

SED  
334

## **BOGOTA PIENSA A FUTURO**

# **UN MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO PARA EL SECTOR EDUCATIVO 2004-2013**



**ALCALDIA MAYOR  
BOGOTA D.C.**

Secretaría  
**HACIENDA**

**Secretaría de Hacienda Distrital**



**ALCALDIA MAYOR  
BOGOTA D.C.**

Secretaría  
**EDUCACION**

**Secretaría de Educación Distrital**

## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	LOGROS .....	3
	A. Fuerte Aumento de la Inversión .....	3
	B. Aumento de la Cobertura .....	5
	C. Mejoramiento de la Calidad .....	8
III.	RETOS .....	11
	A. Poner al día la infraestructura actual para mantener la cobertura alcanzada .....	11
	B. Reducir el Desfase Geográfico entre Oferta y Demanda de Cupos .....	13
	C. Mantener el ritmo de mejoramiento de la Calidad de la Educación .....	15
	D. Acercarse a coberturas del 100% para los más pobres.....	15
IV.	NECESIDADES DE GASTO SOCIAL HACIA EL FUTURO .....	18
	A. Alternativas cubriendo el 100% de las necesidades en 10 años .....	18
	B. Bibliored: Construcción de una Nueva y Mantenimiento de la Red.....	22
V.	FINANCIACION .....	22
VI.	CONCLUSIONES .....	24

## **LISTA DE CUADROS**

Cuadro 1. Distribución del Financiamiento de las Inversiones en el Sector Educación.....	4
Cuadro 2. Población en Edad Escolar en Bogotá según estrato 2003 .....	5
Cuadro 3. Matrícula en Bogotá según sector y estrategia de oferta 1998 - 2003.....	6
Cuadro 4. Refrigerios y Transporte escolar 1997- 2003.....	8
Cuadro 5. Bogotá. Evaluación de Competencias Básicas Primaria Calendario A.....	9
Cuadro 6. Bogotá. Evaluación de Competencias Básicas Secundaria - Calendario A.....	10
Cuadro 7. Tasas de aprobación, reprobación y deserción en Bogotá.....	11
Cuadro 8. Riesgos de la infraestructura educativa oficial.....	12
Cuadro 9. Recursos requeridos para poner al día la infraestructura educativa oficial.....	13
Cuadro 10. Tasas de extraedad sector y nivel educativo. Bogotá. 2000 - 2002.....	15
Cuadro 11. Cupos nuevos requeridos en 10 años. 2004-2013 .....	18
Cuadro 12. Costos de mantener la matrícula actual por estrategia.....	18
Cuadro 13. Generación de cupos: Alternativas de inversión total 2004- 2013.....	20
Cuadro 14. Fuentes de Financiación, sector educativo 2004-2013 .....	24

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Gasto Sectorial en Educación.....	3
Gráfico 2. Alumnos transportados en rutas escolares - 2003.....	13
Gráfico 3. Inscritos nuevos y su asignación en instituciones educativas distritales - 2003 .....	14

## I. INTRODUCCIÓN

El Marco de Gasto de Mediano Plazo es un referente de ingresos y gastos plurianuales con el cual la Administración puede establecer contratos creíbles en el mediano plazo para asignar recursos públicos a prioridades estratégicas, de tal manera que se asegure la disciplina fiscal y el logro de mejores resultados. La credibilidad de estos contratos depende, en gran parte, de la predictibilidad de la financiación de las políticas y de la capacidad de las organizaciones públicas para producir resultados eficientemente, de acuerdo al horizonte de planeación.

Una herramienta como el Marco de Gasto de Mediano Plazo apoya el proceso de priorización durante la formulación de un Plan de Desarrollo, pues provee información sobre las necesidades de recursos para financiar las políticas. Así mismo, apoya el logro de resultados y la toma de decisiones por parte de los responsables de la asignación de recursos, pues los obliga a asumir compromisos realistas, acordes con los recursos necesarios y disponibles en el mediano plazo y en términos de los beneficios para la ciudad. Lo anterior garantiza la sostenibilidad fiscal de Bogotá y permite advertirle al ciudadano acerca de los proyectos que no se podrán realizar por escasez de recursos.

En el Distrito ya es evidente el avance que se ha dado para desarrollar reglas de juego que lleven hacia un Marco de Gasto de Mediano Plazo. Uno de los criterios sobre los cuales la SHD ha hecho gran énfasis en los procesos de programación del presupuesto de las entidades distritales realizados a partir del 2002 ha sido el de financiar prioritariamente los gastos para conservar la infraestructura de la ciudad y mantener la oferta actual de los principales bienes y servicios públicos. Este criterio favorece la sostenibilidad de los resultados en el tiempo y permite construir las bases de información para realizar proyecciones de gasto de mediano y largo plazo y para su discusión pública.

Como apoyo técnico en la implementación de un Marco de Gasto de Mediano Plazo para la ciudad, la Secretaría de Hacienda Distrital emprendió la elaboración del Modelo de Proyección y Consistencia Macroeconómica y de los Modelos de Proyección Sectorial de Gasto de Mediano Plazo, que buscan dotar a la Administración y a la Secretaría de Hacienda Distrital de herramientas que permitan proyectar los ingresos y las necesidades de financiamiento futuras de la Administración Pública Distrital y establecer las opciones de política financiables en el mediano plazo.

El éxito de estas herramientas depende del nivel de confiabilidad de las proyecciones macroeconómicas y de los ingresos y los gastos futuros que se requerirían si las políticas actuales permanecieran sin modificación. Igualmente supone contar con proyecciones del impacto que tendrían los cambios en política sobre los presupuestos futuros. Esto último no sólo con el propósito de asegurar que las demandas de gasto no excedan la disponibilidad de recursos en el mediano plazo, sino también de darle legitimidad al interior de la Administración a las políticas que se pretenden implementar.

El presente documento, retoma el documento elaborado por la Secretaría de Educación del Distrito Capital “La Educación en Bogotá a 10 años”, y que fue anexo del debate en el Concejo de Bogotá sobre el proyecto de alumbrado público, en el cual se proyectan las necesidades de mantenimiento de la cobertura y crecimiento del sector en educación preescolar, básica y media, a partir de un referente básico de política que busca acercar el Distrito en los próximos 10 años a coberturas del 100% en los estratos I y II (incluidos los desplazados), reduciendo la repitencia y la deserción. Esta información se constituye en el punto de partida para definir el nivel de gasto

recurrente que se deberá financiar y las nuevas inversiones que se requieren para dar cumplimiento a la política propuesta.

Vale la pena anotar que el documento se centra en la educación preescolar, básica y media financiada por el sector oficial, a pesar de que el Distrito también financia la Universidad Distrital. Esto puesto que el propósito es presentar las necesidades de gasto que son responsabilidad directa de la Secretaría de Educación del Distrito Capital.

El documento tiene cinco secciones, de las cuales la primera es esta introducción. La segunda presenta los principales logros del sector en términos del aumento de cobertura, mejoramiento de la calidad y entrega de algunos soportes que han sido muy importantes para mejorar el acceso y la permanencia, como son los refrigerios y el transporte escolar, todo estos posibles por el fuerte aumento de la inversión en los últimos años. En la tercera sección se discuten los retos actuales en función de la necesidad de mantener la cobertura actual y alcanzar la cobertura propuesta. En la cuarta sección se presentan en detalle las necesidades de gasto hacia el futuro a partir de la información de los costos totales del sector educativo distrital, en cuatro escenarios: i) el primero, en el que el crecimiento de oferta educativa de la población objetivo (estratos I y II) se satisface mediante un crecimiento de la combinación de estrategias de oferta con proporciones similares a la atención actual de estos estratos, ii) el segundo, en el que el aumento de cupos se logra exclusivamente mediante la construcción de colegios públicos en zonas deficitarias, para administrar en concesión, iii) el tercero, en el que el aumento de cupos se logra exclusivamente mediante subsidios, iv) y el último, en el que el aumento de cupos se logra mediante la combinación de las estrategias de concesión y subsidios, que incentive mejoras en la calidad del servicio. Finalmente, en la última sección se analizan las posibilidades de financiación de la política propuesta y las restricciones que ello impone.

Este documento es el resultado entonces de un trabajo conjunto de las Secretaría de Educación y Hacienda del Distrito Capital. Los funcionarios que intervinieron en la elaboración del documento son Israel Fainboim, Héctor Zambrano, Carlos J. Rodríguez, Gustavo A. Zapa, Martha Hernández, María V. Angulo y Ricardo Bernal por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital y Margarita Peña, Carlos L. Villa, Mary Simpson, Aura Vargas y Germán Jiménez por parte de la Secretaría de Educación Distrital. Contó con el apoyo del equipo de Fabio Sánchez y de Gloria I. Gómez consultores del Proyecto Presupuesto Inteligente y las sugerencias de los doctores José Luis Villaveces y Alfredo Sarmiento, presentadas en el seminario Bogotá piensa futuro realizado en la Universidad de Los Andes el 18 de septiembre de 2003.

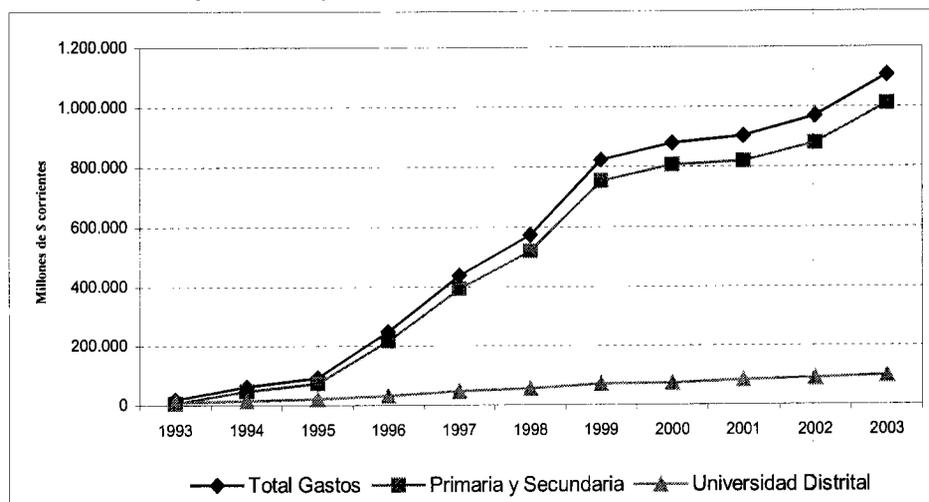
## II. LOGROS

### A. FUERTE AUMENTO DE LA INVERSIÓN

Los principales logros en el ámbito educativo en el Distrito, de los últimos años, se deben al fuerte aumento de la inversión en educación. El crecimiento más fuerte se observó entre 1993 y 1997 presentándose variaciones anuales reales superiores al 20%. A partir de 1998 la inversión tiende a estabilizarse, especialmente desde el 2000. En el gráfico 1 se puede observar el fuerte incremento de la inversión destinada a primaria y secundaria desde 1993, mientras la inversión universitaria crece lentamente a través del periodo reseñado. Los gastos de inversión en la Secretaría de Educación Distrital presentan cambios significativos a partir de los años 1996 y 1997 explicados principalmente por la incorporación de los recursos del situado fiscal de educación a la Administración Central<sup>1</sup>.

