, desde luego, esa continuidad en el proceso implica que los programas y proyectos estén debidamente financiados.

Finalmente, lo que se sugiere es caracterizar por localidades los factores que influyen en la deserción escolar y establecer un seguimiento a través de los indicadores de movilidad escolar identificando el perfil de los estudiantes retirados, para que la SED en conjunto con las demás entidades que directa e indirectamente tienen relación con la problemática, contribuyan a su solución y de esta manera evitar la alta deserción escolar que se presenta en los establecimientos educativos de Bogotá

Precisamente, la SED puso en marcha uno de los mecanismos para garantizar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes, el suministro de un complemento nutricional, dirigido especialmente a los niños de estratos 1 y 2 que cursan estudios en instituciones educativas oficiales en los niveles de preescolar y primaria, que para el año 2003 se beneficiaron 181.051 niños y niñas con una inversión de \$25.800 millones de pesos.

En cuanto a la estrategia relacionada con la integración institucional de la oferta educativa desde el grado obligatorio de preescolar hasta undécimo en el desarrollo de este proyecto también ha contribuido a que los estudiantes no deserten por el hecho de tener que cambiar de colegio para terminar sus estudios de educación media; de otro lado, el reordenamiento ha traído ventajas para algunas de las partes; es el caso de los padres de familia que se evitan buscar colegio para que sus hijos culminen la educación media, pero también ha causado malestar en algún sector del cuerpo docente, en el personal administrativo por

aumento en las cargas de trabajo y en especial en algunos de los rectores que pasaron a cumplir funciones de coordinación.

La política en cuanto a movilidad aplica para los diferentes esquemas incluyendo el de subsidios a la demanda; en cambio, situaciones como el suministro de refrigerios, que no contempla a los estudiantes de este modelo, son mitigantes de la deserción en los otros dos modelos, mas no en el de subsidios a la demanda.

De otra parte, el reordenamiento educativo en las IEDs para la integración de los grados preescolar a undécimo, no aplica al sistema de subsidios a la demanda dado el carácter privado de los establecimientos, su autonomía e independencia en este aspecto.

Por lo tanto, la meta de aumentar la retención escolar, tiene una estrategias y mecanismos hasta ahora definidos pero que no contemplan un impacto en todos los esquemas oficiales, o por lo menos no en la misma intensidad. En este caso, el más perjudicado es de subsidios a la demanda por las razones expuestas anteriormente.

CUADRO 2
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EDAD ESCOLAR Y COBERTURA DEL SERVICIO EDUCATIVO DE PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA EN BOGOTÁ

Año	Población en Edad Escolar (Dane)**	Población Atendida			Cobertura Total	Población En Edad Escolar Fuera Del Servicio
		Sector Oficial *	Sector No Oficial	Total		
1998	1.485.405	597.776	735.804	1.333.580	89,8%	151.825
1999	1.509.206	647.415	714.266	1.361.681	90,2%	147.525
2000	1.530.157	683.333	720.054	1.403.387	91,7%	126.770
2001	1.558.672	733.230	702.617	1.435.847	92,1%	122.825
2002	1.594.435	772.115	695.836	1.467.951	92,1%	126.484
2003	1.616.205	814.738	677.617	1.492.355	92,3%	123.850
2004	1.638.954	861.738	647.617	1.509.355	92,1%	129.599

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial de Educación de la Contraloría, con base en información suministrada por la SED, DANE y Red de Solidaridad 2003

Se observa en el cuadro anterior como el déficit de cupos en el Distrito tiene un comportamiento irregular, la tendencia debería ser hacia la disminución, pero vemos como entre el año 2003 y 2004 el déficit aumenta en 5.749 cupos, lo cual da muestras de los efectos del incumplimiento de algunas metas en materia de cobertura como se mencionó anteriormente y de seguir así el déficit será aun mayor, si no se apropian las partidas para mantenimiento y ampliación de la infraestructura del sistema educativo.

Es importante observar como la PEE en el periodo analizado creció a un ritmo promedio del 1.7%, mientras que la oferta de cupos lo hizo al 2.09% entre

sectores oficial y privado, específicamente la oferta de cupos del sector oficial creció al 6.3%, lo cual significa que la SED ha tenido que realizar un esfuerzo importante para atender la mayor demanda (por crecimiento natural, desplazamiento y traslado horizontal de estudiantes del sector privado al público) precisamente por el rezago que se está presentando en el mantenimiento y ampliación de la capacidad instalada del sistema; ya ésta se encuentra saturada, un ejemplo, como se viene mencionando, es el sobrecupo en algunas aulas de clase, lo que quiere decir que de no darse soluciones a mediano y largo plazo, el sistema terminará por colapsar, porque ante la situación que sigue viviendo el país, el crecimiento de la demanda de cupos escolares en Bogotá, es posible que aumente su tasa de crecimiento y en especial la del sector oficial.

Por ello es necesario evaluar la calidad que ofrece el sistema de subsidios a la demanda y valorar el esquema en todas sus dimensiones, para determinar si debe seguir siendo una alternativa viable como mecanismo de solución a la problemática educativa en cuanto a cobertura, sujeto siempre a los parámetros de calidad; lo cual es cosa del presente estudio, como se concluirá más adelante.

3.2 CALIDAD

El propósito central del Plan Sectorial de Educación para este Objetivo, consistía en mejorar la capacidad de “saber y hacer” de los estudiantes de Bogotá, expresada mediante los mayores niveles en las pruebas de competencias básicas de lenguaje, ciencias y matemáticas, de manera que la ciudad logrará como mínimo un promedio de 180 puntos (en una escala de 1 a 306) y que las instituciones superaran los 100 puntos en las pruebas de logro, además que el 50% de los estudiantes bogotanos comprendieran la importancia que tienen las normas, las leyes y el Estado para la convivencia ciudadana. El sistema de subsidios a la demanda, presenta puntajes cercanos al promedio ponderado de la ciudad, la mayoría de las veces por encima y en algunas por debajo, dado que el sector no oficial jalona la media por encima de todos los esquemas y sistemas oficiales en la mayoría de los casos.

Para materializar este objetivo se propusieron estrategias como: la evaluación y difusión de resultados, el acercamiento con las instituciones privadas, con el fin de promover procesos de mejoramiento continuo a partir de las pruebas, fortalecer las instituciones escolares oficiales para mejorar los resultados de las acciones educativas, estimular a las instituciones sobresalientes, promover lectura como instrumento para fortalecer las competencias básicas en lenguaje, asegurar la sostenibilidad y eficiencia de la Red de Bibliotecas, promover el uso de medios educativos y el fortalecimiento de los Gobiernos Escolares, entre los aspectos más relevantes.

En cuanto a los resultados en la aplicación de las pruebas de competencias básicas, se observó un mejoramiento en los puntajes obtenidos por los colegios oficiales, especialmente en el área de lenguaje donde el sistema de subsidios a la demanda obtuvo los más altos puntajes del sector; en ciencias, sucede exactamente lo mismo con puntajes muy por encima de los promedios ponderados de la ciudad inclusive; en las pruebas de matemáticas, el sistema de subsidios a la demanda presentó altibajos respecto al sistema de concesiones y al de las IEDs teniendo en cuenta los niveles (cursos) donde se tomó la prueba, pero siempre conservando el primer lugar o el segundo.

