

PLAN SECTORIAL DE



EDUCACION

1 9 9 8 - 2 0 0 1

SANTANDRÉ DE BUCARÁ

SED
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL D. DE BUCARÁ

ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO

Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá

CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE

Secretaria de Educación

MARÍA EUGENIA ESCOBAR DE SIERRA

Subsecretaria Académica

NOHEMY ARIAS OTERO

Subsecretaria Administrativa

CÉSAR VARGAS VERA

Subsecretario de Planeación y Finanzas

Con la colaboración de

**CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA,
MARGARITA PEÑA, DIRECTORA EJECUTIVA**

Serie Documentos SED

DOCUMENTOS DE TRABAJO N°1

1998

Diseño y diagramación

TYPO DISEÑO GRÁFICO LTDA

Impresión

URIBE SÁENZ & ASOCIADOS

Presentación

Uno de los pilares de la construcción de la Bogotá que queremos es la Educación. En este Plan Sectorial se profundiza el diagnóstico de los principales limitantes y retos que enfrenta el sector, se establecen los objetivos que nos hemos fijado en esta administración y se describen los programas que vamos a desarrollar para lograrlos.

En primer lugar, queremos dar oportunidad de educación a todos los niños bogotanos, centrando nuestros esfuerzos en la ampliación de la oferta para los sectores que en la actualidad están en mayor desventaja. La educación es una condición indispensable para lograr una sociedad más igualitaria, y puede compensar en parte las condiciones de pobreza a las que están sometidos muchos de nuestros conciudadanos. Por esto vamos a concentrar nuestra labor en generar los 100.000 cupos faltantes en los estratos 1 y 2, con el fin de lograr la cobertura total. Con proyectos novedosos vamos a garantizar que esta ampliación de cupos se realice con altos estándares de calidad.

Haremos un gran esfuerzo por mejorar la infraestructura de las escuelas públicas del Distrito. No tenemos desde el Estado la capacidad para

hacer óptimo el hábitat individual de cada uno de los niños del Distrito, pero sí estamos en capacidad de ofrecerles ambientes educativos adecuados y placenteros. Buscaremos que la infraestructura educativa de los más pobres esté a la altura de la que tienen los mejores colegios.

De igual forma trabajaremos por una educación de alta calidad en el Distrito y por su adecuación a las demandas de la ciudad. La productividad es resultante directa del mejoramiento del capital humano y nuestros niños deben desarrollar en su paso por las instituciones educativas unas pertenencias básicas en áreas como matemáticas, español y ciencias. Así mismo deben adquirir unos valores que hagan posible la convivencia ciudadana. Por esto, como uno de los programas básicos de la estrategia de calidad, evaluaremos sus logros en las áreas básicas y en los valores, devolviendo los resultados a las instituciones (públicas y privadas).

Con la aplicación de las pruebas pretendemos: 1) hacer explícitas las competencias básicas que las instituciones deben desarrollar en sus alumnos, de acuerdo con las exigencias actuales; 2) dar información específica que se convierta en el mejor aliado para los maestros en la evaluación de sus resultados y la definición de los aspectos a mejorar; y 3) establecer instrumentos para que la Secretaría oriente programas de apoyo hacia problemas e instituciones específicos.

Paralelamente, trabajaremos en la perspectiva de modernizar la administración de la educación, de manera que los esfuerzos futuros no se frustren en la maraña burocrática, sino que lleguen efectivamente a los usuarios finales: los futuros ciudadanos.

Muchos otros proyectos en los que estamos empeñados se describen en este texto, y para enfrentar este inmenso reto que nos hemos impuesto en el sector educativo, esperamos contar con la colaboración del excelente recurso humano calificado con que cuenta la ciudad. Los convocaremos para que nos ayuden a llevar a feliz término estas tareas.

Ciudadanos educados harán posible la construcción del sueño común.

Indice

I. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL	7
A. La Inequidad del sistema educativo	7
1. Niños y jóvenes en situación de desventaja	8
2. Distribución desigual de los recursos del Estado	9
3. El fracaso escolar	11
B. La baja calidad de la educación básica y media	11
1. Los resultados de la educación no son satisfactorios	12
a. Escaso dominio de las competencias básicas	12
b. La crisis de valores	14
2. Factores que inciden sobre los resultados	15
a. La debilidad de la institución educativa	15
b. Poco tiempo dedicado al aprendizaje	16
c. Un maestro tradicional para una nueva escuela	17
d. Espacios y dotaciones deficientes	18
e. Ausencia de oportunidades educativas por fuera de la institución escolar	18
3. El "destino" de los egresados de la educación media	19
C. Una gestión educativa en transición	22
1. El nivel central	22
2. El nivel local	24
3. Las instituciones educativas	25
II. LA POLITICA	27
III. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS	28
A. Equidad: Garantizar las oportunidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2	28
1. Ampliación de cobertura	29
a. Aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada	29

b. Nuevos establecimientos educativos en zonas marginales	30
c. Subsidios a la demanda	30
2. Focalización de los recursos del Estado hacia la población de menores ingresos	31
a. Redistribución de recursos	31
b. Atención diferenciada a instituciones educativas según logro	31
c. Apoyos especiales a los estudiantes	32
3. Fomento a la retención escolar	32
B. Calidad: Mejorar los resultados de la acción educativa	34
1. Evaluación permanente de la calidad de la educación	35
a. Evaluación de logro en competencias básicas	35
b. Valores para la convivencia	36
2. Acciones sobre los factores que inciden en la calidad	37
a. Fortalecimiento de las instituciones escolares estatales	37
b. Más tiempo para una mejor educación	37
c. Mejores ambientes para el aprendizaje	38
d. Formación de agentes educadores	39
e. Nuevos espacios para la educación: la Red Distrital de Bibliotecas	40
3. Hacia la excelencia en la educación media	40
C. Eficiencia: Mejorar la gestión de los organismos del sector	41
1. Modernización del nivel central	42
a. Adecuación de la estructura administrativa al Plan	42
b. Fortalecimiento de la planeación	43
c. Sistema de información	43
d. Modernización de procesos administrativos	44
2. Fortalecimiento del nivel local	44
3. Descentralización hacia las instituciones educativas estatales	45
Anexo Nº1, Proyectos de inversión 1998-2001	46
Anexo Nº2, Organigrama de la Secretaría de Educación del Distrito Capital	47

I Situación de la educación en el Distrito Capital

En 1997 estaban vinculados al sistema educativo 1.331.192 niños y jóvenes en los niveles de primaria y secundaria, con tasas netas de cobertura del 90,7% y del 83%, respectivamente. Sin llegar a coberturas totales y con un promedio de escolaridad de la población de 7,06 años, Bogotá se cuenta entre las entidades territoriales con indicadores educativos más altos en el contexto nacional. No obstante, la inequitativa distribución de los recursos del Estado limita las posibilidades de la población de menores ingresos para acceder y permanecer en el sistema, en tanto que la deficiente calidad de la educación incide negativamente sobre la interacción social y la competitividad de sus habitantes. Adicionalmente, la descentralización de competencias y recursos iniciada en 1996, a partir de la certificación del Distrito Capital, planteó nuevos desafíos en cuanto a una organización eficiente del servicio.

A. La inequidad del sistema educativo

El sistema distrital de educación tiene capacidad para atender la totalidad de la población en edad escolar proveniente de familias con ingresos menores a dos salarios mínimos mensuales. Sin embargo, un buen número de niños pobres asiste a instituciones privadas y cerca de 100.000, provenientes de los estratos 1 y 2, se encuentran por fuera de las instituciones escolares. Esta situación se explica por la desigual distribución de los recursos que el Distrito Capital destina a la educación, que no favorece a los más pobres y desperdicia buena parte de la capacidad instalada del sistema.

I. Niños y jóvenes en situación de desventaja

Aproximadamente 100.000¹ niños y jóvenes, la mayoría de ellos en edad de cursar preescolar y media, entre los 5 y los 17 años y pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN, no asisten a ninguna institución educativa. El 65% habita en las localidades con niveles de ingreso más bajo: Bosa, Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Suba y Rafael Uribe Uribe. Preocupa de manera especial la ausencia de oportunidades de educación preescolar en las localidades con mayores niveles de pobreza, dada la incidencia que la educación temprana tiene sobre las condiciones de entrada de los niños al sistema formal y sobre sus niveles de rendimiento posterior.

Cuadro I

CALCULO DE CUPOS REQUERIDOS EN EDUCACION BASICA Y MEDIA PARA POBLACION DE ESTRATOS 1 Y 2 POR NIVEL EDUCATIVO			
Nivel educativo	Estrato 1	Estrato 2	Total
Preescolar (1 grado) Población entre 5 y 6 años	8.259	17.309	25.568
Básica Primaria (5 grados) Población entre 7 y 11 años	5.396	8.574	13.970
Básica Secundaria (4 grados) Población entre 12 y 15 años	9.234	14.984	24.218
Total Preescolar y Básica	22.889	40.867	63.756
Educación Media (2 grados) Población de 16 y 17 años	10.533	23.119	33.652
Total Preescolar, Básica y Media	33.422	63.986	97.408

Fuente: SISBEN, a diciembre de 1997. Cálculos SED-Planeación

¹ Aunque los cálculos de cobertura neta para primaria y secundaria indican que 160.000 niños se encontrarían por fuera del sistema, la estimación del déficit de cupos se hace teniendo en cuenta las tasas efectivas; es decir, el número de niños "habilitados" para estar en el sistema, por cumplir con la edad y haber aprobado los grados inmediatamente anteriores.

