

1-1-2007

Determinantes de calidad de la educación secundaria y media en Bogotá 1997 - 2003

Dahianna Jurado Urrego
Universidad de La Salle, Bogotá

Claudia Patricia Riaño Morales
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Jurado Urrego, D., & Riaño Morales, C. P. (2007). Determinantes de calidad de la educación secundaria y media en Bogotá 1997 - 2003. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/23>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**DETERMINANTES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA
EN BOGOTÁ 1997 - 2003**

**DAHIANNA JURADO URREGO
COD.10982248**

**CLAUDIA PATRICIA RIAÑO MORALES
COD.10982295**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
ECONOMÍA
Bogotá, D.C.
2007**

**DETERMINANTES DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA
EN BOGOTÁ 1997 - 2003**

**DAHIANNA JURADO URREGO
COD.10982248**

**CLAUDIA PATRICIA RIAÑO MORALES
COD.10982295**

Trabajo de Grado para optar al Título de Economista

**Director de Monografía
Dr. BENJAMÍN AFANADOR
ECONOMISTA**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMÍA
ECONOMÍA
Bogotá, D.C.
2007**

Nota de aceptación:

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado - asesor

Bogotá D.C., 16 de Octubre de 2007.

A mi padre por ese amor y apoyo incondicional que siempre me haz brindado y por todos los sacrificios que haz hecho por nosotros, a mi madre por ese cariño, apoyo y confianza y respaldo, a mis hermanos por la comprensión y ejemplo de superación, a mi familia y amigos por sus consejos, y apoyo que me brindaron en este proceso, a ti por la paciencia y apoyo que me haz tenido en todo este tiempo, Con muchísimo cariño.

CLAUDIA PATRICIA

A mi amadísimo hijo por todos los sacrificios de tiempo que hiciste para que lograra este objetivo, así como los hermosos momentos con los que me has alegrado la vida y me has motivado. A mi mamá por el apoyo constante durante el desarrollo de mi carrera, a mi hermano por creer en mi, a mi papá por no perder la fe en mi, a Sonia por apoyarme sin ningún interés, a mis hermanas como un ejemplo de superación, a David para que recuerde que no hay imposibles. Gracias por la paciencia y comprensión. Con muchísimo cariño.

DAHIANNA

AGRADECIMIENTOS

Las autoras expresan su sincero agradecimiento al Señor Decano de la Facultad de Economía, Dr. Luis Fernando Ramírez Hernández; a nuestro Director de Monografía Dr. Benjamín Afanador, en quien encontramos un gran apoyo sin el cual no habiéramos logrado cumplir el presente anhelo; a nuestro Jurado Dr. Nestor Sanabria, por su objetividad y aportes a la investigación; a los Directivos de nuestra *Alma Mater*, a nuestros amigos y compañeros de Carrera que compartieron este proceso formativo y a todas las personas que de una u otra manera contribuyeron en la realización de nuestra Carrera y del presente trabajo.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
1. CALIDAD EDUCATIVA Y DESARROLLO HUMANO	13
1.1 CONCEPTUALIZACIONES	13
1.2 ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL	18
1.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN	21
1.4 ALGUNOS PROPÓSITOS DE LA INVESTIGACIÓN	25
2. LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL	26
2.1 TENDENCIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA DIRIGIDAS HACIA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA COMO FUENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO	26
2.2 LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE CALIDAD EDUCATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL	31
2.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO PARA EDUCACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL	36
3. RESULTADOS EN MATERIA DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL 1997 – 2003	48
3.1 LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA POR NATURALEZA DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS SEGÚN RESULTADOS ICFES	53
3.2 OTROS INDICADORES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA	57
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	60
BIBLIOGRAFÍA	65

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Colegios privados en Bogotá, según localidad	20
Tabla 2. Escenario de rangos de edad para cálculo de las coberturas del nivel de secundaria y media en Bogotá	32
Tabla 3. Tasas brutas y netas de cobertura de la educación secundaria y media en Bogotá, 1997-2001	32
Tabla 4. Distribución porcentual de la matrícula entre establecimientos oficiales y privados del Distrito Capital	37
Tabla 5. Escolaridad promedio en años según grupos de edad	38
Tabla 6. Escolaridad promedio en años según género	38
Tabla 7. Escolaridad promedio en años según estrato	38
Tabla 8. Tasa de asistencia escolar según grupos de edad	39
Tabla 9. Tasa de asistencia escolar según género. (5 a 24 años)	39
Tabla 10. Tasa de asistencia escolar según estrato. (5 a 24 años)	39
Tabla 11. Razones de inasistencia según grupos de edad en 1997. (% de personas)	40
Tabla 12. Razones de inasistencia según grupos de edad en 2003. (% de personas)	40
Tabla 13. Razones de inasistencia según género. (% de personas)	40
Tabla 14. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según estrato	41
Tabla 15. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según grupos de edad	41
Tabla 16. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según género	41

Tabla 17. Asignación y ejecución de presupuesto para educación de la Secretaría de Educación de Bogotá, D.C.	44
Tabla 18. Evaluación de Competencias Básicas. Resultados Total Distrito (Primaria - Calendario A)	51
Tabla 19. Evaluación de Competencias Básicas. Resultados (Total Distrito Secundaria - Calendario A)	52
Tabla 20. Cupos y tasas globales de cobertura ofrecida por el sector oficial de Bogotá 1998-2003	57
Tabla 21. Razones por las que niños y jóvenes entre los 5 y 17 años no asistieron al sistema educativo de Bogotá, 2003	58

LISTA DE GRÁFICAS

	Pág.
Grafica 1. Examen de Estado. Colegios según categoría de rendimiento	33
Gráfica 2. Matrícula en Bogotá por sector y estrategia 1998-2004	42
Gráfica 3. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2000-2	53
Gráfica 4. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2001-2	54
Gráfica 5. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2002-2	55
Gráfica 6. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2003-2	56

RESUMEN

La presente investigación asumió el análisis de los factores determinantes de calidad de la educación secundaria y media en Bogotá 1997-2003 y como estos influyen el desarrollo socioeconómico del Distrito Capital. Para el logro de este propósito, en primer lugar se abordaron los conceptos sobre calidad educativa y desarrollo humano. Así como, la revisión de documentos sobre la calidad educativa en la secundaria y media, los antecedentes y las políticas de desarrollo humano en el Distrito Capital.

Posteriormente se hizo una revisión y análisis de la política educativa y la calidad de la educación secundaria y media en el Distrito Capital, teniendo en cuenta las tendencias de política económica dirigidas hacia la calidad de la educación en Colombia como fuente de desarrollo económico desplazándonos hacia los planes de desarrollo y la política educativa en el Distrito Capital

En el tercer capítulo se analizan los resultados en materia de calidad en la educación secundaria y media en el Distrito Capital en el periodo de análisis 1997–2003, se hace una descripción de los principales programas sobre calidad educativa en el Distrito Capital, se analiza la calidad en la educación secundaria y media por naturaleza de los planteles educativos según resultados ICFES y se analizan también otros indicadores aplicables al análisis de la calidad de la educación secundaria y media de Bogotá.

Las conclusiones y recomendaciones destacan la falta de unidad de criterios de los determinantes de la calidad en la educación secundaria y media de Bogotá, siguiendo abierta la discusión en torno a las prioridades que en materia de educación asume la administración de la ciudad capital de Colombia.

Palabras clave: Calidad de la educación; Desarrollo humano; Educación secundaria y media; Competencias escolares.

INTRODUCCIÓN

La educación es uno de los factores principales de desarrollo y bienestar de cualquier sociedad y su consecución y aprovechamiento implican grandes esfuerzos financieros y sociales. En tal sentido, la búsqueda de eficiencia de las inversiones realizadas en educación es una de las prioridades que deben guiar la evaluación de dichas inversiones, y la calidad en la educación es principal indicador de eficiencia frente a las inversiones realizadas para tal fin.

Desde comienzos de los años noventa en Colombia se empezó a priorizar la educación en Colombia, en especial, gracias al fortalecimiento del proceso de descentralización, derivado de la Constitución Política de 1991 y sus normas reglamentarias. Como resultado de este proceso, los recursos destinados a educación aumentaron gradualmente y de manera significativa, pasando de 3.3% del PIB en 1993 a 5.1% del PIB en 2004. Durante este período también se ajustaron los mecanismos de distribución territorial de las transferencias y las normas que regulan la carrera docente¹.

Tanto a nivel nacional, como por iniciativa de la Secretaría de Educación de Bogotá se han emprendido evaluaciones de calidad al sistema educativo público los últimos años, arrojando como resultado importantes aumentos en los niveles de cobertura en primaria y secundaria. Sin embargo, el panorama de la calidad de la educación es bastante pobre. “[...] Esta situación resulta paradójica en la medida en que se ha venido desarrollando un proceso de descentralización que ha aumentado considerablemente los recursos para el sector. No obstante, a priori no se puede establecer si estos recursos se están utilizando ineficientemente, o si aún faltan recursos para poder lograr mejores niveles de calidad, o si existen otro tipo de factores que afectan el desempeño académico de los estudiantes de los establecimientos públicos”².

Otra perspectiva del análisis de la calidad de la educación secundaria y media en Bogotá cuestiona, precisamente, los criterios con los cuales se ha juzgado el logro o no de la pretendida calidad en la educación. En efecto, falta unidad en los criterios con los cuales determinar si se cumple con la calidad de la educación. Ante la importancia económica y social del tema de la calidad de la educación, la presente investigación asume el análisis de los factores determinantes de calidad de la educación secundaria y media en Bogotá 1997-2003.

¹ IREGUI B., Ana María; MELO B., Ligia; RAMOS F., Jorge. Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Bogotá: Banco de la República, 2006.

² Ibíd.

1. CALIDAD EDUCATIVA Y DESARROLLO HUMANO

1.1 CONCEPTUALIZACIONES

La calidad educativa, en efecto, está estrechamente ligada al desarrollo humano, pues no se puede concebir una educación de calidad si esta no genera un desarrollo humano positivo, y el desarrollo humano depende en gran medida de una educación de calidad.

Sobre esta base se han propuesto y puesto en marcha varios modelos de educación, todos con la promesa de generar desarrollo humano sostenible. Es preciso entonces analizar en este punto qué se entiende por calidad en la educación y por desarrollo humano, para por último analizar la incidencia de la educación en el desarrollo humano.

Durante muchos años ha hecho presencia la discusión entre los objetivos y prioridades de la academia (entendida esta en su contexto más amplio, es decir, el sistema educativo de la educación media básica, de la educación tecnológica y de la formación profesional universitaria) frente a los objetivos, prioridades y necesidades del sector productivo, que a su vez satisface lo que la sociedad demanda.

En efecto, los dos sectores tradicionalmente han mostrado una dicotomía que plantea el contraste de objetivos del sector educativo frente al sector productivo, teniéndose que reconocer la necesidad de acercar a la academia y al sector educativo a las necesidades del sector productivo, pues es en este sector donde se han de realizar y poner en práctica, tanto los conocimientos, como las expectativas generadas en la etapa de formación. He aquí la primera evidencia de la relación entre calidad educativa y desarrollo humano, pues este último se da en la etapa productiva del individuo sobre la base de una educación que le otorgó las herramientas necesarias para afrontar las exigencias de la etapa productiva y de esta manera realizarse como individuo.

Sobre la base del actual proceso de globalización de las economías mundiales y las exigencias tecnológicas que ellas demandan, se puede hacer una analogía de la tecnología con las exigencias y desarrollos del sector productivo. Ahora bien, tomando como punto de partida el concepto general de tecnología, encontramos que ésta es la cristalización misma de las aplicaciones prácticas de la ciencia, es decir, que en la tecnología encuentran su expresión los resultados prácticos de la ciencia. Ciencia y tecnología son pues, dos momentos de una misma dialéctica³. La ciencia se despliega hacia su realización plena en la tecnología, la cual retroalimenta de nuevo a la ciencia al plantearle nuevos problemas, que al ser superados por la ciencia, ésta logra su plena realización. No es posible entonces

³ Utilizando una expresión hegeliana.

concebir la tecnología por fuera de su fundamento científico, ni concebir el desarrollo y progreso de la ciencia sin los problemas que la técnica y la tecnología le han planteado a aquella. Sin embargo, y en especial por razones sociales, culturales y económicas, vemos que la alta especialización de funciones y roles económicos de cada actividad, han hecho que la ciencia, en cabeza de científicos, académicos e intelectuales y la implementación y uso de tecnología por parte, principalmente de empresarios, industriales y sector productivo de la sociedad, tomen caminos e intereses diferentes.

“La tradición europea, que fue heredada por América Latina, pone a las universidades [y al sector educativo] y las empresas económicas en polos opuestos. Según esta tradición, las empresas tienen por objetivo [la eficiencia, la eficacia y, obviamente], la rentabilidad, mientras las universidades se dedican a la búsqueda del conocimiento, de la educación y de la cultura; las empresas tienen una lógica de corto plazo, mientras que las universidades [y el sector educativo] tienen la perspectiva de los siglos”⁴.

Con esta premisa, Schwartzman plantea el contraste de objetivos del sector educativo frente al sector productivo. A la empresa poco le importan los fundamentos teóricos, conceptuales y científicos de sus procesos de producción, pues, por encima del producto que venda, lo que más le importa es la eficiencia y eficacia del proceso de producción y el lucro que obtenga; en contraste, al sector educativo poco le importa el costo que tenga, desde que su producto tenga calidad en términos educacionales, científicos o culturales. Esta visión dicotómica y maniqueísta de oposición entre la lógica de la educación y la lógica de las empresas ha servido de fundamentación para la exigencia, existente en muchos de nuestros países, de que las instituciones educacionales privadas sean de tipo “no lucrativo”, así como para que la educación sea ofrecida sin ningún tipo de pago por parte de los estudiantes. Esta visión también ha fundamentado la política de muchas universidades y centros educativos de rechazar, o por lo menos mirar con desconfianza, la realización de proyectos de investigación asociados al sector privado.

¿Cuáles son entonces las condiciones para que se dé un mayor acercamiento entre los objetivos de la educación con los del sector productivo? Escorsa⁵ plantea dos condiciones previas generales: a) que el país haya llegado a un cierto nivel industrial y tecnológico y que esté abierto a la competencia internacional y b) que

⁴ SCHWARTZMAN, Simón. La Universidad como Empresa Económica. Publicado en *Revista de la Educación Superior* (México), vol. XXX (1), n. 117, Enero-Marzo, pp. 99-104. Versión original preparada para el seminario sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agencias de cooperación técnica da Alemania (GTZ, CIM, DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, 3 a 7 de marzo de 1996.

⁵ ESCORSA, Pere. “Experiencia de vinculación de la universidad con los sectores productivos en España”, sitio web de Revista Espacios, vl. 15 (1) 1994, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.revistaespacios.com/a94v15n01/50941501.html>, consulta: 30 de marzo de 2007.

el país disponga de un sistema educacional dotado de recursos humanos y materiales suficientes.

Estas dos condiciones se cumplen a cabalidad para el caso de Colombia, y muy en especial en el caso de Bogotá. En efecto, Bogotá ostenta un buen nivel de desarrollo tecnológico y con la actual búsqueda de acuerdos de integración económica, tanto bilaterales como multilaterales, nuestras industrias quedan abiertas a la competencia internacional. En este contexto, uno de los principales obstáculos para la modernización productiva de Bogotá es el enorme déficit acumulado de recursos humanos altamente calificados, como, para el caso de Colombia entera, lo señala acertadamente la misión de sabios en su informe presentado en 1996⁶. A pesar de que Bogotá es la ciudad colombiana con mayores niveles educativos en su población, éstos resultan bajos para una localidad que pretende competir en mercados que se modernizan e incorporan altos componentes tecnológicos. Efectivamente, mientras el 2.3% de la población bogotana reportó que no cursó estudios, el 26.8% alcanzó el nivel de primaria, el 42.1% educación básica y sólo un 16.7% estudios superiores. En conjunto se tiene una escolaridad promedio de 9.01 años⁷ entre la población mayor de 25 años. Ello representa una baja acumulación de capital humano, con serias implicaciones para soportar un cambio de modelo de desarrollo basado en una mayor exposición a los mercados internacionales, caracterizados por la aplicación intensiva de la información, el conocimiento, la tecnología y la innovación⁸.

Como referente sobre la situación de Colombia frente a otros países, se destaca en primer lugar que mientras sólo el 15% de los jóvenes colombianos cursaban educación superior en 1998, esta cifra representa la mitad que Argentina y Chile, la tercera parte que Irlanda, España o Italia y la quinta parte que Japón o USA⁹. En segundo lugar, mientras la tendencia internacional señala que por cada ingeniero deben existir 2.5 tecnólogos y 3 técnicos, la situación en Colombia muestra que por cada ingeniero existe 0.45 tecnólogos y 0.14 técnicos profesionales. Y como agravante, son numerosos los análisis e indicadores que dan cuenta de deficiencias en calidad y pertinencia de la educación que se ofrece, así como la inequidad en el acceso, que termina profundizando una situación de exclusión social de los más pobres¹⁰. Adicionalmente y como soporte importante al desarrollo de este modelo, se adelantó un estudio sobre la educación y el trabajo para los jóvenes bogotanos, situación actual y políticas distritales elaborado por la Universidad Nacional Facultad de Ciencias Económicas - Centro de Investigación y Desarrollo - CID¹¹, el cual fue presentado el 11 de diciembre del

⁶ Misión Ciencia, Educación y Desarrollo (1996) "Informe de la Misión de sabios" p. 117.

⁷ DANE-Encuesta Nacional de Hogares (1999).

⁸ SENA-CID / Jesús Perdomo (2001). P. 26.

⁹ Martínez Barrios, Patricia (2001). Pp. 5-6.

¹⁰ En 1997, de la población entre 18 y 24 años matriculada en educación superior en Colombia, el 99% correspondían al quintil de mayor ingreso; 18% del quintil 3 y sólo 4% al quintil más pobre (CORPOEDUCACIÓN. 2000).

¹¹ Estudio contratado por la Secretaría de Gobierno Distrital.

2003 y que consolida, con la información obtenida, la estructuración del sistema propuesto.

En el entorno educativo se destacan algunas características de la educación superior y de adultos que se observan en Bogotá, y que limitan su contribución al propósito de cualificar el talento humano de la capital, en términos que respondan a sus expectativas de desarrollo social y económico y que por lo mismo deberán ser materia de revisión:

- Un 75.5% de la matrícula en educación superior está atendida por instituciones de carácter privado y los costos generalmente desbordan la capacidad de pago¹² de la comunidad de menores ingresos.
- Las instituciones de educación superior de carácter oficial atienden el 24.5% de la matrícula de Bogotá y en razón de los altos niveles de exigencia académica de aquellas instituciones, tienden a favorecer el ingreso de bachilleres de segmentos de mayores ingresos que son los que acceden a establecimientos de secundaria que ofrecen mejores niveles de formación. Por esta vía, la educación financiada por el Estado termina cumpliendo un papel muy limitado en términos de su contribución a superar la exclusión social de la población de menores ingresos.
- El 83% de la matrícula en educación superior se concentra en el nivel universitario, mientras el 17% cursa el nivel no universitario¹³, distribución que refleja la sobrevaloración social que se da a la educación universitaria tradicional y la subestimación de la educación no universitaria.
- La calidad y el tipo de oferta de educación superior presentan deficiencias por obsolescencia de planteamientos, equipos y métodos; por la inflexibilidad de los programas y por la escasa correspondencia con los requerimientos del mercado laboral, problemas que difícilmente pueden ser superados en forma individual por las instituciones. La actualización tecnológica y la adopción de planteamientos académicos consonantes con la evolución del conocimiento, implican costos que en algunos casos desbordan las posibilidades institucionales frente a una baja capacidad de pago de la población que desea acceder a ellas.
- También el acceso a la educación para adultos orientada a la recalificación y actualización de la fuerza laboral presenta una limitada cobertura, tal como lo muestran las estadísticas del SENA¹⁴, institución

¹² En 1999 la población colombiana por debajo de la línea de pobreza representaba el 64% y 23% estaba en extrema pobreza. Banco Mundial. Colombia Poverty Report 2002. Volumen 1 p. ix.