De igual manera sucede con los resultados de estas pruebas en los colegios en concesión, los cuales al final del cuatrienio presentaron una buena recuperación.

Para lograr mantener unas líneas de conducta en materia de calidad es importante la continuidad de los programas y así observar comportamientos regulares sobre la población estudiantil afectada, en ese orden de ideas, la insuficiencia de recursos para cumplir con los programas y proyectos en esta área, no solo afecta la operación normal de los centros educativos, sino que impide también la sostenibilidad de programas complementarios como la Red de bibliotecas públicas, el mayor cubrimiento del suministro de refrigerios y transporte escolar, el pago a instituciones que atienden estudiantes mediante la modalidad de subsidios a la demanda, hasta llegar a extremos como sucedió en el año 2002 al tener que suspender el programa de suministro de computadores, según informe de la misma Secretaria de Educación en ese año.

De otro lado, también se imposibilita adelantar los proyectos necesarios en materia de formación de docentes o proyectos directamente dirigidos a elevar el nivel de la calidad de la educación, las razones anteriores, son factores importantes que inciden de manera directa e indirecta en el cumplimiento de la política pública para que la SED cumpla los objetivos en materia de calidad que la educación requiere en el Distrito para atender en el futuro la demanda de trabajo.

Entre las políticas que debe ejecutar la SED, está la de brindar educación en especial a todas las personas en edad escolar logrando un alto nivel de cobertura, calidad y eficiencia en la gestión en la prestación del servicio, lo anterior se refleja a través de los resultados que se obtienen cuando se mide la gestión por intermedio de los indicadores de calidad aplicables al sector, para lo cual, se deben cumplir las metas propuestas en los Planes de Desarrollo. Con respecto a la integralidad de este tema se manifiesta lo siguiente: se ejecutaron proyectos como la modernización de las instalaciones del nivel central de la Secretaria, al cual se le destinaron todos los recursos que demandó, acción que no se tomó para el mejoramiento de la estructura física de las IEDs o de sus laboratorios, por ejemplo.

La SED debe crear mecanismos que permitan medir los indicadores de calidad de los laboratorios, las bibliotecas, las instalaciones e infraestructura en general, de los colegios privados aspiren a realizar convenios para la recepción de población estudiantil por medio del sistema de subsidios a la demanda, mecanismo hasta ahora inexistente. Es innegable que contar con buenas condiciones de espacio físico y renovación de condiciones tecnológicas relacionado con la plataforma de sistemas conduce a un mejoramiento de la productividad, pero también lo es, el tener en cuenta que el objeto social de la SED se materializa a través de las Instituciones Educativas que prestan el servicio directamente a la población estudiantil, por lo tanto hay que darle importancia a todos los proyectos que se contemplan en los planes de acción.

En un capítulo posterior se presentan los resultados de calidad del Sector Educativo.

3.3 EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO.

La reestructuración de la Secretaría en 1.998 sentó las bases de una serie de cambios institucionales, se emprendió el rediseño de los procesos en las áreas de recursos humanos, recursos físicos y archivo y correspondencia; la modernización avanzó en la organización de la planta de personal, el inventario de las plantas físicas y los bienes muebles y la normalización de los servicios públicos en los centros educativos, entre otros. Se contó también con información más confiable y oportuna, la cual se convirtió en soporte a los procesos de planeación, asignación de recursos y toma de decisiones.

Al cabo de dos años de experiencia en la aplicación de los ajustes, se inició un proceso de reingeniería para el mejoramiento de las demás dependencias del nivel central y local, que continúa en desarrollo al igual que los sistemas que darán soporte en línea.

De otra parte, la planta administrativa se ha profesionalizado en cerca del 30% respecto del total de niveles, concentrándose en los cargos misionales, a su vez la selección para proveer cargos ha estado basado en procesos técnicos especializados, lo cual ha permitido cualificar el recurso humano, tanto docente como administrativo.

Cabe resaltar que a pesar de los esfuerzos realizados en materia de capacitación y profesionalización del recurso humano, aún es bajo el porcentaje de perfiles que se ajustan a las exigencias y además surgen nuevos requerimientos de profesionales para asumir adecuadamente los procesos mejorados. Así mismo, tener un 30% de re-trabajo genera grandes ineficiencias, sumado a que sólo el 15% de los procesos se realizan en tiempo óptimo.

En materia de atención al cliente se logró organización, atención y control en las repuestas a los trámites, pero aún son significativas las deficiencias. Los trámites, reclamos y quejas de la comunidad educativa se reciben de manera centralizada en la oficina de Atención al Usuario, pero esta dependencia es básicamente receptora y no está en capacidad de dar respuesta directamente, con lo cual se pierde oportunidad en la atención.

Como soporte al mejoramiento de la eficiencia administrativa se logró la instalación de la infraestructura de la REDP para la totalidad de la Fase 1 (nivel central, 20 CADELES, 200 centros educativos y 3 aulas de formación) y de los 466 centros educativos que cubre la Fase 2, falta dotar 5 centros y conectar 48 (31 centros no pueden ser conectados por falta de cobertura de la red telefónica), por lo tanto, se requiere finalizar su implantación y asegurar su operación.

El estado de la gestión administrativa en el nivel institucional aún es débil. Solo el 20% del personal cumple con los perfiles requeridos, el 6% de las instituciones ejecutan procedimientos similares a los ideales y el avance en el sistema de información es del 68%.

La implantación de la Fase 2 de la REDP programada para terminar en febrero de 2.001, ha sufrido retrasos causados por la instalación de los enlaces de comunicaciones.

En cuanto a la eficiencia en la gestión de la prestación del servicio; y en relación directa con los planteles educativos privados que tienen convenios bajo el sistema de subsidios a la demanda, se presentan situaciones de planeación y mejoramiento en cuanto a la proforma que utilizan para la celebración de los mismos, en el cual se plasman situaciones de carácter general como el envío de información solicitada por la SED y el compromiso de la prestación del servicio educativo a los educandos cobijados mediante el convenio. No existe un inventario detallado de exigencias a nivel de infraestructura, logística, proceso continuo de mejoramiento docente, laboratorios; así como reflejo en la calidad bajo los indicadores de competencias básicas, entre otras; aspectos éstos que deberían estar contemplados en el contrato-convenio que se celebre, así como hacer una revisión permanente del mismo como resultado de las visitas periódicas de seguimiento que se les realizan.

La SED realiza una visita de inspección de las instalaciones físicas, su infraestructura y adecuación, pero éstas no son del mejor nivel, inspección realizada a una muestra de 17 colegios realizada por la Contraloría de Bogotá, de los cuales sólo dos (2) cumplían con los requisitos adecuados de infraestructura física y demás.

3.3.1 Infraestructura

La infraestructura educativa oficial tiene una antigüedad superior a los 40 años de construida y presenta deterioro progresivo y rezago en su mantenimiento, se estima que aproximadamente 134 sedes se encuentran en estado crítico, lo cual permite pronosticar que si la SED no destina los recursos suficientes para rehabilitar la infraestructura existente se disminuye la oferta y es probable que muchos de los propósitos en materia de cobertura y calidad considerados en el nuevo Plan Sectorial de Educación 2004-2008 se queden en el papel tal como sucedió con algunas de las metas sobre rehabilitación y ampliación de la infraestructura existente en la administración anterior, aduciendo falta de recursos.