Según la encuesta CASEN de 1993, diversos factores son causa de la inasistencia escolar. A la pregunta ¿Por qué no asiste el niño a la escuela?, el 14,5% respondió "por falta de cupos", el 27,1%, la mayoría en el grupo de edad de 4 a 6 años, porque "no está en edad", y el 17% porque "necesita trabajar"². El resto de causas aparece bajo la categoría "otros" y puede estar relacionado con el funcionamiento mismo de las escuelas que "expulsan" a estudiantes, bien por su bajo rendimiento o porque no se ajustan a sus características particulares³. También parecen estar asociadas con el hecho de que los establecimientos no se encuentran ubicados cerca de la residencia de las familias más pobres que demandan el servicio educativo, pues ellos asisten con más facilidad si cuentan con una institución cerca de su casa o si no tienen que realizar un pago adicional para desplazarse entre la casa y el centro educativo⁴.

2. Distribución desigual de los recursos del Estado

En Bogotá el esfuerzo del Estado no se ha orientado de manera prioritaria a proveer educación a los grupos con menor capacidad de pago. En 1995, el 58% de quienes asistían a un centro educativo estaban matriculados en un establecimiento privado⁵ y muchos de ellos provenían de familias de bajos recursos. Según la encuesta CASEN, en 1993 cerca del 9% de los hogares con ingresos menores a 1 salario mínimo y 37,5% con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos enviaban a sus hijos a algún establecimiento privado. En contraste, el Estado subsidió la educación de un 16,6% de hogares con ingresos entre 10 y 20 salarios mínimos⁶ (Ver Cuadro 2).

² Corporación para el Desarrollo Humano -CDH-, *Análisis Económico de la Educación en Bogotá Distrito Capital*. Santafé de Bogotá, Secretaría de Educación, 1997, página 85.

³ Ver Aguerro Inés, *Escuela, fracaso y pobreza: cómo salir del círculo vicioso*. Publicado por la OEA en 1993.

⁴ CDH, op. cit., página 76.

⁵ Datos del C-600/95, cálculos de CDH, página 61.

⁶ CDH, op. cit., página 72.

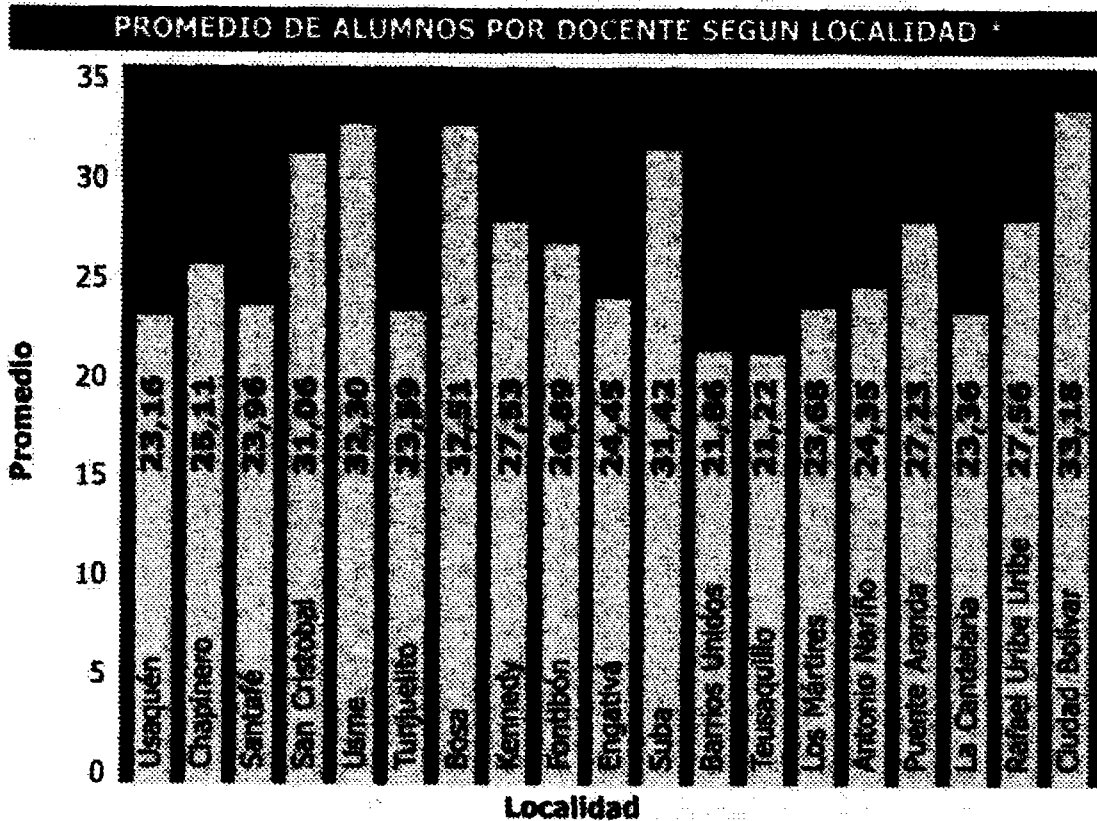
Cuadro 2

PORCENTAJE DE HOGARES QUE PAGAN EDUCACION PRIVADA, SEGUN NIVEL DE INGRESO		
	Privada	Estatal
Menos de un SMM	8,8%	91,2%
Entre 1 y 2 SMM	37,5%	62,5%
Entre 2 y 5 SMM	54,5%	45,5%
Entre 5 y 10 SMM	65%	35%
Entre 10 y 20 SMM	83,4%	16,6%
TOTAL	49,7%	50,3%

Fuente: Cálculos CDH con base en Encuesta CASEN - Bogotá, 1993

La situación descrita es en buena parte resultado de la desigual asignación del gasto del Distrito en las distintas localidades, como lo eviden-

Gráfico 1



* Para efectos de comparabilidad, no incluye Sumapaz por ser zona rural

Fuente: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano - CDH con base en C40295

cian las diferencias en el número promedio de alumnos por docente en los establecimientos educativos oficiales (*Ver Gráfico 1*).

Mientras localidades como Teusaquillo y Barrios Unidos tienen una relación de menos de 22 niños por profesor, en otras como Bosa, San Cristóbal, Suba, Ciudad Bolívar y Usme, el número de alumnos por docente es superior a 30.

3. El fracaso escolar

En 1994, catorce de cada cien niños que iniciaron el año académico no aprobaron el grado. El 66% de los reprobados estaba en secundaria y la mitad de los niños de primaria que presentaron fracaso escolar asistía a instituciones de las localidades de San Cristóbal, Kennedy, Suba, Engativá y Ciudad Bolívar. En ese mismo año, la tasa de reprobación de los alumnos de las instituciones públicas era superior en un 60% a la de las privadas: una cuarta parte de los asistentes a centros educativos estatales y una sexta de los estudiantes de establecimientos privados fracasó en su objetivo de culminar el grado⁷.

B. La baja calidad de la educación básica y media

Referirse al concepto de calidad de la educación no es sencillo. Son numerosas las dimensiones -académicas y no académicas- y las perspectivas que se deben tener en cuenta al momento de definirla. Tiene que ver con el "deber ser" y los fines que la sociedad reclama a la educación de acuerdo con determinadas circunstancias culturales, sociales y económicas; además, se puede considerar que una educación de calidad permite que las personas, independientemente de sus características in-

⁷ CDH. op. cit., página 67.

dividuales y procedencia socioeconómica, desarrollen las competencias y valores necesarios para el posterior desempeño social y productivo.

En la actualidad son pocos los estudiantes bogotanos que demuestran el dominio de competencias esenciales como habilidades comunicativas y capacidad de utilizar la información para resolver problemas de la vida diaria. Además, las instituciones educativas no están respondiendo al desafío de formar valores para la convivencia ciudadana. Entre los factores que explican esta situación se destacan la debilidad organizativa de las instituciones escolares, las deficiencias en infraestructura física y dotación, la preparación de los recursos humanos, el poco tiempo dedicado al aprendizaje y las escasas oportunidades educativas más allá de la jornada escolar, condiciones que afectan especialmente a los estudiantes que provienen de familias con ingresos más bajos.

I. Los resultados de la educación no son satisfactorios

a. Escaso dominio de las competencias básicas

La Declaración Mundial sobre Educación para Todos, publicada en 1990, acuñó la noción de necesidades básicas de aprendizaje como un concepto que abarca tanto herramientas esenciales -lectura, escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas-, como los contenidos básicos (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios "para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo"⁴. Estos saberes y destrezas básicas abarcan el espectro necesario para desempeñarse como un adulto autónomo, tanto en el ejercicio pleno de la ciudadanía como de cualquier actividad productiva. Lograr estos aprendizajes es la misión esencial de las instituciones dedicadas a la educación de niños y jóvenes.

⁴ Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien, Tailandia, 1990.

Los resultados del *Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas -TIMSS-*, constituyen uno de los indicadores más preocupantes en cuanto al dominio de estas competencias básicas por parte de los estudiantes colombianos⁹. Más allá de la muy desfavorable comparación internacional -Colombia ocupó el penúltimo lugar entre los 41 países participantes-, preocupan las deficiencias muy marcadas en desempeños relacionados con el razonamiento y la solución de problemas, así como en la comunicación escrita, cuando se trata de preguntas abiertas: sólo el 15% de los estudiantes de 8º grado supo responder preguntas que exigían razonamiento matemático y únicamente el 5,6% pudo describir y discutir los resultados; el 28% de los estudiantes respondió correctamente preguntas que exigían teorización, análisis y solución de problemas de ciencias¹⁰. Una prueba específica de ejecución realizada en el contexto del TIMSS demuestra, además, que los estudiantes colombianos tienen poca habilidad para resolver problemas prácticos cercanos a la vida real en los que se involucra uso de instrumentos y equipo.

Por su parte, las mediciones que desde comienzos de la década vienen haciéndose en el país, también ponen en evidencia la baja capacidad de las instituciones escolares para garantizar el dominio de estas competencias. Los resultados de las pruebas de logro aplicadas por el Ministerio de Educación a través del Sistema Nacional de Evaluación en 1992 y 1994¹¹ demuestran que, en general, los estudiantes colombianos no están alcanzando los logros esperados en lenguaje y matemáticas en ninguno de los grados evaluados.