**Gráfico 1. Gasto Sectorial en Educación**

Gastos en Primaria y Secundaria y en la U. Distrital



Fuente: Dirección de Estudios Económicos -SHD

Si se mira sin embargo la distribución del gasto de los recursos propios del Distrito, se encuentra que el gasto en la Universidad Distrital representa en 2003 el 20% del gasto en el sector con estos recursos. Ello implica que el gasto por alumno en primaria y secundaria en el Distrito sea mucho más bajo que el gasto por estudiante universitario. Estimaciones para 2003, muestran que el gasto por niño en el Distrito (con recursos propios) es de \$323 mil al año, mientras que el gasto por estudiante universitario es de \$3.3 millones, cerca de 10 veces más.

La composición de la financiación del sector educación en preescolar, básica y media del Distrito cambió significativamente, aunque de manera temporal, en los años 1999 y 2000, pues al Tesoro Distrital ingresaron recursos extraordinarios provenientes de la reducción de capital de la Empresa de Energía de Bogotá. Por este motivo la inversión del Distrito pasa de \$217 mil millones (de 2003) en 1998 a \$416 mil millones en 1999, lo que equivale a pasar de una participación en los aportes del Distrito del 29% a 41,7%. En los años posteriores la inversión distrital baja a niveles sostenibles (Cuadro 1)

<sup>1</sup> Anteriormente no tenían reflejo en el Presupuesto del nivel central, se reflejaban en el FER.

**Cuadro 1. Distribución del Financiamiento de las Inversiones en el Sector Educación****Millones de pesos de 2003**

Concepto	1998	Part %	1999	Part %	2000	Part %	2001	Part %	2002	Part %	2003*	Part %
Transferencias Nación	531.496	71	580,989	58.3	585.144	59.8	669,067	72.3	659,530	71.1	731.711	72.5
Recursos Distrito	217.219	29	416,047	41.7	394.120	40.2	256,833	27.7	268,185	28.9	278.210	27.5
<b>Total</b>	<b>748,715</b>	<b>100.0</b>	<b>997,036</b>	<b>100.0</b>	<b>979,264</b>	<b>100.0</b>	<b>925,900</b>	<b>100.0</b>	<b>927,716</b>	<b>100.0</b>	<b>1.009.921</b>	<b>100.0</b>

\*Para la vigencia 2003 el valor total ejecutado corresponde a Programación 2003

Los mayores recursos se destinaron a la construcción de centros educativos en zonas marginales<sup>2</sup> y Megabibliotecas. Las nuevas inversiones generaron presiones adicionales de gasto para operarlas y mantenerlas, que debían ser financiados con ingresos permanentes adicionales. Estos recursos permanentes fueron obtenidos por la actual Administración.

En lo que respecta a las transferencias de la Nación, estas crecieron al 8% real anual entre 1994 y el 2003 duplicándose en el periodo en referencia. Los cambios en la Ley de Transferencias probablemente produzcan una desaceleración de estas en los próximos años, por los motivos que se explicarán a continuación.

La Ley 715 de 2001<sup>3</sup>, que derogó la Ley 60 de 1993, distribuyó entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado las competencias en materia de prestación de los servicios sociales, entre ellos el servicio educativo<sup>4</sup>. Para la asunción de dichas competencias las entidades territoriales cuentan con los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP y con sus recursos propios. De los recursos del SGP, al sector educativo le correspondió una participación equivalente al 58.5%. En la vigencia 2002 la bolsa global de recursos del SGP para el sistema educativo se formó reconociendo los costos reales de la vigencia 2001. La participación para educación del SGP se distribuyó atendiendo los criterios de: (i) población atendida, (ii) población por atender en condiciones de eficiencia y (ii) equidad. El total de recursos de esta bolsa global en el 2002 ascendió a \$6.750.338 millones. Según lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001, esta bolsa crecerá hasta el 2005 en la inflación causada más 2 puntos y desde 2006 hasta 2008 en la inflación causada más 2.5 puntos.

La Ley 715 introdujo un nuevo esquema de asignación de recursos, que implica pasar de un sistema basado en el reconocimiento de costos a uno basado en el número de alumnos atendidos y por atender. En el caso de los Distritos (Bogotá, Santa Marta, Cartagena, Barranquilla) ese cambio se realiza sin transición. La Nación estimó para 2002 una asignación por alumno atendido dividiendo los costos totales de la prestación del servicio educativo en los cuatro distritos - que incluyen pago de docentes, directivos y administrativos financiados con situado fiscal y FEC e inversiones en calidad financiadas con participaciones municipales - por el total de la matrícula oficial de los cuatro distritos. Esta asignación fue multiplicada por el total de matriculados de cada Distrito para determinar la asignación de cada uno de ellos.

2 Situación que implicó aumento significativos de cupos educativos.

3 Reglamentada a partir de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la CPC y del Acto Legislativo 01 de 2001.

4 De acuerdo con dicha ley, a los Distritos les corresponde dirigir, planificar y prestar el servicio, mantener y ampliar la cobertura, administrar recursos del Sistema General de Participaciones, administrar el personal (selección, nominación, traslados, evaluación de directivos), brindar asistencia técnica a establecimientos educativos, diseñar e implementar planes de mejoramiento de la calidad y ejercer la inspección y vigilancia de la educación.

La Nación transfirió al Distrito Capital la suma de \$682.662 millones en el 2002 y para el 2003 la suma de \$714.967 millones<sup>5</sup>, sin incluir excedentes del SGP. Esto significa que para 2003, la Nación asignó \$874.586<sup>6</sup> por alumno atendido en 2002 (817.492 alumnos), siendo el costo promedio por alumno en instituciones oficiales del Distrito, estimado para el 2001, de \$1'255.890. Es decir que en 2002 la Nación financió aproximadamente el 70% del costo de operación de atender los estudiantes matriculados. El valor asignado al Distrito Capital no cubre el 100% de su costo, puesto que al promediarlo con el de los otros Distritos, en donde éste es menor, el promedio general se reduce. El desbalance que se deriva de esta forma de definir la asignación per-cápita constituye para Bogotá una limitación a la hora de proponer cualquier programa de ampliación de cobertura.

## B. AUMENTO DE LA COBERTURA

De acuerdo con proyecciones de población del DANE, Bogotá se ubica como la ciudad más poblada de Colombia, registrando entre 1998-2003, una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de 2,4% frente a 1,8% nacional, de hecho Bogotá presenta una de las tasas más altas comparada con las cuatro principales ciudades del país. En el 2003, la población de Bogotá ascendió a 6.865.997<sup>7</sup> de habitantes, lo que representa el 15,3% de la población nacional.

Según información del Departamento Administrativo de Planeación Distrital<sup>8</sup>, la población en edad escolar -PEE-<sup>9</sup> de la ciudad de Bogotá, en el 2003, es de 1.572.925 niños y jóvenes. Las localidades que concentran el 62% de la PEE son Kennedy (13,9%), Engativá (11,2%), Suba (11,2%), Ciudad Bolívar (10,8%), San Cristóbal (8,2%) y Bosa (5,5%).

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

El estrato tres concentra el 41,2% de la PEE, mientras los estratos 4, 5 y 6 concentran el 12,1% de la PEE del Distrito.

**Cuadro 2. Población en Edad Escolar en Bogotá según estrato 2003**

Estrato	PEE*	Participación
Estratos 1 y 2	727.191	46,2%
Estrato 3	648.823	41,2%
Estratos 4, 5 y 6	190.349	12,1%
Sin Estrato	6.562	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>1.572.925</b>	<b>100,0%</b>

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

\* La distribución se calculó aplicando la misma participación de estrato por localidad de la PEE 2002.

5 Según Conpes Social 068 del 03 de febrero de 2003, expedido por el Departamento Nacional de Planeación. Estos recursos se destinan especialmente a pago de personal docente, directivo docente y administrativo de las instituciones educativas, contribuciones inherentes a la nómina y prestaciones sociales, construcción y mantenimiento de infraestructura, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones, provisión de la canasta educativa (elementos de soporte pedagógico como dotaciones de mobiliario, textos, bibliotecas y materiales audiovisuales) y recursos destinados a mantener, evaluar y promover la calidad educativa. La cifra incluye los recursos correspondientes a refrigerios escolares, con el fin de poder comparar los recursos asignados por alumno por parte de la Nación con el costo promedio por alumno en las instituciones oficiales de Bogotá, en el cual se incluye el costo correspondiente al programa de refrigerios.

6 Según Conpes Social 068, la asignación total en el 2003 fue de \$676.009 millones, lo que significa que se asignó la suma de \$826.930 por alumno atendido en 2002, cifra que corresponde al valor de la asignación promedio por alumno en cada uno de los cuatro distritos.

7 Proyección de población total certificada por el DANE el 1 de julio de 2003. El DAPD cuenta con una proyección de población total para Bogotá de 6.823.337 habitantes.

8 Teniendo como base el Censo 93, a partir del cual se han aplicado las tasas de crecimiento vegetativo y las de migración.

9 Se considera como población en edad escolar la población entre 5 y 17 años. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

El Sistema Educativo Distrital, conformado por la oferta del sector oficial y privado desde el grado cero hasta el grado once, en 2003 atendió 1.544.218 niños y jóvenes. Si se dejan de lado factores como el desfase geográfico de oferta y demanda, así como los problemas de calidad educativa y debilidad de la demanda en los sectores sociales de mayor pobreza, el sistema educativo distrital tiene teóricamente la capacidad de atender a 98.2 niños de cada 100 en edad de asistir al colegio, de los cuales 54% fueron financiados por el Distrito.

El avance del Distrito en cobertura se ha logrado especialmente por la creación de cupos en el sector oficial, frente a un comportamiento decreciente del sector privado en los últimos años. En efecto, la matrícula oficial en Bogotá presentó un crecimiento del 37% entre 1998 y 2003, pasando de 629.238 a 860.867, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio anual del 6,5%.

**Cuadro 3. Matrícula en Bogotá según sector y estrategia de oferta 1998 - 2003**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Total Oficial</b>	<b>629.238</b>	<b>681.489</b>	<b>719.298</b>	<b>773.230</b>	<b>817.492</b>	<b>860.867</b>
Instituciones Oficiales	570.575	615.583	642.477	668.999	709.397	722.963
Concesión	-	-	7.007	19.374	21.430	23.117
Subsidios	58.663	65.906	69.814	84.857	86.665	114.787
<b>Total No Oficial</b>	<b>735.804</b>	<b>714.266</b>	<b>720.054</b>	<b>702.617</b>	<b>695.836</b>	<b>683.351</b>
<b>Total Matrícula</b>	<b>1.365.042</b>	<b>1.395.755</b>	<b>1.439.352</b>	<b>1.475.847</b>	<b>1.513.328</b>	<b>1.544.218</b>

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

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

Resulta importante señalar que desde el 2000 y hasta la fecha, el total de matrícula oficial incluye 11.728 niños jóvenes en situación de desplazamiento, atendidos en establecimientos oficiales, ubicados principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme. Los desplazados tienen garantizado su ingreso al sistema educativo oficial en cualquier momento del año, dado que el fenómeno se presenta constantemente, y están exonerados de los costos educativos y el porte de uniformes por el primer año<sup>10</sup>; los costos educativos son cubiertos en su totalidad por el sistema educativo oficial.