¹³ Matriculados 12.0% en Instituciones Tecnológicas y 5.0% en Instituciones Técnicas Profesionales.

¹⁴ Para el período 98-2001 el Centro de atención a Bogotá reporta que, con base en el ingreso de aspirantes a salidas plenas y parciales, la cobertura total del Centro fue de 13% y, de 16% en el programa de Auxiliar de Contabilidad (informe SENA/regional Bogota Cundinamarca sept. 2001) En el tercer trimestre de 2001 el Centro de Atención a Bogotá del SENA reporta una cobertura de sólo el 15% de la demanda en las diversas especialidades ofrecidas.

de carácter oficial y mayor oferente de este tipo de servicio. En 1999, de 225.990 inscritos buscando empleo, sólo pudieron colocar 47.424 a pesar de que recibieron requerimiento de empleadores para cubrir 83.708 vacantes. En el primer trimestre de 2002, de un total de 16.000 vacantes registradas, sólo pudieron cubrirse 6.000 debido a que los inscritos no cumplían con la calificación requerida por los empleadores.

- La oferta de cupos en las instituciones de educación superior de carácter oficial permite atender una tercera parte de la demanda en términos de solicitudes (30.486 frente a 98.270 solicitudes). En las instituciones no oficiales existe disponibilidad de cupos para atender toda la demanda; sin embargo, la matrícula solamente cubre la tercera parte de la oferta. Esto parece evidenciar nuevamente que el problema en educación superior no es de cupos sino de condiciones para favorecer el acceso¹⁵.
- Por otra parte, Bogotá presenta un desfase significativo entre el número de bachilleres que se gradúan anualmente (78.000) y los que acceden a la educación superior (menos del 25%). Adicionalmente, los jóvenes entre 18 y 25 años, asociados a estratos más bajos y con niveles educativos incompletos, son los que más presionan el mercado laboral.
- Bogotá ha realizado importantes y continuos esfuerzos para mejorar la calidad, ampliar la oferta y democratizar el acceso a la educación primaria y media, en tanto que el ingreso a la educación superior, así como a la educación para adultos requerida con el fin de recalificar, actualizar y especializar la fuerza de trabajo, no han sido materia en la que el Distrito asuma responsabilidades ni adelante acciones para su direccionamiento, generando de esta manera que se convierta en un asunto que deben resolver individualmente los ciudadanos. Sin embargo, las políticas de educación de Bogotá no tienen en cuenta que la enorme inversión puesta en la educación primaria y media en gran medida se pierde, cuando los jóvenes bachilleres no encuentran la oportunidad de acceder a la educación superior ni de insertarse en el mercado laboral.
- Concordante con el punto anterior, la Secretaría de Educación estima que sólo un tercio de los bachilleres logra ingreso a la educación superior el año siguiente¹⁶, por lo cual se tiene que un gran volumen de bachilleres enfrentará la frustración de no ingresar a la educación superior y tampoco encontrará oportunidades para insertarse en el mercado laboral, pues son precisamente los jóvenes con educación secundaria quienes presentan las más altas tasas de desempleo en Bogotá¹⁷.

¹⁵ Tal como ya lo ha identificado un estudio del Departamento Nacional de Planeación sobre educación superior.

¹⁶ Secretaría de Educación Distrital. Oficina de Estadísticas (2002).

¹⁷ En este sentido, la Encuesta Nacional de Hogares del DANE/99 reporta para Bogotá una tasa de desempleo de 18.63%, mientras que para la población entre 15 y 19 años llega al 43.59% y entre 20 y 29 años llega al

A este punto se destaca que la calidad de la educación se determina en gran medida por su capacidad de brindarle al individuo las herramientas necesarias para su buen desempeño en la etapa productiva. Así las cosas, si el individuo se desempeña con idoneidad en su etapa productiva, podría desarrollarse a plenitud como persona generando a su vez su aporte a la sociedad. Actualmente dicha correlación se hace más evidente, pues, en efecto, “Los cambios que se viven en la concepción y forma de producir los bienes y servicios han incidido en el comportamiento del mercado laboral, entre otros, la disminución en la estabilidad del empleo, la movilidad laboral, el cambio de las ocupaciones y la continua redefinición de sus competencias, con lo que se establecen cambios en los atributos de las personas que se vinculan y desean asegurar su sostenibilidad, gracias a un desempeño exitoso”¹⁸.

“La práctica y la certificación de la calidad, como requisito indispensable para las organizaciones que desean ser competitivas en mercados nacionales e internacionales, ya no es suficiente con su aplicación a los procesos y los productos, sino que se extiende al desempeño de las personas, lo cual fortalece los diferentes procesos ISO que las empresas enfrentan para ampliar su participación en dichos mercados”¹⁹.

“En este marco de competitividad y productividad surge el concepto y la práctica de la competencia laboral, como un conjunto de estándares establecidos por el mismo sector productivo, cuyo cumplimiento garantiza un desempeño de excelente calidad que puede ser certificado en reconocimiento a la idoneidad profesional de quien posee dichas competencias”²⁰.

1.2 ANTECEDENTES SOBRE EL TEMA DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL

Son varias las apuestas de prosperidad para la ciudad de Bogotá y su entorno territorial basadas en esquemas de calidad en la educación.

Es importante tener en cuenta que para el caso de Bogotá, los planes y programas de educación se han estructurado para atender las y exigencias que el desplazamiento rural y urbano le ha generado a la ciudad. De esta forma, dada su calidad de Capital del país, Bogotá aparenta ser la salida a necesidades básicas insatisfechas en otras regiones, lo que con el desplazamiento que ello genera, en

24.27%. Así mismo, por nivel educativo reporta la más alta tasa de desempleo (21.37%) para la población con estudios de secundaria.

¹⁸ ESCALLÓN GARTNER, Clemencia y VANEGAS SÁNCHEZ, Ingrid Marcela. Proyecto Politécnicos Comunitarios. Componente Oferta de Formación: El modelo de educación laboral basado en el enfoque de competencias laborales. Versión integrada con evaluación y certificación. Bogotá: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Departamento Administrativo de Acción Comunal, 2003.

¹⁹ Ibíd.

²⁰ Ibíd.

realidad le genera a la capital una recarga en la implementación de cobertura y calidad de la educación, ya que la ciudad de Bogotá, de acuerdo a los datos proporcionados por el Departamento Nacional de Estadísticas DANE, es la ciudad más poblada de Colombia de acuerdo a lo registrado entre 1998 y 2004 con una tasa de crecimiento de un 2.1% frente al nacional de 1.8%, esto es producido, entre otros, por factores como el mencionado inicialmente.²¹.

Estas determinantes han condicionado las políticas de educación de las administraciones de Bogotá, principalmente hacia el logro de tres objetivos principales, a saber, cobertura, estandarización de la educación y el “[ajuste] de la oferta educativa y la demanda laboral mediante la identificación, coordinación, fortalecimiento y complementación de la oferta educativa a nivel técnico, tecnológico y de oficios calificados”²².

En cuanto a cobertura, dentro de este proceso se tiene que, de conformidad con los datos de la Secretaria de educación Distrital, la cobertura educativa lograda al año 2004 en el sector educativo de Bogotá, se atendieron 1.582.966 niños y jóvenes, con una cobertura del 98.5% respecto a una población en edad escolar de 1.607.601. La población atendida con recursos del Distrito fue de 902.513 la correspondiente a los establecimientos privados fue de 680.453. La demanda de cupos en instituciones educativas oficiales de Bogotá ha sido atendida mediante las siguientes estrategias:

- **Subsidios a través de convenios con Instituciones Privadas:** Generados con el fin de aumentar la cobertura de los niños y jóvenes de menores recursos, especialmente en aquellas localidades que presentan faltantes de oferta educativa oficial.
- **Construcción y dotación de centros educativos en zonas marginales:** Este proyecto fue implementado desde 1998 con el fin de garantizar el acceso al sistema educativo de la población de menores recursos en condiciones de calidad y eficiencia. Las nuevas construcciones han sido ubicadas en localidades con faltantes de oferta y están dirigidas a población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN.
- **Mejor utilización de la capacidad instalada:** Esta estrategia contempla el uso eficiente de la capacidad del sistema educativo oficial, así como su adecuación y ampliación. Este uso implica además, el mejoramiento en las tasas de eficiencia interna, especialmente del nivel de repitencia de manera que aumente a través del tiempo el número de niños y jóvenes que se benefician del servicio.

²¹ RAMÍREZ, María Teresa y TÉLLEZ, Juana Patricia. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. Bogotá, 2006.

²² ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Secretaría de Gobierno del Distrito. La educación y el trabajo para los jóvenes bogotanos: Situación actual y políticas distritales. Bogotá: CID y Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Y dado que se ha requerido de una fuerte interacción con el sector privado se tiene de acuerdo a la Secretaria de Educación Distrital una aproximación a la caracterización del sector educativo privado en Bogotá, que actualmente está conformado por 2.503 colegios registrados que ofrecen 2.738 jornadas. De ellos 1.315 están afiliados a por lo menos una de las 22 asociaciones de colegios privados que los agrupa; y 317 han celebrado convenio con la Secretaria de Educación del Distrito de Bogotá para atender niños de estratos 1 , 2 y 3 en zonas en las que aparece un déficit de la oferta oficial. El número total de colegios privados aparecen distribuidos en 19 de las 20 localidades (solamente Sumapaz no cuenta con oferta privada) y siendo la localidad que registra mayor oferta educativa privada Suba, seguida por Engativá, Kennedy y Usaquén. El las localidades con registro de menor número de colegios privados Santa Fe y Candelaria. (Ver tabla 1.)

Tabla 1. Colegios privados en Bogotá, según localidad.

Colegios privados en Bogota D.C.			
Localidad	No oficiales	Localidad	No oficiales
Usaquén	192	Suba	415
Chapinero	47	Barrios Unidos	86
Santa Fe	30	Teusaquillo	114
San Cristóbal	116	Los Mártires	54
Usme	0	Antonio Nariño	56
Tunjuelito	65	Puente Aranda	110
Bosa	130	La Candelaria	24
Kennedy	280	Rafael Uribe	126
Fontibón	147	Ciudad Bolívar	109
Engativá	342	Sumapaz	0
TOTAL			2.503

Fuente: Secretaria de Educación Distrital, 2005.

El 90.7% de la oferta de educación privada corresponde a la modalidad académica, seguida por un 8.2% comercial, mientras que modalidades como pedagógica, agropecuaria, promoción social e industrial no alcanzan al 1%.

Así mismo la Secretaria de Educación Distrital registra la siguiente información sobre la calidad de la educación ofrecida en la Capital:

- Frente a los resultados de la aplicación censal de pruebas de competencias básicas para los grados tercero y quinto en las áreas de lenguaje y matemáticas los resultados del sector educativo privado calendario A han estado por encima de los promedios de la ciudad.
- Para los grados séptimos y noveno en las evaluadas (lenguaje, matemáticas y ciencias) el sector educativo privado supero el promedio de la ciudad en las aplicaciones 1999 y 2001.
- En la aplicación de pruebas se ha determinado según los resultados que en el área de lenguaje los colegios privados de calendario A en los

niveles de 3 y 5, han incrementado de 196 a 229 puntos de 1998 al 2003; en matemáticas de 163 a 207 puntos.

- En 7 y 9 en el mismo calendario, para el área de lenguaje tenemos un incremento entre 199 y 2001 de 138 a 169; en matemáticas de 101 a 106; en ciencias naturales de 107 a 117.

Esto muestra que dentro de este grupo de colegios privados se obtienen mejores resultados en la básica primaria que en la media; y en las áreas los resultados son mejores en lenguaje que las otras dos áreas para ambos niveles. En general, estos resultados coinciden con los generados de manera general por la ciudad.

1.3 CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

En el análisis de la evaluación de la educación se distinguen dos aspectos de la misma, los cuales se dan en dos momentos relativamente recientes. El primer aspecto es la necesidad de la evaluación objetiva de los sistemas educativos, el cual surge de la consideración de la educación escolar como algo que concierne no sólo al docente y al alumno, sino que tiene importantes implicaciones sobre cuanto acontece fuera del recinto escolar. Esta concepción sólo podía madurar en el contexto de los desarrollos iniciados con la revolución industrial con los que la pedagogía tuvo un progresivo proceso de conversión en una ciencia y también se desarrollaron y perfeccionaron los instrumentos de evaluación de la psicometría, lo cual posibilitó la aplicación de exámenes concebidos, administrados y sancionados por agentes distintos al docente, a saber, por los científicos e investigadores de la educación.

“Pero las relaciones entre estos avances y la administración educativa eran por aquel entonces todavía inexistentes, aunque pueda citarse el precedente de la Inglaterra de finales del XIX donde se instauró un sistema de retribución a los maestros que tenía en cuenta los resultados alcanzados por sus alumnos. A principios de siglo aparecieron las primeras tentativas de indicadores relacionados con los gastos escolares, las tasas de abandono o de promoción, etc., junto a los primeros *tests* estandarizados de concepción psicométrica. No es hasta los años treinta cuando surgen, en los Estados Unidos, de la mano de la *Carnegie Corporation* y de los primeros institutos universitarios de investigación educativa, las primeras aproximaciones alternativas al estudio de las diferencias entre los objetivos escolares y los logros alcanzados”²³.

El segundo aspecto que condiciona la reciente búsqueda de criterios de evaluación y la implementación misma de la evaluación de la educación tiene que ver con el momento social y económico que se vive con el actual proceso de globalización de las economías. En efecto, el reciente énfasis en la evaluación de

²³ TIANA, Alejandro y SANTÁNGELO, Horacio. Evaluación de la calidad de la educación. Revista Iberoamericana de Educación N° 10. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 2005.

la calidad de la educación aparece en un contexto muy preciso en el que coinciden, al menos, tres tipos de tendencias:

- Nuevas demandas que la sociedad y la economía proyectan sobre los sistemas educativos, en el marco de la internacionalización y de la incesante búsqueda de competitividad en los mercados mundiales, pero también de la mejora de la calidad.
- Crisis económicas que, de modo recurrente, han afectado a la capacidad de dar salida a todas y cada una de las necesidades de orden social patentes en nuestras sociedades.
- Una nueva cultura -la rendición de cuentas- que se acompaña de una falta de confianza en la capacidad del Estado para dar salida de modo eficaz, eficiente y económico a todas y cada una de las necesidades que una población cada vez más exigente plantea²⁴.

En cuanto a modelos e instrumentos, por lo general se parte de una legislación que prevé mecanismos específicos de evaluación, ya sea de los resultados globales del sistema de enseñanza, ya sea de cada nivel concreto. De esta forma, las estrategias de evaluación no sólo tienen por objeto la regulación y el desarrollo del sistema -tareas tradicionalmente desempeñadas por la inspección-, sino, por encima de todo, permitir la rendición de cuentas por parte de las instituciones docentes y de los niveles de la administración responsables de la puesta en práctica de las políticas diseñadas, al mismo tiempo que sirven para verificar que los contenidos y los objetivos de la educación responden a las necesidades, intereses y expectativas de la sociedad.

Generalmente se suelen considerar cuatro modelos distintos de evaluación que a su vez se corresponden con cuatro posibles funciones:

1. Modelo descriptivo. El objetivo final es realizar un inventario de los efectos de una política educativa dada. El ejemplo más notorio es el inventario de los logros y rendimientos académicos de un nivel educativo. Idealmente, se trata de confeccionar una lista en la que se contabilizan los efectos o las variaciones entre un estado t y un estado $t+n$. Se busca exhaustividad -registrando cualquier variación- y neutralidad. Se trata de informar: generar los datos y exponerlos, sin entrar en análisis.
2. Modelo analítico. Consiste no sólo en registrar los resultados, sino en explicar por qué un objetivo o meta dados no se han alcanzado. Aquí se privilegian uno o varios parámetros que corresponden a las prioridades de la política educativa en curso, olvidando o relegando a un segundo término los demás efectos que aquélla hubiera podido crear en otros parámetros. Se trata de descubrir la distancia que separa los objetivos formulados de los alcanzados finalmente y de explicarla por medio del recurso a las condiciones que han presidido la ejecución de esa política educativa. Se

²⁴ Ibíd.

efectúa un diagnóstico y se explican las diferencias, atribuibles a fallos en el proceso de puesta en práctica de la política.

3. Modelo normativo. A diferencia de los dos anteriores, en este modelo los evaluadores sustituyen los valores de referencia de quienes diseñaron la política educativa, cuyos efectos se examinan por otros distintos. La sustitución puede ser debida a que los objetivos iniciales no eran claros y unívocos, a que no se comparten con los decisores o a que se asume abiertamente una política distinta. En este caso, la evaluación no es útil a los políticos sino puramente a los evaluadores. El resultado será la propuesta de una política educativa distinta.
4. Modelo experimental. Bajo este modelo se trata de descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido de una política educativa determinada y un conjunto dado de fenómenos de índole educativa que se dan en el terreno. Si la autoridad pública decide que un programa escolar comprenda un cierto tipo de matemáticas, por ejemplo, sus consecuencias determinarán el fracaso o el éxito de los alumnos en el bachillerato. Se postula, pues, la existencia de correlaciones explicables entre causas, o variables independientes (el contenido del programa), y consecuencias, o variables dependientes (los efectos a medio o largo plazo sobre la situación académica de los alumnos). Se trata de sacarlas a la luz y, si es preciso, de realizar sobre el terreno y en pequeñas muestras experimentos previos para poner a prueba las mejores soluciones, generalizables después al conjunto.

A su vez, cualquier sistema de evaluación de los sistemas educativos debe contemplar el empleo de cuatro tipos distintos de enfoques o líneas:

- Estudios estadísticos, con el objetivo de recoger todos los datos e informaciones estadísticas relacionados con el sistema educativo, incluyendo, además, su adecuado tratamiento y puesta a disposición de todos los posibles usuarios (administración, investigadores, medios de comunicación, etc.).
- Evaluación de los alumnos, de carácter pedagógico; se trata de elaborar evaluaciones de ámbito nacional o bien de aplicación a una muestra estadísticamente representativa de un grado o nivel. En ningún caso el resultado de estas evaluaciones debe influir en el expediente académico de los alumnos, puesto que éste no es su objetivo.
- Evaluación de los recursos, para evaluar los efectos resultantes sobre la calidad de la enseñanza. En esta línea son especialmente significativos los estudios de evaluación sobre los efectos de la formación inicial y continua de los docentes y directores de centros. En ningún caso este tipo de evaluaciones debe interferir la labor que realizan los servicios de inspección o supervisión escolar.
- Evaluación de las innovaciones, de modo que su eventual generalización cuente con el respaldo de una evaluación objetiva y científica.