Los resultados de los estudiantes bogotanos, aunque ligeramente superiores a los nacionales, están lejos de poder considerarse satisfactorios: en el Distrito Capital sólo el 40% de los alumnos de la muestra alcanzó

⁹ En este estudio, realizado entre 1991 y 1997, Colombia fue el único país latinoamericano que reunió la totalidad de las condiciones para mantenerse hasta el final.

¹⁰ Ministerio de Educación Nacional. Análisis y resultados de las pruebas de Ciencias -TIMSS- Colombia, Bogotá, 1997; Análisis y resultados de las pruebas de Matemáticas -TIMSS- Colombia, Bogotá, 1997.

¹¹ Sistema Nacional de Evaluación de la Educación -SNE-. Evaluación de logros. Áreas de lenguaje y matemáticas. Resultados en los Grados 3º, 5º, 7º y 9º, 1992-1994. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Serie Publicaciones para Maestros, 1997.

el nivel esperado de logro, correspondiente a la comprensión de textos escritos y a su utilización para derivar de ellos información y relacionarla con su propia experiencia. En otros términos, la mayoría de ellos no comprende un texto más allá de explicar lo que dice con sus propias palabras. Un comportamiento similar ocurre en el caso de matemáticas, pues un porcentaje relativamente bajo de estudiantes -no más del 36% en 3º y 5º- alcanza el nivel de logro esperado, correspondiente a la capacidad para resolver problemas matemáticos.

b. La crisis de valores

Los resultados reseñados no deben ser vistos únicamente en su dimensión académica. Están indicando que las personas no adquieren durante la educación básica las herramientas primordiales para asimilar los aprendizajes básicos: aprender a ser, aprender a aprender, aprender a hacer y aprender a convivir, y sobre éstos se construye la participación ciudadana en igualdad de condiciones. Una mejor educación no sólo está relacionada con mejores ingresos o más productividad; está directamente relacionada con mejor calidad de vida, tanto individual como social. En el fondo, preocupa el futuro de una democracia en que la mayoría de los individuos no están adquiriendo las competencias necesarias para enterarse de lo que pasa a través de fuentes distintas a la comunicación oral, para comprender plenamente un argumento, expresar sus opiniones o entender probabilidades y estadísticas.

En Colombia la formación de valores para la convivencia social tiene en la actualidad una relevancia particular, dadas las críticas condiciones de conflicto y violencia que caracterizan nuestra historia reciente y la vivencia cotidiana de gran parte de nuestros niños.

En la sociedad contemporánea este desafío recae en gran parte sobre las instituciones escolares. En la medida en que los niños ingresan a más temprana edad y los núcleos familiares se modifican, la escuela ha comenzado a asumir directamente una serie de funciones que antes correspondían al ámbito familiar, entre las cuales se cuentan, junto con el desarrollo del lenguaje y los esquemas básicos para interpretar la reali-

dad, la formación de la conciencia social y moral de los más pequeños. En este sentido, para dar cuenta de la calidad que brinda, la escuela debe incorporar, además de la dimensión académica, estos otros factores que no son netamente académicos. Que la institución escolar no haya respondido satisfactoriamente a esta nueva exigencia no es una preocupación exclusiva de nuestro medio, pero la crisis generalizada de la sociedad colombiana la hace aparecer como la principal -y casi única- deficiencia, a los ojos de la comunidad.

Según concluye una investigación reciente, realizada en algunos establecimientos educativos de la Capital, "hay demasiados vacíos en los valores y actitudes de los diferentes estamentos de la comunidad educativa"¹² y esta ambigüedad sirve para legitimar comportamientos muy distantes de los valores que se desearía desarrollar en los estudiantes. A falta de valores compartidos y reglas de juego claras, se perpetúa una serie de anti-valores que han venido arraigándose profundamente en nuestro país y que en nada contribuyen a la construcción de una sociedad democrática y justa, como se deduce de los estudios sobre pandillismo y violencia escolar.

2. Factores que inciden sobre los resultados

a. La debilidad de la institución educativa

Factores de diversa índole pueden invocarse para explicar las deficiencias en los resultados de la educación. Están, por un lado, los asociados con la procedencia socioeconómica de los estudiantes y la deficiencia de capital cultural de las familias. No obstante, la investigación reciente señala que la institución educativa es un factor importante para contrarrestar estas deficiencias. Si se aceptan los nuevos retos planteados a la institución educativa, ésta deberá trabajar en la integración de los recur-

¹² Gutiérrez Francisco. *Dinámicas de conflicto como sistema de aprendizaje: Estudio de caso de la localidad de Suba. Informe Preliminar* (mimeo), Bogotá, Universidad Nacional -UNPN-, 1997.

sos a su alcance, con el fin de redimensionar su desempeño en el proceso educativo dentro de una visión integral y con estándares más altos de calidad. Un estudio del Departamento Nacional de Planeación señala que los factores que intervienen en un centro educativo pueden afectar el logro de los estudiantes hasta en un 29%, lo que lleva a concluir que la escuela como un todo y no ya como un agregado de insumos merece mayor atención de la política educativa¹³.

Para responder a ese compromiso la Ley 115/94 establece, por una parte, un principio de organización curricular descentralizado, no como facultad absoluta, pues existe un marco de orientaciones y prescripciones curriculares definidos por el Ministerio de Educación Nacional, sino como la posibilidad de expresar la diversidad en currículos pertinentes. Por otra, establece nuevos modelos de organización escolar que permiten una mayor participación de la comunidad educativa. Pero la escuela no estaba preparada ni para diseñar sus propios currículos, ni para realizar procesos participativos.

Paralelamente se inicia también un tímido proceso de descentralización en la administración de los recursos financieros y surgen los Fondos de Servicios Docentes que dan autonomía para la administración de algunos ingresos. Pero la estructura administrativa de apoyo y la formación profesional de la mayoría de rectores y directores no están acordes con las nuevas funciones.

b. Poco tiempo dedicado al aprendizaje

Los estudios sobre factores asociados al logro escolar señalan el tiempo dedicado al aprendizaje como una de las variables más importantes para mejorar el rendimiento de los estudiantes.¹⁴ Esta es una de las principales razones para ampliar la jornada educativa. De otra lado, la función

¹³ Misión Social - DNP. *La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos*. En *Planeación y Desarrollo*, vol. 28, No. 1 enero-marzo 1997, páginas 25-62.

¹⁴ Beaton, A.E et al. *TIMSS. Mathematics Achievement in the Middle School Years y Science Achievement in the Middle School Years*. Cheshnut Hill, Pa. IEA-TIMSS. Ver también PREAL-CINDE-Diálogo Interamericano. *El futuro está en juego*. PREAL. 1998, página 8.

de la escuela como espacio de socialización privilegiado justifica una mayor permanencia de los niños y los jóvenes en la institución. En contraste, en Colombia las horas del año escolar son bastante menores que las de países desarrollados. Mientras en Japón ascienden a 1.500 y en Alemania a 1.300, en nuestro país los días festivos cada año, sumados a otros días, semanas y aún meses por circunstancias particulares de los maestros y las instituciones, convierten las 1.000 y 1.200 horas/año establecidas para la primaria y la secundaria respectivamente, en 680. También hay que tener en cuenta el tiempo que durante la jornada escolar vigente no se dedica a actividades significativas que conduzcan al aprendizaje de las competencias básicas, entendido como el proceso amplio y continuo por el cual se adquieren conocimientos y habilidades para sobrevivir, para responder creativamente a los cambios en el medio y así evolucionar y progresar¹⁵.

c. Un maestro tradicional para una nueva escuela

El maestro ha sido reconocido como uno de los factores determinantes en el logro de los aprendizajes de los niños y jóvenes, pero muchos de ellos continúan aferrados a sus prácticas educativas tradicionales y pretenden conservar formas de relación y de poder con los alumnos, que no están acordes con el nuevo país y la nueva escuela que surgen de la Constitución Nacional.

A pesar de los esfuerzos realizados en la administración anterior para cualificar a los educadores a través de los Programas de Formación Permanente de Docentes, aún falta ligar esa formación a resultados en el aula, para que realmente la profesionalización se refleje no sólo en ascensos en el escalafón sino también y principalmente en logros de los niños y jóvenes. Por ejemplo, se han realizado muchos cursos sobre evaluación y aún se encuentran educadores que la utilizan como forma de castigo y no de promoción o aprendizaje. En cada una de las áreas se hace evidente el desfase entre lo enseñado en los cursos y lo practicado en las aulas.

¹⁵ Colombia al filo de la oportunidad. Informe Conjunto. Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Santafé de Bogotá, 1994, página 43.

Además, se requiere extender los procesos de formación a otros miembros de la comunidad educativa, que han de participar en la construcción de la nueva escuela y no se encuentran preparados para ello. Es el caso de los padres de familia y los personeros estudiantiles, entre otros.

d. Espacios y dotaciones deficientes

La mayor parte de las escuelas y establecimientos educativos oficiales, ubicada en las zonas marginales, cuenta con una dotación mínima y con un mantenimiento en condiciones precarias, aspectos que definitivamente afectan la labor que deben realizar profesores y estudiantes.

e. Ausencia de oportunidades educativas por fuera de la institución escolar

A lo anterior se suman las limitaciones que niños y jóvenes, en especial de los estratos más pobres, encuentran para tener acceso a oportunidades educativas más allá de la jornada escolar. La mayor parte de la oferta cultural y de servicios bibliotecarios se concentra en el centro, lejos de las residencias de los estudiantes. Exceptuando la Biblioteca Nacional, la Luis Angel Arango y las bibliotecas de algunas Cajas de Compensación, la mayoría de las existentes en Bogotá no ha sido diseñada de acuerdo con parámetros técnicos de organización, lo que incide negativamente sobre su cobertura: dos terceras partes de la población de los estratos 1, 2 y 3 carece de servicios de buena calidad para consulta escolar, así como de servicios educativos y artísticos y ámbitos de consulta de información a través de medios modernos¹⁶.

