



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
Educación

Subsidios Condicionados en Bogotá

Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes

Subsidios
Condicionados
a la Asistencia Escolar

Bogotá *sin indiferencia*

Subsidios Condicionados en Bogotá

Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes

Subsidios
Condicionados
a la Asistencia Escolar

Bogotá *sin indiferencia*

© 2007 Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá D.C. SED

Título: **Subsidios Condicionados en Bogotá: Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes.**

ISBN: 978-958-8312-49-1

Investigación y textos

Adriana Vargas Rojas

Diseño y Diagramación:

Yesid Zúñiga Ordóñez

Impresión:

OP GRAFICAS

Diciembre de 2007

LUIS EDUARDO GARZÓN
ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES
SECRETARIO DE EDUCACIÓN
ENERO 2004 – JULIO 2007

FRANCISCO CAJIAO RESTREPO
SECRETARIO DE EDUCACIÓN

LILIANA MALAMBO MARTÍNEZ
SUBSECRETARIA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS

MARINA ORTIZ LEGARDA
SUBSECRETARIA ACADÉMICA

ÁNGEL PÉREZ MARTÍNEZ
SUBSECRETARIO ADMINISTRATIVO

NANCY MARTÍNEZ ÁLVAREZ
DIRECTORA DE COBERTURA

OMAR ROMERO NOVOA
COORDINADOR DE SUBSIDIOS
CONDICIONADOS A LA ASISTENCIA ESCOLAR

Contenido

Razones y sin razones	7
1 Alerta y navegando Proceso metodológico	9
2 Relato en cuatro tiempos Reconstrucción de la experiencia de los SCAE en Bogotá	13
2.1. En el principio había una idea y muchas coincidencias	15
2.2 El tigre no es como lo pintan. La puesta en marcha de la prueba piloto	19
2.3 Cambia, todo cambia. Un giro en la administración del proyecto	24
2.4 Más sabe el diablo por viejo...	32
3 A modo de balance	43
3.1 Conocimiento de los orígenes y justificaciones de la existencia del proyecto.	45
3.2 Aprendizajes en términos de política pública de educación	46
3.2.1 Difusión y política pública	46
3.2.2 Deserción, permanencia, inasistencia y trabajo infantil	47
3.2.3 Política pública y contexto	47
3.2.4 Simultaneidad en operación y evaluación	48
3.3 Aprendizajes en administración de lo público	49
4 Muchos ojos para mirar Aportes conceptuales para debatir la experiencia	53
4.1 Desde la teoría de las organizaciones	55
4.2 Desde la gestión pública	55
4.3 Desde la perspectiva de derechos	56
4.4 Desde los estudios sobre inclusión	57
4.5 Desde la propuesta de construcción de ciudadanía	57
5 Y ¿ahora qué? Propósitos, preguntas y propuestas	59
Fuentes Consultadas	67
Bibliografía	75
Indice de Siglas y Sigloides Utilizadas	81

Razones y sin razones

La Secretaría de Educación del Distrito Capital (SED), presenta para su estudio y discusión, **“Subsidios Condicionados en Bogotá: Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes”**¹, como un aporte a la construcción de la política pública educativa del país, basada en la generación de condiciones para el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Este documento muestra los resultados más relevantes del estudio de caso realizado sobre la aplicación de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (SCAE) en Bogotá. Se analizó el desarrollo del proyecto piloto en cada una de sus fases: inicial, expansión y focalización, desarrolladas durante los años 2005, 2006 y 2007 respectivamente.

La experiencia que se describe responde a un enfoque innovador de satisfacción de la demanda educativa, que amplía la tradicional visión de fortalecimiento de la oferta, y a una perspectiva que reconoce a los jóvenes como actores en quienes se puede y se debe confiar.

Los aspectos observados que describen el enfoque y la perspectiva han sido la entrega directa de subsidios a los jóvenes, el diseño y aplicación de subsidios de acuerdo con las necesidades de los estudiantes y el uso de tecnologías de punta en los procesos administrativos, como la internet y los productos más accesibles del sistema bancario, para agilizar los pagos.

¹ La experiencia estudiada nunca fue rotulada con un nombre que la identificara de otras. Tal vez por su carácter de prueba piloto y de única en el país, no se consideró importante establecerla como marca. Por lo tanto durante todo el documento se menciona como “el proyecto”, “los Subsidios Condicionados” o “el proceso”, de tal manera que el título del documento no responde al nombre de la experiencia descrita. Es probable que terminada la fase exploratoria que la convierte en un programa la SED le asigne un nombre que identifique a los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá de manera particular.

Los efectos de la aplicación de los SCAE se manifiestan en mayor compromiso de las familias, aumento de horas de estudio por parte de los estudiantes, mejoras en la dieta alimentaria de niños y jóvenes, mayor índice de asistencia y permanencia en el colegio y altas tasas de retorno de la inversión.

El propósito de la SED al realizar este ejercicio de análisis y sistematización es reconocer y compartir los aprendizajes sobre prácticas innovadoras generados durante el desarrollo del Plan Sectorial de Educación “Bogotá una Gran Escuela”, relacionados con el apoyo a los jóvenes de la ciudad.

Subsidios Condicionados en Bogotá: Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes consta de 5 capítulos. En el primer capítulo se describe la metodología, el propósito del estudio y las técnicas de investigación utilizadas para tratar el análisis e interpretación de la información. En la segunda parte se presenta una descripción cronológica de la aplicación de los SCAE y en el aparte tercero se realiza el balance de los principales aprendizajes obtenidos. En un cuarto capítulo se ofrece una aproximación a desarrollos teóricos desde los cuales pueden realizarse posteriores análisis e interpretaciones de la experiencia. En el quinto capítulo se presentan, a manera de polifonía, las principales inquietudes que el desarrollo del proyecto despertó en los actores participantes y las propuestas para un futuro deseable.

En un último aparte se citan las fuentes que se consultaron, los orígenes de la información y los enlaces de los sitios web donde el público en general puede encontrar la bibliografía, con el fin de facilitar el conocimiento y la discusión sobre el tema.

Subsidios Condicionados en Bogotá: Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes se desarrolló como fase preliminar de un proceso de sistematización de la experiencia, que pueda ser consultado por quienes deseen participar en la observación y desarrollo de los SCAE, en Bogotá D.C.



