PROPUESTA DE COSTOS EDUCATIVOS UNITARIOS PARA EL DISTRITO CAPITAL

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL

CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO HUMANO - CDH

Bogotá, octubre de 1998

CRÉDITOS

Enrique Peñalosa
Alcaldía Mayor de Bogotá

Cecilia María Vélez White
Secretaria de Educación Distrital

Realización del trabajo
Corporación para el Desarrollo Humano - CDH

Equipo responsable

Carmen Helena Vergara	Dirección
Mary Simpson Vargas	

Asesorías externas

Rocío del Pilar Peña	Instrumentos Jurídicos
Nelcy Paredes Cubillos	Canasta Educativa
María Constanza Pardo	Estrategia de Comunicación

INDICE DE CONTENIDO

INDICE DE TABLAS

INDICE DE CUADROS

INDICE DE GRÁFICOS

PROPUESTA DE COSTOS EDUCATIVOS UNITARIOS PARA EL DISTRITO CAPITAL

Objetivo general del proyecto

Diseñar una propuesta de COSTOS EDUCATIVOS UNITARIOS para la Secretaría de Educación del Distrito Capital de manera que le sirva como instrumento normativo para el desarrollo del "Plan Sectorial de Educación 1998 -2001", en lo relacionado con el sistema de pago a la institución educativa.

INTRODUCCIÓN

El modelo actual de competencias del sistema de educación básica colombiano es por insumos, sin relacionar con el resultado que debe alcanzar en cuanto a la prestación del servicio educativo a los niños y jóvenes en edad de asistir. Los niveles de gobierno reciben una proporción de los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN para pagar docentes, comprar textos o construir infraestructura; los cuales, a su vez, asignan a la institución los insumos sin relacionar dicha asignación con el servicio que prestan. Esta situación es un elemento que dificulta la rendición de cuentas de la institución a la comunidad y obstaculiza el ejercicio de la autonomía escolar y por consiguiente de prestar un servicio orientado por resultados, bajo principios de equidad.

En Colombia se viene discutiendo la necesidad de cambiar el mecanismo de asignación de recursos por insumos a uno que promueva la responsabilidad por resultados bajo principios de equidad. A pesar de que la ley promueve la asignación de recursos por insumos, esto no es una limitación para que un gobierno territorial ponga en marcha mecanismos de asignación de recursos al establecimiento que respondan al servicio que prestan en términos de: número de alumnos atendidos, eficiencia en el uso de los recursos y de la calidad del servicio.

El sistema de educación básica distrital cuenta con autonomía en lo relacionado con los aspectos financieros y de administración del recurso humano y para el nivel institucional en lo relacionado con el currículo. Ampliar el ámbito de la autonomía escolar constituye una alternativa para mejorar la flexibilidad del sistema y su capacidad de responder a los requerimientos de la sociedad. Esta opción exige una organización institucional que permita a la comunidad educativa, especialmente los padres de familia, contar con más y mejores elementos de juicio para elegir y participar efectivamente lo que requiere, entre otras, asignar a la institución los insumos en relación con el aprendizaje de cada uno de sus alumnos, de manera que pueda responder por los resultados del proceso sobre el cual es autónomo.

En la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá están dadas las condiciones para privilegiar sus acciones, bajo el principio de equidad, hacia una prestación del servicio que responda por resultados. Por esto, una de las estrategias del "Plan Sectorial de Educación 1998-2001", es el de "Equidad: Garantizar las oportunidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2", la cual se desarrolla mediante los programas de "Ampliación de cobertura", "Focalización de recursos hacia la población de menores ingresos" y "Fomento a la retención escolar". El Programa de ampliación de cobertura pretende crear 100.000 nuevos cupos para niños y jóvenes de estratos 1 y 2 mediante tres estrategias: a) aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada de los colegios estatales; b) nuevos establecimientos ubicados en zonas marginales administrados por instituciones privadas sin ánimo de lucro; c) subsidios a la demanda mediante convenios con colegios privados. Las estrategias b) y c) requieren para su desarrollo el diseño y costeo de una canasta educativa o plan de insumos mínimo que un niño o joven y las instituciones necesitan para alcanzar unos resultados determinados.

La propuesta desarrollada en el presente informe detalla la canasta que permite valorar el costo a invertir por alumno. El contenido del documento es el siguiente:

1. Síntesis del Plan sectorial de educación 1998 - 2001de Bogotá.

2. Marco conceptual del sistema de capitación, realizado con base en la bibliografía existente sobre costos educativos unitarios.

3. Revisión y análisis de la información distrital sobre aporte de las familias y ayudas recibidas para educación, con base en la Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida de 1997, y complementada a nivel de localidad con las tarifas de los colegios privados en los años 1995 y 1996.

4. Actualización de la canasta educativa por alumno para preescolar, primaria y básica secundaria y su costeo, con base en la canasta diseñada para el Ministerio de Educación Nacional, por la Fundación Presencia en 1996.

5. Recomendaciones para desarrollar el sistema de capitación en cuanto a instrumentos jurídicos, monitoreo a los compromisos de la institución e información a la comunidad.

1. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA

En este capítulo se presenta, en primer lugar una síntesis del Plan sectorial de educación 1998 - 2001 del Distrito, en el cual se enmarca el Programa de ampliación de cobertura. En segundo lugar, se reseña el marco conceptual del sistema de capitación que da soporte a la operacionalización de la ampliación de cobertura del Distrito. Por último se analizan los datos disponibles para Bogotá con miras a precisar las estrategias operativas del Programa.

1.1 EL PLAN SECTORIAL DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO 1998 - 2001

Una síntesis esquemática del "Plan Sectorial de Educación 1998-2001" para el período 1998 - 2001 se presenta en las Tabla 1-1 y Tabla 1-2. La primera relaciona los objetivos y estrategias previstas para el sector con las prioridades y programas del Plan Distrital "Por la Bogotá que queremos"; la segunda detalla los aspectos problemáticos del sector y las estrategias y programas propuestos en el Plan para superarlos.

El diseño de esta propuesta de costos educativos unitarios sería uno de los instrumentos normativos para desarrollar el *Programa de ampliación de cobertura*, dentro de la estrategia "Equidad: Garantizar las oportunidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2". Más específicamente apoya la administración contratada de colegios ubicados en zonas marginales y los convenios con colegios privados para atender población de estratos 1 y 2. El diseño de los costos educativos unitarios es en sí mismo un esquema de capitación y, por consiguiente, aporta conceptos y datos a la acción de redistribución de recursos públicos prevista en el P*rograma de focalización de recursos hacia los grupos de menores ingresos*, que también forma parte de la estrategia de Equidad.

Mediante esta estrategia se ofrecerá **acceso y permanencia** a población en edad escolar clasificada en estratos 1 y 2 según el SISBEN. Su desarrollo exige la definición de **parámetros de calidad** que garanticen al estudiante, más allá del ingreso, la promoción y el logro de los estándares de aprendizaje definidos por la Secretaría.

Tabla 1-1. Plan de Desarrollo Distrital "Por la Bogotá que queremos" y el Sector Educativo 1998-2001

Prioridad	Programas	Objetivos	Estrategias	Criterios
Desmarginalización de Barrios	Ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social.	Crear nuevos cupos educativos	Construcción y convenios	Estratos 1 y 2; énfasis en preescolar y con jornada única
Interacción Social	Mejoramiento de la calidad de la educación. Grupos vulnerables.	Mejorar los resultados de los estudiantes y elevar los índices de permanencia.	Medición del logro educativo. Mejoramiento de las instituciones escolares. Utilización intensiva de espacios y medios.	Adquisición de competencias básicas. Instituciones y estudiantes "en alto riesgo".
Ciudad a Escala Humana	Recuperación, mejoramiento y ampliación del espacio público. Administración.	Ampliar la oferta de espacios culturales. Optimizar el uso de los parques	Construcción y mejoramiento de bibliotecas. Utilización intensiva de espacios recreativos.	Ubicadas en zonas estratégicas, conectadas en red y abiertas todos los días.
Seguridad y Convivencia	Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público.	Aumentar la proporción de población que participa en actividades que estimulan la convivencia ciudadana	Convocatoria a organizaciones comunitarias y fomento de la apropiación y mantenimiento de obras realizadas.	Donde exista espacio público cuya utilización y mantenimiento promueva capacidad para disfrutar y compartir.
Eficiencia Institucional	Modernización y fortalecimiento de la gestión pública.	Elevar los niveles de eficiencia y eficacia de las instituciones ... y mejoramiento del servicio al usuario.	Dotación de las entidades con infraestructura y herramientas eficaces para el manejo de sus recursos. Mecanismos de control social.	Sistema de evaluación de desempeño de funcionarios con énfasis en resultados. Sistemas de información y comunicación para ciudadanos

Tabla 1-2. Diagnóstico, estrategias y programas del Plan Sectorial de Educación 1998 - 2001

Situación de la educación en el Distrito	Estrategias y programas
Inequidad del sistema educativo Población no atendida que cumple con requisitos para asistir pertenece a estratos 1 y 2. 9% de la población de menos de 1 salario mínimo que asiste, lo hace a una institución privada mientras que el 17% de la población de ingresos entre 10 y 20 salarios mínimos que asiste, lo hace a una institución pública. Tasas de fracaso escolar más altas en las instituciones públicas.	Equidad: Garantizar ingreso y permanencia a estratos 1 y 2 Programa de ampliar cobertura Aprovechar y ampliar la capacidad instalada. Construir en zonas marginales administrados por privados que recibirán por niño atendido con calidad costos de: recurso humano, material, mantenimiento y administración. Subsidiar la demanda a aquellos que no puedan ser atendidos por la capacidad instalada (convenios con privados bajo compromisos de calidad e infraestructura adecuada). Programa de focalización de recursos hacia los de menores ingresos. Redistribuir ingresos: evaluación e implementación de esquemas de capitación; asignación de plantas de personal y dotación y materia por institución. Atender diferenciadamente a instituciones educativas según logro. Ofrecer apoyos especiales a los estudiantes. Programa de fomento a la retención escolar.
Baja calidad de la educación básica y media Resultados no satisfactorios de estudiantes en relación con el dominio de las competencias básicas y valores. Debilidad factores que inciden en resultados: débil instit. educativa, poco tiempo dedicado al aprendizaje, maestro tradicional, espacios y dotaciones deficientes y ausencia de oportunidades educativas por fuera de la institución. Bajos resultados egresados de educación media (ICFES).	Calidad: Mejorar los resultados de la acción educativa Programa de evaluación permanente de la calidad de la educación Evaluar logro en competencias básicas y del desarrollo de valores para la convivencia. Programa Acciones sobre los factores que inciden en la calidad Fortalecer instituciones públicas; más tiempo para el aprendizaje. Mejorar ambientes escolares; formación de educadores. Utilizar nuevos espacios para la educación. Programa Hacia la excelencia en la educación media
Gestión educativa en transición Débil capacidad institucional de la Secretaría Inexistente capacidad de planeación sectorial. Escasez de personal profesional y actualizado. Inexistente sistema de información confiable y oportuna. Plataforma de sistemas desactualizada e insuficiente. Localidades con múltiples funciones. Instituciones sin capacidad para responder por resultados.	Eficiencia: Mejorar la gestión de los organismos del sector Programa de modernización nivel central Adecuar estructura administrativa al Plan Fortalecer la planeación. Crear y consolidar sistema de información. Programa de fortalecimiento nivel local. Programa de descentralización a instituciones educativas estatales.

1.2 LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CAPITACIÓN

Esta sección reseña el marco conceptual del esquema de capitación que da soporte a la operacionalización del Programa de ampliación de cobertura del Distrito. Una síntesis de los estudios, desarrollados en el país durante los últimos años, para precisar mecanismos de financiación que incentiven el mejoramiento de los resultados del servicio educativo, lleva a identificar, dentro de una concepción sistémica, cuatro tipos de valoración de ese servicio: por alumno, por insumo, por conjunto y por resultado; su análisis permite orientar el diseño del esquema de capitación del Distrito.

1.2.1 Los Indicadores en el Sistema Educativo

Los distintos indicadores de costo unitario aplicados por el sistema educativo han evolucionado a través del tiempo, de acuerdo con el desarrollo del concepto de "resultado que el sistema debe entregar a la sociedad". Con el fin de ubicar los indicadores en la organización escolar, se presenta una breve referencia a la concepción sistémica del servicio educativo.

La concepción sistémica de un servicio manifiesta tanto la articulación de los componentes que interactúan para lograr el propósito mismo de la prestación del servicio, en lo que denominamos la visión horizontal del sistema, como la estructura institucional organizada para obtener el resultado esperado, en lo que constituye la visión vertical[1].

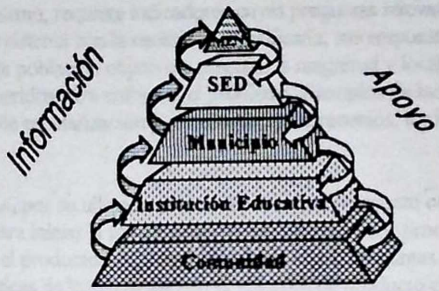
En la *visión vertical del sistema educativo actual*, relacionada con la estructura institucional, se distinguen dos niveles: 1) el nivel operativo es responsable por la calidad del servicio, es aquel a quien le compete que ocurra el aprendizaje, y 2) el nivel directivo es responsable por las condiciones en las que opera el servicio educativo, es aquel a quien le compete que el proceso educativo sea posible.

Independientemente de la complejidad de las instancias que conforman el nivel directivo, sus relaciones con el operativo fluyen en dos direcciones: de arriba hacia

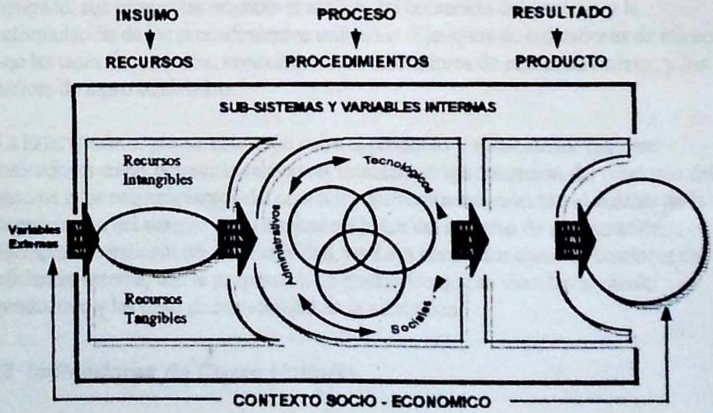
[1] Esta concepción sistémica de los servicios sociales como "sistemas abiertos" aquí expuesta, se diseñó inicialmente para el proceso de rehabilitación integral y ha sido aplicada posteriormente a los sistemas de salud y educación. Los documentos soportes son en su orden: 1) "Seminario Modelos de Rehabilitación Profesional" - Conferencias GLARP, Grupo Latinoamericano de Rehabilitación Profesional. Primera edición 1991; 2) "Marco conceptual y operativo para el desarrollo institucional y de recursos humanos". Proyecto BID-CO-008. Ministerio de Salud de Colombia. 1994; 3) "Identificación de mecanismos financieros y administrativos de gestión". Informe final de asesoría de Carmen Helena Vergara a la Secretaría Departamental de Educación, Departamento del Valle del Cauca. Santiago de Cali, 1997.

abajo se orienta el "apoyo", en forma de recursos y regulaciones, mientras de abajo hacia arriba fluye la "información", que permite ajustar el apoyo de acuerdo con los resultados obtenidos.

Sistema Institucional



ESQUEMA DE SISTEMA - Componentes



La *visión horizontal del sistema educativo*, relacionada con la organización de los recursos y los procedimientos requeridos para alcanzar el propósito señalado a la prestación del servicio, permite analizar las relaciones internas entre la estructura de

recursos, los procedimientos aplicados y los resultados alcanzados, al interior de cada uno de los niveles del sistema.

Para la planeación, seguimiento y evaluación del sistema educativo, en cada uno de sus niveles, es importante identificar indicadores en los puntos críticos de conexión de los componentes del sistema, fácilmente visibles en el esquema insumo-proceso-producto, característico de la *visión horizontal*:

- El ACCESO, por su ubicación en el punto de relación entre el contexto y la estructura del sistema mismo, requiere indicadores cuyas preguntas relevantes relacionen la cobertura del sistema con la necesidad identificada; sus respuestas orientan la selección de la población objetivo y precisan la magnitud y localización de los recursos requeridos para enfrentar el problema. Ejemplos de indicadores de acceso son las tasas de escolarización y, en el aspecto de recursos, los indicadores de suficiencia.

- La EFICIENCIA, por su ubicación entre la estructura (conjunto organizado de recursos preparados para iniciar la transformación del insumo) y los procedimientos aplicados para obtener el producto, requiere indicadores cuyas preguntas relevantes relacionen las características de los recursos con el volumen de producto obtenido; sus respuestas orientan la selección y asignación de recursos y la organización de los procedimientos acordes con el producto esperado. Ejemplos de indicadores de eficiencia son las relaciones alumno-docente, metros cuadrados por alumno.

- La EFICACIA, ubicada entre el proceso y el producto, requiere indicadores cuyas preguntas relevantes relacionen la pertinencia de los procedimientos con el producto obtenido; sus respuestas orientan el análisis del contenido del proceso y la reformulación de los procedimientos utilizados. Ejemplos de indicadores de eficacia son las tasas de retención, conocidas como indicadores de eficiencia interna, y los indices de logro académico.

- La EFECTIVIDAD, por su ubicación entre el producto y el resultado, requiere indicadores cuyas preguntas relevantes establezcan la adecuación del producto del sistema a los requerimientos del contexto; sus respuestas orientan el análisis de la organización del sistema en su conjunto a la luz del impacto de su operación. Ejemplos de indicadores de efectividad, también conocidos como indicadores de eficiencia externa, son la proporción de graduados que se vinculan al medio productivo y las tasas de rentabilidad de la educación.

1.2.2 Indicadores de Costo Unitario

La calidad de la educación expresa aquello que el sistema entrega a la sociedad en cumplimiento del cometido que esta le ha señalado y la financiación manifiesta lo que la sociedad entrega al sistema para el adecuado cumplimiento de su misión. Pensar en

la calidad en relación con el financiamiento obliga a encontrar parámetros cuantificables en términos de unidades a las que se les asigne un costo.

Los indicadores de costo unitario más simples se ubican en los puntos extremos del sistema y se hacen más complejos a medida que se incorporan componentes internos. Con esta secuencia se analizan cuatro tipos de valoración para efectos de financiamiento: por alumno, por insumo, por conjunto y por resultado[2].

1.2.2.1 Valoración por alumno

Un indicador simple de resultado es el número de alumnos atendidos, cuyo equivalente en financiación es el costo global por alumno. Largamente utilizado en las instituciones privadas debería ser la base para establecer los cobros académicos; sin embargo, debido a factores tanto internos como externos, los estudios realizados muestran muy baja relación entre el costo de la prestación del servicio y las tarifas cobradas.

Entre los factores internos de esta baja relación sobresale la ausencia de contabilidad en los colegios, o su mezcla con la de quienes regentan la institución. Esta carencia de claridad en las cuentas, debida quizás a una especie de "alergia" a lo que pueda dar la sensación de la despreciada actividad "mercantil", hoy representa un obstáculo a la transparencia requerida por el control social, pues oculta tras la misma cortina de "inconmensurabilidad del saber" a los místicos de la educación y a los traficantes de sueños en forma de cartones. Entre los factores externos, se destaca el deterioro de la capacidad de evaluación estatal que, reducida su competencia de inspección y vigilancia a un ineficaz control de precios, ha convertido el servicio educativo en un típico "bien racionado" con comportamiento de "mercado negro".

Por la misma evolución de las instituciones educativas públicas, el costo unitario global se ha incluido en los informes más recientes en forma agregada por niveles educativos, pero aún se desconoce su valor en el ámbito institucional o siquiera municipal. Esta debilidad de la contabilidad pública se debe a elementos de tipo administrativo, derivados de la expansión acelerada y del funcionamiento centralista, que han dificultado la organización de la información sectorial sobre fuente y uso de recursos.

En el inicio de la transición del servicio educativo hacia un modelo descentralizado, el pago por alumno fue visto como el mecanismo más rápido y eficiente para responder a las presiones de ampliación de cupos que reciben las autoridades educativas. Sobre este esquema se diseño el programa conocido com Becas Paces.

---

[2] Planteamientos desarrollados por: Vergara, Carmen Helena. "*Financiamiento Educativo: Posibilidades y Limitaciones para la Calidad*". Ponencia presentada en el Foro "Las Políticas Educativas y el Proyecto de País" de la Universidad de la Sabana. Bogotá, octubre 28 al 30 de 1998.

Esta pudo ser una buena solución de emergencia, pero en todo caso su carácter debe ser transitorio, mientras se organiza la información sobre recursos disponibles a nivel de establecimiento, soporte indispensable de una decisión razonada sobre la capacidad y características del sistema público en la entidad territorial. Ninguna autoridad puede realizar el enorme esfuerzo de recolección de información por centro escolar sin el concurso del personal educativo; ambos niveles, el directivo y el operativo, deben estar convencidos de que LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN ES EN BENEFICIO DE LOS ESTUDIANTES y no es una treta administrativa para recortes indiscriminados de los recursos pedagógicos.

En síntesis, el costo por alumno es un indicador básico sin el cual es imposible abordar composiciones más complejas. Aunque es imprescindible PARA LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL, ofrece muy poca información sobre algún elemento de calidad del servicio a los usuarios o a los responsables de formular y desarrollar los planes de mejoramiento educativo.

1.2.2.2 Valoración por insumos

Adentrándose un paso en los componentes internos del sistema se encuentra la relación entre los recursos y los procedimientos utilizados en el proceso educativo, lo que permite descomponer el costo unitario según el recurso del cual se trate y la modalidad aplicada. Indicadores de este tipo son aquellos "por docente", "por equipo" o "por metro cuadrado", dado un parámetro que los relaciona con los alumnos.

Este instrumento ha sido tan ampliamente utilizado en el sector público para los ejercicios presupuestales que se llegó a sustituir el índice relativo: alumnos por docente, por su valor absoluto: número de docentes. Se perdió así su relación con el proceso y la eficiencia y se olvidaron otros componentes de la estructura institucional. Deterioro similar ha sufrido la financiación de otros recursos, como la dotación de laboratorios o aulas múltiples sin revisar su capacidad de utilización. Con el propósito de promover eficiencia y equidad en la asignación de recursos públicos, existen actualmente propuestas de aplicación de este tipo de indicadores en la distribución de las transferencias nacionales[3].

En tanto no se convierta en una forma generalizada y unidimensional de financiación que desconoce el aporte de los demás recursos, la valoración por insumos facilita la adecuación a las particularidades y cambios propios del desenvolvimiento del proceso educativo. Por su misma ubicación en el sistema, entre estructura y proceso,

[3] Ver los informes de la Comisión de Racionalización del Gasto y los seminarios del Ministerio de Educación sobre gestión escolar, 1997 y 1998. Un resumen de los más importantes está publicado en: EDU.co, No. 2. Revista de estudios en educación. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, agosto de 1998.

expresa la tecnología aplicada y su utilización conlleva grandes potencialidades y considerables riesgos.