¹⁶ Espitaletz Lina y Palomino Gloria Inés. Sistema Distrital de Bibliotecas. Resumen de informes de consultoría. Bogotá, 1998.

3. El "destino" de los egresados de la educación media

Como lo plantea la Misión de Sabios en *Colombia al filo de la oportunidad*, la mayor deficiencia de la educación media es que, a pesar de que más del 85% de los jóvenes de la franja de 18 a 25 años no se matricula en el nivel universitario, todos los esfuerzos para convertir la educación en puente hacia el mundo del trabajo han sido infructuosos¹⁷.

Durante todo el siglo XX y en particular durante la revitalización de los institutos técnicos y la creación de los INEM en los años sesenta, se creyó que con la preparación para un oficio se aseguraba el empleo de la persona al terminar el bachillerato y que esa formación le garantizaba estabilidad durante su vida laboral. En esta perspectiva, la educación técnica y la diversificada eran vistas como puentes seguros y expeditos que garantizaban el ingreso y la permanencia en un empleo. Dicha convicción hacía fácil y popular la fundación de colegios con bachilleratos diversificados para los distintos oficios. En estas situaciones se confundía el trabajo con el empleo y la educación para el trabajo con la educación diversificada para un oficio.

La educación media continúa siendo uno de los principales interrogantes del sistema educativo en la actualidad. La discusión no se centra tanto en si se debe preparar de manera excluyente para la universidad o para el trabajo; más bien se le exige que cumpla los dos propósitos de manera simultánea: ante las escasas oportunidades que se presentan a los egresados, en especial la dificultad de ingreso a las distintas modalidades de educación superior, se espera que la media les brinde una salida laboral, aunque la educación superior sea de todos modos la opción con mayor status y a la que siguen aspirando los miles de jóvenes que anualmente se someten al examen del Estado.

¹⁷ Op. cit., *Colombia al Filo de la Oportunidad*, página 64.

Las aspiraciones son legítimas en ambos sentidos; sin embargo, no todas las respuestas a este interrogante pueden darse desde la educación media. Dadas las restricciones del mercado laboral y la todavía muy reducida oferta de cupos en las distintas modalidades de la educación superior, la media puede responder sólo de manera parcial a las expectativas de las familias en el sentido de que el diploma de bachiller reporte algún beneficio inmediato en términos de empleo o continuación de estudios profesionales. No obstante, es necesario analizar con mayor cuidado los factores propios del sistema educativo que inciden en las oportunidades que se presentan a los egresados de este nivel y que obstaculizan la transición a la educación superior o su vinculación a actividades productivas.

El graduarse de bachiller representa para la mayoría de los jóvenes el comienzo de un período caracterizado por la carencia de oportunidades. A la educación superior sólo tienen acceso un reducido número de estudiantes que obtienen los puntajes más altos en las pruebas ICFES. En 1997-98, de los 984 colegios de educación secundaria en la capital,

Cuadro 3

RESULTADOS DE EXAMENES DE ESTADO 1997-1998 Y RENDIMIENTO DE LOS COLEGIOS SEGUN NATURALEZA SANTA FE DE BOGOTA

Categoría	% Colegios Oficiales	% Colegios Privados
Muy superior	1%	9%
Superior	2%	8%
Alto	25%	21%
Medio	36%	37%
Bajo	37%	24%
Inferior	0%	0%
Muy inferior	0%	0%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas. Resultados del Examen de Estado 1997-98

62 se ubicaron en la categoría "muy superior" y de ellos solamente 2 eran estatales. La categoría "superior" estuvo conformada por 58 colegios, entre ellos 5 oficiales (*Ver Cuadro 3*).

El 64% de los aspirantes a la Universidad Nacional y el 68% de los admitidos provenían en esos mismos años de establecimientos privados con altos puntajes ICFES y conocidos en la ciudad como "de elite".

En cuanto a la vinculación al mercado laboral, también existen restricciones. En marzo de 1996 la tasa de desempleo de los bachilleres bogotanos estuvo alrededor del 10%, dos puntos por encima del promedio de la ciudad. Un estudio reciente del Ministerio de Trabajo encontró que el 22,4% de quienes en 1997 buscaban trabajo por primera vez, eran jóvenes de 18 años. En su mayoría, ellos trataban de encontrar una labor permanente, preferiblemente como obreros o empleados vinculados a actividades administrativas o comerciales. Entre los obstáculos al empleo juvenil se señalan la rigidez de la legislación laboral y la "sobreeducación" de algunos jóvenes en relación con las necesidades de los empresarios¹⁸. Esto último se podría interpretar mas bien como altas expectativas laborales de los bachilleres versus las características requeridas en el mercado. Lo anterior corrobora la opinión generalizada de que los contenidos de la educación media y las expectativas que le generan el entorno familiar y social no son pertinentes para los estudiantes ni para los posibles empleadores.

Superar el desfase entre los cambios generados por el desarrollo económico y una educación media convencional, es uno de los grandes retos de la educación del Distrito hoy.

¹⁸ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Estudio del Mercado de Trabajo de la Primera Oportunidad*. Bogotá (mimeo), 1998.

C. Una gestión educativa en transición

I. El nivel central

El Distrito Capital fue certificado por la Nación en diciembre de 1995 para el manejo descentralizado de la educación preescolar, básica y media, pero la estructura administrativa y la capacidad de gestión de la Secretaría de Educación no se han adecuado suficientemente para atender las responsabilidades derivadas del proceso de descentralización, siendo muy notoria su debilidad institucional incluso frente a otras secretarías del país.

El proceso de descentralización le implicó al Distrito pasar de administrar una planta de 8.438 docentes a una de 25.932, que incluía 17.494 docentes nacionales y nacionalizados; e incorporar el FER y manejar un situado fiscal de \$150.000 millones de 1996, cifra que duplicaba los \$60.000 millones de inversión directa del año anterior. Se le transfirieron además responsabilidades relacionadas con la planeación del sector y el aseguramiento de la cobertura, calidad y equidad del servicio. Así mismo, la SED asumió funciones relativas a la capacitación del personal docente y a la asistencia técnica a las instituciones escolares.

Si bien se han dado avances significativos, especialmente en el campo académico con la creación de la Subsecretaría correspondiente, la SED en su conjunto no se readecuó para asumir las nuevas responsabilidades, y la estructura institucional se quedó corta frente a estos desafíos: no se ajustaron los procesos y procedimientos existentes, se sumaron las tareas del FER heredando sus ineficiencias, la función de planeación permaneció débil sin llegar a permear a toda la institución y la planta de personal no se adecuó a los perfiles requeridos por las nuevas tareas¹⁹.

¹⁹ Una evidencia de esta problemática fue la organización del trabajo de la SED en proyectos con gerencias independientes, con mucha autonomía en su manejo, lo que condujo a su desvinculación de la estructura funcional.

Lo anterior se refleja en numerosas falencias que son críticas para el adecuado desarrollo de la gestión y el mejoramiento educativo en el Distrito Capital. Es escaso el personal profesional²⁰ en el nivel central de la SED y prácticamente no existen sistemas de información de soporte a la toma de decisiones. Se manejan estadísticas sobre las mismas variables en distintas dependencias, pero con enormes diferencias en los resultados. No existe un censo real del número de establecimientos que operan en el Distrito ni un procedimiento claro para su registro y actualización, y finalmente la plataforma de sistemas está desactualizada y es insuficiente.

En parte como consecuencia de la deficiente información, no ha existido la planeación sectorial de mediano y largo plazo, no se estudia a fondo la problemática del sector en la ciudad y, por lo tanto, la capacidad para dar lineamientos estratégicos y de política es limitada. La distribución de recursos para atender distintos programas y proyectos no tiene en cuenta criterios de asignación que promuevan la eficiencia y la equidad del sistema educativo.

No se hace gestión para promover proyectos y obtener recursos con entidades nacionales e internacionales, ni planeación financiera de corto y mediano plazo. Además, no se cuenta con un sistema de administración financiera que integre presupuesto, pagos y contabilidad, haciendo dispendioso el manejo de las finanzas. Es crítica la parte contable, porque no se producen estados financieros que reflejen la situación real de la SED.

Las responsabilidades son difusas y hay duplicidad en varias funciones; es el caso de la recopilación y procesamiento de las estadísticas. Se cumplen demasiadas funciones en el nivel central de la Secretaría que no corresponden a su papel de planificador y ejecutor de la política sectorial, como por ejemplo desarrollar las funciones de administración del personal de los establecimientos, hacerse cargo de la mayoría de las adquisiciones y del pago de servicios públicos y del mantenimiento pre-

²⁰ Los profesionales sólo representan el 10% de la planta del sector central de la SED.

ventivo de aproximadamente 1400 jornadas que funcionan en 700 edificaciones escolares²¹. Además de recargar innecesariamente el nivel central, el exceso de funciones administrativas ha llevado a la SED a descuidar otras áreas fundamentales como la evaluación y el mejoramiento de la calidad educativa, y el seguimiento y apoyo a la educación privada y la planeación de mediano y largo plazo.

2. El nivel local

Con el propósito fundamental de apoyar la gestión educativa y acercar la administración central a los establecimientos educativos y la comunidad, se fundamentó legalmente en 1995 el proceso de descentralización de la SED con la puesta en marcha de los Centros de Administración Educativa Local -CADEL- en cada una de las 20 localidades del Distrito Capital.

