



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

110000

Doctora
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor de Bogotá (D)
Carrera 8 No. 10-65
Bogotá D.C.

Ref: PRONUNCIAMIENTO: “Baja efectividad en las acciones ejecutadas por la Secretaría de Educación Distrital, motivada por la deserción y reprobación del año escolar de 64.183 estudiantes en el 2010, de una muestra de 42% de los colegios oficiales de Bogotá”.

Respetada Señora Alcaldesa Mayor:

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo del Plan Anual de Estudios PAE -2011, se encuentra en el proceso de evaluación de la política de “Infancia y Adolescencia”, cuyo marco de referencia parte del concepto de que las políticas públicas corresponden a acciones de las autoridades públicas estatales expresadas en funciones, programas y proyectos, orientados a solucionar problemáticas socialmente relevantes.

Dentro del proceso se consideró oportuno proferir el presente pronunciamiento¹ con el propósito que se adopten las medidas pertinentes que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se reconoce la educación como un derecho de la persona y un servicio público, que tiene una función social; por lo tanto, es responsabilidad del estado, la sociedad y la familia garantizar que los niños entre los cinco (5) y los quince (15) años tengan como mínimo un (1) año de preescolar y nueve (9) de educación básica.

¹ Reglamentado mediante la Resolución 017 de 2010 “Por la cual se crea un procedimiento y se adopta la nueva versión de algunos procedimientos relacionados con el Proceso de Prestación de Servicio Macro de la Contraloría de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones.” Norma que define el Pronunciamiento como: “Comunicación suscrita por el Contralor de Bogotá, dirigida a los clientes y/o partes interesadas, donde se fija una posición, se emite concepto técnico o se realizan recomendaciones sobre temáticas de carácter macro fiscal, sectorial, de impacto social, o en temas que se originen en proyectos de Acuerdo para debates en el Concejo de Bogotá.

“Credibilidad y confianza en el control”

Antecedentes

En el caso de Bogotá, los propósitos de la política pública del orden nacional, establecidos en la Ley 1098 de 2006 “Código de Infancia y Adolescencia”, se definieron en el artículo 34 del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor”², mediante la identificación de cuatro ámbitos de intervención; grupos homogéneos de acciones que se orientan a la Existencia, al Desarrollo, a la Ciudadanía y a la Protección de los niños y los jóvenes y que se constituyen a su vez, en los compromisos de la administración distrital para la garantía, protección y restitución de derechos de este grupo poblacional.

El ámbito de “Desarrollo” se define a partir de que “es intolerable que en Bogotá, algún niño, niña o adolescente no este vinculado al sistema educativo”, en la ciudad hay familias que se ubican en niveles bajos de ingresos³, no permitiendo que sus niños y jóvenes sean incluidos dentro del sistema educativo o no permita su culminación, dado los costos que ésta demanda.

En consecuencia, el compromiso del gobierno distrital es llegar al mayor número de personas, dirigido especialmente a todos los niños, niñas y jóvenes, para que su vinculación y retención en el sistema educativo sea completo, o el necesario para culminar sus estudios. Para alcanzar este propósito, la Secretaría de Educación Distrital -SED, implementó como estrategias la gratuidad, la alimentación, los subsidios y el transporte escolar. Adicionalmente, apoyos en dotación de morrales, útiles, uniformes y calzado escolar⁴.

Evaluación del Ente de Control

Dentro del análisis de la política pública y del ámbito de desarrollo, se enfatizó en los efectos de las principales acciones que la Secretaría de Educación Distrital (cuadro No.1) ha ejecutado bajo la premisa de garantizar que los niños y los jóvenes accedan y permanezcan en el sistema:

² Acuerdo 308 de 2008, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C., 2008 -2012

³ Según la Encuesta de Calidad de Vida 2007, el 15,4% de los niños de 5 y 6 años, el 11,3% de los niños de 7 a 11 años, el 18,5% de los jóvenes de 12 a 15 años y el 54,8% de los jóvenes de 16 a 17 años desescolarizados, no asisten a la escuela por los elevados costos de la educación.

⁴ Plan Sectorial de Educación 2008-2012. Educación de Calidad para una Bogotá Positiva.