Por eficiencia en el uso, la mayoría de las veces es necesario considerar el acceso a fracciones de recursos, por ejemplo, se requerirían 6 computadores y cuarto durante tres días a la semana o 5 docentes y un tercio para cubrir la carga académica de un determinado grupo de alumnos. Ello dificulta la adquisición de unidades enteras e incorpora medidas administrativas de organización de los recursos en el tiempo y en el espacio, según el tamaño de cada institución: arriendo de equipos, contratos para utilización de espacios recreativos y culturales, organización de centros municipales de materiales educativos e, inevitablemente, horas cátedra y "nuevos" docentes.

Este último punto merece compartir una reflexión de Tedesco: "En un contexto de evolución acelerada del conocimiento, sólo las personas vinculadas a las actividades en las cuales se produce y utiliza el conocimiento serán capaces de dominarlo tanto como para poder transmitirlo. Se podría, en consecuencia, prefigurar la existencia de dos grandes sectores de docentes: los 'docentes básicos', encargados de la formación del núcleo 'duro' de la estructura cognitiva y personal, y los 'docentes especializados', responsables de la formación de determinados campos, sujetos a revisión y renovación permanente"[4]. Contando con los avances de la sociedad actual, es posible que pronto se cuente con instrumentos que permitan superar una defensa gremial más cercana al estilo medieval que al moderno.

El riesgo de este indicador reside en sus exigencias administrativas; la experiencia ha mostrado lo fácil que es caer en rígidas fórmulas generales que desdibujan las razones pedagógicas que les dieron origen. La eficiencia es el punto de choque entre educadores y administradores: los primeros se concentran en la importancia de determinado elemento para el desarrollo personal del educando y olvidan que, ante la limitación de recursos, es necesario escoger las combinaciones que tienen más impacto; los segundos por su parte, ante la conciencia de escasez propia de su profesión pues no se administra lo ilimitado, restringen indiscriminadamente el acceso y olvidan que su actividad organizadora sólo cobra sentido en función del aprendizaje del alumno.

A pesar de las dificultades de aplicación de los indicadores por insumo, es importante minimizar los riesgos y rescatar su potencialidad para abordar un proceso respetuoso de la diversidad. Su aplicación exige un trabajo de concordancia en el nivel institucional que permita definir cuándo y en qué medida introducir y administrar determinados insumos; trabajo que implica una visión sistémica, entendida como la capacidad de analizar y asumir las repercusiones de los cambios de cada elemento sobre los demás, y sobre todo exige COMPARTIR EL OBJETIVO EDUCATIVO Y DIRIGIR LAS DECISIONES HACIA SU LOGRO.

---

[4] Juan Carlos Tedesco, 1995. *El nuevo Pacto Educativo*. Grupo Anaya, Madrid.

Aplicados con las previsiones anotadas, los indicadores de costo por insumo son de utilidad PARA LA PROGRAMACIÓN OPERATIVA de las acciones en el ámbito local y de plantel, e informan sobre algunas características cualitativas de los recursos utilizados en el proceso educativo, sin embargo, aún son pobres en la información que suministran sobre los elementos de calidad del proceso o el resultado.

1.2.2.3 Valoración por conjunto

Las desventajas de la imagen fragmentada que suministran los anteriores indicadores han sido reconocidas por los planificadores educativos, quienes se han concentrado en la construcción de indicadores agregados que valoren el conjunto de insumos a la luz de estándares técnicos y tipologías de establecimientos. Por su forma de construcción, similar al IPC o "canasta familiar", estos indicadores se conocen como "canasta educativa".

Los intentos iniciales de definición de estos conjuntos se realizaron a raíz de la expansión de la Escuela Nueva, a través del Plan de Fomento que sirvió de soporte al proyecto de crédito para Universalización de la Primaria, y fueron ampliados posteriormente para el material educativo de primaria con consultas de expertos de varios países, dentro del marco del Convenio Andrés Bello[5].

Recientemente, para poner en marcha el programa de subsidio a la oferta con criterio de demanda, que debía incorporar requisitos de calidad, y para desarrollar la reglamentación sobre costos educativos privados, que también requería de este tipo de parámetros, se indagaron los costos relacionados con la dotación de insumos considerados fundamentales en el proceso educativo[6].

Como resultado de estos estudios el Ministerio de Educación elaboró, con el aporte de varios actores del sector, el "Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para la definición de tarifas educativas", anexo al polémico decreto 2253 de 1995. Infortunadamente, bajo el argumento del aporte inflacionario de la educación, se frenó este esfuerzo por hacer transparente la relación entre insumos, costos, tarifas y resultados de la educación; los datos recolectados, en cerca de 4 mil establecimientos, reposan en los anaqueles de las

---

[5] Viana, Pilar y Correa, Angela, 1991. *Análisis cualitativo de la canasta escolar*. MEN – SECAB – GTZ, Bogotá. Vargas de Abella, Maria y Venegas, María Clemencia, 1993. *Canasta escolar Programa Materiales Educativos y Calidad de la Educación Básica*. SECAB-GTZ, Bogotá, Colombia.

[6] Entre otros documentos preparados para esos propósitos se destacan: MEN - Fundación Presencia, 1996. *Mecanismos de asignación de recursos*, dirigido por Nelcy Paredes y MEN – Econometría. 1995. *Estudio de costos de la educación privada en Colombia*, dirigido por Alvaro Reyes. Mimeo, Bogotá.

Secretarías de Educación[7] a la espera de algún investigador convencido de la importancia de la educación como bien público sobre el cual se deben rendir cuentas.

Otra corriente de investigación aportó la identificación de los insumos que contribuyen en mejor forma a que los niños accedan al sistema, permanezcan en él y tengan buenos resultados, que es el verdadero concepto de equidad. Esos estudios fueron soporte para proponer un nuevo esquema de asignación de recursos públicos para la educación básica, cuyos instrumentos principales son el plan general de insumos, la tipología de establecimientos y el cálculo de unidades de pago por capitación – UPC, cuyas características se resumen en la Tabla 1-3.

Tabla 1-3. Características de un esquema de asignación por canasta

Instrumentos	Descripción
Plan general de insumos o beneficios (canasta educativa) al que tendrá derecho cada niño matriculado (PLANPEI).	Tendría que oficializarse y dar a conocer a las comunidades educativas como **el derecho de los niños y los planteles**. La definición de cada insumo está acompañada de su *estándar técnico mínimo*; se establece un piso mínimo de calidad del insumo, y los costos están referidos a éste, dejando en libertad al plantel de desbordar hacia arriba el estándar siempre que con recursos propios pueda así disponerlo.
Tipologías de establecimientos según las variables de costos, ya que éstos varían de acuerdo con nivel ofrecido, metodología de enseñanza, tamaño y ubicación de los colegios.	Algunas características básicas de las tipologías Alum. Doc/Dir. Aulas/Admón. 1. Primaria rural escuela nueva 65 3 4 2. Primaria rural escuela graduada 84 7 7 3. Primaria urbana 313 11 10 4. Básica completa y media 562 22 17 5. Secundaria y media 423 18 14
Unidades de pago por capitación – UPC	Valor anual del plan de insumos para ofrecer un servicio de calidad a cada alumno, de cada tipología.

En la elección de los elementos que conforman esta canasta "los insumos requeridos para *favorecer el acceso* de los niños al sistema y *facilitar su permanencia* provienen, principalmente de la identificación de restricciones a la demanda controlables, señaladas en los estudios de Molina (1993), Vélez (1994) y Sánchez & Núñez (1995). Los insumos que *favorecen el logro* académico provienen de las investigaciones del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, Saber (1994 y 1995)"[8].

Los indicadores de "canasta educativa" avanzan un paso más al interior del sistema; si bien utilizan estándares como medida de eficiencia, presentan dos diferencias importantes con los indicadores por insumos antes descritos: en primer lugar, los estándares adquieren el carácter de rango según su combinación con otros insumos, y es esta combinación la que es relevante; y en segundo término, la valoración o peso

[7] Para el caso del Distrito Capital fue posible recuperar parte de la información sistematizada para 1996 y se incorpora al análisis de datos en la siguiente sección.
[8] MEN - DNP - Misión Social, 1996. *Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica*, dirigido por Carlos Gerardo Molina. Mimeo, Bogotá.

del insumo dentro de la "canasta" toma en consideración su contribución al logro, con lo cual se introduce el concepto de eficacia en relación con el producto y no sólo la eficiencia en relación con el proceso.

Como se puede observar de la composición de los indicadores de "canasta", su intención es recoger la mayor cantidad de los factores que hacen posible el aprendizaje, característica que contiene un mayor potencial de información sobre el resultado del proceso para todos los agentes educativos, sin embargo, aún no informan si el aprendizaje realmente ha ocurrido.

1.2.2.4 Valoración por logro

Vale la pena introducir un par de reflexiones antes de abordar este acápite. La primera se refiere al prejuicio de diferencia de calidad en favor del sector privado; los estudios realizados sobre resultados de la escuela en varios países muestran que éstos guardan más relación con el nivel de ingresos de las familias que con el carácter público o privado de su administración. De allí la importancia de recalcar la responsabilidad del Estado en la garantía de equidad, mediante el suministro de la compensación necesaria, para que la población de menores ingresos acceda al sistema, esté en capacidad de utilizar las oportunidades educativas y equipare sus logros.

La segunda se relaciona con la medición de logro. En un estudio reciente Jorge Iván González informa que "todos los factores que intervienen en el plantel pueden afectar hasta en un 29% el logro. Este hallazgo indica que la política educativa tiene un margen importante de acción". Pero es el mismo autor quien destaca que "en sí misma, la calidad de la educación no puede ser medida. Los tests apenas son una aproximación. La calidad de la educación se relaciona con el acceso, la permanencia, el producto y los resultados" y, refiriéndose al significado del residuo de los modelos econométricos, "en tanto expresión de nuestra ignorancia, el residuo le está mostrando a la teoría que el camino por recorrer todavía es muy largo"[9]. En síntesis, los indicadores de logro no cubren todo el espectro de calidad educativa, pero no por ello se puede despreciar la poca luz que arrojan sobre un aspecto crucial para la investigación de varias ciencias sociales.

Existen muy pocos análisis que relacionen directamente fórmulas de asignación de recursos con mediciones de logro, en Colombia el tema ha sido abordado recientemente por Gustavo Arcia[10] en un artículo referente a los modelos de asignación del Situado Fiscal, del cual se toman algunas citas contextuales:

---

[9] Jorge Iván González, 1998. *Los planteles, la calidad de la educación y el residuo*. DNP – Misión Social. Mimeo. Un resumen del artículo se puede encontrar en Internet, Coloquios de la Corporación para el Desarrollo de la Educación Básica: www.corpoeducacion.org.co

[10] Gustavo Arcia, 1998. "Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo". *EDU.co*, No. 2. Revista de estudios en educación. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, agosto de 1998.

'Para que el sistema educativo se reforme en forma sostenida, debe retornar el poder de exigir cuentas al cliente final, el padre de familia, y no a sus representantes. La aplicación de la fórmula encierra el secreto de los *incentivos personales*, hay que identificar *cuáles individuos o grupos políticos* se benefician de la aplicación de la fórmula actual, para así entender cómo se debe proceder durante la transición a un sistema más transparente y equitativo.

Equidad no es simplemente una equiparación ciega del gasto por estudiante. Por consiguiente, la equidad desde el punto de vista del aprendizaje asignaría recursos de acuerdo con las necesidades de cada región para que pueda producir el máximo nivel de aprendizaje que permitan sus circunstancias socioeconómicas y culturales. La *productividad*, desde el punto de vista pedagógico y social, debería medirse en términos de cobertura y aprendizaje, para así asegurar acceso y calidad en la educación y el situado fiscal debería reflejar la aplicación de estos conceptos.

Propone una fórmula de distribución del situado que incluye el *progreso del aprendizaje* como parámetro complementario a las características socioeconómicas y la contribución local al gasto educacional. Bajo este sistema se podrían generar *bandas de logro académico con niveles esperados de logro dentro de un intervalo de confianza* en las cuales se clasificaría a los diferentes municipios. Para evitar la inequidad resultante de discriminar los malos estudiantes se deberá incluir la tasa neta de escolarización del municipio dentro de la función.

Dentro de este sistema de incentivos para la asignación del situado fiscal, el sistema capitado viene a ser una conveniencia gerencial *dentro de cada municipio* a nivel de centro escolar. Evidentemente que para que este sistema funcione, el Consejo de Padres de Familia tiene que informarse eventualmente sobre los logros académicos del alumnado, los logros académicos de las escuelas vecinas y los logros académicos del Departamento y de la Nación, para poder situarse y evaluar *cualitativamrnte* el desempeño del plantel, de tal forma que año con año puedan ver el progreso interno del centro escolar. Sin un sistema de información a los padres sobre logro académico –más la evaluación cualitativa del profesorado- la capitación a nivel de centro escolar no resultará en una mejor calidad o eficiencia.

Bajo el sistema anterior, donde la equidad en calidad y cobertura se promueven a través del situado fiscal, mientras que la verificación y validación del desempeño se hacen a nivel del centro escolar, el rol del gobierno central, los gobiernos locales y los centros escolares cambiaría drásticamente.'

Esta conclusión de Arcia es equivalente a un comentario de Tedesco sobre diseño institucional y justicia: "La evaluación de resultados se ha convertido en una tendencia general en las administraciones educativas. Ya es evidente que no se puede continuar con estrategias de acción independientemente de la evaluación de

resultados, pero cuando uno conoce los resultados, ya no puede actuar en la misma forma que en el pasado"[11].

El desarrollo del sistema de evaluación de la calidad previsto en el Plan Sectorial de Educación, y la amplia difusión de sus resultados, hará posible en el mediano plazo la generación de las *bandas de logro académico con niveles esperados de logro dentro de un intervalo de confianza*, a nivel de localidad, con lo cual se podría incorporar la variación del logro a los mecanismos de incentivos que acompañan el esquema de capitación.

[11] Juan Carlos Tedesco, 1995. *Op. cit.*

1.3 ANÁLISIS DE DATOS PARA FORMULACIÓN DE POLÍTICA

El análisis del servicio educativo desde la perspectiva de la población que lo demanda se realiza con base en la Encuesta de Pobreza y Calidad de Vida – EPCV97, aplicada entre agosto y octubre de 1997[12]. En esta sección se examinan, en primer término, la distribución del servicio educativo y los costos asumidos por las familias, según la calidad de vida de los hogares expresada por el estrato SISBEN; a continuación se aborda el análisis de las razones manifestadas por la población no asistente, bajo la misma clasificación. Finalmente se plantean algunas conclusiones dirigidas a identificar características del programa de ampliación de cobertura que faciliten el logro de su objetivo.

1.3.1 Distribución de la población

Antes de proceder al análisis del servicio educativo es importante observar la distribución de la población según los criterios de calificación del SISBEN. De acuerdo con este criterio, en el año de 1997, el 24% de los habitantes de Bogotá pertenecían a hogares clasificados en los dos primeros estratos. La población entre 4 y 17 años está más concentrada en los hogares de menores ingresos, a ellos pertenece el 32% de los niños en edad de asistir a la educación básica. En cuanto a la población en edad escolar que no está integrada al sistema educativo, la distribución es aún más regresiva: el 44% de no asistentes pertenece a los dos primeros estratos (Cuadro 1-1).

Cuadro 1-1. Distribución de la población de 4 a 17 años y la inasistencia, según Estrato SISBEN

ESTRATO	Población	% Población	4-17 años	% 4-17	No Asisten	% Inasistencia
1	217.629	4%	85.360	5%	23.259	11%
2	1.231.530	20%	446.299	27%	72.102	33%
3	1.899.550	31%	546.273	33%	79.910	37%
4	2.370.474	39%	489.576	30%	39.831	18%
5	410.292	7%	78.401	5%	2.543	1%
Total	6.129.475	100%	1.645.909	100%	217.645	100%

1.3.2 Características de la asistencia según estrato.

El sistema educativo del Distrito atiende un millón y medio de estudiantes en los niveles de preescolar, básica y media. El 53% de estos alumnos asiste a instituciones administradas por particulares; un porcentaje un poco mayor presentan los niveles de preescolar y secundaria.

[12] La base de datos inicial, incluido el cálculos del estrato según criterios nacionales del SISBEN, fue suministrada por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. Los cálculos para el análisis a nivel distrital fueron realizados por la Corporación para el Desarrollo Humano – CDH.

A medida que mejora el nivel de vida se observa un aumento de la asistencia a instituciones privadas; mientras el 25% de los alumnos de estratos 1 y 2 asiste a escuelas públicas, esta proporción asciende al 78% en los dos estratos superiores (Cuadro 1-2).

Cuadro 1-2. Distribución de la matrícula por Nivel educativo, Sector y Estrato SISBEN

ESTRATO	NIVEL	PÚBLICO	PRIVADO	% PRIVADO	TOTAL
1	Preescolar	10.458	3.130	23,0%	13.588
	Primaria	36.166	5.829	13,9%	41.995
	Secundaria	5.272	1.246	19,1%	6.518
1 Total		**51.896**	**10.205**	**16,4%**	**62.101**
2	Preescolar	39.523	13.374	25,3%	52.897
	Primaria	131.494	35.596	21,3%	167.090
	Secundaria	122.022	56.002	31,5%	178.024
2 Total		**293.039**	**104.972**	**26,4%**	**398.011**
3	Preescolar	12.867	36.351	73,9%	49.218
	Primaria	106.733	88.096	45,2%	194.829
	Secundaria	112.947	127.779	53,1%	240.726
3 Total		**232.547**	**252.226**	**52,0%**	**484.773**
4	Preescolar	17.001	49.054	74,3%	66.055
	Primaria	40.581	142.995	77,9%	183.576
	Secundaria	55.928	163.920	74,6%	219.848
4 Total		**113.510**	**355.969**	**75,8%**	**469.479**
5	Preescolar	2.060	6.101	74,8%	8.161
	Primaria	2.543	16.193	86,4%	18.736
	Secundaria		49.997	100,0%	49.997
5 Total		**4.603**	**72.291**	**94,0%**	**76.894**
Total	Preescolar	81.909	108.010	56,9%	189.919
	Primaria	317517	288.709	47,6%	606.226
	Secundaria	296.169	398.944	57,4%	695.113
TOTAL		**695.595**	**795.663**	**53,4%**	**1.491.258**

Del total de la matrícula pública el 50% pertenece a hogares de bajos ingresos y el 17% a los estratos superiores. La mayoría de esta atención es prestada en las jornadas de mañana y tarde (91%), sólo el 4% de los estudiantes asiste en la noche y el 5%, en especial niños de preescolar, en jornada completa (Gráfico 1-1)[13].

En cuanto a las preferencias sobre medio de transporte hacia el centro escolar, la población estudiantil mantiene el comportamiento analizado para 1993[14]. En el sector público una alta proporción (79%) se traslada a pie, muy pocos lo hacen en bus escolar o vehículo propio (4%) y los demás utilizan el transporte público (17%). Todos los estudiantes del primer estrato, y la mayoría del segundo, se movilizan caminando desde su hogar (Gráfico 1-2).

[13] En el Anexo 1 se presenta la distribución de alumnos por estrato, nivel y jornada a la que asisten en los sectores público y privado.

[14] Corporación para el Desarrollo Humano (1997). "Análisis económico de la Educación en Bogotá, Distrito Capital". Secretaría de Educación del Distrito, Bogotá. Páginas 76 a 81.

Gráfico 1-1. Distribución por Jornada y Estrato. Sector Público

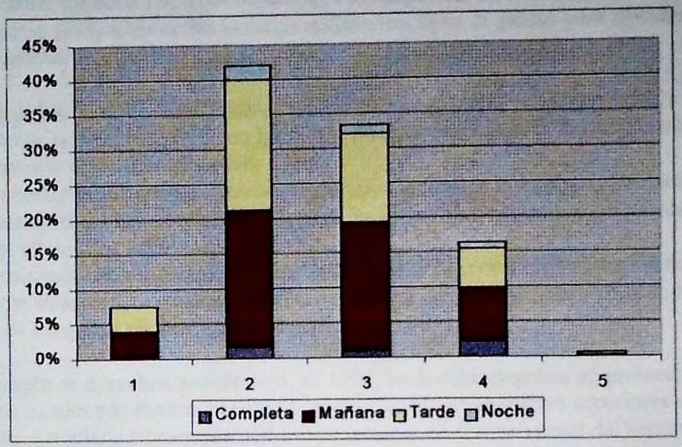
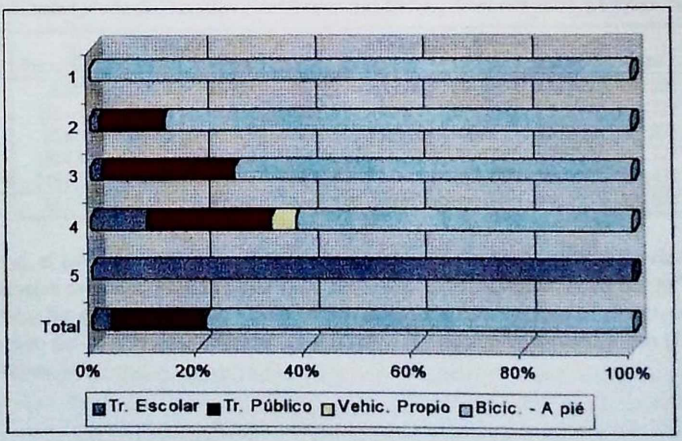


Gráfico 1-2. Medio de transporte utilizado según estrato. Sector Público



1.3.2.1 Los costos para acceder al sistema

Sin considerar los costos de oportunidad, que corresponden más al análisis de la población que no asiste, las familias de los alumnos realizan tres tipos de ***gastos para acceder al sistema educativo***:

1. Valor de los derechos académicos, denominados en el sector privado matrícula y pensiones, que se relacionan con los costos directos que asume la institución escolar para prestar el servicio educativo.
2. Otros costos académicos, relativos a la dotación individual que debe llevar consigo el alumno al centro escolar para participar en las actividades educativas, en particular hacen referencia a uniformes y útiles escolares.
3. Costos asociados, relacionados con actividades que, sin constituir prestación del servicio educativo, se originan como consecuencia de asistir al centro escolar, tal es el caso de los gastos en transporte y alimentación, entre otros.

Por concepto de **derechos académicos**, en 1997, las familias pagaban un promedio de 394 mil pesos anuales por alumno en colegio privado; se observan valores superiores en los niveles de secundaria y preescolar, en ambos sectores. Si el cobro anual del sector privado refleja el costo de prestación del servicio, en el sector público las familias asumen en promedio el 17% de esa suma ($65.464), proporción que aumenta al 22% en secundaria y desciende al 11% en primaria (Cuadro 1-3).