Según informe de la Secretaría de Hacienda Distrital.-SHD “En la actualidad un 60% de las plantas físicas existentes no reúne los requisitos de vulnerabilidad sísmica o presentan algún grado de deterioro. En general las emergencias y mantenimiento correctivo de la infraestructura escolar oficial se ha generado en su mayoría por la antigüedad de las edificaciones o por las limitadas condiciones constructivas de las instalaciones que en muchos casos fueron desarrolladas de manera espontánea, así como las limitaciones financieras para realizar el mantenimiento preventivo. La no atención oportuna del mantenimiento correctivo de las instituciones aumentaría el deterioro progresivamente, generando cierres totales o parciales en las Instituciones (casos recientes Agustín Nieto Caballero, Anexa Normal María Montessori, El Carmen), disminuyendo la cobertura actual”.

El valor de los recursos necesarios para lograr la intervención de las sedes que se encuentran en estado crítico y todas aquellas que por uno u otro motivo necesitan atención y destinación de recursos para su mantenimiento asciende a \$404.854 millones como se muestra a continuación, la valoración se ha realizado precios del año 2003⁷

⁷ Documento, BOGOTÁ PIENSA A FUTURO, “UN MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO PARA EL SECTOR EDUCATIVO 2004-2013” SED y SHD



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

CUADRO 3

RECURSOS NECESARIOS PARA PONER AL DIA LA INFRAESTRUCTURA DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS OFICIALES EN BOGOTÁ

TIPO DE INVERSIÓN	RECURSOS
Emergencias	\$6.997
Obras de alto y potencial riesgo	\$17.912
Reubicación por afectaciones e insuficiencia de área	\$79.461
Obras en Desarrollo	\$8.896
Legalización de servicios públicos	\$2.886
Licencias y legalizaciones de predios	\$2.172
Consultorías e interventorías	\$13.897
Reforzamiento estructural por vulnerabilidad sísmica	\$171.060
Mejoramiento y ampliaciones	\$79.610
Nuevas etapas con dotación	\$24.961
TOTAL	\$404.854

Fuente; SED - SHD

Las obras de emergencia se refieren a obras no planeadas que se presentaron y no han sido atendidas, para lo cual se deben intervenir aproximadamente 103 sedes educativas, las obras de alto y potencial riesgo es uno de los factores que necesita atención inmediata, pues unas 150 plantas poseen este riesgo que pone en peligro la vida de los estudiantes y la población en general. De la misma manera el IDU, la EAAB y la Secretaría de Salud han exigido la reubicación de 87 plantas por afectaciones de ronda de río e insuficiencia de área.

De otro lado, 574 sedes necesitan obras de mejoramiento y ampliación mientras que 435 requieren intervención para ser reforzadas por no cumplir con los estándares mínimos de sismo resistencia mientras que 175 adolecen de legalización de servicios públicos domiciliarios.

La situación de los colegios en convenio no es menos preocupante, ya que la mayoría han nacido de casas familiares de orden residencial, que han ido construyendo y restaurando en la medida de su crecimiento, no brindado las mejores garantías sobre su estabilidad y calidad en la construcción. No es el caso de la totalidad de las instituciones, dado que existen algunos casos donde la planeación de la estructura se refleja en la edificación, en su distribución y lo que en forma aparente es estable. Por ello, como se mencionaba en el capítulo anterior, se hace necesario que la SED exija planes de mejoramiento en estos aspectos a las instituciones con las que celebra convenios sopena la terminación del mismo, desafortunadamente se refleja un alto y casi único interés en resolver la problemática de cobertura y mostrar resultados a través de éste único mecanismo, razón de la adecuada y suficiente cantidad de controles a este sistema en este aspecto.

3.3.2 Capacidad Instalada

El Plan contempló como una de las estrategias para el aumento de cobertura el mejor uso de la capacidad instalada lo cual se refirió a un uso eficiente de la misma. Sin embargo, en algunos planteles se sobreutilizó esa capacidad instalada generando hacinamiento en las aulas de clase. La estrategia además contemplaba su adecuación y ampliación.

Para obras de mejoramiento de los centros educativos se adelantaron acciones con objetivo de disponer de espacios físicos adecuados que permitan un ambiente escolar agradable, cómodo y seguro de acuerdo a los estándares básicos para la prestación de un servicio educativo de calidad, para este fin se destinaron recursos por \$33.549 millones de pesos durante el periodo 2001-2003, pero los recursos se destinaron especialmente a obras menores de infraestructura, como obras de emergencia, alto riesgo, obras en proceso y adecuaciones y reparaciones locativas, realmente para obras de infraestructura física mediante obras de mejoramiento mayores como la construcción de segundas etapas no se dieron.

De igual manera para obras de reforzamiento estructural, cuyo objetivo era garantizar la seguridad de la población estudiantil en las Instituciones Educativas, mediante el reforzamiento estructural y obras complementarias en las edificaciones con mayor índice de vulnerabilidad sísmica, en el 2001 no se destinaron recursos, para el 2002 \$96 millones y para 2003 \$3.696 millones; esto evidencia la poca gestión y escasez de recursos para el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan.

El mejor uso de la capacidad instalada implicaba buscar un mejoramiento en las tasas de eficiencia interna, especialmente del nivel de repitencia, de manera que aumente a través del tiempo el número de niños y jóvenes que se benefician del servicio.

Otro de los mecanismos adicionales para mejorar el uso de la capacidad instalada consiste en el proyecto de transporte escolar, mediante el cual se benefician estudiantes de grado 0° a 9°, de estratos 1 y 2, prioritariamente, que por faltantes de oferta, se les asigna cupo en una institución educativa oficial de una localidad diferente a la de su residencia no muy lejana a la misma, con el fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Se han asignado más de 670 rutas de transporte escolar: 264 intra-locales para corregir desfases entre la ubicación de la oferta y el origen de la demanda y 408 que llevan niños de unas localidades a otras para garantizar su acceso al servicio educativo.

En el momento se están transportando más de 25.000 niños y niñas desde su lugar de residencia a localidades o sectores donde se les asignó el cupo educativo (centros educativos que presentan exceso de oferta), con una inversión cercana a los 25.000 millones de pesos. De hacerse una adecuada planeación en la asignación de estos cupos, o mediante la oferta en sitio cercano a la residencia de los estudiantes mencionados, a través de cualquiera de los tres sistemas, se podría ampliar el sistema en aproximadamente 20.000 cupos, tomando el 100% del rubro de transporte; situación ésta que aliviaría aún más la problemática de cobertura y ahorraría al interior de la SED acciones de planeación, gestión y control de este proceso con la consabida mayor eficiencia en la prestación del servicio educativo centrando esfuerzos económicos en temas de mayor interés como la calidad del mismo. Este tema no incluye al sistema de subsidios a la demanda, ya que los estudiantes por esta modalidad no tienen servicio de transporte, por lo que no compete al énfasis de este estudio.

