

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD CIENTÍFICA  
EN LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA**



PROYECTO

**LA AUTONOMÍA ESCOLAR  
EN EL CONTEXTO DE LAS RECIENTES REFORMAS  
EDUCATIVAS EN BOGOTÁ**

Presentado a la Secretaría de Educación de Bogotá  
por el PROGRAMA RED de la UN  
y un colectivo de Directivos

Orden Interadministrativa de Servicios N° 085 del 28 de mayo de 2004  
Acta de inicio del 22 de julio de 2004

INFORME FINAL. PRIMERA PARTE

Bogotá, octubre 22 de 2004

## **EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Todo el equipo de investigación participó en diferentes actividades del proyecto, tanto en campo, procesamiento de información, y reuniones de análisis y discusión. Sin embargo, hubo cierta especialización en las tareas, como sigue:

### **Dirección**

Carlos Miñana Blasco  
*Profesor del Departamento de Antropología de la UN*  
*Investigador del Programa RED, Magíster, DEA, candidato a Doctor*

### **Asistencia general y coordinación logística**

Luz María Villegas  
*Magíster en educación*

### **Asistencia administrativa**

Margarita Jaramillo  
*Ingeniera industrial*

### **Asistencia general y secretaría académica**

David Díez  
*Estudiante de antropología*

### **Análisis legislativo, estudios de caso y tertulias de directivos**

Fabiola Téllez  
*Supervisora, Magíster*

Blanca Cecilia Suescún  
Flor Marina Triana  
Rosalba Beltrán Gualtero  
*Exrectoras, Magíster*

Rosaura Mestizo  
*Rectora, Magíster*

Paulina Gómez de Linares  
*Coordinadora, Magíster*

## **Estudios de caso y talleres de construcción de la memoria**

Carolina Arango  
Luisa Fernanda Hernández  
*Antropólogas*

Elizabeth Bernal  
*Psicóloga, estudiante de antropología*

Diana Ortiz  
*Estudiante de sociología*

### **Análisis cuantitativo y encuestas**

Carlos Alberto Reverón  
*Economista, Tesisista de maestría en Sociología de la educación*

Wilson Crisanto Núñez  
Juan Sebastián Ávila  
*Estudiantes de sociología*

También participaron en algunos momentos coordinadores de CADEL -en especial Luz Marina Álvarez-, directivos, docentes, administrativos y estudiantes de diferentes colegios, a quienes agradecemos su colaboración:

A la comunidad educativa de los tres colegios que participaron con generosidad en los estudios de caso, que recibirán una copia del informe, pero cuyos nombres no se mencionan aquí por solicitud de algunos directivos.

A los supervisores, directivos, docentes y administrativos que participaron en el taller de construcción de la memoria.

A los cientos de rectores, coordinadores, docentes y estudiantes que diligenciaron las encuestas.  
Al grupo de estudiantes de antropología, sociología, psicología y trabajo social que colaboraron en la aplicación de las encuestas en los colegios.

## TABLA DE CONTENIDO

### PRIMERA PARTE (Tomo I)

1. Objetivos .....	4
2. Metodología .....	5
3. Resultados esperados .....	7
4. El sentido de la autonomía institucional .....	8
5. Descentralización y autonomía .....	11
6. Recursos para la educación y autonomía .....	24
7. Cobertura, asignación de cupos y autonomía .....	38
8. Evaluación, control, información y tiempo ¿para qué? ..	55
9. PEI, proyectos pedagógicos y autonomía .....	98
10. El “nuevo colegio” y la autonomía institucional .....	108
11. Los actores de la escuela frente a la autonomía .....	122
Conclusiones .....	168
Bibliografía .....	196
Mapa legal educativo 1990-2004 .....	200
Cronología de gobernantes y planes de gobierno en Colombia y Bogotá (1990-2004) .....	202
Organigramas de la SED (1994, 1997, 2001) .....	203

### SEGUNDA PARTE (Tomo II)

#### Tres estudios de caso

1. Metodología de los estudios de caso
2. Caso 1. IED “A”
3. Caso 2. IED “B”
4. Caso 3. IED “C”

### TERCERA PARTE (Tomo III)

La percepción de los actores sobre las reformas y la autonomía institucional a partir de las encuestas a rectores, coordinadores, maestros y estudiantes.

### CUARTA PARTE (Tomo IV)

ANEXO. La percepción de los actores sobre las reformas y la autonomía institucional. Tablas descriptivas de los resultados de las encuestas a rectores, coordinadores, maestros y estudiantes

# 1. OBJETIVOS

## Objetivo general

Analizar el impacto de las recientes políticas educativas impulsadas desde el MEN y la SED (últimos 10 años) en algunos colegios estatales de Bogotá, en especial dando cuenta de sus repercusiones en la escuela como organización y en la autonomía escolar.

## Objetivos específicos

1. Analizar las transformaciones de las políticas educativas en Colombia desde la década de 1990 hasta hoy evidenciando su posible impacto en la autonomía escolar, a partir de una revisión de los marcos legales y programas sectoriales de gobierno.
2. Dar cuenta del impacto de las políticas educativas nacionales, y especialmente distritales en la autonomía de las instituciones educativas del sector oficial de Bogotá a partir de un estudio documental, estadísticas oficiales y de ONG, algunos estudios de caso, y recuperación colectiva de la memoria.
3. Proponer criterios, elementos de análisis y alternativas en relación con los procesos de fortalecimiento de la autonomía institucional.

## 2. METODOLOGÍA

El enfoque que orientó la construcción de los dispositivos de producción de los datos es el de la investigación colaborativa, el de la investigación-acción y la auto-observación.

Las relaciones entre el grupo investigador de directivos y maestros (en activo y pensionados) y los investigadores de la UN se regularon, en buena parte, según un modelo que ha sido denominado investigación colaborativa (*collaborative research*, *collaborative action research* o *interactive research and development*; ver (Bartolomé Pina 1986) que pertenece al ámbito de la investigación-acción. En este modelo, investigadores y maestros co-investigan. Es decir, los docentes o directivos no son simplemente “informantes” o colaboradores, sino que también contribuyen a formular los objetivos, sugieren y cuestionan metodologías e instrumentos, recogen e interpretan la información. Desde la perspectiva de Oja y Pine (1983: 61-62, citados por Bartolomé, 1986), algunas de las características comunes a este enfoque son:

- Los problemas son *mutuamente* definidos por los investigadores y los profesores
- Los *resultados* de la investigación son *utilizados* y modificados en la solución de problemas
- Los profesores desarrollan competencias, habilidades y conocimientos de investigación, en tanto que los investigadores se reeducan a sí mismos con la utilización de metodologías de investigación naturalística y estudios de campo
- Como resultado de participar en el proceso de investigación son más capaces de resolver sus propios problemas y renovarse a sí mismos profesionalmente

La investigación colaborativa hunde sus raíces en la investigación-acción, con una amplia tradición no sólo en el ámbito educativo sino también en la antropología de las organizaciones (Greenwood 2000). De 1997 a 1999 en el Programa RED desarrollamos una experiencia innovadora en este sentido con una veintena de directivos docentes de diversos lugares del país, fruto de la cual fue un libro que ha sido reconocido como pionero en Colombia en el estudio de las condiciones de trabajo y de las actuaciones de los rectores y directores de escuela (Miñana Blasco 1999).

La investigación se aborda desde estrategias diversas que se construyen en interacción con los objetos de estudio y desde las tradiciones investigativas anteriormente señaladas. Es decir, que se realizó trabajo de campo y observación directa de algunas instituciones educativas a manera de estudios de caso (en concreto y en forma sistemática, 3 instituciones), así como de la participación de directivos en eventos y reuniones con la administración local, regional o nacional. Algunos datos se produjeron en el contexto de un proceso de reflexión y de formación de los docentes y directivos, aprovechando los

vínculos que se tienen con los directivos y docentes de la capital, y la experiencia y las publicaciones previas del equipo. Se utilizaron cuestionarios de respuestas abiertas, textos libres, entrevistas, conversaciones con los maestros y directivos, se realizaron talleres para recuperación de la memoria de los docentes y directivos, se consultaron fuentes documentales, se analizaron también noticias de prensa, radio y televisión, legislación educativa, jurisprudencia, análisis de estadísticas oficiales y de ONG, y se proponen experiencias-experimentos o innovaciones al interior de los mismos colegios.

En síntesis se trabajaron diversas estrategias y fuentes de información complementaria:

Un proceso de reflexión, auto-observación, recuperación de la memoria, lectura, registro y escritura, y análisis por parte de un colectivo reducido de directivos, docentes, académicos y estudiantes universitarios.

Este proceso se amplió en algunas ocasiones a eventos con participación más numerosa de directivos y docentes.

Tres estudios de caso en tres instituciones educativas del sector oficial de Bogotá.

Una encuesta breve a rectores, coordinadores, profesores y estudiantes.

Una revisión documental.

El procesamiento, organización y análisis de la información producida se realizó básicamente a través de software especializado, en concreto, SPSS para la estadística descriptiva, y NVivo para la información textual y multimedial.

En el capítulo o anexo correspondiente se detallan las estrategias para el trabajo de campo y procedimientos de muestreo estadístico.

### **3. RESULTADOS ESPERADOS**

#### **Resultados mínimos esperados**

- Un informe de investigación que dé cuenta del objetivo de conocimiento propuesto.
- Realización de un evento con docentes y directivos para producir información sobre la temática.
- Consolidación del equipo de directivos y docentes participantes como grupo académico.
- Vinculación de estudiantes de la Facultad de Ciencias Humanas de la UN.

#### **Impacto del proyecto**

Producción de conocimiento en un campo que hasta ahora no ha sido explorado en Colombia, ya que la producción académica sobre la organización y la gestión escolar se ha centrado en el análisis global y general de las políticas educativas en una lectura de arriba hacia abajo que descuida el estudio de las transformaciones que sufren las políticas en el nivel local y que minimiza la capacidad de actuación de los actores más directa y cotidianamente implicados en los procesos educativos.

El fortalecimiento de la comunidad académica en educación, en especial de los directivos.

En las escuelas y colegios participantes, gracias al enfoque colaborativo de la investigación, se lograría la conformación y fortalecimiento de grupos de trabajo en la gestión y dirección, y el reconocimiento de innovaciones y experimentos-experiencias en la organización y la gestión escolar. El impacto directo cubre a 3 instituciones escolares de Bogotá, e indirecto a otras instituciones.

Los estudios realizados en el marco del proyecto serán difundidos entre el profesorado del país y entre funcionarios de los diversos niveles del sistema educativo a través de las publicaciones impresas, la página WEB de la UN, y en eventos.

## 4. EL SENTIDO DE LA AUTONOMÍA INSTITUCIONAL

En los últimos diez años se han venido implementando una serie de reformas educativas de gran impacto en la vida institucional de las escuelas en Colombia y en Bogotá. En primer lugar, la Ley 115 de 1994 (y decretos reglamentarios), que acogía en buena parte el espíritu democrático, participativo y social de la nueva Constitución de 1991. Por el contrario, la Ley 715 y decretos reglamentarios aparecidos recientemente, desde el año 2001 hasta hoy, cambian significativamente el marco legal educativo colombiano, intensificando los procesos de descentralización, evaluación, control, y ampliando el mercado educativo. Para algunos autores (Jairo Estrada, Abel Rodríguez) la Ley 715 podría entenderse como una contrarreforma a la Ley 115.

El caso de Bogotá es, además, paradigmático por la sistematicidad y continuidad con que se han aplicado las reformas en las tres últimas administraciones (Mockus – Peñalosa – Mockus) y se ha convertido en el ejemplo a seguir para el resto del país.

Aparentemente, el conjunto de normas que configuran estas reformas apuntan –a pesar de sus notorias diferencias entre la Ley 115 y la 715- al fortalecimiento de “la autonomía escolar”. El servicio educativo, al igual que su calidad, pasa a ser considerado como responsabilidad de la escuela más que de la administración central o regional. La pregunta principal que se plantea en esta investigación es ¿cómo se configura la autonomía escolar en estos momentos? ¿Qué posiciones asumen los actores de la institución educativa frente al nuevo marco legal?

A diferencia de lo que ha acontecido en otros países latinoamericanos, donde actualmente hay una movilización de profesores, directivos y funcionarios del sector educativo frente a las reformas de corte neoliberal que se pretenden aplicar en el campo de la educación, en Colombia se vive un clima de aparente resignación. Ello es de extrañar teniendo en cuenta la tradición de lucha y la capacidad organizativa de los sindicatos docentes agrupados bajo la FECODE. Cuando terminamos nuestra investigación conocimos un informe preliminar (Ortiz y otros 2004) de un estudio de opinión a nivel nacional por parte de la FECODE, donde se concluye el descontento del magisterio frente a las reformas consecuentes de la Ley 715.

Dado que la mayoría de las respuestas de los actores involucrados ante las reformas no logran por ahora configurarse ni articularse al nivel de estrategia, vale la pena considerar qué tácticas (en el sentido que Michel de Certeau da a este término) se han asumido al interior de la escuela como organización. Se pretende analizar qué medidas de control se están aplicando para hacer cumplir las normas, y hasta qué punto éstas son efectivas, o logran ser evadidas a través de las mencionadas tácticas que posiblemente asumirían directivos, profesores y demás actores al interior de la escuela. ¿Qué usos hacen de la autonomía estos actores? ¿Cómo ellos significan o entienden su autonomía?

El Plan Estratégico de la SED de la administración Mockus – Villaveces (1995-1998) se planteó en sus fundamentos como “ideal la organización de un servicio educativo estatal en Bogotá constituido por **centros educativos autónomos en lo académico y lo administrativo,**

adecuadamente financiados por el Estado, con Consejos Directivos bien consolidados, capaces de manejar sus plantas de personal, sus espacios físicos y sus finanzas, dentro de un Proyecto Educativo Institucional robusto y bien organizado, que responda a los deseos de la comunidad educativa y se integre adecuadamente con los requerimientos de la Localidad, de la ciudad y de la nación” (Villaveces 1998:s.n.; la negrita y subrayados en el original). Más adelante, reitera, “el elemento principal de la Visión de la SED es la marcha hacia instituciones autónomas, capaces de regir su propio destino, aprovechando al máximo el apoyo estatal y dentro de las políticas globales de la nación y del Distrito” (ídem). “3.2. Misión: La Secretaría de Educación asume y administra la educación en Santa Fe de Bogotá, para la formación de ciudadanos autónomos, competentes y partícipes (protagonistas) en la construcción de la sociedad. 3.3. Visión Año 2006: La Secretaría de Educación es una entidad descentralizada, comprometida con la cultura de calidad; con una estructura que articula las tres instancias de administración (distrital, institucional y local), y planteles educativos que desarrollan educación de calidad orientados por su PEI, autónomos en cuanto a la administración y de su talento humano y sus recursos físicos y financieros” (ídem).

Las administraciones de Cecilia María Vélez (1998-2000 y 2001-2003) en su discurso siguieron hablando de autonomía, aunque en forma secundaria y marginal.

Actualmente, pareciera que la nueva administración de Bogotá (Garzón) va a suponer una discontinuidad con respecto al continuismo de las anteriores administraciones, entrando en cierta divergencia con las orientaciones nacionales. Por ello se considera prioritario dar cuenta de las transformaciones sufridas por las instituciones educativas en los últimos diez años, antes de que algunas de ellas resulten opacadas u ocultadas por los efectos las nuevas políticas locales. Es además importante para la actual administración tener un conocimiento empírico del impacto real de las reformas en el nivel institucional y local, para poder precisar la implementación de sus políticas.

Bajo el marco general de la pregunta por la autonomía de la organización educativa con relación a las recientes reformas, un colectivo de docentes del sector oficial adscritas a la función directiva en distintos niveles (supervisión, rectoría, coordinación) ha venido realizando una serie de tertulias, seminarios o reuniones de trabajo quincenalmente (12 ocasiones) desarrollando diferentes focos de estudio o problemáticas relevantes para esta investigación. Este colectivo de directivos, junto con un grupo de investigadores del Programa RED de la UN, es el que presenta este proyecto que recoge los nodos temáticos y las inquietudes planteados hasta el momento en las tertulias y seminarios.

No se considera conveniente definir conceptualmente el término autonomía desde un punto de vista restrictivo, posicionado teóricamente, sino más bien formular una definición operacional que permita captar y acercarse a las diversas maneras en que los actores definen e interpretan dicho concepto.

En principio, la autonomía implica el supuesto o la pretensión de la independencia relativa de algunas esferas de la realidad con respecto a otras; desde el punto de vista ético en el pensamiento kantiano la autonomía está a la base de la auténtica moralidad, es condición de la libertad, y sin ella no se podría exigir responsabilidad por los actos;<sup>1</sup> en política autonomía tiene que ver con la

---

<sup>1</sup> “La autonomía de la voluntad es el estado por el cual ésta es una ley para sí misma, independientemente de cómo están constituidos los objetos del querer. En este sentido, el principio de la autonomía no es más que elegir de tal manera que las

capacidad para tomar decisiones con cierta independencia de las presiones de los grupos de poder y se supone que el Estado debería ser un garante para ello; en educación se ha usado el término con mayor frecuencia referido a la formación moral de los niños, es decir, en el sentido kantiano, pero también existe una amplia tradición institucional en algunos sistemas educativos como el británico, en el movimiento escolar de autogestión, o en el ámbito de la educación superior y que se expresa en la frecuente denominación de “Universidad Autónoma...”.

En este caso, podría plantearse la autonomía como la capacidad institucional, colectiva o individual para darse sus propias normas, tomar decisiones, establecer prioridades adecuadas y pertinentes con las problemáticas locales, actuar oportunamente y, por lo tanto, responder por dichas actuaciones y decisiones. La autonomía no es aislamiento ni independencia, sino capacidad de actuación (*agency*) en interdependencia, capacidad de responder y movilizarse no en forma mecánica a las demandas y presiones.

“La autonomía no significa autosuficiencia ni aislamiento o prerrogativa de hacer cada uno lo que entienda como bueno, sin responder públicamente, por los resultados de su trabajo. Significa sí, espacio de libertad para que pueda ser responsable” (Mánfio 1996:136).

“La autonomía posibilita no sólo ser responsable sino atender en forma adecuada a la diversidad cultural, social e institucional en un país como Colombia donde el sistema educativo está todavía desarticulado y en expansión acelerada. La normativa es para todos, pero las escuelas son muy diferentes (Báez 1994:109-110), tanto por las condiciones socioculturales de los estudiantes y del contexto, por el proyecto pedagógico que se impulsa, por el equipo humano, por sus tradiciones y cultura institucional, como por los recursos y la infraestructura física” (Miñana 1999:135)

La autonomía no es calificable con un sí o con un no, ni es una propiedad permanente de algunas instituciones, sino que se juega a diario en diferentes ámbitos y escenarios.

Inicialmente se ha propuesto acercarse al análisis de la problemática evitando considerar la autonomía como algo positivo o deseable *per se*. En vez de ello, se plantea analizar hasta qué punto la autonomía es favorable o no en diferentes circunstancias que cotidianamente enfrentan la instituciones educativas y sus integrantes, pues en muchos casos se aprecia que puede acarrear efectos perversos o no deseados.

Nos preguntamos ¿cómo ha cambiado el concepto de autonomía en el sector educativo en las últimas administraciones en Bogotá? ¿Qué impacto han tenido las reformas educativas actuales sobre el concepto de autonomía? ¿Qué concepto de autonomía manejan los diferentes actores del sector educativo? ¿Cómo se ve la autonomía en los diferentes niveles del sistema educativo en Bogotá?