Cuadro 1-3. Valor promedio Derechos Académicos, por Sector, Nivel educativo y Estrato SISBEN

SECTOR	PÚBLICO				PRIVADO				TOTAL
ESTRATO	Preescol	Primaria	Secund	Total	Preescol	Primaria	Secund	Total	
1	6.967	13.607	45.273	15.486	271.534	240.286	220.000	247.393	53.595
2	35.490	28.404	76.277	48.495	319.124	215.211	251.771	246.787	99.922
3	93.878	22.125	90.070	59.252	286.900	339.109	446.024	382.393	221.812
4	160.632	134.187	154.214	147.805	469.742	393.665	523.784	458.374	368.238
5	275.000	25.000		136.884		532.303	524.458	528.476	447.403
Promed.	66.675	37.103	96.166	65.464	373.145	350.066	440.725	393.881	221.875

En general, el pago de las familias aumenta a medida que mejora la calidad de vida del hogar; aunque esta tendencia se observa en ambos sectores, las diferencias por estrato son más acentuadas en el público: un alumno del estrato cuatro en colegio oficial paga 3 veces más que uno del estrato dos, mientras en el privado la relación es cercana a dos (Gráfico 1-3 y Gráfico 1-4).

Gráfico 1-3. Pago de Derechos Académicos según Estrato SISBEN. Sector Público

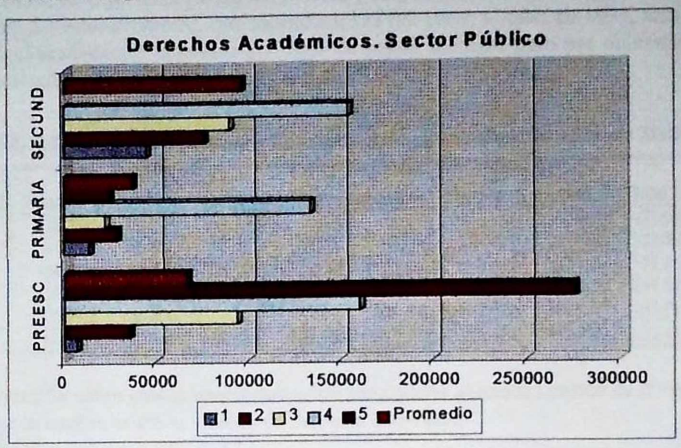
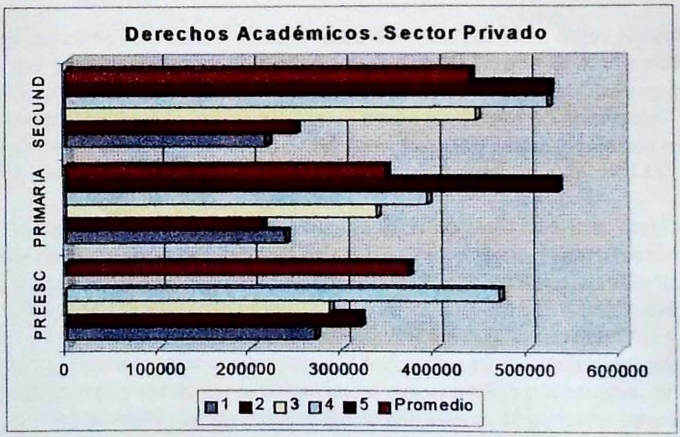


Gráfico 1-4. Pago de Derechos Académicos según Estrato SISBEN. Sector Privado



De acuerdo con la información suministrada en esta encuesta, casi la totalidad de las familias con alumnos en el sector público (95%), abonan derechos académicos de acuerdo con su capacidad de pago; señal de asimilación del texto constitucional, más allá de las normas locales sobre gratuidad. La suma total de estos aportes superaba los 43 mil millones de pesos en 1997.

El valor de **uniformes y útiles** tiene una participación importante en el costo de acceder al servicio educativo; este rubro representa en promedio el 48% del esfuerzo que realizan los

hogares (43% en el privado y 64% en el estatal) en el total de costos directos de la educación. Su valor promedio, que ascendía a 171 mil pesos anuales en 1997, aumenta con el nivel académico y el estrato del hogar en ambos sectores, pero con diferencias menos marcadas que los derechos académicos (Cuadro 1-4).

Cuadro 1-4. Valor promedio Uniformes y Útiles, por Sector, Nivel educativo y Estrato SISBEN

SECTOR	PÚBLICO				PRIVADO				TOTAL
ESTRATO	Preescol	Primaria	Secund	Total	Preescol	Primaria	Secund	Total	
1	60.254	73.295	114.365	74.839	48.912	115.466	350.000	123.689	82.867
2	61.138	88.655	115.833	96.001	137.803	138.092	129.014	133.402	105.641
3	104.488	91.719	135.118	113.388	132.907	165.043	201.229	178.743	147.480
4	136.234	158.393	158.285	155.021	185.397	234.787	272.045	244.627	222.651
5	120.000	85.000		100.664	508.499	697.620	389.696	464.220	439.895
Promed.	84.902	96.819	131.364	109.968	176.134	220.154	243.225	225.402	171.064

La información sobre **costos asociados** cubre muy pocos alumnos (menos de 30 mil en total) por lo cual se omite el análisis de datos en este rubro.

1.3.2.2 Las tarifas de los colegios privados

En general, no existe información sobre el cobro de tarifas por parte de los planteles privados, que permita realizar un seguimiento de la variable "precio de la educación" relacionada con alguna característica de la institución o de su combinación de insumos. Para el Distrito, sólo ha sido posible obtener en medio magnético la información consolidada de los datos sobre número de alumnos, puntaje y tarifas presentada en 1996 para la clasificación de los colegios en los regímenes establecidos por la Ley 115[15].

En Bogotá se registraron cerca de 1200 colegios, la mayoría suministraron datos sobre alumnos matriculados pero sólo la mitad informó la tarifa prevista, presumiblemente aquellos que aspiraban a los regímenes menos controlados. La población cubierta por los establecimientos registrados corresponde al 57% de los alumnos que eran atendidos por este sector de acuerdo con la matrícula del C-600. Por los criterios establecidos para la clasificación se puede suponer que los colegios registrados están dotados con más recursos académicos y sus tarifas se ubican en los rangos medios y superiores, en otras palabras, es muy probable que los colegios que se abstuvieron de presentar información correspondan a los rangos inferiores de precios del sector (Cuadro 1-5).

[15] Información de la Secretaría Técnica del Ministerio de Educación con datos para los años 1995 y 1996 en pesos corrientes. Las tarifas de 1996 se actualizaron a precios de 1997 para permitir la comparación con los datos de la EPCV97.

Cuadro 1-5. Tarifa y puntaje promedio, según tamaño de los colegios privados registrados en 1996

LOCALIDAD	< 200	200 a 500	500 a 1000	> 1000	Total	Puntaje
CIUDAD BOLÍVAR	207.611	287.319	266.489	228.162	242.139	45.7
SAN CRISTÓBAL	243.896	245.604	459.344	278.382	276.013	48.0
USME	124.874	187.085	238.814	205.708	183.401	48.3
BOSA	239.423	304.363	389.477	466.707	319.295	47.8
RAFAEL URIBE U.	347.021	273.818	430.793	413.219	341.924	51.2
TUNJUELITO	362.773	247.821	260.643	279.715	301.442	49.1
KENNEDY	372.022	280.947	287.372	535.697	332.987	56.4
ENGATIVÁ	387.228	494.177	446.366	561.307	433.924	52.6
PUENTE ARANDA	311.333	459.916	194.670	554.360	354.728	54.0
LA CANDELARIA	210.696	208.141	388.672	-	232.624	52.4
LOS MÁRTIRES	273.335	355.445	-	610.220	368.382	59.0
SANTA FE	378.942	333.481	262.923	-	341.316	51.4
FONTIBÓN	338.700	428.056	355.421	-	354.650	54.5
ANTONIO NARIÑO	347.710	249.482	427.429	454.628	347.555	56.1
BARRIOS UNIDOS	544.791	464.790	688.393	440.778	536.217	57.6
SUBA	578.721	790.782	625.067	1.147.932	693.303	61.6
USAQUÉN	757.270	772.239	1.128.570	1.127.604	879.973	69.3
TEUSAQUILLO	592.199	762.414	635.373	904.589	640.628	62.6
CHAPINERO	827.180	477.870	1.038.649	1.270.913	855.031	66.7
Promedio	441.481	453.871	534.089	714.588	479.870	56.4

La comparación de las tarifas promedio, ordenadas por localidades según el ingreso de los hogares, con los pagos realizados por las familias según estratos es bastante consistente con la estratificación de las localidades del Distrito. Los colegios de las localidades de Ciudad Bolívar hasta Tunjuelito atenderían principalmente población de los estratos 1 y 2, desde Kennedy hasta Antonio Nariño al estrato 3 y, desde Barrios Unidos hasta Chapinero a los estudiantes de los estratos superiores.

Comportamiento similar se observa en el puntaje promedio: alcanzan entre 40 y 50 puntos los colegios clasificados en categoría D, según la tabla anexa al Decreto 2253 de 1995, y corresponden al primer grupo de localidades; el grupo intermedio se ubica entre 51 y 60, correspondiente a categoría C, y el último grupo se encuentra entre 61 y 70 o categoría B. La categoría A, entre 71 y 86 puntos, estaba reservada para las instituciones que podían optar al régimen de mayor libertad y, lógicamente, ninguna localidad alcanza este puntaje como promedio.

1.3.2.3 El apoyo para aminorar los costos de acceso

El análisis de los ***subsidios*** de distinto tipo, que se entregan a los estudiantes con el objetivo de compensar las dificultades de acceso derivadas del costo del servicio, muestra qué tan lejos está la realidad de tan loable propósito.

El 13% de los alumnos del Distrito, cerca de 200 mil, se benefician de subsidios entregados por entidades oficiales, tales como Icetex, Red de Solidaridad y Gobierno

distrital, y por empresas privadas. El monto total aportado por todas las fuentes ascendía a 23.500 millones de pesos en 1997.

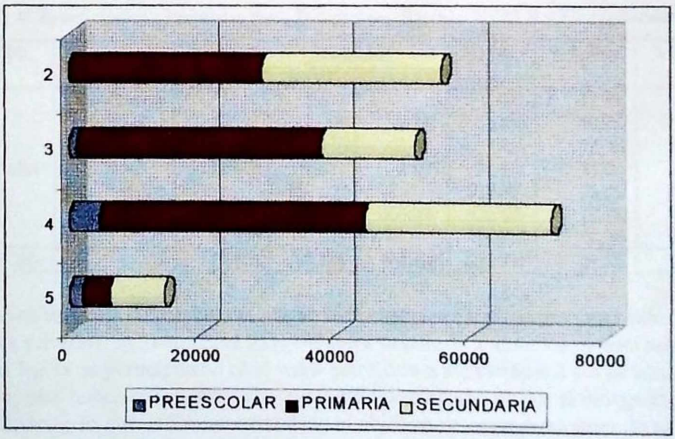
Por niveles, la mayor proporción de beneficiarios cursa primaria (56%) y, por sectores, la mayoría asiste a instituciones privadas (55%), relación un poco mayor a la correspondiente a matrícula (Cuadro 1-6).

Cuadro 1-6. Beneficiarios de Subsidios por Estrato SISBEN, Sector y Nivel Educativo

SECTOR	PÚBLICO				PRIVADO				TOTAL
ESTRATO	Preescol	Primaria	Secund	Total	Preescol	Primaria	Secund	Total	
2		21.951	13.818	35.769		7.087	12.790	19.877	55.646
3	1.246	34.725	4.224	40.195		1.780	9.783	11.563	51.758
4	1.558	3.323	6.646	11.527	3.115	36.160	20.934	60.209	71.736
5					1.947	4.154	8.164	14.265	14.265
T. Benef	2.804	59.999	24.688	87.491	5.062	49.181	51.671	105.914	193.405

Es notable que estén excluidos de los subsidios los alumnos pertenecientes a hogares del primer estrato y que sólo el 29% pertenezca al estrato 2, situación que contrasta con el 45% de beneficiarios cuyos hogares se clasifican en los dos estratos superiores (Gráfico 1-5).

Gráfico 1-5. Beneficiarios de Subsidios por Nivel Educativo y Estrato SISBEN



La suma destinada a estos subsidios en 1997 era cercana a los 24 mil millones de pesos. Según el sector, el 74% estaba destinado a estudiantes de colegios privados y, por nivel, los mayores recursos (54%) se orientan hacia alumnos de secundaria.

La distribución por estratos es fuertemente regresiva: los dos primeros estratos reciben un 12% del valor total frente al 64% destinado a los estratos superiores. Al comparar con el número de beneficiarios se observa que el valor promedio de cada subsidio para estratos superiores es tres veces y media mayor al subsidio otorgado en estrato 2 (Cuadro 1-7).

Cuadro 1-7. Valor Subsidios por Estrato SISBEN, según Nivel y Sector (millones de pesos)

ESTRATO	Preescol	Primaria	Secund	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	Prop.
1	0	0	0	0	0	0	0.0%
2	0	1.080	1.757	1.080	1.757	2.838	12.1%
3	1.974	678	3.014	2.934	2.732	5.666	24.1%
4	1.493	2.705	5.382	2.124	7.456	9.579	40.8%
5	273	2.492	2.615	0	5.380	5.380	22.9%
Total	3.739	6.956	12.768	6.138	17.325	23.463	100.0%
Prop.	15.9%	29.6%	54.4%	26.2%	73.8%	100.0%	

En cuanto a la distribución de los recursos asignados para becas por entidades públicas que pueden relacionarse con la Secretaría de Educación, se observa que el Icetex y el Gobierno distrital destinaron a este propósito cerca de 3.700 millones de pesos en 1997, valor que representa el 16% del total de subsidios. La distribución de las becas del Icetex es un poco mejor a la observada para el conjunto de fuentes, afirmación que no se puede aplicar a los subsidios del Gobierno distrital (Cuadro 1-8).

Cuadro 1-8. Beneficiarios y Promedio Beca Distrital por Estrato SISBEN y Nivel educativo

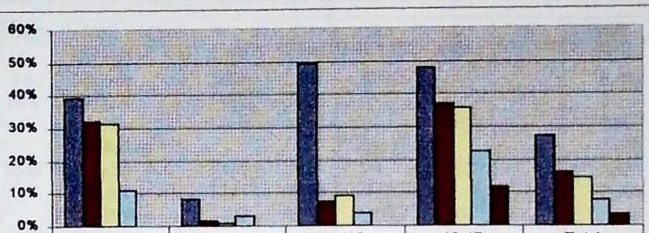
ESTRATO		Preescol	Secundaria		TOTAL	% S. Priv	% Total
		Gob Dist	Icetex	Gob Dist			
2	Beneficiarios		2.492		2.492	12.5%	4.5%
3	Beneficiarios		2.366	2.366	4.732	40.9%	9.1%
4	Beneficiarios	1.577	5.874		7.451	12.4%	10.4%
Beneficiarios		**1.577**	**10.732**	**2.366**	**14.675**	**13.9%**	**7.6%**
2	BECA		258.000		258.000	36.6%	22.7%
3	BECA		279.000	600.000	439.500	76.1%	36.7%
4	BECA	72.000	144.000		128.761	12.9%	10.0%
Total BECAS		**72.000**	**200.234**	**600.000**	**250.906**	**21.3%**	**15.7%**

Aunque estos recursos cubren sólo el 8% de los beneficiarios, en su totalidad estudiantes de colegios privados, representan el 21% del valor destinado a alumnos de este sector. En el caso del Icetex su participación en el valor entregado a los estratos 2 y 3 es aún más importante; esto indica que el promedio por subsidio es mucho mayor al otorgado por otras entidades y, lo que es fundamental dado el objetivo de estos programas de apoyo, que la asignación se ha realizado siguiendo algún tipo de criterio de equidad.

1.3.3 La población marginada del sistema

Al principio del capítulo se señaló que el 44% de la población escolar excluida del sistema formaba parte de hogares clasificados en los estratos 1 y 2. En términos de tasa de inasistencia se puede observar que este indicador alcanza el 27% y el 16% respectivamente, con una importante contribución al 13% promedio del Distrito (Gráfico 1-6).

Gráfico 1-6. Tasa de Inasistencia por Grupos de Edad y Estrato SISBEN



	4-6	7-11	12-15	16-17	Total
1	39.3%	8.5%	49.3%	48.1%	27.2%
2	32.3%	1.9%	7.7%	37.3%	16.2%
3	31.5%	0.8%	9.1%	35.7%	14.7%
4	11.0%	3.0%	3.8%	22.5%	7.8%
5	0.0%	0.0%	0.0%	11.8%	3.4%

El examen del fenómeno de la inasistencia, cuando su propósito es definir instrumentos para el desarrollo de la política educativa, requiere clasificar la información según la combinación de al menos tres variables:

1. El grupo de edad, que orienta la identificación inicial del nivel educativo al cual debería asistir.
2. La educación alcanzada, que precisa el nivel educativo al que puede ingresar, dados los estudios que haya realizado antes de abandonar el sistema, y el modo de integración al sistema si su edad es superior a la establecida para el nivel correspondiente.
3. El obstáculo manifestado para acceder al sistema, que orienta la identificación inicial de las estrategias más adecuadas para lograr la incorporación de todos los niños a la escuela.

Por **grupos de edad** los más afectados son los jóvenes entre 16 y 17 años (30% de inasistencia) y los niños de 4 a 6 años (26%), cifras altas frente a las tasas de los grupos de 12 a 15 años (9%) y de 7 a 11 años (2%). A primera vista estos datos sugieren que la política debería dirigirse a la creación de cupos en educación media, en preescolar y, en

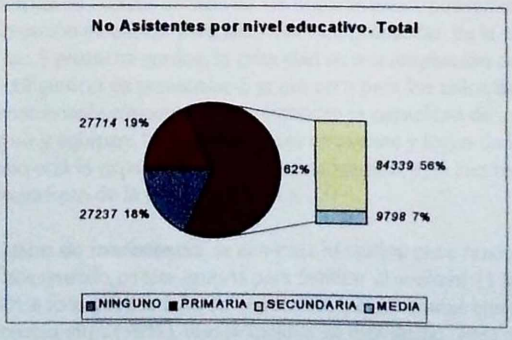
menor medida, en secundaria, ya que el acceso a la primaria parece muy cercano a la universalización. El análisis de las otras variables refutará esta primera aproximación.

La clasificación según **nivel alcanzado** muestra que, descontada la población de 4 años para la cual no se recoge información sobre educación, el 56% de quienes no asisten podrían ingresar a básica secundaria, el 19% no culminó la primaria, el 18% no ha logrado entrar a la escuela y el 7% podría incorporarse a educación media (Cuadro 1-9 y Gráfico 1-7)[16].

Cuadro 1-9. No asistentes según Grupo de edad, Nivel alcanzado y Estrato SISBEN

EDAD	NIVEL ALC.	1	2	3	4	5	Total
4	Ninguno	4.756	25.158	25.768	10.282		65.964
5-6	Ninguno	3.929	8.617	6.862			19.408
7-11	Ninguno	1.602	1.510				3.112
	Primaria	1.869	1.246		5.572		8.687
	Secundaria			1.510			1.510
12-15	Ninguno	3.471					3.471
	Primaria	3.271	2.995	1.602			7.868
	Secundaria	2.492	6.595	13.252	4.642		26.981
16-17	Ninguno		1.246				1.246
	Primaria		3.146		8.013		11.159
	Secundaria	1.869	16.560	26.147	8.779	2.543	55.898
	Media		5.029	4.769			9.798
Total	4 Años	4.756	25.158	25.768	10.282	0	65.964
	Ninguno	9.002	11.373	6.862	0	0	27.237
	Primaria	5.140	7.387	1.602	13.585	0	27.714
	Secundaria	4.361	23.155	40.909	13.421	2.543	84.389
	Media	0	5.029	4.769	0	0	9.798
TOTAL		23.259	72.102	79.910	37.288	2.543	215.102

Gráfico 1-7. No Asistentes por Nivel educativo alcanzado y Estrato SISBEN

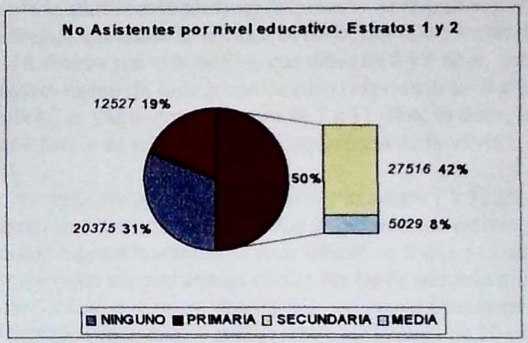


[16] De los 217.645 no asistentes entre 4 y 17 años, sólo 215.102 aún no han culminado secundaria. También se descuentan, a partir del próximo cuadro, los 65.964 niños de 4 años por información insuficiente sobre variables educativas, para un total de 149.138 personas.

La incorporación de información sobre nivel alcanzado modifica drásticamente las prioridades de la ampliación de oferta: la mayor necesidad está en el nivel de básica secundaria, seguida por preescolar y primaria en proporción similar; el último lugar lo ocupa la educación media, debido al rezago creciente de los estudiantes con respecto a la edad establecida para cada grado.

Si el análisis se concentra en la población de los estratos 1 y 2, la proporción de quienes no han logrado ingresar al sistema aumenta al 31%, mientras se reduce al 42% la participación de aquellos que podrían matricularse en básica secundaria (Gráfico 1-8). Estas cifras manifiestan que en los estratos más bajos es aún mayor el retraso de la población escolar, tanto en acceso como en progreso a través de los grados del sistema.

Gráfico 1-8. No Asistentes Estratos 1 y 2 por Nivel Educativo



El cruce con la variable de calidad de vida de los hogares altera nuevamente el orden de prioridades en la creación de cupos: para absorber esta población, en la cual el 50% no ha logrado culminar los 5 primeros grados, la prioridad es una ampliación de la primaria que, incluido el grado obligatorio de preescolar o grado cero para los niños de 5 años, incorpore fundamentalmente elementos que garanticen la capacidad de uso de esas facilidades de acceso y equipare las oportunidades de avance y logro de los estudiantes. En segundo término está la expansión de la básica secundaria y, si aún restaran recursos, se abordaría el crecimiento de la educación media.

En cuanto a las **causas de inasistencia**, la encuesta identifica once razones para no estudiar[17] que se han reunido en tres grupos para facilitar el análisis: 1) factores de oferta, que abarcan el 49% e incorpora la falta de cupos (9%), el no contar con establecimiento cerca (1%) y los costos altos (39%), que se incluye en este grupo, pese a que muchos

[17] En el Anexo 1 se presenta la distribución de la población entre 5 y 17 años que no asiste, según estrato, grupo de edad, nivel educativo alcanzado y causa de inasistencia.

estudios la ubican entre los factores de demanda, por considerar que refleja la insuficiencia de oferta a los precios que está dispuesta a pagar la familia; 2) "no le gusta o no le interesa el estudio" fue la razón aducida por el 18% de los no asistentes, aunque también se clasifica entre los factores de demanda, se presenta en forma separada por considerar que expresa dificultades de la cualidad interna del sistema, éstas son un obstáculo para atraer y mantener a los estudiantes al menos durante el período de formación básica; y 3) factores de demanda con el 33%, agrupa razones de diverso tipo; la de mayor peso es "otras" (11%) y le siguen, en su orden, no está en edad (5%), necesita trabajar (5%), falta de tiempo (5%), perdió el año o fue expulsado (3%), por enfermedad (3%) y sus padres no quieren que estudie más (1%).