Aunque este mecanismo se ha considerado una solución transitoria mientras se soluciona el desfase entre demanda y oferta en aquellas localidades que presentan el mayor déficit de cupos, se está convirtiendo en una alternativa permanente para utilizar de manera más eficiente la capacidad actual del sistema oficial.

La asignación de cupos se hace mediante lo consignado en la resolución 2487 de 2003, en la cual se le da prioridad a los estudiantes antiguos que sigan en la misma institución, luego los estudiantes antiguos que pidan traslado a otra institución para asegurar su continuidad y así sucesivamente, todo ello enmarcado dentro de número mínimo de estudiantes por curso que debe ser de 25 en preescolar, 35 en primaria y 40 en secundaria. En el sistema de subsidios a la demanda, además, se tendrá en cuenta la capacidad de cada centro educativo y según un perfil determinado de acuerdo a 7 criterios de infraestructura y calidad arquitectónica, 3 criterios de calidad académica y 1 de pruebas de desempeño académico, éste último incluye prueba de competencias básicas y pruebas del ICFES.

3.3.3 Capacidad Utilizada

Es urgente el desarrollo de los proyectos contenidos en el nuevo Plan Sectorial de educación 2004-2008, en razón a que la capacidad instalada ha llegado a su máxima utilización, lo que imposibilita seguir ampliando la cobertura mediante mejoras en la eficiencia de su utilización.

Como se ha venido mencionando, una de las políticas con acciones que ha resuelto en gran manera la problemática de cobertura, ha sido la de aumentar el número de estudiantes por grupo, generando hacinamiento y la consabida baja en la calidad de la prestación del servicio, por ende más que utilizar su capacidad



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

instalada adecuadamente, el sistema oficial se desbordó generando otros problemas que sólo tienen solución buscando el punto medio entre la capacidad instalada y su utilización; situación que no se resuelve sino construyendo más centros educativos para concesiones o IEDs, o trasladando más estudiantes al sistema de subsidios a la demanda, los criterios deben ir llevados de la mano de otros criterios como la calidad de todos y cada uno de los sistemas, su eficiencia administrativa, la gestión en la calidad del servicio y por supuesto los costos económicos, financieros y de oportunidad de las decisiones tomadas.

La salida mas próxima es la rehabilitación inmediata de parte de la infraestructura existente y el inicio de construcción de nuevos colegios independientemente de qué manera y quién los va administrar, para evitar la entrada en funcionamiento de planteles educativos con aulas provisionales que aunque es una alternativa a la solución del problema de cobertura se convierte en una solución cortoplacista, afectando de manera directa la calidad de la educación y en general el bienestar de los estudiantes. La incertidumbre e inseguridad que genera esta provisionalidad afecta directamente la gestión del sistema con re-trabajo para los funcionarios encargados de tarea de planeación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

4. RESULTADOS DE CALIDAD PERIODO 2001 - 2004.

La interpretación de los niveles de calidad del sistema educativo en Bogotá no resulta de fácil lectura en la medida en que aparte de la gestión académica de los establecimientos educativos, otros factores de índole social cultural y económica influyen de manera decisiva en el logro de los estudiantes. Si bien no existe evidencia empírica que respalde las relaciones entre las capacidades cognitivas y el entorno o los factores que circundan el desarrollo de las mismas, bajo ciertas condiciones de pobreza es posible que situaciones como el maltrato infantil, el trabajo obligatorio, el hambre o las malas condiciones de salud afecten el aprendizaje de los escolarizados ya sea porque aumenten las tasas de deserción escolar y repitencia o disminuyan el porcentaje de aprobación académica; de otra parte, un criterio que excluya la medición de los logros académicos asumiendo un prejuicio social sobre las capacidades de las personas de menores ingresos, conlleva a una visión asistencialista, sesgada y estigmatizada de las capacidades de aprendizaje de las personas más necesitadas.

Por estas razones en el seguimiento del criterio de calidad del sistema educativo, se presentan los indicadores mencionados anteriormente de repitencia, deserción y aprobación, junto con los resultados alcanzados en las pruebas de competencias básicas., como se detalla posteriormente estas pruebas no fueron realizadas para los grados 10 y 11 por lo que algunas áreas importantes del conocimiento no fueron evaluadas, parcializando los resultados alcanzados, en la medida en que la dotación de los laboratorios y sus condiciones pueden afectar los logros alcanzados en áreas tales como física y química.

Las cifras presentadas en los capítulos subsiguientes evidencian que según las pruebas de competencias básicas, los mejores resultados fueron obtenidos por el sector no oficial, en los años 2000 a 2003, seguido por las instituciones privadas en convenio con el distrito, el sector oficial y por último los colegios en concesión. Este orden de calificación se mantiene en todas las áreas académicas evaluadas. El sector no oficial obtiene siempre los mejores puntajes y los colegios en concesión los más bajos. La correspondencia de estos valores con las tasas de deserción, escolarización y repitencia es notable al comparar el sector privado con el oficial e insinúa alguna relación lineal entre logros académicos y condiciones sociales.

Las evaluaciones en las competencias básicas realizadas en los diferentes modelos del sistema educativo para los años 2000, 2001, 2002 y 2003 arrojaron resultados promediados de 178,5 puntos en el área de lenguaje y 138.4 en el área de matemáticas; en el área de ciencias naturales las evaluaciones fueron realizadas para los años 2001 y 2003 arrojando un promedio de 100.5 puntos.

Estas cifras valoradas en una escala de 0 a 306 puntos muestran que en el área del lenguaje se obtuvieron las mejores puntuaciones con un 58.3% de la calificación total, seguida por las áreas de matemáticas donde se obtuvo el 45.2% de la calificación y el área de ciencias naturales con un escaso 32.8%, dado que con estos resultados no se logró obtener el 60% o más de la calificación máxima los valores presentados no posicionan a la educación básica y secundaria de la ciudad en un rango aceptable⁸.

La aplicación de las pruebas se llevó a cabo en el 2000 para los grados 3 y 5, en el 2001 para los grados 7 y 9, en el 2002 para los grados 3 y 5 y en el 2003 para los grados 7 y 9, con excepción del área de ciencias naturales la cual no fue evaluada en el 2002, en total se evaluaron en la ciudad 167.142 alumnos en el 2001, 195.849 en el 2002 y 178.477 en el 2003 en el área de matemáticas y lenguaje en el área de ciencias naturales fueron evaluados en total 167.149 alumnos y en el 2003 97.562, sobre el total de alumnos evaluados en el sector oficial, en concesión, no oficial y en convenios, el mayor porcentaje de alumnos evaluados fue de 71.874 correspondiente al 43% son del sector oficial, 66.860 estudiantes que corresponden al 40% son del sector no oficial, 26.744 corresponden al 16% son de colegios en convenios con el distrito y 1.671 corresponden al 1% son de los colegios oficiales en concesión⁹.

4.1 TASAS DE DESERCIÓN, REPITENCIA Y APROBACIÓN EN EL SECTOR OFICIAL.

En el área del lenguaje los colegios oficiales obtuvieron en el año 2001 calificaciones promedio de 156.3, en el 2002 de 232.7 y en el 2003 de 133,1; en el área de matemáticas las calificaciones promediadas fueron de 98.3 en el 2001, 218.7 en el 2002 y 94.2 en el 2003; en el área de ciencias naturales los resultados promediados fueron de 104.8 y 85.0 para los años 2001 y 2003.