"Credibilidad y confianza en el control"

Cuadro No.1
Beneficiarios y ejecución de recursos de las principales Estrategias SED

Estudiantes Beneficiados	2009			2010		
	Meta	Logro	Pto Ejecutado Millones \$	Meta	Logro	Pto Ejecutado Millones \$
Subsidios condicionados a la asistencia escolar	6,000	5,697	\$ 1,572	12,000	11,969	\$ 4,016
Refrigerios	485,422	494,701	\$ 111,191	490,088	514,863	\$ 125,831
Comidas Calientes	119,431	114,816	\$ 27,022	120,000	120,780	\$ 42,931
Transporte Escolar	35,000	36,916	\$ 33,960	35,000	38,940	\$ 47,174
Subsidio de transporte condicionados	13,621	13,961	\$ 8,517	11,000	14,635	\$ 10,171
Gratuidad	743,862	737,916	\$ 57,960	1,025,737	1,025,737	\$ 72,766

Fuente: Secretaría de Educación Distrital, Informe seguimiento Plan de Desarrollo y al Plan de Acción 2008 - 2012 "Componente de gestión e inversión por estructura del Plan de Desarrollo" con corte a 31/12/2010

Los subsidios condicionados a la asistencia escolar, los refrigerios, las comidas calientes, el transporte escolar, la gratuidad de la educación son medidas que indiscutiblemente coadyuvan a la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo.

Ello queda evidenciado en los logros obtenidos por la SED, frente a las metas y presupuestos ejecutados, durante las vigencias 2009 y 2010, empero, esos beneficios se vieron opacados con el nivel de deserción⁵ y reprobación⁶ de muchos de los estudiantes a los cuales se les dirigió los recursos y estrategias implementadas.

Si analizamos el comportamiento de la deserción y la reprobación de alumnos en las dos últimas vigencias, considerando que estas problemáticas tienen un efecto de frustración, pérdida de tiempo y en algunos casos extraedad⁷ dentro del sistema, debemos concluir que las estrategias y acciones anteriormente señaladas y ejecutadas no han sido suficientes para garantizar el acceso, permanencia y protección de los estudiantes en los centros educativos, motivación principal de las Políticas Educativa e Infancia y Adolescencia, en el ámbito de desarrollo.

Lo expuesto se ilustra con la muestra que se tomó en las cinco (5) localidades de Bogotá, con mayor población en edad escolar- PEE, equivalentes al 57%⁸ del total: Kennedy (224.669), Suba (223.660), Ciudad Bolívar (169.280), Engativá (167.030) y Bosa (146.019).

⁵ Glosario de la Secretaría de Educación Distrital, que define como deserción Intra-anual, la proporción de estudiantes matriculados en determinado grado, que abandonan el sistema educativo sin haber culminado el grado durante o al término del año escolar.

⁶ Glosario de la Secretaría de Educación Distrital, a los alumnos que no fueron promocionados al grado siguiente.

⁷ Glosario de la Secretaría de Educación Distrital a los estudiantes que tienen una edad superior al nivel que están cursando.

⁸ Población en Edad Escolar 1.627.725 en el 2009 y 1.619.932 para el 2010, información reportada por la Secretaría de Educación Distrital en el Informe de Balance Social Vigencia 2010.

“Credibilidad y confianza en el control”

Del total de 358 colegios distritales, se tomó como muestra de evaluación 162⁹ (45.2%), correspondiente a las localidades anteriormente citadas. El insumo de análisis fue la información reportada por los colegios a este ente de control, a través del SIVICOF¹⁰.

**Cuadro No.2
Comparativo Reprobación y Deserción de los
Estudiantes de los Colegios Distritales**

Localidad	2009	2010	Variación %	2009	2010	Variación %
	Alumnos Reprobados	Alumnos Reprobados		Alumnos Deserción	Alumnos Deserción	
Kennedy	4.978	12.151	144,1	4.998	6.998	40,0
Ciudad Bolívar	3.742	8.704	132,6	5.081	6.788	33,6
Bosa	4.222	4.796	13,6	3.968	3.315	-16,5
Engativá	3.250	6.236	91,9	3.846	5.352	39,2
Suba	2.792	6.401	129,3	2.720	3.442	26,5
Total	18.984	38.288	101,7	20.613	25.895	25,6

Fuente: Estadísticas Educación SIVICOF 2009-2010

Ahora bien, con el propósito de establecer si estos resultados son consecuencia principalmente de la aplicación del Decreto 1290 de 2009 “Por el cual se reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media”¹¹ y se da potestad a los establecimientos educativos de definir y adoptar la escala de valoración de desempeño estudiantil; se solicitó a la Secretaría de Educación¹², si ésta ha realizado algún estudio que establezca el impacto de la norma antes citada.

Al respecto la SED manifestó¹³ que “...la Dirección de Evaluación de la Educación, solicitó durante todo el año 2010 a los colegios el reporte de información académica de las cuatro áreas básicas (Ciencias Naturales, Ciencias Sociales, Matemáticas y Humanidades). Con base en los datos reportados, se identificaron problemáticas de reprobación mayor a la reportada durante el año 2009. Situación que fue atendida con estrategias adelantadas por la misma área de Evaluación y por la Dirección de Ciencia, Tecnología y Medios Educativos.

Los cálculos oficiales de tasas de reprobación del año 2010 serán calculados durante el tercer trimestre del año 2011, solo hasta ese momento se percibirán el

⁹ De los cuales 5 colegios no reportaron información al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal.