En el análisis combinado, entre causas de inasistencia y grupos de edad (Cuadro 1-10 y Gráfico 1-9), se observa que:

1. Los factores de oferta afectan más personas (expresado en el gráfico por la ubicación de la burbuja) a medida que aumenta la edad, es decir, hay más jóvenes de 16 y 17 años, excluidos del sistema por este motivo, que niños de 5 y 6 años. Sin embargo, el peso de estas razones dentro de cada grupo de edad (expresado en el gráfico por el tamaño de la burbuja) es mayor entre el grupo de 7 a 11 años, es decir, la principal razón de exclusión dentro de este grupo es la insuficiencia de la oferta.

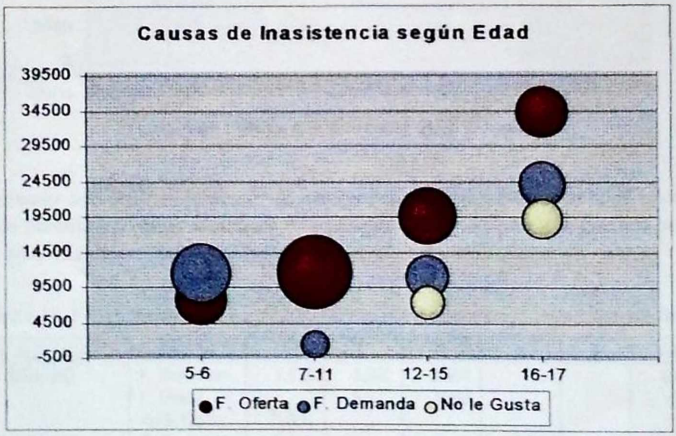
2. Los factores de demanda son prácticamente inexistentes entre 7 y 11 años, en contraste, adquieren gran importancia en los dos grupos etáreos extremos; comportamiento que expresa la valoración de la educación frente a otras alternativas de actividad, consideradas propias de esas edades dentro de su contexto cultural. Entre los niños de 5 y 6 años la razón manifestada con mayor frecuencia es no está en edad y, aunque también expresan este motivo, entre los jóvenes de 16 y 17 años priman razones que han sido clasificadas entre los "costos de oportunidad", tales como la "falta de tiempo" y la necesidad de trabajar.

3. "No le gusta" es una razón expresada a partir de los 12 años y afecta en mayor medida al grupo de jóvenes de 16 y 17 años, entre los cuales el 25% manifiesta no estudiar por esta causa.

Cuadro 1-10. No asistentes según Grupo de edad, Causa y Estrato SISBEN

EDAD	CAUSA	1	2	3	4	5	Total
5-6	F. Demanda	3.929	4.094	3.464			11.487
	F. Oferta		4.523	3.398			7.921
5-6 Total		3.929	8.617	6.862			19.408
7-11	F. Demanda	1.602					1.602
	F. Oferta	1.869	2.756	1.510	5.572		11.707
7-11 Total		3.471	2.756	1.510	5.572		13.309
12-15	F. Demanda	4.094	2.013	2.060	3.011		11.178
	F. Oferta	3.271	4.640	10.146	1.631		19.688
	No le Gusta	1.869	2.937	2.648			7.454
12-15 Total		9.234	9.590	14.854	4.642		38.320
16-17	F. Demanda	1.869	4.479	5.401	9.960	2.543	24.252
	F. Oferta		17.468	15.516	1.523		34.507
	No le Gusta		4.034	9.999	5.309		19.342
16-17 Total		1.869	25.981	30.916	16.792	2.543	78.101
Total		18.503	46.944	54.142	27.006	2.543	149.138

Gráfico 1-9. No Asistentes según Grupo de Edad y Causa de Inasistencia



El análisis de las causas de inasistencia por estratos (Gráfico 1-10) muestra que:

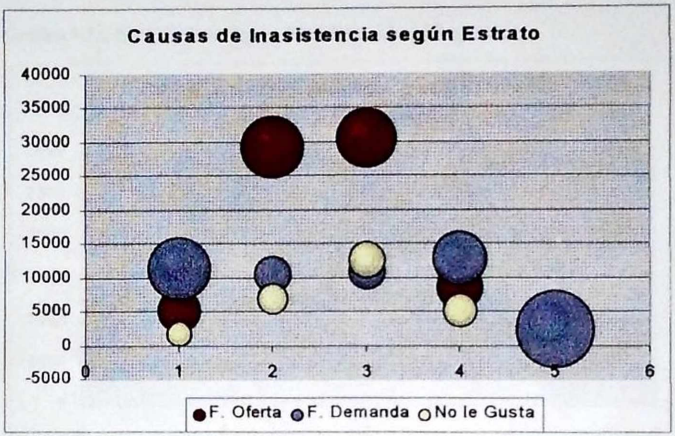
1. Los factores de oferta son el motivo más importante para la población de los estratos 2 y 3 y ocupa un lugar intermedio para los estratos 1 y 4.

2. Los factores de demanda son las únicas razones expuestas en el estrato 5, donde por su baja magnitud se puede desestimar el fenómeno de inasistencia; es más interesante el análisis de las motivaciones invocadas en los estratos 1 y 4 donde estos factores participan con el 62 y el 48 por ciento respectivamente. En el estrato 1 la respuesta con mayor frecuencia es "no está en edad" para el grupo de 5 y 6 años, mientras en el

estrato 4 prima "necesita trabajar" para el grupo de 16 y 17 años; comportamiento que refleja el aspecto cultural mencionado anteriormente.

3. "No le gusta" es una razón con mayor peso en los estratos de ingresos medios, el 67% de quienes la expresan pertenecen al estrato 3 ó 4 y sólo 7% al primer estrato.

Gráfico 1-10. No Asistentes según Estrato y Causa de Inasistencia



Complementar este análisis de causas de inasistencia por estratos con el nivel educativo alcanzado permitirá precisar la política de ampliación de cobertura a la que nos hemos referido en esta sección (Cuadro 1-11):

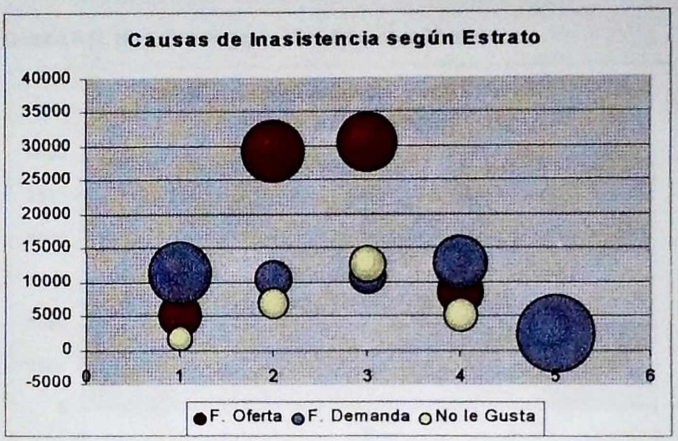
Cuadro 1-11. No asistentes entre 5 y 17 años, según Nivel educativo, Causa y Estrato SISBEN

NIVEL ALCANZADO	CAUSA	1	2	3	4	5	Total
NINGUNO	F. Demanda	7.133	5.340	3.464			15.937
	F. Oferta		6.033	3.398			9.431
	No le Gusta	1.869					1.869
PRIMARIA	F. Demanda	1.246			4.707		5.953
	F. Oferta	3.894	7.387	1.602	5.572		18.455
	No le Gusta				3.306		3.306
SECUNDARIA	F. Demanda	3.115	5.246	5.058	8.264	2.543	24.226
	F. Oferta	1.246	12.941	23.204	3.154		40.545
	No le Gusta		4.968	12.647	2.003		19.618
MEDIA	F. Demanda			2.403			2.403
	F. Oferta		3.026	2.366			5.392
	No le Gusta		2.003				2.003
TOTAL		18.503	46.944	54.142	27.006	2.543	149.138

estrato 4 prima "necesita trabajar" para el grupo de 16 y 17 años; comportamiento que refleja el aspecto cultural mencionado anteriormente.

3. "No le gusta" es una razón con mayor peso en los estratos de ingresos medios, el 67% de quienes la expresan pertenecen al estrato 3 ó 4 y sólo 7% al primer estrato.

Gráfico 1-10. No Asistentes según Estrato y Causa de Inasistencia



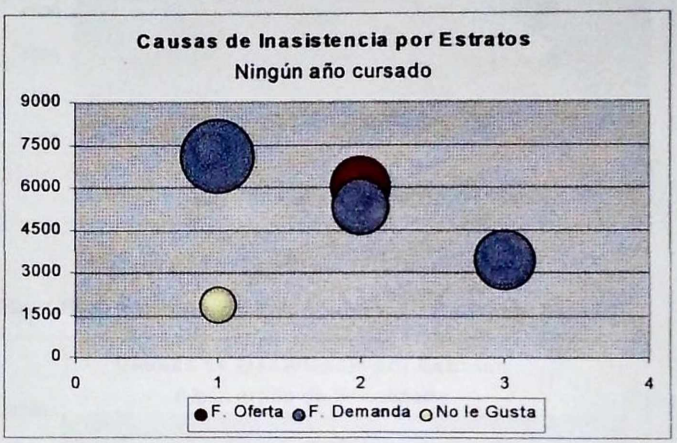
Complementar este análisis de causas de inasistencia por estratos con el nivel educativo alcanzado permitirá precisar la política de ampliación de cobertura a la que nos hemos referido en esta sección (Cuadro 1-11):

Cuadro 1-11. No asistentes entre 5 y 17 años, según Nivel educativo, Causa y Estrato SISBEN

NIVEL ALCANZADO	CAUSA	1	2	3	4	5	Total
NINGUNO	F. Demanda	7.133	5.340	3.464			15.937
	F. Oferta		6.033	3.398			9.431
	No le Gusta	1.869					1.869
PRIMARIA	F. Demanda	1.246			4.707		5.953
	F. Oferta	3.894	7.387	1.602	5.572		18.455
	No le Gusta				3.306		3.306
SECUNDARIA	F. Demanda	3.115	5.246	5.058	8.264	2.543	24.226
	F. Oferta	1.246	12.941	23.204	3.154		40.545
	No le Gusta		4.968	12.647	2.003		19.618
MEDIA	F. Demanda			2.403			2.403
	F. Oferta		3.026	2.366			5.392
	No le Gusta		2.003				2.003
TOTAL		18.503	46.944	54.142	27.006	2.543	149.138

1. Con *ningún* grado aprobado se encuentran en el Distrito 27 mil niños pertenecientes en su totalidad a los tres primeros estratos y, con la excepción de unos pocos "por enfermedad", menores de 15 años (Gráfico 1-11). El mayor número se ubica en el estrato 1 por influencia de factores de demanda, entre los que destaca "no está en edad" referido a los más pequeños. En el estrato 2 poco más de la mitad está excluida por restricción de oferta con distribución similar a la población del estrato 3, menor en número y conformada exclusivamente por menores de 6 años.

Gráfico 1-11. No Asistentes según Nivel Educativo: Ninguno



2. La población con *primaria* incompleta que no asiste se acerca a 28 mil personas (Gráfico 1-12). Sorprende que la mayoría pertenezca al estrato 4, y más aún que las razones de demanda sean expresadas únicamente por mayores de 16 años, la falta de cupo afecta a niños entre 7 y 11. Los costos altos es el factor que limita el acceso a la población del estrato 2; igual limitante enfrentan, pero en menor número y sólo entre 7 y 11 años, los hogares del estrato 3. A la población de estrato 1 la afectan principalmente los obstáculos de oferta.

3. Con *secundaria* incompleta están fuera del colegio 85 mil jóvenes (Gráfico 1-13). Casi la mitad pertenece al estrato 3 y más de la cuarta parte al estrato 2; la mayoría en ambos estratos deja de asistir por costos altos y una proporción importante dice que "no le gusta". En los demás estratos priman los factores de demanda.

Gráfico 1-12. No Asistentes según Nivel Educativo al cual asistirían: Primaria

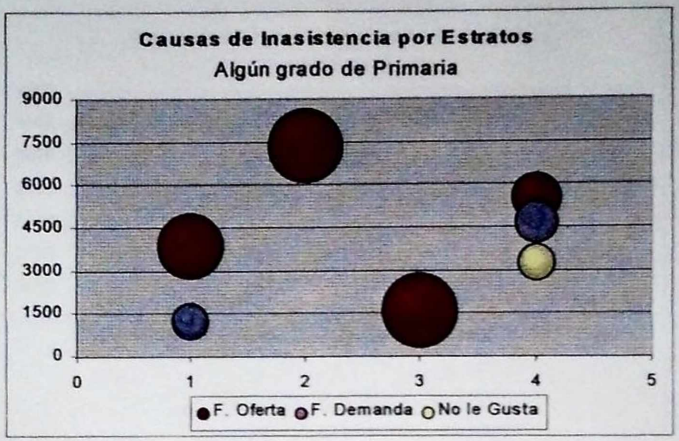
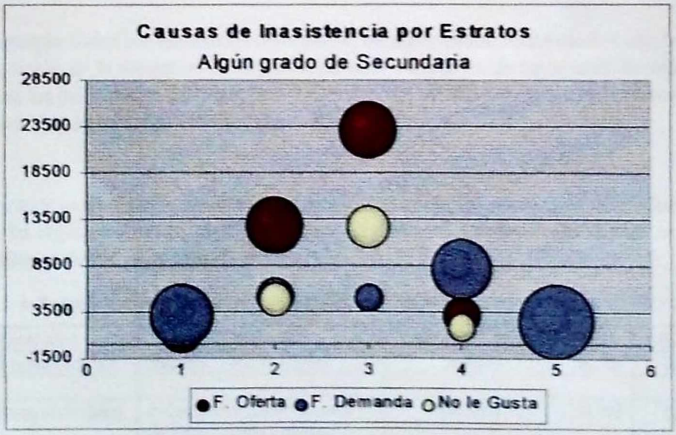
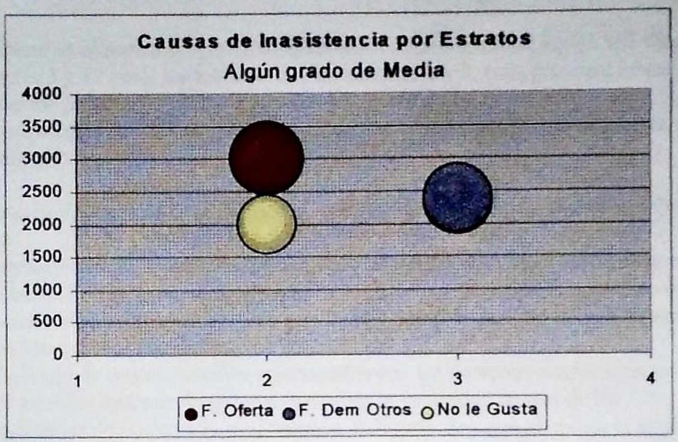


Gráfico 1-13. No Asistentes según Nivel Educativo al cual asistirían: Secundaria



4. Con posibilidad de acceder a educación *media* sólo hay cerca de 10 mil jóvenes de los estratos 2 y 3 (Gráfico 1-14), todos mayores de 16 años. Los altos costos impiden la asistencia a la mayoría de este grupo, factor que afecta un poco más al estrato 2; en este estrato también responden que "no les gusta", mientras en el estrato superior influyen factores de demanda.

Gráfico 1-14. No Asistentes según Nivel Educativo al cual asistirían: Media



1.3.4 Síntesis de Política

Combinando todos los elementos analizados, en especial los relacionados con la composición de la inasistencia, se puede obtener un cuadro de necesidad de cupos que sintetiza las prioridades de la política de ampliación de cobertura dadas las alternativas de movilización de recursos (Tabla 1-4):

Este primer paso permite abordar el establecimiento de las estrategias más adecuadas al logro del objetivo y sus respectivos costos, lo cual a su vez facilita la identificación de los mecanismos de movilización de recursos.

Tabla 1-4. Escenarios para formulación de Política de ampliación de cobertura

Escenarios	Condiciones	PRIMARIA*	SECUNDARIA	MEDIA	Total
1: Muy pocos recursos	**Estratos 1 y 2. F. Oferta**	**9.148**	**14.187**	**3.026**	**26.361**
				+	**12.502**
2: Recursos restringidos	**+ Campañas para "No está en Edad" y "No le Gusta"**	**14.679**	**19.155**	**5.029**	**38.863**
				+	**15.516**
3: Recursos ajustados	**+ Estrato 3. F. Oferta para >15 años. Cupo Nocturno**	**14.679**	**32.305**	**7.395**	**54.379**
				+	**15.054**
4: Recursos holgados	**+ Estrato 3. F.Oferta**	**19.679**	**42.359**	**7.395**	**69.433**

* Incluye Grado0

77.599

1.3.4.1 Escenario 1: Pocos Recursos

Como mínimo es indispensable integrar al sistema educativo formal los 26.361 niños y jóvenes entre 5 y 17 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2, cuya principal limitante la constituyen los factores de oferta. Entre estos factores destacan los costos altos, expresados por más del 85% de esta población, y la falta de establecimiento cerca para los más pequeños.

Dadas estas características de la población, la estrategia de creación de cupos debe considerar:

1. La ampliación de la primaria incluirá el año obligatorio de preescolar o grado cero y la localización de los cupos será cercana a la zona de residencia de la población objetivo. Esta condición, imprescindible para este nivel y deseable para los demás, minimiza los costos asociados al transporte.
2. En el cálculo de costos unitarios relacionados con los derechos académicos se deben incluir aquellos insumos dirigidos a garantizar la capacidad de uso de las oportunidades de acceso y la equiparación de logros. Sea que se escoja la ampliación de cupos en centros escolares públicos o que se contrate con instituciones administradas por particulares, se deben incluir compromisos institucionales y de las familias que aseguren la utilización de esos insumos.
3. En las instituciones que participen en el programa se incorporarán mecanismos que canalicen los gastos en uniformes y útiles en forma más efectiva para el aprendizaje; la creación de fondos rotatorios de textos y útiles, administrados por los padres de familia de cada institución, constituye un ejemplo de instrumentos administrativos orientados a este propósito.

Como complemento a la ampliación de cupos, es importante además adelantar acciones de nivelación para 8.166 jóvenes de 12 a 17 años de estos estratos que no han logrado culminar la primaria y, debido a su edad, no es posible pensar en una escolarización tradicional. El costo de esta estrategia, aunque no se estime en forma unitaria, se sumará con los costos asociados a la creación de cupos para precisar el valor global del programa de ampliación de cobertura bajo esta alternativa.

1.3.4.2 Escenario 2: Recursos Restringidos

En este escenario se propondría integrar a 12.502 alumnos adicionales, para los cuales el principal obstáculo reside en factores de demanda manifestados como "no está en edad" en los pequeños y "no le gusta" en los mayores. Sus motivaciones expresan la divergencia entre sus expectativas y lo que ofrece el sistema educativo, por lo tanto, exige actuar sobre ambos aspectos.

Incorporar esta nueva población exige actividades adicionales a las definidas para el escenario anterior:

1. La incorporación de más de 5.500 alumnos a la primaria requiere acompañar la apertura de cupos con acciones de comunicación, tendientes a promover el ingreso temprano a la escuela, y con la modificación de algunas características del servicio educativo en los primeros grados, de tal manera que sea posible superar el obstáculo cultural sobre la edad adecuada para el ingreso a la escuela, tal es el caso del tiempo de asistencia o, eventualmente, el acceso a complemento alimenticio.
2. Más difícil es la acción con 7 mil jóvenes que han abandonado la secundaria. Los mecanismos a seleccionar en este caso deben dirigirse al mejoramiento de la capacidad de retención y promoción de las instituciones públicas que atienden población de estos estratos. Estas estrategias son de índole pedagógica y quizás las experiencias de metodología activa que han demostrado éxito en la primaria sean un aporte a considerar.

El cálculo del valor de la primera estrategia se realizaría por costos unitarios, más el valor global de las acciones de comunicación, mientras la forma de cálculo de la segunda dependería de la naturaleza de los mecanismos pedagógicos que se propusieran y de su factibilidad técnica, en la cual merecerá especial atención la proyección real del número de alumnos que podrían integrarse con su aplicación.

1.3.4.3 Escenario 3: Recursos Ajustados

El mayor número de personas está clasificado en el estrato intermedio y, si despúes de programar las acciones precedentes se cuenta con excedente de recursos, ellos constituyen la siguiente población objetivo de un programa de ampliación de cobertura. La mayoría de la población en edad escolar que no asiste por restricciones de oferta (84%) solicitaría cupo para culminar la educación secundaria y 15.516 son jóvenes de 16 y 17 años.

Esta característica de la población demandante del servicio permite proponer el aumento de matrícula de la jornada nocturna, en los planteles públicos que ya la ofrecen, como estrategia orientada a facilitar en el corto plazo el mejoramiento del nivel educativo de 15 mil jóvenes, a punto de ingresar al mercado laboral si es que ya no lo han hecho.

El cálculo de costos unitarios para desarrollar esta estrategia, basado en indicadores de eficiencia, debe complementarse con la identificación y valoración de un conjunto de acciones, de tipo administrativo pero con fuerte conexión con los objetivos académicos, dirigidas a integrar la gestión escolar de las jornadas nocturnas con las demás actividades de fortalecimiento institucional del sistema educativo público, de tal manera que su aporte sea realmente complementario con las formas tradicionales de escolarización.

1.3.4.4 Escenario 4: Recursos Holgados

Apoyar con recursos públicos la remoción de obstáculos de oferta para la totalidad de población escolar del estrato 3, implica adicionar 15 mil nuevos cupos.

Las estrategias a proponer serían esencialmente las mismas planteadas para la población de los estratos inferiores. Sin embargo, la mayor capacidad de aporte de este grupo poblacional para la prestación del servicio, llevaría a revisar los criterios de asignación de recursos per cápita a las instituciones y, consecuentemente, a definir las condiciones de cobro de derechos académicos y las de utilización y administración de los fondos así recaudados. Esta revisión debe realizarse a la luz de los principios de equidad, transparencia y solidaridad.

1.3.4.5 Conclusiones para la estrategia del Distrito

En resumen, en la selección del escenario para desarrollar el Programa de ampliación de cobertura se considerarán los recursos disponibles, es decir, aquellos que es posible movilizar durante el período de ejecución del programa, y se prestará especial atención a la secuencia de acciones necesarias para proteger la equidad de la política pública:

- ***Definir parámetros***. Precisar la población objetivo y los estándares mínimos de una canasta de servicios que haga posible el logro de los resultados educativos esperados.
- ***Garantizar el acceso***. Asegurar el acceso a ese conjunto mínimo de recursos a quienes no pueden conseguirlo por sus propios medios. Significa además programar en el tiempo su entrega, de tal manera que esta canasta mínima se ajuste en la medida en que las poblaciones por cubrir sean las más dispersas y marginadas.
- ***Elevar los parámetros***. Aumentar los elementos que forman parte del conjunto mínimo si, y sólo si, se ha cubierto la totalidad de la población objetivo inicial.

En relación con el indicador a utilizar en el diseño del esquema de capitación, dadas las condiciones institucionales y de disponibilidad de información en el Distrito, el más adecuado actualmente es uno de tipo "canasta", cualquiera sea la naturaleza jurídica de las instituciones participantes en el programa.