Si bien es cierto que la atención a esta población es relativamente marginal frente al total de la matrícula oficial, este es un fenómeno creciente que está generando impactos cada vez más altos en algunos sectores y localidades (Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Suba), lo cual define una necesidad de recursos adicionales para su atención.

El crecimiento de la oferta de cupos financiada por el Estado se ha realizado mediante las siguientes estrategias: i) subsidios a la demanda en instituciones privadas; ii) colegios públicos administrados en concesión por privados; y, iii) mejor utilización de la capacidad instalada de colegios públicos y su ampliación.

*i) 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. Este proyecto cuenta con varias modalidades, dos de las cuales tuvieron origen a nivel nacional y posteriormente fueron asumidas

10 Todas las personas que deseen ser atendidas por la SED por su situación de desplazamiento deben seguir los procedimientos establecidos en la circular 020 de 1999. Procedimientos que están mediados por su inscripción en los sistemas de información tanto de la Red de Solidaridad Social como de la Unidad de Atención al desplazado, de la Secretaría de Gobierno, de forma que esté reconocida su condición.

por el Distrito: el Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES) y el Subsidio a la Oferta con Criterio de Demanda (SUDE). Actualmente la modalidad más representativa es la del Banco de Cupos, la cual funciona desde 1998 y opera con base en convenios con instituciones educativas privadas que reúnan los requisitos de calidad e infraestructura establecidos por la SED<sup>11</sup>. A la fecha, la SED cuenta con 277 instituciones educativas privadas en convenio, en las cuales subsidia un total de 114.787 alumnos.

**ii) Construcción y dotación de centros educativos en zonas marginales para entregar en concesión:** Este proyecto fue implementado desde 1998 con el fin de ofrecer acceso al sistema educativo de la población de menores recursos que viven en zonas marginales 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.

En el 2003, la SED cuenta con 23 colegios nuevos administrados mediante contratos de concesión educativa, ubicados en las localidades de Usaqué (1), Santa Fe (1), San Cristóbal (3), Usme (4), Bosa (4), Kennedy (3), Engativá (2), Suba (1), Rafael Uribe (1), Ciudad Bolívar (3), que atienden un total de 23.117 niños y jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN.

**iii) Mejor utilización de la capacidad instalada:** Estrategia que 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.

Adicionalmente, como otro de los mecanismos para mejorar el uso de la capacidad instalada, la SED cuenta con el proyecto de transporte escolar, mediante el cual se benefician estudiantes de grado 0° a 9°, de estratos 1 y 2, prioritariamente, que por faltantes de oferta, se les asigne cupo en una institución educativa oficial de una localidad diferente a la de su residencia o muy lejana a la misma, con el fin de garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo<sup>12</sup>.

Mediante este proyecto se han asignado 672 rutas de transporte escolar: 264 intra-locales para subsanar desfases entre la ubicación de la oferta y el origen de la demanda y 408 que llevan niños de unas localidades a otras para garantizar su acceso al servicio educativo. En general, estas rutas transportan actualmente 24.260 estudiantes desde su localidad o sector de residencia (sectores con faltantes oferta educativa) a localidades o sectores donde se les asignó el cupo educativo (sectores con superávit de oferta).

El costo total del servicio de transporte en 2003 es de \$16,621 millones. Este servicio permite utilizar más eficientemente la capacidad oficial actual, pero se considera una solución transitoria mientras se logra reducir el desfase entre oferta y demanda de cupos en las localidades<sup>13</sup>.

---

11 El programa PACES inició en 1992 a través del ICETEX, pasó a ser manejado por la Secretaría de Educación desde 1996 y finaliza en el año lectivo 2003. El programa SUDE fue creado en 1996. El subprograma Banco de Cupos tiene como finalidad garantizar el servicio educativo a niños y jóvenes de los estratos socioeconómicos más pobres, que no tengan cupo en instituciones educativas oficiales, mediante el pago de un subsidio por beneficiario atendido en los Establecimientos Educativos privados vinculados.

12 Resolución No.044/2003 de la SED.

13 El Modelo de Gasto de Mediano Plazo – MGMP permite proyectar cambios en las políticas actuales de nutrición y transporte.

**Cuadro 4. Refrigerios y Transporte escolar 1997- 2003**

Concepto	Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Alimentos	No. de Refrigerios	10.360	19.711	87.244	118.890	132.910	137.928	179.390
Costo*		158.448	3.031.318	15.240.308	20.566.084	21.474.339	27.930.716	25.500.000
Transporte	Cupos	8.500	9.270	15.000	23.647	25.527	25.720	24.260
Costos*		730.492	1.944.550	5.994.096	8.088.753	8.645.615	11.049.796	16.621.584**

\* Costos en miles de pesos corrientes.

Fuente: SHD – SED

\*\* El incremento en costos a partir del 2003, obedece a lo establecido en el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769/2002) en los vehículo de transporte escolar los estudiantes ocuparán cada uno un puesto, y bajo ninguna circunstancia se podrán transportar excediendo la capacidad transportadora fijada al automotor, ni se permitirá que vayan de pie. Los vehículos de transporte escolar se asignarán teniendo en cuenta las necesidades de prestación del servicio, el número de alumnos a transportar y la eficiencia en el uso de los recursos.

Fuente: SHD – SED

Por otra parte, con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes y garantizar su permanencia en el sistema educativo, la SED suministra un complemento nutricional a niños de estratos 1 y 2 matriculados en instituciones educativas oficiales del Distrito en los niveles de preescolar y primaria<sup>14</sup>. A través de este proyecto, en la actualidad la SED beneficia diariamente 179,390 estudiantes.

Resulta importante señalar que prácticamente el 50% del esfuerzo de crecimiento de la oferta se ha realizado por mejoras en el uso de la capacidad instalada oficial, mediante la implementación de parámetros<sup>15</sup> como el número mínimo de estudiantes por grupo y el número de docentes por grupo, cada uno de estos por nivel; las adecuaciones físicas de la infraestructura oficial explican el 24% del incremento; el esfuerzo realizado mediante la creación de subsidios explica casi el 14%; y el 12% restante por la construcción de los 23 colegios nuevos arriba mencionados.

El esfuerzo de aumentar la matrícula en 231.629 estudiantes entre 1998 y 2003, de haberse realizado mediante construcción de colegios nuevos, habría requerido 123 de estos, con 1.875 estudiantes en promedio cada uno; lo que hubiera implicado una inversión en infraestructura y dotación de cerca de \$922.500 millones, a pesos de 2003. El crecimiento de la oferta logrado mediante mejoras en la eficiencia hubiera costado \$461.250 millones si se hubiese implementado vía construcción de colegios.

Sin embargo, la posibilidad de seguir ampliando cobertura mediante mejoras en la eficiencia es limitada, dado que la infraestructura existente ha llegado a su máxima utilización.

### C. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

El reto central de la Secretaría de Educación en lo que respecta a la calidad del servicio educativo fue “establecer un sistema de evaluación universal (periódico), que permitiera a cada institución educativa, oficial o privada, conocer el nivel de los aprendizajes de sus educandos, para así establecer los correctivos necesarios. ... Las tareas emprendidas en aras al mejoramiento de la calidad implicaron a 2002 desembolsos del orden de un poco más de 200 mil millones (pesos de 2001). ... Con el propósito de establecer indicadores que permitieran tener puntos de referencia para ver los niveles de calidad, se realizaron evaluaciones periódicas en todas las instituciones educativas de Bogotá (lenguaje, matemáticas y ciencias naturales) y se adelantó un estudio exploratorio sobre valores sociales y de convivencia para conocer la incidencia de la escuela en la formación ciudadana y democrática.”<sup>16</sup>

14 Resolución No. 279/00 de la SED.

15 Los parámetros se refieren a número de estudiantes mínimo por grupo, que son 25 en preescolar, 35 en primaria y 40 en secundaria; también número de docentes por grupo, que son: 1 para preescolar, 1.1 para primaria, 1.36 para secundaria.

16 Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Educación. “Informe de Gestión 1998-2001”

De esta forma, la Secretaría de Educación del Distrito Capital viene aplicando pruebas de competencias básicas, como núcleo de la estrategia de calidad, a las instituciones educativas oficiales y privadas desde el año 1998. Las pruebas se aplican en un ciclo bianual en las áreas de Lenguaje, Matemática y Ciencias. Las aplicaciones se han desarrollado en los grados de tercero y quinto en primaria, y en secundaria para séptimo y noveno, en instituciones de calendario A y B.

Los resultados del Distrito muestran que en primaria, a pesar de que en 1998 los colegios oficiales tenían puntajes mucho menores a los no oficiales en el Distrito, presentaron una mejora mucho mayor, tanto en Lenguaje como en Matemáticas, llegando casi a los mismos puntajes en el 2000 de los colegios privados (Cuadro 4). En general, los colegios privados muestran aún en el 2000 un puntaje levemente más alto (195,03) que los oficiales (191,96).

**Cuadro 5. Bogotá. Evaluación de Competencias Básicas Primaria Calendario A**<sup>17</sup>

Año	Sector	Lenguaje	Matemáticas	General
1998	Oficial	179,19	152,43	165,81
	Privado	195,97	163,68	179,83
	<b>Total</b>	<b>189,20</b>	<b>159,22</b>	<b>174,17</b>
2000	Oficial	206,53	177,38	191,96
	Privado	212,20	177,86	195,03
	<b>Total</b>	<b>209,02</b>	<b>177,59</b>	<b>193,30</b>
Incremento*	Oficial	15%	16%	16%
	Privado	8%	9%	8%
	<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>12%</b>	<b>11%</b>

Escala de 0 a 306 puntos \*(Año 2000 – año 1998)/ año 1998

Fuente: Subdirección de Evaluación y Análisis – SED.

Es importante anotar que a pesar de la mejora en los resultados en colegios oficiales y privados para el 2000, estos siguen estando muy por debajo de 306 puntos (el máximo puntaje posible en estas pruebas). El puntaje obtenido en dicho año representa solo el 63% del total de eficiencia en las pruebas.

De acuerdo con los resultados por localidades, se observa una relación inversa entre el porcentaje de población en pobreza (según NBI) y los resultados agregados de la prueba de competencias básicas en primaria. Para el año 2000 el promedio de las pruebas en el Distrito es de 193.3. Las cinco localidades más pobres (Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Bosa y Santa Fe) están por debajo de este promedio, siendo Usme la localidad con el peor resultado, 185.2.

Sin embargo, se observa que mientras el total del Distrito se incrementó en un 11% entre 1998 y 2000, las cinco localidades más pobres presentaron un incremento del 14% en el mismo período. El mayor aumento se presenta en Usme y Santa Fe (17%).