1

Alerta y navegando Proceso metodológico

La observación de los SCAE, basada en la perspectiva de generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en Bogotá, se realizó a partir de un estudio de caso² de carácter exploratorio, porque pretende generar hipótesis y constituirse en insumo para posteriores estudios. Además se propone como fase preliminar para el proceso de sistematización de la experiencia y como texto inicial de debate para los distintos actores involucrados.

El estudio de caso se inició con el diseño de un esquema de investigación mediante el cual se definieron los aspectos a analizar, a la luz de la siguiente hipótesis:

Los SCAE generan transformaciones de tipo administrativo y asimilación de conceptos de política educativa en los actores que los operan. A su vez promueven transformaciones en su contexto, en la institución que los administra y en los colegios que contribuyen a su carácter de condicionados, por lo tanto se constituirían en un proceso de gestión de política pública moderna.

La comprobación de estas transformaciones y la asimilación de conceptos se observaron a través de los siguientes temas de indagación:

- Razones que motivaron la aplicación del proyecto en la ciudad
- Expectativas frente a la aplicación de las transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar en Bogotá
- Aprendizajes en términos de política pública de educación
- Aprendizajes en términos de administración del proyecto

² Un estudio de caso es un método de aprendizaje acerca de una situación compleja; se basa en el entendimiento comprensivo de dicha situación la cual se obtiene a través de la descripción y análisis de la situación, tomada como un conjunto y dentro de su contexto.

Para facilitar y verificar la información sobre los temas mencionados se consideró relevante indagar sobre los aspectos de tipo operativo que incidieron en el desarrollo del proyecto. Estos fueron: difusión del proyecto, dificultades en la operación y logros no previstos.

A partir de los temas centrales y los aspectos operativos, se definieron las fuentes primarias y secundarias para consultar. En la primera categoría se encuentran los testimonios de las personas que operaron el proceso en sus distintas etapas y en la segunda categoría se consultaron los documentos elaborados sobre el proceso, desde el proyecto que le dio origen hasta los balances de gestión realizados por el equipo que administró y operó los SCAE³. Además se utilizó información recolectada mediante un proceso de observación participante.

Para verificar los aspectos comunes reportados por cada fuente se utilizó la metodología de triangulación⁴, que permitió cotejar la información de las fuentes respecto a la hipótesis planteada.

Con la información recolectada se reconstruyó la experiencia de los SCAE en Bogotá y se realizó un balance sobre los diferentes enfoques expuestos por los actores del proceso, en los que se proponen algunos temas, que podrían requerir estudios adicionales.

La definición de la hipótesis, los temas generados a partir de ella y las fuentes consultadas, fueron discutidos con los responsables de la administración y operación del proyecto, con el fin de facilitar la reflexión sobre el mismo y la concertación de los asuntos estudiados.

³ El equipo de trabajo está compuesto actualmente por un coordinador, una asistente, una persona encargada del sistema de pagos y 5 grupos de trabajo conformados de la siguiente forma: un grupo de contratación conformado por 2 personas, un grupo de verificación de compromisos conformado por 19 personas, un grupo de socialización en el que trabajan 8 personas, un grupo de Subsidios de Educación Superior compuesto por 5 personas y un grupo de sistemas de información conformado por 2 personas.

⁴ Técnica de procesamiento de datos, utilizada en investigaciones cualitativas que permite compararlos, contrastarlos y realizar un control cruzado de las diferentes fuentes de datos.



2

Relato en cuatro tiempos
Reconstrucción de la
experiencia de los
SCAE en Bogotá

La historia de los SCAE está contada en cuatro momentos que van desde el origen, diseño, formulación del proceso y su puesta en marcha como proyecto piloto, hasta la descripción de un momento crítico y los ajustes que se hicieron en la operación del proceso, en razón de los aprendizajes y dificultades vividas.

2.1. En el principio había una idea y muchas coincidencias

Como ocurre con una buena parte de las grandes empresas iniciadas a partir de una pequeña idea, los SCAE se originaron en Bogotá durante el 2004 como una idea inquietante, resultado de conversaciones y debates, entre representantes de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas de la Secretaría de Educación Distrital y de Fedesarrollo. Estos últimos, propusieron a la SED discutir sobre diversos temas relativos a la educación en la ciudad. Su propósito, aprovechar la coyuntura que ofrecía el inicio de la Administración de Luis Eduardo Garzón. (Plan de Desarrollo 2004-2008).

En varias reuniones se debatieron temas como la situación de la educación en la Capital, la capacidad instalada, las experiencias de otros países, la propuesta de política social de la nueva administración expresada en el Plan de Desarrollo y por supuesto, los propósitos del Plan Sectorial de Educación, por ser esta la carta de navegación a seguir por la entidad encargada de administrar los recursos del Sector Educativo. Después de amplios debates encontraron una idea que derivó en interés común y dio lugar al planteamiento del proyecto: la reducción de la pobreza y la deserción escolar.

Este punto de encuentro hizo posible establecer una alianza entre dos entidades que podrían considerarse “polos opuestos”. En un polo, un centro de investigación económica y educativa de línea ortodoxa y en el otro polo, la administración de una Secretaría de Educación

con una posición de democracia radical frente al ejercicio del derecho a la educación. (Pérez, 2007)

En ese contexto, Fedesarrollo ofreció un equipo de investigación conocedor de las experiencias de transferencias monetarias condicionadas en otros países. Por su parte, La SED, gestionó los recursos para el diseño y la operación del proyecto, los cuales se derivaron del programa “Acceso y permanencia para todos y todas” del Plan Sectorial de Educación **“Bogotá una Gran Escuela”**.

La visión de este programa afectaría positivamente el tema de pobreza en Bogotá y de allí su completa coherencia con los Programas “Cero Tolerancia contra el Maltrato, la mendicidad y la explotación infantil” y “Más y Mejor Educación para todos y todas”, del Eje Social del Plan de Desarrollo **Bogotá sin Indiferencia**, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.

Con un interés común en la reducción de la pobreza y la deserción escolar y con posibilidades de tener recursos para el diseño y operación del proyecto, se concretó la alianza en un convenio entre las partes y se inició la discusión respecto de la forma de empezar el desarrollo de la idea.