Las múltiples funciones asumidas por los CADEL, así como el tiempo que demanda la atención de responsabilidades administrativas y de apoyo a la comunidad, han reducido la dedicación a las labores de planeación local, asistencia técnica y sistemas de información, que son fundamentales para una adecuada gestión educativa en el nivel central y local.

Por su parte las funciones de inspección y vigilancia ejercidas por el Cuerpo Técnico de Supervisores en forma desconcentrada desde 1991, han privilegiado los procesos formales de legalización institucional, con énfasis en las medidas sancionatorias y correctivas y en la atención a situaciones internas de conflicto en las instituciones, en detrimento de la construcción de la autonomía y de la actividad de los Consejos Directivos. Estas labores han ocupado la mayor parte del tiempo de la supervisión, dejando en segundo plano las de asesoría, tutoría y evaluación pedagógica, que tienen impacto directo en el mejoramiento de la calidad de la educación.

No obstante el destacable esfuerzo realizado por estas instancias para cumplir con todas sus responsabilidades, es evidente que tienen dema-

²¹ Datos aproximados de la SED.

siadas funciones y poca capacidad para llevarlas a cabo eficientemente. Además, buena parte de estas tareas también se cumplen en el nivel central, duplicando funciones.

3. Las instituciones educativas

Tradicionalmente la organización escolar ha privilegiado los procesos pedagógicos y descuidado los aspectos organizativos que los soportan. La estructura administrativa es débil, en especial en los establecimientos estatales, y no existe la noción de gestión por resultados; por lo general las instituciones no rinden cuenta a nadie sobre ellos. En el sector público la función del rector o director se limita a resolver problemas inmediatos, asistir a reuniones fuera del plantel, tramitar documentos y formularios o hacer informes, sin que pueda ejercer un control y liderazgo sobre los distintos aspectos que afectan la vida de la institución. Existen pocos canales de comunicación que permitan transferir buenas prácticas de gestión de colegios exitosos a aquellos que no lo son.

En desarrollo del proceso de descentralización y para ajustarse a la Ley 115 de 1994 en cuanto a la autonomía de las instituciones educativas, la anterior administración de la Secretaría impulsó la creación de los Fondos de Servicios Docentes, como cuentas especiales destinadas a atender los gastos del plantel distintos a salarios y prestaciones. Hoy en día se encuentran en operación cerca de 400 fondos en igual número de jornadas educativas, los cuales manejaron en la vigencia 1997 aproximadamente \$15.000 millones, entre recursos propios y transferencias del presupuesto distrital.

Algunos colegios de secundaria que ya contaban con pagador y secretarías y con capacidad para contratar los servicios de un contador, se han adecuado relativamente fácil al manejo de los Fondos. Sin embargo, una buena parte de instituciones, en especial las escuelas, no tiene ninguna capacidad para hacerlo, convirtiéndose este mecanismo en un problema antes que en un instrumento de apoyo a la gestión y la autonomía institucionales.

La gran mayoría de escuelas y colegios no cuentan con el recurso humano capacitado para el manejo de los Fondos, ni con la infraestructura operativa de soporte mínima requeridos para desarrollar esta y otras funciones administrativas y técnicas. Además, la distribución es altamente inequitativa, encontrándose instituciones con una relación de un administrativo por cada 50 alumnos y otras con uno por cada 900, con una gran varianza en el indicador.

La autonomía administrativa en las instituciones escolares del Distrito y los beneficios derivados de ella, todavía están muy lejos de alcanzarse. No sólo se requiere la adecuada implementación de los Fondos de Servicios Docentes sino de competencias claras en todos los niveles, plantas administrativas mínimas por tipos de institución, mayor capacidad logística así como de software y de sistemas, la utilización de distintos mecanismos financieros y el desarrollo de programas de apoyo a la gestión escolar desde el nivel central y local.

La Política

Las acciones del Plan están orientadas a brindar condiciones favorables para que la educación que reciben los niños y jóvenes en la Capital cumpla con requisitos de calidad que les permitan desempeñarse en el futuro como ciudadanos activos y productivos en un mundo globalizado.

Para lograrlo, es necesario superar los obstáculos que en la actualidad mantienen a miles de niños por fuera del sistema y garantizar el desarrollo de las competencias y valores esenciales para la interacción social en igualdad de condiciones; todo esto en el marco de una gestión descentralizada de la Secretaría y con mayor autonomía de las instituciones educativas.

La SED asumirá un liderazgo efectivo fijando estándares de calidad del servicio, evaluando el desempeño de las instituciones estatales y privadas, asegurando una asignación equitativa y eficiente de los recursos, y fomentando la autonomía responsable de las organizaciones escolares apoyando sus procesos de mejoramiento.

Estrategias y programas

Para enfrentar los problemas detectados en el diagnóstico se han definido como áreas estratégicas de acción la equidad en la prestación del servicio educativo, el mejoramiento de la calidad de la educación y la eficiencia en la utilización de los recursos.

A. Equidad:

Garantizar las oportunidades de ingreso y permanencia en el sistema educativo para niños y jóvenes de estratos 1 y 2

Superar la inequidad del sistema educativo requiere ampliar las oportunidades de acceso de la población al sistema, pero va más allá de la apertura de nuevos cupos. Es necesario crear condiciones para que todos los niños, independientemente de su procedencia, puedan lograr los objetivos del sistema educativo. Por esta razón, las acciones del plan se orientarán a garantizar el acceso de todos los niños y jóvenes del Dis-

trito, de estratos 1 y 2 y entre los 5 y 17 años, y fomentar su permanencia en los centros educativos a través de apoyos directos a instituciones y estudiantes en los sectores más pobres de la población.

Elevar los resultados de la educación en los sectores marginales será una prioridad de la administración, y a su mejoramiento se orientarán programas diferenciados de atención a instituciones que la evaluación identifique como de bajo logro y a las que asistan estudiantes provenientes de familias de estratos bajos. Para lograr estos objetivos se diseñarán e implementarán desde el nivel central mecanismos de asignación de recursos que aseguren que éstos se dirijan prioritariamente a la población de menores ingresos.

Los proyectos que constituyen la estrategia de equidad de la SED ascienden a \$420.161 millones para los años 1998 a 2001. Se orientarán prioritariamente a lograr la cobertura total del servicio educativo para niños de estratos 1 y 2, a la atención focalizada a las instituciones educativas de bajo logro que atiendan a esta población, y a apoyar directamente a estudiantes para fomentar su asistencia y permanencia en la escuela (Cuadro Anexo No.1).

I. Ampliación de cobertura

El programa de cobertura de la presente administración tiene como objetivo crear 100.000 nuevos cupos para niños y jóvenes de los niveles 1 y 2 del SISBEN, particularmente en las localidades de Bosa, Suba, Usme, San Cristóbal y Ciudad Bolívar, mediante la combinación de tres estrategias: a) aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada, b) construcción de nuevos colegios, y c) subsidios a la demanda.

a. Aprovechamiento y ampliación de la capacidad instalada

Con base en el análisis de la capacidad instalada de los colegios estatales del Distrito, se determinará el número de niños que de acuerdo con la infraestructura física y una adecuada relación alumno-docente deberían

estar matriculados en cada uno de los centros educativos. Esta capacidad será contrastada con la matrícula actual, con el fin establecer el número adicional de niños que podrían ingresar al sistema utilizando la infraestructura existente. Para ello el Distrito reorganizará el sistema de matrículas y utilizará la tarjeta de identidad como requisito para la inscripción de los alumnos en los establecimientos educativos.

Se recuperarán docentes para el servicio estatal, mediante la suspensión de las comisiones tanto en instituciones privadas como públicas, y se les asignarán funciones propias del aula. Este esfuerzo, conjuntamente con la ampliación de la infraestructura física de los actuales colegios, permitirá ofrecer nuevos cupos. En el caso de la educación preescolar, se ampliará la capacidad de los centros educativos existentes, mediante la construcción, adecuación y dotación de aulas.

b. Nuevos establecimientos educativos en zonas marginales

Con el fin de ofrecer oportunidades de acceso al sistema escolar en las zonas marginales de la ciudad, se construirán 51 nuevos colegios localizados en aquellos barrios considerados como prioritarios en el programa de desmarginalización de la Alcaldía Mayor. Su ubicación dependerá de la demanda de la población, la disponibilidad de servicios públicos y las condiciones de acceso, de manera que se pueda atender el mayor número de niños. Estos establecimientos funcionarán en jornada completa.

Para administrar los nuevos centros educativos, se suscribirán convenios con instituciones privadas sin ánimo de lucro, a las cuales se les pagará por niño atendido lo correspondiente a los costos inherentes a la prestación de un servicio educativo de buena calidad (docentes, textos, materiales, mantenimiento, alimentación), así como los gastos de administración.

c. Subsidios a la demanda

Aquellos niños de estratos 1 y 2 que no puedan ser atendidos mediante

la utilización de la capacidad instalada de los actuales centros educativos oficiales y la generada con los nuevos colegios, serán vinculados al sistema educativo mediante el mecanismo de subsidio a la demanda.

Este mecanismo continuará operando con base en convenios con colegios privados que se comprometan a lograr y mantener niveles adecuados de calidad y cuenten con infraestructura disponible y en buenas condiciones. Para asegurar estos niveles, la SED elaborará un registro de instituciones, evaluará la oferta de servicios de acuerdo con estándares predefinidos, y establecerá un sistema de evaluación periódica que incluya evaluación de calidad mediante exámenes de logro.