En secundaria, en 1999 los colegios oficiales presentaron puntajes cerca de 10 puntos más bajos que los colegios privados, con respectivamente 124 puntos frente a 138 en lenguaje, 95 puntos frente a 102 en matemáticas y 97 puntos frente a 107 en ciencias (Cuadro 5). El incremento en los puntajes entre la prueba de 1999 y la de 2001 fue similar para los colegios oficiales y los privados, a excepción de la prueba de Lenguaje, en la cual los colegios oficiales presentaron un incremento en el puntaje de 26%, mientras que los colegios privados presentaron un incremento de 22%.

Adicionalmente, en secundaria la mejora en los resultados de las pruebas fue mucho más significativa en Lenguaje, con un incremento de 23%; en Ciencias el incremento de los dos sectores fue de 8% y en Matemáticas fue apenas de 4%.

<sup>17</sup> Se excluye del análisis a los colegios de calendario B para efectos de la comparación entre colegios oficiales y no oficiales, ya que en Bogotá D.C. todos los colegios de calendario B son privados.

La brecha entre los puntajes de los colegios oficiales y los privados se mantuvo en secundaria, pues en 1999 el puntaje total de los colegios oficiales era de 105 y el de los privados de 116, y en 2001 el primero mejoró a 120 (14%) y el segundo a 131 (13%).

El análisis por localidades muestra resultados similares a los observados en primaria. El promedio de las pruebas en el Distrito en 2001 es de 124.6, mientras que en las cinco localidades más pobres el promedio es de 120.14. Aquí también encontramos un mayor aumento en puntaje en las localidades pobres frente al total Distrital entre 1999 y 2001. El incremento de estas últimas es de 14.6%, mientras que el del Distrito es de 13%. La localidad con peor evolución del resultado es La Candelaria, con un aumento de 3% en los dos años mencionados, mientras que Ciudad Bolívar obtuvo un aumento de 22%.

**Cuadro 6. Bogotá. Evaluación de Competencias Básicas Secundaria - Calendario A**

Año	Sector	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias	General
1999	Oficial	124,30	94,70	96,50	105,20
	Privado	138,74	101,68	107,47	115,96
	<b>Total</b>	<b>131,33</b>	<b>98,07</b>	<b>101,81</b>	<b>110,40</b>
2001	Oficial	156,27	98,34	104,75	119,79
	Privado	169,50	106,68	117,16	131,12
	<b>Total</b>	<b>161,89</b>	<b>101,88</b>	<b>110,02</b>	<b>124,60</b>
Incremento*	Oficial	26%	4%	9%	14%
	Privado	22%	5%	9%	13%
	<b>Total</b>	<b>23%</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>13%</b>

Escala de 0 a 306 puntos \*(año 2001 – año 1999) / año 1999  
Fuente: Subdirección de Evaluación y Análisis – SED.

Como parte de las estrategias de mejoramiento de la calidad educativa, resulta importante señalar que la SED ha realizado un esfuerzo importante de diseño de proyectos enfocados al mejoramiento continuo, algunos de los cuales se mencionan a continuación:

- a. “Nivelación para la Excelencia”, dirigido a las instituciones que obtuvieron bajos resultados en la evaluación y encaminado a atender las necesidades y problemáticas específicas de cada una de ellas con acciones de acompañamiento. “Red de Acción para la Excelencia” para identificar experiencias exitosas de mejoramiento y crear una red, a través de la REDP (Red de Participación Educativa), para compartir aprendizajes. Igualmente, se continuó con el “Galardón a la Excelencia” que consiste en un premio de reconocimiento a las instituciones educativas con mejores prácticas de gestión escolar y que se convierte a su vez en un incentivo para el mejoramiento.
- b. “Dotación de textos y material bibliográfico”: el distrito ha logrado que en promedio cada uno de sus estudiantes cuente con por lo menos tres (3) textos escolares, elemento imprescindible en el proceso de aprendizaje.
- c. Se estructuró la “política de formación y capacitación de docentes” con énfasis en los objetivos institucionales de la Secretaría de Educación y en la necesidad de hacer más pertinente la formación de docentes según los requerimientos de los centros educativos, antes que concebirla como respuesta a intereses individuales asociados a los ascensos en el escalafón. Se consolidaron redes de docentes y se aprovechó el receso de mitad de año para dedicarlo a la reflexión institucional, a través de actividades de formación y de organización del plantel escolar. Por otro lado la capacitación de docentes se orientó hacia los aspectos que la evaluación de competencias señaló como críticos.

Ahora bien, en cuanto al comportamiento de los indicadores de eficiencia, se observa que la tasa de aprobación en colegios oficiales registró un fuerte aumento en 2002, cerrando la brecha con los privados. Las tasas de reprobación y deserción presentan un comportamiento similar, al

reducirse en 2002 frente a los niveles que traía en años anteriores. El hecho a destacar es, entonces, la tendencia a la igualación de estos indicadores entre colegios oficiales y no oficiales, representado en las mejoras en eficiencia para colegios oficiales del Distrito.

**Cuadro 7. Tasas de aprobación, reprobación y deserción en Bogotá**

	OFICIALES	NO OFICIALES
<b>Tasa de Aprobación</b>		
1998	86,0	92,2
1999	85,1	92,3
2000	83,9	92,2
2001	83,8	93,1
2002	93,0	n.d.
<b>Tasa de Reprobación</b>		
1998	10,0	4,7
1999	10,7	4,5
2000	11,7	4,6
2001	11,8	3,9
2002	3,6	n.d.
<b>Tasa de Deserción</b>		
1998	3,9	3,1
1999	4,3	3,3
2000	4,4	3,2
2001	4,5	3,0
2002	3,4	n.d.

I/ Tasa de deserción intra-anual.

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en C-600

### III. RETOS

#### A. PONER AL DÍA LA INFRAESTRUCTURA ACTUAL PARA MANTENER LA COBERTURA ALCANZADA

La infraestructura oficial actual presenta rezagos en cuanto a mantenimiento y por lo tanto hay deterioro progresivo, que de no ser intervenido generaría a futuro el cierre y por consiguiente la disminución de la oferta actual. Actualmente un 60% de las plantas físicas existentes no reúne los requisitos de vulnerabilidad sísmica o presentan algún grado de deterioro. En general las emergencias y mantenimiento correctivo de la infraestructura escolar oficial se ha generado en su mayoría por la antigüedad de las edificaciones o por las limitadas condiciones constructivas de las instalaciones que en muchos casos fueron desarrolladas de manera espontánea, así como las limitaciones financieras para realizar el mantenimiento preventivo. La no atención oportuna del mantenimiento correctivo de las instituciones aumentaría el deterioro progresivamente, generando cierres totales o parciales en las Instituciones (casos recientes Agustín Nieto Caballero, Anexa Normal María Montessori, El Carmen), disminuyendo la cobertura actual.

El número de estudiantes, el costo estimado y el número de plantas a intervenir según el tipo de riesgo se señala a continuación:

**Cuadro 8. Riesgos de la infraestructura educativa oficial**

<i>Tipo Intervención</i>	<i>Descripción</i>	<i>Estimación de Población afectada</i>	<i>Costo Estimado Millones \$ 2003</i>	<i>No. Plantas a intervenir</i>
<i>Emergencias</i>	<i>Obras no planeadas que se presentaron y no han sido atendidas</i>	<i>61.800 (8.7%)</i>	<i>\$6.697</i>	<i>103</i>
<i>Obras de alto y potencial riesgo</i>	<i>Se pueden poner en peligro vidas humanas de escolares y población en general.</i>	<i>150.000 (21.1%)</i>	<i>\$17.912</i>	<i>150</i>
<i>Reubicación por afectaciones e insuficiencia de área</i>	<i>De cumplimiento inmediato exigido por el IDU, la EAAB, Secretaría de Salud entre otras.</i>	<i>87.000 (12%)</i>	<i>\$79.461</i>	<i>87</i>
<i>Obras en desarrollo</i>	<i>De acuerdo al Decreto Ley 1421 y a disposiciones de la Contraloría General de la Nación es obligatoria la terminación de este tipo de obras antes de efectuar inversiones adicionales por otros requerimientos; la no utilización de estas instalaciones al no ser terminadas, implicarían sanciones de tipo fiscal para los funcionarios de la Administración.</i>	<i>58.000 (8%)</i>	<i>\$8.896</i>	<i>58</i>
<i>Mejoramiento y ampliaciones</i>	<i>Evitar deterioro, mantenimiento correctivo</i>	<i>574.000 (81%)</i>	<i>\$76.910</i>	<i>574</i>
<i>Nuevas etapas con dotación</i>	<i>Construcción de nuevas etapas en colegios que están muy deteriorados o en condiciones de hacinamiento</i>	<i>6.000</i>	<i>\$24.961</i>	<i>10</i>
<i>Legalización servicios</i>	<i>Legalización de servicios públicos</i>	<i>170.000</i>	<i>\$2.886</i>	<i>175</i>
<i>Legalización predios</i>	<i>Licencias y legalización de predios</i>		<i>\$2.172</i>	
<i>Consultorías e interventorías</i>	<i>Contrataciones para adelantar todas las anteriores obras</i>		<i>\$13.897</i>	
<i>Reforzamiento</i>	<i>Deterioro de las instituciones e infraestructura que no cumple los estándares de sismo resistencia</i>	<i>425.000 (60%)</i>	<i>\$171.060</i>	<i>435</i>

Fuente: Subdirección de Plantas Físicas-SED.

Sólo para el mantenimiento y adecuación de la infraestructura existente el Distrito debe invertir un total de \$404.854 millones de 2003. De no realizarse estas adecuaciones, el riesgo de cierre temporal o definitivo de instituciones se aceleraría, tal como ya se mencionó. El Cuadro 5, presenta la anualización de los recursos requeridos para poner al día la infraestructura actual.

**Cuadro 9. Recursos requeridos para poner al día la infraestructura educativa oficial**

Millones de \$ 2003

	TOTAL	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013
		I.V. >18	I.V. >9	I.V. >5	I.V. >3	I.V. >1					
Emergencias	6.697	6.697									
Obras de alto y potencial riesgo	17.912	8.956	8.956								
Reubicación por afectaciones e insuficiencia de área	79.461	39.730	39.730								
Obras en desarrollo	8.896	4.448	4.448								
Legalización de servicios públicos	2.886	1.443	1.443								
Licencias y legalización de predios	2.172	1.086	1.086								
Consultorías e Interventorías	13.897	6.949	6.949								
Reforzamiento estructural por vulnerabilidad sísmica	171.060	12.707	12.805	19.496	47.540	78.512					
Mejoramiento y ampliaciones	76.910			9.614	9.614	9.614	9.614	9.614	9.614	9.614	9.614
Nuevas etapas con dotación	24.961			3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
<b>TOTAL</b>	<b>404.854</b>	<b>82.016</b>	<b>75.417</b>	<b>32.230</b>	<b>60.274</b>	<b>91.246</b>	<b>12.734</b>	<b>12.734</b>	<b>12.734</b>	<b>12.734</b>	<b>12.734</b>

I.V. Índice de Vulnerabilidad.