- Evaluación de los centros de enseñanza, con el objetivo de determinar cuáles son los factores de eficiencia, por medio del estudio y análisis pormenorizados de cómo funcionan los centros donde los alumnos obtienen mayor rendimiento.
- Evaluación del sistema, con el objetivo de informar, con indicadores pertinentes cuidadosamente escogidos, acerca de los gastos, funcionamiento y resultados del sistema, sobre las disparidades geográficas o de otra índole.

Otro aspecto a tener en cuenta es la implementación o no de modelos de evaluación foráneos. En efecto, como ya fue visto, la tendencia por la implementación de la evaluación de la educación surge de las demandas mismas del proceso de globalización. Concomitante con esto, también hay una tendencia por la implementación de modelos de evaluación de la educación, basados en sistemas de indicadores internacionales. Colombia, como se verá más adelante, adopta un modelo de evaluación de la educación basado en indicadores de competencias.

“Hasta ahora, todos los intentos de evaluaciones internacionales han sido objeto de fuertes críticas de índole epistemológica y metodológica, pero no por ello los medios de comunicación han dejado de reproducir en lugar preeminente los resultados, especialmente cuando -por inesperados- pueden suscitar el debate en un país dado. Es previsible que a corto plazo este tipo de evaluaciones internacionales se incrementen porque el momento es especialmente proclive a acoger dichas iniciativas, pero los problemas de orden técnico (en el diseño y ejecución) e interpretativo (transferibilidad y comparabilidad de conceptos y datos) parecen, hoy por hoy, de difícil solución. En cualquier caso, el prestigio de las entidades e instituciones organizadoras -independientes y no gubernamentales- justifica que se preste atención a sus resultados”²⁵.

“La línea de investigación sobre el diseño de indicadores internacionales de la educación, aunque no exenta de problemas, parece mucho más prometedora en el futuro. De un lado, permite avanzar en la creación de un cuerpo internacional de conocimientos sobre los sistemas educativos; de otro, facilita una colección de indicadores con una utilidad evidente, tanto para enjuiciar la evolución temporal del propio país como para tener una indicación con respecto a la posición relativa que ocupa en el concierto de los países de su más inmediata referencia”²⁶.

Para concluir, es preciso destacar el fin mismo de la evaluación de la educación, pues resulta insuficiente presentar la evaluación educativa como una mera exigencia de la correcta prestación de un servicio público. De hecho, la función evaluadora debe formar parte integrante de cualquier proceso orientado a la consecución de resultados. Pero no es menos cierto que la información resultante

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

de aplicar dicha función puede tener muchos usos alternativos o complementarios a los que cabe otorgar en el estricto marco del sistema educativo. En efecto, junto a los usos internos, directamente relacionados con los procesos, los resultados y, en sentido amplio, el gobierno de los sistemas educativos, resulta decisivo aplicar esas informaciones a otros usos que cabe concebir como externos, esto es, fuera de los estrictos límites de los sistemas educativos.

1.4 ALGUNOS PROPÓSITOS DE LA INVESTIGACIÓN

Es preciso tener en cuenta que la educación es uno de los factores principales de desarrollo y bienestar de cualquier sociedad y su consecución y aprovechamiento implican grandes esfuerzos financieros y sociales. En tal sentido, la búsqueda de eficiencia de las inversiones realizadas en educación es una de las prioridades que deben guiar la evaluación de dichas inversiones, y la calidad en la educación es principal indicador de eficiencia frente a las inversiones realizadas para tal fin.

De conformidad con estos referentes conceptuales se enuncian los siguientes propósitos de investigación:

- Identificar los factores más relevantes que han influido en la tendencia de la calidad en la educación secundaria y media y su incidencia en el desarrollo humano para Bogotá 1997 - 2003.
- Analizar los estándares de calidad de la educación secundaria y media de Bogotá.
- Determinar la evolución de la calidad de la educación secundaria y media en Bogotá entre 1997-2003, según los establecimientos educativos.
- Analizar las características de la calidad de la educación secundaria y media en Bogotá.
- Analizar la política educativa y el efecto socioeconómico de la interrelación del sector público y privado en la calidad de la educación secundaria y media de la ciudad de Bogotá.

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA Y LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL

2.1. TENDENCIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA DIRIGIDAS HACIA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA COMO FUENTE DE DESARROLLO ECONÓMICO

Como antecedentes se debe tener en cuenta que la educación Colombiana se puede analizar dentro de un contexto independiente y democrático aproximadamente desde el siglo XIX, ya que a partir de la independencia de Colombia la educación comenzó a cobrar importancia y protagonismo dentro de la gobernabilidad del país. Esto puede verse claramente cuando se generó el grito de independencia, momento en el cual la educación dependía netamente de la instrucción religiosa que daba el clero bajo la autorización de la corona española y mediante la cual no se brindaban conocimientos básicos sino sólo religiosos, mientras que los hijos de criollos y españoles eran educados de manera particular o en colegios de costos elevados para el común, ya que no existía la educación pública. Con la independencia se comenzó a ver la necesidad de la educación pública para que este servicio llegara a la mayoría de las personas, de igual manera el clero fue el encargado de comenzar a impartir la educación con designación gubernamental. Hacia 1850, con los gobiernos liberales, la educación primaria se instauró como obligatoria, pero seguía bajo la administración de la iglesia y, teniendo en cuenta la rivalidad de partidos, las guerras civiles e inconvenientes sociales, Colombia entró en el siglo XX con el 60% de su población en esta condición: la mayor tasa de analfabetismo de Latinoamérica.

Por lo anterior, después de la Guerra de los Mil Días entre 1899 a 1902, y dado el nivel de destrucción del país, tanto en infraestructura como de comunidad, se dictaron leyes para la reconstrucción, como la Ley 39 de 1903, reglamentada por el Decreto 491 de 1904, referente a la Educación, dividiendo la educación oficial en primaria, secundaria, industrial, profesional y artística. La Ley estipuló que la educación debía estar regida por los cánones católicos, que la primaria seguiría siendo gratuita pero no obligatoria, ya que la educación pública se enfocaba a la primaria esta debía preparar a los alumnos para la agricultura, la industria fabril y el comercio y serían urbanas, rurales y nocturnas.

A partir de este momento comenzó una paulatina evolución educativa la cual presentó altibajos de acuerdo a las condiciones económicas y políticas del país. Desde 1900 hasta 1930 con los diversos gobiernos se buscó llegar lo mejor posible a las zonas rurales para favorecer la alfabetización en estas regiones por lo que la educación primaria era la prioridad, mientras que la secundaria y media fue relegada para la población con mejores recursos económicos o elites y la cual sólo era suministrada por colegios religiosos privados.

Hacia 1936 la educación secundaria y media comenzó a impartirse de manera pública y privada con un pensum estandarizado y comenzó una evolución de este sector de la educación hacia un aumento del nivel de población con estudios básicos completos. Durante este periodo y hasta aproximadamente mediados de los setenta la inversión y proyección educativa estaba enfocada sólo a la cobertura y aumento de la población escolar pero no a la calidad de esta educación, es decir, herramientas de trabajo, nivel educativo de los docentes, y garantías del pensum brindado a los estudiantes; así mismo los educadores comenzaron a unirse en un sistema sindical buscando mejores condiciones laborales, lo cual también se reflejó en la eficiencia y eficacia de la educación impartida.

Posteriormente, entre 1977 y 1986, los indicadores educativos se estancaron. La matrícula, alumnos, número de establecimientos y de docentes se mantuvieron estables y hasta disminuyeron, en cambio, los de secundaria aumentaron pero en un ritmo menor al observado en décadas anteriores. En esta década la Tasa de Escolaridad Bruta TEB de educación primaria para niños de 7 a 11 años cae 111% respecto de principios de los años setenta, sin embargo la secundaria aumenta del 36.3% del año 1976 al 41.55% del año 1986. Así se puede ver que en la administración de López Michelsen se da prioridad a la universalización de la educación de la primaria en áreas rurales y urbanas convirtiéndola en la política de favorecimiento de los más pobres. Este gobierno construyó más centros educativos con su respectiva dotación, para la secundaria genera ampliación de las jornadas e integración de los establecimientos y el concepto de educación básica se aumenta con cuatro años de secundaria según Decreto 88 de 1976, quedando como media los últimos dos grados de secundaria.

El gobierno de Turbay Ayala se enfoca en términos de calidad más que de recursos, aumentando la permanencia principalmente en las áreas rurales, ya que eran las que se veían más afectadas con este fenómeno. En secundaria se da importancia a la expansión, tanto en calidad como en cobertura de acuerdo a la vocación productiva regional, lo cual se estableció en el Plan de Desarrollo de 1980. En este periodo se adoptó el Estatuto Docente mediante el Decreto 2277 de 1979 para la regulación docente, este fue un logro del sindicato de los docentes oficiales FECODE²⁷ para mejorar salarios, estabilidad y un sistema educativo público mas organizado, escalafón docente unificado, profesionalización del magisterio, entre otros²⁸. A comienzos de los años ochenta, el periodo del gobierno Betancur también dio prioridad a la reforma de aspectos del sector educativo como modernización, descentralización y planificación de la educación, volviéndose prioritario la ampliación adicionada a la permanencia en el sector, por lo que la creación del Sistema Nacional de Educación buscó aglutinar la educación Colombiana en busca de objetivos comunes y regionalización del sistema, para

²⁷ FECODE – Federación Colombiana de Educadores.

²⁸ RAMIREZ, María Teresa y TELLEZ, Juana Patricia. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX, 2006, sitio web de Do-Tec-Colombia.org, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.dotec-colombia.org/articulo.php?id=2448>, consulta: 30 de marzo de 2007.

buscar planes de ascenso del sector y planes y programas de acuerdo a la diversidad regional y socioeconómica del país. En este periodo se evaluó el bajo nivel de escolaridad rural y para buscar su fortalecimiento se integró el proyecto de escuela nueva que buscaba que se incluyeran con la educación básica, se dieran herramientas a los niños para su labor en el campo, así mismo se integró a los padres en las actividades y por ende se lograron establecer planificaciones que hacían que los niños combinaran sus labores del campo con sus clases sin descuidar o abandonar estas ultimas; este tipo de escuela fue evaluado por entidades internacionales con buenos conceptos. En la parte urbana se tomaron características de la nueva escuela en las actividades de educación complementaria para los niños, como artes, actividades técnicas y la integración de los padres a las actividades escolares.

A partir de 1986 se comienzan a recuperar los indicadores de matrícula, alumnos, cobertura y calidad de la educación gracias a los esfuerzos legislativos y de planeación, lo cual se ve reforzado por la constitución de 1991. Durante el gobierno de Virgilio Barco 1986–1990, se promueve en Colombia la descentralización administrativa y política de los entes territoriales, con la Ley 12 se entrega a los municipios la labor de construir y mantener las instalaciones educativas, en 1988 la Ley 24 reestructura el Ministerio de Educación para enfrentar la descentralización y supervisión de la misma, ya que los municipios tenían la función de nombrar, trasladar, remover y administrar el personal docente, redefinió las funciones de los Fondos Educativos Regionales y las Juntas de Escalafón y entregó a los departamentos la administración los establecimientos de educación nacional y de las escuelas secundarias a cargo del Ministerio.

A inicios de la década de los noventa, con la Constitución Política de 1991 se establece la educación como derecho fundamental del individuo y su obligatoriedad entre los 5 y 15 años con por lo menos 1 año de preescolar, 9 de educación básica, siendo responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Concordante con la nueva constitución, la Ley 60 de 1993 definió las competencias y funciones de los tres niveles del Estado en los sectores de educación, salud y distribuyó el situado fiscal. Así mismo, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación establece principios de dirección, administración y financiación del sistema, mayor rol de los departamentos en la administración de recursos, trasfiere los Fondos Educativos Regionales a los Departamentos y determina esquemas par la evaluación de la calidad de la educación. El Decreto 1860 de 1994 reglamenta la Ley con el proceso pedagógico y la organización de la institución educativa, se incluyen la reglamentación del Proyecto Educativo Institucional, gobierno escolar, las normas de evaluación y promoción en la institución educativa. Con el Decreto 1719 de 1995, sustentado en el artículo 72 de la Ley 115 del 94, se dieron las normas para la preparación y formalización del Plan Decenal de Desarrollo Educativo de 1996–2005 que se presentó a comienzos de 1996.

El sistema educativo de final de siglo muestra cómo la legislación ha sido implementada de manera desordenada, lo que ha generado que a pesar de la buena estructura lograda en el sistema se carezca de buenos resultados de eficiencia y eficacia en la prestación del servicio y la equidad en la asignación de recursos. Este periodo también se caracteriza por un aumento en cobertura y calidad con proyectos nacionales y multilaterales, los cuales han reforzado estos aspectos. En 1987 se inicia el Plan para la Universalización de la Educación Básica Primaria y en 1992 se da inicio al Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (PACES), ambos con financiación del Banco Mundial. El PACES busca que los estudiantes de bajos recursos entren a la educación secundaria por medio de la financiación, la evaluación de este programa muestra excelentes resultados, no sólo en los resultados académicos sino en el desarrollo personal de los estudiantes.

Para la educación secundaria la TEB para personas entre los 12 y 17 años creció de 41.5% en 1986 a 70.5% en 2000, esto es el resultado de la suma de esfuerzos políticos y sociales fortalecidos por la Constitución de 1991 y los planes estatales de la época que han buscado un nuevo enfoque para unir al sector privado y público en pro de la educación como motor económico del país, ya que los planes y proyectos puestos en marcha no sólo buscan la cobertura física, sino que también le dan prioridad a la calidad de la educación impartida, pues este es el verdadero determinante para garantizar mejores resultados socioeconómicos del capital humano de Colombia, el cual puede carecer de plantas físicas optimas pero con calidad educativa logrará más especialización y mejores resultados económicos. En cuanto a cobertura, para finales de siglo el número de alumnos de secundaria como porcentaje de alumnos de primaria correspondía al 68.5%, frente al 7% de 1910, al 9.6 % en 1950 y al 45.9% en 1986.

Ya vistos los antecedentes y evolución de las políticas de gobierno y de Estado frente a la educación, es importante tener en cuenta ciertas apreciaciones y elementos teóricos relevantes que aportan claridad sobre la importancia de la educación, el sistema educativo colombiano, sus determinantes más significativos de calidad y cobertura, así como su influencia socioeconómica dentro de la teoría del desarrollo humano como fuente económica.

Teniendo en cuenta que un bien público debe ser no-rival y no excluyente, se considera un inconveniente calificar la educación como tal ya, para empezar, el sólo espacio que ocupa una institución educativa, o un pupitre de un salón de clase, excluye de la provisión de dicho bien a otras personas que por diversas razones no pueden ocupar dicho espacio. Por ello se parte de este punto como desde los cimientos de la educación como parte integral de la economía, la cual presenta fallas teóricas que por su carácter elemental no deberían ser pasadas por alto y que influyen en la forma y desarrollo de políticas destinadas a la provisión de dicho bien, por esto, en tanto se tenga mayor claridad sobre el mismo ó en tanto las políticas diseñadas se ajusten en mayor medida a las especificidades del mismo, se hablará de la educación como un bien público con

características especiales. Así mismo habrán de asumirse los índices de cobertura, asistencia, analfabetismo y eficiencia, los cuales evidencian la verdadera relación entre políticas y realidad que contextualizan la situación actual, frente a la cual se ha desvirtuado en Colombia, como en muchos países en vía de desarrollo, la importancia de la educación como motor económico y social, en busca de un crecimiento e integración a la nueva economía de mercado global²⁹.

Estos referentes conceptuales son de vital importancia a la hora de juzgar las políticas económicas y su incidencia en las políticas educativas. En efecto, “La importancia de iniciar un estudio sobre las políticas educativas y su coherencia con las políticas macroeconómicas, como la política fiscal, revisando los aportes de la economía política, radica en que la economía política permite establecer una relación de causalidad entre instituciones, el diseño de políticas y desempeño económico de un país. [...]”³⁰.

De conformidad con lo anterior, al analizar la tendencia del componente educativo en los planes de desarrollo de los diferentes gobiernos de nuestra historia reciente, es decir, a partir de la Constitución de 1991, se pueden distinguir claramente dos periodos de análisis, a saber, el periodo 1990-2004 y el del actual gobierno en marcha.

Para el primer periodo anotado, contrario a lo esperado en virtud del mandato social de la nueva Constitución de 1991, la cual asume “[...] la educación como un elemento esencial de la dignidad humana y como una actividad inherente a la finalidad social del Estado, por el contrario, los planes de desarrollo [reflejan un mayor interés por] aplicar las políticas educativas internacionales y atender exigencias de los organismos financieros, [...] que en satisfacer lo plasmado por los constituyentes de 1991 en la Carta Fundamental”³¹.

Actualmente, bajo el gobierno del Presidente Uribe Vélez, el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, cuyo componente educativo se denomina “Revolución Educativa” prioriza la educación como factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social.

“Cobertura y calidad de la educación son los dos grandes propósitos del nuevo gobierno, a la vez que se manifiesta la intención de dar continuidad a las políticas de racionalización y compromiso con la eficiencia en el uso de los recursos del

²⁹ SERRATO, Fabián. “Análisis del Sector Educativo”, sitio web de gestiopolis.com, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/SECEDU.htm>, consulta: 30 de marzo de 2007.

³⁰ AFANADOR VARGAS, Benjamín. Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004. En: Equidad & Desarrollo. Revista del Área de Ciencias Económicas, Administrativas y contables de la Universidad de la Salle. Bogotá, N° 6 julio-diciembre de 2006. p. 35.

³¹ Ibíd. p. 36.

sector educativo, [siendo] la Ley 715 de 2001, una herramienta fundamental para la solución de los problemas de ineficiencia en el sector educativo. [...]”³².

Falta ver, como sucede con todas las políticas públicas, que sea el tiempo el que arroje su mirada perspectiva de objetividad. Lo que si queda claro hasta el momento es que los logros educativos y el avance del desarrollo humano no dependen exclusivamente de aplicar mayores recursos al área de educación, aspecto bien entendido de lo que se colige del análisis visto de las tendencias de política económica dirigidas hacia la calidad de la educación en Colombia como fuente de desarrollo económico y de bienestar social.

2.2 LOS PLANES DE DESARROLLO Y LA POLÍTICA DE CALIDAD EDUCATIVA EN EL DISTRITO CAPITAL

La ciudad de Bogotá como epicentro del país, siendo por diversas razones receptora del mayor número de desplazados e inmigrantes del resto del país, ha comenzado una labor en pro del mejoramiento continuo de la calidad de la educación que se imparte de manera pública en la ciudad de manera combinada con el sector privado, con miras a estandarizar la educación impartida a todo nivel y procurando que en general se brinde de igual manera las herramientas básicas a los individuos para que, superando su educación secundaria y media, puedan ingresar al sector laboral y/o educativo. Aunque, como es tangible, estos sectores, de acuerdo al aprovechamiento de los recursos educativos que poseen, no presentan la equidad que se busca.