2 Focalización de los recursos del Estado hacia la población de menores ingresos

a. Redistribución de recursos

Se diseñarán diferentes mecanismos de asignación de recursos que promuevan la equidad del sistema educativo y reversen la actual situación de desventaja en que se encuentran las instituciones públicas que atienden población de estratos 1 y 2, y estimulen la eficiencia de los resultados. Para ello se evaluarán e implementarán esquemas de capitación que permitan asignar los recursos de la educación oficial de acuerdo con el número de niños atendidos. En este sentido se asignarán por institución las plantas de personal, así como los recursos necesarios para la dotación de materiales, textos y espacios físicos.

b. Atención diferenciada

a instituciones educativas según logro

Las acciones focalizadas de mejoramiento de la calidad se orientarán a las instituciones que la evaluación de logro permita identificar como de bajo rendimiento y a las que asisten estudiantes con menor nivel so-

cioeconómico. A partir de 1999 se ofrecerá atención diferenciada a 100 instituciones, que se renovarán anualmente, para un total de 300 centros educativos mejorados en el año 2001. Estas acciones contemplan el mejoramiento de la infraestructura y los ambientes escolares, la dotación de materiales, así como la capacitación y asistencia técnica a los docentes y directivos vinculadas a los planes institucionales de mejoramiento. También prevé apoyos directos a los estudiantes.

c. Apoyos especiales a los estudiantes

Para facilitar la asistencia a los centros educativos de los niños de estratos 1 y 2, se actuará sobre los factores que afectan la permanencia en la escuela, ampliando los apoyos existentes en cuanto a alimentación, transporte y seguridad social. Estos se ofrecerán a los estudiantes matriculados en los nuevos colegios y a los beneficiarios de subsidios. La SED continuará entregando apoyos a estudiantes que los venían recibiendo y a aquellos que lo requieran por efectos de ampliación de la jornada. Se buscará suscribir convenios con el ICBF para aprovechar los desarrollos del programa de restaurantes escolares en sus distintas modalidades. También se coordinará con la Secretaría de Salud la afiliación de los estudiantes al régimen subsidiado de seguridad social, para garantizar su acceso al plan obligatorio de salud.

3. Fomento a la retención escolar

Los niños rechazados en sus hogares tienden a desarrollar conductas y actitudes que dificultan su integración a espacios donde se ponen en juego normas y valores de reconocimiento del otro y trabajo en grupo. En consecuencia, también terminan siendo rechazados por los grupos a los que la sociedad les ofrece vincularse, convirtiéndose en víctimas fáciles de la drogadicción, la violencia y la degeneración social. Por su parte, las instituciones educativas no logran desarrollar estrategias que los motiven suficientemente para que quieran permanecer en ellas.

En respuesta a esta problemática, la SED trabajará directamente con las instituciones educativas donde se identifiquen niños y jóvenes en "alto

riesgo" de abandono escolar debido a sus condiciones afectivas y familiares. El objetivo es promover en ellos nuevas conductas de socialización que les permitan disfrutar del espacio escolar, sentir la aceptación social y considerarlo pertinente para su vida.

El programa será liderado por los educadores, quienes aprenderán a utilizar herramientas para detectar a los niños y jóvenes en riesgo, a producir nuevas formas de relación maestro-alumno, y a ofrecer modelos de vida que permitan a los niños adoptar nuevas conductas, asegurando con ello el desarrollo de competencias necesarias para desempeñarse autónomamente como ciudadanos. Se contará también con el apoyo de organizaciones especializadas en atención a niños y jóvenes en alto riesgo que estén en condiciones de apoyar a la comunidad educativa en el proceso de atención a esta población.

Especial cuidado tendrán los niños y jóvenes que tras desertar por cualquier razón del sistema escolar, hoy quieran regresar y tengan dificultades por hallarse en extraedad y requieran de modelos educativos flexibles que les permitan reincorporarse a la vida educativa.

Adicionalmente se adelantará, en conjunto con la Secretaría de Salud, la UCPI, el Canal Capital, el Departamento Administrativo de Bienestar Social e IDUPRON, un proyecto orientado a la disminución del consumo de alcohol y otras drogas, dirigido a modificar el comportamiento de los jóvenes respecto a situaciones que, aún siendo socialmente aceptadas, deben transformarse para mejorar la calidad de vida. Se llevarán a cabo, entre otras actividades, la atención telefónica durante las 24 horas del día, talleres de información sobre riesgos del consumo de drogas y rumba sana.

B. Calidad:

Mejorar los resultados de la acción educativa

Los esfuerzos de cobertura y equidad serían infructuosos si no se brinda a las poblaciones menos favorecidas una educación que corresponda a sus necesidades de desarrollo y de mejor calidad de vida. Los niños y jóvenes no están fuera del sistema solamente porque no encuentran cupos sino, además, porque se retiran de la escuela cuando ella no responde a sus expectativas.

Las acciones del Plan en materia de calidad se dirigirán a mejorar los resultados de la acción educativa, definidos en términos de las competencias y valores que se espera desarrollen todos los estudiantes a su paso por las instituciones educativas. Estas últimas son responsables, conjuntamente con la familia, de la formación de los niños y los jóvenes. Corresponde a la SED brindar las condiciones favorables para que los centros educativos públicos y privados puedan alcanzar estos resultados, monitoreando los avances e introduciendo los correctivos de manera oportuna, en forma de incentivos y programas directos de apoyo.

La manera como las instituciones se organicen internamente, así como los objetivos complementarios que cada una se fije en razón a las particularidades de la población a la que dirige su acción, constituyen la esencia de su autonomía y de su expresión en los Proyectos Educativos Institucionales-PEI.

Para el mejoramiento de la calidad de la educación, la SED invertirá durante el período 1998-2001 recursos por valor de \$341.741 millones, que se destinarán primordialmente a la evaluación de competencias, el mejoramiento de los ambientes escolares, la ampliación de la jornada educativa, el desarrollo de la educación media y la Red Distrital de Bibliotecas (*Ver Cuadro Anexo No. 1*).

I. Evaluación permanente de la calidad de la educación

a. Evaluación de logro en competencias básicas

La medición del logro es uno de los instrumentos más valiosos para conocer el estado de los resultados de la educación en un momento dado y monitorear sus avances en el tiempo. Algunos de los programas de mejoramiento que se han implementado en el país durante la presente década se originaron en la información aportada por los resultados de pruebas de logro académico, aplicadas de manera más o menos periódica por el Ministerio de Educación desde 1991, y que han servido para alertar a la comunidad educativa sobre las deficiencias de los niños en cuanto al dominio de los aprendizajes básicos en matemáticas y lenguaje, previstos en el currículo escolar. No obstante, el carácter muestral de estas aplicaciones no permite que las instituciones educativas tengan a su alcance información específica sobre el desempeño de sus estudiantes y orienten sus planes de mejoramiento a superar sus problemas particulares.

Con el fin de elevar los estándares de calidad y dirigir las acciones e incentivos para el mejoramiento, se pondrá en marcha en todas las instituciones, a partir del segundo semestre de 1998, una evaluación anual a los alumnos de 3º, 5º, 7º y 9º grados, mediante la aplicación de pruebas de matemáticas, español y ciencias, así como de instrumentos que permitan captar el grado de desarrollo de valores de los estudiantes.

Los resultados serán entregados individualmente a los centros educativos. Dicha evaluación proporcionará elementos de juicio sobre los cuales será posible cualificar la dirección y administración de los establecimientos.

Conjuntamente con los instrumentos de evaluación de logro se aplicará un cuestionario para determinar los factores que inciden en los resultados. Esto permitirá establecer criterios para la comparación entre las

instituciones y compartir experiencias exitosas. También dará lugar a identificar aquellos factores que pueden ser mejorados internamente y los que deben ser objeto de la política educativa a través de apoyos directos a las organizaciones escolares.

b. Valores para la convivencia

Aunque la formación de valores ciudadanos no es sólo responsabilidad de las instituciones educativas, la sociedad democrática del futuro depende en buena parte de lo que ellas logren hoy, como responsables principales de los procesos de socialización de niños y jóvenes. Uno de los avances de la reforma educativa colombiana fue precisamente el de concretar tal responsabilidad, delegando a los planteles importantes facultades en cuanto a la fijación de normas internas de convivencia, pactadas y compartidas por todos los miembros de la comunidad educativa, y creando espacios democráticos en los que los valores no sólo se enseñan sino que "se viven".

Con la aplicación de instrumentos para evaluar el desarrollo de la sensibilidad social y la convivencia ciudadana, la institución educativa contará con señales claras sobre los principios y procesos básicos que se deben desarrollar en el ámbito escolar para lograr en los estudiantes mayores niveles de participación y el desarrollo del juicio moral en las actividades cotidianas de la vida escolar y comunitaria en general.

Como apoyo a estos propósitos, la SED producirá materiales y utilizará medios audiovisuales que refuercen la enseñanza de los valores que un entorno social tan complejo como el nuestro demanda para consolidarnos como una sociedad democrática.

2 Acciones sobre los factores que inciden en la calidad

a. Fortalecimiento de las instituciones escolares estatales

Mejorar los resultados de la acción educativa supone tomar en consideración las variables propias del sistema y crear las condiciones para que todos los estudiantes, independientemente de su procedencia socio-económica, puedan lograr los objetivos del sistema educativo.

Puesto que la escuela puede convertirse en un factor definitivo para compensar muchas deficiencias de los hogares y elevar los logros de los estudiantes, la SED apoyará la excelencia mediante el "Galardón a la gestión escolar" y el estímulo para que las instituciones que sean reconocidas como sobresalientes compartan sus factores de éxito con otras que apenas están iniciando su camino de transformación.

Así mismo se financiarán proyectos de mejoramiento de la calidad que presenten las instituciones y que se expresen en mejores logros por parte de los estudiantes, y se fortalecerán áreas clave para la transformación pedagógica, como la informática educativa, la educación en tecnología y el dominio de una segunda lengua.