Fedesarrollo propuso la realización de un piloto inicial con evaluación de impacto experimental para poner a prueba tres tipos de subsidio condicionado. Esta propuesta fue innovadora porque significó incluir en todo el desarrollo de la experiencia un carácter de ensayo y error. Esto permitiría observar el comportamiento de múltiples variables como la edad, grado, nivel de SIS-BEN, escolaridad de los padres y su incidencia, a partir de las tres combinaciones distintas, en la eficiencia del proyecto, verificables a través de evaluaciones de impacto. (Pérez, 2007)

La SED analizó la propuesta, la encontró arriesgada e innovadora porque ninguna de las experiencias aplicadas

hasta ese momento en América Latina había puesto a prueba más de una modalidad, sin embargo consideró muy alentadora la posibilidad de tener argumentos técnicos y políticos para tomar decisiones frente a la aplicación de transferencias monetarias basadas en su incidencia en la deserción escolar. Así, dispuso de los recursos humanos y monetarios en un ítem de presupuesto que denominó “Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Jóvenes Trabajadores”.

Tanto el nombre del ítem presupuestal, como el objetivo del proyecto que aparece en la ficha técnica⁵, hacen evidente que la pretensión inicial era quitarle niños al trabajo y llevarlos a la Escuela.

Para las partes del nuevo convenio, la discusión fue la posibilidad de compartir reflexiones, intereses y de encontrar acuerdos. Llegaba el momento de establecer los planes, de aterrizar las ideas en lugares más concretos y de ponerle límite a los sueños frente al problema de la deserción.

Ese momento de concretar las ideas se inició con la conformación del equipo encargado de la operación del proyecto durante el primer año. Integrado por funcionarios de la SED e investigadores contratados por Fedesarrollo, el equipo inició en noviembre de 2004 las discusiones sobre la forma más adecuada de formular la prueba piloto.

Uno de los retos grandes que tuvo este equipo fue el diseño de tres procesos a la vez. Primero, el proceso investigativo, luego la aplicación de la prueba piloto inicial y, finalmente, el diseño del proyecto que se inscribió en la ficha técnica para que pudiera continuar en el año siguiente.

Al poco tiempo de haber iniciado las reuniones de trabajo, el tema de la deserción escolar empezó a ofrecer

sorpresas al equipo. Los datos consultados mostraban un problema de deserción escolar muy distinto al que habían imaginado. Los debates se ampliaron tratando de encontrar explicaciones frente a la variación de las cifras de deserción escolar por localidad y al aumento considerable que las estadísticas indicaban en secundaria, en contraste con el número de deserciones registradas en primaria. Dichos debates enfrentaron al equipo con una realidad sobre la deserción escolar con características multidimensionales, las cuales no podrían afrontar desde el proyecto que estaban diseñando. (Actas del equipo, 2004)

A partir del estudio de la información recopilada se obtuvo la línea de base que permitió establecer un punto de partida para la definición de metas del proyecto. Con estos datos se elaboró un diseño preliminar cuyo comportamiento se probó mediante una simulación realizada por Fedesarrollo y finalmente de estos resultados se obtuvo el diseño de la prueba piloto.

Sin embargo, la dificultad presentada por la multidimensionalidad no se resolvía con estas decisiones, así el equipo optó por esperar a que la prueba piloto confirmara que el proyecto no tenía capacidad para incidir en la deserción escolar y les señalara un camino a seguir. Además, el proyecto estaba pensado como parte de una política de educación y no como un proyecto aislado, por ello los resultados obtenidos podrían ser útiles para otras áreas del Plan.

Después de los debates pertinentes, el equipo formuló como propósito del proceso: “observar los efectos de suavización del consumo, prevención en la deserción y disminución en el stock de desertores”. Planteado de esta manera, el equipo podría observar otras bondades del proyecto sin quedar atrapados en la imposibilidad de incidir en la deserción (Actas equipo de trabajo, 2005).

⁵ Ficha Técnica 2004 del Proyecto 266, disponible para consultas en los archivos de la Subsecretaría de Planeación de la SED.

Aunque el equipo tenía claro que no podría ser ambicioso en la reducción de la deserción, el texto de la resolución que formalizó el inicio de la prueba piloto señaló como objetivos “identificar la modalidad de subsidio que mayores efectos demostrara sobre la deserción escolar” y como objetivo general del proyecto: “Estimular el retorno de niños y jóvenes al sistema educativo, disminuir la deserción escolar de la población más pobre y disminuir el trabajo infantil y juvenil”. (Resolución 680/05)

Una vez decidido el objeto de la propuesta, establecida la línea de base y realizada la simulación, el equipo tuvo que enfrentarse a diversos retos para la formulación del piloto, en cuanto a la forma de operación. Esos retos estaban representados por la realidad de los colegios y de las localidades seleccionadas y aparecían uno tras otro, como maíz pira reventando en una cacerola.

El equipo tuvo que definir el tiempo de duración del piloto, el cual debía ser suficiente para comparar el comportamiento de los subsidios en prueba sin perder el límite dado por los cambios de administración. La forma de selección también fue motivo de preocupación porque, dadas las condiciones de pobreza de la ciudad y los recursos de la SED, no era posible establecer un subsidio para todos los que lo necesitaran, y por eso debía eliminar el riesgo de selección de los escolares por méritos, que no garantizan equidad, o de prácticas clientelistas, que no garantizan transparencia. Para ello se necesitaba una herramienta de focalización confiable, pero al analizar el estado de aplicación del SISBEN en la ciudad, se dieron cuenta de que no estaba completo y disponible para ser usado en todas las localidades de Bogotá D.C. También debían prever que el volumen de información de verificación de asistencia, que debía recoger la prueba piloto para garantizar la condicionalidad de los subsidios, era muy alto y por lo tanto el equipo necesitaba del apoyo de los colegios, que en ese momento hacían verificación, pero no la enviaban al nivel central de la SED. De modo

que otro reto del equipo era evitar que los colegios consideraran esta información una carga adicional.

Otro problema a resolver fue la definición de un monto adecuado para el subsidio, de modo que no fuese excesivo y eliminara la responsabilidad de la familia, o que fuese tan escaso que no representara motivación para cumplir la condicionalidad que se quería exigir. A las muchas situaciones para resolver, se agregó una adicional: las limitantes administrativas que impiden a los organismos gubernamentales realizar pagos individuales a terceros sin que medie un contrato.