---

máximas de la elección del querer mismo sean incluidas al mismo tiempo como leyes universales. [...] El citado principio de autonomía es el único principio de la moral, pues de esta manera se halla que debe ser un imperativo categórico [...]. Cuando la voluntad busca la ley que ha de determinarla en algún otro lugar diferente a la aptitud de sus máximas para su propia legislación universal y, por lo tanto, sale fuera de sí misma a buscar esa ley en la constitución de alguno de sus objetos, se produce entonces, sin lugar a dudas, heteronomía”. Immanuel Kant. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (Espasa Calpe, Madrid 1994, 10ª ed., p. 119-120).

## 5. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA

Los diferentes procesos de descentralización tienen un impacto directo en la autonomía regional, local e institucional. Sin embargo, como han planteado diversos autores (Chiappe 1998, para el caso colombiano, o Senén 1994 y Pérez 1994 para el latinoamericano), la descentralización puede entenderse de diferentes formas y aplicarse de forma diversa en cada uno de los niveles o en cada uno de los ámbitos a descentralizar.

¿La descentralización flexibiliza o da autonomía a las instituciones? O más bien, ¿a través de o junto con la descentralización se establecen unos mecanismos más sutiles de control? ¿La autonomía institucional se reduciría simplemente a algunos aspectos, mientras que se perdería el control en otros? ¿Qué papel juegan los organismos locales -como los CADEL- y cómo se transforma la función supervisora con la transformación que ha habido del sistema educativo? ¿Qué impacto tiene la descentralización en la cobertura, equidad y calidad?

La descentralización es un concepto que se ha usado en forma diversa y ambigua, denominándose como descentralización a veces a procesos de desconcentración de algún aspecto del sistema educativo, pero conservando el nivel central el control último. Las preguntas claves para hablar de una auténtica descentralización serían: ¿Quién toma las decisiones sobre la ordenación básica de la educación?, ¿quién determina el número de niveles educativos que constituyen el sistema educativo?, ¿la duración de la escolaridad?, ¿quién toma la decisión sobre el currículo? (criterios, planes de estudio, metodologías y procesos), ¿qué programas se descentralizan?, ¿quiénes lo hacen?, ¿qué papel juega la comunidad en el proceso de reformas?, ¿quién define cómo se invierten los recursos? Manuel Puelles Benítez considera que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se encuentra en el corazón de la organización, formándose a partir de ese núcleo básico una estructura piramidal, de arriba hacia abajo, donde los diversos escalones que la forman son instancias estrictamente ejecutivas. Una organización es descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización.

María Margarita Peña (2001) recoge lo que dicen algunos analistas frente a las ventajas de la descentralización, tales como una razón administrativa práctica en sociedades cada vez más complejas; ha sido asociada a objetivos económicos, políticos y sociales; la economía ha visto la posibilidad de mejorar la eficiencia ubicando la toma de decisión local en el contexto de modelos de mercado con el supuesto propósito de mejorar resultados y favorecer una utilización más eficaz de los recursos; desde el punto de vista de la política, la descentralización facilitaría el rendimiento de cuentas, los instrumentos políticos y la integración nacional; lograría un acercamiento del gobierno al pueblo; facilitaría prestar mejores servicios a los “clientes”; conduciría a la participación y a la formación de líderes políticos, puede llegar como respuesta a la demanda creciente de redes asociativas que buscan hacerse cargo de los servicios públicos que

tienden a ser más favorables a una descentralización funcional; igualmente dar respuesta a aspectos culturales como la reivindicación de la identidad.

Para muchos autores la idea de descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más radical que une la descentralización con la autonomía local, es decir al reconocimiento de poderes de decisión a las comunidades territoriales que constituyen el primer escalón de decisión (comunas o municipios).

Pere Polo afirma que la descentralización junto con la privatización son dos políticas clave en las actuales reformas del sistema educativo. Su objetivo fundamental “*es reducir las responsabilidades financieras del gobierno central en materia de educación, así como su responsabilidad en materia de gestión*” y considera que puede convertirse en una trampa peligrosa según el uso que se haga de ella, sugiere hacer un análisis de ésta en diferentes contextos para entender mejor sus repercusiones.

“Hay un proceso de descentralización de funciones, pero hay unas funciones manifiestas y otras ocultas. Las ocultas no forman parte del discurso de la descentralización, aunque son funciones intencionadas, y no meramente latentes” (Weiler, citado en Anderson y Dixon 2001). Es decir, hay funciones que no se descentralizan, y que se esconden tras lo que sí se descentraliza.

Las concepciones anteriores nos indican que el tema de la descentralización no es en sí mismo uniforme, admite en la teoría y en la práctica diversos grados de realización: desde la existencia de estancias de poder centralizadas, pero con tendencias descentralizadas, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN COLOMBIA. PRIMERA REFORMA<sup>2</sup>

La Constitución Política de 1991, artículo 288, determinó que las competencias atribuidas a instancias territoriales debían ser ejercidas conforme a principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. El artículo 298 asigna autonomía administrativa a los Departamentos y Distritos en materia de planeación, administración, coordinación, complementación e intermediación para la prestación del servicio público de la educación.

El Congreso de la República de Colombia, expide la Ley 60 de agosto 12 de 1993 por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos. Así: Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media. Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento y participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos. Ejercer la inspección y vigilancia y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales. Con la Ley 60 de 1993 se estableció un régimen descentralizador sin carácter municipalizador. Esta, que se podría llamar primera reforma descentralizadora, junto con la Ley 115, afrontó la calidad de la educación en todos sus

---

<sup>2</sup> Los antecedentes de la descentralización en Colombia se remiten a mediados de la década de los 80: transferencia de competencias a los entes municipales (Ley 12 de 1986, Decretos Ley 77 a 81 de 1987, Ley 29 de 1989), fortalecimiento de las finanzas en los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) (Ley 14 de 1983 y 12 de 1986), elección popular de alcaldes (Ley 78 de 1986).

aspectos: una administración racional y eficiente, una financiación adecuada, un régimen de estabilidad y seguridad para los educadores. La esencia de la Ley 60 radicó en la definición de la participación de la nación y las entidades territoriales en la dirección, financiación, y administración de los servicios educativos estatales, en el establecimiento de un régimen único para todos los educadores, así como la incorporación de educadores temporales, por contrato y de diferentes tipos de vinculación, la cual fue unificada sobre la base del concurso y profesionalización. La ley asignó a los departamentos, distritos y municipios funciones específicas de dirección y administración, a los municipios les correspondió el control directo de las instituciones educativas de su jurisdicción y la responsabilidad con la colaboración de los departamentos sobre la construcción, dotación y mantenimiento de las plantas físicas. Pero no fueron autónomos en el manejo del servicio público educativo, su planta de personal era definida por el Departamento de acuerdo con el situado fiscal asignado por el presupuesto nacional. Los salarios, las prestaciones y el régimen disciplinario fueron definidos por el Estatuto Docente y la Ley 91 de 1989.

Es decir, que en el caso colombiano “triunfó la corriente latinoamericana en boga sobre la elección entre federalización o municipalización, entendida la primera como entrega de tareas estatales centralizadas a la región, provincia, departamento o estado federal; y la segunda, como la recepción de estas tareas por parte de la entidad municipal, un espacio territorial menor y más cercano a la participación real de la comunidad” (Niño 1995).

La Ley 115 de 1994, Ley General de Educación, precisó la participación de la Nación, los Departamentos, los Distritos y los Municipios en la administración y funcionamiento de los servicios educativos estatales y asignó al Ministerio de Educación la responsabilidad de establecer sistemas descentralizados de información educativa, acreditación, evaluación, inspección y vigilancia, reforzando la estrategia de centralización de políticas y descentralización administrativa, con énfasis en la participación de la comunidad. Del mismo modo asignó competencias a las asambleas departamentales y a los Consejos Distritales y Municipales y determinó las funciones de las Secretarías de Educación como instancias administrativas operadoras de la gestión educativa.

El Decreto 2886 del 29 de diciembre de 1994 reglamentó procedimientos y formalidades que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación que les permita asumir la administración del situado fiscal y la prestación del servicio educativo. Este decreto estableció que para asumir la administración del situado fiscal correspondiente a educación se debe: Formular un plan de descentralización para asumir las responsabilidades de ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio educativo; elaborar el plan sectorial anual de desarrollo educativo, y organizar el sistema básico de información del servicio educativo (para planeación y administración). El CONPES aprobó los contenidos y metodologías para elaborar planes sectoriales de desarrollo en educación, los indicadores para el sistema de información y los criterios para formular los planes de descentralización educativa.

Chiappe (1998) ha mostrado los problemas, incoherencias, ires y venires en el proceso de descentralización de la educación en la práctica hasta finales de los 90. En síntesis, el resultado fue que, en lugar de una descentralización hasta el nivel municipal e institucional, no hubo descentralización fiscal para el financiamiento de la educación; se descentralizó la administración de los recursos para el pago de personal y profesores a los departamentos; el nombramiento, traslado y remoción de profesores quedó también a nivel departamental con posibilidad de que los municipios de más de 100.000 habitantes lo asumieran tras un proceso de certificación; el

presupuesto de inversión estaba conformado por recursos de cofinanciación del Fondo de Inversión Social (FIS) manejado desde el Departamento Nacional de Planeación a nivel central; y finalmente se decidió que “la mayor parte de los recursos de inversión se canalizarán presupuestalmente bajo el rubro presupuestal de ‘financiamiento de los Planes Educativos –PEIs- [sic]’” (Chiappe 1998:119), es decir, que los establecimientos cuyo PEI hubiera sido aprobado por el Departamento, dispondrían de cierta autonomía en el manejo de los recursos de inversión.

“Si bien ningún sector social niega -en principio- las bondades de la descentralización, bajo el mismo término se tejen discursos bien diferentes (desconcentración, delegación, devolución, privatización...) (Pérez 1994) y, en la práctica, es sabotada por partidos y sectores políticos, por las burocracias de los organismos centrales y locales, por los sindicatos de docentes y por los representantes de los sectores educativos privados (Senén 1994:23)” (Miñana 1999). Aquí la descentralización fue considerada como una política de ajuste, en la que se pasa la responsabilidad financiera y política del gobierno central a los gobiernos locales. La aplicación de estas políticas de descentralización se ha orientado a la municipalización de la gestión que transfiere a las autoridades locales el control administrativo de la educación y la ejecución de presupuestal, pero no la toma de decisiones.

## LA DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA. SEGUNDA REFORMA

Hasta el 2001, la Constitución Política combinó un sistema dual conocido como “situado fiscal” y “participación en ingresos corrientes de la Nación”. El Situado Fiscal destinado a los departamentos y distritos para financiar la oferta pública de educación y salud, y la participación en ingresos corrientes de la Nación para financiar a nivel municipal. Según Planeación Nacional, durante la última década, el gasto público nacional desbordó el ingreso. Esto hizo que el Situado Fiscal se quedara corto para cumplir su objetivo y los recursos de las participaciones municipales se destinaron al pago de maestros a través de contratos de prestación de servicios. Como consecuencia se produjo un déficit en las finanzas públicas, que fue atendido de manera temporal con endeudamiento. Esta crisis fiscal coincidió con la recesión económica (1998-2000) y con el aumento del gasto para la guerra interna. De ahí, que el saneamiento de las finanzas se convirtiera en prioridad inaplazable para el Gobierno Nacional.

Con base en ese diagnóstico, el gobierno entró a tomar correctivos relacionados con el gasto en educación. El Ministro de Hacienda y Crédito Público llevó al Congreso de la República un proyecto de Acto legislativo o reforma constitucional que desligaba el monto de los recursos a transferir de los ingresos corrientes de la Nación (ICN), atando su crecimiento a la inflación, creando así un Sistema General de Participaciones (SGP).

Para definir el monto de recursos de la “bolsa educativa” juntó Situado Fiscal, participación municipal en ingresos corrientes de la Nación y los recursos del fondo creado para cubrir los faltantes del situado fiscal en las entidades territoriales (FEC).

Luego de un debate circunscrito en la discusión entre gobierno y gremios de educadores, se implementa una reforma “en aras de *aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación*, se incluyeron reformas institucionales según el gobierno ‘para poner orden y control al sector en un intento por avanzar hacia la organización institucional y financiera de la educación, contribuyendo a darle mayor estabilidad a las finanzas de ésta, aclarar las competencias de la Nación y de las

entidades territoriales, solucionar la ineficiencia que en los últimos años ha caracterizado a la educación pública.” (Colombia. MEN 2002:9).

El Acto legislativo presentado fue en enero de 2001 y reformó la Constitución para dar lugar a *La Reforma al Régimen de Participaciones Territoriales*. En el proyecto el gobierno Pastrana acordó conservar por siete años (2002-2008) la sociedad entre la Nación y las regiones que había existido desde la Asamblea Nacional Constituyente, expresa en el vínculo entre los recursos de las “participaciones” y los ingresos corrientes. Las regiones recibirán recursos estables y crecientes durante siete años; luego el monto de las transferencias dependerá del nuevo comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación (ICN).

Para la educación pública, el Acto legislativo 01 modificó los criterios de asignación de los recursos. En adelante, las entidades territoriales no recibirán recursos en atención del gasto de sus nóminas sino del número de niños matriculados y por matricular en condiciones de eficiencia. “Es decir, seguirá a los niños y jóvenes y no a los maestros, sintonizando la financiación de la educación con las necesidades del servicio. Una reforma de fondo que revolucionará la educación pública en Colombia. La distribución de los recursos en función de los niños y los jóvenes obedece a razones de *equidad y eficiencia*” (Colombia. MEN 2002:10). El impacto del Acto legislativo 01 en la autonomía institucional va a ser muy importante, como veremos más adelante.

Una nueva reforma educativa -que modifica profundamente la Ley General de Educación de 1994- fue aprobada por el Congreso de la República mediante la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001. La Ley reforma el sistema de competencias y recursos de las entidades territoriales, profundiza el proceso de descentralización y –aunque es tal vez uno de los últimos actos administrativos en educación de la administración Pastrana- sienta las bases del programa sectorial de gobierno del presidente Uribe que se llamó *Revolución Educativa*. Reforma también la Ley 60 del 93, la Ley 115 del 94, el Decreto 2277 de 1979 (estatuto docente) y facultó al presidente de la república para expedir un nuevo Estatuto de Profesionalización Docente y un Sistema de Inspección y Vigilancia de la educación preescolar básica y media.

La Ley 715 señala como objetivo fundamental “colocar la educación pública al servicio de los niños y jóvenes, según criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad, acercar las decisiones educativas a la comunidad a través de la profundización responsable del proceso de descentralización”.

La ley descentraliza la administración de la educación a los municipios mayores de cien mil habitantes. En virtud de ella, todos los municipios del país pueden certificarse y manejar su educación, recibir directamente de la Nación los recursos en razón de la población atendida y por atender, administrar el personal docente y administrativo, y responder por la calidad y la cobertura del servicio educativo en su jurisdicción. A los municipios les corresponde liderar el sector con el concurso y apoyo de los rectores de las instituciones educativas.

Según el MEN en su periódico institucional *Al tablero* (Nº 17 de agosto de 2002) la Ley 715 en el nivel institucional

“*Fortalece la institución educativa*, responsabilizándola de la calidad. Para ello contempla varias acciones: primero, el proceso de integración de las instituciones, mediante la creación de colegios completos, desde el preescolar hasta el grado 11, para estimular la educación

preescolar y la continuidad del proceso educativo, excepto en las escuelas rurales apartadas.

En el caso de los rectores, los reviste de mayores funciones para que puedan realmente administrar la institución, sus recursos y el personal. Podrán en adelante participar en la definición de los perfiles y en la selección de su personal docente.

Como tercera medida, la ley establece que habrá una sola administración por cada institución educativa, incluida la planta de directivos y docentes; ya no dependerá de las jornadas, pues había colegios con tres rectores, tres administraciones y hasta tres plantas docentes.

Finalmente, la ley crea los Fondos de Servicios Educativos en reemplazo de los ‘Fondos Docentes’, permitiendo a las instituciones un manejo responsable de los recursos con una rendición constante de cuentas.”

## LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN BOGOTÁ

Por el Decreto 77 de 1987 el Distrito Capital tenía la competencia de adelantar la construcción dotación y mantenimiento de los planteles escolares, pero poco más. La Ley 29 del 15 de febrero de 1989, capítulo VI, habla de “descentralización administrativa”. Asigna al Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar, y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos (artículo 9). Los personeros municipales a petición del Alcalde velarán por el cumplimiento del régimen disciplinario del personal docente y administrativo.

En Bogotá, al igual que en todo el territorio nacional, se aplicaron las políticas establecidas a nivel Nacional, con excepción del sistema de Nuclearización, ya que la Constitución Política de 1991 (en el Capítulo IV: Del Régimen Especial, artículo 322) determina que “Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución. Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio Distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas”.

El Acuerdo Distrital N° 6 de 1992 establece funciones de las Juntas Administradoras Locales que, en lo educativo, son: participar en la construcción y mantenimiento de plantas físicas, informar sobre demanda y oferta de cupos, colaborar con la SED en la asignación de cupos, velar por el cumplimiento de las políticas y normas en los centros educativos distritales. El Alcalde Mayor delegó igualmente algunas de sus funciones de coordinación, veeduría y control a los Alcaldes Locales.

La relación de los colegios, y especialmente de rectores, rectoras y Asociaciones de Padres de Familia con las Juntas Administradoras Locales, cobra importancia en estos años, desplazando o trasladando el juego político de las Juntas de Acción Comunal hacia éstas. En los colegios que se visitaron y en los que se realizaron los estudios de caso se configuraron relaciones que sirvieron de apoyo para las obras dentro de la institución (ver, por ejemplo, el caso significativo del CED – ahora IED- “B”, en la *Segunda Parte del Informe. Estudios de caso*).

En 1992 se firmó el Acuerdo 31 del Concejo de Santa Fe de Bogotá, que estableció en su artículo 15, relacionado con la Descentralización y Participación Comunitaria lo siguiente: “La Administración Educativa se descentralizará. Para lograrlo, créanse los Centros de Administración Educativa Local, CADEL, que cumplirán funciones que les delegue la Secretaría de Educación del Distrito (SED), conforme a la reglamentación que para el efecto se expida. Se garantiza la participación de las comunidades educativas en la programación, seguimiento y control del proceso educativo”.

Es así como en diciembre de 1994, en la administración del Secretario de Educación Eduardo Barajas, y mediante Resolución 550, se crean los Centros de Administración Educativa Local – CADEL- y se estableció que el director del CADEL debía ser un directivo docente de la localidad, elegido democráticamente. Sin embargo, esta Resolución no se aplicó.

La Ley 60 de 1993 otorgaba al Distrito Capital –D.C.- la competencia para dirigir y administrar en forma directa la prestación de los servicios educativos estatales en preescolar, básica primaria, secundaria y media; administrar, programar y distribuir los recursos; administrar la planta docente y administrativa (esta última era de carácter nacional), y promover y evaluar la capacitación y actualización de los docentes.