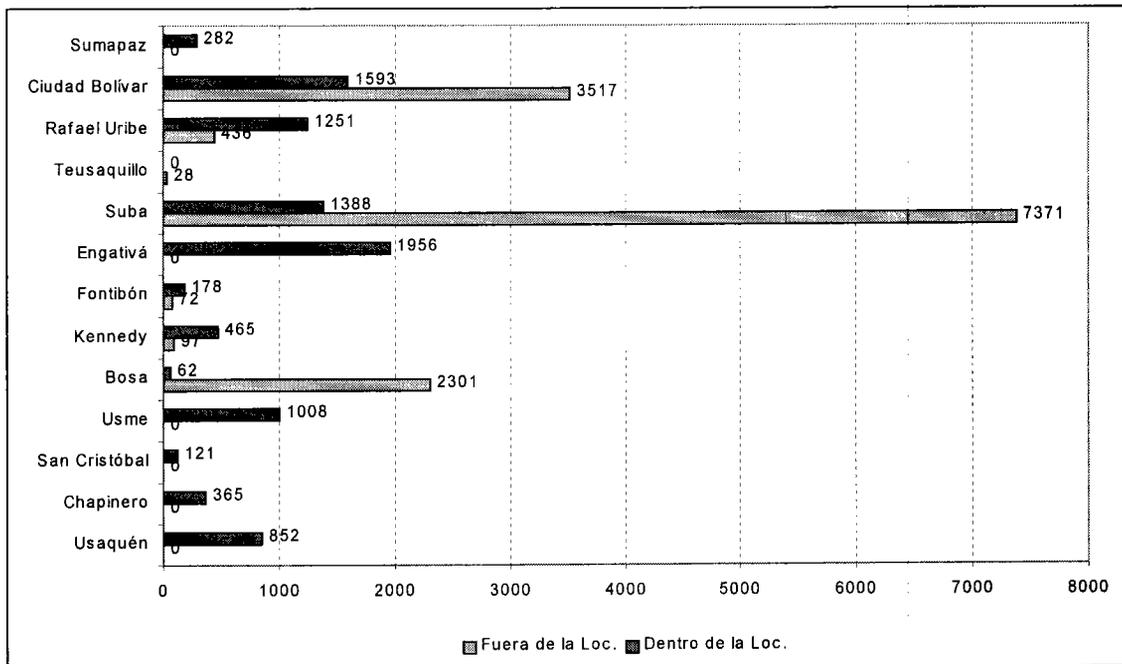
**B. REDUCIR EL DESFASE GEOGRÁFICO ENTRE OFERTA Y DEMANDA DE CUPOS**

Los esfuerzos de ampliación de cobertura deben tener en cuenta una de las dificultades que aún persiste: los desfases entre la localización geográfica de los centros educativos y el lugar de residencia de la población en edad escolar, que conduce a que en algunas localidades exista déficit de capacidad y en otras, exceso de oferta. Así mismo, al interior de las localidades hay sectores críticos que concentran gran parte de la demanda efectiva, medida por el número de solicitudes, y no cuentan con oferta, oficial y privada, suficiente para atenderla.

Las localidades con mayores faltantes de oferta son Bosa, Ciudad Bolívar, Suba, Kennedy y Usme, las cuales, como se había enunciado anteriormente, concentran gran parte de la población de estratos 1 y 2 y presentan altas tasas de crecimiento poblacional, lo que a futuro aumentará aún más el desfase entre la oferta y la demanda educativa. Así mismo existen localidades que presentan superávit de oferta frente a su población demandante. Tal superávit ha sido utilizado como parte de las estrategias para garantizar el acceso al sistema educativo mediante la implementación de rutas de transporte escolar que llevan los niños tanto de localidades con faltantes, como de zonas deficitarias de localidades grandes a zonas o localidades superavitarias.

El costo total del transporte en 2003 fue de \$16.621 millones de pesos, recursos que permiten hacer un mejor uso de la capacidad oficial actual, que de otra manera no se habría utilizado. Sin embargo esta estrategia se considera una solución de transición, mientras se genera la capacidad requerida en las zonas deficitarias, ya que el tiempo que los estudiantes deben destinar al transporte se convierte en factor que incide negativamente en su permanencia en el colegio. Las distancias de la ciudad llevan a que, especialmente en las rutas entre localidades, el tiempo promedio de ida y regreso al día sea demasiado alto.

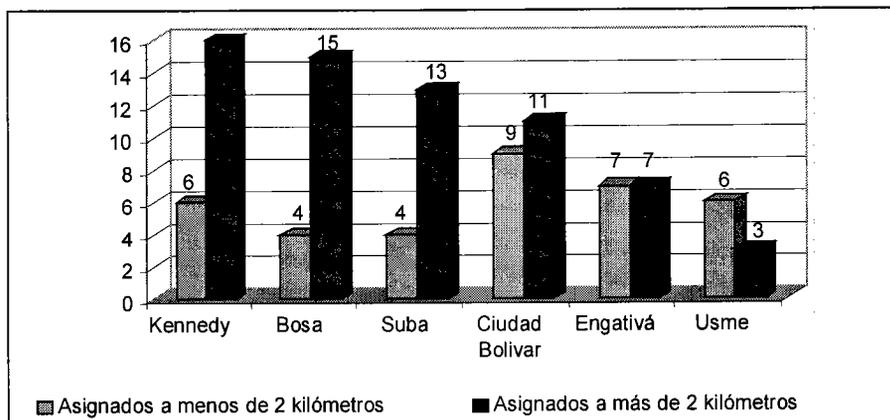
**Gráfico 2. Alumnos transportados en rutas escolares – 2003**



Fuente: Subdirección de Programas y proyectos – SED

Otra forma de observar el déficit de capacidad del sector oficial en algunas localidades, es a través del análisis de asignación de cupos a inscritos nuevos en el 2003. Una vez surtidos los procesos por opciones, se realiza la asignación por geo-referenciación que tiene en cuenta la distancia de uno y dos kilómetros a la redonda del lugar de residencia del solicitante; de los 151.357 inscritos nuevos, se asignaron a menos de dos kilómetros de su residencia 72.217 niños y jóvenes, es decir el 47.7%. El restante 52,3% se asignó a más de dos kilómetros de su residencia. El gráfico 3 presenta las localidades con las mayores dificultades al respecto.

**Gráfico 3. Inscritos nuevos y su asignación en instituciones educativas distritales – 2003. Miles de Alumnos**



Fuente: Subdirección de Análisis Sectorial - SED

### C. MANTENER EL RITMO DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

El reto en calidad de la educación es mantener el ritmo de mejoramiento que ha tenido en los últimos años como resultado del fortalecimiento del ciclo de mejoramiento, que involucra evaluar y realizar acciones para mejorar, de acuerdo con los resultados. Esto implica, además de realizar las evaluaciones censales, validar, fortalecer los modelos de apoyo a las instituciones<sup>18</sup>, garantizar recursos para la formación y capacitación de docentes, mejorar y ampliar la dotación de material educativo.

Otro reto fundamental, que además tiene efectos en la capacidad del sector para cubrir demanda, es la reducción del fenómeno de la extraedad<sup>19</sup>. A pesar de que el sistema educativo distrital está en capacidad de atender prácticamente al 100% de la población en edad escolar, el fenómeno de la extraedad, producido entre otras razones por la repitencia y la deserción, genera rezagos en la continuidad fluida de los estudiantes en el sistema, reduciendo el ritmo de renovación de cupos disponibles; este fenómeno se cuantifica comparando la tasa de cobertura bruta con la tasa de cobertura neta, que es la relación entre la matrícula de aquellos niños y jóvenes que efectivamente tienen entre 5 y 17 años y la población en ese mismo rango de edad. En 2003, la tasa de cobertura neta en Bogotá fue del 92.1%, mientras que la de cobertura bruta se mantuvo en 98.2%.

Las tasas de extra edad en el sistema oficial por nivel educativo se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 10. Tasas de extraedad sector y nivel educativo. Bogotá. 2000 - 2002**

	Tasa de Extraedad		
	2000	2001	2002
<b>Oficial</b>	<b>7,0</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>
Básica Primaria	5,8	5,1	5,1
Básica Secundaria	8,7	9,0	8,8
Media	7,8	7,9	7,7

Nota: El cálculo incluye sólo la jornada diurna de los establecimientos de educación formal regular.  
Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial – SED, con base en C-600

Dicho fenómeno debe abordarse, desde el sector educativo, mediante modelos de intervención académica diseñados especialmente para reducirlo, cuando este ya se ha producido. También deben realizarse esfuerzos para prevenirlo, en tal caso se trata de estrategias que mejoren la retención fluida de los estudiantes en el sistema.

### D. ACERCARSE A COBERTURAS DEL 100% PARA LOS MÁS POBRES

Aunque la política de mantener y ampliar la cobertura educativa del Distrito durante los últimos años ha priorizado su acción en la atención de los estratos 1 y 2<sup>20</sup>, en el 2002, 80.000 mil

18 En virtud de lo establecido por la Ley 715, de diciembre 21 de 2001, se acelera el proceso de organización de la oferta educativa para que en una sola institución se ofrezca el ciclo completo de educación básica y media, de manera que se facilite a los estudiantes la continuidad y fluidez al interior del sistema educativo. Este hecho requiere de un esfuerzo importante de fortalecimiento institucional que apoye a los equipos directivos de las instituciones educativas en la conformación de esa nueva organización que se ha formalizado para ofrecer el ciclo completo. Este proyecto pretende mejorar la calidad de la educación al trabajar durante todo el ciclo escolar con un único Proyecto Educativo Institucional y aumentar la retención dentro del sistema educativo oficial al disminuir las tasas de reprobación y deserción que se generan en el tránsito de una institución a otra. De acuerdo con este proceso, actualmente el Distrito cuenta con 363 instituciones oficiales integradas.

19 Cuando hay alumnos con edades que superan las consideradas apropiadas para cursar los grados respectivos.

20 Teniendo como base constitucional el artículo 13 de la CPC que desarrolla el derecho fundamental a la protección del Estado sin discriminación alguna, con especial atención a los grupos discriminados o marginados. Específicamente en el tercer párrafo del

niños y jóvenes entre los 5 y 17 años, de estratos 1 y 2, manifestaron no estar asistiendo, según datos estimados con base en la Encuesta Nacional de Hogares y proyecciones de población del DAPD.

Haciendo uso de la caracterización según edad y último año aprobado de los 80 mil niños y jóvenes que manifestaron no asistir durante el 2002, puede afirmarse lo siguiente:

1. El 70% tiene entre 12 y 17 años, de los cuales, a su vez, el 63% (35.000 jóvenes), en caso de su nueva vinculación al sistema, tendrían que ser atendidos en aulas de aceleración o en programas especiales, por estar rezagados en tres o más años con respecto a la edad establecida para el grado que le correspondería estar asistiendo.
2. El restante 30% tiene entre 5 y 11 años, 5% de los cuales presenta un rezago de tres o más años.