El equipo discutió cada uno de los retos, analizó las diversas opciones para enfrentarlos y tomó decisiones que luego formaron parte del diseño inicial del proceso. Después de estudiar las posibilidades que daba el SISBEN, optó por la realización de una prueba piloto en solo dos localidades, San Cristóbal y Suba, por ser las únicas donde se había completado la aplicación y registro de la encuesta respectiva, según información del DAPD y se convocó a los gerentes de los Centros Administrativos de Educación Local (CADEL) correspondientes⁶, para que hicieran parte del equipo que diseñó el proyecto.

Para eliminar los riesgos planteados para la selección, el equipo definió la selección mediante sorteo público, simultáneo e independiente en cada localidad. Para ello, Fedesarrollo diseñó un algoritmo⁷ de selección aleatorio, cuya formulación y operación fue auditado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y supervisado por autoridades de control del Distrito Capital.

Para resolver los problemas planteados por la recolección del gran volumen de información de asistencia, se

⁶ Armando Calderón como Gerente CADEL de Suba y Nancy Martínez como Gerente CADEL de San Cristóbal.

⁷ Operación matemática que permite la combinación de variables con significaciones diversas y facilita la selección de muestras representativas de universos complejos.

diseñó un sistema de captura de datos que los colegios pudieran alimentar con información de verificación de asistencia a través de internet y la responsabilidad de su manejo se asignó al rector de cada colegio, para quienes se creó una cuenta de usuario y una clave secreta de ingreso, con el fin de garantizar la veracidad y seguridad de la información.

Para elegir el monto del subsidio, que se definió en 30 mil pesos mensuales, se tuvo en cuenta la simulación realizada por Fedesarrollo, la cual estimó un ingreso de entre 25 y 32 mil pesos mensuales para los jóvenes de entre 12 y 15 años de edad que estudian y trabajan. Y para resolver el sistema de pagos se optó por la intermediación de un banco cuya selección era responsabilidad y competencia de la Secretaría de Hacienda Distrital (SHD).

El diseño preeliminar del proyecto se logró en febrero de 2005. Se planteó como un proyecto piloto que debía entregar hasta 10.000 subsidios a estudiantes de 6o. a 11o. grado, residentes en las localidades de San Cristóbal y Suba, menores de 19 años, con puntaje de SISBEN equivalente a los niveles 1 ó 2, los cuales debían ser seleccionados mediante sorteo público entre los inscritos. Los seleccionados quedaban comprometidos a cumplir con la condición de asistir a clases todos los días durante el año escolar y podían llegar a tener máximo 8 fallas justificadas, por bimestre, debidamente certificadas ante el colegio.

El registro de verificación de asistencia quedó a cargo de los colegios los cuales eran autónomos para la toma de información que debían registrar vía internet en un sistema con planillas electrónicas, diseñado por el proyecto para tal fin. (Castillo, 2007).

Se diseñaron tres formas distintas de pago que configuraron los tres tipos de subsidio, que entregarían cada uno 60 mil pesos bimestrales:

- **Tipo uno:** dirigida a estudiantes matriculados en los grados 6o. a 11o. de San Cristóbal, y de 6o. a 8o. en Suba, este tipo de subsidio definió un pago de 60 mil pesos cada dos meses.
- **Tipo dos:** dirigida a los grados 6º a 11º, en la localidad de San Cristóbal. La forma de entrega de este tipo de subsidio también fue bimestral pero generaba una porción obligatoria de ahorro. Así los estudiantes recibían 40 mil pesos cada dos meses y ahorraban 20 mil pesos, siempre que cumplieran el compromiso de asistencia a clases; el total de dinero ahorrado se les entregaba en enero del año inmediatamente siguiente.
- **Tipo tres:** dirigida a estudiantes matriculados en grados 9o. a 11o. en la localidad de Suba. Los beneficiarios recibían 40 mil pesos bimestralmente y ahorraban 20 mil pesos, siempre que cumplieran el compromiso de asistencia a clases. Para la entrega del ahorro tenían dos opciones: podían recibir el dinero ahorrado más un premio de hasta 600 mil pesos, para completar el valor de la matrícula en estudios de educación superior. Si no ingresaban a la educación superior el dinero que hubieran causado como ahorro durante el tiempo que permanecieron en el programa, estaría disponible para cualquier uso, un año después de la fecha de graduación.

En cuanto al tiempo de vinculación de los estudiantes beneficiarios dentro del proyecto se definieron 2 años para los tipos de subsidio uno y dos, y 3 años para el último tipo de subsidio; teniendo en cuenta que este último, por sus características de vinculación con la educación superior, debía ser recibido por los estudiantes hasta obtener el grado de bachiller.

En tanto que el proyecto estaba pensado como alternativa para reducir la deserción, el diseño que se puso a prueba ofreció a los desertores con problemas

de extraedad las alternativas de ingresar a programas de educación para adultos o de educación tradicional con aulas de aceleración. Esas condiciones también se ofrecieron a los estudiantes del grupo de control. (SED-Fedesarrollo, 2004)

Para el pago de los subsidios mediante el banco que seleccionó la SHD, se decidió la apertura de cuentas de ahorro para los beneficiarios de los subsidios tipo 2 y 3. Para el tipo 1 se optó por una tarjeta bancaria, porque no requería manejar ahorros.

La formulación del proyecto definió además requisitos para inscribirse, lugares y tiempos para hacerlo, modos y tiempos para verificación y pagos (que se denominaron ciclos⁸), causales para pérdida del subsidio, entre otros muchos detalles que debían tenerse en cuenta para la adecuada operación de los subsidios condicionados. (Resolución 680 del 1 de marzo de 2005)

La etapa de formulación, en sentido estricto, continuó unos meses más mientras se realizaba la evaluación de impacto de la prueba piloto por parte de los investigadores de Fedesarrollo, pero la puesta en marcha de las inscripciones en febrero 25 del 2005, indicó que el momento de las ideas había finalizado para dar lugar a la aplicación de la prueba piloto, mediante la cual se contrastó todo el diseño con la realidad.

2.2 El tigre no es como lo pintan. La puesta en marcha de la prueba piloto

La operación de la prueba piloto dejó claro para el equipo del proyecto que la variable menos controlable de todas es el comportamiento humano.

Todo se preparó con antelación por el equipo: se formuló la aplicación piloto del proyecto, se realizó una campaña por medios de comunicación masivos

⁸ El calendario escolar está dividido en cinco bimestres. Cada ciclo corresponde a un bimestre.

para que las personas que estuviesen interesadas se inscribieran, se capacitaron los equipos que operarían el proyecto en cada localidad, que en ese momento estaban compuestos cada uno por 3 personas, se hicieron los preparativos logísticos de los puntos de inscripción con los formularios, los computadores y el personal de seguridad.