Entre las estrategias de desarrollo de la ciudad figura el aumento de la productividad con el fin de incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta de lo público y lo privado. En el plan de desarrollo se propone como meta ajustar la oferta educativa y la demanda laboral mediante la identificación, coordinación, fortalecimiento y complementación de la oferta educativa a nivel técnico, tecnológico y de oficios calificados, adaptando modelos internacionales de reconocido éxito. Esto se debe lograr en el marco del programa “Bogotá Competitiva” con base en el Plan Estratégico Exportador de Bogotá y Cundinamarca, donde el comercio exterior, las exportaciones y las inversiones concreten los avances en productividad y lleven a una mayor competitividad a la región, jalonen el crecimiento económico y generen empleo en los próximos años. Así mismo, es necesario consolidar el papel de la ciudad como principal proveedora nacional de bienes y servicios, de tal manera que se mejore no solo la competitividad hacia fuera del país sino al interior del mismo fortaleciendo el mercado interno.

Dentro de esta estrategia de desarrollo de la ciudad se encuentra la política de educación orientada por el logro de aumento de la cobertura y de la calidad. En

³² Ibíd. p. 42.

cuanto a cobertura se refiere, de acuerdo a los datos de la Secretaría de Educación Distrital, se puede ver cómo las variaciones de cobertura entre 1997 y 2001 se mantienen en un rango estable dentro de cada escenario, incluyendo tanto lo público como lo privado. En cuanto a la calidad de la educación, según el rendimiento académico de los establecimientos entre 1986 y 1999, la calidad muestra un comportamiento inestable que tiende a una disminución significativa en la obtención de mejores resultados académicos (véase Tablas 2 y 3 y Gráfica 1)³³.

Tabla 2. Escenario de rangos de edad para cálculo de las coberturas del nivel de secundaria y media en Bogotá.

ESCENARIO	RANGO	RAZÓN DE USO DE ESTE RANGO DE EDAD
1	15 a 17 años	Es el rango utilizado tradicionalmente por el Ministerio de Educación Nacional y por otras Entidades para calcular las tasas de cobertura del nivel de media
2	16 a 18 años	Es un rango establecido a partir de la evidencia encontrada en las estadísticas de matrícula, que muestran que la mayoría de los jóvenes de 15 años están cursando el noveno grado del ciclo de básica secundaria
3	16 a 17 años	Este escenario se establece con base en el hecho de que un estudiante gasta seis años para terminar la primaria; por lo tanto, el rango de edad para cursar el nivel de media se encuentra entre los 16 y 17 años. Este es el rango que el Ministerio de Educación está empleando actualmente para calcular las tasas de cobertura.

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional, Formulario C-600

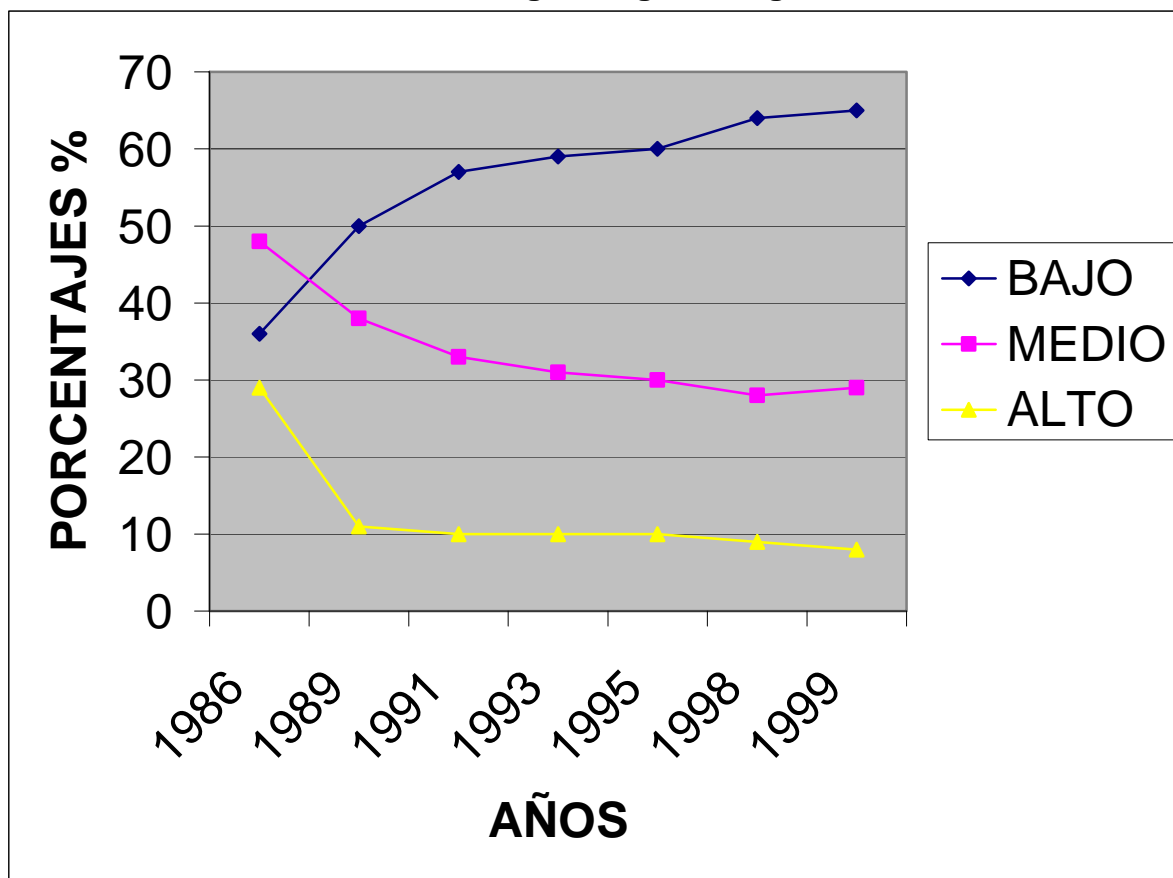
Tabla 3. Tasas brutas y netas de cobertura de la educación secundaria y media en Bogotá, 1997-2001.

ESCENARIO	COBERTURA BRUTA					COBERTURA NETA				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
1	34%	37%	38%	38%	34%	21%	24%	25%	25%	24%
2	34%	38%	39%	38%	34%	20%	23%	23%	22%	20%
3	51%	57%	58%	57%	51%	23%	26%	27%	26%	25%

FUENTE: Ministerio de Educación Nacional, Formulario C-600

³³ Ministerio de Educación Nacional. Situación de la educación media en Colombia. Agosto de 2003.

Grafica 1. Examen de Estado. Colegios según categoría de rendimiento.



Fuente: ICFES. Situación de la Educación Media en Colombia. Agosto de 2003

Partiendo del hecho de que la cobertura ha aumentado manteniéndose estable, la gráfica indica que no se ha garantizado una calidad optima que genere mejores resultados en las evaluaciones de conocimiento como el ICFES, ya que los establecimientos calificados según su rendimiento académico en alto medio y bajo han tenido el siguiente comportamiento:

- Los de alto rendimiento sufrieron una variación negativa del 20% entre 1986 - 1989 lo cual estabilizaron en un 10% entre 1991 - 1995 pero presentan una disminución de 1% y 2% entre 1995 - 1999.
- El Nivel Medio entre 1986 y 1995 ha presentado disminuciones porcentuales entre el 9% y el 2% y presenta un leve aumento del 1% en 1999.
- Por el contrario, el nivel bajo ha generado aumentos porcentuales del 10 y 3% entre 1986 y 1995, luego el aumento fue menor pero casi estable hasta 1999.

Lo anterior indica que a pesar de la inversión y de que algunos establecimientos cuentan con mejores recursos no son debidamente aprovechados e impartidos a la población escolar para obtener mejores niveles de conocimiento y de calidad,

así mismo se puede observar cómo los establecimientos de menor nivel académico han generado mejores resultados dentro de este nivel, proyectando un aumento en su rendimiento académico y en espera de una inversión mayor para que sus recursos favorezcan su desempeño.

Para complementar, y de acuerdo a la información anterior, se puede entrar a ver cómo la educación es uno de los factores determinantes para el desarrollo integral de cualquier economía, de acuerdo a las teorías de desarrollo humano y de capital humano tan importantes para la introducción paulatina y adaptación a los mercados internacionales de un país como Colombia. Para el caso de Bogotá, el análisis debe tener en cuenta el componente agregado de una serie de variables étnicas, sociales y culturales, mezcladas con la política gubernamental, la cual manifiesta de manera más clara cómo la educación, a pesar de tener unos estándares generales se ve aplicada de manera diferente entre el sector público y privado e internamente de estos sectores de acuerdo a los recursos de los estratos a la que se brinda, especialmente en la educación secundaria y media, que es la que prepara a los individuos de la capital para integrarse a la fuerza laboral o a la educación superior.

Aunque en el Distrito Capital se ha avanzado en forma importante en cobertura a tal punto que el 98.5% de la población asiste a establecimientos educativos, el problema principal reside en que estos jóvenes no aprenden lo que deberían aprender, especialmente los más pobres³⁴. Esto se refleja en que los estudiantes de clases altas y medias altas asisten a planteles privados, bilingües, dotados de buenos laboratorios, equipos educativos, entre otros, así mismo los profesores y personal administrativo son evaluados y actualizados continuamente. Mientras que por otra parte, los establecimientos a los que asisten las clases menos pudientes y algunos públicos se caracterizan por su carencia de infraestructura, equipos educativos actualizados y escasa exigencia para su personal docente y administrativo. Estas son algunas de las posibles causas de la desigualdad en la calidad de la educación secundaria y media, que se consideran asociados a la calidad pero también se prevén otras causas relacionadas con la política educativa y las instituciones en los planteles educativos.

Ahora es preciso analizar las políticas educativas y de calidad educativa en Bogotá por administraciones, es decir, por gobernante de turno. En efecto, en el contexto de la historia reciente de Bogotá, cabe destacar que las administraciones de Antanas Mockus estuvieron marcadas por el énfasis en el logro de calidad. Este educador tuvo como lema de su primera administración el énfasis en la calidad de la educación por encima del aumento de la cobertura, pues aducía que la ampliación de cobertura sin más, era generar una masificación de la mediocridad. Sin embargo, ante la necesidad apremiante de cupos escolares, en su segunda administración le dio gran énfasis a la cobertura.

³⁴ MONTENEGRO, Armando. RIVAS, Rafael. El rezago de la educación en Colombia. Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento. Bogotá: Editorial Taurus, 2005. pp. 143-186.

Antanas Mockus le dio vida al Decreto 009 DE 1996 por el cual se reglamenta la función de inspección y vigilancia del servicio educativo, en lo que hace referencia a la organización y funcionamiento del Cuerpo Técnico de Supervisores de la Educación en Santa Fe de Bogotá, D.C., lo cual refleja su énfasis en el seguimiento a la calidad de la educación.

Por su parte, los objetivos generales de la Administración Peñalosa en materia educativa fueron mejorar los resultados de la acción educativa definidos en términos de competencias y valores que se espera desarrollen todos los estudiantes a su paso por las instituciones educativas. Los esfuerzos se dirigieron a brindar a las poblaciones menos favorecidas una educación que corresponda a las necesidades de desarrollo y de mejor calidad de vida.

En el tema de calidad, los recursos invertidos se destinaron primordialmente a la evaluación de competencias, el mejoramiento de los ambientes escolares, la ampliación de la jornada educativa, el desarrollo de la educación media y la Red Distrital de Bibliotecas. El programa Evaluación Permanente de la Calidad se implementó mediante los proyectos Evaluación de Logro de Competencias Básicas y Valores para la convivencia³⁵.

En la administración de Peñalosa se aplicaron cuatro pruebas de evaluación de competencias básicas, lo que constituyó el eje de la estrategia de calidad y sirvió como oportunidad para replantear o consolidar los proyectos educativos de las instituciones y sus planes de estudio. La frecuencia de estas pruebas y la pronta socialización de los resultados sirvieron para adoptar medidas sustentadas de mejoramiento en la gran mayoría de instituciones del sistema educativo Distrital y para inducir a los centros educativos a diseñar o ajustar sus planes alrededor de la calidad. El sistema informativo creado permitió que cada institución educativa tuviera acceso a una información confiable sobre sus debilidades y fortalezas y con ello, tomar las medidas requeridas para mejorar³⁶.

Otro aspecto con alto impacto esperado en la calidad fue el programa de formación permanente a docentes, que logró vincular a 21 mil docentes de una planta cercana a los 30 mil educadores. Así mismo dentro del programa de Nuevos espacios para la educación se puso en marcha la Red Distrital de bibliotecas con la construcción de tres bibliotecas mayores: Tunal, Tintal y Ciudad Bolívar, y la articulación de bibliotecas locales³⁷.

³⁵ FEDESARROLLO. Estudio de FEDESARROLLO para la Personería de Bogotá. Análisis de las políticas de salud, vivienda y educación, del nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, 2006. Capítulo Educación – Resumen Ejecutivo.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ *Ibíd.*

En general, la política de educación de Bogotá en el periodo 1998–2001 fue la de garantizar el desarrollo de las competencias y valores esenciales para la interacción social en igualdad de condiciones bajo el marco de una gestión descentralizada de la SED y con mayor autonomía de las instituciones educativas. El objetivo general de la administración 2001–2004 fue elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizándolo el potencial educativo y cultural de la ciudad y fomentando el autoaprendizaje. La política de evaluación ha sido central en las administraciones Mockus y Peñalosa.

En síntesis, la política de calidad educativa de Bogotá se ha estructurado desde 1998 a través de la evaluación de las Competencias Básicas y de Sensibilidad Ciudadana de la educación que se ofrece en las instituciones educativas oficiales y privadas. La estrategia adoptada por la ciudad apunta a la adopción de estándares de competencias que deben ser alcanzados por los estudiantes y al logro de éstos.

Dicha evaluación es de carácter censal y recoge información actualizada y periódica por medio de la aplicación de pruebas de competencias básicas y de sensibilidad ciudadana a estudiantes de 3º, 5º, 7º y 9º grados de educación básica primaria y secundaria, en las áreas de lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y valores.

La Secretaría de Educación Distrital -SED- procesa y analiza la información y entrega los resultados obtenidos tanto a la comunidad educativa como a las instituciones evaluadas, con el propósito de fijar un punto de partida y establecer metas de mejoramiento.

A partir del análisis de los resultados, la Secretaría de Educación Distrital diseñó y puso en marcha diversas estrategias de apoyo a los procesos de mejoramiento de las instituciones. En las instituciones oficiales se ha trabajado sobre el aprovechamiento del tiempo libre y el mejoramiento de los espacios para el aprendizaje. Se ha impulsado el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación a partir de cada área disciplinar; la Red de Bibliotecas Públicas, el desarrollo de programas de nivelación en instituciones de bajo desempeño; el diseño e implementación de redes para la excelencia; la entrega de galardones a instituciones exitosas y la focalización de programas de formación de docentes. También se ha actuado sobre algunos factores asociados, identificados como importantes en el desarrollo de las competencias.

2.3 ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN DEL PRESUPUESTO PARA EDUCACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL

Ya han sido analizadas las políticas distritales de educación con base en la calidad de la educación como fuente de desarrollo económico. Ahora es preciso analizar la eficiencia de la inversión en educación para lo cual es preciso establecer los indicadores de logro de dicha educación para así poder determinar la

convertibilidad de los recursos del presupuesto de la ciudad invertidos en educación frente a los resultados esperados. Partiendo del hecho de que el presupuesto de la SED en 2003 fue del orden de US\$ 368 millones, de los cuales el 65,8% se destinó a los gastos de nómina, el 27,4% a los gastos recurrentes de los centros educativos, el 4,3% a inversiones nuevas y un porcentaje muy reducido, de 3,5%, al funcionamiento de la Secretaría de Educación. Los parámetros de análisis son los siguientes:

- Ofrecimiento de cupos oficiales frente a los cupos del sector privado.
- Escolaridad promedio lograda.
- Asistencia escolar.

En cuanto al primer criterio, la siguiente tabla presenta la evolución del porcentaje de cupos ofrecidos por el sector oficial frente al sector privado del Distrito Capital en el periodo de análisis.

Tabla 4. Distribución porcentual de la matrícula entre establecimientos oficiales y privados del Distrito Capital.

Deciles de ingreso per capita	1997			2003		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1	0.75	0.25	0.12	0.86	0.14	0.11
2	0.73	0.27	0.10	0.77	0.23	0.12
3	0.55	0.45	0.10	0.74	0.26	0.10
4	0.52	0.48	0.09	0.65	0.35	0.10
5	0.46	0.54	0.10	0.55	0.45	0.10
6	0.27	0.73	0.09	0.40	0.60	0.09
7	0.27	0.73	0.09	0.33	0.67	0.10
8	0.27	0.73	0.10	0.25	0.75	0.10
9	0.15	0.85	0.10	0.17	0.83	0.10
10	0.07	0.93	0.10	0.10	0.90	0.09
Total	0.42	0.58	1.00	0.50	0.50	1.00

Fuente: Cálculos del CID a partir de la Encuesta de Calidad de Vida (1997 y 2003)

La tabla anterior refleja el muy leve crecimiento de matrículas del sector oficial en el periodo de análisis frente a las matrículas del sector privado, las cuales descendieron. Cabe tener en cuenta que el periodo de análisis fue un periodo de crisis económica, en especial, al comienzo del mismo, es decir, en 1997.

En cuanto a la escolaridad, el número promedio de años de educación lograda aumentó, entre 1993 y 2003, en un año, aproximadamente, a nivel de toda la ciudad. También se presentó una ligera disminución en la primera parte de los diez años y un aumento importante en la segunda. La disminución tuvo lugar en el grupo de 7 a 17 años, puesto que en todos los demás grupos de edad se presentó un aumento gradual. El patrón según sexo es el mismo de la ciudad. Lo mismo sucede con la escolaridad de las personas clasificadas en estratos 1 y 2; para los

otros estratos el aumento se da en los dos subperíodos. Una posible explicación es la de migrantes³⁸ con hijos pequeños con bajo nivel de escolaridad.

Tabla 5. Escolaridad promedio en años según grupos de edad.

Grupos de edad	1993	1997	2003
De 7 – 11 años	3.2	2.4	2.6
De 12 – 17 años	7.3	6.9	7.4
De 18 – 24 años	10.0	10.2	11.2
Mayores de 24 años	8.9	9.2	10.2
Total	8.3	8.3	9.2

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 6. Escolaridad promedio en años según género.

Sexo	1993	1997	2003
Hombres	8.4	8.5	9.3
Mujeres	8.1	8.1	9.2
Total	8.3	8.3	9.2

n(1993) = 16,442; n(1997) = 2,702; n(2003) = 39,182.

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 7. Escolaridad promedio en años según estrato.

Estrato	1993	1997	2003
1 y 2	6.3	6.2	7.1
3	8.1	8.5	9.7
4	10.1	10.8	13.2
5 y 6	11.9	12.0	14.5
Total	8.3	8.3	9.2

n(1993) = 16,442; n(1997) = 2,702; n(2003) = 39,182.