Es conveniente recordar que los sistemas capitados son sólo un medio de apoyo para que los centros escolares puedan ejercer su creatividad en la búsqueda de la eficiencia operativa. Es necesario complementar el sistema capitado con un mandato de autonomía que permita al centro escolar buscar eficiencias operativas por sí solos.

Lograrlo requiere un conjunto de esfuerzos simultáneos de manera que el sistema esté en capacidad de crear, consolidar y mantener tales condiciones. Por ello, bajo el contexto expuesto, la metodología de cálculo de la canasta de servicios propuesta será complementada con la identificación de algunos mecanismos institucionales para poner en marcha el esquema de capitación.

2. LA PROPUESTA

En esta sección se desarrolla la propuesta de un esquema de capitación que promueva la permanencia del estudiante y el alcance de los estándares mínimos de logro definidos por la Secretaría, como instrumento para la estrategia de equidad del Plan Sectorial de Educación del Distrito. La propuesta se desarrolla en tres secciones:

(1) La primera describe la canasta educativa o plan de beneficios del estudiante.
(2) La segunda presenta el costo de dicha canasta y el mecanismo de actualización anual.
(3) La tercera contiene las propuestas sobre mecanismos para poner en marcha el sistema, entre las cuales se encuentran los jurídicos, los de monitoreo y seguimiento y, por último, los de información a la comunidad.

Las Tabla 2-1 y Tabla 2-2 sintetizan, para cada una de las acciones que utilizarán el sistema de capitación, el objetivo, la población objetivo y el resumen de la propuesta en relación con los compromisos de las instituciones y los instrumentos requeridos para su puesta en marcha.

Tabla 2-1. Programa de ampliación de cobertura

	Administración contratada de colegios distritales ubicados en zonas marginales	**Convenios con colegios privados para atender estratos 1 y 2**
Objetivo	Ofrecer oportunidades de acceso en las zonas marginales prestando el servicio educativo a través de 51 nuevos colegios distritales que se ubicarán en zonas marginales de Bogotá, entregando la administración de los mismos a instituciones privadas sin ánimo de lucro.	Ampliar cobertura a niños de estratos 1 y 2 SISBEN que no pueden ser atendidos mediante la utilización de la capacidad instalada de los actuales centros oficiales y la generada por los nuevos colegios, mediante convenios con colegios privados que cumplan los criterios definidos por la SED.
Población Objetivo	Población en edad escolar de estratos 1 y 2 SISBEN de las zonas marginales de las localidades de Bosa, Suba, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar, de 5 a 17 años.	Población en edad escolar de estratos 1 y 2 que no pueden ser atendidos por el sector oficial por falta de capacidad.
Compromisos de las instituciones	INSUMOS: Ofrecer la canasta educativa por niño o joven atendido requerida para que el niño permanezca y alcance los logros mínimos. ORGANIZACIÓN DE LOS INSUMOS: Garantizar los parámetros de eficiencia administrativa (relación docente grupo y alumno docente por nivel escolar) definidos por la SED. RESULTADO: Parámetros mínimos de logro del estudiante definidos por la SED.	INSUMOS: Ofrecer la canasta educativa por niño o joven atendido requerida para que el niño permanezca y alcance uno logros mínimos. ORGANIZACIÓN DE LOS INSUMOS: Garantizar los parámetros de eficiencia administrativa (relación docente grupo y alumno docente por nivel escolar) definidos por la SED. RESULTADO: Parámetros mínimos de logro del estudiante definidos por la SED.
Mecanismos para puesta en marcha	✓ Valor de la UPC. ✓ Instrumento legal. ✓ Estrategia de seguimiento y monitoreo. ✓ Estrategia de comunicación a la comunidad educativa de la canasta educativa y del logro mínimo, y promover la apropiación de la institución.	✓ Valor de la UPC ✓ Instrumento legal. ✓ Registro calificado de colegios elegibles ✓ Estrategia de seguimiento y monitoreo. ✓ Estrategia de comunicación a la comunidad educativa de la canasta educativa y del logro mínimo, y promover la apropiación de la institución".

Tabla 2-2. Programa de focalización de recursos.

	Redistribución de recursos
Objetivo	Diseñar y aplicar mecanismos de asignación de recurso que promuevan la equidad, reversando la situación de desventaja en que se encuentran las instituciones educativas que atienden población de estratos 1 y 2.
Población Objetivo	Todas las instituciones oficiales del Distrito.
Compromisos de las instituciones	INSUMOS: Ofrecer la canasta educativa por niño o joven atendido requerida para que el niño permanezca y alcance uno logros mínimos. ORGANIZACIÓN DE LOS INSUMOS: Garantizar los parámetros de eficiencia administrativa (relación docente grupo y alumno docente por nivel escolar) definidos por la SED. RESULTADO: Parámetros mínimos de logro del estudiante definidos por la SED.
Mecanismos para puesta en marcha	✓ Unidades de compensación (compensación a instituciones que tienen personal menos calificado). ✓ Instrumento legal. ✓ Estrategia de seguimiento y monitoreo. ✓ Estrategia de comunicación a la comunidad educativa de la canasta educativa y del logro mínimo, y promover la apropiación de la institución.

2.1 LA CANASTA EDUCATIVA O PLAN DE BENEFICIOS

En el capítulo anterior se expuso conceptualmente la "canasta educativa" como una forma de valoración de lo que la sociedad entrega al sistema educativo, para que éste a su vez responda por unos resultados establecidos, en términos de acceso, permanencia y equiparación de logros para la población atendida. La composición de los indicadores de "canasta" pretende recoger la mayor cantidad de los factores que hacen posible el aprendizaje, característica que contiene un mayor potencial de información sobre el resultado del proceso para todos los agentes educativos, aunque aún no informe si el aprendizaje realmente ha ocurrido o si se ha presentado un cambio en el logro académico de los estudiantes[18].

La canasta educativa tiene por objeto asegurar que la asignación de recursos esté ligada a las necesidades del servicio para ofrecer una educación de calidad. La valoración de la canasta se utiliza para establecer un proceso de planeación que permita mejorar la eficiencia de las instituciones educativas, dado un proceso de aprendizaje que incorpora la posibilidad de alcanzar un determinado nivel de calidad.

La canasta educativa propuesta en este estudio integra los insumos que requieren los alumnos y los establecimientos para ofrecer una educación básica de buena calidad y actualiza la desarrollada en el estudio dirigido por el Ministerio de Educación

[18] Para incorporar elementos de logro académico, la Secretaría de Educación del Distrito tendría que revisar y actualizar esta canasta, a partir de los resultados de las evaluaciones de logro que realizará a través del programa de evaluación permanente de la calidad.

Nacional y realizado por la Fundación Presencia en 1996[19]. Los insumos incluidos son aquellos identificados por la investigación educativa como los que contribuyen en mejor forma a que los niños accedan al sistema, permanezcan en él y tengan buenos resultados[20].

La definición de cada insumo está acompañada de su respectivo estándar técnico mínimo; de esta manera se establece un piso mínimo de calidad del insumo, y los costos están referidos a éste, dejando en libertad al establecimiento educativo de desbordar hacia arriba el estándar, siempre que con recursos propios pueda así disponerlo{Molina 1996}.

Los insumos de la canasta descrita en el Tabla 2-3 se agrupan en tres categorías: i) servicios personales; ii) textos y materiales educativos; y, iii) gastos generales. Como parte integral de la consultoría, se entrega con este informe el modelo para la definición y actualización de los estándares técnicos y los respectivos costos unitarios[21].

Tabla 2-3. Contenido de la canasta educativa del establecimiento

Conceptos	Descripción	Parámetros
1. Servicios personales	Personal necesario para ofrecer una educación de calidad, con adecuada relación alumno/grupo y docente/grupo. Incluye salario integral de personal docente, directivo y administrativo.	Preescolar:Doc/Grup = 1;y Al/Grup= 5 Primaria:Doc/Grup= 1.2; y Al/Grup= 35 Básica Secundaria:Doc./Grup= 1.4; y Al./Grupo = 40. Dir.doc/alumno = 4.8/1000 Administ./alumno = 5.4/1000
2. Textos y material educativo	Textos, bibliografía de referencia, útiles escolares y papelería tanto para los estudiantes como para los docentes.	Conjunto mínimo de textos y material educativo, acorde con los enfoques, contenidos y metodología propia de las diferentes áreas del currículo, requerido para estudiantes y docentes.
3. Gastos Generales	Conjunto de erogaciones fácilmente identificables pero que no se requieren directamente en la prestación del servicio de enseñanza aprendizaje. Se adicionan utilidades e impuestos.	Estado del establecimiento (infraestructura, equipos y material) en capacidad de usar el 100% en óptimas condiciones para la prestación del servicio.

[19] MEN - Fundación Presencia, 1996. *Mecanismos de asignación de recursos*, dirigido por Nelcy Paredes. Mimeo, Bogotá.

[20] Como se anotó en el capítulo anterior, en la elección de los elementos que conforman la canasta "los insumos requeridos para favorecer el acceso de los niños al sistema y facilitar su permanencia provienen, principalmente de la identificación de restricciones a la demanda controlables, señaladas en los estudios de Molina (1993), Vélez (1994) y Sánchez & Núñez (1995). Los insumos que favorecen el logro académico provienen de las investigaciones del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, Saber (1994 y 1995)". MEN - DNP - Misión Social, 1996. *Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica*, dirigido por Carlos Gerardo Molina. Mimeo, Bogotá.

[21] El modelo ha sido desarrollado en hoja electrónica y se denomina UPCBGTA.xls.

2.1.1 Servicios personales

El rubro de "servicios personales" hace referencia al personal necesario para ofrecer una educación de calidad. El costo incluye el salario integral del personal docente y administrativo.

En la canasta escolar se involucraron tres categorías de servicios personales: personal exclusivo para docencia; personal directivo y personal administrativo. Para calcular el total de personal requerido se tomaron en consideración las siguientes normas e indicadores:

Docentes

Preescolar	1 docente por grupo.
Primaria	1.2 docentes por grupo.
Básica secundaria	1.4 docentes por grupo.

El parámetro para secundaria se basa en el cálculo de la carga académica por áreas; en los otros niveles se asumieron los establecidos por la Secretaría para las instituciones públicas.

El parámetro para directivos docentes es 4.8 por cada 1000 alumnos, supone que este personal está libre de carga académica. Para personal administrativo se calcularon 5.4 personas por cada 1000 alumnos, sin considerar los servicios operativos de vigilancia y aseo[22].

2.1.2 Textos y material educativo

Uno de los factores asociados directamente a los resultados de la educación es el acceso oportuno del alumno al uso de un conjunto de textos y material bibliográfico pertinente y de calidad, es decir, aquellos que faciliten el proceso de conocimiento y tengan suficiente versatilidad para la transmisión del mismo. Por esto, la construcción de la canasta de materiales educativos es un referente básico para apoyar el logro educativo.

La investigación parte de considerar la necesidad de establecer diferentes tipos de canastas, de acuerdo con el nivel educativo y el usuario - alumno o docente -. El vehículo a través del cual se pueden inferir estos requerimientos es el **currículo** "... el cual posee la ventaja de discriminar los requisitos en términos de materiales por áreas y grados... Esto permitiría saber además si existe consistencia entre las normas, criterios técnicos, planes y programas del sector educativo y la propuesta curricular"[23].

---

[22] Los parámetros de directivos y administrativos por estudiantes son los presentados en el instrumento "Plan municipal de desarrollo de la educación primaria" de la FINDETER de diciembre de 1993.

[23] Vargas de Avella Marta, Venegas María Clemencia, Canasta Escolar Programa Materiales Educativos y Calidad de la Educación Básica, SECAB-GTZ, 1993, Colombia.

En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional elaboró una unidad básica que combina, con criterios de calidad y eficiencia, un conjunto de materiales y ayudas para alumnos, docentes y establecimientos[24]. La unidad básica o canasta es resultado de un análisis detallado de los diferentes currículos vigentes hasta el momento en el país; se estudiaron los objetivos, contenidos, metodologías didácticas y los materiales requeridos para lograr los objetivos de la enseñanza-aprendizaje, por lo que constituyó el punto de referencia para el establecimiento de costos en la investigación de la Fundación Presencia.

Los criterios identificados como básicos en la conformación de la canasta escolar de materiales y textos fueron:

- ✓ Las exigencias curriculares: objetivo por área y asignatura.
- ✓ El Proyecto Educativo Institucional.
- ✓ Las tasas de rendimiento y retención escolar.
- ✓ La calidad de texto (pertinencia, versatilidad, etc.)
- ✓ La cantidad según usuarios.

Para la clasificación de los materiales educativos de la canasta de preescolar, primaria y de secundaria se tomaron las categorías establecidas por el MEN. En el primer caso se empleó una aproximación de canasta para el grado cero integrada solamente por material impreso, didáctico y útiles y, para la educación básica, se recurrió a la clasificación del estudio de Análisis Cualitativo de la Canasta Escolar sintetizado en la Tabla 2-4.

Tabla 2-4. Clasificación de textos y material educativo para la canasta general

Tipo de material	Descripción
Material bibliográfico	Textos que apoyan el desarrollo e interpretación de los programas curriculares. Libros de referencia relacionados con obras de consulta puntual como diccionarios, atlas enciclopedias. Libros de literatura infantil y juvenil relacionados con obras dirigidas a lectores de 6 a 10 años y de 11 a 14. Pertenecen las antologías de lecturas, libros de poesía, cuento, novela, biografías o historias de personajes célebres, fábulas. Libros documentales que ofrecen información amplia, objetiva y actualizada sobre un tema específico. Son libros sobre inventos, descubrimientos, salud preventiva, educación sexual, ecología, recreación, educación física y deporte, educación estética y folklore. Colección pedagógica se relaciona con los materiales impresos que orientan al docente en su labor de enseñanza como libros, manuales y guías no oficiales (pedagogía, didáctica y psicología) y oficiales (legislación educativa, currículo)
Material didáctico	Materiales bi y tridimensionales, sonoros, equipos y herramientas y juguetes.
Útiles escolares	Todos los elementos e instrumentos que se requieren para registrar, graficar o eliminar información escrita o gráfica.
Papelería	Papeles de diferentes tamaños, texturas y colores.

[24] Ministerio de Educación Nacional, Convenio Andrés Bello, Ministerio de Cooperación Económica República Federal Alemana. *Análisis Cualitativo de la Canasta Escolar*; Correa Vélez, A. M, y Viana, P., 1991; y Vargas de Avella M. y Venegas M. C. *Canasta Escolar Programa Materiales Educativos y Calidad de la Educación Básica*, SECAB-GTZ, 1993, Colombia.

A continuación se sintetiza la metodología de construcción de la canasta de textos y materiales para cada uno de los tres niveles, preescolar, primaria y básica secundaria. Los contenidos detallados de estas canastas se encuentran en el modelo en medio magnético que hace parte de este informe.

2.1.2.1 Preescolar

La elaboración de la canasta de materiales para preescolar busca obtener la máxima racionalización del recurso y su mayor adecuación con la propuesta pedagógica. Los conceptos que la integran se reseñan en el Tabla 2-5.

Tabla 2-5. Canasta de textos y material para preescolar

Tipo de material	Descripción
Material Impreso	A diferencia de los otros niveles, preescolar no requiere textos individuales; se requieren libros con ilustraciones que informen y permitan la lectura tanto del texto como de la imagen.
Útiles o material de consumo	Papel de diferentes colores y clases, greda, tijeras, pinturas, témperas, pinceles.
Material didáctico	Corresponde a los juegos de asociación de parejas, de clasificación, de armar y ordenar por secuencias, etc. También se incluye el material necesario para el desarrollo de juegos que permitan la representación de roles (espejos, grabadora, instrumentos musicales, implementos para disfraces, lupas, metros), juegos que favorezcan la destreza física (lazos, balones, aros, etc.) y juegos que favorezcan la identidad cultural.

2.1.2.2 Primaria

La CANASTA DOCENTE-ESTABLECIMIENTO contempla los requerimientos mínimos de los establecimientos urbanos, definidos en el estudio MEN - Presencia de 1996. En términos generales la canasta del establecimiento se costea conjuntamente con la del docente, ya que los materiales que éste requiere para su desempeño son asumidos por el plantel, aunque sea el docente quien asume su administración y manejo.

Además de los textos curriculares, nombre que reciben los libros de texto que son utilizados directamente por los alumnos, el establecimiento debe contar con otro tipo de libros como son los de referencia, de literatura infantil y juvenil, documentales y la colección pedagógica los cuales forman parte de la biblioteca educativa del establecimiento. El conjunto de materiales que conforman la canasta de primaria se sintetiza en la Tabla 2-6.

Tabla 2-6. Canasta de textos y material para primaria

Tipo de material	Descripción
Material Bibliográfico	Textos curriculares para uso del docente que responden a los requerimientos mínimos de las áreas establecidas dentro de un plan de estudio. Durante los cinco años de primaria cada docente recibe para su administración y manejo 33 ejemplares y a cargo del establecimiento 22 con el fin de responder a demandas adicionales.
Material Didáctico	Equipos, implementos e instrumentos de apoyo.
Útiles Escolares y Papelería	Corresponde a los materiales de dotación regular del establecimiento con vida útil de un año.

2.1.2.3 Básica secundaria

La canasta de materiales para secundaria se construyó en el estudio de la Fundación Presencia con base en varias fuentes: las orientaciones dadas por el MEN sobre materiales educativos para la educación básica secundaria y media para la conformación de Centros de Recursos Educativos y las bibliotecas escolares; las revisiones de las encuestas remitidas a diferentes colegios oficiales del país de alto rendimiento y, finalmente, los comentarios de los expertos que asistieron a un taller de consulta especialmente citado para este propósito.

Los estimativos de la "Canasta Docente - Establecimiento" se hicieron teniendo en cuenta la estrategia de los Centro de Recursos Educativos que pretende racionalizar las inversiones y mejorar la dotación de los establecimientos. En ella se diferencia la fuente de suministro de los materiales que requiere un establecimiento entre el municipio, Centro de Recursos Educativos Municipales -CREM, y el plantel, Centro de Recursos Educativos de Plantel -CREP. Esta concepción lleva implícita la canasta del establecimiento que el estudio del MEN describe en forma general con cinco componentes básicos: biblioteca educativa, ayudas educativas, equipos, implementos de educación estética y laboratorios integrados de ciencias naturales, matemáticas y tecnología[25].

En este caso se han actualizado los costos del equivalente a un CREP, ubicado en un plantel con una matrícula inferior a 600 alumnos, que no puede compartir el uso de los materiales con otros planteles (Tabla 2-7).

[25] MEN, Materiales Educativos para la Educación Básica Secundaria y Media, Octubre de 1994.

Tabla 2-7. Canasta de textos y material de secundaria

Tipo de material	Descripción
Material bibliográfico	Además de los textos para cada una de las áreas, que en total son 36 textos de apoyo a al estudiante para cada uno de los cuatro grados y estarían a cargo de los docentes. La biblioteca educativa del establecimiento se complementa con 480 números de libros de literatura juvenil, documentales, libros de referencia y los juegos curriculares que forman parte de la colección pedagógica del establecimiento.
Material didáctico	Equipos, implementos e instrumentos de apoyo.
Útiles escolares	Corresponde a los materiales de dotación regular del establecimiento con vida útil de un año.

2.1.3 Gastos generales

Los gastos generales de la canasta escolar se refieren al conjunto de erogaciones requeridos para mantener las condiciones físicas del establecimiento, tanto de la infraestructura como de la dotación, para la óptima prestación del servicio de enseñanza-aprendizaje (Tabla 2-8).

Tabla 2-8. Canasta de gastos generales

Tipo de gasto	Descripción
Servicios públicos	Se refiere a los servicios públicos domiciliarios: agua, luz y comunicaciones. Estos costos se calcularon con base en el documento elaborado por la Misión Social en 1993 donde se registra información por rangos de consumo para las principales 8 ciudades del país.
Reparaciones, mantenimiento y seguros	Se refiere a los gastos necesarios para mantener en buen estado la infraestructura y la dotación de equipos y material.
Contratos por prestación de servicios	En este rubro se costean los gastos de vigilancia (24 horas) y una persona de tiempo completo para aseo de las zonas comunes.
Impuestos	Una institución sin ánimo de lucro en el Distrito debe cancelar: impuesto predial, industria y comercio y renta.

2.2 EL VALOR DE LA UNIDAD DE PAGO POR CAPITACIÓN

El valor de la prestación del servicio educativo depende de manera importante de las características del establecimiento, en términos de la tecnología que utilizan, el número de alumnos que puede atender y la ubicación del plantel. Según estas características varían los costos y la cantidad de insumos requeridos para prestar el servicio.

En este capítulo se calcula la unidad de pago per cápita - UPC - para dos tipos de instituciones tipo: i) establecimiento de básica ubicado en la zona urbana, utiliza metodología de enseñanza tradicional y presta atención a alumnos de los diez grados

obligatorios, desde preescolar hasta 9o. de básica, y ii) establecimiento de preescolar ubicado en zona urbana, utiliza metodología de enseñanza tradicional y sólo atiende alumnos del nivel preescolar.

2.2.1 Valor para un establecimiento de básica

Las características del establecimiento tipo, que ofrece desde preescolar hasta noveno de educación básica con una capacidad de 435 alumnos, se presentan la Tabla 2-9.

Tabla 2-9. Supuestos del establecimiento educativo tipo

Infraestructura disponible de salones	Asignación por niveles	Docentes por grupo	Total alumnos
Un salón con capacidad para 25 niños máximo.	Un grupo de PREESCOLAR	Un docente por grupo	25
Seis salones con capacidad para 35 estudiantes máximo cada uno.	Seis grupos de PRIMARIA (dos primeros y uno del resto)	1.2 docentes por grupo	210
Cinco salones con capacidad para 40 estudiantes cada uno.	Cinco grupos de BÁSICA SECUNDARIA (dos 6os. y uno del resto hasta 9o.)	1.4 docentes por grupo	200

Con base en este tamaño de establecimiento se calcula el costo anual de la prestación del servicio con metodología sintetizada en la Tabla 2-10; este valor total anual es la base para la determinación del costo por alumno que se resume en el Cuadro 2-1.

Tabla 2-10. Metodología de cálculo de la UPC

Categoría	Metodología de actualización del costo
Servicios personales	DOCENTES REQUERIDOS dado el No y tamaño de los salones y los parámetros de docentes por grupo: • PREESCOLAR, 1 por grupo = 1 docente. • PRIMARIA, 1.2 por grupo = 7.2 docentes. • BÁSICA SECUNDARIA, 1.4 por grupo: 7 docentes. DIRECTIVOS DOCENTES, 4.8 directivos por cada 1000 alumnos = 2 directivos docentes (prima del 20%). ADMINISTRATIVOS, 5.4 administrativos por cada 1000 alumnos = 2 administrativos[26] (uno con salario mínimo y otro salario mínimo más 20%).
Textos y material educativo	Este rubro se actualizó a 1998 con base en los costos de la canasta calculada por la Fundación Presencia para 1996, aplicando el IPC de útiles escolares de 1996 y 1997.
Gastos generales	Este rubro se actualizó a 1998 con base en los costos de la canasta calculada por la Fundación Presencia para 1996, aplicando el IPC general de 1996 y 1997.