Se esperaba alrededor de 150 personas por día, pero a cada punto solo llegó cerca del 10 por ciento, durante el primer día. La situación más crítica al respecto se vivió en Suba y el equipo no lograba entender qué había sucedido. De modo que empezó a replantear la efectividad de los medios masivos como televisión y radio, para la convocatoria en este tipo de programas y optaron por unos medios que permitieran obtener retroalimentación al momento de difundir la información. La situación les hizo cambiar por completo de estrategia y dedicar tiempo adicional, incluso noches y fines de semana para entregar volantes en las juntas de acción comunal (JAC), en las parroquias y hasta en las misas, hacer perifoneo calle por calle y hacer visitas casa a casa en los barrios donde se había definido que estaba la población con puntaje de SISBEN correspondiente a los niveles 1 y 2, de la localidad. (Calderón, 2007)

Conversar con los párrocos, los presidentes de las JAC y encontrarse con la gente en las calles, en los parques y en las casas les permitió, a los integrantes del equipo, conocer puntos de la realidad que no hubiesen podido prever: la gente no creía. Les parecía inverosímil que el Gobierno hubiese decidido entregar un subsidio a niños y jóvenes para que asistieran al colegio. Pensaban que era propaganda populista para hacer creer que el nuevo gobierno era distinto a todos los demás, pero que no lo entregarían, o si resultaba ser cierto, pensaban que tendrían que acceder a cambio de algún favor político.

También se encontraron con las opiniones de quienes pensaban que eso de enviar los hijos al colegio era responsabilidad de las familias y que el gobierno no

tenía por qué intervenir, o de otros que no querían que los vecinos se enterasen de que necesitaban ese subsidio para apoyar a los hijos que querían estudiar. (Castillo 2007; Calderón 2007; Pérez, 2007)

Acercarse a las personas fue también la posibilidad de conversar con ellas, aclarar sus dudas frente al proyecto y explicarles por qué este subsidio, al igual que el Plan Sectorial de Educación pretendía garantizar las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación. El equipo les explicó que niños, niñas y jóvenes tienen derecho a estudiar, que no es un privilegio y que así como los padres y madres tienen la responsabilidad de apoyarles, el Estado tiene la responsabilidad de apoyar a las familias para que garanticen ese derecho.

El resultado no se hizo esperar, al tercer día las filas eran interminables, además porque la gente llegó a inscribirse sin los requisitos y esto aumentó el tiempo de cada trámite. Pero esto no estaba relacionado solamente con la incredulidad, sino con la situación de exclusión que viven algunas familias. Unos niños no tenían identificación, no vivían con los padres y no tenían papeles que acreditaran a sus cuidadores como oficialmente responsables, unas familias estaban registradas en el SISBEN pero vivían en otra localidad y había familias que cumplían los requisitos pero por estar en situación de desplazamiento forzoso o por tener un alto nivel de itinerancia, debido a sus frágiles condiciones económicas, no tenían encuesta de SISBEN realizada y no podían demostrarlo. (Calderón 2007; Castillo, 2007)

Así que, dados los resultados de los esfuerzos de difusión del proyecto, fue necesario además de ampliar la fecha de inscripciones, iniciar gestiones con Planeación Distrital para la realización de las encuestas de SISBEN para las familias que no estaban incluidas en el sistema.

Después de las inscripciones, el trabajo de digitación, verificación de requisitos y definición de elegibles se

hizo de acuerdo con el cronograma y los sorteos para seleccionar beneficiarios se realizaron tal y como se había planeado, de manera pública y bajo la supervisión de autoridades de control. Pero las sorpresas continuaron apareciendo.

Cuando se publicaron los resultados en cada CADEL y se hicieron las llamadas para informar a los beneficiarios que habían salido elegidos, otra jornada que consumió más tiempo del previsto fue la firma de compromisos por parte de los beneficiarios. Se esperaba que todos los inscritos seleccionados se acercaran al CADEL y verificaran los datos en su formulario de inscripción, pero una buena parte no entendía por qué, si ya había sido elegido, debía firmar otro papel adicional al de inscripción. Así que, otra tarea no prevista, que debió realizar el equipo, fue la de capacitar a personal de apoyo extra para que le explicaran a los seleccionados cuáles eran las razones por las que se necesitaba su firma en el formulario, aceptando el subsidio y los compromisos.

Además, el equipo recibió de la experiencia un nuevo aprendizaje. Aunque la prueba piloto estaba dirigida principalmente a niños, niñas y jóvenes trabajadores, la realidad les enseñó que una buena parte de estos jóvenes no dejarían de trabajar para ir al colegio porque sus condiciones socio-culturales y económicas no les permitían hacerlo. Ellos estaban apoyando a sus familias con su trabajo y esto no era mal visto por sus familias. A pesar de que el equipo del proyecto no compartía esta perspectiva, tuvieron que verla desde un punto de vista más concreto, reconocer el compromiso que estos niños y jóvenes tenían con sus familias y apoyarlos. Así que ofrecieron jornadas alternativas para que estos niños estudiaran y pudieran tener el subsidio, con la esperanza de que el colegio les ofreciera posibilidades de quedarse. En los casos más afortunados, desde el punto de vista del equipo, los jóvenes aceptaron realizar estudios en horas nocturnas. Pero hubo otros muchos jóvenes que no fue posible contactar o que, después de seleccionados, jamás se acercaron a aceptar

el subsidio porque no estaban dispuestos a dejar su trabajo. (Castillo 2007, Martínez, 2007)

Después de la firma de los formularios y verificación de los datos por parte de los seleccionados, se presentaron otros inconvenientes, esta vez, relacionados con el sistema de pagos. De una parte hubo un retardo no controlable por parte del proyecto respecto a la selección del banco y la apertura de cuentas de ahorro, puesto que no todos los beneficiarios tenían los requisitos mínimos que pedía el banco. Para el banco era sencillo tener trámites de banca tradicional con solicitud de fotos, huellas, referencias y firmas, pero para las familias de los niños beneficiados esto era un trámite costoso, dispendioso y excluyente y para el equipo del proyecto era como un viaje en el tiempo que les hacía sufrir los trámites bancarios del siglo pasado. Estos inconvenientes impidieron la entrega de subsidios en el mes siguiente al proceso de selección e implicaron a la vez una sobrecarga de trabajo para el grupo de personas encargadas de las labores administrativas, quienes además de colaborar con los trámites de apertura de cuentas, tuvieron que contestar diariamente un alto volumen de llamadas de los seleccionados que preguntaban cuándo se empezaría a pagar los subsidios.