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

En cuanto a la tasa de asistencia escolar, las tablas 8, 9 y 10 muestran que la tasa se mantiene constante, con fluctuaciones menores para la ciudad como un todo y para todas las edades, durante los diez años de comparación. La excepción principal es la de un aumento importante, entre 1993 y 1997, para los que asisten a preescolar (edades de 5 y 6 años). Se observa un aumento en todos los estratos, pero los cambios en la composición por estratos de la población hacen que este cambio no se refleje en el total.

³⁸ El periodo de análisis presenta una fuerte crisis económica nacional y el incremento del desplazamiento a las grandes ciudades, en especial a Bogotá, ocasionado por el conflicto armado.

Tabla 8. Tasa de asistencia escolar según grupos de edad.

Grupos de edad	1993	1997	2003
De 5 – 6 años	76.8	90.6	89.2
De 7 – 11 años	96.6	97.7	97.7
De 12 – 17 años	87.2	83.6	88.0
De 18 – 24 años	38.7	44.1	40.1
Total	71.6	73.7	73.3

n(1993) = 7,587; n(1997) = 1,216; n(2003) = 15,904.

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 9. Tasa de asistencia escolar según género. (5 a 24 años).

Sexo	1993	1997	2003
Hombres	72.7	73.8	74.7
Mujeres	70.6	73.7	71.93
Total	71.6	73.7	73.3

n(1993) = 7,587; n(1997) = 1,216; n(2003) = 15,904.

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 10. Tasa de asistencia escolar según estrato. (5 a 24 años).

Estrato	1993	1997	2003
1 y 2	65.9	68.3	67.9
3	71.0	73.7	75.9
4	81.3	89.7	86.1
5 y 6	81.2	79.8	87.6
Total	71.6	73.7	73.3

n(1993) = 7,587; n(1997) = 1,216; n(2003) = 15,904.

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Las razones de la inasistencia son, en primer lugar, razones económicas. El 61% de las personas en edad escolar que no asistieron a la escuela las mencionan. Estas razones aumentan con la edad, lo cual es lo esperado, al aumentar tanto el costo de oportunidad como el costo de asistir a la escuela. Las razones económicas se han hecho más importantes a lo largo del tiempo: en 1997 eran sólo el 48%, con el mismo patrón por edad. La segunda causa de inasistencia es la falta de incentivos para estudiar; esta es muy grande para los estudiantes de preescolar, baja en la primaria y después aumenta con la edad; su importancia relativa bajó entre los años de las encuestas. En tercer lugar aparecen las razones familiares, agrupadas con “otra” en 1997. Esta razón es muy importante para las mujeres; las otras razones no muestran diferencias importantes entre sexos.

**Tabla 11. Razones de inasistencia según grupos de edad en 1997.
(% de personas).**

Grupos de edad	Económicas	Oferta	Incentivo	Fuerza mayor	Otra
De 5 – 6 años	12.8	27.9	28.5	6.4	24.3
De 7 – 11 años	20.7	67.3	0.0	0.0	12.0
De 12 – 17 años	50.1	1.4	29.8	8.7	9.9
De 18 – 24 años	46.7	0.3	37.1	2.5	13.4
Total	45.8	2.8	34.6	3.7	13.0

n(1997) = 331

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

**Tabla 12. Razones de inasistencia según grupos de edad en 2003.
(% de personas).**

Grupos de edad	Económicas	Oferta	Incentivo	Fuerza mayor	Razones familiares	Otra
De 5 – 6 años	30.6	26.9	24.0	9.9	0.0	8.5
De 7 – 11 años	51.4	26.8	2.1	16.1	1.8	1.9
De 12 – 17 años	53.5	6.9	17.2	8.9	4.6	8.8
De 18 – 24 años	63.4	1.1	17.7	1.4	10.9	5.5
Total	60.5	3.4	17.6	3.0	9.5	5.9

n(2003) = 4,200

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 13. Razones de inasistencia según género. (% de personas).

Sexo	Económicas	Oferta	Incentivo	Fuerza mayor	Razones familiares	Otra
1997						
Hombres	42.4	2.9	34.8	3.6	-	16.3
Mujeres	48.8	2.6	34.6	3.9	-	10.1
Total	45.8	2.8	34.6	3.7	-	13.0
2003						
Hombres	62.7	3.7	20.1	2.8	3.9	6.7
Mujeres	58.5	3.2	15.3	3.2	14.3	5.4
Total	60.5	3.4	17.6	3.0	9.5	5.9

n(1997) = 331; n(2003) = 4,200

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Ahora es preciso especificar el análisis de la asistencia escolar de sólo los establecimientos públicos.

Tabla 14. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según estrato.

Estrato	1993	1997	2003
1 y 2	56.3	65.1	69.9
3	42.9	36.8	43.9
4	26.7	16.9	14.3
5 y 6	7.9	5.2	5.4
Total	41.0	40.5	50.2

n(1993) = 5,841; n(1997) = 951; n(12,872).

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 15. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según grupos de edad.

Grupos de edad	1993	1997	2003
De 5 – 6 años	31.9	55.2	51.3
De 7 – 11 años	48.5	49.7	59.2
De 12 – 17 años	48.3	43.0	57.9
De 18 – 24 años	25.8	24.2	29.4
Mayores de 24 años	23.4	15.8	32.3
Total	41.0	40.5	50.2

n(1993) = 5,841; n(1997) = 951; n(12,872).

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Tabla 16. Tasa de asistencia a establecimientos públicos según género.

Sexo	1993	1997	2003
Hombres	42.4	48.3	50.9
Mujeres	39.7	33.5	49.6
Total	41.0	40.5	50.3

n(1993) = 5,841; n(1997) = 951; n(12,872).

Fuente: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

Se concluye entonces que el indicador de eficiencia de la inversión en educación más importante es el de asistencia. En efecto, el porcentaje de estudiantes que asiste a establecimientos públicos aumentó considerablemente. Era un 4% del total de estudiantes en 1993, 40% en 1997 y subió al 50% en 2003; esta es otra de las consecuencias de la crisis económica de finales del siglo XX. Este porcentaje, naturalmente, disminuye con el estrato. También es mucho más bajo para los estudiantes de 19 a 23 años, básicamente universitarios. Es un fenómeno al que es necesario hacerle seguimiento, puesto que puede tener efectos importantes sobre la política educativa y fiscal del Distrito Capital.

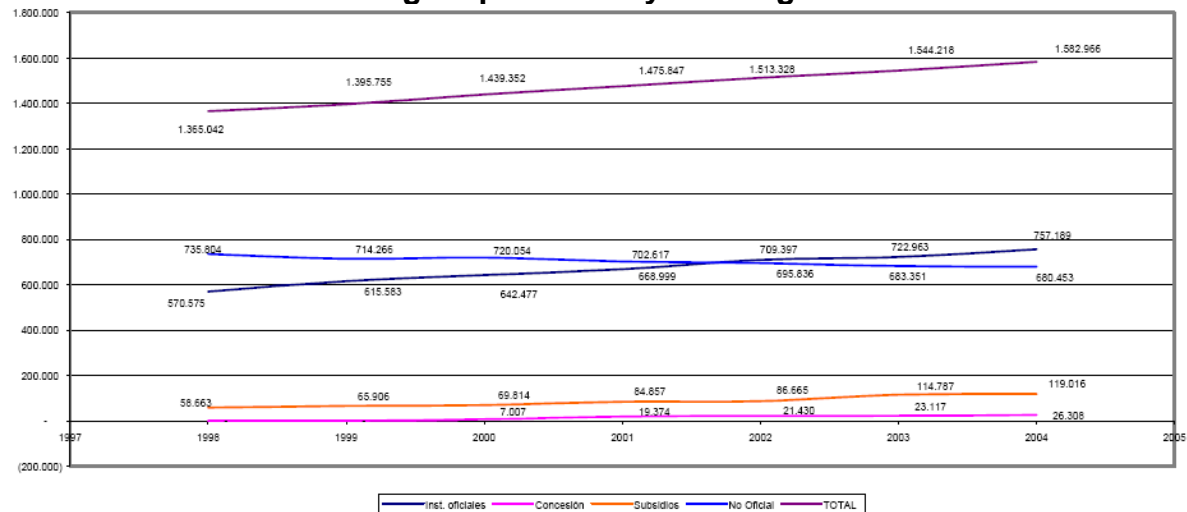
En cuanto a los logros de la cobertura frente a la inversión, cabe tener en cuenta que el comportamiento de la cobertura en la educación pública depende del desempeño económico y, en este sentido, está determinado fundamentalmente por factores como la situación económica del hogar, mayor costo de la oferta privada, y aumento de la demanda por cupos escolares en colegios distritales.

En tal sentido, parte de la estrategia de la administración distrital ha sido la de otorgar subsidios a estudiantes de bajos recursos lo cual ha contribuido a los aumentos anuales de cobertura desde 1998 y en la vigencia 2004 benefició a 119.016 estudiantes. De otro lado, la cobertura del sistema educativo distrital en cuanto a refrigerios suministrados y cupos de transporte para estudiantes, a quienes se les admitió en instituciones educativas distritales en localidades alejadas de su sitio de vivienda, benefició a un número creciente de niños y jóvenes que han jalonado positivamente los indicadores de cobertura y de

asistencia escolar. En efecto, en general, las tasas globales de cobertura bruta para 2004 alcanzan el 98,5% (incluye extraedad³⁹), y la de cobertura neta el 92,1% (los estudiantes que cursan niveles de estudio acordes con su edad).

La siguiente gráfica muestra la evolución de la cobertura educativa en el Distrito de acuerdo al sector (público y privado) y de acuerdo con la estrategia utilizada (entidades distritales, subsidios y concesión).

Gráfica 2. Matricula en Bogotá por sector y estrategia 1998-2004.



Fuente. Informes de Balance Social de la Secretaria de Educación Distrital 1998-2005.

Como se observa, en el año 2001 se dio un cambio de tendencia entre la matrícula pública y la privada; en efecto, se presentó un descenso de la matrícula no oficial (privada) a 702.617 estudiantes y un aumento de la matrícula en instituciones oficiales a 668.999 estudiantes. Si bien es muy probable que parte importante de la explicación se encuentre en las secuelas de la crisis económica de 1999, también da buena cuenta de la eficiencia de la estrategia, dirigida principalmente a los estratos bajos de la población. Como estrategia utilizada en la provisión del gasto, la educación por medio de Concesión se implementó a partir del año 2000 con una cobertura de 7.007 estudiantes, presentando aumentos anuales hasta la vigencia 2004, año en el que benefició a 26.308 estudiantes.

Es preciso reconocer entonces la eficiencia de la inversión en educación frente a la cobertura y la asistencia escolar. En cuanto a la calidad de la educación, si se hace un análisis de la situación nacional, al evaluar los resultados del sistema educativo público durante los últimos años, se observan aumentos importantes en los niveles de cobertura en primaria y secundaria, pero no se registran mayores

³⁹ Se considera como población en edad escolar la población entre 5 y 17 años. Extraedad se refiere a la edad de los alumnos que según el grado que estudian supera en por lo menos tres años de edad a la considerada apropiada para cursar los grados respectivos. Los niños están obligados constitucionalmente a estudiar como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica.

avances en la calidad de los planteles oficiales. Esta situación resulta paradójica en la medida en que se ha venido desarrollando un proceso de descentralización que ha aumentado considerablemente los recursos para el sector. No obstante, a priori no se puede establecer si estos recursos se están utilizando ineficientemente, o si aún faltan recursos para poder lograr mejores niveles de calidad, o si existen otro tipo de factores que afectan el desempeño académico de los estudiantes de los establecimientos públicos.

Para evaluar la calidad del sistema educativo se han utilizado los resultados del ICFES y recientemente las “Pruebas Saber”. El examen del ICFES se aplica a los estudiantes de último grado de educación media de los colegios públicos y privados con el objeto de evaluar las habilidades básicas y niveles de conocimiento en las áreas de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales. Estas pruebas son utilizadas por las universidades como criterio de selección de estudiantes para los diferentes programas de educación superior. Por su parte, las “Pruebas Saber” evalúan el logro académico de los estudiantes en los grados 3, 5, 7 y 9 en las áreas de lenguaje y matemáticas y recientemente, en competencias ciudadanas y ciencias naturales. Una de las finalidades de estas pruebas es contribuir al proceso de auto-evaluación de las instituciones educativas de manera que se puedan realizar oportunamente los correctivos necesarios, cuando los resultados no son los esperados.

Respecto de los resultados del ICFES, los resultados por departamento para las siete categorías empleadas por esta institución a partir de 1997 (muy superior, superior, alta, media, baja, inferior y muy inferior) se observa que los mejores resultados los obtienen instituciones no oficiales y que es muy bajo el porcentaje de colegios públicos que se encuentra en las categorías alta, superior y muy superior. En efecto, para el año 2003, mientras el 30.9% de los colegios privados estaban ubicados en estas tres categorías, solo el 8.8% de los colegios públicos lograron esta clasificación. Es importante anotar que de los 134 colegios ubicados en la categoría muy superior, solo cinco eran oficiales, lo cual indica que la educación de mejor calidad en Colombia es suministrada por el sector privado.

Si bien los mejores resultados de la prueba del ICFES los obtienen instituciones privadas, es importante resaltar que un alto porcentaje de colegios no oficiales presenta resultados deficientes. En los últimos años cerca del 70% de estos establecimientos se ubicó en las categorías media, baja e inferior, lo cual sugiere que el suministro de la educación por parte del sector privado no siempre es garantía de calidad, por lo que una política de privatización de este servicio no necesariamente aseguraría mejores resultados.

Con relación a la educación oficial se observa que entre 1997 y el año 2003 más del 90% de los colegios públicos se clasificó en las categorías media, baja, inferior y muy inferior con más del 60% de los establecimientos en las tres últimas. Este hecho sugiere que los resultados de la educación pública en términos de calidad son deficientes y que no se han logrado avances importantes en los últimos años

a pesar de los recursos crecientes asignados por el Estado para este sector. Vale la pena destacar el caso de algunos departamentos, en donde los colegios oficiales ubicados en las categorías baja, inferior y muy inferior superan el 80%, como en el caso de Atlántico, Bolívar, Caquetá, Cesar, Chocó, La Guajira y Sucre. No obstante lo anterior, llama la atención como dentro de las instituciones educativas oficiales, las de Bogotá son las que mejor rendimiento académico registran en el país. Para el año 2003, el 30% de los colegios oficiales de Bogotá se clasificó en las categorías muy superior, superior y alta y el 52% en la categoría media.

Es importante finalizar el presente análisis de la eficiencia de la inversión del presupuesto para educación en el Distrito Capital con datos recientes con los cuales evaluar la actual tendencia en el presupuesto asignado, el porcentaje de ejecución y la evolución o tendencia de dicho presupuesto. La siguiente tabla ilustra, en el periodo 2001-2006, la evolución en la asignación de presupuesto para educación y su nivel de ejecución.

Tabla 17. Asignación y ejecución de presupuesto para educación de la Secretaría de Educación de Bogotá, D.C.

Diciembre del año	1 Total presupuesto asignado y disponible	2 Total presupuesto ejecutado	Nivel de ejecución (2/1)	% de variación del presupuesto asignado y disponible
2001	885,412,272,776.00	884,141,985,889.69	99.86	
2002	918,765,434,328.00	917,061,890,332.72	99.81	+ 3,63
2003	1,012,516,710,086.00	1,005,359,483,785.89	99.29	+ 9,25
2004	1,141,187,363,483.00	1,133,523,747,239.76	99.33	+ 11,27
2005	1,465,541,169,990.00	1,450,427,835,934.38	98.97	+ 22,13
2006	1,963,192,417,146.00	1,929,274,239,612.99	98.27	+ 25,34

Fuente: Sistema de Presupuesto Distrital – PREDIS. Secretaría de Hacienda- Dirección Distrital de Presupuesto. Ejecución Presupuesto. Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión. Secretaría de Educación del Distrito. (2001-2006).

Sin duda alguna, la asignación y ejecución de presupuesto para educación de la Secretaría de Educación de Bogotá, D.C. presenta en los últimos cinco años una marcada tendencia hacia el crecimiento. ¿Pero han sido eficientemente utilizados tan cuantiosos recursos asignados a la educación en el Distrito capital?

Para responder a este interrogante es preciso tener en cuenta que la política educativa de las últimas administraciones ha estado enfocada principalmente en los niños y jóvenes de estratos 1 y 2, y la actual administración distrital ha reforzado esta orientación.

El plan educativo de la actual administración distrital descansa en cinco grandes líneas de política: i) la materialización del derecho a la educación; ii) el fortalecimiento de la educación pública; iii) el fortalecimiento de la institución escolar; iv) el fortalecimiento de la comunidad educativa; y, v) la búsqueda de más recursos y una mejor gestión. La política educativa de esta administración se ha enfocado en combatir la pobreza y lograr una mayor equidad social desde el punto

de vista de garantizar el derecho a la educación para todos los habitantes de Bogotá. Sus principales objetivos están relacionados con la disminución de la tasa de deserción, con estrategias como el otorgamiento de subsidios y la articulación entre los diferentes niveles de educación y con el sector laboral; y la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa actual.

Agrupando las distintas estrategias y políticas en función de su impacto esperado en calidad, cobertura o mejor gestión, los elementos fundamentales de la política educativa de esta administración son:

- **Calidad.** En el tema de calidad, la institucionalidad juega un papel importante en el programa de la Administración Garzón, con una menor atención a los estándares educativos y su énfasis en la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza. Se propone la construcción de un sistema distrital de evaluación del aprendizaje de los alumnos, del desempeño de los docentes y de la gestión de las instituciones educativas. En el año 2005, además de las pruebas Saber presentadas por 228.342 estudiantes, se realizó una evaluación distrital a 31.000 estudiantes. Aún no se conocen los resultados de las pruebas distritales denominadas Comprender y por lo tanto tampoco es aún posible anticipar su aporte al desarrollo de nuevos elementos pedagógicos que promuevan mejoras en la calidad. De igual forma se encuentra en proceso de aplicación por el Centro Nacional de Consultoría, la primera de la Encuesta de Cultura Escolar que busca evaluar las políticas adelantada a través de los programas Escuela-Ciudad-Escuela y Transformación Pedagógica de la Escuela y la Enseñanza.
- **Gratuidad.** La gratuidad en una iniciativa que busca alcanzar la cobertura universal. Las metas en cobertura son la creación de 186 mil nuevos cupos en educación inicial, preescolar, básica y media. En el 2004 y 2005 se han creado 93.234 cupos, logrando acercarse al cumplimiento del 50% de la meta. En términos de cobertura neta, la meta del cuatrienio es lograr 94%. En el 2005 se logró una cobertura neta (sin incluir extra-edad y adultos) de 92,9% después de que este indicador permaneciera estable en 92,1% en los años 2003 y 2004. El plan de la Administración Garzón propuso así mismo beneficiar con la gratuidad a 164 mil niños de estratos 1 y 2. Los costos en cuestión hoy son en promedio: para el preescolar y primaria, \$34.800, es decir \$2.900 mensuales; para secundaria, \$41.800, es decir \$3.400 mensuales; y para la media, \$70.000, o \$ 5.800 mensuales. En el 2005 se beneficiaron 151.696 estudiantes con gratuidad total. Concomitante con esta política, otro programa, que busca consolidar los logros en cobertura, es el de subsidios condicionados a la familia de los menores trabajadores de los estratos 1 y 2 con el fin de crear incentivos para el regreso al estudio de aquellos niños que lo abandonaron o no han ingresado a él por razones de pobreza extrema. Este programa se puso en marcha en el 2005 en las localidades de Suba y San Cristóbal, donde se beneficiaron 9,749 jóvenes de nivel 1 y 2 de Sisben. Para el 2006 se tiene

previsto ampliar el proyecto a todas las localidades y lograr beneficiar cerca de 45 mil estudiantes.