La Ley 115 de 1994 corroboró las competencias asignadas y las precisó: aprobar la planta de personal docente, directivo y administrativo; convocar concursos, realizar nombramientos, traslados, permutas, sanciones y encargos de directivos, entre otras. El secretario de educación de 1995 a 1997, José Luis Villaveces, hace un balance de la situación a su llegada a la administración:

“Para el año 1994 en lo relacionado con la administración del servicio educativo se podían distinguir dos cuerpos claramente definidos: una Representación del Ministerio de Educación Nacional (MEN), y la Secretaría de Educación del Distrito (ver Organigrama 1, Anexo). El papel y la existencia misma de la representación del MEN habían permanecido estables, y a cargo de dicha dependencia se encontraban la Oficina de Escalafón, el Fondo Educativo Regional (FER), el Centro Experimental Piloto (DIE-CEP) y el Centro Auxiliar de Servicios Docentes (CASD). Estas dependencias desarrollaban su trabajo en coordinación la Secretaría de Educación. La participación multisectorial se presentaba en la Junta Administradora del FER, la Junta de Escalafón y la Junta Reguladora de Matrículas y Pensiones. Este sistema administrativo dependía jerárquicamente del Ministerio de Educación. El Alcalde Mayor administraba el FER bajo la supervisión del delegado del MEN, asumía la figura de organizador del gasto y era responsable de las decisiones de la Junta Administradora del FER, en desarrollo de las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989. La Secretaría de Educación presentaba un organigrama marcadamente vertical y extendido, caracterizado por la división en tres niveles: directivo, asesor y ejecutivo. El nivel directivo estaba compuesto por el Alcalde Mayor, el Secretario de Educación y su Subsecretario, y en general su competencia era la formulación de políticas, planes y programas (...) En el nivel asesor existían dos componentes claramente definidos: las dependencias de asesoría (Asesoría Jurídica y Control Interno) y las instancias asesoras (Consejo Técnico, Comité Académico Investigativo y la Comisión de Becas). Finalmente, el nivel ejecutivo se hallaba dividido en tres instancias, Dirección División y Sección. Estas presentaban niveles de especialización temática y funcional bastante aventurados, y las acciones e iniciativas de tipo coyuntural perdían su integralidad al ser asignadas a dependencias que no podía garantizar el desarrollo coherente de todos los componentes.

Una importante característica de la estructura institucional de la Secretaría a 1994 era su marcado acento administrativo, acento que desgraciadamente no reflejaba la transformación necesaria para enfrentar las nuevas implicaciones del proceso de descentralización y los cambios del marco normativo pertinente al aspecto académico del servicio educativo” (Villaveces 1998) (Ver organigrama SED 1994, tomado de Villaveces 1998).

La reestructuración de la SED en el nivel central en la administración Mockus - Villaveces, con su Proyecto de Modernización, apuntaba a adecuar la misión de la SED a la Constitución del 91 y a la legislación vigente (Ley 115 y Ley 60), fortalecer la planeación y el trabajo por proyectos, fortalecer su responsabilidad académica, mejorar la atención al público y establecer una organización de tipo horizontal (Villaveces 1998, 5.a.7) (Decreto 443 de 1996).

El plan de desarrollo Distrital *Formar Ciudad* fue establecido por el Decreto 295 de junio de 1995 emanado de la Alcaldía Mayor. Del plan *Formar Ciudad* surgió como tarea darle forma al *Plan estratégico de la Secretaría de Educación*, estructurado en seis áreas estratégicas: Cultura Ciudadana, Medio Ambiente, Espacio público, Progreso Social, Productividad Urbana y Legitimidad Institucional. La mayoría de los proyectos de la SED fueron ubicados en la prioridad Progreso Social. A su vez, la SED estableció 6 áreas estratégicas en su Plan Estratégico, y una de ellas es la descentralización con la creación de los 20 CADEL, “que llevan la *administración* a cada una de las veinte localidades, acercándola al plantel y al ciudadano” (Villaveces 1998:s.n., inclinada nuestra). En el área estratégica de descentralización se menciona entre los propósitos el “apoyar el desarrollo de la autonomía local e institucional en los procesos *administrativos*” (ídem, numeral 3.1.b, inclinada nuestra). Es decir, la descentralización desde este punto de vista y desde la estrategia de los CADEL es netamente administrativa. En esa época se realizaron varios debates y propuestas, entre ellas una elaborada por un grupo de maestros desde la Dirección de Investigación en Educación – Centro Experimental Piloto -DIE-CEP- que tenían un perfil más político, no solo administrativo.

El CADEL forma parte de las estrategias de Legitimidad Institucional y Progreso social. A la fecha, El CADEL está definido como “Instancia Técnica de Gestión Educativa ubicada en el nivel local, a través de la cual la Secretaría de Educación desconcentra la **administración** del Servicio Educativo en cada localidad”. La “cadelización”, como fue llamado el proceso de implantación de los CADEL, se inicia en la administración Mockus - Villaveces, y se constituyó en uno de los proyectos bandera de su gestión. Fue el mismo José Luis Villaveces el que inició la formación del equipo, a quienes consideró sus “ministros plenipotenciarios” (Monroy, s.f.)<sup>3</sup>.

Otro cambio de la administración Mockus – Villaveces, y que podría entenderse como una forma de descentralización, es la administración por proyectos con autonomía presupuestal, dirigidos

---

<sup>3</sup> Los CADEL se constituyen legalmente por la Resolución 2784 de septiembre de 1995, donde explícitamente se afirma que “se descentralizan algunos servicios (...) sin descentralizar sus funciones”. El Coordinador de CADEL tendrá a su cargo y responsabilidad la administración del respectivo centro y será el jefe inmediato y superior jerárquico del personal que allí labore. La coordinación de los CADEL dependerá directamente del despacho de Secretario de Educación. Posteriormente, el Decreto 443 de julio de 1996 (art. 24) establece las funciones del CADEL, funciones de tipo asesor, apoyo, productor de información, articulación y coordinación, realización de trámites, controlar y evaluar, y promover la cultura de la planeación en asocio directo con la supervisión. Sin embargo, este decreto fue derogado por el art. 32 del Decreto Distrital 1236 de 1997. Sus funciones serán reestructuradas nuevamente en el 2001 con el Decreto 816 de octubre 24, art. 23, como veremos más adelante.

por responsables de proyectos o “proyectoros”, como se denominaron. El modelo se extendió a los centros educativos y se incentivó a los colegios estatales para que presentaran proyectos para su financiación.

Una administración descentralizada requería de estrategias de coordinación y de armonización entre los diferentes planes, niveles y proyectos (Planes Educativos Distritales –PED-, Plan Educativo Local –PEL- e Institucional –PEI-). La administración de Villaveces, con su creatividad para nombrar los procesos administrativos, denominó este proceso de armonización “pedilación”. En este proceso la propuesta metodológica partía de abajo hacia arriba: “la acción se concreta normalmente en cada plantel y debe responder a su PEI, pero los recursos necesarios provienen de los niveles distrital y local y por ello los objetivos deben ser congruentes” (Villaveces 1998:s.n.).

La llegada de la economista, con amplia experiencia en planeación, Cecilia María Vélez White como Secretaria de Educación en la administración del Alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000) en enero de 1998 y su continuidad en la segunda administración de Antanas Mockus, electo para el período 2001-2003, va a consolidar la perspectiva administrativa de los CADEL. Los CADEL se convierten en un nodo local de información y de control, en los ojos, los oídos y la voz de la administración pero donde no se toman decisiones. De abajo hacia arriba, por parte de los usuarios, en los CADEL se radican las solicitudes y demandas, pero las decisiones se toman en el nivel central. Por parte del nivel central al CADEL llegan las demandas respecto a solicitudes de información o a la exigencia del cumplimiento de disposiciones y normas –que luego serán trasladadas por el CADEL a las instituciones educativas y regresarán por el mismo camino-. Siendo que el CADEL no tiene ninguna autonomía, al ser la extensión del nivel central en la localidad, aparece dotado de poder y autoridad, aunque en realidad es un intermediario de información. Por ello no profundizaremos aquí el tema de los CADEL pues tiene mayor sentido en el capítulo de información, evaluación y control. En las administraciones Peñalosa – Vélez y Mockus – Vélez, a pesar del fortalecimiento de los CADEL en su imagen aparente de autoridad por la agresividad y falta de concertación con que se imponían las decisiones provenientes del nivel central en el nivel local, no se fortaleció ni armonizó el nivel local. Es decir, no se produjo la denominada “pedilación” de la administración Mockus – Villaveces, la articulación de abajo hacia arriba de los proyectos educativos locales en un proceso democrático y participativo. La armonización no se orientó hacia los PEI y hacia la negociación, sino hacia la consolidación de resultados y de cifras, como veremos más adelante. Los planes locales resultaban como una especie de sumatoria de indicadores y de información elaborada por técnicos de los niveles local y central, y no como un proceso de concertación y participación.

En 1999 los CADEL eran atendidos por el Coordinador de CADEL, una secretaria, un auxiliar administrativo, un arquitecto como Asesor Técnico Local, dependiente de la Subdirección de Plantas Físicas, antes llamada División de Edificios Escolares. La SED a través de la Subdirección de Contratación ubicó profesionales para el área de Recursos Humanos y Sistemas de Información como “contratistas” es decir, nombrados por orden de prestación de servicios con posibilidad de renovación de contrato cada cuatro meses. Estos profesionales dependían del Nivel Central y no del CADEL; el objeto del contrato era apoyar a las dependencias de la SED y a los CADEL en conformar la base de datos del personal directivo docente, docentes y administrativos, traslado de docentes en lo relacionado con el cruce de listados de vacantes y trámites relacionados, consolidación y envío de la evaluación del desempeño laboral de los administrativos a la dirección de recursos humanos ubicada en el Nivel Central, implantación de los módulos del

sistema de información (SISED) en el nivel local e institucional, manejo de la información de matrículas en los sistemas de datos computarizados (hoy llamado Sistema de Matrículas), manejo de estadísticas y apoyo en las diferentes actividades en procesos similares. Es decir, que el proceso de descentralización sirvió también en este caso para la precarización del trabajo de los funcionarios.

En este mismo año se presentó una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca dejando sin piso legal el cargo de Coordinador de CADEL; luego del fallo de esta demanda, la denominación del cargo como Coordinador de CADEL pasó a ser denominado “Gerente de CADEL”, con lo que se reforzó más aún –si cabe- su perfil administrativo y gerencial.

En el 2001 el Decreto 816 (Octubre 24) “Por el cual se reestructura la Secretaría de Educación de Bogotá y se establece su organización administrativa y funcional” establece en su art. 23 las funciones de la Unidad Coordinadora de CADEL y en el art. 24 las funciones de Los Centros de Administración Educativa Local CADEL. Los CADEL quedan dependiendo de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Las funciones la Unidad Coordinadora se concentran en la articulación, coordinación y apoyo al seguimiento de las acciones de las diferentes subsecretarías en el nivel local, recabar y ofrecer información para la evaluación y la planeación. “Evaluar y tramitar ante las dependencias pertinentes la atención de las necesidades de los CADEL en materia de capacitación, dotación, nombramiento de personal, obras físicas, investigaciones administrativas realizadas por los supervisores y los servicios administrativos que requieran para su adecuado funcionamiento.” (art. 11). Los CADEL tienen como funciones, entre otras como las ya señaladas, fortalecer las relaciones entre los distintos estamentos de la comunidad educativa y promover su participación para mejorar la gestión escolar, velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan la prestación del servicio educativo y la ejecución de las políticas, planes y programas del sector, ofrecer orientación y asesoría a las instituciones educativas para lograr mejores resultados en su gestión escolar, controlar el uso eficiente de los recursos asignados para el desarrollo de las instituciones educativas, divulgar la información sobre políticas y normas de la SED y del sector educativo en general, a los establecimientos educativos y a la comunidad, en coordinación con la Unidad de Comunicaciones y Prensa. Igualmente, asesorar y apoyar a las Autoridades Locales (JAL y Alcalde Local) y a las autoridades de la SED en la identificación, formulación y ejecución de los planes de inversión, programas y proyectos educativos que se desarrollen en la localidad.

En el año 2003 mediante la Resolución 2547/2003 se asigna a los Gerentes de CADEL de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, la función de “ejercer como superiores inmediatos de los Rectores y Directores de los Establecimiento Educativos Distritales, de la localidad de su respectiva”, lo cual aparentemente fortalece el poder de los gerentes, aunque el nivel central es en realidad el que ejerce el poder a través de ellos. Resulta paradójica esta disposición pues la Ley 715 tenía como intención manifiesta el fortalecimiento de la autonomía del Rector. En este caso, al depender del Gerente del CADEL –y este último, a su vez, no ser autónomo-, el Rector pierde capacidad de negociación frente a la administración por la intermediación del Gerente, un intermediario sin capacidad para tomar decisiones.

Con la promulgación de la Ley 715 en diciembre de 2001, como vimos anteriormente, se va a constituir el soporte legal para profundizar la descentralización hasta el nivel institucional, como la misma Cecilia María Vélez, ya convertida en Ministra de Educación Nacional, planteaba en agosto

de 2002: responsabilizar a la institución de la calidad; para ello integrar instituciones conformando “colegios completos”, unificar la dirección de las diferentes jornadas en un mismo edificio, dar más funciones a los rectores concentrando la autoridad institucional en ellos, y creando los Fondos de Servicios Educativos con rendición constante de cuentas (*Al tablero*, N° 17). Al abandonar la Secretaría de Educación para pasar al Ministerio en el 2002, Cecilia María Vélez dejó encargada a Margarita Peña que continuaría fielmente las políticas iniciadas por ella implementando rápida e intensivamente la Ley 715, incluso en algunos casos antes de su reglamentación, lo cual ocasionaría varias demandas legales por parte de docentes y directivos, como veremos más adelante.

En el fondo, como se puede apreciar en las expresiones de la Secretaria de Educación, ahora Ministra, la descentralización hacía énfasis, no en la autonomía, sino en la rendición de cuentas (*accountability*); no en la flexibilidad y en la democracia orientada a la pertinencia de la educación, sino en la eficiencia en el logro de los resultados cuantificables y comparables. Las actividades de formación de los directivos harán énfasis en esto precisamente, no en profundizar la democracia y la participación en las instituciones, sino en la planeación y control de los resultados.

La Secretaría de Educación se reestructuró en varias ocasiones en este período para adecuarse a las nuevas políticas (en especial por el Decreto 816 de octubre 24 de 2001) (ver organigrama del 2001 al final).

La descentralización administrativa local de los CADEL tuvo un gran impacto en la descongestión del nivel central en cuanto a atención al público, pues prácticamente todos los documentos y solicitudes se radican ahora en las localidades. Igualmente la creación del servicio de atención en línea, a través de Internet, descongestionó las oficinas de personas, no de trámites. El cambio de imagen del nivel central fue también radical. Antes de la creación de los CADEL en 1995, las oficinas de la SED en el Centro Administrativo Distrital de la Calle 26 era un pulular de personas de todo tipo, desde supervisores y directivos, funcionarios, padres de familia, políticos locales, haciendo lobby para lograr respuesta a sus demandas o necesidades. Con la descentralización administrativa, y con el posterior traslado de las oficinas del nivel central al frío, modular y moderno edificio de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, éstas cambiaron su apariencia desordenada por amplios espacios comunes, panópticos, donde cada funcionario se relacionaba casi únicamente con la terminal del computador en su pequeño módulo individual, pero a la vista de todos los demás. Los usuarios, las quejas, el trato con el público, se desplazaron a las localidades, lo cual facilitó una administración a distancia, virtual, sin contacto personal con la gente.

El CADEL coordina también los eventos de formación permanente, capacitación y foros educativos que se realizan en la zona, pero no los define ni los contrata. Un aspecto que fue valorado como positivo por los rectores fue las reuniones mensuales de rectores en el CADEL, reuniones orientadas a transmitir las órdenes del nivel central y a recoger algunas inquietudes del nivel local. Aunque la mayoría de estas reuniones eran muy “ejecutivas”, en el sentido de unas interacciones muy reguladas desde el o la “cadelera”, con énfasis en el aprovechamiento del tiempo y sin una posibilidad real de tomar decisiones de fondo que afectaran al nivel local, estas reuniones sirvieron también para fortalecer la comunicación entre los directivos de la localidad aprovechando también algunos pequeños espacios informales o desviando el formalismo de las agendas propuestas desde la administración central. El CADEL ha servido también para coordinar algunas actividades y programas provenientes de las alcaldías locales, JAL, comité de

emergencias o personería, entre otros. Igualmente el CADEL ha cumplido una labor de filtro de las demandas de las diferentes entidades públicas y privadas en relación con las instituciones. En 1999 afirmábamos: “A la escuela llegan todos los problemas de la sociedad y todas las entidades oficiales y sectores sociales aprovechando esa ‘población cautiva’ con campañas, propuestas y exigencias...” (Miñana 1999). Actualmente –y desde hace varios años- la información, solicitudes, propagandas y demás demandas pasan por el CADEL, lo cual modera un poco la avalancha de requerimientos de la sociedad y la ciudad hacia las instituciones, pero también queda la pregunta por la capacidad y los criterios del CADEL para eliminar del flujo información “no deseada”. En ocasiones pareciera que el volumen de información que circula es tan alto, que no hay tiempo para revisarlo y organizarlo, y los rectores se quejan de que con frecuencia les llegan comunicados repetidos.

En una de las IED visitadas la relación con el CADEL se regula fundamentalmente por la Rectora; las anteriores directoras de las CED fusionadas -y ahora coordinadoras- han disminuido el contacto directo y constante con esta entidad. Todos los docentes entrevistados en la IED-C afirmaron que no tenían ningún tipo de relación con el CADEL porque todo lo tramitaban a través de las directivas. Al momento de tomar ciertas decisiones los rectores perciben el CADEL como la institución a la que se deben consultar las acciones a realizar y pedir aprobación (Entrevista Rectora).

Cuando otros miembros de la comunidad escolar visitan el CADEL suele ser para elevar una queja ante la SED. En los colegios se habla frecuentemente de las “investigaciones” que hace el CADEL a funcionarios y docentes, si esto es solicitado por alguno de los miembros de la comunidad educativa. Es por este motivo que la presencia de docentes o padres de familia en el CADEL comúnmente inquieta y es visto con sospecha porque se tiene el presupuesto de que su visita a ese sitio implica la queja hacia alguna persona de la comunidad educativa.

Algunos actores como los docentes evalúan como negativa la intromisión del CADEL porque “el CADEL (...) destruye la autonomía en el colegio, por ejemplo, en el seguimiento disciplinar y con la toma de decisiones sobre los estudiantes, pasando por alto a la institución” (Taller con docentes en una institución de la JT), referido a los casos en los cuales las instituciones aplican las normas concertadas en el Manual de convivencia sobre asuntos disciplinarios y el CADEL las ignora. Lo anterior origina permanentes tutelas y respuestas a las mismas (ver, por ejemplo, Acta del Consejo Directivo de IED-A del 14 Marzo/97).

Otros, especialmente los rectores, destacan la importancia de su gestión y valoran como positiva su capacidad para hacer cumplir las órdenes y exigir: “Los CADEL, son muy buenos, porque están cerca de los colegios (...) hoy en día le doy gracias al CADEL, (...) ellos nos organizaron, ¿en qué aspecto? Nos citaban todos los miércoles, el primer miércoles de cada mes a una reunión donde se decía se hace esto, esto y esto en tal fecha, a tal hora y había que hacerlo, lo hacen o lo hacen” (Entrevista a rectora). Otro rector entrevistado considera, por el contrario, que los CADEL se convirtieron en un sistema de control de la SED, más que en organismos para agilizar los procedimientos entre la SED y las instituciones, ya que el gerente del CADEL pasó al ser el jefe directo de rectores y directores.

En las encuestas realizadas a directivos y docentes se les preguntaba por los aspectos en que ellos consideran que recibieron mayor apoyo del CADEL. Los rectores y coordinadores mencionan “la colaboración en la elaboración y reporte de estadísticas” y “la información sobre normas legales”.

Se destaca el hecho de que el 54% de los coordinadores, y el 41% de los docentes afirman no haber recibido ningún apoyo del CADEL en los últimos 5 años. La relación es, obviamente, mantenida con el rector.