[26] Los parámetros de directivos y administrativos por estudiantes son los presentados en el instrumento "Plan municipal de desarrollo de la educación primaria" de la FINDETER de diciembre de 1993.

Cuadro 2-1. Valor canasta por establecimiento y alumno - 1998

Concepto	Escalafón 07	%	Escalafón 08	%
1. Recurso Humano	**148.065.973**	**73%**	**166.835.740**	**75%**
2. Textos y materiales	**14.335.187**	**7%**	**14.335.187**	**6%**
- Preescolar	1.660.563		1.660.563	
- Primaria	6.380.318		6.380.318	
- Básica secundaria	6.294.306		6.294.306	
3. Gastos Generales	**38.362.329**	**19%**	**38.362.329**	**17%**
- Servicios Públicos	5.797.352		5.797.352	
- Reparaciones, mantenim.y seguros	12.297.176		12.297.176	
- Contratos prestación de servicios	20.267.800		20.267.800	
Vigilancia	17.176.102		17.176.102	
Aseo	3.091.698		3.091.698	
4. Utilidad antes de Impuestos	7.026.722		7.683.664	
Impuestos:	5.302.184		5.564.961	
- Impuestos Predial (5.8 o/oo)	2.491.495		2.491.495	
- Ind.y comercio (7o/oo ingr.bruto)	1.405.344		1.536.733	
- Renta (20%)	1.405.344		1.536.733	
5. Utilidad después de Impuestos	**1.724.538**	**1%**	**2.118.703**	**1%**
Total Establecimiento	**202.488.028**	**100%**	**221.651.959**	**100%**
Costo anual por alumno	***465.490***		***509.545***	

El valor por estudiante atendido en este colegio tipo varía sustancialmente según la calificación de los docentes: asciende a $465.490 anuales, si el escalafón promedio corresponde al grado 07, y aumenta a $509.545 anuales, cuando se calcula con promedio en el grado 08.

En los cuadros subsiguientes se reseña la composición del costo, en pesos de 1998, de los rubros de servicios personales (Cuadro 2-2), textos y material educativo (Cuadro 2-3) y gastos generales (
Cuadro 2-4).

Cuadro 2-2. Costo de servicios personales del establecimiento -1998

Tipo de Personal	No.	Salario unitario	WS1998 Esc.07 (mes)	WS1998 Esc.08 (mes)	Total año Esc.07*	Total año Esc.08*	%
Docentes	**15.2**	**475.286 (07) 538.766 (08)**	**7.224.347**	**8.189.243**	**121.369.033**	**137.579.285**	**82%**
preescolar	1.0		475.286	538.766	7.984.805	9.051.268	
primaria	7.2		3.422.059	3.879.115	57.490.595	65.169.135	
básica secundaria	7.0		3.327.002	3.771.362	55.893.634	63.358.881	
Docentes directivos	**2.0**	**646.519**	**1.140.686**	**1.293.038**	**19.163.532**	**21.723.045**	**13%**
Administrativos	**2.0**	**448.417**	**448.417**	**448.417**	**7.533.410**	**7.533.408**	**5%**
Oficin./bibliotec.	1.0	244.591	244.591	244.591	4.109.132	4.109.132	
Secretaria	1.0	203.826	203.826	203.826	3.424.277	3.424.276	
Total	**19.2**	**2.711.234**	**8.813.451**	**9.930.698**	**148.065.973**	**166.835.739**	**100%**

* Se aplica un multiplicador de 1.4 con doce meses de pago.

Cuadro 2-3. Costos de textos y material educativo del establecimiento -1998

TIPO MATERIAL	PREESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	TOTAL*
Material Bibliográfico	1.246.764	667.327	928.934	2.843.025
Material Didáctico	104.510	1.683.066	889.219	2.676.795
Útiles Escolares	111.753	3.289.166	3.839.154	7.230.103
Papelería	44.977	160.730	64.789	270.496
Otros Establec. (10%)	150.960	580.029	572.210	1.303.199
Total	**1.660.563**	**6.380.318**	**6.294.306**	**14.335.187**

* IPC de útiles escolares para 1996 = 21.58; 1997 = 18.95.

Cuadro 2-4. Costo de gastos generales del establecimiento - 1998

Rubro	Valor anual*	%
Servicios Públicos	6.796.896	**17.5%**
Agua y alcantarillado	3.429.177	
Electricidad	1.650.108	
Comunicaciones	1.717.610	
Mantenimiento y reparaciones	11.826.622	**30.5%**
Contratos de prestación de servicios	20.267.801	**52%**
Vigilancia	17.176.102	**44%**
Aseo	3.091.698	**8%**
TOTAL	**38.891.319**	**100%**

* IPC general para 1996 = 21.63; 1997 = 17.68.

2.2.2 Valor para un establecimiento de preescolar

Las características del establecimiento tipo de preescolar utilizado para costear la canasta son:

- ✓ Infraestructura: Seis salones.
- ✓ Capacidad infraestructura: Cada salón puede atender máximo 28 alumnos, es decir máximo 168 alumnos.
- ✓ Relación docente por grupo: Un docente por grupo, es decir 6 docentes.
- ✓ Directivos por docentes por alumno: 4.8 ‰, es decir un directivo.
- ✓ Administrativos por alumno: 7.4 ‰, es decir 2 administrativos de apoyo.
- ✓ Servicios de vigilancia y aseo: se costeó suponiendo un salario mínimo de alguien que realiza las dos labores y habita en el colegio.

La relación administrativos por alumno es mayor a la utilizada para la canasta del colegio con básica completa, pues se supone que en preescolar los docentes requieren del apoyo de personal asistente.

El valor por niño atendido en un colegio de preescolar dadas las características mencionadas es de $499.104 anuales (Cuadro 2-5). Se recomienda aplicar esta opción, aunque también se presenta el costo si se atienden sólo 25 niños por salón.

Cuadro 2-5. Valor canasta colegio preescolar - 1998

Concepto	28 alumn/salón	%	25 alumn/salón	%
1. Recurso Humano	64.339.148	77%	64.339.148	78%
2. Textos y materiales	9.963.378	12%	9.963.378	12%
3. Gastos Generales	8.355.804	10%	7.266.803	9%
- Servicios Públicos	3.832.218		3.421.623	
- Reparaciones, mantenim. y seguros	2.077.674		1.399.268	
- Contratos prestación de servicios	2.445.912		2.445.912	
4. Utilidad antes de Impuestos	2.893.041.6	3%	2.854.926.5	3%
Impuestos:	1.701.954.6		1.489.970.6	
- Impuestos Predial (5.8‰)	544.737.9		348.000	
- Ind.y comercio (7‰ ingr.bruto)	578.608.3		570.985.3	
- Renta (20%)	578.608.3		570.985.3	
5. Utilidad después de Impuestos	1.191.087.0	1%	1.364.955.9	2%
Total Establecimiento	**83.849.417.4**	**100%**	**82.934.284.9**	**100%**
Costo anual por alumno	***499.104***		***552.895***	
Total Alumnos del colegio	168		150	

2.3 MECANISMOS PARA DESARROLLAR EL ESQUEMA DE CAPITACIÓN

La teoría del fortalecimiento de la "responsabilidad pública"[27] proporciona elementos conceptuales útiles a tener en cuenta en el diseño operativo y la puesta en marcha de programas que conducen a mejorar los resultados de la prestación de un servicio

[27] En inglés se refiere a la "accountability" que no tiene una traducción exacta al español.

público. Esta teoría expone la necesidad de mejorar, por un lado, la capacidad de los niveles de gobierno a cargo de la dirección y orientación del servicio bajo análisis, para definir políticas y realizar monitoreo, seguimiento y evaluación de sus resultados; y, de otra parte, la capacidad de los interesados para ejercer CONTROL SOCIAL sobre los resultados de la prestación servicio. El mecanismo de financiación por "canasta educativa o plan de beneficios" debe estar acompañado de estrategias de fortalecimiento de la responsabilidad para lograr que efectivamente se garantice el acceso, utilización y permanencia del servicio de acuerdo con la canasta.

En esta sección se propone a la Secretaría desarrollar dos tipos de mecanismos, complementarios entre sí, para que el sistema de capitación valorado por canasta alcance también resultados en cuanto a permanencia y uso del servicio. El primero se refiere al monitoreo al acceso de toda la población en edad de asistir de los estratos 1 y 2 del SISBEN y a los compromisos que adquieren los colegios con la comunidad, mediante acuerdos legales con la Secretaría de Educación del Distrito. El segundo se refiere a la necesidad de mejorar la capacidad de la comunidad de elegir y participar efectivamente para que ella misma interactúe con el sistema educativo y pida cuentas sobre sus resultados, es decir, que estén en capacidad de ejercer control social.

En los dos acápites siguientes se hacen recomendaciones para cada uno de los dos tipos de mecanismos que tendrían que ser desarrolladas por la Secretaría, de acuerdo con la programación de ejecución de las estrategias del Programa de ampliación de cobertura.

2.3.1 La estrategia de monitoreo

El objetivo de las acciones de monitoreo del Programa de ampliación de cobertura es permitirle a la Secretaría saber si: i) todos los niños y jóvenes de estrato 1 y 2, en edad de asistir, accedieron al sistema; y, ii) los niños y jóvenes que han logrado acceder al servicio están usando esa oportunidad de acceso, es decir, asisten y están usando las facilidades que ofrece el servicio; como consecuencia de la existencia de estas oportunidades se desencadena la eficiencia interna, es decir, población que permanece y se promueve.

En este sentido, se propone desarrollar mecanismos para monitorear:

i) El acceso al sistema de toda la población entre 5 y 17 años de estratos 1 y 2. En este caso se propone definir conjuntamente con el sector salud, responsable del SISBEN, algún mecanismo para garantizar que las familias de tales estratos con hijos en edad de asistir envíen a sus hijos al colegio. Podría aprovecharse el equipo de trabajadores sociales de la planta de la Secretaría de Educación para que, en conjunto con el personal de salud, realicen el seguimiento a dicha población e identifiquen los casos que ameriten una acción directa con la familia.

ii) Los compromisos de la institución para verificar que el colegio está mejorando, en conjunto, las oportunidades de uso de la canasta por parte de los alumnos. En este caso se propone recolectar y analizar la información relacionada con la utilización que dan los estudiantes al conjunto de insumos (estándares), y el peso que tiene cada conjunto de insumos en dicho uso.

El monitoreo debe llevarse a cabo periódicamente durante el transcurso del año académico de manera que pueda verse la evolución y aplicar correctivos a tiempo. Se realizarían encuestas dirigidas a alumnos, docentes y padres de familia, en las que se recoja la información requerida para la construcción de los indicadores. En el análisis se evaluaría el cambio en el indicador, específicamente la disminución de su desviación estándar, de manera que incentive al colegio a realizar esfuerzos para que todos sus estudiantes tengan la misma oportunidad de uso del servicio y, por consiguiente, se disminuya la posibilidad de selección adversa.

El diseño de la estrategia de monitoreo a los compromisos de los colegios debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- ✓ Los indicadores deben corresponder a los estándares que tienen el carácter de rango según la combinación de insumos de la canasta educativa[28].
- ✓ Los indicadores deben ser relativamente fáciles de comprender y el costo de recolección, sistematización, análisis y administración será adecuado al monto de la prestación misma del servicio.
- ✓ Proporcionar información que ofrezca una imagen balanceada de la institución y facilite su autoevaluación para apoyar su ajuste, es decir, describir procesos que puedan ser alterados mediante el cambio de prácticas en el corto plazo.
- ✓ Permitir examinar la distribución o desviación estándar del resultado del indicador y no basarse en los valores promedio.
- ✓ Permitir analizar la distribución de los resultados entre distintos grupos de la población atendida, en especial para el caso de los "convenios con privados", entre los becarios de la Secretaria y los demás alumnos del plantel.

En la Tabla 2-11 se presenta la propuesta de áreas a monitorear, que son los compromisos que asumen la institución y la comunidad educativa con la Secretaría.

[28] Como se expreso en el marco conceptual, la financiación por "canasta" permite realizar monitoreo con estándares que tienen el carácter de rango según la combinación con otros insumos, y es esta combinación la que es relevante. El peso del insumo dentro de la "canasta" toma en consideración su contribución al logro, con lo cual se introduce el concepto de eficacia en relación con el producto.

Tabla 2-11. Indicadores para el monitoreo de los compromisos de la institución

Nivel	Área de resultado	Tipo de indicador	Encuestado
Estudiante	Oportunidad de uso de los recursos en general por parte de los estudiantes	Promedio de ASISTENCIA Horas diarias dedicadas al aprendizaje en el colegio, la semana anterior	Registro del colegio Estudiante
Estudiante	Oportunidad de uso de textos y material educativo por parte de los estudiantes	Textos disponibles por área Estado y uso de la biblioteca Estado y uso del bibliobanco Disponibilidad del material	Oficinist./bibliotec Estudiantes Docentes Padres de familia
Estudiante	Oportunidad de aprendizaje por áreas	Horas semanales dedicadas a lecto-escritura, matemáticas, ciencias.	Estudiante Padres de familia Docentes
Clase y Colegio	Oportunidad de uso de infraestructura y equipo	Tamaño de los grupos Uso y estado de salones, espacios de apoyo y zonas comunes, con su equipo	Estudiantes Docentes Administrativos Padres de familia
Clase y Colegio	Oportunidad de uso del fondo de material y útiles escolares	Uso y reposición del fondo de material y útiles escolares	Estudiante Padres de familia Docentes
Estudiante Docente Colegio	Clima organizacional - Buen trato	Satisfacción con profesores, alumnos y colegio Colaboración en mantenimiento y limpieza del establecimiento	Estudiantes Padres de familia Docentes Administrativos

Para diseñar y poner en marcha la estrategia de monitoreo del Programa, además de tener claridad sobre los compromisos de las instituciones, la Secretaría de Educación Distrital necesitaría inicialmente, por los requerimientos de capacidad institucional, apoyarse en organismos externos que tengan la posibilidad de organizar, dirigir y orientar equipos interdisciplinarios en las áreas de educación y administración.

En la Tabla 2-12 se presentan los componentes generales requeridos por el montaje de la estrategia de monitoreo, los cuales deberá tener en cuenta la Secretaría para definir aquellos que podría y tendría que desarrollar directamente y los que contrataría.

Tabla 2-12. Componentes requeridos para poner en marcha el monitoreo

Componentes	Descripción
Sistema de identificación de colegios	Registro de colegios que manifiestan la intención de concursar por los cupos. Se actualizaría anualmente e incluye los resultados del monitoreo para los contratados en el año en curso.
Sistema de identificación de beneficiarios	Se recomienda registrar la edad por el año de nacimiento para facilitar el seguimiento de su promoción en el sistema.
Sistema de registro de metas institucionales	Definición de los objetivos que las instituciones deben alcanzar e indicadores para monitorear su logro.
Sistema de administración de los datos	Diseño de instrumentos de recolección. Recolección. Sistematización. Limpieza y depuración de los datos. Preparación de los datos para el análisis[29]. Análisis: diseño de salidas, construcción de cuadros y gráficas, elaboración de informes estadísticos, entre otros.
Sistema de toma de decisiones	Resúmenes ejecutivos para distintos agentes que participan en la toma de decisiones[30]. Registro de Decisiones. Solicitud de información complementaria o adicional.
Sistema de comunicación	Diseño de estrategia de comunicación de acuerdo con los distintos actores del control social. Identificación de la información a comunicar. Diseño y desarrollo de los instrumentos de comunicación. Comunicación a los distintos agentes. Seguimiento al mecanismo de Control social.

Una vez la Secretaría haya definido los aspectos que ejecutará con el apoyo de organizaciones externas, los términos de referencia deben, además de especificar claramente los productos que espera recibir en cada etapa del monitoreo, garantizar mecanismos de trabajo que le permitan apropiarse de los instrumentos y la tecnología que la(s) consultoría(s) desarrolle(n). De esta manera podrá aprovechar tal experiencia en el montaje del sistema general de monitoreo y seguimiento a los resultados del sistema.

2.3.2 El control social de la comunidad

Por control social se entiende aquellas acciones que ejercen los interesados en la prestación de un servicio, para mejorar sus resultados[31]. Los esfuerzos de los

[29] Colocar etiquetas a cada variable de las bases originales, construir las bases con las variables requeridas por los responsables de analizar, examinar las frecuencias de distribución de cada variable y organizar los diccionarios de las bases de datos para el uso de los analistas.

[30] El resumen ejecutivo es un instrumento mediante el cual se informa de manera corta, clara, concisa y concreta el planteamiento y desarrollo de una propuesta basada en el análisis de información y las recomendaciones sobre las decisiones a tomar por el grupo a quien se está informando.

[31] Concepto desarrollado por Samuel Paul en el artículo "Fortalecimiento de la responsabilidad del servidor público" del Banco Mundial, en el que expone la teoría del fortalecimiento de la

interesados para ejercer control social dependen de los costos relativos y beneficios asociados a la posibilidad que tienen de elegir o participar efectivamente, de manera que mediante su intervención se mejore la calidad del servicio, se reduzcan barreras al acceso, a la permanencia, o al uso del servicio, entre otras. A su vez, tales costos y beneficios dependen del grado de desarrollo y la flexibilidad del mercado del servicio en cuestión. La mejor forma de promover el control social entre los interesados es diseñar y fortalecer mecanismos que mejoren las oportunidades de interacción efectiva basada en resultados explícitos. La teoría clasifica en dos estos mecanismos:

✓ *Mecanismos de Salida o de respuesta económica*, que permiten mejorar las oportunidades de elección de alternativas. Algunos factores que tienen influencia sobre la posibilidad de uso de estos mecanismos son la presencia de economías de escala, las barreras a la competencia de tipo legal o institucional y las barreras especiales que obstaculizan el desarrollo del mercado.

✓ *Mecanismos de Voz o de respuesta política*, que permiten mejorar las oportunidades de participar efectivamente, es decir que su participación logre que los servicios respondan a sus necesidades. Entre los factores que determinan la posibilidad de usar estos mecanismos están la existencia y posibilidad de usar arreglos institucionales formales o informales de participación, el acceso oportuno a información pertinente y la capacidad de los interesados para pedir cuentas. Esta depende de la claridad que tengan sobre lo que esperan del servicio, y de características más personales como su nivel de ingreso y el nivel de escolaridad.

Para el caso del Programa de ampliación de cobertura del Distrito se necesita fortalecer la posibilidad de la comunidad de usar mecanismos de *Voz*. El Programa, al priorizar la asignación de cupos a la población de estratos 1 y 2 en edad de asistir, modifica la oferta y, al compensar las limitaciones de la demada, ataca las barreras de acceso por características del mercado. Sin embargo, también es necesario remover otras barreras, unas relacionadas con las características de la demanda, analizadas en la sección sobre causas de inasistencia, 1.2y otras relativas a las características de cualidad de la oferta que no siempre es capaz de responder por los compromisos adquiridos con quienes atiende, en términos de los resultados que espera la sociedad del servicio educativo. Este tipo de barreras se reducen fortaleciendo la posibilidad de usar mecanismos de *Voz*.

El fortalecimiento de los mecanismos de *Voz* requiere de las autoridades educativas:

i) Desarrollar y promover el uso efectivo de mecanismos formales y no formales de participación.

---

[31] Concepto desarrollado por Samuel Paul en el artículo "Fortalecimiento de la responsabilidad del servidor público" del Banco Mundial, en el que expone la teoría del fortalecimiento de la responsabilidad de los servicios públicos, profundizando en los conceptos de Voz y Salida, términos utilizados por Albert Hirschman (1970) en su discusión sobre los mecanismos de los consumidores para influenciar el producto final.

ii) Proporcionar información pertinente y oportuna para facilitar la comprensión y el compromiso de los miembros de la comunidad educativa y de la sociedad en su conjunto.

A la luz de los anteriores elementos conceptuales se propone a la Secretaría diseñar una estrategia de comunicación que fortalezca la capacidad, de la sociedad en general y la comunidad educativa en particular, para ejercer influencia sobre el sistema y lograr que los objetivos del Programa se cumplan. En este sentido, la estrategia abordaría dos problemas:

1. Que los niños, aún con el cupo garantizado, continúen por fuera del sistema educativo.
2. Que la comunidad educativa no esté en capacidad de participar efectivamente para pedir cuentas sobre los compromisos de los colegios que atienden la población del Programa.

El objetivo general de la estrategia sería que distintos agentes de la sociedad demuestren que han asumido la responsabilidad que les compete frente a la educación. El Estado es responsable de brindar todas las posibilidades para que las instituciones tengan las condiciones para que el niño aprenda; las instituciones escolares son responsables por que los niños aprendan oportunamente; y las familias son responsables de que los niños asistan.

Objetivos específicos

1. Promover la apropiación de la escuela por parte de la comunidad educativa como un espacio donde se crea, recrea y desarrolla el futuro y el presente de cada comunidad.

2. Dar a conocer a los interesados los compromisos de los colegios del Programa con los estudiantes, así como información sobre los resultados del monitoreo, con el fin de dar elementos para el control social.

3. Motivar a la comunidad educativa para el mejoramiento año a año de su propio desempeño: a mejores resultados mayores recursos. Para ello se propone diseñar un incentivo que genere reconocimiento social para las instituciones participantes en el Programa, por ejemplo, la creación de un premio al establecimiento educativo que logre, dentro de su programa educativo, desarrollar acciones, actitudes, estímulos que resalten las particularidades positivas de su población objetivo.

4. Generar un compromiso social frente a la asistencia a la escuela de cada niño en edad de estudiar. El reconocimiento o la sanción social serán formas de respuesta explícita frente a los resultados obtenidos. La estrategia mirará las causas específicas de no asistencia de manera que se remuevan los obstáculos que las

familias y los mismos estudiantes argumentan. El propósito sería que la sociedad se comprometa con el objetivo de "que ningún niño entre los cinco y los quince años esté por fuera del sistema educativo".

En consecuencia, la estrategia de comunicación abordaría dos frentes: uno dirigido a la comunidad educativa que está alrededor de los establecimientos que forman parte del Programa; y, la otra dirigida a la sociedad en general. Los tres primeros objetivos específicos le apuntan al primer aspecto y el cuarto al último.

En relación con los medios a utilizar, se recomienda combinar medios directos y medios masivos. Los primeros apuntan al público objetivo desarrollando estrategias conjuntas en trabajo de campo; implica trabajo específico con los grupos que participan directamente en el Programa, rectores, maestros, padres de familia, empresarios, alumnos, entre otros. Los masivos permiten una socialización de aspectos puntuales de la problemática y de las estrategias de solución, que amplía las posibilidades de éxito del Programa al transmitir un imaginario socialmente compartido de los resultados esperados.

2.4 LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

Durante la década de los setenta, con el fin de ampliar la cobertura de la educación estatal, el Ministerio de Educación Nacional puso en marcha varios programas que vinculaban a las entidades privadas en la prestación del servicio público de la educación. En Bogotá se desarrollaron programas en este sentido, como el de jornadas adicionales, colegios cooperativos y en algunos casos convenios de cooperación. Mediante estas figuras el Estado comisionaba docentes para prestar sus servicios en entidades privadas, en muchos casos sin contraprestación directa para la población objeto de atención. Este esfuerzo trajo algunos resultados positivos en cuanto a cobertura no así en cuanto a la calidad de la educación[32]. En el Distrito Capital aún subsisten algunos de estos convenios haciéndose necesario revisar su vigencia y legalidad, teniendo en cuenta que el modelo de Estado y las normas legales vigentes actualmente son radicalmente distintas[33].