Finalmente, en el mes de agosto se completó la apertura de cuentas y se dio la autorización al personal del proyecto para que procediera con la entrega de tarjetas bancarias. Después de convocar telefónicamente a los beneficiarios señalándoles fecha, hora y lugar de atención en cada una de las localidades y de acordar con los bancos los detalles de entrega, se inició el proceso. Se había programado un número específico de tarjetas para entregar cada día. Un poco antes de las 8:00 a.m. cuando llegaron los funcionarios del banco y el personal del proyecto, las filas eran interminables y lo peor es que había gente que había hecho fila desde las 3:00 a.m. No había servido la definición de citas con fecha y hora específica de atención, la gente iba temprano para

desocuparse temprano y algunos iban muy temprano para venderle el turno en la fila a los que llegaban más tarde.

Buena parte de los seleccionados, llegaron a recibir la tarjeta bancaria sin llevar la copia del formulario de inscripción, del registro civil o de la cédula de ciudadanía, o le pidieron el favor a otra persona, algún familiar o incluso un vecino, que se acercara al banco y reclamara la libreta o la tarjeta, como si fuese un volante con información general. Había tantas explicaciones que dar a las personas cansadas y expectantes que hacían la fila, que cuando se terminó el horario de atención no habían logrado descongestionar el banco y la gente se desesperaba. Todo parecía indicar, en ese primer día, que el principal error fue no prever el riesgo que representa el desconocimiento del sistema bancario por parte de los beneficiarios seleccionados, o lo que otros llaman la falta de cultura bancaria. Tampoco se había previsto que el sistema bancario tuviese tantos trámites que contribuían a la exclusión de algunos sectores de población, o que la hacían más profunda y evidente, incluso utilizando uno de los productos, denominados por el mismo banco, como más accesible.

Ante tanta evidencia de distancia entre la población seleccionada como beneficiaria y el sistema bancario, fue necesario tomar decisiones que zanjaran esa situación, porque después de todo, la intermediación de un banco era la forma más ágil y segura para la entrega del subsidio. Lo que se hizo inmediatamente después del primer día de locura fue redistribuir funciones: unas personas del equipo quedaron encargadas de contar las personas de la fila y entregarles turnos, poniendo en su brazo una marca que eliminara la posibilidad de venderlo, otra parte del equipo se encargó de verificar que cada persona que se presentaba a recibir la tarjeta fuese la misma que había firmado el formulario y que llevase su identificación, otros explicaron el uso de la tarjeta y otros finalmente recibieron los documentos

mientras que los funcionarios del banco entregaron las tarjetas.

Las medidas tomadas fueron exitosas y facilitaron la entrega de 7.000 libretas de ahorro y 2.700 tarjetas entre las dos localidades en un tiempo relativamente favorable. Especialmente en Suba, donde la entrega fue mucho más ordenada que en la sucursal del centro, donde se dispuso la entrega para la localidad de San Cristóbal. Mientras la aglomeración en este último les obligó a tomar las medidas relatadas, en Suba la entrega de tarjetas transcurrió con mayor orden y tranquilidad sin que se detectasen razones que explicaran esta diferencia.

Con la entrega de tarjetas terminó la fase más crítica de la prueba piloto, pero no por eso la más compleja. La verificación también implicó un alto nivel de complejidad porque las familias de los niños y niñas seleccionadas como beneficiarios del subsidio, estaban distribuidas en todas las localidades y no concentradas en dos, como se pensó al principio, por las razones expuestas, relativas a la aplicación de la encuesta SISBEN. Esto obligó a la redistribución del equipo. En San Cristóbal y Suba solo quedaron dos personas encargadas directamente de la operación del proyecto, apoyadas por el personal del CADEL. Las demás tuvieron que distribuirse tareas administrativas y logísticas, mientras que una persona, también apoyada por el profesional de información de cada CADEL, se encargó de motivar y controlar el trabajo de verificación en las localidades de Usaquén, Chapinero, Teusaquillo, Kennedy, Engativá y Barrios Unidos, lugares a donde se había trasladado una proporción considerable de los beneficiarios seleccionados, pero que tenían SISBEN correspondiente a Suba o San Cristóbal.

Esta redistribución del equipo especializó las funciones por territorio pero no por tarea, porque las personas que estaban encargadas del proyecto en cada localidad atendían público que quería saber por qué no había

sido seleccionado, personas que no se habían enterado de su selección y por eso no habían firmado el acta, familias que querían inscribir a sus hijos en el proyecto aunque ya no fuese tiempo, estudiantes que no estaban de acuerdo con las fallas que aparecían en su reporte, personas que preguntaban cuándo les iban a pagar y el por qué de la demora y a su vez respondían por la relación con los colegios para lograr que ingresaran la información de verificación de asistencia en las fechas que estaban programadas, o diligenciaban planillas con la información de asistencia en soporte físico para luego introducirlas en el sistema.

Además, para algunos de los consultantes las explicaciones no fueron suficientes y como el proceso de difusión había sido exitoso en cuanto a dejar claridad sobre el ejercicio del derecho a la educación, empezaron a aparecer los derechos de petición y las tutelas demandando ser vinculados al proyecto. Teniendo en cuenta que no todas las personas seleccionadas firmaron el compromiso, había cupos disponibles, así que los peticionarios que cumplían requisitos recibieron el subsidio a través de las tutelas.

El sistema de verificación de compromisos se pone a prueba

El ingreso de la información de verificación por parte de los colegios tampoco fue tarea fácil. Una cosa es que los colegios realizaran, cada uno a su manera, el control de asistencia y que incluso entre ellos existieran experiencias exitosas en las que se involucraba a la comunidad escolar para que los estudiantes asistieran al colegio; y otra cosa es que las sistematizaran y que además las registraran en el sistema y dentro de las fechas límite que el proyecto estableció para hacerlo. Esta exactitud en el tiempo del registro de la información de asistencia es el aspecto central que le da al proyecto su carácter de condicionalidad, por eso se trató de comprometer a los colegios y facilitar la tarea desde el principio de la prueba piloto, pues cualquier

error en este sistema, ocasionaría error en el sistema de pagos con todos los efectos que esto acarrea en cuanto a solicitudes de corrección de planillas y demora en los desembolsos, entre otras.