- **Creación de cupos.** En materia de creación de cupos, la administración tiene presupuestada la construcción de 38 nuevos planteles en las zonas de mayor demanda, para contribuir con la creación de 111.600 cupos escolares. Este proceso ha empezado lentamente por las dificultades que presentan la adquisición de los predios y la legalización de los servicios públicos en algunos casos. A pesar de la adjudicación en el 2005 de la construcción de 12 nuevos colegios, en el 2005 se cuenta solamente con un acumulado de 6 colegios construidos, lo que significa un 15,78% de ejecución de la meta. Este programa significa un manejo distinto al de las administraciones anteriores, puesto que se deja de lado la idea de los colegios en concesión para pasar a un esquema de administración centralizado por la Secretaría de Educación.
- **Articulación con la educación superior.** Se destaca también en la política educativa distrital su propuesta de articular la educación media con la educación superior y el mundo del trabajo. La meta es generar 15.000 cupos para jóvenes en educación oficial media y tecnológica. En los dos años transcurridos se han realizado convenios con la Universidad Distrital y con el Centro Educativo Distrital Ademaro Rojas Plazas y en los colegios Julio Flórez y Camilo Torres. Se espera avanzar en los resultados a partir de la vigencia del 2006.

Sobre estos mismos pilares se proyectan los retos por el cumplimiento de lo que por ahora está en proceso o se tiene proyectado para el futuro de la educación en Bogotá D.C.

En materia de calidad de la educación el reto de la actual administración es mejorar los resultados alcanzados por las anteriores administraciones con base en el montaje de un nuevo sistema integral de evaluación. Se realizaron las nuevas pruebas “Comprender” a 31 mil alumnos y se aplicó la Encuesta de Cultura Escolar, sin embargo aún no se conocen aún los resultados y su alcance para diseñar programas que mejoren la calidad de la educación en el Distrito.

Así mismo en el tema de calidad, es necesario profundizar en el impacto de la formación para el trabajo frente a la educación clásica. Como ha sido expuesto por diferentes analistas del sector en los espacios de discusión del Plan Sectorial de Educación y de sus avances de los proyectos Bogotá Como Vamos y Educación Compromiso de Todos, es necesario aclarar el énfasis en educación para el trabajo, cuando el país había optado por una educación que desarrollara las capacidades de los niños para pensar, para socializar, y que fortaleciera los valores para vivir en sociedad, entre otros, la solidaridad y el respeto por los demás. Por otra parte, no se proponen indicadores que permitan seguir el desarrollo de este programa y esta ausencia puede ser problemática para su seguimiento.

En cuanto a lo financiero, como en las anteriores administraciones los esfuerzos financieros y de gestión para aumentar la cobertura de educación exigen el uso eficiente de los recursos entre quienes más los necesitan. Por ello es necesario un seguimiento de los resultados en materia de cobertura en especial en los más pobres. El aumento de cupos provoca una demanda adicional por la educación oficial, que no siempre favorece de manera prioritaria a los sectores de menores ingresos de la ciudad. La administración deberá realizar un esfuerzo en materia de información y de seguimiento de sus avances en esta dirección. En este mismo sentido, sería conveniente preguntarse no solamente por el efecto de los costos educativos en la asistencia escolar, sino por el costo de oportunidad que representa para algunos jóvenes y niños. El programa piloto de subsidios condicionados y en particular su evaluación debería arrojar luces en esta dirección.

El plan de construcción de planteles educativos es ambicioso y por ello se requiere un monitoreo permanente sobre su ejecución. Al finalizar el 2005 se registra el cumplimiento del 16% de la meta, con la entrega de 6 colegios de los 38 propuestos. Aunque 12 sedes más están adjudicadas para construcción y 16 predios más en procesos de compra, el retraso hace previsible que no se logre la meta prevista. Sería conveniente diseñar planes de contingencia para provisión de los cupos que dejarían de aportar los nuevos colegios, en caso de que no se logre agilizar su construcción y entrega.

Así mismo, los positivos resultados de las primeras evaluaciones de los colegios en concesión en Bogotá llaman la atención sobre la necesidad evaluar la posibilidad de contemplarlos como una alternativa de educación de calidad para los más pobres. Resultaría conveniente conocer los ajustes que propone la administración para este tipo de colegios.

3. RESULTADOS EN MATERIA DE CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA EN EL DISTRITO CAPITAL 1997 – 2003

Sin duda alguna, el acceso a una buena educación secundaria tiene mucho que ver con las posibilidades futuras de las personas. La calidad de la educación secundaria afecta la probabilidad de acceder a la educación superior e incide sobre el rendimiento académico posterior y sobre el desempeño en el mercado laboral. En pocas palabras, la calidad de la educación secundaria es un factor clave en el logro socioeconómico y, por ello, un factor determinante de la distribución de las oportunidades y de la movilidad social.

Aceptada la conexión entre calidad de la educación y logro socioeconómico, varios interrogantes vienen al caso. Cabe preguntar en primer lugar: ¿quiénes tienen acceso a una buena educación secundaria y quiénes no? Si se establece, por ejemplo, que sólo los hijos de padres adinerados y educados tienen acceso a una buena educación, ello tendría implicaciones inmediatas, y no muy halagadoras por cierto, sobre la distribución de oportunidades en el país o región en cuestión. Si se establece, de otro lado, que la calidad de la educación es mayor en los planteles privados (o en los planteles que privilegian la formación académica sobre la vocacional), ello tendría implicaciones importantes sobre la formulación de políticas encaminadas a mejorar la calidad de los planteles educativos.

También es importante aclarar hasta qué punto las características del plantel determinan los resultados académicos (O, lo que es lo mismo, en qué medida las características familiares, socioeconómicas y demás, influyen sobre el rendimiento escolar). Si se establece, por ejemplo, que las características familiares son preponderantes, ello implicará que todo esfuerzo orientado a igualar las oportunidades tendría que orientarse hacia cambiar la estructura de oportunidades de la sociedad como un todo. Si se establece lo contrario, la igualación de la calidad de los planteles debería convertirse en la piedra angular de cualquier esfuerzo encaminado a igualar las oportunidades.

De conformidad con el estudio sobre determinantes de la calidad de la educación en Colombia⁴⁰, los resultados muestran que la educación de los padres afecta el logro de manera sustancial, primordialmente por qué los padres más educados poseen mayores recursos financieros con los cuales comprar una educación de mejor calidad para sus hijos. Otro tanto puede decirse del prestigio de la ocupación de los padres, el cual también incide positivamente sobre el logro y el cual también deja sentir su efecto a través de su impacto sobre la calidad del plantel.

⁴⁰ GAVIRIA, Alejandro y BARRIENTOS, Jorge Hugo. Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. En: ARCHIVOS DE ECONOMÍA. Documento 159, 2001.

De otro lado, las diferencias entre planteles explican una porción sustancial de las diferencias en logro entre individuos. En general, las primeras explican cuarenta por ciento de las últimas; un porcentaje muy superior al observado en los Estados Unidos. Este resultado, aunado a los hallazgos referidos en el párrafo anterior, indica que la falta de acceso a una buena educación limita dramáticamente las posibilidades de movilidad social de los colombianos menos favorecidos. En otras palabras, los resultados muestran que el desempeño académico en Colombia está en buena parte supeditado al acceso a un plantel de buena calidad y que éste es muy restringido para los hogares más pobres.

Los resultados señalan también la existencia de importantes diferencias en el logro educativo entre mujeres y hombres, entre individuos que trabajan e individuos que no lo hacen, y entre individuos cuya madre trabaja e individuos cuya madre permanece en el hogar. En igualdad de circunstancias, los hombres, los estudiantes que no trabajan y los hijos de madres que permanecen en el hogar obtienen mejores resultados.

En cuanto a los principales programas sobre calidad educativa en el distrito capital, estos están estructurados con base en el enfoque de competencias. Es así que en la propuesta de calidad educativa del Distrito se describen los componentes del modelo educativo, la normalización, la formación misma, la evaluación y certificación de competencias, profundizando de manera importante en el componente educativo, en las competencias que se ofrecen, en la población a la cual van dirigidas, en la red de entidades que harán ésta oferta, acreditadas por la calidad de sus programas, lo cual las lleva a cumplir retos importantes que van a incidir positivamente en la productividad y competitividad distrital, gracias al desempeño social y laboral de personas en las localidades que se formarán en lo que la ciudad necesita y a quienes se les brindará oportunidades de formación permanente.

La norma de competencia contiene toda la información necesaria para diseñar los programas educativos. Los logros esperados orientan los objetivos del proceso educativo, la información sobre conocimientos, habilidades, destrezas y comportamientos, sugieren las actividades de aprendizaje y los contenidos. Los contextos laborales aportan información para diseñar los ambientes de aprendizaje y buscar las prácticas laborales y estrategias pedagógicas adecuadas al proceso educativo. Las evidencias constituyen las pruebas sobre las que se opera la evaluación y la certificación del alumno.

La formación de competencias se enmarca en el concepto y los principios del aprendizaje a lo largo de la vida. Para que el modelo de competencias multiplique las oportunidades y tendencias del aprendizaje continuo, más allá de sumarse a ellas, es necesaria la diversificación de la oferta educativa, con diferentes grupos de competencias y haciendo puente hacia otras ofertas de educación.

Una revisión de los principales estudios sobre adquisición de competencias permite obtener las siguientes conclusiones:

- Su adquisición se facilita cuando son explícitamente transmitidas dentro del contexto del proceso de enseñanza.
- Sus componentes son fácilmente transferibles mediante procesos de enseñanza adecuadamente organizados.
- La enseñanza de las competencias se facilita cuando el proceso educativo replica rasgos del mundo real de la vida o del trabajo.

En cuanto a los resultados de competencias básicas, la Secretaría de Educación del Distrito ha desarrollado un proyecto de evaluación de la calidad a las instituciones educativas oficiales y privadas desde el año 1998. La prueba se aplica en un ciclo bianual, para evaluar competencias básicas en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias. Las aplicaciones se han realizado para los grados tercero y quinto en primaria, y en secundaria para séptimo y noveno, en instituciones de calendario A y B.

Esta forma de mirar la calidad ha recibido diferentes cuestionamientos, ya que ha reducido el concepto de escuela a los resultados ó logros alcanzados por los estudiantes, desde los cuales se evalúan a los maestros, directivos, y en general, al sistema educativo. Por lo cual, la administración distrital actual tiene como propósito la transformación de las prácticas pedagógicas y de la enseñanza en el Distrito, como base fundamental para el mejoramiento de la calidad de la educación, a través de un enfoque amplio e integrado en el que ubica al currículo como referente fundamental.

De este modo, la evaluación de los niveles de conocimiento de los estudiantes se convierte en una de las dimensiones del componente evaluativo, acompañado de la autoevaluación institucional y de la evaluación de la práctica profesional docente. Así, la calidad en la educación podrá evidenciarse no sólo en las evaluaciones realizadas a los alumnos, sino en el mejoramiento de las condiciones pedagógicas, humanas y técnicas que permitan que los estudiantes aprendan más y mejor.

Los resultados obtenidos hasta el momento en las pruebas de competencias básicas en la ciudad de Bogotá se presentan a continuación desagregados para los niveles de primaria y secundaria. En primaria los logros generales registrados en el 2000 en instituciones educativas oficiales fueron inferiores a los registrados en el sector privado. En el 2002, los resultados en instituciones educativas oficiales fueron superiores a los registrados en las privadas. En general, se observa una mejor dinámica de comportamiento entre los resultados de 2000 y 2002 en las instituciones oficiales, especialmente en el área de matemáticas. Los colegios en concesión también registran un esfuerzo importante en los logros de estas pruebas.

Tabla 18. Evaluación de Competencias Básicas. Resultados Total Distrito (Primaria - Calendario A).

Año	Sector	Lenguaje	Matemática	General
1998	Oficial	179,2	152,4	165,8
	Privado	196,0	163,7	179,8
	Total	189,2	159,2	174,2
	Concesión	178,7	136,3	157,5
	Oficial	206,5	177,4	192,0
2000	Privado	212,2	177,9	195,0
	Total	209,0	177,6	193,3
	Concesión	215,2	196,2	205,7
2002	Oficial	232,7	218,7	226,3
	Privado	229,5	207,2	219,0
	Total	231,4	213,8	223,2
	Total	11%	20%	15%
Escala de 0 a 306 puntos * (año 2002 - año 2000) / año 2000				

FUENTE: Secretaria de Educación Distrital, www.sed.gov.co

En secundaria los logros registrados en el 2001 en instituciones educativas oficiales (119,8) fueron inferiores en 11,3 puntos a los observados en instituciones no oficiales del Distrito. Con base en la información de la tabla 4, se puede afirmar que ambos sectores mostraron una dinámica de mejoramiento similar entre 1999 y 2001, especialmente en las áreas de lenguaje y ciencias. No obstante, en el 2003 se observa una disminución en el nivel de logro de la Ciudad respecto al alcanzado en el 2001.

Tabla 19. Evaluación de Competencias Básicas. Resultados (Total Distrito Secundaria - Calendario A).

Año	Sector	Lenguaje	Matemática	Ciencias	General
1999	Oficial	124,3	94,7	96,5	105,2
	Privado	138,74	101,68	107,47	115,96
	Total	131,33	98,07	101,81	110,40
	Oficial	156,27	98,34	104,75	119,7
2001	Privado	169,50	106,68	117,16	131,12
	Total	161,89	101,88	110,02	124,60
	Oficial	133,1	94,2	85,0	107,4
2003	Privado	153,9	106,4	99,1	123,6
	Total	142,1	99,4	91,0	114,3
Escala de 0 a 306 puntos * (año 2001 - año 1999) / año 1999					

FUENTE: Secretaria de Educación Distrital, www.sed.gov.co

A lo largo de cinco años, el proyecto de Evaluación de la SED ha despertado el interés de la comunidad educativa. Se puede afirmar que se está orientando la enseñanza hacia la formación de ciudadanos competentes, que sean capaces de usar su saber para desempeñarse en la vida y que contribuyan al bienestar de la sociedad.

El análisis realizado sobre la evolución de los resultados obtenidos en dos momentos del proceso (1998 y 2000; 1999 y 2001), muestra el mejoramiento de la ciudad en cada una de las áreas evaluadas y en los tres niveles de competencia. Así mismo, los resultados han planteado retos muy importantes para la ciudad así: Para Lenguaje la meta es desarrollar los niveles de competencia más complejos: la explicación del uso y el posicionamiento crítico frente a los textos. Es importante recalcar que la lectura y la escritura son ejes fundamentales del aprendizaje escolar y de la formación intelectual.

Para matemáticas es decisivo revisar las prácticas escolares con el fin de proporcionar a los estudiantes una experiencia significativa con los conceptos matemáticos, antes de insistir en esquemas operativos.

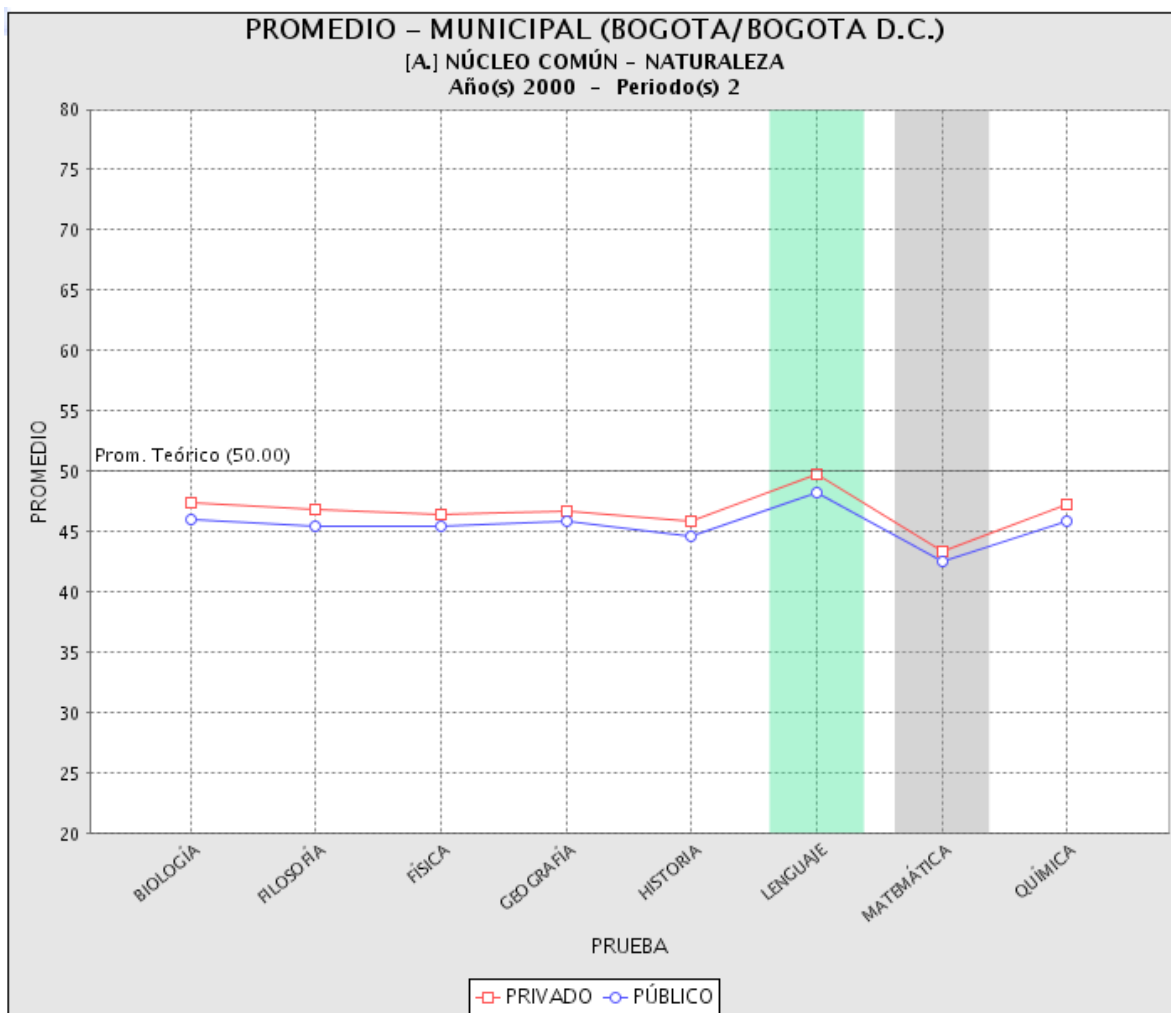
Para ciencias naturales, el reto es ir más allá de la simple definición de las nociones de ciencia para pasar a su análisis comparativo, y agudizar la competencia para transferir y aplicar el conocimiento a otros campos del saber.