En esta sección se analizan algunas otras "figuras jurídicas" utilizadas en el país para ampliar cobertura con el apoyo de instituciones privadas sin ánimo de lucro, similares a las que se propone la Secretaría adelantar hoy en día con las estrategias "convenios con privados" y "administración contratada", con base en lo cual se hacen recomendaciones para su puesta en marcha.

---

[32] Los resultados de los colegios cooperativos de Bogotá en los exámenes de estado se encuentran por debajo del promedio del oficial.

[33] Con la constitución de 1991 se prohibió al estado hacer donaciones en dinero o especie a personas privadas naturales o jurídicas. La figura de maestros en comisión en establecimientos educativos privados, sin contraprestaciones directas o sin corresponder a planes de desarrollo específico no son posibles dentro de este nuevo ordenamiento jurídico.

En primera instancia se presentan los fundamentos jurídicos, dificultades y potencialidades de las experiencias con el Programa PACES, por un lado, y por otro del programa nacional de subsidios a la oferta del periodo 1994-1998, habiendo sido ambas ejecutadas en Santa Fe de Bogotá y en Antioquia[34]. Por último se presentan las recomendaciones jurídicas para el caso del Plan Sectorial de Educación 1998 - 2001.

2.4.1 Becas PACES

El Gobierno Nacional diseñó el crédito PACES[35], uno de cuyas estrategias era ofrecer becas a jóvenes de bajos recursos para ampliar la cobertura de la educación secundaria en los 87 municipios objeto del Programa. El programa fue ejecutado en principio por el gobierno nacional sin que las entidades territoriales tuvieran mayor injerencia. Sólo hasta 1997 y en virtud de la certificación prevista por el decreto nacional 2886 de 1994 se entregó la administración del programa a la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá. En este momento el programa llevaba cerca de seis años de ejecución y estaba terminando[36]; el control del Programa sobre los establecimientos escogidos y la calidad del servicio prestado fue mínimo, por lo que el papel de la Secretaría se limitó a subsanar algunos problemas y a terminar el proyecto.

Los contratos para desarrollar el programa se fundamentan principalmente en las siguientes normas jurídicas:

- ✓ Artículo 355 de la Constitución Nacional.
- ✓ Artículos 4, 103, 148 y 191 de la Ley General de Educación.
- ✓ Documento CONPES 2738.
- ✓ Certificación de la entidad territorial.

Las principales observaciones jurídicas que pueden hacerse a las minutas de los contratos de este programa, firmados por la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá, son las siguientes:

1. Se trata de contratos de prestación de servicios.
2. Tiene la ventaja de ampliar cobertura sin crear vínculos laborales entre la Secretaría y quienes prestan el servicio.

---

[34] El análisis jurídico aquí presentado se hizo con base en los documentos entregados por la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá y en las normas que en estos se hace referencia.
[35] "Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria", crédito firmado con el Banco Mundial.
[36] El proyecto estaba previsto para seis años a partir de 1992

3. Incluyen diez (10) considerandos que resumen de manera sucinta los términos de referencia del proyecto. Esto puede obviarse incluyendo la cláusula: *"los términos de referencia son parte integral del contrato"*.
4. La interventoría del contrato es ejercida por el responsable del proyecto 3320 PROGRAMA DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA PACES. Si la interventoría se deja como responsabilidad directa del funcionario a cargo del Programa, es imposible realizarla por los requerimientos de capacidad institucional de la misma. Se recomienda contratar como un servicio.
5. La entrega por parte del Ministerio a la Secretaría de Educación sólo permite que los contratos de 1997 se firman hasta el 18 de diciembre de 1997. En primer lugar los contratos tuvieron una vigencia menor a un mes. Lo que trajo como consecuencia que no se pudiera hacer una evaluación de los contratos (los niños ya estaban en vacaciones) y se tuvo que prorrogar el programa un año más sin que el Distrito tuviera injerencia en el mismo. Las dificultades jurídicas de esta transición tuvieron consecuencias en el desarrollo práctico del programa.
6. La cláusula penal pecuniaria establecida en el contrato es del 10% a favor del Distrito. El distrito puede imponer multas sucesivas hasta el 10% del valor del contrato, a título de dicha cláusula penal pecuniaria.
7. Se consagra la cláusula de caducidad. Esta cláusula exorbitante permite a la administración, en un momento dado, dar por terminado el contrato unilateralmente e imponer la sanción inhabilitado para contratar con la administración por un lapso que puede ser hasta de cinco años.

2.4.2 Subsidios a la oferta

El gobierno nacional planteó en el plan de desarrollo nacional del período 1994-1998, el "Salto Educativo" un programa tendiente a ampliar la cobertura de la educación básica a estudiantes de escasos recursos para lo cual destinó recursos en el FIS para cofinanciar a las entidades territoriales.

La ejecución del proyecto por parte de la Secretaría de Educación de SANTA FE DE BOGOTÁ, de acuerdo con los documentos entregados y analizados tiene entre otros los siguientes fundamentos jurídicos:

✓ Artículo 11 y 19 numeral 1.4., de la Ley 188 de junio 2 de 1995, "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 - El Salto Social -, mediante el cual se acoge el Salto Educativo y Cultural, que dice en el capítulo 5 del Salto Social "para ampliar oportunidades de acceso a la educación básica, se mejorará la eficiencia de los planteles oficiales, ampliando la infraestructura donde sea necesario y se contratará según el número de estudiantes atendidos, con

instituciones privadas, solidarias o mixtas, que estén constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro".[37]

- ✓ Proyecto estímulos para la ampliación de cobertura de la oferta educativa en la educación básica.
- ✓ Convenio FIS - Secretaría de Educación N° 2392 del 1 de diciembre de 1995.
- ✓ Artículo 32 de la ley 80 de 1993.

El proyecto desarrollado por el departamento de Antioquía en el marco del proyecto nacional tiene como fundamentos jurídicos las siguientes normas (de acuerdo con los documentos analizados):

- ✓ Artículo 11 y 19 numeral 1.4., de la Ley 188 de junio 2 de 1995, "Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998 - El Salto Social -, mediante el cual se acoge el Salto Educativo y Cultural, que dice en el capítulo 5 del Salto Social "para ampliar oportunidades de acceso a la educación básica, se mejorará la eficiencia de los planteles oficiales, ampliando la infraestructura donde sea necesario y se contratará según el número de estudiantes atendidos, con instituciones privadas, solidarias o mixtas, que estén constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro".
- ✓ Artículo 355 de la Constitución Nacional.
- ✓ Artículo 8 de la ley 60 de 1993.
- ✓ Artículos 63,64,72,85,185, 188, 191, 200 de la ley 115.
- ✓ Decreto Nacional 777 de 1992.
- ✓ Artículos 8,15,16,17,18 y 69 de la ley 80 de 1993.
- ✓ Decreto reglamentario 679 de 1994.

La ejecución de este programa ha tenido singularidades propias de las entidades territoriales que lo ejecutan, en especial de tipo administrativo. Sin embargo, aquí se señalan algunos puntos que podrían mejorarse:

1. El contrato esta firmado por tres años lectivos, pero la duración esta sujeta a la aprobación de las evaluaciones realizadas por la interventoría. No habla de disponibilidades presupuestales. Y tampoco de cuando se informa a los colegios que están fuera del programa. Se recomienda hacer un contrato a un año renovable, como los de arrendamiento, que para su renovación los contratantes deben estar de acuerdo. Por otro lado, aparte de las causas de incumplimiento si la interventoría evalúa mal a la institución ésta sale del programa y no puede renovársele el contrato.
2. En los contratos de la gobernación de Antioquía se habla de supervisión y vigilancia la cual es ejercida por el director de núcleo. En Bogotá la interventoría

[37] Esta Ley es la que permite a las entidades territoriales contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro sin tener que demostrar la insuficiencia de la capacidad oficial (artículo 8o. De la Ley 60 de 1993).

la ejerce la supervisión de la localidad, lo cual no es conveniente dado su carácter de asesores de las instituciones.

3. Si bien en la cláusula sexta de los contratos del Distrito se habla del precio total por X número de niños, no es claro a que corresponde ese dinero (salarios, libros, etc.).
4. Los contratos del distrito fueron firmados en junio, lo que hizo imposible el cumplimiento, por parte de la Secretaría, de los desembolsos acordados y difícil exigir a la contraparte que cumpliera con lo pactado.
5. Como se mencionó anteriormente la interventoría es asignada a personal de la secretaría que ejerce otras funciones y que en general no la realiza de acuerdo con lo pactado. Por esto se recomienda definir claramente los compromisos de la institución, darlos a conocer a la comunidad educativa, y contratar mediante una auditoría externa el monitoreo de tales compromisos.

Aunque el programa fue diseñado por el Ministerio las entidades territoriales lo ejecutaron de acuerdo con las particularidades de sus regiones. En el caso de Antioquía y dada la gran cantidad de municipios con necesidades del servicio se diseñaron módulos de explicación para alcaldes y rectores, lo que permitió dar mayor claridad sobre el programa a los distintos actores y que la interventoría fuera por consiguiente más transparente.

Dentro de las acciones importantes que permiten dar mayor claridad jurídica al desarrollo del programa en Antioquia sobresale:

(1) Términos de referencia claros.
(2) El contratista se compromete a ampliar cobertura ofreciendo educación a niños ***que no hayan tenido acceso a establecimientos educativos estatales***[38].
(3) Guías para realizar visitas de seguimiento y evaluación de los compromisos institucionales que deben establecerse en los contratos.
(4) Descripción de la canasta educativa por niño[39].
(5) Existen cláusulas más fuertes en los convenios. Las cláusulas en los convenios de becas PACES son muy laxas; en los nuevos contratos las cláusulas exorbitantes son más fuertes y especialmente las multas diarias.
(6) Las controversias entre la Secretaría y el contratista se dirimen por tribunal de arbitramento. Esto haciendo más expedita cualquier solución a un litigio eventual. Es recomendable que se disponga en el contrato que acuda a los tribunales de arbitramento de la Cámara de Comercio (si es económicamente viable). Un tribunal de arbitramento que dirima las controversias surgidas entre la SED y el

[38] "..solamente donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin animo de lucro": Artículo 8 de la Ley 60 de 1993.

[39] "El monto anual del pago por niño depende del tipo de planta física donde se desarrolle el servicio educativo y puede incluir todos o parte de los siguientes conceptos: Recursos humanos (incluye salario y prestaciones), mobiliario, infraestructura, textos, ayudas y equipos, restaurante escolar, suministros, mantenimiento)....." Descripción del modelo de Antioquia.

contratante es un mecanismo muy rápido y evita sobrecostos económicos y sociales a la administración.

2.4.3 Recomendaciones

Las recomendaciones legales para la reestructuración del programa de ampliación de la cobertura educativa van en dos direcciones las de tipo general. Es decir que debe llevar el contrato y las que van dirigidas a como llevar a cabo el procesos de contratación. Se consagra la cláusula de caducidad.

2.4.3.1 Administración contratada de nuevos establecimientos ubicados en zonas marginales

Los fundamentos jurídicos para este tipo de figura serían:

- ✓ Artículo 355 de la Constitución Nacional.
- ✓ Artículos 63, 72, 85, 185, 188, 191, 200 de la ley 115.
- ✓ Decreto Nacional 777 de 1992.
- ✓ Artículos 8, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 32, y 69 de la ley 80 de 1993.

Debe tenerse en cuenta en la formulación del proyecto, de manera especial, el Artículo 8 de la ley 60 de 1993 que dice "solamente donde se demuestre insuficiencia de instituciones educativas del estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre que la prestación del servicio se adecue al cobro de derechos académicos establecidos para las instituciones del estado. Lo anterior sin perjuicio de que puedan permanecer las situaciones contractuales vigentes a la expedición de la presente ley. El gobierno nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo".

Es necesario que la Secretaría formule un proyecto dentro del plan de desarrollo para hacer posible la figura de administración delegada. Además, puede aprovecharse la falta de reglamentación y la descentralización para que mediante decreto del alcalde se tomen las medidas legales necesarias para poner en marcha el proyecto.

En relación con los procedimientos de contratación, para este tipo de programa deberá explorarse la posibilidad de hacer de concesión que de acuerdo con la ley 80 "son los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial de un servicio público....". Los contratos de administración delegada son contratos propios de obra pública y no estás tipificados en la nueva ley de contratación. Sin embargo en minutas y modelos de Legis hay varios ejemplos de administración delegada, todos referidos a obra publica. Por esto se considera que la concesión de prestación de servicio público es la figura más adecuada, sin embargo

que hay que fundamentar muy bien la imposibilidad estatal de prestar el servicio (Ley 60/93 art. 8).

2.4.3.2 Subsidios a la oferta mediante convenios con colegios privados

En la formulación de los términos de referencia para el proceso de contratación (licitación o llamado a ofertas) deberá tener en cuenta además de las que hemos mencionado atrás las siguientes normas:

- ✓ Artículo 355 de la Constitución Nacional.
- ✓ Plan decenal de educación.
- ✓ Plan Distrital de Desarrollo, 1998 - 2001.

En relación con los procedimientos de contratación, para este programa debe seguirse haciendo contratos de prestación de servicios[40] que tengan en cuenta las siguientes observaciones:

* Es necesario tener en cuenta los términos de referencia de la inscripción en el registro de instituciones que quieren participar en el programa de ampliación de cobertura educativa. Todos los datos allí registrados deben ser parte del contrato, por lo que este debe decir específicamente que el formulario es parte integral del contrato.
* El objeto del contrato debe ser claro y simple, que no se preste a equívocos.
* Los considerandos de los contratos en lo posible deben reducirse a cero.
* Los términos de referencia deben contener la normatividad que permite adelantar el programa y ser parte integral del contrato.
* En el contrato deben estar claramente descritos los eventos que hacen perder el derecho a estar dentro del programa y por lo tanto a prorrogar el contrato.
* Adicionalmente las cláusulas exorbitantes por incumplimiento específico del contrato deben ser de la mayor severidad.
* La labor de interventoría de este tipo de convenios no puede estar en cabeza del cuerpo técnico de supervisión, dado que su naturaleza es asesorar a la comunidad educativa y la interventoría tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los términos del contrato.
* La interventoría del programa debe ser contratada. Puesto que se trata de hacer monitoreo y seguimiento permanente a resultados de la educación, es importante consolidar grupos capaces de pensar en la ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN POR RESULTADOS, lo cual hoy en día no existe. En tal caso, podría ser interesante invitar a hacer propuestas a instituciones que tengan la posibilidad de organizar grupos interdisciplinarios de educadores y administradores, de manera que el proyecto sea a la vez una oportunidad para crear esa capacidad. Esto es muy

[40] Artículo 32 ley 80 de 1993.

importante para evitar que el cumplimiento de las cláusulas del contrato sea meramente formal.

Para determinar el procedimiento de contratación de las entidades que prestarán el servicio es necesario definir el presupuesto y la cobertura a cubrir por localidad.

I) Licitación: El procedimiento de licitación si bien a simple vista ofrece las mayores garantías de transparencia e imparcialidad de contratación, por su profusa reglamentación e inflexibilidad en ocasiones la formalidad de este procedimiento deja por fuera las mejores propuestas por fallas de tipo formal. Adicionalmente para el proceso licitatorio es necesario contar con 60 días calendario a partir de la apertura de la licitación, lo que en la practica querría decir que sólo en abril se contrataría a quien preste el servicio y así anualmente.

ii) Contratación directa: De acuerdo con el estatuto de contratación administrativa la Secretaría de Educación puede hacer contratación directa cuando el valor del contrato sea igual o inferior a 1000 salarios mínimos mensuales legales[41]. En este caso se tienen *dos posibilidades* teniendo en cuenta la cuantía de los convenios:

(1) Llamado a ofertas

Teniendo en cuenta la cobertura que se quiere ampliar, se puede hacer un llamado a ofertas en donde los términos de referencia limiten las ofertas por número de cupos de acuerdo a zonas en las localidades[42] y se límite su participación a estar inscrito en el registro único de instituciones.

El llamado a ofertas es un procedimiento más expedito pero no menos riguroso en lo que hace referencia a los principios de transparencia e imparcialidad. Los términos de referencia son el único instrumento que tiene la administración para hacer la adjudicación, sin embargo, dado que no existen términos legales específicos, permite una contratación rápida.

Este mecanismo permite a la administración imponer reglas de mercado. Es decir que quienes se inscribieron en el registro, y para la administración es claro que llenan unas condiciones mínimas, pueden hacer su "mejor oferta" por encima del mínimo requerido, y la administración podría en igualdad de condiciones escoger la mejor oferta de la manera más expedita posible.

(2) Orden de servicios

De acuerdo con la cobertura de algunas localidades la administración puede, con sólo la inscripción en el registro único de instituciones, contratar con las que llenen los requisitos y hacer contratos de cuantía menor a 300 salarios mínimos vigentes.

---

[41] Para 1998 es de $ 203'000.000.oo.

[42] Por llamado podrían atenderse más o menos hasta 422 cupos.

RESÚMENES DE LA BIBLIOGRAFÍA

1. MEN - Fundación Presencia. "Mecanismos de asignación de recursos".

El objetivo del trabajo de Fundación Presencia[1] es "plantear nuevos mecanismos de asignación de recursos en el sector educativo de tal manera que se logren metas importantes de cobertura, calidad y eficiencia en la prestación del servicio". Esto, con el propósito de apoyar una reforma a la operación del sector educativo para que "el sistema de financiamiento incluya los incentivos adecuados para generar resultados en la dirección adecuada".

El estudio parte de la siguiente premisa en relación con el sistema de financiamiento del sector: "los incentivos adecuados deben estar puestos en el establecimiento educativo que es la unidad básica de operación del servicio educativo .... lo cual requiere que la reforma genere en dicha unidad la capacidad técnica y administrativa necesaria para que pueda responder por su propia gestión, en desarrollo del principio de subsidiariedad entendido como la ventaja de permitir que el nivel más cercano al usuario sea quien atienda el servicio".

Para efectos de esta consultoría, el aporte primordial es el análisis de las ventajas y desventajas de cada una de la cuatro propuestas de métodos de asignación a la institución, y el método para calcular el valor de la Unidad Estándar Educativa.

Para alcanzar el objetivo el estudio desarrolla los siguientes aspectos, algunos de los cuales se sintetizan en el presente informe, según el interés que tenga para el objeto de esta consultoría:

i) MECANISMOS ACTUALES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS
Este punto lo desarrolla mediante una reseña histórica de la administración del sector en Colombia sintetizada en la Tabla 1-1; una descripción de los mecanismos actuales de asignación de recursos a las entidades territoriales en Colombia, para el sector educativo por fuente de financiamiento que se reseñan en la Tabla 1-3.

ii) PROPUESTAS DE MECANISMOS PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN EL SECTOR EDUCATIVO
Esta capítulo lo desarrolla presentando las ventajas y desventajas de cuatro métodos de pagar a la institución educativa para financiar la prestación del servicio: presupuesto histórico, presupuesto prospectivo, pago por niño atendido o Unidad Estándar Educativa - UEE[2] y modelos mixtos - Mixta A, B, C y Pública Mixta. La Tabla 1-2 sintetiza tales ventajas y desventajas junto con algunos de los requerimientos que exigiría cada una de las cuatro alternativas.

iii) REVISIÓN LEGAL
Capítulo que presenta un análisis jurídico de viabilidad de las diferentes alternativas de sistemas de pago al establecimiento, así como de sistemas de asignación de recursos a la entidad territorial; es decir, de acuerdo con la fuente de financiamiento cuál sería el flujo de recursos hasta llegar al establecimiento y elementos a tener en cuenta para la transición.

---

[1] MEN - Fundación Presencia, 1996. *Mecanismos de asignación de recursos*, dirigido por Nelcy Paredes. Mimeo, Bogotá.
[2] Cálculo del valor estándar a reconocer por la prestación del servicio, dada una combinación razonable de todos y cada uno de los insumos. Este cálculo se realiza no para medir calidad sino establecer un proceso de planeación que permita mejorar la eficiencia dado un proceso de aprendizaje que implica la posibilidad de alcanzar un determinado nivel de calidad.

iv) TRANSICIÓN
Presenta algunos elementos a tener en cuenta en la transición del esquema de administración.

v) CÁCULO DE LOS COSTOS EDUCATIVOS UNITARIOS
Metodología y cálculo del valor de la UEE para tres tipos de instituciones o modelos de enseñanza - aprendizaje: urbana, rural y urbana-rural (ciudades pequeñas).

Tabla 1-1. Reseña histórica de la administración del sector educativo en Colombia

Motivación	Acto legal	Propósito de la Ley o acto administrativo	Resultados
Inequidad entre entidades territoriales y desorden creado por financiación descentralizada en municipios y departamentos, y coexistencia de colegios nacionales además de no existir reglas únicas de administración del personal.	a. Ley 43 de 1975 b.Estatuto docente	a. Asumir financiación la Nación (los departamentos continúan con nominación de docentes, razón por la que Nación congela nómina). b. Unificar estructura cargos, nivel salarial y código laboral especial.	Nacionalización financiación de la educación y de reglas de administración de los docentes. Siguen proliferando diversas instancias de administración del sector (coexistencia de instancias nacionales en los territorios además de las territoriales).
Proceso de descentralización política y administrativa impulsada por factores ajenos al sector educativo (con excepción de la nuclearización)	a. Ley 12 de 1986 b. Ley 29 de 1989 c. Nuclearización	a. Delegar a municipios los recursos para asumir la infraestructura educativa. b. Delegar a municipios la administración del recurso humano. c. Organizar núcleos de escuelas para prestar asistencia técnica y elaborar presupuesto del FER (hoy en día existen alrededor de 1200)	Desconcentración de la administración. Coexistencia de multiplicidad de instituciones. Coexistencia de establecimientos de los tres niveles de gobierno.
Voluntad política para profundizar la descentralización político administrativa	Constitución de 1991 Ley 60 de 1993 Ley 115 de 1994	Cesión de recursos nacionales a departamentos y municipios (el 90% de los recursos de educación) Entregar a los departamentos la responsabilidad por garantizar la prestación del servicio educativo	Planeación fragmentada por insumos: Asignación de recursos por insumos y c/u con distintas reglas. Responsabilidades paralelas y no complementarias entre niveles de gobierno. Coexistencia de establecimientos departamentales y municipales

Tabla 1-2. Asignación actual de recursos por fuente y responsable

Función	Responsable	Fuente
Nómina	*Nación* Departamento Municipio	Situado Fiscal *(%ICN)* Recursos propios Transferencias *(%ICN)* Recursos propios
Dotación	*Nación* Municipio Establecimiento	FIS - FINDETER Transferencias *(%ICN)* Recursos propios
Mantenimiento	*Nación* Departamento Municipio	FINDETER Recursos propios Transferencias *(%ICN)*
Construcción	*Nación* Departamento Municipio Establecimiento	FIS - FINDETER Recursos propios Transferencias *(%ICN)* Recursos propios

Tabla 1-3. Sistemas de pago a la institución educativa: ventajas y desventajas

Método	Ventajas	Desventajas	Requerimientos
Presupuesto histórico: crecimiento vegetativo del gasto	Facilidad en su aplicación	Supone que el nivel de gasto inicial es "correcto"	
Presupuesto prospectivo: asignación a establecimiento por presupuesto aprobado en el que fija recursos y metas de gestión sobre las que se medirán resultados	Promueve mejoramiento de indicadores de gestión Relativa facilidad de administración	Costos varían por establecimiento por lo que es difícil calcular costo fiscal	Requiere capacidad de la comunidad para ejercer control social sobre el cumplimiento de metas de gestión
Pago por niño atendido (UEE): suma fija que cubre la combinación eficiente y eficaz de insumos para obtener un adecuado nivel de calidad (por tipo de establecimiento, lo que requiere especificar estándares mínimos de combinación de insumos) El pago puede hacerse por i) subsidio a la demanda o bono; o ii) subsidio a la oferta o pago por niño atendido	Promueve la eficiencia al exigir unos estándares mínimos de combinación de insumos. Incentiva a maximizar calidad minimizando costos al tener que competir. Mayor control fiscal i) ejercicio amplio de elección por parte del beneficiario;	Dificultad en su aplicación No garantiza ampliación de cobertura: puede presentarse sustitución de fuentes	Requiere un sistema de información para apoyar el diseño y seguimiento del sistema por parte de las autoridades y para generar en la comunidad capacidad de elección y participar efectivamente (control social) Requiere un centro fuerte con capacidad de formulación de política y evaluación de resultados para dirigir y orientar el sistema hacia el cumplimiento de estos. i) diseño de requisitos mínimos que deben cumplir instituciones (tipología instituciones) e informar a los beneficiarios; ii) evaluación permanente de resultados
Modelos mixtos de asignación de recursos: mezcla de UEE con presupuesto prospectivo Propiedad Ins. **Docent.** **Infraest.** Mixta A Priv Púb Mixta B Pub Priv Mixta C Púb Púb Púb Mixta Púb Púb		Dificultad de administración: habría que estimar el valor del pago fijo para cada caso por aparte	

El estudio calcula el costo del servicio para tres tipos de instituciones, cada una de las cuales se describe en la Tabla 1-4.