Los rectores tienen una percepción bastante positiva del proceso de descentralización distrital en general. Un poco menos positivamente lo valoran los coordinadores y en una forma casi neutra los docentes (ver Tomo III con resultados de las encuestas). Son, pues, los rectores los que consideran que este proceso ha sido significativo y positivo para las instituciones.

Fruto de los procesos anteriores podemos hoy afirmar que, a pesar de las numerosas reestructuraciones y empequeñecimiento del Ministerio de Educación Nacional conserva un peso decisivo y centralizado en la formulación de políticas, en la definición de los mecanismos para la asignación de recursos a los niveles departamentales y municipales, en el establecimiento de metas e indicadores, y en el control de la información. Las decisiones se toman en este nivel y se aplican en los niveles inferiores, con pequeñas adaptaciones locales, pero mínimas. Al nivel departamental, local o institucional les queda muy poco margen para la toma de decisiones o para establecer sus metas autónomamente. El engranaje de la descentralización es una sofisticada y cada vez más eficiente máquina de transmisión de las órdenes de arriba hacia abajo y de flujo de información y de recursos. Los niveles institucionales, locales o departamentales no tienen capacidad de decisión, ni tampoco de afectar las decisiones en los niveles superiores: es una estructura claramente jerárquica y vertical.<sup>4</sup>

Once años después sigue vigente la afirmación de Alfredo Sarmiento: Colombia es una “República Unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales” según reza la Constitución Política de 1991 (artículo 1). La expresión contiene “una antinomia que permanece en la base de los procesos descentralizadores: autonomía sin independencia, descentralizar con centro” (Sarmiento Gómez, 1993).

---

<sup>4</sup> Un ejemplo muy reciente es el nombramiento de docentes; según la intención explicitada en las políticas, incluida la Ley 715, pareciera que el fortalecimiento institucional implicara el poder seleccionar a los docentes más adecuados al proyecto pedagógico; sin embargo el concurso docente recientemente convocado ha sido manejado en forma centralizada por el MEN y encargado en su aplicación al ICFES; aquí las instituciones han sido convidadas de piedra.

## 6) RECURSOS PARA LA EDUCACIÓN

Los recursos financieros que se destinan a la educación pública, así como la nómina de docentes del sector oficial, se consideran *gasto público social* (Ley General de Educación 115 de 1994. Artículo 174).

En la última década ha habido cambios en la administración financiera de la educación; ésta ha estado determinada no sólo por el gobierno central, sino por el proceso de descentralización que consistió en el traspaso a los entes territoriales, a partir de 1989, de los servicios educativos de los niveles pre-primario, primario y medio atendidos por el Estado. La nación proveía más del 90% de los recursos requeridos para el pago de docentes y operaba en 550 establecimientos educativos en el país. Luego de la sanción de la Ley 29 la administración de los docentes y las instituciones educativas, así como la supervisión e inspección fueron transferidas a los municipios.

Correspondía, pues, a las autoridades locales dirigir, administrar (programar y distribuir los recursos del situado fiscal), financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos, promover y evaluar la oferta de capacitación y actualización de los docentes, asumir las competencias relacionadas con currículo y materiales educativos.

Hasta diciembre del 2001, la educación estatal era financiada con los recursos del Situado Fiscal<sup>5</sup>, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993. Los Fondos Educativos Regionales -FER- hacían parte de la estructura de las secretarías de educación de las entidades territoriales respectivas y administraban los recursos nacionales.

En el 2001, con el Acto administrativo 01 que modificó la Constitución y la Ley 715, se desligaron temporalmente las “participaciones” de los ingresos corrientes “asegurándoles a las regiones un punto de partida más alto que el existente y un crecimiento en términos reales de inflación más 2,0 entre el 2002 y el 2005 y de inflación más 2,5 entre el 2006 y el 2008”. (Colombia. MEN 2002). Después de este año el monto de las transferencias dependerá de nuevo del comportamiento de los ingresos corrientes de la nación; la asignación de los recursos se hace hoy en función de la población atendida y por atender. Lo anterior significa que, actualmente la educación es financiada con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1. Población atendida. Anualmente se determinará la asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos y zona (urbana o rural) conformado como mínimo

---

<sup>5</sup> El Situado Fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de 1991, era el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que era cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y de salud de la población, administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

por los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones -incluidos los prestacionales- y los recursos destinados a calidad de la educación<sup>6</sup>. La Nación define la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fija su valor; la asignación por alumno se multiplica por la población atendida con recursos de Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito y el resultado de dicha operación se denomina participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones. La población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del sistema de participaciones. Después de determinar la participación por población atendida, el CONPES anualmente, previo análisis técnico, distribuirá el saldo de los recursos disponibles.

2. Población por atender en condiciones de eficiencia: A cada municipio o distrito se le distribuye una suma residual que se calcula tomando un porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándole prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial en condiciones de eficiencia. El CONPES determinará cada año el porcentaje de la población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado por los recursos disponibles del Sistema General de Participaciones durante la siguiente vigencia fiscal.

3. Equidad: A cada distrito o municipio se le distribuye una suma de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.

Lo anterior supone un cambio radical en cuanto se produce un desplazamiento del financiamiento de la oferta hacia la demanda, con lo cual se obliga a las instituciones a concentrarse en captar a los estudiantes para obtener los recursos para su funcionamiento. Por el lado de la administración central, los mecanismos de control se concentran en asegurarse de que las cifras de matrícula sean verídicas para lo que despliegan varias veces al año estrictas campañas de conteo uno por uno de los niños en las escuelas y colegios a cargo de funcionarios y supervisores, y empresas contratadas para tal fin.

Los recursos de las participaciones del SGP serán destinados a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos en las siguientes actividades:

1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas
3. Provisión de la “canasta educativa” (elementos de soporte pedagógico como dotaciones de mobiliario, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales).
4. Las destinadas a mantener evaluar y promover la calidad educativa.
5. También se pueden destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo
6. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio se destinarán recursos de la participación en educación para pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

---

<sup>6</sup> Los recursos de calidad son aquellos que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

Como se aprecia, se da cierta prioridad a la financiación de la “evaluación”, sinónimo de calidad y se constituye en un rubro permanente, garantizando los recursos para ello. Esto institucionaliza la evaluación de resultados y la convierte en una práctica habitual, dentro de los rubros ordinarios.

## EL PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES DE LA EDUCACIÓN ESTATAL.

Antes de la Ley 715 el pago de salarios y prestaciones de la educación estatal se hacía con los recursos del situado fiscal y demás que se determinaran por ley. Hoy continúa de esta forma. Estos recursos aumentan anualmente de manera que se permita atender adecuadamente este servicio educativo.

El régimen salarial de los educadores estatales del departamento, distrito o municipio se rige por el decreto Ley 2277 de 1979, la Ley 4 de 1992 y demás normas que modificaran o adicionaran. Hoy continúa igual pero, está en la mesa del gobierno un cambio al respecto.

En cuanto a pensiones los docentes de los establecimientos públicos podían ser afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 del 29 de diciembre de 1989, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos son manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta en la cual el estado tenga más del 90% del capital. Este fondo “permitió aclarar las obligaciones financieras que se tenían entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes” (Sarmiento Gómez 1993). Las entidades territoriales aportaban para cofinanciar los gastos.

Con la Ley 715 las sumas correspondientes a los aspectos patronales y del afiliado, de seguridad social se descontarán directamente de los recursos de las participaciones S.G.P. Los recursos que corresponden al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, incluidos los del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales -FONPET-, serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y girados al Fondo.

Hoy está en marcha una propuesta de reforma del pago de las pensiones, y la prestación de los servicios médico-asistenciales.

El cierre del escalafón en estos últimos años ha bloqueado el derecho de los docentes para ascender profesional y salarialmente. Lo anterior ha desestimulado igualmente la participación de los docentes en actividades de formación permanente, en especial en aquellas que suponen costos para ellos.

## DE LOS FONDOS DE SERVICIOS DOCENTES –FSD- A LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS –FSE-

En 1994 la Ley 115 estableció en el artículo 182 un Fondo de Servicios Docentes para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones. Mediante el decreto 1857 de agosto 3 de 1994 establece normas generales para el funcionamiento de los estos fondos. Esto supuso un gran avance en la autonomía institucional pues anteriormente la mayoría de los recursos debían ser “gestionados” – en realidad “peleados” a la administración central y regional- a través de cabildeo y del uso de

influencias de tipo político, lo cual servía para alimentar las clientelas de los partidos tradicionales. Con la creación de los FSD, aunque no desaparecieron dichas prácticas, sí disminuyeron notoriamente y mejoró la equidad en la distribución de los recursos entre las instituciones.

Los recursos de los Fondos de Servicios Docentes de los establecimientos educativos estatales tenían el carácter de recursos propios. En la administración y ejecución de estos recursos las autoridades del establecimiento educativo eran autónomas. Sin embargo la administración y ejecución de los mismos debía someterse a lo establecido en la legislación vigente y a los controles del ministerio público y de las contralorías municipales distritales o departamentales.

Después de 1994 la SED emite resoluciones anuales para definir costos educativos. Se excluyen cobros de matrícula y pensiones de preescolar a noveno. En grados décimo y decimoprimer se cobra matrícula y pensión. Para suplir los costos educativos de preescolar a noveno el Concejo de Bogotá creó el Fondo de Reposición que consiste en un monto que de acuerdo con el número de estudiantes la SED entrega a cada institución educativa para invertir única y exclusivamente en mantenimiento, materiales y suministros. Los servicios de agua, luz y teléfono se pagaban en conjunto SED y Establecimiento Educativo.

Desde 1994 hasta diciembre del 2001 los recursos de los fondos docentes eran los siguientes:

- a. Un monto de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación destinados al sector educativo.
- b. El valor de las matrículas, pensiones y demás recursos económicos que se perciban por concepto de ventas y prestación de servicios docentes y administrativos.
- c. Dineros provenientes de los cursos de extensión a la comunidad, asesoría y estudios técnicos, por venta de productos agrícolas, pecuniarios industriales.
- d. Dineros recaudados por concepto de sistematización.
- e. Becas o aportes del gobierno departamental municipal o distrital.
- f. De admisiones, validaciones, habilitaciones carnés derechos de grado certificaciones, constancias.
- g. Por concepto de arrendamientos de bienes y servicios, cafetería y tiendas escolares
- h. Los recibidos por premios por participar en concursos.
- i. Los recursos provenientes de rendimientos financieros por inversiones realizadas con los FSD.

Las fuentes de ingresos eran múltiples y permitían una cierta capacidad de producir algunos “servicios” hacia la comunidad que se cobraban, lo cual estimulaba la creación de dichos servicios. Los ingresos obtenidos con destinación específica, debían destinarse únicamente para lo que fueron aprobados por las entidades que asignaron el recurso. El Consejo directivo, fijaba las prioridades en la ejecución del gasto y administraba los FSD. Se entiende por administrar los fondos el manejo y utilización adecuada de los recursos, la aprobación de presupuestos anuales de apropiaciones y de acuerdo mensual de ejecuciones de gastos previos. El proyecto de presupuesto lo presenta el rector. El Consejo aprueba anualmente los estados financieros presentados por el rector y certificado por un revisor fiscal designado para el efecto por el Consejo. La evaluación de los activos patrimoniales y las autorizaciones a que haya lugar, en el caso de una fusión con otro establecimiento, la liquidación patrimonial en el evento de liquidarse el establecimiento educativo, dependían también del Consejo Directivo.

Los recursos podían invertirse en los siguientes rubros presupuestales:

1. Gastos generales: a) Mantenimiento: Conservación, reparación y mejoramiento; b) Compra de equipos: Adquisición de bienes de consumo duradero; c) Materiales y suministros: Bienes de consumo final que no son objeto de devolución, como papel y útiles de escritorio, material didáctico, insumos para proyectos de producción experimental; d) Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; e) Servicios públicos: Acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, teléfonos, gastos de instalación; f) Comunicaciones y transporte, mensajería, correo, acarreo y transporte colectivo de alumnos y docentes del establecimiento educativo; g) Pago de primas y seguros para amparar los bienes y elementos de propiedad del establecimiento educativo.

2. Servicios personales: a) Jornales; b) Remuneración por servicios técnicos; c) Servicios profesionales; d) Realización de actividades científicas, deportivas y culturales, el día del idioma, el día del educador, día del alumno, de la familia; e) Inscripción y participación en competencias deportivas, culturales y científicas de orden local, regional o nacional; f) Aportes para los proyectos especiales de estudio e innovaciones pedagógicas; g) Varios e imprevistos.

La Ley 715 de diciembre de 2001 cambió el nombre de Fondos de Servicios Docentes, por el de Fondos de Servicios Educativos –FSE- “en los cuales se manejan los recursos destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución” (art. 11). El artículo 12 de la misma ley define los FSE de la siguiente manera: “las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar al gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denominará ‘Fondo de Servicios Educativos’”. El decreto 992 del 21 de mayo del 2002 reglamentó parcialmente la Ley 715 del 2001.

Las entidades territoriales definieron y determinaron los Establecimientos Educativos Estatales que dispondrían de Fondos de Servicios Educativos, y cuales deberían asociarse para ello, y las formas de administración de los mismos. En Bogotá la reforma en el manejo de fondos se asoció a la fusión de instituciones sin preguntar si las instituciones querían o no, acabando con ello la figura del director y la identidad de las mismas instituciones. En cuanto al impacto en los recursos, los rectores sintieron inicialmente una bonanza económica puesto que por la política de asignación de recursos por población atendida, al aumentar el número total de estudiantes por las fusiones y por los esfuerzos por incrementar la cobertura, recibieron más dinero. En algunos casos observados la sede principal destinó buena parte de los fondos al mejoramiento de las escuelas integradas que estaban en una situación de abandono por la administración distrital, con el consecuente recelo de los docentes y padres de la sede principal al ver disminuidos los recursos. En otros casos ha sucedido lo contrario y las escuelas anexadas se quejan de que ahora reciben menos recursos y tienen menos autonomía que antes, pues en escuelas donde la directora o el director tenían buena capacidad de gestión y buenas relaciones con otras instituciones del sector público y privado, ahora se han visto desmejoradas (IED-A). A pesar de la aparente bonanza de recursos, algunos rectores están empezando a sentir ya el peso económico de sostener varias instituciones y que en realidad éstos van a ser exiguos para las necesidades que se avecinan. Sería necesario realizar un estudio económico de cómo van a ser afectadas las instituciones por esta reforma.

A partir del 2002 los recursos de los Fondos de Servicios Educativos (antes Fondos de Servicios Docentes), pudieron estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales, de

las entidades oficiales, de los vinculados por los particulares para favorecer a la comunidad, de los producidos por la venta de los servicios que presta el establecimiento educativo, siempre y cuando estuvieran destinados a financiar gastos distintos de los de personal.

Tanto en la Ley 115 de 1994, como en la Ley 715 del 2001, es el Consejo Directivo del -antes establecimiento educativo, ahora- institución educativa, quien administra los recursos de éstos fondos. El rector o director era y sigue siendo el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y debe responder fiscalmente por el adecuado uso de los fondos, sujetos a lo dispuesto en los decretos que y demás disposiciones pertinentes.

A partir del 2002 el presupuesto contiene la totalidad de los ingresos, tanto los generados por la institución como los transferidos por las entidades públicas y se clasifican en grupos con sus correspondientes fuentes de ingresos, de la siguiente manera:

1. Ingresos operacionales: Son las rentas o fuentes de ingresos públicos obtenidos por la utilización de los recursos de la institución en la prestación del servicio educativo (docencia, extensión e investigación) o por la explotación de bienes o servicios del establecimiento. Los ingresos se obtienen por Derechos educativos (matrículas, carnés, sistematización de calificaciones, certificados, etc.), por arrendamientos (tienda escolar, restaurante), Vitrina Pedagógica y recursos de capitalización. A la institución entran también dineros por proyectos que genera ésta misma.
2. Transferencias de recursos públicos: Son recursos financieros girados directamente a los Fondos de Servicios Educativos por las entidades públicas de cualquier orden.
3. Recursos de capital: Son aquellas rentas que el establecimiento obtiene eventualmente por concepto de recursos del balance, rendimientos financieros, donaciones en efectivo u otros, bien sea directamente o a través de la correspondiente entidad territorial.

La financiación, mantenimiento y dotación de las instituciones educativas la hacían los distritos o municipios en concurrencia con los departamentos. Hoy cada institución debe encargarse de esto.

Los derechos académicos en los establecimientos educativos estatales son regulados por el Gobierno Nacional. Para estos efectos define escalas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico de los educandos, las variaciones en el costo de vida, la composición familiar y los servicios complementarios de la institución educativa. La SED ejerce la vigilancia y control sobre el cumplimiento de las regulaciones.

Hay que anotar que desde hace años los padres, las comunidades locales, Juntas de Acción Comunal y JAL, han sido normalmente los que han presionado para la creación y construcción de colegios públicos. La mayoría de las veces, han sido los mismos padres y comunidades los que iniciaron la construcción de las primeras aulas con recursos propios provenientes de bazares y con su trabajo físico. Posteriormente, las Asociaciones de Padres han sido un apoyo importante para la obtención de recursos adicionales en las escuelas orientados a mejoras físicas y adecuaciones, compra de computadores y material didáctico, gastos de las celebraciones y eventos. Estos recursos, provenientes de actividades como rifas y bazares, con frecuencia ha servido también para atender situaciones de emergencia ante la lentitud de respuesta por parte de la administración. En algunos ocasiones, como en una de las escuelas que se analizaron en los estudios de caso (IED-A), los recursos de la Asociación de Padres eran los que sostenían realmente el PEI de la institución, pues con ellos se contrataban los profesores adicionales y se

conseguían los implementos necesarios para ello. En este caso, el grado de compromiso de los padres con la escuela era notorio, casi hasta producir una cierta patrimonialización de la institución por parte de ellos y que se expresaba en afirmaciones como “es que aquí éramos como una familia”. El proceso de fusión institucional motivado por la Ley 715 de 2001 romperá estos vínculos, como analizaremos más adelante. Igualmente, en otros casos analizados (ver IED-A sede A) los intereses de algunos padres por controlar los a veces jugosos recursos de la Asociación para beneficio personal de ellos, generaron verdaderas batallas electorales y legales entre el rector y la Asociación. Los procesos de fusión afectaron también los niveles de participación de los diferentes actores en la toma de decisiones respecto al presupuesto pues se redujeron el número de integrantes en los Consejos Directivos al quedar sólo uno de ellos. Como manifestaban en una escuela, los padres –también los estudiantes, y a veces los profesores- de una sede pequeña ahora ya no tienen acceso al Consejo Directivo, pues salen escogidos los padres de las sedes mayoritarias.

Con frecuencia la estrategia utilizada para distribuir el presupuesto en las instituciones es a partir de proyectos que son presentados al inicio del año; estos proyectos son analizados por el Consejo Directivo y se decide si se aprueban o no. Según integrantes de las sedes B y C de la IED-A, esta estrategia lesiona la equidad entre las sedes ya que, puede suceder (lo que efectivamente ocurrió este año, por ejemplo, con la Sede B. Según Entrevista con Coordinadora Sede B), que no sea aprobado ningún proyecto para una de las sedes. Por otra parte, los trámites han aumentado, las sedes pequeñas han perdido el control de los recursos y el tiempo que lleva el que sea aprobada cualquier petición se vuelven engorrosos y dispendiosos (puede durar incluso meses, por ejemplo, el arreglo de un baño. Según taller con docentes y entrevista con un docente IED-A). En otra institución visitada los docentes de las sedes anexas muestran conformidad con los procedimientos y con la asignación de recursos, y alaban la capacidad de gestión de la rectora (IED-B).