En el sector oficial en el 2001 y 2002 las tasas de deserción escolar fueron de 4.4% y 3.4% respectivamente, para estos mismos años la tasa de retención escolar es de 95.6% y 96.6% y la tasa de aprobación es de 83% y 93%, para el año 2003. La SED no tiene disponibles los datos a 30 de septiembre de 2004. La tasas de repitencia fueron de 7.9% en el 2001, 7.8% en el 2002 y 2.5% en el 2003.

Los colegios oficiales en concesión obtuvieron en el 2001 en promedio 148.7 puntos, en el 2002 de 215.2 y en el 2003 de 129.9 en el área de lenguaje; en las pruebas de matemáticas los resultados fueron para estos mismos años de 90.1, 196.2, y 89.3 respectivamente; en el área de ciencias naturales en el 2001 los resultados fueron de 99.9 y 85.5 puntos en promedio.

⁸ Fuente: Secretaría de Educación Distrital. Subdirección de Evaluación y Análisis

⁹ Fuente: SED.- Subdirección de Evaluación y Análisis



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

En el sistema de concesiones se reportaron para los años 2001 y 2002 tasas de deserción escolar de 2.1% y 2.2%, tasas de retención de 97.9% y 97.8% y tasas de aprobación de 93.6% y 92.8%, respectivamente. La tasa de repitencia es de 2.6% en el 2001, 2.3% en el 2002 y 1.5% en el 2003.

Los colegios en convenio con el distrito en el área de lenguaje obtuvieron calificaciones de 165.9, en el 2001, 232.4 en el 2002 y 144.4 en el 2003; en el área de matemáticas para el año 2001 se obtuvo una calificación de 104.0, en el 2002 de 213.2 y en el 2003 de 100.1; en el área de ciencias naturales los resultados fueron de 114.9 y 93.6 para los años 2001 y 2003.

Bajo la modalidad de subsidios a la demanda la SED no tiene disponibles resultados sobre tasas de deserción, retención, aprobación y repitencia escolar; y toda vez que este sistema muestra altos niveles de crecimiento, esta insuficiencia genera una fuerte duda del proceso de planeación, gestión y determinación de política pública a nivel de actuaciones que; como primera medida, aumenten la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje y que como consecuencia se aumenten las habilidades y destrezas de los niños y niñas estudiantes, situación ésta que debe generar es menores procesos de repitencia y deserción. Se deben medir los niveles de deserción y determinar además los factores sociales, económicos, familiares, nutricionales, etc., que inciden en ello y generar mecanismos que mitiguen estos factores y así de paso se aumenten los niveles de retención estudiantil. Si las cifras no están dadas, con mucha menos razón los factores que inciden directa o indirectamente en dichos números, con la consabida problemática social que esto genera y las condiciones y calidades de vida para los estudiantes implicados en la problemática cuando deseen entrar en el sector laboral.

4.2 TASAS DE DESERCIÓN, REPITENCIA Y APROBACIÓN EN COLEGIOS PRIVADOS

En el Sector No Oficial la tasa de deserción escolar es de 3.0% en el 2001 y 3.2% en el 2002, la tasa de retención es de 96.8% y 97.4% y la tasa de aprobación de es de 93.4% y 95.1% y la tasa de repitencia es de 2.6%, 2.3% y 1.5% para los últimos tres años.

Los colegios no oficiales obtuvieron en promedio una calificación de 169.5 en el 2001, 229.5 en el 2002 y 153.9 en el 2003 en el área de lenguaje; en el área de matemáticas para el año 2001 las calificaciones en promedio fueron de 106.7, 207.2 en el 2002 y 106.4 en el 2003; en el área de ciencias naturales los resultados fueron de 117.2 y 99.1.

5. COSTO DE LA CANASTA EDUCATIVA EN LOS DIFERENTES MODELOS

El costo histórico por alumno atendido por cada uno de los diferentes modelos, en el periodo 2000-2003, se presenta en el siguiente cuadro, se observa, en general, que los costos promedio por alumno son muy similares en los modelos de concesión y SED, a excepción del año 2003, el cual se encuentra en proceso de ajuste, presentando un costo superior a la concesión.

CUADRO 4
COSTO POR ALUMNO EN CADA MODELO

MODELO	COLEGIOS SED	COLEGIOS CONVENIOS-SUBSIDIOS	COLEGIOS CONCESIÓN
AÑO			
2000	1.052.254	511.301	1.019.962
2001	1.113.580	579.788	1.097.990
2002	1.185.469	679.076	1.197.290
2003	1.398.800*	723.148	1.259.231
2004	1.319.860**	756.615	1.252.802

Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial SED

* El costo establecido para el año 2003; incluye el costo de operación y refrigerio por alumno. No incluye infraestructura

** Valor de Operación incluyendo costo de Refrigerio: \$1.319.860 , dato provisional suministrado por la Subdirección de Análisis Financiero de la SED

Si seguimos tomando como ejemplo el año 2003, el costo por alumno en los colegios del sector oficial era de \$1.398.800, superando en \$139.560 al costo unitario de concesión, el cual se ubicó en \$1.259.231 mientras que por subsidio a la demanda era de \$723.148¹⁰.

Para el año 2004 la SED suministró un dato provisional de \$1.319.860 calculado con el IPC proyectado para 2004 (5.5%), no obstante este dato estimado sigue siendo superior al costo por estudiante en colegios en concesión, para lo cual se reporta un dato estimado de \$1.252.802, que también ha sido estimado con el IPC proyectado para 2004.

El mayor costo en la canasta SED se explica por el peso relativo del componente Recursos Humanos, el cual representa el 80% del costo por alumno, mientras que en concesión significa el 56%. La razón, es que en el sector oficial, la carga prestacional es más elevada que en el modelo de concesión, ya que en los concesionarios la mayoría de los contratos de trabajo a los docentes es a término fijo que en muchos casos, es por diez meses.

En el caso del pago de subsidios a la demanda el costo promedio por alumno es de \$756.615 para el año 2004, es el modelo menos costoso, aunque ello no indica que por ese motivo sea el más conveniente para la solución al problema de

¹⁰ Información suministrada por la SED – Subdirección de análisis Financiero – Comunicación 531-021048 de marzo 12 de 2004



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

cobertura, teniendo en cuenta que en ocasiones por solucionar esta deficiencia se incurre en el sacrificio de la calidad que se le puede brindar a los estudiantes que accedan al modelo.