De manera que este grupo de niños y jóvenes ha estado vinculado al sistema educativo en algún momento. Las razones por las cuales han dejado de demandar educación están relacionadas con los ingresos de las familias (costo de oportunidad y necesidad de trabajar) y otros factores de demanda (culturales), en cuyo caso se requieren programas especiales que mejoren el ingreso de las familias y afecten su valoración de la escolaridad (transferencias a cambio de asistencia a la escuela). Sin embargo, las causas de la deserción pueden también ser factores de oferta, debido a la insuficiencia de una oferta que se adapte a los precios que la familia está dispuesta o en capacidad de pagar, en cuyo caso el reto es adaptar la oferta educativa a las condiciones de las familias, de manera que sea suficiente incentivo para que ellas vinculen y mantengan a sus hijos en el colegio. Estas causas seguramente se han agudizado con la difícil situación económica que ha venido enfrentando el país durante los últimos años, y que paralelamente aumentó el trabajo infantil. Es así como en Colombia el porcentaje de jóvenes entre 12 y 17 años que se dedican exclusivamente a estudiar disminuyó entre 1997 y 2000, pasando de 76,9% a 75,4%<sup>21</sup>. El impacto de la situación económica en la asistencia escolar se puede evidenciar también en el número de solicitudes de cupos oficiales que cada año realizan niños y jóvenes procedentes de colegios privados. En el 2003, por ejemplo, más del 60% de los inscritos que solicitaron un cupo oficial provenían del sector privado.

Esta caracterización de inasistencia es corroborada por los hallazgos de Sánchez y Núñez (1995), que muestran claramente cómo los hogares con menor capacidad de gasto son los que asisten en menor proporción a la escuela, que la asistencia en el sector rural es menor y que los hogares más pobres asisten a la escuela pública en donde los costos son menores, lo cual implica que éstos tienen una alta incidencia en la asistencia escolar<sup>22</sup>. El estudio también considera dentro de los determinantes de inasistencia las características propias de la persona, encontrando que a mayor edad los jóvenes asisten menos y que si trabajan es menor la posibilidad de asistir a la escuela.

En general este estudio concluye que la capacidad de gasto, y en general las condiciones socioeconómicas del hogar influyen sobre la asistencia y el logro escolar de las personas. Los costos educativos, la magnitud del subsidio escolar y las restricciones de oferta son también determinantes claves en la asistencia escolar. No sorprende, pues, que los niños de los hogares pobres asisten en proporciones mucho menores que los hogares ricos (78.4% vs 97.2% en primaria y 55.1% vs 89.1% en

---

mencionado artículo dice "el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta".

21 Cifras tomadas del documento "Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia". Corpoeducación. Bogotá, noviembre de 2001; y en información económica y social del Departamento Nacional de Planeación.

22 Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo. "¿Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la Asistencia Escolar en Colombia)". DNP, Bogotá, 1995.

secundaria) y cuando lo hacen es a escuelas públicas (93.7% del primer quintil asiste a escuelas públicas en primaria y 80.6% a escuela secundaria)<sup>23</sup>

De esta forma, los niños y jóvenes que se encuentren por fuera del sistema educativo por cualquiera de las razones antes argumentadas y que no pudieran ser objeto de atención en los grados regulares de educación formal, requerirían del diseño de una estrategia que permita acercarlos a programas de aceleración del aprendizaje, por ejemplo, con el fin de que puedan terminar su educación básica.

El sistema de educación preescolar, básica y media financiado por el Estado, en el Distrito Capital, además de generar estrategias para atraer a la población que no demanda o no permanece en el sistema porque las condiciones no se lo favorecen, requiere aumentar su oferta para atender tanto el crecimiento natural y de migración de la Población en edad escolar, en especial la relacionada con los desplazados, como superar los desfases geográficos anotados entre oferta y demanda.

Pese a que la cobertura bruta de educación básica y media en Bogotá ha alcanzado un 98%, el porcentaje de atención de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, población prioritaria, por parte del sector educativo oficial se estima es cercana al 70% actualmente; según esto, las necesidades de crecimiento de la oferta educativa, financiada por el Estado, se ha estimado en 262.032 cupos nuevos, a crear entre el 2004 y el 2013, para cubrir gradualmente el 100% de esa población.

Esta cifra incluye el crecimiento de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, la población que está por fuera del sistema, y aquella cuyas familias aún pagan colegio privado; la proyección de las necesidades supone que los cupos financiados por las familias de este último grupo, gradualmente entraría a financiarlos el Distrito, hasta alcanzar la meta del 100% de la PEE de estratos 1 y 2. De acuerdo con las estimaciones, las familias de aproximadamente 132.000 niños de estratos 1 y 2 asumen el 100% del costo de su educación en colegios privados durante el período en consideración. El gasto familiar, estimado en un promedio \$530.20724 anuales por niño, daría una inversión de estas familias en matrícula y pensiones de \$70 mil millones en los diez años.

La falta oportuna de atención de esta población de estratos 1 y 2 a través de un subsidio educativo o de un apoyo económico que facilite su permanencia en el sistema educativo puede generar algunos riesgos de deserción del sistema educativo, situación puede agudizarse aún más en épocas de receso del ciclo económico.

Como lo han señalado distintos autores, entre estos Sarmiento (1999)<sup>25</sup> los ciclos económicos recesivos afectan de manera negativa el empleo y el ingreso, situación a la que los hogares pobres no sólo son más vulnerables, sino que entran en un círculo vicioso que aumenta su vulnerabilidad. El desempleo y la falta de ingresos deterioran el capital humano, generando efectos multiplicadores perversos.

Es así como el hecho de que la tasa de crecimiento del PIB nacional ha caído drásticamente desde 1995, alcanzando su valor mas bajo (-4.2%) en 1999, y la tasa de desempleo urbano, ha crecido también dramáticamente, alcanzando un histórico 20% al final del 2000, ha afectando de

---

23 Estos factores vuelven a ser señalados nuevamente por los mismos autores en su estudio "A DYNAMIC ANALYSIS OF HOUSEHOLD DECISION MAKING IN URBAN COLOMBIA, 1976-1998. Changes in Household Structure, Human Capital and its Returns, and Female Labor Force Participation". CEDE, Uniandes. Bogotá, septiembre 2002.

24 Promedio de costo anual cobrado por los colegios privados de Ciudad Bolívar en el 2002.

25 Sarmiento, Alfredo et al. (1999) Ajuste Fiscal y Grupos Vulnerables. Misión Social, DNP, UNICEF.

forma más severa a los deciles más pobres, los cuales experimentaron tasas de desempleo entre 21% y 25%.<sup>26</sup>

De acuerdo con cifras de la OIT (1998), entre 1991 y 1997 la escolaridad promedio de las personas del decil más pobre pasó de 3.6 a 3.8 años. Mientras que en el decil 10 aumentó de 9.9 a 11.3. Este sólo indicador muestra que familias de ingresos altos mejoran su capital humano más rápidamente que los hogares pobres. Así mismo, mientras que la tasa de asistencia escolar de los niños entre 5 y 6 años del decil 1 es de 49.8%, la del decil 10 es de 100%. En el caso de los jóvenes la inasistencia también es más alta entre los pobres.<sup>27</sup>

**Cuadro 11. Cupos nuevos requeridos en 10 años. 2004-2013**

CUPOS NUEVOS REQUERIDOS EN 10 AÑOS	
2.004	32.350
2.005	22.233
2.006	23.845
2.007	22.764
2.008	25.390
2.009	27.505
2.010	25.681
2.011	26.779
2.012	26.165
2.013	29.321
<b>TOTAL</b>	<b>262.032<sup>28</sup></b>

Fuente: Cálculos Proyecto MGMP -- SHD con base en datos de SED y DAPD.

La distribución de estos requerimientos se concentra principalmente en las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar, Suba, Kennedy y Usme.

#### **IV. NECESIDADES DE GASTO SOCIAL HACIA EL FUTURO**

Cualquier propuesta relativa al crecimiento del sistema educativo tiene implícita una visión acerca de la evolución ideal de dicho sistema, de la diversidad y las sinergias que deben generarse para que haya un desarrollo sostenido orientado a la calidad. En este capítulo se presentan cuatro escenarios de crecimiento del sistema educativo Distrital en la perspectiva de atender, mediante opciones financiadas con recursos estatales, el 100% de la PEE de estratos 1 y 2.

##### **A. ALTERNATIVAS CUBRIENDO EL 100% DE LAS NECESIDADES EN 10 AÑOS**

El modelo de Marco de Gasto a Mediano Plazo prevé, en primer lugar, el costo de mantener la matrícula que actualmente está en el sistema educativo oficial: 722.963 cupos en colegios públicos, 23.117 en colegios en concesión y 114.787 cupos en subsidios a la demanda en colegios privados en convenio.

De otro lado, el modelo prevé cubrir las necesidades de crecimiento del sector para ir atendiendo en 10 años al 100% de la Población en edad escolar de estratos 1 y 2, mediante cuatro posibles alternativas, que se desarrollan en esta sección<sup>29</sup>.

26 Cifras del DNP.

27 Citado por Sarmiento et al (1999).

28 Estas necesidades se construyeron con base en las proyecciones de PEE del DAPD, las cuales deberán revisarse una vez se cuente con fuentes de información como la ECV2003 que permitan mejorarlas.

29 Las proyecciones de población utilizadas en el MGMP suponen que los niños se distribuyen en igual proporción entre estratos que la población total de Bogotá. Esto puede subestimar el número de niños en los estratos más pobres, en la medida en que los hogares de dichos estratos tienen más niños por hogar que los hogares de estratos más altos. Las proyecciones de población utilizadas en este modelo deben ser ajustadas con los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida mientras el país puede realizar un nuevo censo.

El Modelo utiliza como insumo los siguientes costos promedio por estudiante para el 2003: a) \$1'363.160 en colegios públicos<sup>30</sup>; b) \$1'230,600 en colegios en concesión<sup>31</sup>; y, c) \$926.796 en colegios privados en convenio<sup>32</sup>. Este costo unitario incluye cuatro componentes: recursos humanos, componente plantel, componente alumno y administración central<sup>33</sup>.