Así que no fue suficiente explicar a los rectores sobre el proyecto y responsabilizarlos por el manejo y registro confiable y oportuno de los datos de verificación de asistencia, mediante la entrega de una cuenta de usuario y la clave confidencial para el registro de los datos en el sistema. Fue necesario realizar capacitaciones con las secretarías de los colegios quienes aún son las encargadas de ingresar la información de verificación de asistencia al sistema, en una buena parte de los colegios. También fue necesario reforzar esta capacitación con llamadas telefónicas y envío de correos electrónicos para recordarles cuándo se daba inicio al momento de registro, de qué ciclo escolar se debía hacer, de cuántos niños tendrían que reportar asistencia y cuándo se vencería el plazo para realizar estas labores.

En este momento del piloto el equipo verificó que aunque la institucionalidad esté comprometida con un proceso, siempre los procedimientos están supeditados a la motivación humana, y no solo de las familias. En este caso, se comprobó que para los rectores de los colegios y especialmente para las secretarías, la tarea de registrar la asistencia para que la tuviese el nivel central de la SED era una tarea irrelevante, entre las cientos de tareas que deben cumplir al mes. Por ello fue necesario reunir nuevamente a los rectores y hacer una capacitación en la que se les explicara, minuciosamente, el procedimiento y en particular los efectos que tenía para los estudiantes beneficiados el registro no oportuno de su asistencia.

Para los colegios y sus rectores el registro de la verificación de asistencia resultó, especialmente en esa primera aplicación del piloto, un procedimiento difícil de comprender y de asimilar. Implicaba realizar todo un proceso organizativo de reporte al nivel central, que no hacía parte de las rutinas de los colegios y en

tiempo determinados que requerían sincronía. Si uno de los eslabones de la cadena fallaba, si por ejemplo el colegio entregaba tarde o con errores la verificación de asistencia, los niños no recibían a tiempo el subsidio. El apoyo de los CADEL, fue fundamental y sigue siéndolo, para convencer a los colegios de la importancia y responsabilidad que tienen frente al proceso.

Si bien los inconvenientes para construir un proceso de reporte de verificación en los colegios públicos eran numerosos y requerían de constancia y repetición en la solicitud y en las explicaciones, no son comparables a las dificultades que se tenían con los colegios privados. Esta dificultad no se previó. No se pensó que hubiesen estudiantes que cumplieran requisitos matriculados en colegios privados y el proyecto no explicitó como requisito estudiar en colegios públicos, por eso una pequeña proporción de inscritos y seleccionados estudiaban en colegios privados. Para estos colegios no se contaba con el apoyo de los CADEL porque no existían, ni existen, formas eficientes de involucrarlos en un proceso desarrollado por el sector público. Además, el encuentro entre los CADEL y los rectores de colegios privados nunca fueron suficientes para poner a funcionar este proceso como un compromiso. El proceso de verificación de compromisos siempre fue visto por los colegios privados como una muestra de buena voluntad de su parte. La única ventaja fue que la cantidad de estudiantes era mínima durante la prueba piloto y por eso no representó un problema de gran tamaño para la verificación.

Durante el proceso de verificación resultó evidente que los canales de comunicación entre el nivel central de la SED y los colegios no son tan expeditos como lo demandaban los procesos desarrollados por el proyecto. Por eso una de las principales dificultades y de los principales aprendizajes fue el establecimiento de esos canales. Al principio, por ejemplo, toda la correspondencia de los CADEL se enviaba en una “tula” o paquete de correspondencia a la Dirección

de Planeación de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas. En ella se enviaba toda la información de reclamaciones, correcciones de asistencia y la secretaria de esa dependencia hacía el reenvío, de toda la correspondencia respectiva, al equipo de coordinación del proyecto. Este procedimiento dificultaba la circulación ágil de la correspondencia y muchas veces ocasionó demoras en la autorización de los pagos de subsidios para los estudiantes, cuyo registro de asistencia debía corregirse, y los casos no eran pocos.

Otra de las razones por las cuales resultó complejo el proceso de verificación de asistencia, fue la aparición de casos especiales con los cuales no había contado el equipo en la formulación del proyecto. No se había contado con las incapacidades mayores de una semana entre las que se contaban enfermedades, accidentes o embarazos, que impedían la asistencia de los estudiantes beneficiados al colegio, pero por razones más que fundamentadas y completamente ajenas a su voluntad.

Para evaluar la posibilidad de que los estudiantes reanudaran su año escolar después de superar las razones de la incapacidad y la forma en la que se pagaría el subsidio, se creó un comité de casos especiales, que empezó a reunirse periódicamente para estudiar y aprobar o negar estas solicitudes y para dar inicio al trámite respectivo de suspensión de los pagos hasta nueva orden.

Antes de finalizar el 2005, solo un asunto quedaba pendiente por definir: había 289 estudiantes con subsidio tipo 3 que iban a recibir el título de bachiller ese año y era posible que ganaran el premio de los 600 mil pesos por ingresar a la educación superior. Así que la pregunta por resolver giraba sobre la conveniencia de entregar premios que motivaran el ingreso al sistema de educación superior sin que se pudiera garantizar su permanencia en el mismo. De modo que el equipo, animado por la posibilidad de crear un subsidio para

permanecer en la educación superior, decidió probar una nueva modalidad con el grupo de nuevos bachilleres para observarla y verificar su eficiencia.

A pesar de las dificultades descritas y las correcciones que se hicieron sobre la marcha, y aunque el informe con los resultados de la evaluación de esta prueba piloto se conocieron el año siguiente, la prueba piloto se consideró un éxito, inicialmente en los aspectos operativos. Justamente en esos hallazgos y en esa posibilidad de corregir todo sobre la marcha, estuvo la ganancia. Las acciones de contingencia permitieron verificar que todos los procesos del proyecto: inscripción, selección, firma de actas de compromiso, verificación de asistencia y pagos, eran observables y por lo tanto ajustables para volverlos más eficientes.

Por eso, en una reunión de balance del proyecto a finales del año 2005, realizada por el grupo de profesionales que participó en la prueba piloto, se establecieron aciertos y necesidades de modificación y se tomó la decisión de ajustar objetivos, procedimientos y reglamentar los cambios mediante una nueva resolución que modificara la Resolución inicial, por esta razón se expidió la resolución 4637 de noviembre 8 de 2005.