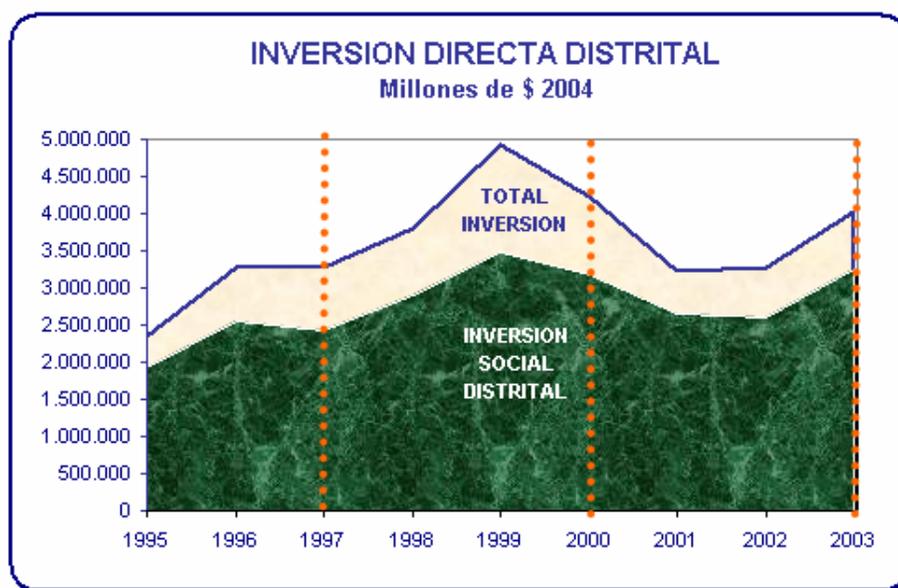
En lo relacionado con los procedimientos de contratación de los FSE la norma señala que deben respetarse los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. “Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos” (Ley 715 artículo 13). La ley 80 de 1993, fija a las entidades estatales las reglas y parámetros para contratar. Fija cuantías en salarios mínimos y define procesos y requisitos de acuerdo con las cuantías. Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se harán por la página de contratación a la vista.

El Decreto Distrital 443 de 1996 determinó que el proceso de contratación se administrara por la Subsecretaría Administrativa y asesorado por la Coordinación General Jurídica. Las modalidades implementadas fueron: licitación o concurso público establecidos unos parámetros de calificación y selección (que se implementaron en forma sistemática desde septiembre de 1996), y contratación directa por el procedimiento de llamado a ofertas (a cargo del Comité Asesor para la Contratación –COCO- creado por la Resolución Distrital 2148 de 1995, para adquisiciones superiores a los 40 salarios mínimos mensuales). La SED igualmente estableció a mediados de 1997 una dinámica de seguimiento al proceso de contratación para agilizar ésta y luchar contra la corrupción (Villaveces 1998).

“En cumplimiento del Decreto 2170 de 2002, la Administración Distrital, con el apoyo de la EAAB, desarrolló un portal único de publicación de los procesos contractuales de las Entidades Distritales, en el cual todas las entidades hacen públicos los procesos exigidos en la Ley 80 de 1993, tanto de licitación como de contratación directa, consolidándose como uno de los instrumentos de la política de Bogotá Transparente, garantizando la selección objetiva de proponentes con reglas de juego transparentes, objetivas y precisas, factores de alto impacto en la percepción ciudadana de honestidad y creación de confianza y confiabilidad. A la fecha [mediados de 2003] el número de visitantes asciende a 187.000, se encuentran inscritos un total de 5.311 proponentes. A través del portal se han publicado 1.329 procesos de invitación pública, 374 licitaciones públicas, se han realizado 1.019 sorteos, los invitados por sorteo han sido 7.640 (se refiere al número de proponentes que quedaron hábiles para presentar propuesta en los procesos de menor cuantía como resultado de los sorteos realizados)” (Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría General. *Cómo vamos en gestión pública. Informe para el programa “Bogotá cómo vamos” 2001-junio 2003*, Septiembre 2003, p. 22).

## LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EN BOGOTÁ

La inversión social en Bogotá, calculada en pesos constantes de 2004, podemos decir que ha ascendido en forma irregular desde 1995 hasta el 2003, pasando de unos 2 billones de pesos a 3 billones.



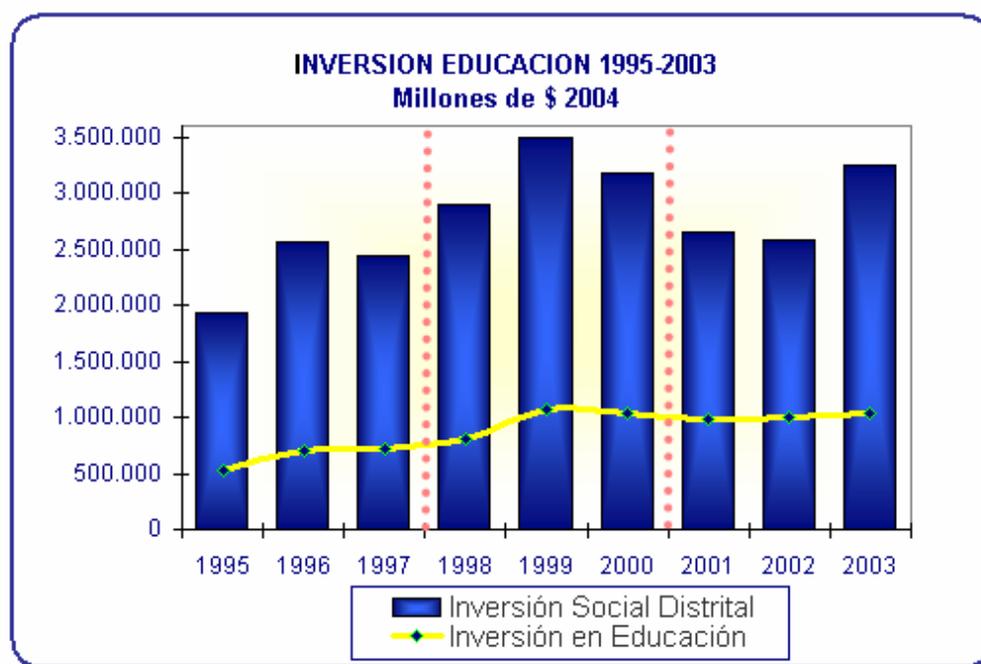
Fuente: Secretaría de Educación Distrital, 2004.

En cuanto a gasto en educación, la SED pasó de ejecutar el 11.49% del presupuesto en 1992 (cuarto lugar en gasto), al 17.36% en 1996 (segundo lugar, después de la Secretaría de Hacienda), y al 22.83% en 1997. Entre 1995 y 1996 el crecimiento del gasto fue del 105.99% por la conformación de la Planta distrital y la incorporación de la planta financiada con Situado Fiscal (el nombramiento de temporales en 1993, 700 nombramientos en 1994 cofinanciados por el FIS, la planta de Ciudad Bolívar de 718 docentes en 1995, y la recepción de la nómina de docentes del

Sector Nacional por el proceso de descentralización en 1996), así como por la consecución de recursos de cofinanciación. En realidad hubo un aumento notorio también en inversión (concentrada en el Programa Ciudad Bolívar en un plan que se había iniciado en 1992, construcción y reparación de planta física, dotación y adquisición de equipos informáticos) y menor en funcionamiento. Desde el punto de vista del gasto, la administración Mockus – Villaveces inició el programa de educación preescolar y la reposición de Fondos de Servicios Docentes, que apuntaba a dotar de autonomía presupuestal a prácticamente todos los centros educativos distritales. Igualmente, creó e instaló los CADEL.

La administración Mockus – Villaveces, como ya se dijo al hablar de descentralización, administró gran parte de sus recursos “por proyectos” con autonomía presupuestal, dirigidos por responsables de proyectos o “proyectoros”, como se denominaron. El modelo se extendió a los centros educativos y se incentivó a los colegios estatales para que presentaran proyectos para su financiación.

La inversión directa en educación, en millones de pesos constantes a 2004, según la SED fue en incremento hasta 1999 y, desde esa fecha, tuvo un ligero descenso.



Fuente: Secretaría de Educación Distrital, 2004.

La financiación de la educación distrital se realiza en general con cerca de un 70% con recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y en un 30% con recursos de la explotación de canteras y otros recursos del Distrito. De acuerdo a los cálculos de la Secretaría de Hacienda Distrital y al observar el comportamiento de la inversión en educación en Bogotá en los últimos 10 años, sobresale su crecimiento sostenido en los rubros destinados a primaria y secundaria, con un crecimiento más acelerado en el periodo comprendido entre 1995 y 1999.

Los cambios significativos de los últimos 10 años son particularmente explicados por la incorporación de los recursos del situado fiscal de educación a la Administración Distrital; aunque también resulta significativo para los años 1999 y 2000, el ingreso de recursos extraordinarios provenientes de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá. En esos años, la participación tradicional del distrito, que no superaba los 30 puntos porcentuales de la distribución del financiamiento, pasó a cifras que representaban más del 40%. En lo que respecta a las transferencias de la Nación, estas crecieron a precios constantes, al 8% anual entre 1994 y el 2003.

Hay que anotar igualmente que las administraciones Jaime Castro y Antanas Mockus sanearon las finanzas del Distrito Capital e incrementaron el recaudo de impuestos, lo que permitió aumentar la inversión en forma notoria a la administración de Enrique Peñalosa. Pero entre 1998 y 2000 la economía se desaceleró y se disparó el desempleo –paradójicamente a pesar de las multimillonarias inversiones en obras públicas-. Surgió una nueva pobreza del desempleo y de la caída de los ingresos de una buena parte de la clase media. La concentración de la riqueza aumentó en Bogotá, como señala el estudio *La Pobreza en Bogotá y los Resultados de las Políticas Distritales para Combatirla*, de la Secretaría de Hacienda Distrital (octubre 2003). Las repercusiones de esta crisis afectaron el ritmo de inversión de la SED y, en un informe denominado *Bogotá cómo vamos* del año 2002, auspiciado por la casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, el asesor de la administración Jorge Enrique Vargas, ante las cifras de la siguiente tabla, afirmaba:

Financiamiento de los principales programas educativos (Millones de pesos corrientes)

	2001	2002		
		Inicial	Disponible	Ejecutado Junio
Cobertura	96.000	116.000	75.000	40.000
Calidad	2.600	2.500	1.300	10
Formación de docentes	1.500	450	90	90
Competencias laborales	70	1.500	0	0

Fuente: Secretaría de Educación Distrital

“La actual administración distrital no ha sido provista de todos los recursos necesarios para garantizar el nivel de financiamiento que el desarrollo de la ciudad requiere. Esta restricción es una de las más graves amenazas contra la dinámica de generación de bienestar para todos los habitantes de la ciudad lograda con el esfuerzo conjunto durante los últimos años. La negativa del Concejo Distrital para proveer nuevas fuentes de recursos ha tenido repercusiones muy serias sobre el financiamiento educativo, que amenazan con la continuidad de los logros examinados” (p. 19).

A partir de la Ley 715 de 2001 y con el nuevo esquema de asignación de recursos basado en el número de alumnos atendidos y por atender, la Nación transfirió al Distrito Capital la suma de \$682.662 millones en el 2002 y para el 2003 la suma de \$714.967 millones, sin incluir excedentes del SGP. Dicha transferencia significó una asignación de \$874.586 por alumno atendido en 2002 (SHD-SED:2003).

De acuerdo a los cálculos de la SHD y de la SED, dicha cifra financia aproximadamente el 70% del costo de operación de atender los estudiantes matriculados, siendo para el 2001 el costo promedio por alumno en instituciones oficiales del Distrito equivalente a \$1'255.890 pesos. Esta cifra se explica porque “al promediarlo con el de los otros Distritos, en donde éste es menor, el

promedio general se reduce. El desbalance que se deriva de esta forma de definir la asignación per-cápita constituye para Bogotá una limitación a la hora de proponer cualquier programa de ampliación de cobertura” (SHD-SED, 2003:8).

La inversión de los fondos públicos en las administraciones de Cecilia María Vélez – Margarita Peña ha estado claramente orientada a fortalecer una industria de servicios en educación en el sector privado. En primer lugar, externalizando (*outsourcing*) diferentes servicios como los de aseo y celaduría, y acabando la planta de personal en la SED en estas áreas. Los beneficiarios de estos despidos han sido las grandes empresas constituidas para tal fin que contratan en condiciones laborales precarias a sus empleados. En segundo lugar, construyendo colegios públicos en sectores populares para atender gratuitamente a los niños, pero entregándolos para su manejo integral al sector privado, y sosteniendo su funcionamiento con fondos públicos, es decir, la modalidad de “colegios en concesión”.<sup>7</sup> En estos colegios la contratación de personal se maneja desde las lógicas del sector privado y sus empleados no son funcionarios del Distrito, lo cual facilita contratos precarios e inestabilidad laboral. En tercer lugar, estableciendo convenios con colegios privados ya constituidos para que reciban estudiantes financiados con fondos públicos. En cuarto lugar, contratando con diferentes entidades la evaluación, la producción de información (e incluso el proceso de matrícula) y la capacitación. La consecuencia de todo esto ha sido que a una mayor inversión de fondos públicos ha correspondido un debilitamiento del sector estatal propiamente dicho y un crecimiento de empresas grandes y medianas, algunas de ellas incluso constituidas para sustituir el sector estatal. Hay que anotar que en las convocatorias públicas para prestar los servicios de consultoría, evaluación y capacitación, algunas entidades del sector oficial que se han venido configurando para entrar a competir con el sector privado, obtuvieron algunos contratos incluso multimillonarios, como fue el caso del grupo de evaluación de competencias de la Universidad Nacional (ahora instalados en el nuevo ICFES reestructurado para tal fin)<sup>8</sup> y el grupo del CID de la Facultad de Economía que evalúa los colegios en convenio.

La autonomía presupuestal en el nivel institucional se ha visto afectada en cuanto buena parte del gasto y de la inversión viene definido desde el nivel central. Los contratos, al hacerse a través de un proceso de licitación pública en Internet (“Contratación a la vista”), dejan por fuera posibles competidores locales y pequeñas empresas de servicios. Los vínculos de la escuela con el barrio en buena parte residían también en esos contratos de mantenimiento, de adecuaciones locativas, de suministro, que podían ser supervisados de cerca por el Consejo Directivo y por la comunidad educativa en general, y que resultaban más económicos para el presupuesto institucional. Las

---

<sup>7</sup> El plan de creación de colegios en concesión es de octubre de 1999. A finales del año 2000 se establecieron las concesiones por 14 años. Actualmente, existen nueve concesionarios: Colsubsidio, Cafam, Comfenalco (cajas de compensación familiar), Fundación Educativa Don Bosco, Fundación Calasanz, Fundación Educativa La Salle (comunidades religiosas católicas), Fundación Educacional Nuevo Retiro, Asociación Alianza Educativa (integrada por la Universidad de los Andes y los Colegios Nogales, Nueva Granada y San Carlos; administra 5 colegios) y Fundación Gimnasio Moderno. En el 2000 se crearon 16 colegios; 2001, 6 colegios; 2002, ningún colegio; 2003, 1 colegio; 2004 se están construyendo dos colegios contratados y concesionados por la administración anterior en diciembre último. Estos 25 colegios costaron 280.000 millones de pesos. El pago por alumno atendido en los colegios en concesión va de \$905.152,00 a \$1.250.771,00 (año 2003).

<sup>8</sup> El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, un instituto creado para regular el sector de la educación superior, se convirtió en un centro de realización de pruebas para la evaluación de estudiantes, tanto del nivel básico como superior. El equipo de personas de la Universidad Nacional del grupo de evaluación por competencias fue el que asumió el control del ICFES. El sostenimiento financiero del ICFES se garantiza así con el cobro de las pruebas a los colegios, secretarías de educación del país, a los estudiantes y profesores. Ya vimos anteriormente cómo se establece por decreto un rubro permanente para el pago de las pruebas de evaluación.

relaciones económicas de la escuela con su entorno se han debilitado y despersonalizado. El coordinador administrativo de la IED-A comentaba que cada vez aumenta la dificultad de realizar algún tipo de contrato con, por ejemplo, padres de familia para que realicen las obras, ya que la cantidad y el costo de los trámites que debe realizar una persona para ser contratada por una empresa del Estado promueven que el contrato se lleve a cabo con empresas, cada vez más monopolizadas para la construcción en las Instituciones Educativas.

Lo mismo ha sucedido con el *outsourcing* de algunos servicios. Se ha pasado de un estatuto de funcionarios a la contratación de grandes empresas de servicios de aseo y celaduría. El ahorro para el sector público no ha sido mucho, se ha ganado en eficiencia y eficacia, como señalan los rectores, pero a costa de precarizar los contratos de los trabajadores, aumentar las ganancias de la intermediación y despersonalizar el servicio. Se hubiera podido explorar una modalidad diferente de contratación que no fuera tan lesiva para los trabajadores garantizando la eficacia y eficiencia del servicio.

La política de capitación o asignar recursos por número de estudiantes matriculados ha motivado a los rectores a aumentar la cobertura, a costa de la calidad. Cada niño adicional “trae el pan bajo el brazo” para la institución, como se solía decir hace unos años en las familias numerosas que no planificaban su crecimiento. El deterioro normal de las plantas físicas –que no habían recibido mantenimiento adecuado en los últimos años pues los recursos para ello se orientaron a la construcción de los colegios en concesión- aunado al deterioro e inadecuación propios del aumento excesivo de la matrícula, hace que actualmente uno de los problemas más sentidos en las IED públicas sean los relacionados con la infraestructura física.

De acuerdo a la Contraloría Distrital (2003), los estándares mínimos establecen 12 m<sup>2</sup> de área de terreno en el centro educativo por estudiante; sin embargo, en los establecimientos oficiales del Distrito, el área total (incluyendo área construida) es ligeramente inferior a los 10<sup>2</sup> por alumno. De igual forma, según el propio balance de la SED y de la Secretaría de Hacienda Distrital –SHD- (2003), sólo para el mantenimiento y adecuación de la infraestructura existente el Distrito debe invertir un total de \$404.854 millones de 2003. De no realizarse dichas intervenciones y adecuaciones, de las cuales en su mayor monto corresponden a lo relacionado con el deterioro de la infraestructura que no cumple los estándares de sismo-resistencia, aumentaría el riesgo de cierre temporal o definitivo de las IED-CED.