**Cuadro 12. Costos de mantener la matrícula actual por estrategia**

Millones de \$2003	2003	2004	2005	2006	2007	2013
<b>1) PRESTACION DIRECTA</b>						
<b>Calidad</b>	<b>35.153</b>	<b>35.153</b>	<b>34.374</b>	<b>33.604</b>	<b>32.281</b>	<b>27.956</b>
Evaluación y mejoramiento	5.725	5.725	6.356	5.644	3.706	3.689
Formación R.H.	4.630	4.630	3.430	3.430	3.430	1.579
Textos y medios	8.406	8.406	8.195	8.138	8.753	6.295
REDP	16.392	16.392	16.392	16.392	16.392	16.392
Bibliotecas	7.170	7.170	18.596	7.425	7.425	7.425
Apoyos especiales	53.253	53.253	56.694	60.637	64.707	79.060
Refrigerios	30.131	30.131	31.870	35.597	39.496	52.734
Transporte	20.009	20.009	21.721	21.843	22.024	22.989
Educación especial	478	478	458	541	521	628
Otros Apoyos (seguros, educ-superior..)	2.635	2.635	2.645	2.655	2.667	2.708
Nómina RR.HH.	639.041	639.041	608.856	608.862	608.864	608.866
Operación y mantenimiento	142.138	224.154	216.246	186.952	212.520	255.120
Operación de Centros educativos	88.662	88.662	88.662	103.770	102.759	196.433
Mantenimiento Preventivo	53.476	53.476	52.167	50.951	49.487	45.953
Mantenimiento Correctivo	-	82.016	75.417	32.230	60.274	12.734
<b>TOTAL INVERSION</b>	<b>876.755</b>	<b>958.771</b>	<b>934.766</b>	<b>897.479</b>	<b>925.797</b>	<b>978.427</b>
Gastos de Funcionamiento (SED)	38.556	37.647	37.647	37.647	37.647	37.648
<b>TOTAL INVERSION Y FUNCIONAMIENTO</b>	<b>915.311</b>	<b>996.418</b>	<b>972.413</b>	<b>935.125</b>	<b>963.443</b>	<b>1.016.075</b>
Inversión sin mantenimiento	823.279	823.279	807.182	814.297	816.035	919.739
Inversión sin REDP con Bibliotecas	860.362	942.378	918.374	881.086	909.404	962.034
Inversión con REDP sin Bibliotecas	869.585	951.601	916.170	890.054	918.372	971.002
<b>INVERSION SIN REDP NI BIBLIOTECAS</b>	<b>799.717</b>	<b>799.717</b>	<b>772.193</b>	<b>790.480</b>	<b>792.218</b>	<b>895.922</b>
<b>INVERSION Y FUNC. CON REDP Y SIN BIBLIOTECAS</b>	<b>908.141</b>	<b>989.248</b>	<b>953.817</b>	<b>927.701</b>	<b>956.019</b>	<b>1.008.650</b>
<b>2) CONCESION</b>	<b>28.448</b>	<b>28.448</b>	<b>28.448</b>	<b>28.448</b>	<b>28.448</b>	<b>33.882</b>
<b>3) SUBSIDIO</b>	<b>106.384</b>	<b>106.384</b>	<b>106.384</b>	<b>106.384</b>	<b>106.384</b>	<b>126.705</b>
<b>TOTAL ESTRATEGIAS</b>	<b>1.042.973</b>	<b>1.124.080</b>	<b>1.088.649</b>	<b>1.062.533</b>	<b>1.090.851</b>	<b>1.169.237</b>

Fuente: Cálculos Proyecto MGMP – SHD con base en datos de SED y DAPD.

30 El costo por alumno en colegios públicos no es el mismo todos los años, a pesar de estar en pesos constantes, pues el monto de algunas de las inversiones no son las mismas todos los años; ejemplo de esto son los costos en refrigerio, que anualmente va creciendo de manera que en los 10 años se pueda atender al 100% de la matrícula de primaria.

31 Costo promedio actual.

32 El gasto promedio de un colegio en convenio en 2003 fue de \$717 mil, sin embargo en el modelo se incrementa en el monto que permita mejorar la canasta educativa de estos colegios, para mejorar la calidad.

33 Recursos Humanos: corresponde al valor anual de los sueldos, salarios y prestaciones sociales de los docentes y administrativos que laboran en cada institución; Plantel: valor anual imputado a la prestación del servicio educativo, correspondiente a pago de servicios públicos, vigilancia y aseo, mantenimiento rutinario y correctivo; Alumno: costos de refrigerios, transporte, textos y póliza de seguro de accidente que cubre anualmente a todos los alumnos y los recursos asignados mediante la ejecución de los proyectos pedagógicos (proyectos para evaluar o mejorar la calidad educativa del alumno, por ejemplo, programas de Acciones Focalizadas y Evaluación de Competencias Básicas); Administración Central: costo anual de operación del nivel central de la Secretaría, el cual se distribuye por partes iguales, según alumno atendido.

La atención de las necesidades de crecimiento puede realizarse a través de diversas alternativas, descritas a continuación:

1. **Escenario 1:** La alternativa de crecer **manteniendo la combinación actual de estrategias de prestación del servicio educativo**, así: 73% matrícula en colegios públicos, 22% matrícula con subsidios en colegios en convenio, y 5% matrícula en colegios en concesión. Crecer mediante esta alternativa requeriría la construcción<sup>34</sup> de 134 colegios, 126 de los cuales serían para prestación directa, los restantes para administrar en concesión, para crear 201.656 cupos, y los restantes 60.377 se crearían mediante subsidios en colegios privados en convenio con la Secretaría.

En este caso se requeriría \$1 billón para la construcción de los colegios y \$348.859 millones para mantener la operación de los 262.032 cupos al final de los 10 años.

**Cuadro 13. Generación de cupos: Alternativas de inversión total 2004- 2013**

ALTERNATIVAS		Cupos nuevos requeridos	Colegios requeridos	COSTOS			
				Construcción y Dotación	Operación	Total	Después del 10º año
ESCENARIO 1*: Mantener participación actual de estrategias de atención de E1 y E2	Atención del 73% de la demanda mediante prestación directa	189.297	126	945.000	1.419.746	<b>2.364.746</b>	264.100
	Atención del 5% de la demanda mediante construcción de colegios	12.358	8	60.000	88.264	<b>148.264</b>	18.113
	Atención del 22% de la demanda mediante subsidios	60.377	-	-	323.952	<b>323.952</b>	66.646
	Total	262.032	134	1.005.000	1.831.962	<b>2.836.962</b>	<b>348.859</b>
ESCENARIO 2: Subsidios	Atención del 100% de la demanda mediante subsidios	262.032	-	-	1.408.254	<b>1.408.254</b>	<b>289.239</b>
ESCENARIO 3: Construcción	Atención del 100% de la demanda mediante construcción de colegios	262.032	174	1.305.000	1.869.881	<b>3.174.881</b>	<b>384.052</b>
ESCENARIO 4: Combinación de construcción y subsidios	Atención del 66% de la demanda mediante construcción de colegios	172.941	115	862.500	942.664	<b>1.805.164</b>	253.474
	Atención del 34% de la demanda mediante subsidios	89.091	-	-	485.615	<b>485.615</b>	98.341
	Total	262.032	115	862.500	1.428.279	<b>2.290.779</b>	<b>351.815</b>

Fuente: Cálculos Proyecto MGMP – SHD con base en datos de SED y DAPD.

2. **Escenario 2:** La alternativa de solucionar la ampliación de cupos nuevos mediante un **Programa de subsidios en colegios privados**, requiere el uso y creación de capacidad instalada de agentes privados, a quienes se les exigiría una canasta educativa mínima y se les

34 En el caso de la estrategia de construcción de colegios, siempre se considera la construcción de conformidad con los estándares básicos definidos por la SED, que establece que un centro educativo debe contar con un área total de por lo menos 18.000 M2, y un área construida de 5.500 M2.

garantizaría la asignación de niños de estratos 1 y 2, y su mantenimiento durante el ciclo de la vida escolar de los mismos, de 0 a 11 grados.

En esta alternativa los recursos necesarios para mantener dicha oferta al final de los 10 años sería de \$289.239 millones anuales de 2003, cifra a la que se llega gradualmente a medida que se van creando y manteniendo los cupos; la estrategia tiene como restricción tanto la capacidad privada en cada localidad como la inexistencia de oferta privada de buena calidad en sectores marginales. Para superar esta limitación, el Programa generaría incentivos para la construcción de nueva infraestructura por parte de agentes privados bajo la garantía de subsidios por parte del Estado para asegurar una demanda solvente. Por supuesto, aunque es la alternativa menos costosa financieramente, debe estudiarse la viabilidad de que los agentes privados estén en capacidad de generar infraestructura educativa privada en las zonas deficitarias, en 26.000 cupos anuales en promedio; esto puesto que la capacidad actual esta prácticamente agotada y la proporción de colegios privados en esta zona ha sido históricamente baja.

3. **Escenario 3:** La alternativa de crecer mediante la **construcción de colegios** públicos en las zonas deficitarias, para administrar en concesión, implicaría la construcción de 174 colegios, con una capacidad promedio de 1.500 alumnos. En este caso, se requeriría una inversión en compra de lotes, diseños, construcción y dotación de \$1.3 billones<sup>35</sup> durante los 10 años, y mantener una operación al final de los 10 años de \$322.457 millones.
4. **Escenario 4:** La cuarta alternativa sería una **combinación de las dos anteriores**, logrando un esquema de crecimiento que permita mejorar la calidad, lo cual supone construir 115 colegios, permitiendo la atención del 66% de la población estimada, y el 34% restante se atendería mediante subsidios.

El cubrimiento de las necesidades con cada estrategia (66% y 34%) resulta de considerar un porcentaje de ampliación de cobertura en cada estrategia que de incentivos al mejoramiento de la calidad. Los porcentajes son el producto de la ponderación del esfuerzo en los logros de las pruebas de competencias básicas en los colegios en concesión frente a los de convenio; la combinación 66 - 34 es la que demuestra los mayores esfuerzos en calidad<sup>36</sup>.

Para la construcción de 115 colegios se requeriría la suma de \$862.5 millones y para la operación tanto de los cupos generados en los colegios, como de los de subsidios, la suma de \$351.815 millones, al décimo año.

Para cualquiera de las alternativas que utilizan la estrategia de Subsidios en colegios privados en convenio, se requeriría la formulación y puesta en marcha de un Programa de Subsidios, que permita mejorar en las localidades deficitarias, particularmente aquellas en las que predominan los barrios de estratos bajos, la capacidad instalada privada de manera que cuenten con una canasta educativa mínima que les permita a su vez cubrir unos estándares mínimos de calidad. La capacidad de inversión de los colegios privados ubicados en estas zonas es baja y difícilmente podrían adelantar proyectos para garantizar ambientes educativos adecuados, debido a que las inversiones en infraestructura requieren largos periodos para lograr la recuperación del capital y los ingresos de esos colegios no permiten generar excedentes significativos, debido a que deben operar con costos educativos acordes con los ingresos de las poblaciones que atienden. Por ello se propone el diseño de un Programa de Apoyo al Sector Educativo Privado, con las siguientes características:

---

35 El costo promedio por colegio de compra de lote, diseños, construcción y dotación es de \$7.500 millones, 2003.

36 En secundaria, el esfuerzo en los logros registrados en el 2001 en colegios en concesión fueron superiores en 1.06 puntos a los observados en colegios de convenio. En primaria, el esfuerzo en los logros registrados en el 2002 en colegios en concesión fueron superiores en 2.49 puntos a los observados en colegios de convenio.