Se privilegiará la dotación de aulas con computadores así como la conexión a Internet, lo cual permitirá a docentes y estudiantes hacer uso de las nuevas tecnologías y desarrollar habilidades para la búsqueda, uso y producción de información. A su turno, las instituciones podrán acceder a información almacenada en miles de bases de datos y realizar proyectos colaborativos entre los estudiantes y educadores de los distintos colegios de la ciudad, el país y el mundo.

b. Más tiempo para una mejor educación

Se desarrollarán acciones encaminadas a la eficiente utilización de las

horas propias de la jornada escolar actual. Se requiere un compromiso de educadores y directivos docentes para que, en el marco de un mejoramiento continuo, cada día se utilice más adecuadamente el tiempo. La Secretaría de Educación del Distrito emprenderá una campaña para que los maestros y los jóvenes sean cada día más responsables del uso del tiempo en la institución educativa, de tal forma que se traduzca en logros de los objetivos trazados para la educación.

Se propiciará, además, la extensión de la jornada educativa. Se financiarán proyectos que presenten las instituciones y que puedan ser realizados en espacios escolares o en otros de los que disponga la comunidad, con el fin de propiciar tiempos que permitan a los niños y jóvenes de los estratos socioeconómicos más bajos desarrollar sus habilidades artísticas, deportivas, utilizar productivamente tiempos de ocio, recuperar logros académicos y desarrollar acciones de promoción a la comunidad. El programa se llevará a cabo en 250 instituciones que atiendan población de estratos 1 y 2, que formulen proyectos orientados a ofrecer nuevas experiencias de aprendizaje en tiempo adicional, bien sea dentro de la institución, cuando sus condiciones lo permitan, o en espacios recreativos y culturales de la ciudad.

La SED contratará grupos artísticos, culturales y recreativos para que presten sus servicios en instituciones que estén interesadas en fomentar el desarrollo de la cultura estética y el sano esparcimiento de sus educandos, en tiempos diferentes a los de la jornada escolar.

c. Mejores ambientes para el aprendizaje

La escuela puede convertirse en un factor definitivo para compensar muchas de las deficiencias de los hogares y elevar los logros de los alumnos, siempre y cuando se emprendan acciones deliberadas orientadas a ofrecer condiciones propicias para el aprendizaje y desarrollo de los estudiantes en los distintos aspectos de la vida escolar: entorno físico adecuado, dotaciones pedagógicas y apoyos directos a los estudiantes.

La SED ampliará los esfuerzos orientados a mejorar la infraestructura (remodelación, ampliación, normalización) de la totalidad de sus edifi-

caciones escolares. Con el fin de llegar a la evaluación real de las necesidades de mejoramiento, realizará el inventario de las plantas físicas escolares. Para garantizar condiciones equitativas de espacios físicos a todos los estudiantes del Distrito, se definirán estándares mínimos que se apliquen tanto a las nuevas construcciones como a la adecuación de las existentes. Estos mismos estándares se incluirán como requisito para la aprobación de colegios privados.

También transferirá a las instituciones los recursos financieros para que sean ellas mismas las que decidan sobre las dotaciones pedagógicas que requieren para apoyar el desarrollo de su PEI. Esta transferencia irá acompañada del fortalecimiento de la estructura administrativa de los planteles y de la asistencia técnica necesaria para su adecuada ejecución.

Además, el mundo competitivo de hoy demanda que la escuela también se ponga a tono con los avances tecnológicos. Por ello se prevén inversiones en computadores, software educativo y de apoyo a la gestión administrativa, laboratorios computarizados, aulas de tecnología y demás recursos que apoyan la eficiencia de la acción del maestro y producen mejores logros en los estudiantes.

d. Formación de agentes educadores

La formación del recurso humano se orientará en función de las necesidades de las instituciones educativas, tanto en su gestión como en lo que toca con el mejoramiento de los resultados del aprendizaje y el desarrollo de valores para la convivencia. Con el fin de mejorar los aspectos que en la evaluación se señalen como críticos en el desempeño y desarrollo de los estudiantes, la SED promoverá y apoyará proyectos que presenten los Consejos Directivos para actualización de docentes, directivos y otros agentes educadores en la institución educativa y que estén vinculados con sus planes de mejoramiento.

Los Programas de Formación Permanente de los Docentes (PFPD) en las áreas básicas del conocimiento, en las requeridas para el desarrollo científico y tecnológico y las propias de la nueva cultura ciudadana tam-

bién deberán estar articulados a los proyectos de mejoramiento institucional y habrán de responder, prioritariamente, a las necesidades de la institución.

e. Nuevos espacios para la educación: la Red Distrital de Bibliotecas

Las bibliotecas públicas son núcleos importantes de desarrollo ciudadano. Propician el encuentro y crean la identidad cultural, tejen lazos sociales, posibilitan el intercambio de saberes y contribuyen a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Para brindar a los bogotanos nuevas oportunidades educativas y culturales, en los próximos tres años se construirán cuatro nuevas bibliotecas en zonas estratégicas de la ciudad. Su ubicación tendrá en cuenta factores como accesibilidad, seguridad y cercanía a centros o lugares que concentren la población, para garantizar el mayor cubrimiento posible.

Cada biblioteca contará con una colección inicial de 30.000 libros, además de videos, discos, revistas y periódicos nacionales e internacionales, computadores y conexión a Internet. Para su administración se convocará al sector privado y a las Cajas de Compensación, con el fin de garantizar su buen funcionamiento en el largo plazo. El programa destinará, además, recursos para el fortalecimiento de las que actualmente conforman el Sistema Metropolitano de Bibliotecas Distritales y que se encuentran distribuidas en las distintas localidades.

3. Hacia la excelencia en la educación media

Uno de los desafíos de la educación media consiste en lograr la integración entre las expectativas e intereses de los estudiantes y las de los "usuarios finales", sean éstos el sector productivo o la educación superior. Se requiere un diálogo abierto con todos los actores para evitar las frustraciones que genera el haber sido formados para responder a unas necesi-

dades que no son las sentidas por quienes componen el nivel siguiente, sea este académico o laboral.

La SED se propone realizar un estudio que permita determinar, por una parte, hacia dónde se orientan los egresados de la educación media, cuál es su destino educativo o laboral y, por otra, identificar las demandas del sector académico y laboral. Con base en los resultados del estudio, la SED propiciará el encuentro entre empresarios, universidades y otras instituciones post-secundarias y el cuerpo docente, con el propósito de que los primeros hagan explícitas sus demandas en cuanto a la preparación de los jóvenes. Este diálogo aportará elementos para la renovación de los contenidos y medios para lograr las competencias requeridas.

Se espera que de esta discusión y de la puesta en práctica de sus resultados se logre el mejoramiento de la calidad de la educación media y su adecuación a las necesidades de la sociedad. Este proceso irá acompañado de la formulación de un plan de ciencia y tecnología para la ciudad, que recoja los avances del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La SED apoyará así mismo, al menos a 20 colegios para que desarrollen un proyecto educativo de alta calidad, que sirva de modelo a otras instituciones y que sea más acorde con la nueva ciudad que surge de procesos como la globalización y el cambio de orientación del sector productivo hacia otros sectores de la economía, como el de servicios.

Adicionalmente, para ampliar las oportunidades de ingreso a la educación superior de egresados de la educación media que provengan de familias con bajos ingresos, la SED constituirá un fondo de becas que serán otorgadas anualmente a los mejores bachilleres, de acuerdo con los resultados obtenidos en el examen del ICFES.

C. Eficiencia:

Mejorar la gestión de los organismos del sector

La gestión del sector estará basada en la descentralización de competencias y recursos en cada uno de los niveles, con el fin de mejorar la eficiencia y coordinación entre ellos y una mayor autonomía de las instituciones.

En esta perspectiva y en búsqueda de mayor agilidad y mejores resultados de la gestión, se fortalecerá la planeación estratégica y se redefinirán los procesos y procedimientos en las funciones claves; se reorganizará el sistema de información y estadísticas y se fortalecerán las actividades de seguimiento y evaluación a programas y proyectos.

Se destinarán para el período 1998-2001 recursos por valor de \$30.200 millones para los programas de modernización de la SED en todos los niveles (*Ver Cuadro Anexo No.1*).

I. Modernización del nivel central

Esta estrategia está enfocada a mejorar la eficiencia interna y la coordinación entre las áreas del nivel central y de éstas con los niveles local e institucional.

a. Adecuación de la estructura administrativa al Plan

Con la reestructuración de la Secretaría, aprobada mediante decreto 538 de 1998, se armoniza la estructura administrativa con los objetivos y áreas estratégicas del Plan. Para ello se crea la Subsecretaría de Planeación y Finanzas, que promoverá los programas de cobertura y la equidad en la asignación de recursos; se reestructura la Subsecretaría Académica enfocándola a los aspectos de calidad y de logros educativos; se

reorganiza la Subsecretaría Administrativa como un área de soporte a la gestión y a la eficiencia interna, y se fortalece el área de personal. (*Ver Cuadro Anexo No.2*).

A su vez, se crea la Unidad de Estadísticas Básicas y se redefinen las funciones del nivel local, enfocando las competencias de los CADEL hacia la planeación, seguimiento y apoyo a proyectos. Las funciones de la Supervisión se orientan a garantizar la calidad educativa, tanto del sistema público como del privado, mediante procesos de asesoría y asistencia técnica a las instituciones educativas.

b. Fortalecimiento de la planeación

Sobre la base del plan sectorial, las distintas áreas de la Secretaría definirán el respectivo plan estratégico encaminado a organizar las actividades y recursos necesarios para alcanzar los objetivos y metas propuestos. Este plan incluye, además, los indicadores de gestión que servirán de base para el seguimiento y evaluación de resultados y dará elementos para la reingeniería de procesos y procedimientos en las áreas que lo requieran.

Así mismo, se fortalecerá en la SED la gestión de recursos con las diferentes entidades del orden nacional e internacional y especialmente con la Secretaría de Hacienda y Planeación Distrital para optimizar las fuentes de financiamiento y aumentar el flujo de recursos hacia el sector.

c. Sistema de información

Se reorganizarán los procesos de generación, procesamiento y utilización de información confiable y oportuna que soporte a los procesos de planeación y asignación de recursos y a la toma de decisiones en las distintas áreas de la SED.