Si desde 1999 la inversión en educación en Bogotá se ha mantenido constante o incluso ha sido inferior a ese año, y al mismo tiempo la cobertura ha aumentado significativamente como veremos en el capítulo de Cobertura, se han incrementado notoriamente las nóminas paralelas, *outsourcing* y contratación externa, al igual que la inversión en construcción y dotación de excelentes colegios para darlos en concesión a la empresa privada, hemos de suponer que lo anterior se ha logrado gracias a procesos de “reingeniería” y de “optimización del talento humano” –en el vocabulario oficial- que han afectado sobre todo a los niños y a los docentes y administrativos. A los primeros por el hacinamiento en las aulas por el aumento de la matrícula en detrimento de la calidad, y a los segundos por el aumento de horas de trabajo y número de niños atendidos por el mismo sueldo. El mecanismo denominado “parámetro” donde se establece una ratio entre grupo de estudiantes por profesor ha sido ajustado y aumentado en estos últimos años. Por ejemplo, las orientadoras han pasado de trabajar una jornada, a trabajar en las dos jornadas, y de atender 450 niños a 650. Los docentes han visto aumentado el tiempo de trabajo, como veremos en el capítulo sobre el “tiempo para el aprendizaje”, y el número de estudiantes en cada

salón al pasar de un parámetro de 1.3 a 1.1 en primaria, y de 1.7 a 1.36 en secundaria y media. Los rectores y coordinadores han pasado de cobrar horas extras por atender dos jornadas, a recibir un pequeño incremento en su bonificación por atender dos –y a veces- tres jornadas. Los directores de escuelas de primaria han sido reclasificados como coordinadores. Los funcionarios de servicios generales fueron despedidos en su totalidad y contratados los servicios por la modalidad de *outsourcing* con grandes empresas especializadas, con el desmejoramiento y precarización laboral de los trabajadores vinculados a dichas empresas. Con los procesos de fusión y con el aumento de parámetro, como veremos, un número significativo de administrativos, directivos, docentes “sobraron” y, en consecuencia, se pensionaron, renunciaron o se trasladaron.

Igualmente se están trasladando a las instituciones una serie de gastos que antes eran asumidos con otros recursos, como fue el caso de los servicios públicos. Un rector comentó que este año la SED descontó de los FSE el dinero correspondiente a cuentas de teléfono de los dos últimos años, razón por la cual sólo se recibió el 10% de lo previsto y la institución no cuenta con fondos para realizar arreglos locativos (IED-C).

Como señalaron un par de rectores en las encuestas, lo que se ha venido produciendo en estos años ha sido una “reingeniería de la miseria” en los colegios oficiales, mientras se financiaba un rentable mercado paralelo de servicios educativos para favorecer el sector empresarial con los fondos públicos.

Las encuestas a directivos, docentes y estudiantes muestran algunas percepciones respecto a los aspectos presupuestales y de inversión.

La creación de los FSE, se ve en general positiva o muy positiva por más del 60% de los rectores, ligeramente más positiva que negativa por parte de coordinadores y docentes. Esta misma valoración reciben las reformas en cuanto al impacto positivo en el manejo de recursos financieros y de dotación.

La contratación externa de los servicios administrativos y de soporte tiene una valoración muy negativa o negativa por parte de la mayoría de coordinadores (59%). Las opiniones de rectores y docentes son muy similares, y están divididas en forma casi igual entre los que la ven positiva y negativa. No obstante, y tal vez por cierta solidaridad laboral, las cifras se inclinan ligeramente a pensar este hecho como algo negativo. En las conversaciones con los directivos y docentes señalan que han mejorado los servicios desde que se contrataron con entidades externas, pero también que los trabajadores están siendo sobreexplotados y se han precarizado sus condiciones laborales.

El mejoramiento de la infraestructura, los estudiantes son los que piensan que las reformas han servido para mejorarla (el 45%); un poco menos optimistas se muestran los docentes y rectores. Los coordinadores tienen una percepción negativa en su mayoría (el 42%).

Dentro de las restricciones presupuestales y desmejoramiento de la calidad, los colegios oficiales disponen actualmente de cierta autonomía –menor que hace diez años- para manejar los recursos, limitada por numerosos controles y auditorías –obviamente necesarios-, y porque casi todos los recursos que les llegan son de destinación específica y no se permiten en estos casos traslados de rubros. La administración de dichos recursos se ha vuelto mucho más compleja que hace unos

años, tanto por los controles legales, como por los sistemas de contratación más sofisticados, como por el crecimiento institucional por el aumento de la matrícula y las fusiones institucionales.

“La verdad a veces digo: ‘la autonomía es: cumpla lo que hay que cumplir’. Por ejemplo, en cuanto al aspecto financiero, no se ha ganado autonomía, antes está muy cerrado, muy estricto, lo que viene ahora con la contratación del “Portal a la Vista”. No pueden meter a una institución educativa en la misma contratación de otras, ¿cómo? Que a partir de 6 millones tiene usted que entrar a una cosa que usted ni la maneja, es una locura esa ‘contratación a la vista’, una capacitación totalmente incoherente para nosotros,<sup>9</sup> entonces si uno va a comprar unos marcadores que valen 4 millones, ¿tiene que irse a una licitación? Eso no es autonomía. [...] Me siento más cerrada, y más temerosa. No hay libertad para hacer innovaciones, porque si usted dice por ejemplo, se me ocurre [arreglar un] muro, en mi autonomía escolar de una planta física, reúno a la gente y les digo “vamos a fortalecer este valor de la gratitud, padres de familia ayudemos a arreglar el muro”, y la gente colabora. Después me llaman y me dicen “quieta que eso no se puede hacer”, entonces me rompieron las alas y ahí está. Entonces usted no siente esa decisión de que iba a hacer las cosas, porque dice “lo voy a hacer bien”, porque lo piensa y qué consecuencias le trae eso. Antiguamente se podía decidir, y en la actualidad instancias como los de la supervisión se configuran fundamentalmente como espacios de vigilancia. A diferencia de los colegios privados, el sector educativo oficial debe consultar todo lo que quiere hacer. Aquí hay que hacer todo el debido proceso porque lo que hacemos es administrar algo que no es nuestro” (Entrevista rectora IED – B 16/09/04).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Se refiere a que las instituciones solicitan un tipo de “capacitación” al CADEL; este envía la solicitud al nivel central, y desde allí se abre una convocatoria pública para que al final un proponente sea escogido con los criterios de contratación de la SED. El resultado de este procedimiento es que a veces ganan las convocatorias entidades que no son consideradas adecuadas por las instituciones, como es el caso que menciona la rectora.

<sup>10</sup> Cuando terminábamos este trabajo conocimos el caso de una escuela de primaria que este año recibió mantenimiento en su infraestructura pues presentaba amenaza para los estudios. Los contratistas realizaron varios cambios significativos en la estructura y en las instalaciones sin consultar la rectora y los docentes, produciendo una reforma inadecuada a las necesidades de la escuela y del PEI específico que va a afectar el proyecto en lo cotidiano.

## 7) COBERTURA, ASIGNACIÓN DE CUPOS Y AUTONOMÍA

La cobertura tiene que ver con la capacidad de oferta del sector educativo frente a la demanda. Es conveniente distinguir entre la cobertura poblacional y la real. La primera corresponde al mantenimiento de la atención a la población según su crecimiento. El incremento de la segunda – la real- se refiere a la mejora del porcentaje de cobertura respecto a tasas anteriores y teniendo como meta la escolarización del 100% de los niños en edad escolar. Es decir, el responder por la cobertura de todos los niños matriculados en el año anterior más los que ingresan en los primeros grados no supone un aumento de cobertura.

Con anterioridad a la promulgación de la Ley General de Educación para definir la cobertura se crearon los Comités Institucionales, Zonales y Distritales de Cobertura (p.e. Res. Distrital 1717 del 3 de octubre 1991) con amplia representación de diferentes estamentos de la comunidad educativa, aunque su impacto y su labor no fue muy conocida. Normalmente se acudía a diversas modalidades por parte de los colegios y se hacía la proyección para los grados y en consecuencia para los cursos, así: algunos mediante inscripciones en los colegios, otros de acuerdo al número de solicitudes optaban por la realización de rifas para otorgar los cupos, otros preferían a los hermanos de los estudiantes antiguos, dando lugar a los núcleos familiares y se incluían en muchos casos a los recomendados de congresistas, diputados, concejales e igualmente se admitían los recomendados de los mismos funcionarios de la Secretaría de Educación. Esta era tarea exclusiva de los rectores. Así la decisión por los cupos estaba influida por todos los que pudieran ejercer influencia sobre el rector. El rector hacía estos “favores” con la esperanza de “cobrarlos” posteriormente cuando necesitara el apoyo para una gestión en la Secretaría o en otras entidades públicas. Estos favores de manera general -con algunas excepciones- se relacionaban con la consecución de recursos tecnológicos, muebles, equipos e incluso asignaciones económicas para el mantenimiento, adecuación o mejoras de las plantas físicas de las instituciones. También es importante recordar que los colegios se clasificaban como nacionales, nacionalizados y distritales en donde y a manera de conclusión casi que cada quien hacía lo que podía.

Con la promulgación de la Ley 115 de 1994, se ampliaron las expectativas sobre la ampliación de la cobertura, pues allí se plantea el derecho al acceso universal a la educación básica. Así se inició el correspondiente plan de ampliación a los grados cero (Inciso 2º Art. 17 Ley 115/94). Al consagrar la Constitución Política el derecho para todos los niños hasta los 15 años a tener una educación gratuita se promueve un cambio importante en el tema de los cupos en donde se deja de hacer lo que se pueda para llenar las vacantes, porque ahora el Estado entra a garantizar el servicio.

La cobertura en la entonces llamada Santa Fe de Bogotá, en 1994 fue del 65.7% (1'061.159 estudiantes matriculados y un déficit de 553.974). En 1997 se incrementó hasta el 77.5%. Estos datos son más altos en primaria (83.31% en 1994 y 97.15% en 1997) y media (80.8% en 1994 y 84.73% en 1997). El incremento estuvo en el preescolar que cuenta con un solo grado (22.64% en

1994 se duplicó en 1997: 41.26%). A pesar de estas cifras, la primaria oficial no alcanza a cubrir sino el 50% de la población escolarizada y el 58% de la secundaria.

De acuerdo con proyecciones del DANE, Bogotá es la ciudad más poblada de Colombia y una de las ciudades de mayor crecimiento poblacional en los últimos años (2,4% anual frente a 1,8% nacional). Para el año 2003, la población de Bogotá asciende a 6.865.997 habitantes y cuenta con la escolaridad promedio más alta de las cuatro principales ciudades del país.

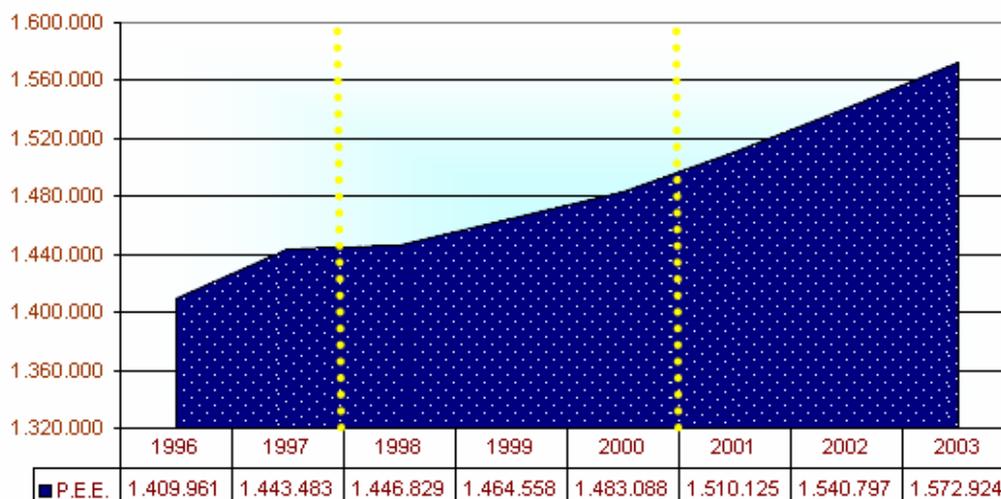
De acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, los años promedio de educación son 8.70 (para personas de 5 años y más) y 5.2 para el grupo de edad de 5 a 19 años. Para el primer caso, las localidades con menores promedios son Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar y Bosa, con promedios inferiores a los 7 años. Para el grupo de 5 a 19 años, repiten las anteriores localidades y se agrega Santafé.

Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida, 1.595.866 (23.3%) de personas corresponden a Población en Edad Escolar (PEE), es decir, se encuentran entre los 5 y 17 años de edad. La distribución de la población en Edad Escolar, por localidades, como se observa en la siguiente gráfica, nos indica que la mayor proporción se encuentra en las localidades de Kennedy, Engativá, Suba, Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Bosa; las cuales cuentan cada una con porcentajes superiores al 8% de la Población en Edad Escolar en la ciudad y sumando entre las 6, el 63% del total de Bogotá.

De acuerdo a los cálculos de la SED, los estratos 1 y 2 representa aproximadamente el 46% del total de PEE del distrito para el 2003. Esta se distribuye en su mayoría en estudios de preescolar y básica primaria en un 55% del total, mientras que el 30% se encuentran en edad de cursar la básica secundaria y el 15% restante, se encuentra en edad de cursar la media vocacional.

Entre 1996 y 2003, la PEE aumentó en cerca de 163.000 personas, lo que equivale a un crecimiento del 10% en todo el período. Los años de mayor crecimiento fueron 199, 2002 y 2003, con tasas superiores al 2%.

### Comportamiento poblacional edad escolar



#### CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL

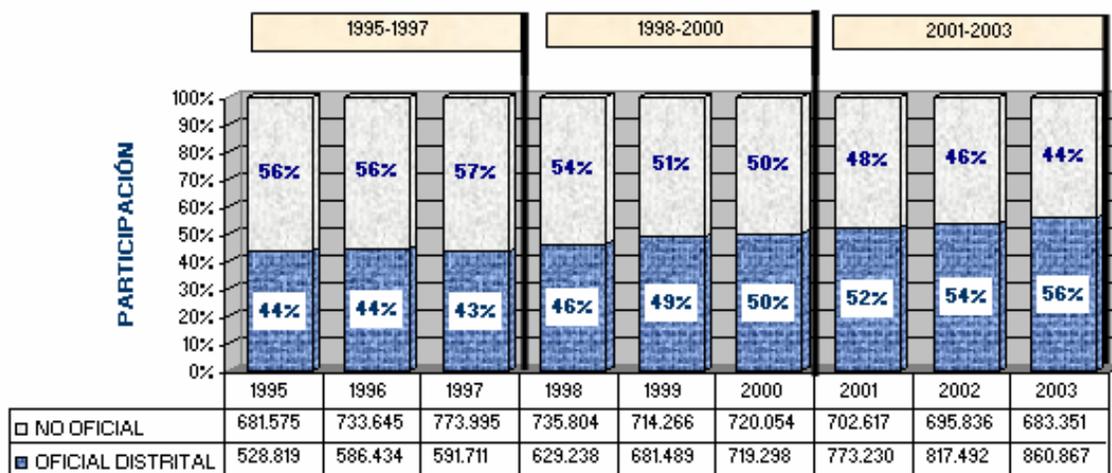
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>P.E.E.</b>	2,4%	0,2%	1,2%	1,3%	1,8%	2,0%	2,1%

Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial – SED, con base en proyecciones DAPD.

Si bien la población en edad escolar disminuyó en su crecimiento ligeramente en Bogotá entre 1994 y 1998, la promoción automática en primaria produjo un rápido ascenso de los niños hacia el 6° grado, disminuyendo la deserción y generando un cuello de botella en dicho grado en los cupos. Algunas escuelas de primaria se vieron en la necesidad de reducir los salones adjudicados a los cursos inferiores para ofrecer el grado 6°. La administración Villaveces creó el Proyecto de Fortalecimiento y universalización de la educación básica, que buscaba apoyar a las instituciones educativas de primaria para que pudieran ofrecer hasta el grado 9° (inversión de más de 3.500 millones) o realizar convenios con otras instituciones para garantizar la cobertura. En este segundo caso se proponía que se deberían unificar los PEI para favorecer la continuidad del proceso de formación (Proyecto FUEB). En esa época los niños y niñas que ingresaban al grado sexto eran escogidos de acuerdo a la edad, mediante un sistema de clasificación de acuerdo a las edades, organizando los cursos de menores a mayores. Ante la imposibilidad de atender a todos los niños se determinó mediante normas optar por enviar a los niñas y niñas de determinadas edades mayores al nocturno (mayores de 14 años).

Los datos sobre la matrícula en Bogotá en las tres últimas administraciones muestran un aparente incremento del sector oficial frente a un estancamiento del sector privado.

### MATRÍCULA EN BOGOTÁ SEGÚN SECTOR 1995-2003



### CRECIMIENTO PORCENTUAL ANUAL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
NO OFICIAL	6,7%	7,6%	5,5%	-4,9%	-2,9%	0,8%	-2,4%	-1,0%	-1,8%
OFICIAL DISTRITAL	5,2%	10,9%	0,9%	6,3%	8,3%	5,5%	7,5%	5,7%	5,3%

Sin embargo, si se tiene en cuenta que las cifras del sector oficial han sido incrementadas por los subsidios a los colegios privados en convenio, las proporciones cambian.

### Matrícula en Bogotá de la educación Básica y Media según sector y estrategia de oferta.

Tipo	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IED Públicas	553.178	570.575	615.583	642.477	668.999	709.397	722.963
Concesión	0	0	0	7.007	19.374	21.430	23.117
Subsidios	38.533	58.663	65.906	69.814	84.857	86.665	114.787
Total Financiación Oficial	553.178	629.238	681.489	719.298	773.230	817.492	860.867
Total No oficial	773.995	735.804	714.266	720.054	702.617	695.836	683.351
Total	1.365.706	1.365.042	1.395.755	1.439.352	1.475.847	1.513.328	1.544.218

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.

Nota: El cálculo de la matrícula oficial incluye la matrícula de los establecimientos de educación formal regular, educación especial y educación de adultos.

Tomado de SED y SHD (2003); y SED(2003)

Los subsidios se han triplicado entre 1997 y 2003, mientras el aumento de matrícula en los colegios oficiales no alcanza el 30%. Este aumento se ha debido a dos razones: la creación de una veintena de colegios en concesión, en manos de la empresa privada,<sup>11</sup> y el aumento del número de

<sup>11</sup> La administración distrital Peñalosa – Vélez, con el fin de ampliar la cobertura y estimular la competencia entre instituciones educativas del sector privado y público, implementó en forma sistemática todos los mecanismos que se habían experimentado en los gobiernos neoliberales de Chile, Gran Bretaña y EEUU en los años 80: cheques escolares o vouchers, bonos, pases y apoyo a instituciones privadas que reciban niños de estratos bajos (colegios en convenio, similares a las *charter schools* en EEUU), y construcción de colegios estatales para ser administrados por empresas privadas (colegios en concesión). La idea de los colegios en concesión se presentó como una “innovación” de la administración –ver, por ejemplo la página WEB del movimiento político del alcalde Peñalosa [www.porelpaisquequeremos.com/fundacion-](http://www.porelpaisquequeremos.com/fundacion-), aunque en

niños en los colegios oficiales, pero sin incrementar la inversión ni la planta de personal, algo que eufemísticamente se denomina en los informes oficiales “eficiencia interna”.

En cuanto al aumento del número de estudiantes por salón, el 40% de los estudiantes encuestados por nosotros lo ven como muy negativo o negativo, y es uno de los aspectos que recibió una valoración más negativa, junto con el proceso de fusión o integración institucional. El 23% considera que este incremento de estudiantes no los afectó.