¹⁰ Sistema de Vigilancia y Control Fiscal

¹¹ Expedido por el Ministerio de Educación Nacional. El cual derogó los decretos 230 y el 3055 de 2002.

¹² Vía correo electrónico de fecha 20 de mayo de 2011

¹³ Respuesta dada a este organismo de control a través de correo electrónico, por parte del Dr. Wilson Fernando Melo Velandía de la Secretaría de Educación Distrital en fecha junio 1 de 2011.

“Credibilidad y confianza en el control”

cambio que sufrió este indicador con la puesta en marcha del Decreto 1290 de 2009”.

Lo anterior, no permitió realizar el cruce entre la información reportada directamente por los colegios a este organismo de control y la información consolidada que debe ser elaborada por la SED. Sin embargo, la información que sustenta este pronunciamiento, es la reportada por cada uno de los sujetos de control a través del SIVICOF, base para el ejercicio del control fiscal.

*Y como resultado de la evaluación, la Contraloría determinó al cierre del 2010 que de 403.320¹⁴ alumnos matriculados en estas cinco localidades, se presentó un incremento de estudiantes reprobados de **19.304** (al pasar de 18.984 a 38.288 con relación al 2009). En materia de deserción, el incremento fue de **5.282** (al pasar de 20.613 a 25.895 alumnos), lo que traduce un total de **64.183** niños y jóvenes, en los cuales el Distrito invirtió **\$115.529.0 millones**¹⁵ en capital humano destinado a la educación, pero no logró el propósito básico de formación integral y sí contribuyó a aumentar las problemáticas de seguridad en la ciudad, toda vez que los niños, niñas y jóvenes que no estudian se convierten en población vulnerable, con un mayor riesgo de vincularse a pandillas o de verse involucrados en delitos.*

Lo anterior nos lleva a la reflexión “lo importante no sólo es el monto a invertirse sino la sabiduría en la inversión”.¹⁶ No solo se trata de garantizar el acceso al Sistema Educativo ni de ejecutar adecuadamente los recursos para cumplir tal propósito, se requiere en aras de la eficiencia del gasto, también hacer el esfuerzo por garantizar la permanencia y continuidad en dicho sistema por parte de todos los niños y niñas beneficiarios. El verdadero logro de una política de cobertura educativa reside en que nuestra infancia y adolescencia reciba educación con todos los beneficios otorgados hasta la plenitud de su proceso; es el efecto final y verdadero de la política.

Finalmente, este Ente de Control considera la necesidad de que la Secretaría de Educación como responsable directa de garantizar la educación primaria y secundaria completa a los niños y jóvenes que ingresan al sistema educativo distrital, revise en el inmediato plazo, los efectos y resultados obtenidos con la implementación de las acciones y herramientas establecidas por la Secretaría, bajo la premisa que los niños, niñas y jóvenes no solo accedan sino que también permanezcan en el sistema educativo distrital.

¹⁴ Información reportada en SIVICOF

¹⁵ Anexo Técnico 1.3 Canasta Educativa - Resolución No. 2580 del 27 de octubre de 2009 SED “por la cual se establece la gratuidad total en el Sistema Educativo Oficial de Bogotá y se dictan otras disposiciones”, determinando como canasta promedio la suma de \$1.800.000 por niño.

¹⁶ Manuel Hind. “La inversión en capital humano: monto y eficiencia ”

“Credibilidad y confianza en el control”

De igual manera se revise si la implementación del Decreto 1290 de 2009 “Por el cual se reglamenta la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media”¹⁷ y se da potestad a los establecimientos educativos de definir y adoptar la escala de valoración de desempeño estudiantil citado y sus consecuencias pueden ser el origen del fenómeno de deserción y reprobación de los educandos.

De cualquier manera es imperioso, que la administración adopte las medidas pertinentes que permitan que todos los niños, niñas y jóvenes bajo parámetros objetivos, cumplan con los compromisos académicos para la aprobación del año escolar; estableciendo criterios y procesos que faciliten la promoción al grado siguiente, de aquellos estudiantes que no la obtuvieron en el año lectivo anterior, bajo la observancia de los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, para que con ellos se contribuya al cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho, entre ellos una educación oportuna y de calidad.

Con toda atención,


MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá D.C.

Proyecto: Amparo Peña, Profesional Especializado 222-07
María Eugenia Vásquez Profesional Universitario 219-01
Ana Leonor Rojas S., Profesional Especializado 222-07
Revisó y Aprobó: Mauricio Bogotá Muñoz – Director de Economía y Finanzas Distritales.
Ajustaron: Mario Roberto Molano- Asesor Externo
Hermelina Angulo Angulo – Profesional Especializada
Revisó y Aprobó: Clara Alexandra Mendez Cubillos – Contralora Auxiliar *caj*

¹⁷ Expedido por el Ministerio de Educación Nacional. El cual derogó los Decretos 230 y 3055 de 2002