Se dará prioridad al registro de establecimientos educativos, a la articulación entre el SABE.50 y los reportes estadísticos del C-600 y C-100; también al sistema de información georeferenciada y a la organización y análisis de información relativa a costos del servicio educativo, capaci-

dad instalada y a las variables de calidad del sistema, basadas en las evaluaciones de logro.

Se llevará a cabo el diseño, desarrollo e implementación del sistema de información de la SED, que incluye la plataforma tecnológica, el software necesario y la automatización de oficinas y archivo físico en los niveles central, local e institucional.

d. Modernización de procesos administrativos

Se hará el levantamiento de los procesos administrativos más relevantes para determinar los puntos críticos y las posibilidades de mejoras, buscando racionalizar tiempos y recursos, y aplicando la reingeniería en los casos que lo ameriten.

El área financiera requiere una evaluación a fondo no sólo para agilizar el manejo presupuestal y de pagos, que se ha convertido en un cuello de botella, sino para implantar el proceso de contabilidad bajo el esquema de causación, lo cual permitirá reflejar adecuadamente las finanzas de la Secretaría. Además, se implementará un sistema integrado de administración financiera para completar la modernización del área.

También se reestructurarán los procesos de administración de personal, actualizando y articulando los sistemas de hojas de vida, escalafón y nóminas.

2. Fortalecimiento del nivel local

La descentralización de la SED tiene como objetivos: a) enfocar al nivel central hacia la planeación, el seguimiento y evaluación de políticas y programas, descongestionándolo de funciones administrativas; b) fortalecer el nivel local mediante unidades educativas conformadas por el CADEL y la Supervisión que articulen, respectivamente, la planeación entre las distintas instancias sectoriales y las instituciones educativas, y el apoyo al mejoramiento de la gestión académica; y c) consolidar la autonomía de los planteles distritales en lo pedagógico y en lo adminis-

trativo. En este contexto se asignarán las competencias de cada nivel, así como los recursos y proyectos sobre los cuales tendrán injerencia y se cubrirán las necesidades operativas y de personal.

3. Descentralización hacia las instituciones educativas estatales

Como primer paso para lograr una gestión descentralizada, la SED elaborará presupuestos por institución y transferirá gradualmente los recursos a cada una de ellas de acuerdo con criterios de equidad y eficiencia. Se espera que todos los centros educativos adquieran directamente las dotaciones pedagógicas y se responsabilicen, con cargo a estos recursos, del pago de servicios públicos. Un paso posterior consiste en descentralizar los rubros relacionados con el mantenimiento de la infraestructura, así como algunos aspectos de la administración de personal.

La gestión descentralizada de recursos exige el fortalecimiento de los centros educativos estatales en cuanto a la consolidación de los Fondos de Servicios Docentes, la ampliación de su capacidad administrativa y de sistemas de información, así como de capacitación y asistencia técnica desde el nivel central. Cada institución contará con los apoyos requeridos de acuerdo con su tamaño, y se capacitará a los rectores, representantes de los Consejos Directivos y al personal administrativo de la totalidad de los establecimientos educativos en los aspectos relacionados con presupuesto, contratación y rendición de cuentas. Así mismo, se fortalecerán los procesos de dirección y la gestión pedagógica en estrecha vinculación con la gestión de los recursos financieros.

Para una más eficiente administración de los recursos humanos y físicos de las instituciones, se integrarán bajo la misma administración jornadas que funcionen en la misma planta física, para que tengan un único rector, un mismo PEI y gobierno escolar. A estas instituciones se adscribirán, mediante convenio, las escuelas que aún presten exclusivamente el servicio de básica primaria. Se espera, como un logro especial de esta integración, la cualificación de las jornadas nocturnas.

Cuadro Anexo N°1

SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO CAPITAL
PROYECTOS DE INVERSION 1998-2001

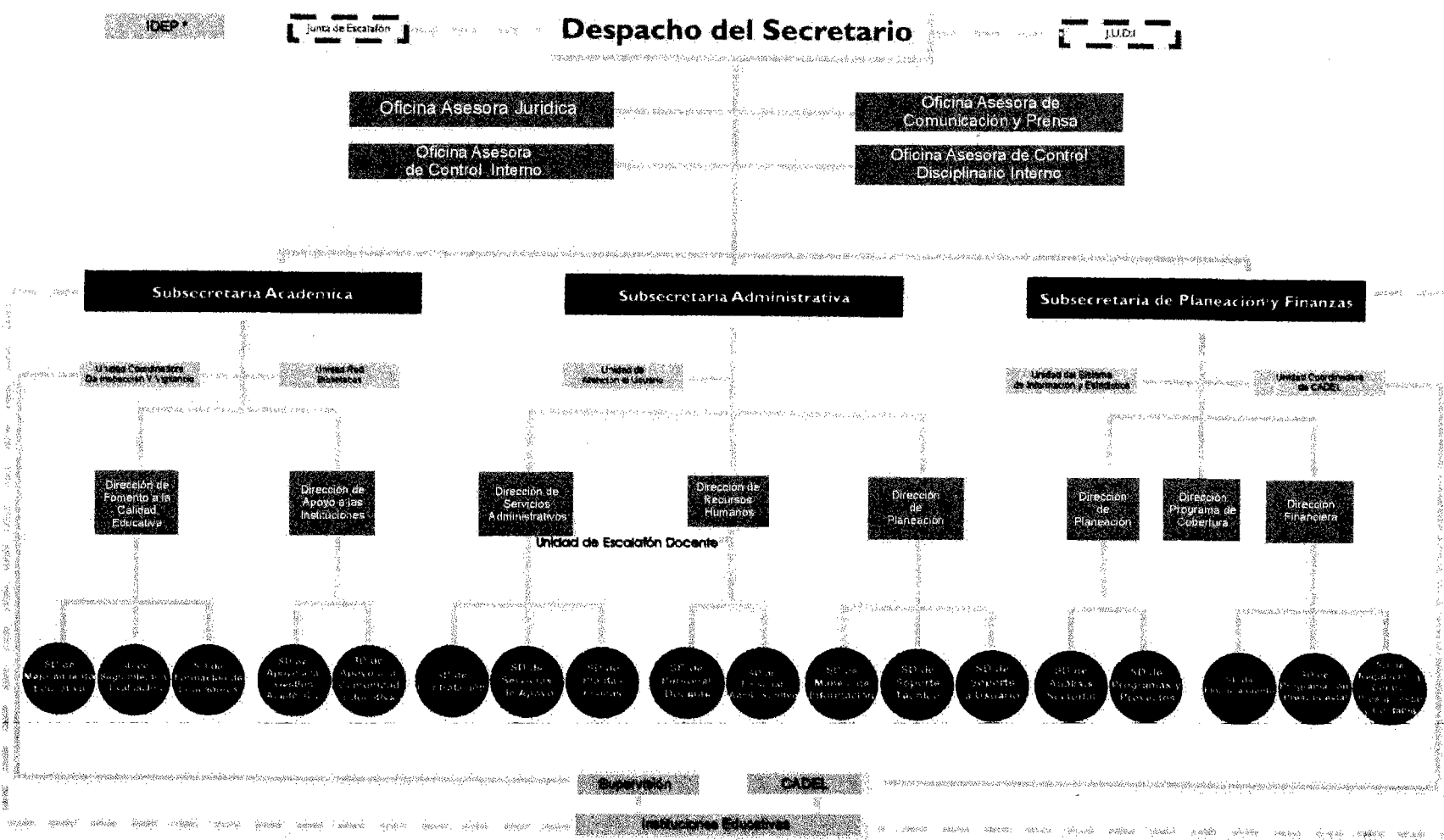
(millones de pesos de 1998)

Area y proyecto	2° Semestre 1998	1999	2000	2001	Total
Calidad	17.462	125.859	115.085	83.335	341.741
Evaluación de competencias básicas y desarrollo de valores	4.000	5.500	5.500	2.000	17.000
Mejoramiento escolar	5.608	48.795	51.680	47.895	153.978
Ampliación de la jornada educativa	600	2.500	2.000	2.000	7.100
Formación de recurso humano	2.245	1.600	1.900	1.800	7.545
Desarrollo de la educación media en Santa Fe de Bogotá	1.844	14.820	22.230	21.230	60.124
Red distrital de bibliotecas	1.635	41.234	30.194	6.910	79.973
Educación de adultos	380	450	480	400	1.710
Educación especial	800	960	1.100	1.100	3.960
Red integrada de participación ciudadana	350	10.000	0	0	10.350
Equidad	24.079	122.974	153.455	119.653	420.161
Establecimientos educativos en zonas marginales	3.919	66.460	72.280	57.912	200.571
Implantación del programa de subsidios a la demanda educativa básica	16.421	27.140	39.336	38.168	121.065
Educación preescolar en zonas marginales	2.093	10.000	9.600	4.100	25.793
Acciones focalizadas de mejoramiento de instituciones educativas	252	11.674	24.752	12.056	48.734
Apoyos especiales a estudiantes	1.274	6.000	5.637	5.637	18.548
Fomento a la retención escolar	120	1.100	1.200	1.630	4.050
Embelllecimiento de escuelas en zonas marginales	0	600	650	150	1.400
Eficiencia	2.830	10.629	9.710	7.119	30.288
Modernización de la Secretaría de Educación y establecimientos educativos	2.830	10.629	9.710	7.119	30.288
TOTALES	44.371	259.462	278.249	210.108	792.190

* No incluye las Asignaciones De Pago De Nómina

* Los Recursos Del Primer Semestre De 1998 Corresponden Al "Plan Formal Ciudad"

ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO CAPITAL



* Organismo Descentralizado Adscrito a la Secretaría de Educación SD: Subdirección