En el informe de gestión a finales de 2003 de la SED, se muestra la forma como se consiguió el aumento de cobertura, es decir, cupos adicionales en el sector oficial en los años 2002 y 2003:

ESTRATEGIA	AÑO 2002	AÑO 2003	TOTAL
Eficiencia interna	47.385	21.735	69.120
Concesión	2.067	1.818	3.885
Subsidios	11.827	35.952	47.779
TOTAL	61.279	59.505	120.784

La matrícula ha venido aumentando y actualmente se cuenta con 860.867 escolares en el sistema educativo oficial. En el sector oficial dicha matrícula se distribuye así, según cifras oficiales de la SED:

MODALIDAD	AÑO 2003
Colegios SED	722.963
Concesión	23.117
Subsidios	114.787
TOTAL	860.867

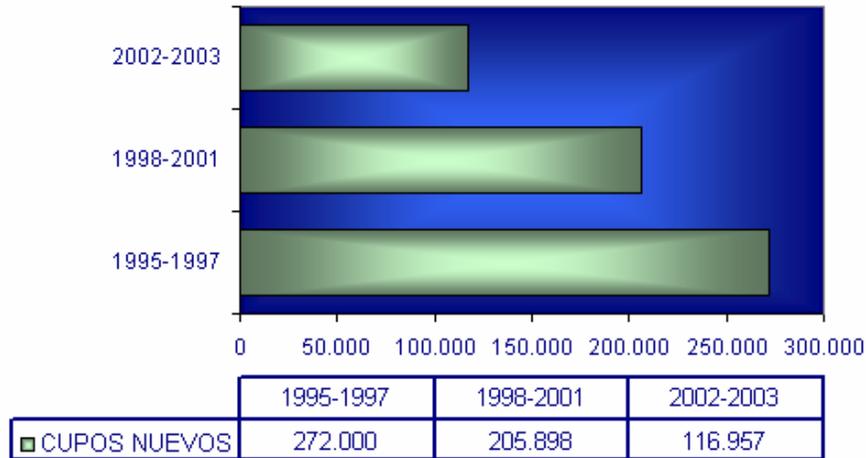
Es decir, que si comparamos las cifras de matrícula de 1995 con las de hoy el sector propiamente oficial ha aumentado en 333.000 estudiantes gracias a procesos de “eficiencia interna” y en 138.000 estudiantes gracias a los contratos con la empresa privada en las modalidades de subsidios y de concesión.

El incremento mayor de cupos se produjo en la administración de Villaveces.

---

realidad fue una idea del empresario norteamericano Christopher Whittle obsesionado en mostrar que la educación privada era más eficiente que la pública, proyecto actualmente insolvente (Proyecto Edison).

**NUEVOS CUPOS  
1995-2003**

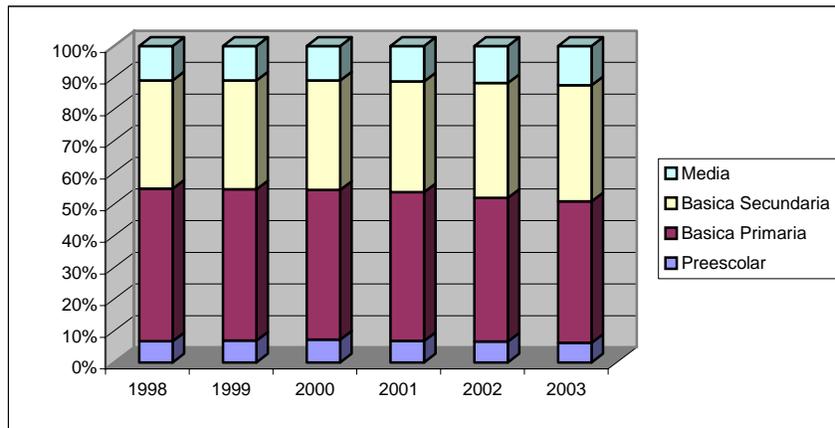


En este marco, el avance del Distrito en cobertura se ha logrado especialmente por la creación de cupos en el sector oficial, en comparación con las estrategias de subsidios y concesión y en un contexto de comportamiento decreciente del sector privado. El mayor crecimiento en la matrícula se ha debido a la estrategia de “uso eficiente de la capacidad del sistema educativo oficial”, lo que ha conllevado, como veremos posteriormente, al mejoramiento de las tasas de eficiencia interna (deserción, aprobación, repitencia) y la utilización más eficientemente la capacidad instalada a través de proyectos como el del transporte escolar, implementado transitoriamente para reducir el desfase entre oferta y demanda de cupos en las localidades.

A pesar de estos avances, y en el contexto de la crisis socioeconómica de los últimos años, lo que parece haberse producido, fue una relativa sustitución de cupos en colegios privados financiados por las familias a ser financiados por el Distrito. De hecho, entre 1997 y el 2003 se perdieron 90.000 matriculados en el sector privado, mientras que se incrementaron 76.000 subsidios públicos en colegios privados. Otros diagnósticos han advertido que el crecimiento de la matrícula en este periodo fue casi igual al crecimiento de la Población en Edad Escolar y que a pesar de dicho crecimiento, cerca de 50.000 niños de estrato 1 y 2 no asistieron a la escuela (DAPD:2004).

La matrícula del sector oficial (sin incluir subsidios e incluyendo colegios en concesión) esta fundamentalmente compuesta por la matrícula de básica primaria en un 45%, seguida de la secundaria en un 37%. No obstante, cabe resaltar que la sumatoria de la secundaria y la media representan el 49% de la matrícula total. Dichas proporciones se han mantenido en general a lo largo de los últimos 6 años, aunque el grupo de básica secundaria y media ha aumentado su participación en cerca de 4% como lo vemos en la siguiente gráfica:

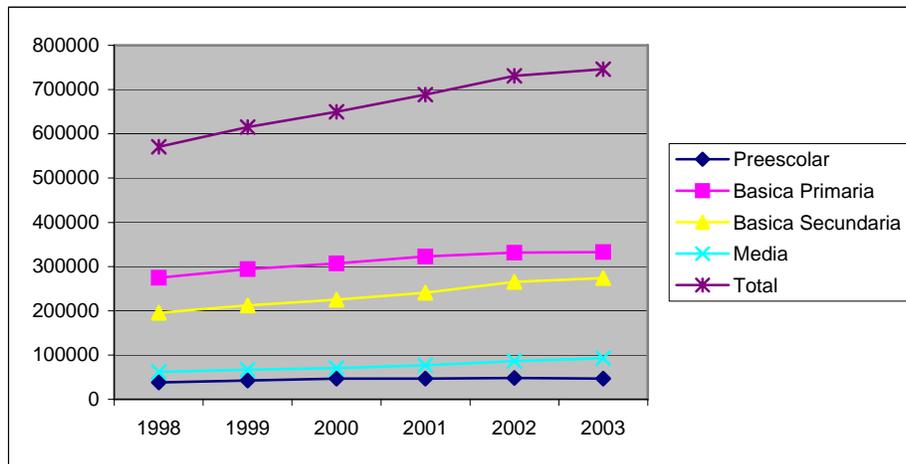
### Composición de la matrícula oficial, según nivel educativo (1998-2003)



Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE. Construcción a partir de datos de SED(2003)

En ese sentido, aunque entre 1998 y 2003 ha crecido la matrícula en los distintos niveles en cerca de 175.000 estudiantes, lo que representa una variación del 31%, los mayores incrementos se han dado en la educación media (49%) y en la Básica Secundaria (40%)

### Comportamiento de la matrícula oficial, según nivel educativo (1998-2003)

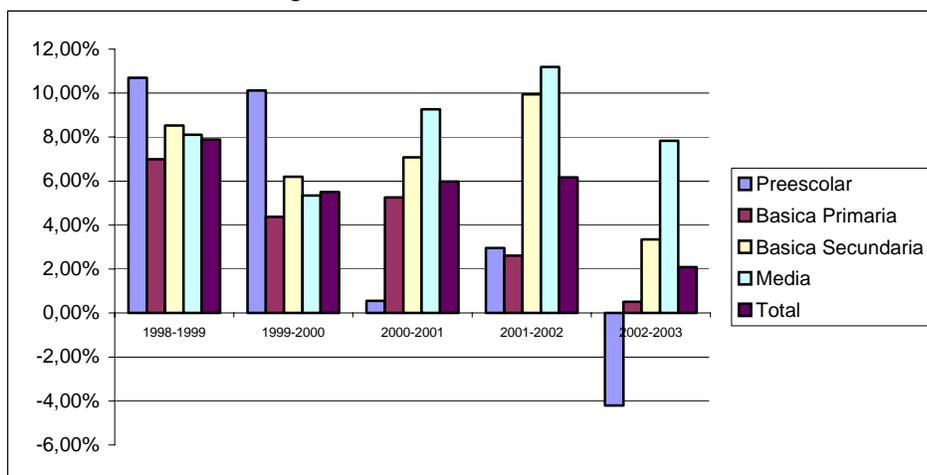


Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE. Construcción a partir de datos de SED(2003)

Al observar las tasas de variación entre los distintos años, observamos un comportamiento decreciente de las tasas de crecimiento para el Preescolar y la Básica Primaria; cada vez ha resultado mas difícil involucrar nuevos estudiantes para dichos niveles. Por el contrario, la Básica Secundaria y Media -particularmente esta última- ha mantenido una tasa de crecimiento anual cercana al 8%.

### Comportamiento de las tasas de variación anual de la matrícula oficial

### según nivel educativo. (1998-2003)

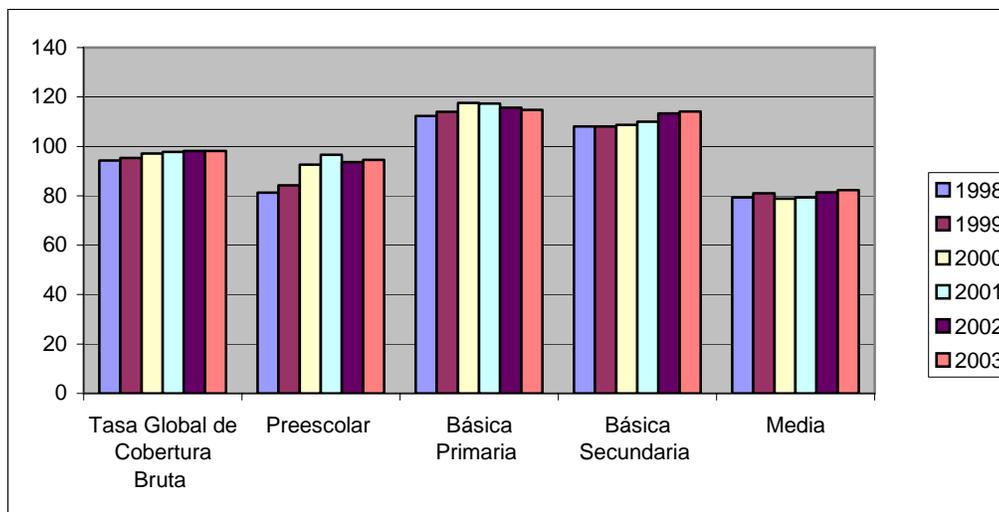


Fuente: Cálculos propios a partir de datos de SED(2003)

En el 2003, Bogotá alcanzó una cobertura bruta del 98.2%, lo cual significa que el sistema educativo de la ciudad en su conjunto tiene capacidad para atender a 98 de cada 100 niños en edad escolar. Al analizar por niveles, los mayores logros de cobertura están en la básica primaria y secundaria, donde como veremos más adelante existen problemas de extraedad. Las tasas brutas de escolaridad pueden ser interpretadas como un indicador de disponibilidad de recursos y por tanto, como se indica en el gráfico, el sistema educativo no cuenta aún con recursos (profesores, aulas y puestos suficientes) para atender cerca del 5% de personas en educación preescolar y 18% en educación media. A pesar de ello, en los últimos años se ha evidenciado un fuerte crecimiento en la cobertura bruta, particularmente en el nivel de preescolar.

Las tasas de cobertura bruta y neta de Bogotá son superiores a los totales nacionales para los distintos niveles, a pesar de que el país, en la década de los noventa, aumentó la matrícula de secundaria en cinco veces más que la tasa de crecimiento de la población en edad de cursar ese nivel y la de preescolar la incrementó en 11% (Sarmiento 2002).

### Comportamiento de las tasas de cobertura bruta en Bogotá (1998-2003)

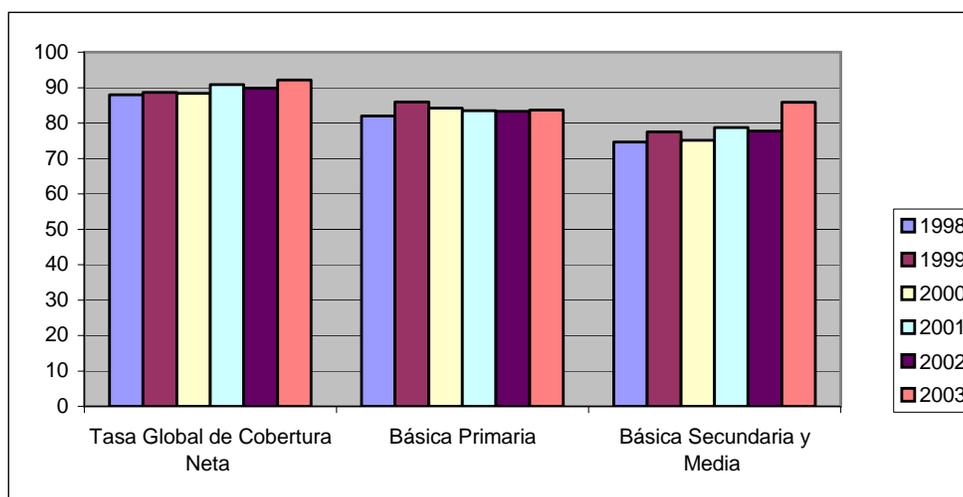


Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.  
 Construcción a partir de datos de SED(2003)

En cuanto a la cobertura neta, podemos ver en la siguiente gráfica que para el 2003, y de manera similar al comportamiento nacional, del total de niños que asistían a la primaria, sólo 84 de cada cien estaban en el rango de edad normativo. No obstante, a diferencia del total nacional, donde en secundaria esta cifra cae a 63, para Bogotá la cobertura neta en Secundaria y Media llega al 86%. Finalmente, la Tasa Global de Cobertura Neta indica que 92 de cada 100 niños o jóvenes se encuentran matriculados en su rango de edad adecuado.

El comportamiento en los últimos años evidencia un aumento de la tasa global de cobertura neta, la cual en general aparece explicada por el fuerte aumento de la cobertura en la educación secundaria y media. Cabe señalar que durante el período posterior a 1999, hay una ligera variación negativa de la cobertura en la básica primaria para la mayoría de los años.

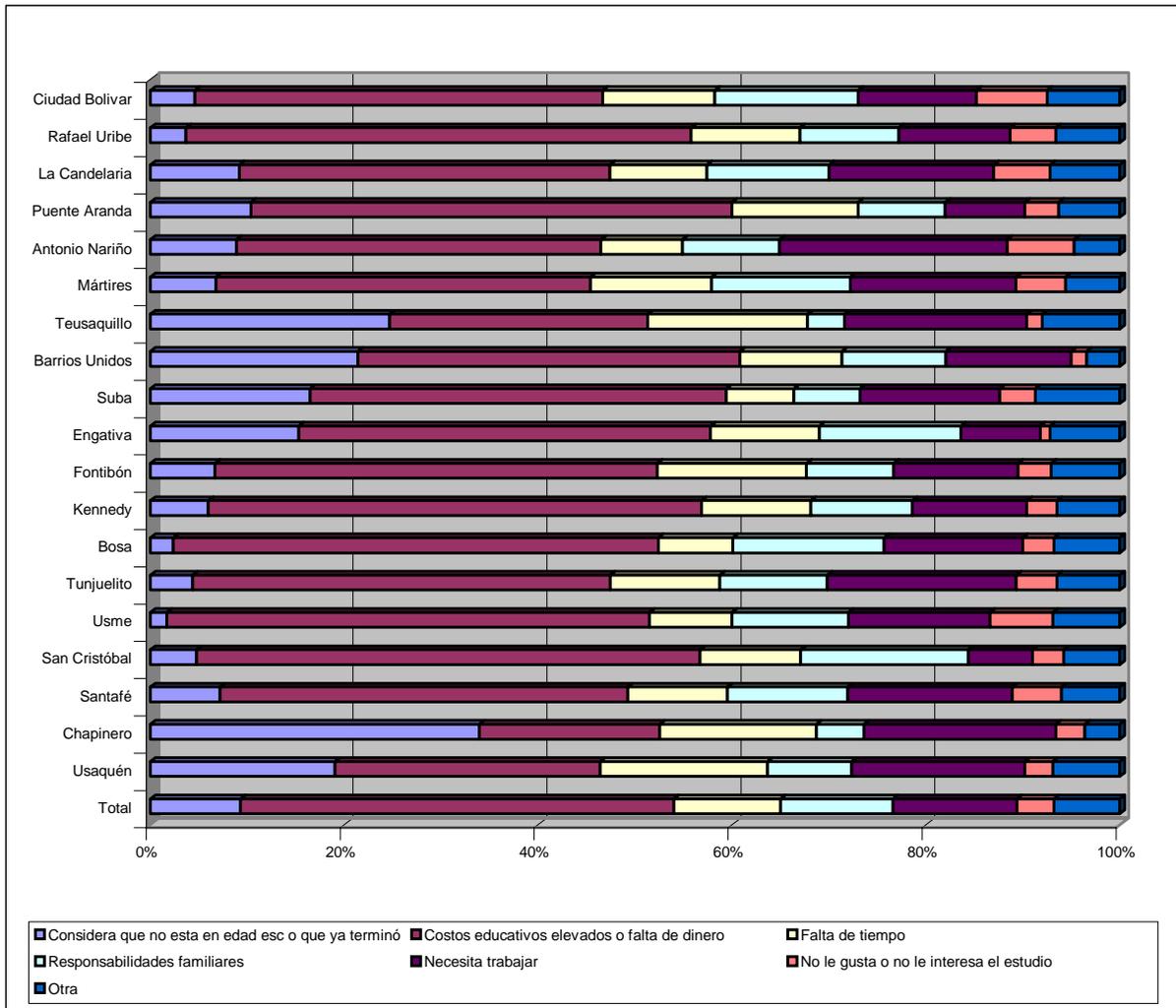
### Comportamiento de las tasas de cobertura neta en Bogotá (1998-2003)



Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.

Ante esta situación, de acuerdo a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, la principal causa de inasistencia educativa (personas de 5 a 34 años que no estudian) es el problema socioeconómico de los hogares y sus diversos factores o aspectos relacionados: los costos educativos elevados o falta de dinero en un 44%, necesidad de trabajar (12,8%), responsabilidades familiares (11%), etc. La distribución de dichas problemáticas para las distintas localidades, evidencia la mayor persistencia de la falta de dinero en las localidades de San Cristóbal y Rafael Uribe. Mientras localidades como Chapinero, Teusaquillo o Barrios Unidos, sobresalen por sus altos porcentajes de las respuestas asociadas a la categoría que considera que no está en edad escolar o que ya terminó.

## Principales causas de inasistencia educativa para las distintas localidades de Bogotá



Fuente: Cálculos propios a partir de Encuesta de Calidad de Vida 2003.

Desde finales de los 80 se recurría a la asignación de estudiantes en los colegios privados mediante las modalidades de cheques, bonos, pases y convenios con el propósito de atender la cobertura, lo que provocó serias contradicciones de orden político e ideológico entre los sindicatos de maestros con las administraciones distritales. No obstante, desde el punto de vista de la atención inmediata de los niños, esta modalidad logró aumentar la cobertura en forma instantánea, sin esperar a realizar grandes inversiones en construcción de colegios y nombramiento de nuevos docentes. Por otra parte muchos niños, gracias a estos mecanismos, estudiaban cerca de sus hogares. Los dineros o fondos públicos fueron al sector privado, para financiar la educación pública. También existió en los primeros años la modalidad de las comisiones: los docentes oficiales eran ubicados en colegios particulares para atender una jornada que se llamaba “jornada adicional”, consistente en abrir una jornada oficial en una planta física particular, beneficiándola con recursos tales como materiales, muebles y equipos. Si bien parecería que los niños matriculados del sector público estudiaban en un colegio privado de cierto prestigio, en la práctica no existía la mayoría de las veces ninguna integración con los otros niños que pagaban la matrícula: eran en realidad dos

colegios diferentes, el de clase media por la mañana y el de los “pobres” en la tarde, incluso con cierta discriminación que se manifestaba hasta en detalles como ingresar por puertas diferentes. Estas modalidades se convirtieron en una amenaza para la continuidad de las instituciones públicas: primero porque los padres se habían creado mejor imagen de los colegios privados, planteaban que el colegio era más organizado, con mejor disciplina y control, que no perdían el tiempo con paros y demás.