Se considera necesario entonces, que se establezca una metodología que permita determinar y comparar en términos reales el costo por alumno especificado componente por componente para establecer en términos de Beneficio-costos, en dónde se está incurriendo en altos costos y bajos resultados en términos de calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Ello permite además, puntualizar aún más en las exigencias en cuanto a logística, infraestructura, calidad docente, etc. que se les puede hacer a los colegios en concesión, convenio y a las mismas instituciones educativas de la SED. Debido a la falta de este instrumento y por considerarlo importante y como insumo, se presenta la estructura de los costos de la canasta educativa para el año 2002, desagregando los diferentes componentes que están presentes en los gastos que hacen parte de las necesidades educativas, para el caso de las IEDs, observando que la estructura de esta canasta es actualizada periodo a periodo bajo la misma estructura:

CUADRO 5

ESTRUCTURA DEL COSTO DE LA CANASTA EDUCATIVA OFICIAL POR ALUMNO 2002

Componente	Costo	Costo Por Alumno	Part. %
Recursos Humanos	654.607.014.868	1.051.389	80,04
Personal docente	587.564.015.853	943.708	71,84
Personal administrativo	66.592.438.988	106.957	8,14
Capacitación Docentes	450.560.027	724	0,05
Plantel	81.672.922.262	131.178	10
Aulas, talleres y laboratorios	3.415.177.804	5.485	0,42
Material bibliográfico	834.536.257	1.340	0,1
Equipos y maquinaria de oficina	5.408.115.160	8.686	0,66
Equipo de cafetería	5.494.917	9	0
Terrenos e inmuebles	28.648.384.788	46.013	3,5
Mantenimiento infraestructura	9.252.526.301	14.861	1,13
Servicios públicos	18.494.401.782	29.705	2,26
Proyectos de inversión	14.976.258.523	24.054	1,83
Operación de centros educativos (No incluye servicios públicos)	638.026.730	1.025	0,08
Alumno	46.319.123.102	74.395	5,66
Desarrollo de proyectos pedagógicos	1.979.319.766	3.179	0,24
Actividades recreativas y culturales	10.072.881	16	0
Seguros de accidente	131.114.540	211	0,02
Refrigerios	28.134.281.108	45.187	3,44
Transporte	10.837.686.267	17.407	1,32
Vitrina pedagógica	5.226.648.540	8.395	0,64
Administración Central	35.233.633.115	56.591	4,31
Personal administrativo	24.210.161.765	38.885	2,96
Gastos generales	7.943.667.322	12.759	0,97
Inventarios SED	2.839.580.193	4.561	0,35
Terrenos e inmuebles SED	240.223.835	386	0,03
TOTAL	817.832.693.347	1.313.553	100%

Fuente: SED Subdirección de análisis Financiero

El gasto por alumno se distribuye según la participación del Subsistema de costo por alumno para el año 2002

Se observa la alta participación del componente Recursos Humanos (80%) en la conformación del costo por alumno; en donde el mayor costo lo representa la remuneración al personal docente, con una participación del 71.84%. Esta situación está dada, principalmente, porque los docentes del sector oficial están ubicados en los niveles altos del escalafón, lo que significa mayores salarios y mayores prestaciones. El componente Plantel, Alumno y Administración Central representan el 10, 6, y 4% respectivamente.

En la canasta de colegios en concesión cuadro 6, el concepto de Recursos Humanos, que involucra salarios y prestaciones sociales, al igual que en el modelo de la SED, es el de mayor representatividad con el 54.7%, pero 25.3 puntos

porcentuales menor que en la canasta SED, por cuanto los ingresos percibidos por los docentes de los colegios en concesión son menores en razón a que la mayoría de los docentes ostentan un escalafón 7, 8 y en algunos casos 9.

Cabe anotar que el costo promedio por alumno atendido por la SED se ve incrementado, por cuanto considera para su cálculo los valores de aulas, talleres y laboratorios; equipos y máquinas de oficina; equipos de cafetería; inmuebles; proyectos de inversión; y transporte.

Además, la infraestructura en donde funcionan los colegios en concesión es de propiedad de la SED, debiendo esta asumir el cargo por depreciación de los inmuebles, así como del mobiliario y la dotación de dichos planteles sujetos a este cargo. El costo de la construcción de las plantas físicas dadas en concesión asciende a \$72.331 millones, el mobiliario y dotación a \$ 9.788 millones, para un total de \$92.283 millones. Ver cuadro 8

Así mismo, de acuerdo a la cláusula octava de los contratos de concesión, la SED debe asumir los costos en que se incurra por las “Reparaciones Necesarias”, las cuales indica la cláusula en mención, “son aquellas que usualmente se hacen para periodos largos de tiempo y sin las cuales los bienes concedidos desaparecerían, o se destruirían, o no servirían para el uso al que se los destina”

En la canasta de colegios en concesión no se considera ninguno de los aspectos anteriormente descritos, toda vez que se trata de bienes de la SED bajo la administración de los concesionarios. Para el mantenimiento de la infraestructura dentro del valor que la SED remunera a los concesionarios se encuentra lo correspondiente a este concepto y representa el 2.7% del total de la canasta.

En el cuadro 6 se observa de manera más clara como es la participación porcentual de cada uno de los componentes que integran las diferentes canastas, como se anotó, en la SED, el mayor peso lo tiene en componente Recursos Humanos con el 80.05% seguido del componente Plantel, este concepto contiene lo relativo a aulas, talleres, laboratorios, equipos y maquinaria de oficina, terrenos e inmuebles y proyectos de Inversión, estas variables constituyen para la canasta SED el 9.98% (\$131.178 por alumno, incluidos servicios públicos y mantenimiento de la infraestructura), que son los ítems que no figuran en la canasta concesión pero que de alguna manera son asumidos por la SED.

De otro lado, el componente Alumno, encierra conceptos como desarrollo de proyectos pedagógicos, actividades recreativas y culturales, seguros de accidente, refrigerios, transporte y vitrina pedagógica con peso relativo del 5.66%. Por su parte la canasta Concesión; el solo ítem apoyo nutricional (asimilado a refrigerio) equivale al 27.19% unos \$340.000 por alumno anualmente y si le sumamos el

componente textos y útiles escolares (4.99%), estos dos conceptos suman el 32.18% de la canasta.

CUADRO 6

COMPARATIVO DE LAS CANASTA EDUCATIVA COLEGIOS SED Y CONCESION			
Peso relativo por componente			
CANASTA COLEGIOS SED		CANASTA COLEGIOS EN CONCESION	
Componente	Particip. % por componente	Componente	Particip. % por componente
Recursos Humanos (salarios y prestaciones sociales personal docente y administrativo)	80,05%	Recurso Humano (salarios y prestaciones sociales)	54,71%
Plantel (Aulas, talleres, Laboratorios, material bibliográfico, equipos y maquinaria de oficina, equipo de cafetería, terrenos e inmuebles, mantenimiento infraestructura, servicios públicos, proyectos de inversión y operación de centros)	9,98%	Textos y útiles escolares (Preescolar, primaria, Básica secundaria y media)	4,99%
Alumno (Desarrollo de proyectos pedagógicos, actividades recreativas y culturales, seguros de accidente, refrigerios, transporte y vitrina pedagógica)	5,66%	Apoyo nutricional	27,19%
Administración Central (Personal administrativo, gastos generales, Inventarios SED, terrenos e inmuebles SED)	4,31%	Gastos Generales (Servicios públicos, reparaciones y mantenimiento, vigilancia y aseo)	11,04%
		Utilidad antes de Impuestos (Industria y comercio 7%, Renta 20%)	3,43%**
		Utilidad después de Impuestos	2,06%
TOTAL	100,00%	TOTAL	100,00%
**Dato informativo			

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial Contraloría con base en información suministrada por la SED

Como podemos ver, estos datos comparativos entre la estructura de gastos y costos en los dos sistemas, así como el análisis que se realiza de la presencia y/o cambios en ciertos rubros de importancia dentro de dicha estructura, arrojan luces que permiten determinar la forma como se deben direccionar los gastos y la política pública que debe regir las decisiones en esta materia de asignación de cupos, ampliación de cobertura, etc.