3.1 LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA POR NATURALEZA DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS SEGÚN RESULTADOS ICFES

Un análisis comparativo de los resultados del ICFES entre colegios públicos y privados de Bogotá en el periodo 2000⁴¹-2003 arroja los siguientes resultados:

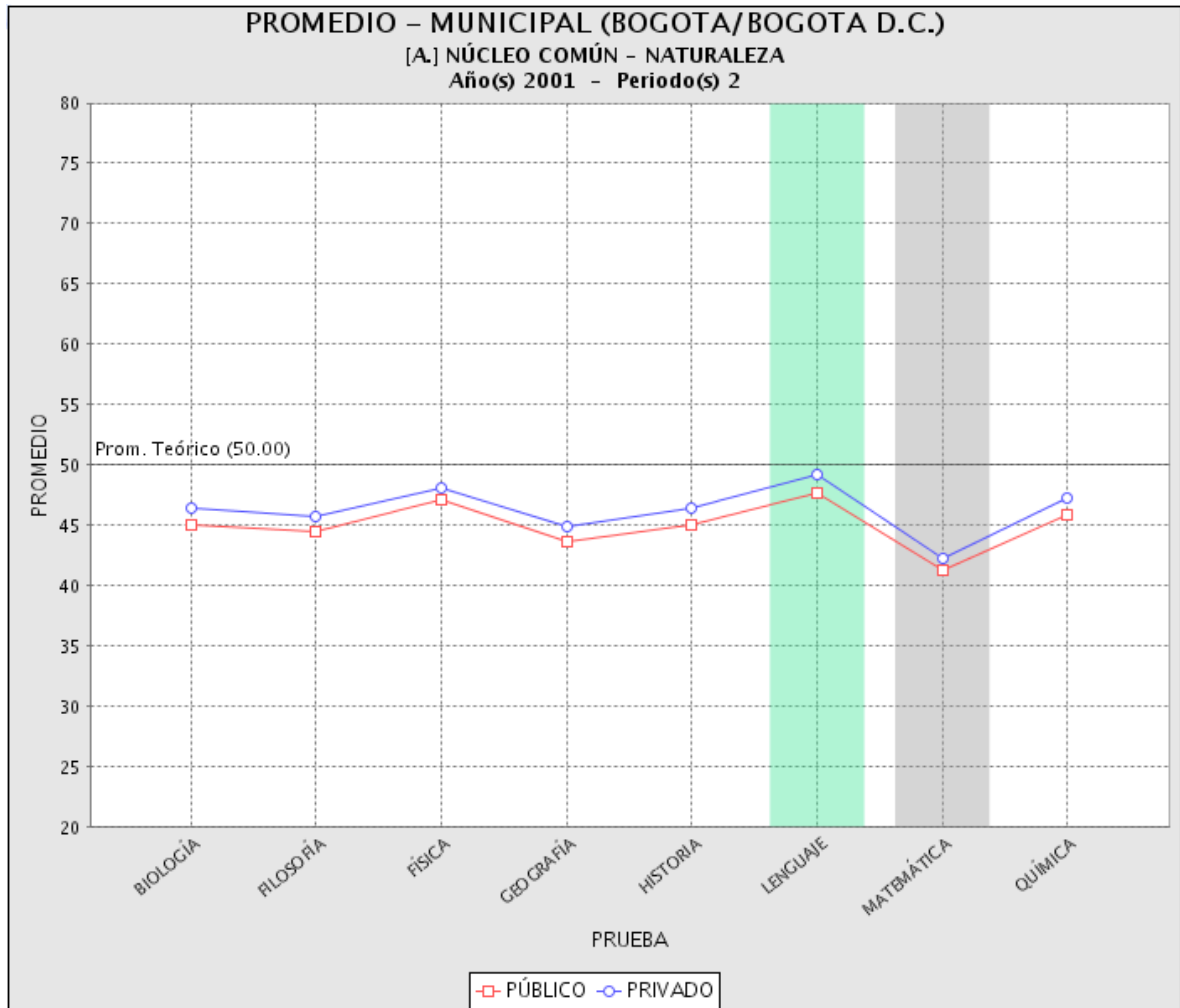
⁴¹ El ICFES no presenta resultados de los años 1997-1999, sino a partir del año 2000, año en el que empezó a regir el nuevo modelo de examen de Estado.

Gráfica 3. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2000-2.



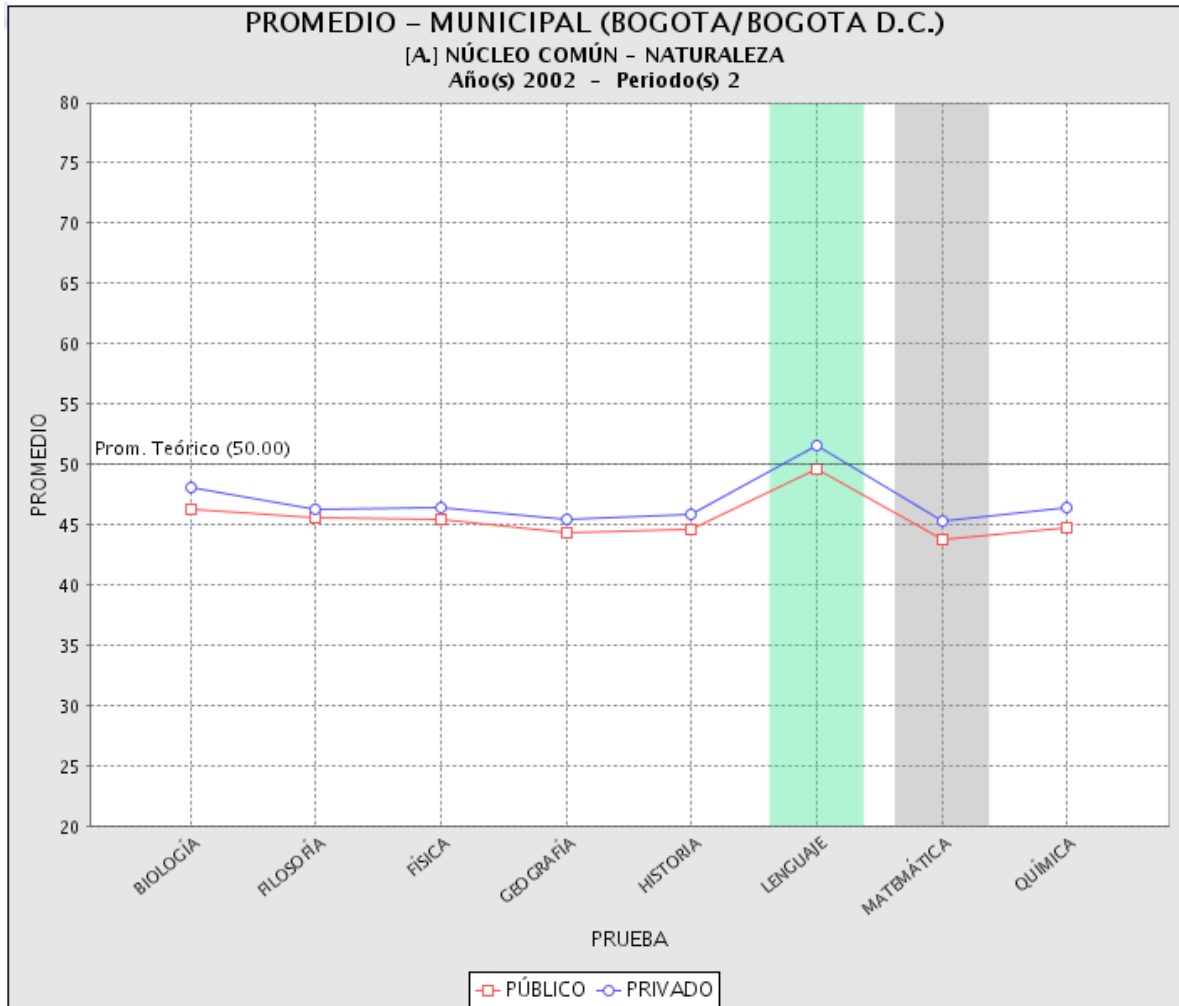
Fuente: ICFES.

Gráfica 4. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2001-2.



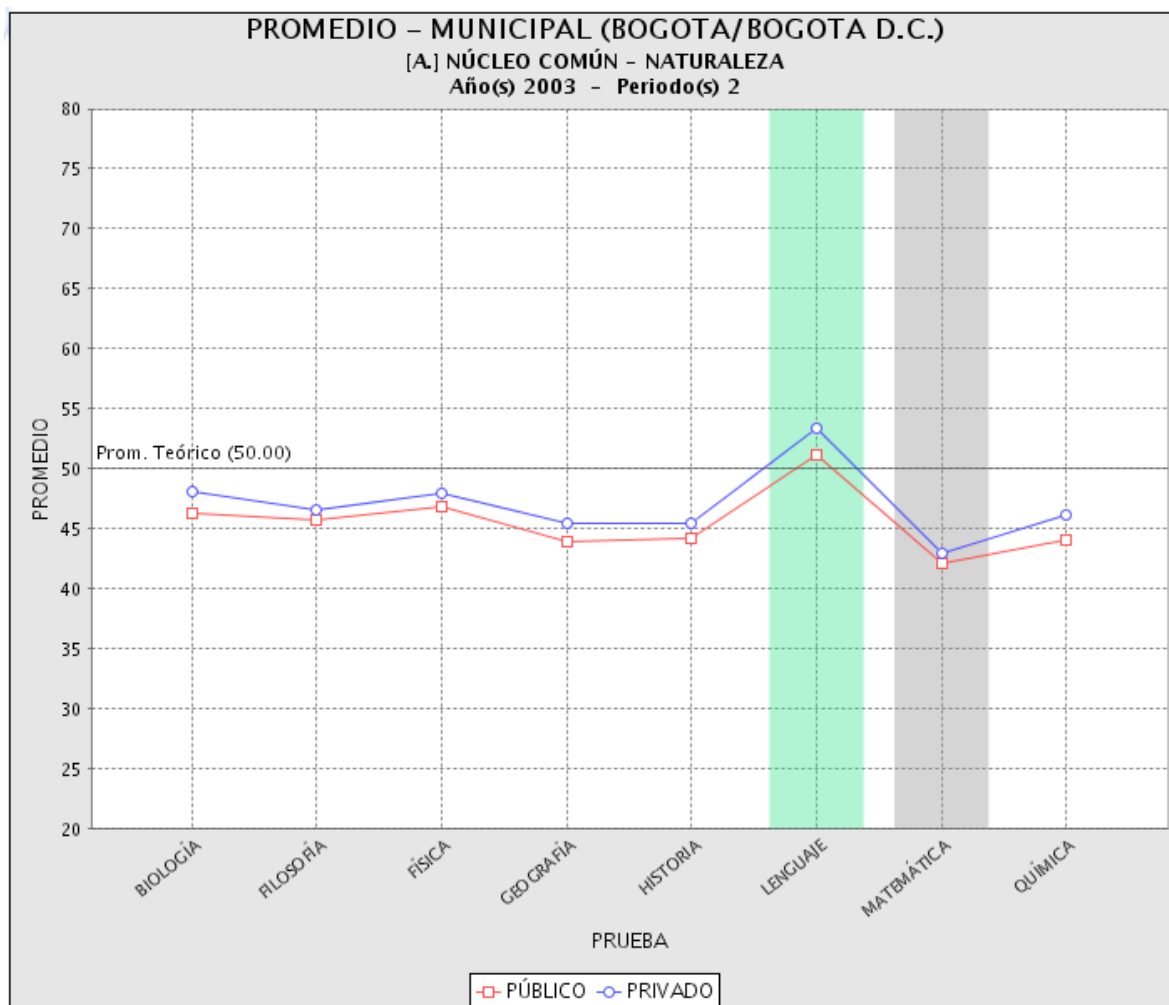
Fuente: ICFES.

Gráfica 5. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2002-2.



Fuente: ICFES.

Gráfica 6. Resultados del ICFES Bogotá según naturaleza del plantel 2003-2.



Las gráficas de los resultados obtenidos muestra un leve repunte de mejores resultados en los planteles privados respecto de los públicos, sin embargo, tal diferencia no es en modo alguno significativa como para que se pueda juzgar que en promedio general dichos planteles privados sean muy superiores en resultados ICFES respecto de los de naturaleza pública.

También llama la atención el hecho de que en todas las áreas conservan las mismas tendencias de resultados, de lo que se deduce que ambos tipos de planteles tienen las mismas estrategias de enseñanza con iguales resultados.

En cuanto a áreas evaluadas, se evidencia un claro énfasis en la enseñanza del lenguaje, bien que sea por la tradicional inclinación literaria de nuestro entorno cultural latinoamericano o por otras razones no presentadas por el ICFES.

En contraste con lo anterior, la “cenicienta” de las áreas es definitivamente la matemática, con lo que, tratándose del lenguaje científico por excelencia con el que se expresan las demás ciencias, evidencia la necesidad de reestructurar los modelos pedagógicos de enseñanza de la matemática, so pena de continuar siendo una comunidad eminentemente literaria pero enormemente precaria en investigación científica.

3.2 OTROS INDICADORES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y MEDIA

En el análisis de la evolución de la cobertura ofrecida, entre 1998 y 2003, el sistema educativo distrital logró ampliar la matrícula en 231.629 estudiantes en el sector oficial, lo cual representó un incremento de 36,8%, mediante una combinación de estrategias, que incluyó el aumento del número de estudiantes por docente, la ampliación de la infraestructura física, el otorgamiento de subsidios a la demanda y la construcción de nuevos colegios. Estas medidas se tradujeron en aumentos en las tasas de cobertura. La tasa global de cobertura bruta (TGCB) pasó de 94,3% a 98,2%, siendo especialmente destacable el incremento en primaria, de 81,3% a 94,5%, en tanto que la tasa global de cobertura neta (TGCN) se incrementó en 4,1 puntos porcentuales⁴².

Tabla 20. Cupos y tasas globales de cobertura ofrecida por el sector oficial de Bogotá 1998-2003.

Sector	Matrícula						Crecimiento				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Colegios oficiales	570.574	615.583	642.477	668.999	709.397	722.963	7,9	4,4	4,1	6,0	1,9
Subsidios	58.664	65.906	69.814	84.857	86.665	114.787	12,3	5,9	21,5	2,1	32,4
Concesión			7.007	19.374	21.430	23.117			176,5	10,6	7,9
Total Oficial	629.238	681.489	719.298	773.230	817.492	860.867	8,3	5,5	7,5	5,7	5,3
Total No Oficial	735.803	714.267	720.054	702.617	695.832	683.351	-2,9	0,8	-2,4	-1,0	-1,8
Matrícula Total	1.365.756	1.395.756	1.439.352	1.475.847	1.513.324	1.544.218	2,3	3,1	2,5	2,5	2,0
Tasas	Tasa Global de Cobertura						Crecimiento				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
TGCB	94,3	95,3	97,1	97,7	98,2	98,2	1,0	1,8	0,6	0,5	0,0
TGCN	88,0	88,7	88,4	90,8	89,9	92,1	0,7	-0,3	2,4	-0,9	2,2

TGCB: porcentaje de población matriculada en el sistema escolar con respecto a la población en edad escolar.

TGCN: porcentaje de niños matriculados con la edad escolar que corresponde al nivel educativo con respecto a la población en edad escolar para dicho nivel.

Fuente: Secretaría de Educación Distrital.

Pese a los esfuerzos por aumentar la cobertura oficial, en el año 2003 no asistieron al sistema educativo 128.042 niños en edad escolar. Las principales causas de este fenómeno están relacionadas con restricciones de ingreso y de oferta educativa. El 45,7% por falta de ingresos, el 13,4% por falta de cupos, el 3,3% por responsabilidades familiares, y el 2,7% porque necesitaba trabajar.

⁴² NÚÑEZ LOZANO, Mike. La educación básica y media en Bogotá, D.C. Bases de la nueva política educativa. Bogotá: Secretaría de Hacienda Distrital. Dirección de Estudios Económicos. En: Cuadernos de la Ciudad. SERIE EQUIDAD Y BIENESTAR No. 8, 2005. p. 15.

También, se aprecia una elevada desmotivación, si se tiene en cuenta que el 8,7% no asistió porque no le gustaba o no le interesaba el estudio⁴³.

Tabla 21. Razones por las que niños y jóvenes entre los 5 y 17 años no asistieron al sistema educativo de Bogotá, 2003.

Razones de no estudio	Preescolar	Primaria	Secundaria y media	Total
Considera que no está en edad escolar o que ya terminó	6.522	12	755	7.289
Falta de dinero	8.305	7.164	43.010	58.479
Falta de tiempo	0	101	3.280	3.381
Responsabilidades familiares	0	246	3.993	4.238
Falta de cupos	7.311	3.736	6.055	17.102
Necesita trabajar	0	0	3.502	3.502
No le gusta o no le interesa el estudio	0	181	10.924	11.105
Abandono del lugar de residencia	531	786	2.574	3.891
Necesita educación especial	1.346	853	3.421	5.621
Otras ¹	3.151	860	9.422	13.434
Total	27.167	13.939	86.936	128.042

1/ Incluye: problemas de inseguridad, no existe centro educativo cercano, enfermedad.

Fuente: DANE, DAPD. Encuesta de Calidad de Vida (2003).

En el análisis de la educación media, la situación de los jóvenes, entre los 14 y 26 años, que suman alrededor de 1.600.000, también es crítica. El 26% pertenece a hogares en pobreza y el 16,3% a hogares en miseria. El 44% asiste al sistema educativo y cerca de la mitad lo abandona después de haber cursado algún grado de educación media. Adicionalmente, el desempleo en este grupo de población alcanza el 30%, y el 8% son jefes de hogar⁴⁴.

A los problemas económicos y sociales causantes de que los estudiantes no concluyan sus estudios, se asocian otros factores, como la distancia ente el hogar y el centro educativo, la desnutrición, la formación inadecuada para continuar en el siguiente grado, la inadecuada dotación de los colegios y las deficiencias del sistema educativo para evaluar los logros de los estudiantes.

A lo anterior se suma la incapacidad del sistema educativo para ofrecer a los jóvenes opciones que los capaciten para la vida laboral o para ingresar a la educación superior. El sistema escolar continúa enfrentando problemas relacionados con la falta de pertinencia de los programas, métodos de enseñanza y ambientes de aprendizaje. En 2004 había alrededor de 107.000 jóvenes con educación primaria completa o incompleta, 256.000 con secundaria incompleta y 445.000 bachilleres que no pudieron continuar sus estudios ni vincularse al mercado laboral.

⁴³ Ibíd. p. 17.

⁴⁴ Ibíd. p. 17.

Por otra parte, el modelo de gestión educativa basado en una estructura vertical, el énfasis en la eficiencia administrativa de los colegios y la sobrevaloración de la evaluación como medio para incrementar la calidad de la educación, adoptado en las dos anteriores administraciones, condujo al debilitamiento de los Programas Educativos Institucionales (PEI) y de los gobiernos escolares, al deterioro de las relaciones laborales entre directivos y docentes, a la reducción de espacios y tiempos escolares destinados a actividades de integración y formación en las áreas de educación física y artes, a pesar de que estas actividades estaban explícitamente contempladas en los anteriores planes sectoriales⁴⁵.