Desde 1992 se creó el Programa PACES administrado por el ICETEX, un sistema de becas o cheques escolares para suplir de manera parcial el déficit de cupos en la secundaria oficial, financiando a los estudiantes de estratos bajos que cursan la secundaria en colegios privados. En 1997 este programa se entrega a la SED, programa que atendía 15.000 subsidios de 6° a 11° en 392 colegios privados. La nación aportaba el 80% (\$ 841.845 millones) y el 20% restante, el D.C.

Siguiendo la filosofía del programa PACES se crea en 1996 el Proyecto de Subsidio a la Demanda orientado a los estratos uno y dos. Inició en 1996 en 35 colegios privados con 5.394 alumnos y un costo de \$ 1.762 millones. En 1997 ingresaron 29 nuevos colegios y 7.568 estudiantes más con un costo de \$ 3.090 millones. Al Programa se vincularon voluntariamente también colegios oficiales (257 planteles) cubriendo 38.746 estudiantes. Mientras que el incremento de 12.962 alumnos costó \$ 5.293.356.700 en el sector privado, el incremento de 38.746 en el sector público implicó únicamente \$ 5.903.921.700. La financiación del proyecto provino del Fondo de Inversión Social y de la SED. Hay que señalar que, a pesar de estos dos proyectos de financiación de la demanda, aparentemente la intención de esta administración a mediano plazo era lograr una cobertura total en el sector oficial y para ello se hicieron apropiaciones presupuestales para nombrar nuevos docentes y estudios georeferenciales para construir nuevos colegios.

El Proyecto de Grado 0 o preescolar fue tal vez el mayor esfuerzo en cuanto a cobertura en la administración de Villaveces, con una inversión de más de 5.500 millones.

El subsidio de transporte escolar es también una estrategia para la cobertura a la que se le dedicaron unos 1.500 millones en tres años.

El art. 20 del Decreto 295 del 1° de Junio de 1995 del Plan *Formar ciudad*, del alcalde Antanas Mockus, plantea la cobertura de manera especial como el cumplimiento de las metas nacionales. Sin embargo, en el Plan Educativo se establecen algunos criterios para no afectar la calidad por la búsqueda de la ampliación de la cobertura. En primer lugar, se señala su profunda relación con otras variables educativas. También que la ampliación no puede hacerse a costa del hacinamiento de los estudiantes (“saturar los espacios de trabajo de los estudiantes”) o de la autonomía pedagógica institucional: “Tampoco puede pretender ampliar la oferta en una institución especializada en educación personalizada o que tenga algún modelo pedagógico que lo impida. En general no se debe ampliar la oferta educativa, si se disminuye la calidad de la educación que se presta (...) Todo proyecto de ampliación de la oferta educativa debe ser coherente con el Proyecto Educativo Institucional”. Más aún todo nuevo proyecto de construcción debe tener aparejado un proyecto educativo para ella elaborado previamente y presentado a la Secretaría.

En 1996, mediante la Resolución Distrital 550 del 7 de marzo, se crearon comités (Distrital y Local, no Institucional) de Cobertura con carácter permanente y que, vinculados a los CADEL, empezaron a desarrollar un trabajo efectivo y visible en las instituciones. Estos comités desaparecieron posteriormente al ser contratada la matrícula con una empresa privada.

Para garantizar y aumentar la cobertura dicha administración incrementó la planta docente entre 1995 y 1997 en 1600 plazas aproximadamente, con la intención de llegar a una cobertura del 100% entre preescolar y grado 11° en Jornada Única (Villaveces 1998:s.n.). Igualmente se diseñó un sistema georeferenciado de planeación (Sistema Georeferenciado de Información para la Adecuada Localización y Diseño de Centros Educativos en Zonas de Pobreza –SIGEDUC-, por iniciativa del CIDER de la U. de los Andes y la Misión Social –PNUD- DNP y la SED), confrontado con las necesidades de la JAL para determinar las zonas donde se debían construir nuevos planteles, pues la práctica habitual había sido responder a las demandas de grupos de pobladores y de políticos, pero sin un estudio de las reales necesidades del sector. Como se dijo anteriormente, el “cadelerero” debía definir un PEI provisional para determinar, según las necesidades locales, su carácter (técnico, artístico, comercial...). Esta iniciativa partía de la hipótesis de que “la distancia entre el sitio de vivienda y los centros educativos incide en la asistencia de los niños a las escuelas en zonas de pobreza” y se inició en Suba (Villaveces 1998:s.n., 5.c)

En 1996, ante la demanda inusitada de cupos para el grado 6°, la SED autorizó la creación de dichos grados en escuelas de primaria (Resolución 6366 del 08-11-96) sin la necesaria adecuación locativa y de dotación, y sin maestros preparados para esa labor. Muchas de esas escuelas siguieron creciendo “hacia arriba” y hoy funcionan como Instituciones Educativas completas, aunque con las “marcas” y debilidades propias de una planta física no planeada que creció de manera irregular junto con el aumento de la cobertura y con unos espacios de recreación inadecuados.

Un proyecto que afectó notoriamente a la cobertura es la Jornada Única (Tiempo para la Creación). Esta se debía implementar por ley (artículo 85 de la Ley 115, y Decreto 1860 de 1994), pues la calidad se relaciona también con el tiempo que los estudiantes dedican al aprendizaje. La SED expidió el Decreto 381 de 1997 con la intención de llegar a una cobertura total de la jornada única en el 2006, después de un periodo exploratorio de 1997 a 2000. Este proyecto se garantizó mientras duró la administración Mockus – Villaveces, y requería una suma de 197.279 millones hasta el 2006. Para esa administración el tema de la jornada única era mucho más que un problema de tiempo y era consciente de que involucraba transformaciones más profundas y extensas en la institución escolar.

## EL PROCESO DE MATRÍCULA Y LA ASIGNACIÓN DE CUPOS

En la administración distrital siguiente, del alcalde Enrique Peñalosa y la Secretaria de Educación Cecilia María Vélez, el Plan de Desarrollo para Bogotá *Por la Bogotá que queremos* (Acuerdo N° 06 del 06 de Mayo de 1998) presenta en un solo paquete denominado “*Mejoramiento de la calidad de la educación*” el programa educativo, en el cual incluye la cobertura, fortaleciendo los seguimientos y sistemas de información y consolidando el sistema de evaluación. Por esta época se inicia de manera tajante las limitaciones de la autonomía escolar, en el sentido de establecer mecanismos por los cuales la administración decide cuántos estudiantes tener en cada aula así, partir de la reglamentación territorial, los Consejos Directivos de las instituciones como garantía de la autonomía, tendrá en cuenta el cumplimiento de los actos administrativos y que no es nada diferente a avalar. A partir del año 1998, cuando empiezan los planes territoriales, que deben incluir el número de estudiantes y los números de cursos por grados, se centraliza en la SED la

asignación de cupos. Cecilia María Vélez en 1999 contrató una empresa privada para manejar los cupos y las matrículas en toda la ciudad para el curso del 2000, violentando de esta forma la autonomía institucional y la competencia de los Consejos Directivos en este asunto. En un comienzo los cupos fueron asignados sin tener en cuenta la cercanía de los niños entre su residencia y la institución solicitada, produciéndose un gran desorden y posteriormente la deserción de los niños por las dificultades para conseguir los recursos para el transporte. En algunos sectores, había puja de las acciones comunales y de las agrupaciones de barrio, pues ellos no aceptaban que vinieran niños de otros sectores o localidades pues se reafirmaban en “esto es para los niños de este sector”, manifestaciones que en ocasiones se convertían en protestas y acciones físicas que llevaban incluso a las tomas de los colegios con acciones como los cierres de colegios, en donde incluso no se permitía el ingreso de los docentes ni del personal de la SED, como sucedió por ejemplo en el Aquileo Parra y el Verbenal instituciones a donde se asignaban cupos a estudiantes de barrios del Nuevo horizonte y San Cristóbal, en el nororiente de la ciudad, llegándose incluso a la paralización de vías principales como la autopista del norte. Hechos que se reafirman con el interés de las gentes a reclamar lo que le corresponde, fundamentalmente porque fueron las mismas comunidades las que incluso construyeron físicamente las aulas.

En la IED-B encontramos una gran preocupación particularmente de los padres/madres de familia por el tema de la asignación de cupos que desde el 2002 se hace desde el nivel central, pues sienten amenazado su arraigo local, y lo que consideran un derecho y es que los niños familiares de los estudiantes y la población aledaña a la institución no pueda ingresar a esta. El privilegio que tiene ahora la población “vulnerable”, llevaría a que la población de la Institución cambiara de características y gran parte del trabajo realizado en torno a la identidad institucional se perdiera y con ello la autonomía. Actualmente se priorizan los estudiantes de estratos 1 y 2 según el SISBEN<sup>12</sup> para la matrícula oficial y la población “vulnerable”. Esto ha producido fenómenos como el que estamos señalando en la IED-B. Debido a que los asentamientos van mejorando sus condiciones con el tiempo, los sectores de la ciudad se reclasifican en cuanto a su estrato; en este caso la mayoría de la población en el barrio donde se encuentra ubicado el colegio está en estrato 3 y estrato 4. Por lo tanto, muchos niños que viven en el barrio, pero cuyas familias no son de estratos 1 o 2, no pueden estudiar en el colegio y deben buscar en otras localidades o en colegios privados, lo cual en realidad eleva los costos educativos de la población y de la misma SED, pues debe contratar buses para traer niños de estratos 1 y 2 de otras partes de la ciudad.

Otra consecuencia que acarrea esta especie de “sisbenización” de los colegios oficiales, es la baja en el rendimiento académico de los colegios, pues al concentrar niños de los más bajos recursos, con un más bajo capital cultural y con menos medios para el aprendizaje (libros, computador), se les priva de la posibilidad de interactuar con niños de otros estratos sociales que podrían estimularlos académicamente. Igualmente se les priva a los estudiantes de estratos medios de interactuar con estudiantes de otros grupos sociales, con sus formas de entender la vida y con sus problemáticas. La educación oficial prestada por los colegios estatales, de esta forma, se va convirtiendo poco a poco, con este tipo de políticas focalizadas o concentradas en los estratos 1 y

---

<sup>12</sup> “Mediante el Decreto No.583 del 30 de Agosto de 1999 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se reglamentó la administración, organización y funcionamiento del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales –SISBEN- en el Distrito Capital. El SISBEN es un mecanismo que permite identificar a través de una encuesta a aquellas personas que necesitan más apoyo en las áreas que tiene que ver con su bienestar. Este apoyo se ve reflejado a través de subsidios en educación, bienestar social, salud y vivienda, entre otros” ([www.sedbogota.edu.co](http://www.sedbogota.edu.co)).

2, no en una educación pública para todos o para la mayoría, sino una educación de pobres y para los más pobres.

La ampliación de la cobertura a costa de la calidad produjo fenómenos como el que encontramos en dos de las sedes de la IED-A que, después de gestionar recursos con empresas privadas y con padres de familia para adecuar algunos salones en función de los PEI, la inversión realizada se perdió, pues dichos salones fueron –por orden de la Secretaría- finalmente reconvertidos como aulas normales para aumentar la cobertura.

La centralización de los cupos, mediada por los CADEL generó algunos problemas como los siguientes: a) estudiantes que no cumplen con los requerimientos legales-académicos, b) estudiantes con logros o evaluaciones pendientes de aprobación, c) estudiantes que no han definido su promoción, c) estudiantes que son ingresados a un grado inferior o superior, d) grupos familiares de estudiantes disueltos y ubicados en diferentes instituciones y barrios; e) padres de familia desconcertados y desubicados sometidos a largas e interminables filas donde las orientaciones negativas frente a las solicitudes de cupos eran perentorias por parte de los funcionarios de los CADEL: “el sistema lo borró”, “no está en el sistema”, “la orden es esa”; f) estudiantes que no llegan a las instituciones asignadas, g) estudiantes desertores del sistema; h) incoherencia entre el número de estudiantes ingresados en las bases de datos del sistema central de información, con el número de estudiantes realmente asistiendo a las clases.

La mayoría de los rectores y coordinadores encuestados coinciden en que el sistema centralizado de asignación de cupos es muy negativo o negativo (60% y 58%). Los docentes, por el contrario, sólo el 30% comparten esta idea, y casi el 40% lo ve como algo positivo.

Algo que se observó en las instituciones visitadas relacionado tanto con el proceso de fusión como con la centralización de la asignación de cupos tiene que ver con la restricción de la capacidad de elección del colegio por parte de los padres. En algún momento de la administración de Cecilia María Vélez se argumentó la política de convenios y concesiones con colegios privados, y la política masiva de buses escolares en el sentido de que se favorecía la capacidad de elección de los padres de su colegio y que dicha elección era algo positivo y que además estimulaba la competencia entre colegios. En el sector público se habían producido algunos mecanismos de apropiación de los colegios públicos en este sentido. Por ejemplo en una sede de los colegios visitados la comunidad educativa era vista como una “familia”, es decir, al parecer existía un proceso de selección de manera tal que los diferentes estamentos de la comunidad educativa estaban de acuerdo y apoyaban el tipo de enseñanza, además de aportar económicamente para el sostenimiento de la institución; se pensaba que los padres de familia tenían la opción de elegir la institución que estuviera más acorde a sus condiciones y concepciones. En las otras sedes de la misma institución, aunque no era percibido un ambiente tan “familiar”, sí se consideraba que los estudiantes que ingresaban lo hacían porque se tenía el consentimiento y voluntad tanto de los padres como de la institución, existía un acuerdo mutuo y cierta reciprocidad en la elección. Con el proceso de fusión y con la asignación de estudiantes por parte del CADEL, este sentido de “comunidad” se ve aminorado.

Otro impacto importante de la pérdida de autonomía de las instituciones respecto a la matrícula se refiere al debilitamiento del arraigo de la institución con su entorno. La llegada de estudiantes de otros lugares lejanos en forma mayoritaria hace que la comunidad de vecinos vean al colegio como un lugar ajeno e incluso peligroso para la convivencia; el esfuerzo de algunos docentes por

vincular la escuela con su entorno inmediato a través de campañas ambientales o sociales, también pierde sentido. El compromiso de los padres y la asistencia a las reuniones también se debilita. Anteriormente este problema no era tan significativo –salvo en algunas localidades en el centro que desde hace años “importan” estudiantes de otras por la baja población en edad escolar- pues el 70% de los cupos se asignaban institucionalmente y el 30% se reportaban a los Comités local y distrital de Cubrimiento Escolar.

Para muchos padres de familia y estudiantes es favorable el actual sistema en cuanto se tiene “cupos seguros” para la entrada a la secundaria y con ello disminuye la tensión del estudiante de 5° de primaria que debe buscar una institución que lo acepte; sin embargo, afirman algunos docentes y directivos que en la mayoría de los casos esta seguridad ya se tenía por los convenios que habían establecido muchas escuelas de primaria con colegios de secundaria por su proximidad física y por la afinidad en el enfoque pedagógico.

Otro cambio en la política que tuvo gran impacto en la cobertura –y en la calidad- fue el establecimiento de un “parámetro” en la ratio maestro – número de estudiantes y, más que el establecimiento del parámetro, su reducción justo en el momento de fusionar las instituciones. Como hemos señalado en otro lugar, se pasó en primaria de una ratio de 1.3 a 1.1 docentes por curso y de 1.7 a 1.36 en secundaria y media no técnica. Estas medidas generaron traumatismos de las instituciones por el incumplimiento de los parámetros relativos al número de estudiantes por curso, instigamiento a los docentes, directivos docentes y personal administrativo, ante la eventualidad de ser reubicados por el no cumplimiento del parámetro de estudiantes frente al parámetro de docentes por curso.

De las 15 estrategias implementadas en las reformas sobre las que se consultaron en las encuestas a directivos y docentes, el cambio en el parámetro es la que recibe una valoración más negativa por parte de los coordinadores (más del 50% como muy negativa, y casi el 90% como negativa o muy negativa), docentes (83%) y rectores (casi el 80%).

En consecuencia, la estabilidad institucional se puso en peligro y así sus miembros tomaron medidas de emergencia y en algunos casos incluso anárquicas y desleales, como acudir a diferentes mecanismos para cooptar a los estudiantes de otras instituciones del sector oficial. Por ejemplo, en un colegio de la ciudad, los profesores de la mañana quitaron las listas de estudiantes para matricularse publicadas de la jornada de la tarde y procedieron a llamar a los estudiantes ofreciéndoles la jornada de la mañana con el fin de completar los parámetros.

En los procesos de integración o fusión institucional en el año 2002, por la Ley 715, se presentaron situaciones similares. Un caso bastante frecuente fue que la sede central de la institución centralizó el proceso de matrículas, tomaron los niños de las otras sedes, completaron los parámetros de la sección de primaria de esa sede, dejando a las otras sedes sin estudiantes; en consecuencia “sobraron docentes” en estas últimas que debieron ser trasladados. También se utilizaron estrategias publicitarias para atraer a los niños y jóvenes, ejerciendo a la vez presiones a través de los padres de familia, ante los CADEL y la misma SED para lograr los mínimos de parámetros y estabilidad organizativa de la institución. A ello se suma el hecho de que a veces los estudiantes antiguos no se matriculaban dentro de los cronogramas establecidos en las resoluciones distritales, en algunos casos por razones de orden económico de las familias, en otros por indiferencia de sus padres o acudientes, es decir, a lo que llamó previamente la administración central “crear cultura de la oportunidad en la matrícula”. Esta presión en consecuencia obedecía al

cumplimiento que aún deben los entes territoriales para acceder dentro del término fijado desde el Ministerio de educación para la certificación, y con ella sus consecuencias en participaciones.

Si bien el art. 144 de la Ley General de Educación faculta a los Consejos Directivos de las instituciones educativas para asignar cupos, no es menos cierto que los lineamientos trazados desde las normas nacionales, con la exigencia de garantizar la “calidad, la equidad y la eficiencia en la prestación del servicio público educativo”, limitan dichas facultades. El acto administrativo de carácter distrital (Consid. 5 y 9 de la Resol. N° 6324 del 09 de Sep. de 1998) interpreta a las normas de superior jerarquía y termina clausurando la autonomía institucional.

Finalmente, las nuevas Instituciones Educativas Distritales (IED), fusionadas, se han convertido en macro instituciones inmanejables –en buena parte con más de 2500 estudiantes, como veremos más adelante al analizar los procesos de integración- y, por la presión del aumento de cobertura, en lugares de hacinamiento, como por ejemplo el colegio Aquileo Parra, con una planta física para no más de 1800 estudiantes, que actualmente cobija a 3000. Igualmente la desaparición en muchos casos de la jornada única y el regreso a la doble jornada ha afectado, no sólo a los estudiantes, sino a las instituciones en su identidad, conservación de la planta física, y ha complicado la organización en el uso de los espacios. Como analizaremos posteriormente, ha resultado más fácil la integración entre sedes diferentes de la misma jornada, que entre las jornadas de la misma sede.