Tabla 1-4. Tipos de establecimiento educativo

Tipo establecimiento	Características
Urbano	• Preescolar: 30 alumnos • Primaria: 35 alumnos y dos grupos en primero (6 cursos en total con 210 alumnos) • Secundaria: 40 alumnos y dos grupos en sexto (7 cursos en total • con 280 alumnos) • Total alumnos: 520 • Siete horas de permanencia (una hora cátedra = 45 minutos) • Horas efectivas: primaria: 1000 al año; y secundaria: 1200 al año • Cada curso: 40 semanas lectivas en dos periodos semestrales. • Precios de materiales y textos: mercado minorista • Costos operativos de infraestructura y textos y depreciación de activos calculados por dos métodos: depreciación lineal y CAE para una tasa de interés del 10% • Margen de utilidad anual: 3.5%
Urbano - rural	• Ubicación urbana que atiende población rural • Preescolar 20 alumnos • Primaria: 20 alumnos por curso (100 en total) • Secundaria: 25 alumnos por curso (150 en total) • Total alumnos 270 • Docentes grado 07 • Siete horas de permanencia (una hora cátedra = 45 minutos) • Horas efectivas de actividad: primaria: 1000 al año; y secundaria: 1200 al año • Cada curso: 40 semanas lectivas en dos periodos semestrales.
Rural - rural	• Rural dispersa o retirados de perímetro urbano • Preescolar: 20 alumnos • Primaria: 30.6 por cada grupo bajo esquema Escuela Nueva • Secundaria: 15 alumnos metodología PEN-SAT. • Total alumnos: 65 • Escuela Nueva: 200 días año curso (40 semanas año) • SAT: 15 horas presenciales/semanales por docente.

A su vez, el estudio calcula el costo para cada uno de los tres tipos de instituciones de acuerdo con una estructura de costos básica, la cual se reseña en la Tabla 1-5.

Tabla 1-5. Estructura para el cálculo del valor de la UEE

Insumo	Estructura de costos por alumno
Escenario mínimo y óptimo de **costo de recurso humano** (docentes, docentes directivos y administrativos)	i) "calidad" o formación docente medida por el escalafón requerido por el nivel educativo atendido; ii) horas efectivas de asistencia del alumno; iii) X No. de niños por curso.
Textos y materiales por nivel	Canasta escolar para preescolar, primaria, secundaria y media basada en los estimativos del estudio MEN - SECAB de 1993 y de 1991.
Infraestructura y dotación	Terreno, infraestructura, dotación para cada uno de los tres niveles educativos.
Gastos generales	Servicios públicos, impresos y publicaciones, mantenimiento y reparaciones, contratos de prestación de servicios (celaduría y aseo), otros(arriendos colegio tipo B), utilidades, impuestos. Comparación con estructura de gastos de estudio del CEDE (analiza estructuras financieras de 101 instituciones oficiales y privados en 1993:74% urbanos y 27% rurales)

2. MEN - Econometría. "Estudio de costos de la educación privada en Colombia".

Este estudio[3], con base en la información resultante de una encuesta nacional a una muestra de 200 colegios privados, de tres tamaños diferentes[4] hizo una caracterización de establecimientos teniendo en cuenta las siguientes variables:

- Distribución geográfica y tipo de establecimiento[5].
- Alumnos por nivel y jornada.
- Semanas al año y horas a la semana según jornada.
- Promedio de semanas al año y de horas a la semana según tamaño y según tipo de colegio.
- Programas de investigación formal por nivel educativo.
- Enseñanza de segunda lengua.
- Salarios de docentes, administrativos y personal servicios.
- Rendimiento en la prueba del ICFES.
- Instalaciones y dotación.
- Matrículas y pensiones cobradas.

Con base en la encuesta, el estudio analiza las siguientes relaciones:

- Relación entre las tarifas cobradas y el puntaje del Índice de Calidad de la Educación Privada[6] para cuatro tamaños de colegio[7].

---

[3] MEN – Econometría, 1995. *Estudio de costos de la educación privada en Colombia*, dirigido por Alvaro Reyes. Mimeo, Bogotá.

[4] Con menos de 150 alumnos; entre 150 y 850 alumnos; con más de 850 alumnos.

[5] Clasificación regional utilizada: central, oriental, pacífica y Atlántica. Los tipos de establecimiento se clasificaron en: religioso, cooperativo, persona natural, sociedad comercial, fundación, militar, otro).

[6] Indicador diseñado por el MEN que le permite a los colegios privados categorizarse para establecer sus tarifas.

[7] Más de 1000 estudiantes; entre 500 y 1000; entre 200 y 500; menos de 200 estudiantes.

- La estructura de costos promedio del total de la muestra es la siguiente: costos de docentes 48.7%, administrativos 13%, servicios generales 5%, gastos generales el 27% (7% arrendamiento, depreciación 2.4%, mantenimiento 4.4%, servicios públicos 3.3%, compra de suministros 4%, transporte 3.7%, capacitación 1% y contratos de prestación de servicios 1.5%) y otros gastos como seguros e impuestos 6.2%.
- El análisis de cluster de los resultados muestran una gran dispersión: el 35% de los colegios cobran menos de $5.000.oo por mes; el 25% entre $5.000.oo y $10.000.oo mensuales; el 20% entre $10.000.oo y $20.000.oo mensuales; el restante 20% entre $20.000.oo y $215.000.oo mensuales.

3. MEN - DNP - Misión Social. "Mecanismos de asignación de eficiente de recursos públicos - Elementos para la reforma de la Ley de Competencias y Recursos".

El documento[8] propone "Ligar la asignación de recursos a las necesidades de los planteles, para que estos ofrezcan una educación de buena calidad; a la vez, la propuesta busca que existan responsabilidades claras sobre la administración de los recursos". Para lo primero se propone asignar recursos por unidades de pago por capitación, UPC, por tipología de establecimiento. Para lo segundo, se propone concentrar el papel de los departamentos en la adecuada distribución y el pago del personal docente y administrativo de los planteles educativos contra el situado fiscal, conforme a necesidades (UPC1). Los municipios serán responsables de girar de sus transferencias a los establecimientos educativos de su jurisdicción los dineros necesarios para pagar los gastos recurrentes de estos últimos, diferentes al pago de personal (UPC2); los municipios se reservarían un porcentaje (10%) de sus transferencias educativas para ampliación de infraestructura. Los planteles serán los responsables de prestar el servicio con buena calidad. El valor estimado considerado preliminar de la UPC ponderada es $463.000 por alumno para 1996, discriminados así: UPC1 $257.993 y UPC2 $205.000.

Las simulaciones de impacto de este esquema plantean que el situado fiscal, con la fórmula actual de asignación, distribuyendo por UPC, sería ligeramente superavitario en varios departamentos, **aunque deficitario en las cuatro grandes ciudades del país**. Las participaciones municipales que deben destinarse a la educación, presentarían un déficit que oscilaría entre 1% y 0.7% del PIB, según se escoja, respectivamente, una reforma moderada o completa de la normatividad vigente, para montar el nuevo esquema.

"En términos agregados, el esquema propuesto de asignación de recursos por UPC sería financiable con un esfuerzo fiscal moderado. Más importante aún, ese esfuerzo adicional sería decreciente en términos del PIB y permitiría estabilizar las finanzas del sector y generar ahorros importantes en el mediano plazo".

Entre los problemas del esquema vigente se encuentran:

✓ El pago de personal consume la mayor parte de los recursos, mientras que los textos, material, útiles y mantenimiento de infraestructura no han contado con los recursos necesarios.
✓ Las fórmulas de cálculo de las transferencias no coinciden con las necesidades del servicio educativo.
✓ La asignación actual de recursos no contempla criterios de eficiencia. Se asigna por número de docentes sin ninguna relación con la población atendida, lo cual genera ineficiencias que se estiman en $70.000 millones del situado fiscal para 1996.

---

[8] MEN - DNP - Misión Social, 1996. *Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica*, dirigido por Carlos Gerardo Molina. Mimeo, Bogotá.

- ✓ La ineficiencia genera un sobredimensionamiento creciente de la demanda de recursos de situado fiscal para la educación dificultando la disponibilidad de recursos para asignar a otros factores asociados al mejoramiento de la calidad; no hay instrumentos racionalizadores del gasto.
- ✓ Las competencias no son claras y algunas poco funcionales.
- ✓ Los establecimientos no tienen capacidad de maniobra real para ejercer como tales.
- ✓ No hay incentivos a la eficiencia interna.

Tabla 3-6. Criterios propuestos para la asignación de los recursos

Criterio	Descripción
Partir de las necesidades del servicio	Conjunto de insumos que el alumno necesita para asistir, permanecer y obtener buenos resultados.
Equidad	Todos los niños matriculados tendrán la misma oportunidad de acceder a los insumos necesarios. Las carencias de cobertura estarían definidas por número de niños desatendidos.
Eficiencia en relación con los costos	La asignación de recursos responderá a los costos de los insumos del servicio, conforme a los requerimientos de cada tipología de establecimiento educativo.
Eficacia en relación con el logro	La asignación privilegiará y estimulará las combinaciones de insumos que progresivamente sean identificadas, a través de la investigación educativa, como las más favorables para facilitar la consecución de un mayor logro académico.
El establecimiento educativo es la principal institución del sistema	El esquema fortalecerá los establecimientos como las entidades principales del sector, permitiendo que administren por su propia cuenta los recursos de la UPC dirigidos a financiar los gastos generales y la inversión contribuyendo así a posibilitar la unidad de gestión en cada uno de los planteles.

Tabla 3-7. El nuevo esquema de asignación y sus instrumentos

Instrumentos	Descripción
Plan general de insumos o beneficios (canasta educativa) al que tendrá derecho cada niño matriculado (PLANPEI).	Este tendría que oficializarse y dar a conocer a las comunidades educativas como **el derecho de los niños y los planteles**. La definición de cada insumo está acompañada de su estándar técnico mínimo para establecer un piso mínimo de calidad. Los insumos se agrupan en servicios personales y gastos recurrentes; la administración de estos últimos estaría a cargo de los gobiernos escolares a través del Fondo de Servicios Docentes.
Tipologías de establecimientos según las variables de costos, ya que estos varían de acuerdo con nivel ofrecido, metodología de enseñanza, tamaño y ubicación de los colegios.	Algunas características básicas de las tipologías Alum. Doc/Dir. Aulas/Admón. 1. Primaria rural escuela nueva 65 3 4 2. Primaria rural escuela graduada 84 7 7 3. Primaria urbana 313 11 10 4. Básica completa y media 562 22 17 5. Secundaria y media 423 18 14
Unidades de pago por capitación, UPC, o valor anual del plan de insumos para ofrecer un servicio de calidad a	$UPC_t = (\Sigma \text{ costo total anual}_{it} (\Sigma CTA_{it}))/PR_i$ donde, t= tipo de establecimiento; i= insumo. $CTA= (CU_{it}*NU_{it})/PR_{it}$, donde NU= No. Usuarios insumo i y PR= periodo de reposición del insumo.

Instrumentos	Descripción
cada alumno, de cada tipología.	

4. MEN. "Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para la definición de tarifas educativas".

Reglamento general[9] para determinar las tarifas educativas - matrícula, pensión, cobros periódicos y otros cobros - por parte de cada colegio privado de acuerdo con las características del servicio que ofrece, las cuales permiten construir el Índice de Calidad de la Educación Privada.

El reglamento contiene el "Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados" que define los procedimientos para clasificar el establecimiento, de acuerdo con el Indice de Calidad de la Educación - ICE, y una identificación de la estructura de ingresos y costos: La clasificación obedece a algunos de los tres regímenes que el artículo 202 de la ley 115 de 1994 establece y se reglamenta en el Decreto 2253 del 22 de diciembre de 1995.

El sistema de caracterización del colegio identifica unos INDICADORES PRIORITARIOS del servicio, que señalan aquello que se considera esencial para la prestación del servicio y unos INDICADORES ADICIONALES, que señalan ofrecimientos que algunos colegios tiene como parte de su PEI, y que deben tenerse en cuenta a la hora de la fijación de las matrículas y pensiones. Los regímenes son:

1) **Libertad regulada**, según el cual los establecimientos que se ajusten a criterios fijados por el gobierno nacional, sólo requieren poner en vigencia las tarifas, comunicándolas a la autoridad competente con 60 días calendario de anticipación, acompañadas con el estudio de costos correspondiente.
   Las condiciones son: el puntaje debe ser mayor a la suma de los indicadores prioritarios: 86 preescolar, 76 básica y 74 media; la contabilidad debe ser clara, transparente y coherente con el PEI; el índice de promoción = por lo menos en un 50% mayor al promedio departamental; el establecimiento quedó ubicado en el 20% de los mejores resultados del ICFES del departamento donde se ubique.

2) **Libertad vigilada**, según el cual los diferentes servicios que ofrece un colegio serán evaluados y clasificados en categorías por el MEN, en cuyo caso las tarifas entrarán en vigencia sin otro requisito que el de observar los rangos de valores preestablecidos para cada categoría de servicio.
   Las condiciones son: si se ha alcanzado por lo menos el puntaje mínimo de los indicadores prioritarios (40 puntos); lleva una contabilidad que puede sustentar la información del formulario de ingresos y costos.

3) **Régimen controlado**, según el cual la autoridad le fija las tarifas al colegio, por sometimiento voluntario o por determinación del MEN cuando lo considere necesario para evitar abusos del régimen de libertad.
   Las condiciones son: el puntaje está por debajo del mínimo de los indicadores prioritarios; o carece de contabilidad o es desordenada, confusa y no clara; o comete alguna infracción contemplada en el reglamento.

[9] Decreto 2253 de 1995, del cual forma parte integral el "Manual de evaluación y clasificación de establecimientos educativos privados para la definición de tarifas educativas", publicado en Serie Guías del Ministerio en enero de 1996.

Ingreso por matrículas y pensiones = gastos de operación + costos de reposición + mantenimiento + reservas para desarrollo futuro + utilidad

Tabla 4-8. Pasos para la clasificación de los regímenes

Pasos y Procedimientos	Producto	Instrumento
1.Identificar variables		Formulario 1
2. Caracterizar el servicio educativo	Puntaje de Indice de calidad de educación - ICE	Formulario 2
3. Clasificar en una categoría con base en el ICE	Rango máximo de tarifa por nivel Si no obtiene el puntaje mínimo de los indicadores prioritarios, debe enviar los formularios a la SED y entre a régimen controlado	Tabla de tarifas máximas según puntaje que expide el MEN anualmente Tabla de factores según duración de la jornada
4. Estuctura de ingresos y costos	Estructura que permite establecer el valor de las pensiones y matrículas que equilibran el funcionamiento	Formulario 3
5. Comparar resultado de paso 3 con el del paso 4.	Régimen al que pertenece y tarifa correspondiente	Si Paso 4<Paso 3=>tarifa = Paso 4 Si Paso 4>Pasi 3=> a) régimen regulado si cumple requisitos prioritarios; b) régimen controlado si no cumple requisitos prioritarios y de ajustar tarifa por inflación.

Tabla 4-9. Caracterización del servicio y estructura de costos (contabilidad)

COSTOS	INDICADORES (Caracterización del servicio)
Servicios Personales Salarios y prestaciones **Capacitación** Dotación de personal	**Recursos humanos** Salarios, sistema de contratación, capacitación, número de alumnos por docente
Terreno-Infraestructura-Dotación Costo anualizado de inversiones, mantenimiento, arriendos, seguros, impuestos, gastos financieros, servicios públicos	**Instalaciones** Areas construídas, áreas libres para recreación, biblioteca, aulas, unidades sanitarias, sala de profesores
Material y equipo Costos anualizados de inversiones Reposición Mantenimiento	**Recursos de aprendizaje** Material educativo, equipo educativo, libros de biblioteca, computadores con software
Otros Inversión Otros costos	**Desarrollo Institucional** Investigación Producción de material Programas remediales

5. Arcia, Gustavo. "Descentralización Financiera y Equidad".

El objetivo del artículo[10] es bosquejar algunas ideas con respecto a la promoción de la equidad en el aprendizaje, en un marco de descentralización financiera.

Bajo un sistema centralizado no hay manera de generar un proceso de rendición de cuentas mutuo entre maestros y padres de familia y se dificulta enormemente la generación endógena de reformas sostenibles orientadas a servir al estudiante y los padres de familia.

El riesgo común en los esquemas descentralizados es la inequidad. En la realidad se dan grandes diferencias entre la fórmula de asignación de recursos y la equidad resultante por:

1. Pobre interacción entre los ministerios de Hacienda y Educación;
2. La incipiente relación entre los gobiernos locales y los centros escolares;
3. La relativa inmadurez de la participación de los padres en la gestión escolar;
4. La falta de información sobre los problemas de fondo entre los actores influyentes del sector.

Es importante *enfatizar los resultados*, en vez de la mezcla de insumos, en el proceso de transferencia de recursos. Los sistemas capitados son sólo un medio de apoyo para que los centros escolares puedan ejercer su creatividad en la búsqueda de la eficiencia operativa. Se necesita complementar el sistema capitado con un mandato de autonomía que permita al centro escolar buscar eficiencias operativas por sí solos.

Cualquier cambio de política debe mantener como punto básico de referencia los *incentivos personales* que enfrentarían maestros y alumnos para mejorar su desempeño educativo. La equidad en el financiamiento es importante como un medio de enlace entre el financiamiento y el aprendizaje, y no como un fin en sí mismo. Es necesario generar sistemas evaluativos que complementen la descentralización y que obliguen a los actores del proceso educativo a generar una mayor calidad de la educación, al mismo tiempo que busquen maximizar sus propios intereses personales.

Las pruebas de logro académico no son apropiadas para evaluar el desempeño del maestro, y si lo son para la asignación de un situado fiscal o para de terminar la *evolución del desempeño de una escuela*. La medición de logro debería utilizarse para diferenciar entre áreas donde claramente se pueden detectar las diferencias.

Para que el sistema educativo se reforme en forma sostenida, debe retornar el poder de exigir cuentas al cliente final, el padre de familia, y no a sus representantes. La aplicación de la fórmula encierra el secreto de los *incentivos personales*, hay que identificar *cuáles individuos o grupos políticos* se benefician de la aplicación de la fórmula actual, para así entender cómo se debe proceder durante la transición a un sistema más transparente y equitativo.

Equidad no es simplemente una equiparación ciega del gasto por estudiante. Por consiguiente, la equidad desde el punto de vista del aprendizaje asignaría recursos de acuerdo a las necesidades de cada región para que pueda producir el máximo nivel de aprendizaje que permitan sus circunstancias socioeconómicas y culturales. La *productividad*, desde el punto de vista pedagógico y social, debería medirse en términos de cobertura y aprendizaje, para así asegurar acceso y calidad en la educación y el situado fiscal debería reflejar la aplicación de estos conceptos.

---

[10] Gustavo Arcia, 1998. "Descentralización Financiera y Equidad en el Sector Educativo". *EDU.co*, No. 2. Revista de estudios en educación. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá, agosto de 1998.

5.1 Un modelo sencillo de asignación de Situado Fiscal

El Estado tiene la obligación de asignar los fondos de tal forma que sea inversamente proporcional al nivel de logros académicos Lij (directamente proporcional con el *progreso del aprendizaje* Lij_{t+1}/L^*ij_t) y directamente proporcional a la contribución local al gasto educacional CLij. El nivel de logro académico de referencia, L^*ij_t, es ponderado por su entorno socioeconómico Xij, por el gasto en la nómina magisterial Mij, y por el gasto en infraestructura pedagógica y mantenimiento Kij. Bajo este sistema se podrían generar *bandas de logro académico con niveles esperados de logro dentro de un intervalo de confianza.* La sustitución en la fórmula inicial de las variables de logro de referencia permitiría una asignación inicial del situado que no requiere la medición de logros académicos.

Para evitar la inequidad resultante de discriminar los malos estudiantes se deberá incluir la tasa neta de escolarización del municipio dentro de la función:
$SFij_{t+1} = r((Lij_{t+1}/L^*ij_t), TNMij, Clij)$.

Dentro de este sistema de incentivos para la asignación del situado fiscal, el sistema capitado viene a ser una conveniencia gerencial *dentro de cada municipio* a nivel de centro escolar. A medida que la fórmula incluye un mayor número de factores el SF se vuelve más estable y resulta más difícil utilizarlo como incentivo al desempeño, puesto que el impacto individual de cada factor sería muy pequeño en relación al total.

Sin un sistema de información sobre logro académico –más la evaluación cualitativa del profesorado- la capitación a nivel de centro escolar no resultará en una mejor calidad o eficiencia.

En el sistema anterior la equidad en calidad y cobertura se promueven a través del situado fiscal, mientras que la verificación y validación del desempeño se hacen a nivel del centro escolar. La función del gobierno central, los gobiernos locales y los centros escolares cambiaría drásticamente dentro de ese sistema.

De todas formas no hay que preocuparse tanto por comenzar con sistemas imperfectos, mientras exista la capacidad de ir corrigiendo el sistema. Esto es posible si el objetivo final del proceso – amplio acceso a una educación de calidad- se mide continuamente para luego mejorar sobre la marcha.