También, causaron un gran malestar laboral una serie de decisiones, como la integración de las instituciones sin tener en cuenta las condiciones de las comunidades educativas, el aumento del número de estudiantes por docente, el debilitamiento de la participación de los docentes en la formulación de la política educativa y la poca valoración social de éstos.

Otro aspecto negativo es la obsolescencia y deterioro de la infraestructura física, que tiene más de 40 años de construida. Una valoración a 706 sedes realizada por la SED, identificó 134 en estado crítico, 283 en estado aceptable, 218 en buen estado y sólo 71 en estado óptimo⁴⁶.

En cuanto a políticas de incentivo para la mejora del nivel académico de los docentes que a su vez repercute en una mejor calidad de la educación ofrecida a sus estudiantes, la mayor iniciativa en tal sentido estuvo liderada por el Alcalde Peñalosa, el cual, como ya fue citado en este trabajo, implementó el programa de formación permanente a docentes, que logró vincular a 21 mil docentes de una planta cercana a los 30 mil educadores⁴⁷.

A manera de conclusión del presente capítulo bien vale la pena citar las palabras de Gabriel Misas, el cual plantea:

“[...] No todo lo que se aprehende en la educación se puede medir totalmente en forma cardinal. Algunos elementos sí, otros no. Son más importantes los que no se pueden medir cardinalmente que los que sí se pueden medir de esta manera. Por ejemplo, los valores, la cohesión social, la disciplina –que es fundamental en el desempeño futuro del trabajador-, la adaptación a un orden establecido, así su entorno social no lo favorezca; es decir, el respeto a la institucionalidad. Estos no son mensurables cardinalmente. En consecuencia, tenemos problemas para medir efectivamente la educación que impartimos”⁴⁸.

⁴⁵ Ibíd., p. 20.

⁴⁶ Esta era la situación en el año 2003, sin embargo, en los últimos tres años ha habido un incremento notable en la construcción de infraestructura física de colegios oficiales de la Secretaría de Educación de Bogotá.

⁴⁷ FEDESARROLLO. Op. Cit.

⁴⁸ MISAS, Gabriel. Calidad y rendimiento académico en Bogotá. Bogotá: Intervención en el segundo debate académico en torno a la Misión Asesina, 2001.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La revisión y análisis de los diferentes estudios y literatura sobre la calidad de la educación secundaria y media de Bogotá en el periodo 1997-2003 muestra que no hay unidad de criterios de los determinantes de dicha calidad en la educación secundaria y media de Bogotá.

Como primera medida, los estudios cuantitativos y evaluativos de la calidad de la educación en Bogotá sólo empiezan a consolidarse en los años 90, pues sólo a partir de entonces dichos estudios empiezan a ser fundamentados en la recolección objetiva de información cuantitativa y cualitativa. Los resultados de los primeros estudios sólo pueden ser exploratorios y sirven de base para emprender nuevos ajustes y la inclusión de nuevas variables de análisis de estudios posteriores.

El periodo analizado 1997-2003 muestra falta de unidad de criterios en cuanto a qué factores son determinantes del logro o no de la calidad de la educación secundaria y media de Bogotá. Si bien el logro de competencias escolares ha sido el indicador principal de los objetivos de calidad en la educación en Bogotá, la situación socioeconómica de la ciudad a partir de los años 90, agravada en gran medida por la fuerte presión social, económica y humanitaria ejercida por el aumento de la migración de personas desplazadas, hizo que se tuvieran que incluir otras prioridades y variables de análisis en los determinantes de la calidad de la educación ofrecida en Bogotá.

Las inversiones en educación suelen demandar cuantiosos recursos públicos; ejemplo de ello es que en Colombia el gasto en educación del año 2000 fue de US\$974 por estudiante en primaria y US\$1,056 por estudiante en secundaria. Sin embargo, en el período comprendido entre 1980 y 2000, el gasto de Colombia por estudiante aumentó cerca de cuatro veces en primaria y tres veces en secundaria, lo cual es reflejo de la importancia adquirida por el sector especialmente desde principios de los noventa.

Ante esta situación, y debido al costo de la educación, se debía priorizar la cobertura garantizando la eficiencia de la educación ofrecida. Pero lamentablemente, la pretendida eficiencia no estuvo asociada al logro de la calidad de la educación, entendida esta de manera clara y objetiva. En efecto, ante la necesidad de eficiencia por el gran gasto público por estudiante, la reprobación del año escolar significaba un “duro golpe” para las finanzas de la ciudad, con el agravante de tener que financiar la repetición.

Surgió entonces como fórmula salvadora la expedición del Decreto 230 de febrero de 2002 con el cual se establecía que mínimo el 95% de los estudiantes de cada grado debía ser promocionado, o leído de otro modo, que sólo el 5% de los estudiantes de cada grado podría ser reprobado. Los resultados no se hicieron

esperar. En efecto, “La tasa de aprobación en los colegios oficiales aumentó 5,9 puntos porcentuales en el período 1998-2003, y la de deserción intraanual bajó, de 3,9% a 3,1%. En la evolución favorable de estos indicadores, se destaca el mejoramiento de los niveles de secundaria básica y media, que son los más problemáticos”.

Otro indicador de eficiencia es la tasa de repitencia, que en el sector oficial tuvo una importante caída, de 7,6% en 2000 a 3,8% en 2003, también como consecuencia de la aplicación del ya mencionado Decreto 230. No obstante, siguen siendo muy superiores a las registradas en el sector no oficial. En forma desagregada, se puede observar que las mayores tasas de repitencia corresponden a los estudiantes de básica secundaria, especialmente en el grado 6°.

Pero es obvio que el descenso en las cifras de reprobación y repetición escolar logradas con el Decreto 230 de 2002 se dieron en virtud de que con dicho Decreto se promocionaba al siguiente curso a estudiantes que no reunían la calidad académica para ser promocionados, y no porque el Decreto en cuestión otorgara los recursos o los medios para que los estudiantes rezagados superaran sus deficiencias y lograran cumplir las competencias escolares para ser promocionados al siguiente curso. Se gestó de esta manera un sistema educativo en el que se impedía la exigencia académica en detrimento de la calidad de la educación.

De lo anterior se deduce fácilmente el enorme impacto negativo de la citada medida normativa en las finanzas de la educación. Proyectando el análisis de las consecuencias de la aplicación del Decreto 230 de 2002 por fuera del periodo de análisis de la presente investigación, se verifica hasta el presente cinco años de fomento de la mediocridad: miles de estudiantes cuya formación tuvo un costo enorme para la ciudad y que no lograron obtener el nivel adecuado de calidad de la educación y que no obstante fueron promocionados. Muy seguramente, dicha deficiencia les representará una barrera para el ingreso a la educación superior, con el agravante de que siempre estará flotante sin que se resuelva.

Tan grave es la situación de las consecuencias del Decreto 230 de 2002 que la actual Ministra de Educación estudia la posibilidad de cambiar la norma. Esto, a pesar de que, tras cuatro meses en el cargo, validó el Decreto con otro (el 3055 de diciembre de 2002) y cambió la cuota de estudiantes: ya no pierde el cinco por ciento de cada salón, sino de cada colegio.

En cuanto a la evaluación de la educación que se ha venido aplicando en Bogotá y en Colombia, cabe señalar que la rendición de cuentas encuentra un eco generalmente favorable, como lo atestigua el creciente énfasis en la evaluación, no obstante lo anterior, el modelo de evaluación de la educación ha sido fuertemente criticado. Así, para algunos es la expresión de la ruptura del consenso acerca de qué es lo que la educación debe aportar al individuo, a la comunidad y

al país. Otros ven en ella la imposición de unas actitudes y prácticas propias del mundo de la empresa, de la ingeniería y de la ciencia al aula, en una especie de reduccionismo.

Y es que el sistema educativo ha venido presentado cambios a la par de los cambios que se han dado al paso del Estado Social de Derecho al Estado neoliberal. En este contexto, las políticas educativas sobre evaluación han jugado un papel estratégico en las transformaciones buscadas, sobre los planteles educativos, los currículos, el rendimiento y formación de los estudiantes, la participación de los padres y la formación profesional, académica y laboral de los docentes en la tradicionalmente conocida como educación pública. Se trata de una racionalidad economicista, instrumental y burocrática, con características de verticalidad, objetividad, rentabilidad y evaluación externa que se ha instalado en los espacios y medios de evaluación porque ésta es pensada como instrumento idóneo para el encauzamiento del “nuevo” orden social en curso, en el cual el factor predominante es la búsqueda de eficiencia económica.

Se trata de reformas educativas que dan importancia a la evaluación, asumiendo el propósito de servir al reajuste planeado del sistema escolar en respuesta al mercado ofrecido a empresarios y de los sistemas para responder a las necesidades de los empleadores por un modelo de desarrollo que privilegia lo privado sobre lo público, la competitividad sobre la equidad social, el éxito de la inversión económica sobre la formación humana.

Otra posible explicación de las motivaciones de la evaluación de la educación emprendida se puede encontrar en lo económico. En este contexto, en el seno de cada país, el gasto público en educación tiene que competir con otras posibles inversiones cuyos resultados aparentan estar mucho más al alcance de la mano, son mucho más visibles y, en última instancia, rentables a corto plazo. En los últimos años la educación ha dejado de ser la prioridad fundamental frente a otras preocupaciones como el desempleo, la ocupación de los jóvenes, la protección social y la recuperación económica. En una época de crisis económica no sólo se reduce la inversión pública, sino que se hace más necesario establecer prioridades. Desde la perspectiva actual, la época de las grandes inversiones en educación, en capital y recursos humanos parece haber quedado atrás.

En este contexto, la educación es vista desde una perspectiva empresarial a la que es preciso exigirle cuentas con parámetros cuantificables y verificables. Se trata de conseguir que éste rinda cuentas, como empresa pública que es, a la ciudadanía en general y a sus representantes, del mismo modo que lo hacen las restantes empresas públicas. De este modo se pretende conseguir un mejor conocimiento y uso de las condiciones óptimas que han de permitir lograr las finalidades y los objetivos sobre los que existe un acuerdo público.

Otras iniciativas en las políticas de educación parecen tener mayor fundamento y relevancia con la actual situación socioeconómica de la ciudad. El Distrito Capital

de Bogotá y algunas otras Secretarías de Educación de las ciudades más grandes del país, como Medellín, han iniciado programas de subsidio a estudiantes de estratos 1 a 3 para hacer su educación media en áreas técnicas y tecnológicas con la posibilidad de continuar sus estudios para el grado de técnico y de tecnólogo en instituciones privadas, y la posibilidad adicional de pasar a carreras de Ingeniería si tienen éxito en los ciclos propedéuticos e intermedios de su carrera tecnológica.

Los determinantes de calidad de la educación secundaria y media en Bogotá en el periodo analizado quedaron sin definirse con claridad, y aún sigue abierta la discusión en torno a las prioridades que en materia de educación asume la administración de la ciudad capital de Colombia.

No obstante lo anterior, es importante precisar, que a pesar de que existen grandes diferencias al interior de los colegios públicos y de los privados, en términos del logro académico, ingreso de los hogares y eficiencia, se observa en general una mayor heterogeneidad entre los planteles privados. Por el contrario, el rendimiento de los establecimientos públicos, si bien es inferior al de los privados, los resultados de logro de los establecimientos públicos educativos presentan niveles de eficiencia similares, cuando se suponen entornos equivalentes. Esto significa que los planteles públicos estarían utilizando en una forma relativamente eficiente los insumos disponibles.

Por esta razón, para mejorar la calidad de los planteles oficiales se deberían diseñar políticas que contribuyan a mejorar las condiciones de entorno de los estudiantes (por ejemplo, programas de alimentación escolar, talleres de padres, sistemas de transferencias condicionadas para reducir deserción escolar y garantizar que los alumnos dispongan de los insumos mínimos requeridos para “estudiar” (útiles, uniformes). En cuanto a los insumos asociados directamente al plantel, se requiere garantizar los recursos necesarios para nuevas inversiones en el sector y/o el mantenimiento de la infraestructura (bibliotecas, laboratorios, escritorios, tableros, computadores).

Por último, es importante llamar la atención sobre la dificultad para conseguir información estadística oportuna y confiable de los indicadores del sector, especialmente en lo que tiene que ver con la información a nivel municipal. Existe gran dispersión de las fuentes de información, las cuales a pesar de hacer seguimiento sobre las mismas variables, en algunos casos, registran valores distintos. Adicionalmente, la información sobre gasto público en educación carece de una adecuada documentación que permita a los investigadores entender adecuadamente el tipo de datos que se está manejando. También vale la pena señalar que en algunos casos no existe continuidad en el seguimiento a algunos indicadores ni se realiza un proceso de validación de las cifras. Todos estos inconvenientes dificultan la evaluación confiable y periódica del comportamiento del sector educativo en Colombia, que es muy importante para la definición de políticas sectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

AFANADOR VARGAS, Benjamín. Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004. En: Equidad & Desarrollo. Revista del Área de Ciencias Económicas, Administrativas y contables de la Universidad de la Salle. Bogotá, N° 6 julio-diciembre de 2006.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Análisis global, sectorial y por localidades de la encuesta de calidad de vida en Bogotá, 2004.

ARIAS, F. Introducción a la técnica de investigación en ciencias de la administración y del comportamiento. México: Editorial Trillas, 1988.

ATKINSON, A. Las contribuciones de Amartya Sen a la economía del bienestar. Artículo publicado en {Internet} [http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/\(%20traducci%C3%B3n\)%20Las%20contribuciones%20de%20Amartya%20Sen%20a%20la%20econom%C3%ADa%20del%20bienestar%20version%202.pdf](http://portal.onu.org.do/contenidos/archivos/(%20traducci%C3%B3n)%20Las%20contribuciones%20de%20Amartya%20Sen%20a%20la%20econom%C3%ADa%20del%20bienestar%20version%202.pdf)

CAMPOS RÍOS, Guillermo. Los rostros opuestos del mercado de trabajo. En: APORTES: Revista de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla-México, 2001. pp. 141-148.

CASTRO MENDOZA, Ricardo. Educación, empleo y competencias laborales. Artículo publicado en {Internet} http://209.85.165.104/search?q=cache:WkplPQWpGfcJ:www.udenar.edu.co/viceacademica/CICLOS%2520PROPED%25C9UTICOS/CONVENIO%2520ALCALDIA_UDENAR/SEMINARIO%2520UDENAR/ARCHIVO1/EDUCACION_EMPLEO_y_COMPETENCIAS_LABORALES.doc+Educaci%C3%B3n+empleo+y+competencias+laborales+Ricardo+Castro+Mendoza&hl=es&ct=clnk&cd=1&gl=co&lr=lang_es

CÓDIGO LABORAL. Sustantivo del trabajo y procedimiento laboral. (2002). Bogotá: Grupo editorial LEYER.

COLAS, Sara y GARCÍA, Yamirka. Adam Smith. La teoría económica sobre el empleo. Artículo publicado en {Internet} <http://www.monografias.com/trabajos36/teoria-empleo/teoria-empleo3.shtml>

CUEVAS, Homero. Introducción a la Economía. 5ta Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

ESCALLÓN GARTNER, Clemencia y VANEGAS SÁNCHEZ, Ingrid Marcela. Proyecto Politécnicos Comunitarios. Componente Oferta de Formación: El modelo de educación laboral basado en el enfoque de competencias laborales. Versión

integrada con evaluación y certificación. Bogotá: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Departamento Administrativo de Acción Comunal, 2003.

ESCORSA, Pere. “Experiencia de vinculación de la universidad con los sectores productivos en España”, sitio web de Revista Espacios, vl. 15 (1) 1994, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.revistaespacios.com/a94v15n01/50941501.html>, consulta: 30 de marzo de 2007.

FECODE – Federación Colombiana de Educadores.

FEDESARROLLO. Estudio de FEDESARROLLO para la Personería de Bogotá. Análisis de las políticas de salud, vivienda y educación, del nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, 2006. Capítulo Educación – Resumen Ejecutivo.

GAVIRIA, Alejandro y BARRIENTOS, Jorge Hugo. Determinantes de la calidad de la educación en Colombia. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos. En: ARCHIVOS DE ECONOMÍA. Documento 159, 2001.

GUALLARTE, Carlos. Las relaciones Universidad-Empresa: modalidades, organismos de enlace y transferencia de tecnología a través de convenios”. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, 1992. Citado por: ESCORSA, Pere. Ibid. {Internet} <http://www.revistaespacios.com/a94v15n01/52941501.html>

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos; BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la investigación. México: MCGRAW-HILL, 1997.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN ICONTEC. Tesis y otros trabajos de grado. Bogotá: ICONTEC. , 2002. 132 p. NTC. 1486 (quinta actualización), 1075, 1487, 1160, 1308, 1307.

IREGUI B., Ana María; MELO B., Ligia; RAMOS F., Jorge. Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia. Bogotá: Banco de la República, 2006.

MISAS, Gabriel. Calidad y rendimiento académico en Bogotá. Bogotá: Intervención en el segundo debate académico en torno a la Misión Asesina, 2001.

MONTENEGRO, Armando. RIVAS, Rafael. El rezago de la educación en Colombia. Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento. Bogotá: Editorial Taurus, 2005.

NIÑO ZAFRA Libia Stella. Políticas educativas y evaluación docente: medición, objetividad y control para la exclusión. En: Revista de Educación y Cultura N° 65 junio de 2004. Bogotá: FECODE – CEID, 2004.

Página web de Universidad de Navarra. "Glosario de términos de introducción a la microeconomía" [en línea], sin información sobre fecha de actualización, disponible en: www.unav.es/economia/intromicroeconomia/practicas/mic_conceptos.pdf consulta: 21 de marzo de 2007.

RAMIREZ, María Teresa y TELLEZ, Juana Patricia. La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX, 2006, sitio web de Do-Tec-Colombia.org, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.dotec-colombia.org/articulo.php?id=2448>, consulta: 30 de marzo de 2007.

SABINO, C. El proceso de investigación. Bogotá: El Cid Editor, 1990.

SERRATO, Fabián. "Análisis del Sector Educativo", sitio web de gestiopolis.com, [en línea], (sin fecha de actualización), disponible en: <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/SECEDU.htm>, consulta: 30 de marzo de 2007.

SCHWARTZMAN, Simón. La Universidad como Empresa Económica. Publicado en Revista de la Educación Superior (México), vol. XXX (1), n. 117, Enero-Marzo, pp. 99-104. Versión original preparada para el seminario sobre "El Papel de las Universidades en el Desarrollo Social" realizado pelas agencias de cooperación técnica da Alemania (GTZ, CIM, DAAD, DSE), Universidad Austral de Chile, Valdivia, 3 a 7 de marzo de 1996.

STIGLITZ, Joseph E. Empleo, justicia social y bienestar. Ponencia principal presentada en el foro sobre empleo global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), celebrado en Ginebra del 1 al 3 de noviembre de 2001.

TIANA, Alejandro y SANTÁNGELO, Horacio. Evaluación de la calidad de la educación. Revista Iberoamericana de Educación N° 10. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 2005.

TORRES, A. Enfoques Cualitativos y Participativos en Investigación Social. Bogotá: UNAD, 1997.

VASCO URIBE, Carlos Eduardo. Siete retos de la educación colombiana para el periodo 2006_2019. En: Revista Pedagogía y Saberes N. °24. Facultad de Educación, 2006, pp. 33-41 Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional, 2006.