Lo anterior para concluir, que un sistema, como el de subsidios a la demanda, por carecer de este estudio y desagregación de costos de los componentes de la matrícula por estudiante, no tiene el camino claro para sus procesos de expansión, ya que tienen puntos a su favor como la cifra actual del subsidio por estudiante y los resultados en las pruebas de competencia, situaciones que riñen con el estado de infraestructura física y logística de las instituciones con las que se tiene convenio y es allí donde podrían estar los menores valores del costo de dicha matrícula.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

6. LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA DE COBERTURA A TRAVES DEL MODELO DE SUBSIDIO A LA DEMANDA EN COLEGIOS PRIVADOS

6.1 FUNCIONAMIENTO DEL MODELO.

Como se señaló anteriormente, en los años 2001-2004, la demanda de cupos en el sector educativo viene aumentando significativamente debido al factor de crecimiento de la población, el aumento de las tasas de migración a la ciudad y el empeoramiento de las condiciones económicas de la clase media.

Aunado al proceso anterior, la oferta educativa no se está expandiendo de conformidad a las necesidades de la demanda; de una parte, en el sector no oficial el número de Colegios no ha aumentado y más bien presenta una tendencia decreciente, en este aspecto han influido las expectativas que sobre el mejoramiento de los ingresos de la población se han conformado de parte de los agentes privados; de parte del sector oficial no se observaron cambios significativos en la administración anterior tendientes a conformar un stock de capital que atiende en el largo plazo de forma sostenida la necesidades educativas de la ciudad, en lo que respecta a las Instituciones Educativas Distritales no se construyeron nuevos colegios, y los colegios en concesión construidos no resolvieron el problema de la demanda debido al bajo número de cupos que generó este sistema y a los altos costos que significó el poner en práctica este modelo que detuvieron la expansión de este sistema (dentro del Plan Sectorial de Educación 2004-2008 “Bogotá: Una Gran Escuela”, no se tiene programado construir más establecimientos educativos en concesión), bajo esta perspectiva la asignación de los subsidios a la demanda en colegios privados constituye una solución en la cual se logra con menores recursos atender la población en edad escolar, de esta manera la SED logró aplazar las verdaderas necesidades de inversión en el distrito capital mediante un sistema en el cual se lograría la disminución de la inversión del gasto por alumno; además, este ha sido el modelo que más ha aumentado porcentualmente su participación en el sistema y este es un aspecto que no se puede dejar de lado a la hora de la toma de decisiones; bajo este esquema se presentan algunas ventajas y desventajas que se señalan a continuación, con excepción del facto calidad que se señala a continuación.

6.2 VENTAJAS.

Como se señaló anteriormente mediante este modelo se logró cubrir la urgente necesidad de cupos escolares, trayendo como consecuencia la ampliación de la cobertura.

La implementación de esta modalidad requiere menos tiempo y menos recursos que la construcción de nuevos centros educativos distritales, la construcción de

un colegio oficial puede tardar un año debido a los procedimientos para su construcción.

Dado que es un pago por un solo concepto (subsidio), no se presentan problemas propios de la administración oficial, en este caso distrital, tales como, carga laboral y prestacional de la misma, los problemas de mantenimiento de infraestructura física, adecuación y mantenimiento de laboratorios, etc.

Algunas de las instituciones que se encuentran en este esquema de modelo, se sustentan gracias a la existencia y participación del subsidio a la demanda.

A pesar de ser un sistema nuevo respecto al tradicional de las IEDs, está mostrando mejores resultados en las pruebas de competencia.

6.3 DESVENTAJAS

El modelo propuesto no incentiva directamente la construcción de nuevos colegios, ya que se necesitan mínimo dos años de funcionamiento para recibir el subsidio propuesto por la SED y las condiciones de ingreso de los hogares no son las mejores por lo que los retornos de los nuevos agentes no son confiables en el corto plazo.

El esquema de subsidios genera más presiones sobre la demanda oficial, en un establecimiento educativo funcionando bajo esta modalidad, los escolarizados con subsidios reciben los mismos servicios de la institución que los no beneficiarios, lo que llena de razones a éstos últimos para pasarse al sistema oficial. Esta presión sobre adicional sobre la demanda requiere de esfuerzos económicos adicionales para generar la oferta correspondiente y el consiguiente ensanchamiento del sistema.

6.4 APORTE A LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Como se había señalado anteriormente debido a que el sistema de subsidios a la demanda resultó ser el esquema más barato para mejorar los niveles de cobertura el incremento de estudiantes matriculados bajo este modelo fue notable durante la vigencia del Plan Sectorial anterior; y así mismo el número de colegios que ingresaron bajo esta modalidad fue el único que registro algún aumento.

Debido a que el criterio de asignación de los recursos del sector para la adopción de esta modalidad, se ha regido bajo el precepto de comprometer pocos recursos de inversión para lograr el máximo de cupos en los diferentes niveles escolares se espera que en el futuro se continúe reforzando el sistema de subsidios. No obstante este tipo de solución no representó durante la vigencia anterior, un verdadero compromiso con el mejoramiento de los estándares de calidad de la

educación que exigen los cambios económicos que en el futuro afrontará la ciudad, cuando la inserción a nuevos mercados comprometa el mejoramiento de la productividad laboral en el distrito, aún cuando hallan salido bien librados en las pruebas de competencias básicas.

Aparentemente la eficiencia del gasto de inversión mejoraría bajo el esquema de subsidios ya que se necesita asignar menos recursos por alumno que en las otras modalidades (concesión o IEDs), no obstante la mayor disponibilidad de cupos se logró a expensas de la disminución del conjunto de bienes y servicios provistos por el sector educativo oficial.

Pero las condiciones para que una institución entrara al sistema no tuvo en cuenta la calidad de la infraestructura física y sus adecuaciones logísticas, tecnológicas y de laboratorios, es así, como el grueso de los colegios en convenio se construyen (en su mayoría) a partir de viviendas familiares, a medida que los cupos se incrementan se construyen de forma improvisada nuevas sedes o se adecuan las construcciones existentes, ello hace que los espacios no sean distribuidos de forma arquitectónica para las necesidades propias de un establecimiento educativo y las aulas de clase sean construidas en los sitios que inicialmente hacían las veces de habitaciones o cocinas, el resultado: espacios mal distribuidos salones en áreas escasas o en forma de corredores, ausencia de ventanas que permitan la entrada de la luz adecuada, falta de ventilación, espacios recreativos, deportivos, lúdicos y salidas de emergencia. Bajo estas condiciones directamente se afectan entre otros los factores motivacionales, la capacidad de aprendizaje y concentración del alumno, así como su proceso de formación integral, tanto como ser productivo, como ser social; es por ello que los espacios se encuentran reglamentados y bajo normas que determinan el número de metros cuadrados por estudiante, pero esta es una situación ilusoria en este campo.