1. A los colegios privados existentes en zonas deficitarias y de interés de la SED para la ampliación de la cobertura, se les garantizarán contratos a mediano plazo, condicionados al compromiso de adecuación de la infraestructura a unos estándares mínimos establecidos. La duración y el monto de estos contratos se establecerán de tal manera que los pagos periódicos por concepto de subsidios escolares cubran de manera gradual y descendente hasta antes de su culminación, los reembolsos iniciales que la SED haría al contratista para adelantar las obras requeridas.
2. En aquellas zonas o sectores deficitarios de la ciudad en los cuales ni la SED ni el sector educativo privado cuentan con infraestructura educativa para prestar el servicio educativo, se propondrá mediante licitación la alternativa de adelantar proyectos para la construcción de colegios mediante inversión total o compartida con el sector privado. Como en el caso anterior, se efectuarán contratos a mediano o largo plazo que garanticen la recuperación gradual y descendente de la inversión privada.

#### **B. BIBLIORED: CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA Y MANTENIMIENTO DE LA RED**

El sostenimiento del sistema de bibliotecas incluye el mantenimiento de las bibliotecas Virgilio Barco, El Tunal y El Tintal. Se proyecta la construcción de una nueva biblioteca en Suba en el año 2004, con un gasto aproximado de \$14,000 millones, y su mantenimiento desde 2005. El mantenimiento de las bibliotecas supone que las inversiones en calidad permanecen constantes. Adicionalmente, se incluyen los gastos del mantenimiento de Bibliored (red integrada por las tres bibliotecas mayores, seis bibliotecas locales y once bibliotecas de barrio). Los recursos necesarios para el mantenimiento de la red de bibliotecas a partir de 2005, son alrededor de \$8.800 millones anuales.

#### **V. FINANCIACION**

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 67, que establece la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Hace responsables de la misma al Estado, la sociedad y la familia, y obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, comprendiendo como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. Define que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

La Ley 715 de 2001<sup>37</sup>, que derogó la Ley 60 de 1993, distribuyó entre los distintos niveles de la organización territorial del Estado las competencias en materia de prestación de los servicios sociales, entre ellos el servicio educativo. De acuerdo con dicha distribución de competencias a los distritos les corresponde dirigir, planificar y prestar el servicio, **mantener y ampliar la cobertura**, administrar recursos del Sistema General de Participaciones, administrar el personal (selección, nominación, traslados, evaluación de directivos), brindar asistencia técnica a establecimientos educativos, diseñar e implementar planes de mejoramiento de la calidad y ejercer la inspección y vigilancia de la educación.

Para la asunción de dichas competencias, las entidades territoriales cuentan con los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP y con sus recursos propios. De los recursos del SGP,

---

<sup>37</sup> Reglamentada a partir de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la CPC y del Acto Legislativo 01 de 2001.

al sector educativo le corresponde una participación equivalente al 58.5%<sup>38</sup>. En la vigencia 2002, la bolsa global de recursos del SGP se formó reconociendo los costos reales de la vigencia 2001, tomados como la suma de los recursos transferidos durante el 2001 por Situado Fiscal, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos del Fondo Educativo de Compensación y recursos propios de las entidades territoriales destinados a financiar planta docente. De esta forma, el total de recursos de esta bolsa global en el 2002 fue de \$12.019.833 millones<sup>39</sup>. Según lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2001, esta bolsa crecerá hasta el 2005 en la inflación causada más 2 puntos, y desde 2006 hasta 2008 en la inflación causada más 2.5. Los recursos se distribuirán en educación, salud y una participación de propósito general que incluye agua potable y saneamiento básico.

A partir del año 2009, los recursos del SGP se supone crecen con el promedio móvil del incremento en los ingresos corrientes de la Nación de los últimos 4 años (se supone que el crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación es de 2.5% para el año 2004, 3.5% para 2005 y de 4.0% a partir de 2006). Además del SGP la financiación del sector educativo en el Distrito se realiza con recursos de la explotación de canteras<sup>40</sup> y los recursos del Distrito. El crédito ordinario crece a la misma tasa que el PIB (2.5% para el año 2004, 3.5% para 2005 y de 4.0% a partir de 2006). Por último, se supone que los recursos de explotación de canteras y los recursos del Distrito no crecen en términos reales.

El SGP introduce un nuevo esquema de asignación de recursos, que implica pasar de un sistema basado en el reconocimiento de costos a uno basado en el número de alumnos atendidos y por atender. En el caso de los Distritos, ese cambio se realiza sin transición y la Nación estimó para 2002 una asignación por alumno atendido, teniendo en cuenta los costos totales de la prestación del servicio educativo en los cuatro distritos, que incluye pago de docentes, directivos y administrativos financiados con situado fiscal y FEC e inversiones en calidad financiadas con participaciones municipales, divididos por el total de la matrícula oficial de los cuatro distritos. Posteriormente, esta asignación fue multiplicada por la matrícula de cada distrito para determinar la participación por población atendida.

Las fuentes de financiación del sector educativo y los recursos adicionales del Distrito para llevar a cabo la política bajo los cuatro escenarios de ampliación de cobertura propuestos y financiar las necesidades de gasto se presentan en el siguiente cuadro:

---

38 Según Conpes Social 068, la asignación total por alumno atendido en el 2003 fue de \$676.009 millones, lo que significa que para 2003, la Nación asignó \$826.930 por alumno atendido en 2002, cifra que corresponde al valor de la asignación promedio por alumno en cada uno de los cuatro distritos.

39 La Nación transfirió al Distrito Capital \$682.662 millones en el 2002 y para el 2003 \$714.967 millones, sin incluir excedentes del SGP. Esto significa que para 2003, la Nación asignó \$874.58639 por alumno atendido en 2002; siendo el costo promedio por alumno en instituciones oficiales del Distrito, estimado para el 2001 de \$1'255.890. Es decir que en 2002, la Nación financió aproximadamente el 70% del costo de operación de atender los 817.492 estudiantes matriculados, tanto en instituciones educativas oficiales como en privadas mediante subsidios o concesión, estudiantes que en su mayoría son estratos 1 y 2, aunque con una franja importante de estrato 3. El valor asignado al Distrito de Bogotá no cubre el 100% de su costo, puesto que al promediarlo con el de los otros Distritos, en donde éste es menor, el promedio general se reduce. El desbalance que se deriva de esta forma de definir la asignación per cápita constituye para Bogotá una limitación a la hora de proponerse cualquier programa de ampliación de cobertura

40 El Distrito destina lo recaudado por esta actividad (es un ingreso no tributario) al sector educativo, aunque la normatividad permitiría destinarlo a otros sectores.

**Cuadro 14. Fuentes de Financiación, sector educativo 2004-2013**

(Millones \$ 2003)	2003	2004	2005	2006	2007	2013
Sistema General de Participaciones	728.397	731.079	757.825	776.770	796.190	991.710
Crédito Ordinario	10.700	10.968	11.351	11.805	12.278	15.535
PGA, FRA, ESTRAT, COF, RBTA, FNR	80	80	80	80	80	80
Otros recursos Distrito	240.225	300.680	300.680	300.680	300.680	300.680
Recursos Adicionales Distrito (Escenario 1)	66.485	259.551	173.075	162.086	200.662	327.445
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1.047.890</b>	<b>1.304.362</b>	<b>1.245.016</b>	<b>1.253.427</b>	<b>1.311.897</b>	<b>1.637.463</b>
Recursos Adicionales Distrito (Escenario 2)	66.485	128.759	74.295	50.746	80.267	155.325
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1.047.890</b>	<b>1.173.570</b>	<b>1.146.236</b>	<b>1.142.087</b>	<b>1.191.502</b>	<b>1.465.343</b>
Recursos Adicionales Distrito (Escenario 3)	66.485	296.087	203.378	194.573	223.510	392.638
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1.047.890</b>	<b>1.340.898</b>	<b>1.275.319</b>	<b>1.285.914</b>	<b>1.334.745</b>	<b>1.702.656</b>
Recursos Adicionales Distrito (Escenario 4)	66.485	240.246	160.240	141.471	175.557	315.402
<b>TOTAL FINANCIACIÓN</b>	<b>1.047.890</b>	<b>1.285.057</b>	<b>1.232.181</b>	<b>1.232.812</b>	<b>1.286.792</b>	<b>1.625.420</b>

Fuente: Cálculos Proyecto MGMP – SHD con base en datos de SED y DAPD.

## VI. CONCLUSIONES

El sistema educativo de Bogotá ha realizado un importante esfuerzo para alcanzar una cobertura bruta en educación básica y media del 98.2% a 2002, debido principalmente al aumento de la matrícula financiada por el Distrito en 231.629 estudiantes, entre 1998 y 2003. El 50% de dicho esfuerzo se logró primordialmente por las mejoras en el uso de la capacidad instalada del sistema, estrategia que ha llegado prácticamente a su límite. La posibilidad de aumentar casi 100.000 cupos, haciendo un mejor uso de los mismos recursos con los que se contaba, le hubiera significado al Distrito inversiones por \$376.000 millones, y operación por \$115.000 millones, de haberse atendido a través de una estrategia de construcción de nueva infraestructura.

Ampliar la cobertura hacia el futuro al ritmo de las necesidades implica mantener la misma dinámica de crecimiento de cupos que ha tenido el sector en el Distrito durante los últimos 5 años, que sólo es posible hacerlo ahora mediante estrategias como la construcción de nueva infraestructura y/o subsidios en instituciones privadas.

Resulta urgente realizar el mantenimiento correctivo de las instituciones educativas distritales señalado en este documento, con el fin de detener su deterioro progresivo, que de lo contrario pueden generar cierres totales o parciales de instituciones.

Como lo señala Ocampo (2002), el gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado incide sobre la distribución del ingreso. Existe, en efecto, evidencia amplia según la cual el efecto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso es significativo. Además, a largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite incidir sobre uno de los

factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios existentes (Ocampo, 2002) muestran, en efecto, que una mayor asignación de recursos hacia educación, que permita mejorar la distribución de capital humano en la sociedad, puede tener efectos sobre la distribución del ingreso muy superiores a aquellos que se han estimado en los estudios de incidencia distributiva de corto plazo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, “Informe de Gestión 1998-2001”.
- Artículo 13 de la Constitución Política Colombiana.
- DANE, Proyección de población total, julio de 2003.
- DNP, Conpes Social 068, 03 de febrero de 2003.
- \_\_\_\_\_, “Situación de la Educación Básica, Media y Superior en Colombia”, Bogotá, noviembre de 2001.
- Ley 715 de diciembre 21 de 2001.
- Ocampo, José Antonio, “Distribución del Ingreso, Pobreza y Gasto Social en América Latina”, Informe del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 2002.
- Resolución No.044/2003 de la SED.
- Resolución No. 279/00 de la SED.
- Sánchez, Fabio y Nuñez, Jairo, “¿Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la Asistencia Escolar en Colombia)”, DNP, Bogotá 1995.
- \_\_\_\_\_, “A DYNAMIC ANALYSIS OF HOUSEHOLD DECISION MAKING IN URBAN COLOMBIA, 1976-1998. Changes in Household Structure, Human Capital and its Returns, and Female Labor Force Participation”, CEDE, Uniandes, Bogotá, septiembre de 2002.
- Sarmiento, Alfredo et al. “Ajuste Fiscal y Grupos Vulnerables”, Misión Social, DNP, UNICEF, 1999.