La estructura física de estos colegios y su adecuación implica casos en los cuales las áreas deportivas son inexistentes o en su mayoría congestionadas, cuando existen espacios deportivos los mismos resultan mal construidos con medidas irregulares y muy lejanas a los requisitos de las normas deportivas exigidas, el modelo básico de estas construcciones en este sentido es un espacio pavimentado en el que pueden practicarse de alguna manera actividades deportivas como el baloncesto o el microfútbol, no se observa la posibilidad de que en alguna forma se logren construir o adecuar espacios para realizar actividades de atletismo, gimnasia o fútbol.

En cuanto a las áreas de recreación pasiva estas son prácticamente inexistentes, la provisión de zonas verdes al interior de estos establecimientos no se evidencia en la mayoría de estas construcciones.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

La ausencia de áreas propicias para la recreación activa o pasiva inducen al escolar a la mala utilización del tiempo libre, estos factores impiden que los escolarizados se distancien de algunas de las dificultades más regulares entre la población escolar más necesitada como son la violencia intrafamiliar, la drogadicción, etc. Además, la menguada actividad deportiva se afecta notablemente lo cual empeora las condiciones de salud de los estudiantes, su desarrollo y su crecimiento.

La ausencia de las áreas de esparcimiento obedece como se señaló a las condiciones iniciales bajo las cuales se adecuaron las construcciones para los colegios y a un problema de incentivo económico en el cual el beneficio de construir aulas de clase es superior al beneficio de contar con áreas deportivas adecuadas.

Continuando con la descripción de estas construcciones existen algunos espacios que eufemísticamente se denominan laboratorios de física, química y ciencias naturales, estos espacios guardan las mismas características que las aulas de clase: espacios inadecuados, ausencia de luz y ventilación, adicionalmente no cuentan con los instrumentos mínimos de dotación para llevar a cabo las practicas necesarias para las cuales se construyen estas áreas. La falta de disposición de recursos logísticos para llevar a cabo los experimentos o trabajos que se requieren en los diferentes niveles escolares además de impedir el desarrollo de los procesos motivacionales y cognitivos limitan las vivencias empíricas de los estudiantes.

Este estudio argumenta una situación favorable de las finanzas públicas de la ciudad que contrasta con las soluciones que se pretenden dar del sistema educativo, en particular se destaca que el criterio de asignación del gasto no se ha regido bajo los preceptos de maximización del bienestar de la población y se ha direccionado a asumir el más bajo gasto en el sector educativo para lograr en el corto plazo el máximo de estudiantes matriculados sin considerar los efectos que de esta estrategia surjan en el largo plazo para hacer sostenible la oferta educativa y mantener unos estándares de calidad conciliables con los cambios del entorno económico de la ciudad.

Es necesario analizar detalladamente en un estudio posterior si la inversión se ve reflejada en el producto, porque en la educación se presenta el único caso en el que el cliente es el producto y su homologación implica un proceso de transformación en el individuo, que hay que medirlo a través de todos los mecanismos posibles: posicionamiento laboral, mejoramiento de las condiciones de vida, económicas, sociales e inclusive psicológicas y de actitud frente a los fenómenos sociales.

De manera complementaria al criterio de asignación del gasto en el sector educativo en el cual se pretende el abaratamiento de los costos por alumno, se observa en este documento que existe una fuerte presión de la demanda de cupos escolares en el sector oficial como producto de diferentes factores, entre ellos el desmejoramiento de las condiciones sociales de los estratos medios el crecimiento vegetativo de la población y los procesos migratorios, de otra parte se aprecia que la oferta educativa no presenta esta misma dinámica, observándose un estancamiento en la construcción de nuevos centros educativos en el sector privado y oficial.

Como un sistema alternativo dentro del contexto anterior se adopta la estrategia de los colegios privados subsidiados de parte del distrito capital, bajo esta modalidad la Administración Distrital no debe construir nuevas plantas físicas, ni contratar más docentes, entregando a los Colegios Privados un subsidio por cada alumno matriculado de esta forma se reduce el costo por alumno y se logra una mayor cobertura del servicio educativo, no obstante las condiciones de estos centros educativos ubicados en las localidades más pobres presentan serias deficiencias en sus plantas físicas, y recursos pedagógicos, la principal característica de la gran mayoría de estos colegios es su construcción improvisada la cual se desarrolla a partir de viviendas familiares.

Si bien bajo esta modalidad se reduce los gastos por alumno lográndose con menores recursos atender más población, los resultados en materia de calidad no son igualmente benéficos, puesto que los recursos con que cuentan los

establecimientos educativos que tienen subsidio a la demanda son menores a los que se disponen en las otras modalidades del Sistema Educativo.

El sistema debe revisar con detalle la problemática de costo del subsidio, invitando a colegios con mayores calidades de infraestructura y logísticas a entrar en el sistema o a que los ya insertos en el programa, mejoren ostensiblemente estos aspectos que son el lunar de este modelo. Por demás, al igual que en los demás modelos, deben tomarse las medidas pertinentes para mejorar los estándares de calidad cuantificados a través de los indicadores de las pruebas de ICFES y las pruebas de competencias básicas, acercándose cada vez más a los niveles de calidad deseados.

La Secretaría de Educación Distrital, utiliza mecanismos de visitas a los colegios, pero son muy esporádicas y dista mucho de lo que pueda convertirse en un mecanismo de seguimiento adecuado, con niveles de suficiencia, que permita el control de los diferentes aspectos de calidad, infraestructura, espacios, etc, el que a su vez se convierta en la herramienta de observaciones y construcción de planes de mejoramiento objetivos y alcanzables y brindarle así oportunidades reales a los jóvenes, niños y niñas que ingresan al Sistema Educativo Oficial del Distrito Capital. Sistema de seguimiento, que se debilita más teniendo en cuenta que no existen datos suministrados sobre tasas de deserción y repitencia en los colegios privados con subsidio a la demanda; el nivel académico y la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje sólo se está midiendo a través de las pruebas de competencias básicas, las cuales pueden ser más amplias y realizar otras pruebas más profundas del modelo y mecanismos de enseñanza; el mobiliario, la infraestructura física, las condiciones sanitarias de los baños y demás elementos relacionados con el tema, presentan serias deficiencias (constatado a través de inspección física de la Contraloría de Bogotá), pero no aparecen los planes de mejoramiento y los respectivos condicionamientos para continuar el convenio supeditado a la mejora de los parámetros medidos, además, en algunos casos el espacio es insuficiente para otras actividades de formación integral del estudiante, tales como, recreación, deporte, lúdicas, luminosidad y ventilación, entre otras.

El cuerpo docente cumple con los requisitos mínimos para ser contratados, pero no existe un seguimiento detallado a la calidad de enseñanza que imparten y la metodología pedagógica con que lo hacen; además, las cargas horarias que ostentan están por encima del promedio y estándares que se manejan, cuando se sabe la influencia que este aspecto ejerce en la calidad de la preparación de las clases; a esto se suma, lo numeroso de los grupos, en cuanto a cantidad de estudiante por curso, que deben manejar, contribuyendo a un mayor detrimento de la calidad del servicio que se imparte.

La capacidad administrativa de los colegios privados en convenio, no presenta aspectos negativos relevantes que conlleven a una investigación más profunda.