2.3 Cambia, todo cambia. Un giro en la administración del proyecto

El año 2006 inició con una gran expectativa respecto del proyecto. Se esperaba continuar en la etapa de expansión del piloto sin mayores tropiezos. La expansión consistía en ampliar la aplicación de los tipos de subsidio, experimentados en San Cristóbal, Suba y en las localidades a donde la traslación de las familias llevó el proyecto, a todas las localidades de la ciudad. Esto implicaba ampliar la capacidad logística del proyecto y reducir los procesos manuales. Por eso, con base en la experiencia ganada en el año anterior se decidió realizar las inscripciones en línea, a través de internet, a pesar del escepticismo de muchas personas

que señalaban este recurso como una limitante para las familias con niveles de SISBEN 1 y 2, las cuales se creían excluidas de los avances de la informática. Para iniciar el proceso, se informó a los colegios a través de los CADEL, sobre la realización de las inscripciones y se les pidió que ayudaran a los estudiantes a realizar la inscripción, facilitándoles el acceso a internet, a través de las aulas de informática.

Para la captura de información de las inscripciones, el equipo de trabajo diseñó hacia finales del 2005, un software al cual se podía acceder a través de la página web de la SED, pensado como una forma de recoger de manera ágil la información de los inscritos sin tener que digitarla nuevamente. Con esos avances se planeaba que la selección pudiera hacerse en el mes siguiente a la fase de inscripciones.

También se hizo una gran difusión, en la que se tuvo en cuenta los aprendizajes de la etapa anterior, y por eso además de utilizar medios de comunicación masivos, se informó a las organizaciones sociales, a las JAC, consejos, comités, redes, grupos juveniles, de mujeres, de adultos mayores, entre otros, sobre el proyecto y el tiempo de inscripciones, con el ánimo de reducir el riesgo de falta de información, que se había presentado en el año anterior. Y se decidió a su vez ampliar la duración del proceso de inscripciones, de modo que los interesados tuviesen para inscribirse, ya no dos, sino cinco semanas.

Lo que nadie previó fue el giro en el ambiente político y administrativo. A un mes del inicio del proceso de inscripciones, en enero de ese año, todo el panorama directivo y administrativo, relacionado con el proyecto, cambió en un abrir y cerrar de ojos.

Lo primero que sucedió fue que la coordinadora del proyecto se marchó, debido a nuevas expectativas en su vida laboral y personal. Acto seguido y sin ninguna relación causal, cambió también la Subsecretaría de

Planeación y Finanzas de la SED y luego, como en cadena, la Directora de Planeación y la de Cobertura. De un momento a otro, todos los directivos relacionados con el proyecto eran nuevos, sin contar con que algunos de los contratos del personal administrativo y operativo también se habían vencido. Por si fuera poco, los investigadores de Fedesarrollo tampoco estaban en campo. Estaban dedicados a la evaluación de impacto de la prueba piloto inicial que acababa de terminar y habían pedido un tiempo adicional para la presentación del informe, dado que el proyecto había iniciado la entrega de subsidios durante el segundo semestre del año 2005. Así que solo se contaría con los resultados de la evaluación de la prueba, hacia el mes de mayo de 2006.

En esas circunstancias, podría pensarse que el proyecto se paralizó, pero no fue así. El proceso de inscripciones ya se había echado a andar y debía cumplirse. Además para ese proceso ya se tenía previsto el software y estaba hecha la difusión. De modo que mientras el nuevo coordinador del proyecto consultaba toda la información existente sobre su operación, la fecha de inicio de inscripciones se acercaba como una espada de Damocles. Así que lo único posible para la coordinación del proyecto, en ese momento, fue tratar de comprender, lo más rápido posible, cuál había sido, hasta la fecha, la lógica de funcionamiento y tratar de construir conjuntamente con las nuevas directivas, los lineamientos que tendrían de ese momento en adelante. (Romero, 2007)

Lo que no cambió y ayudó a mantener el sentido del proyecto, fue el respaldo institucional, expresado en la definición como "meta plan" del Plan de Desarrollo de Bogotá, con presupuesto definido y garantías institucionales para su funcionamiento y en el entusiasmo y apoyo del Secretario de Educación, el profesor Abel Rodríguez quien, tal como lo había hecho en el momento del inicio del proyecto con todo el personal directivo, se encargó de explicar y convencer

a los nuevos integrantes del equipo de la SED, acerca de la relación del proyecto con la política educativa y las condiciones de vida de los niños de la ciudad, que habían motivado a la administración a probar las posibilidades que ofrecía un proyecto de transferencias monetarias condicionadas en Bogotá, (Malambo, 2007)

Anclada en este soporte institucional, la operación de los subsidios inició su segunda jornada de inscripciones, mientras que su nuevo coordinador observaba minuciosamente su funcionamiento y consultaba los informes, las actas y conversaba con todas las fuentes posibles. Los investigadores de Fedesarrollo resultaron, en ese primer momento, una excelente fuente de información y consulta, al igual que las 23 personas que componían su equipo de trabajo, quienes realizaban labores especializadas y generales dentro del proyecto.

Entre los muchos cambios que se observaron en relación con el piloto del año anterior, el más notorio fue la respuesta de la gente ante la apertura de las inscripciones. En la prueba inicial el equipo había hecho mil y una piruetas para que la gente creyera que se iban a entregar subsidios y se inscribiera. Pero el año 2006, había una gran cantidad de personas que se inscribían diariamente o llamaban a preguntar cómo hacerlo. Tanta fue la acogida de los subsidios, que fue necesario acudir a los buses de RedP⁹, dotados con equipos de acceso a internet para descongestionar el proceso de inscripciones en los colegios, donde se apoyaba la inscripción de los estudiantes mediante las aulas de informática, que resultaban insuficientes debido a la gran cantidad de inscripciones.

Mientras transcurrían las cinco semanas de inscripción, el equipo se dedicó a solucionar problemas de acceso al sistema, planeación de rutas del bus de RedP, y gestión ante el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) de soluciones a los inconvenientes de

muchas personas que querían inscribirse pero tenían dificultades con su registro en el SISBEN.

En el nivel central, el equipo coordinador del proyecto y las directivas de la SED, discutían los lineamientos para la selección. El algoritmo que se había usado para la prueba inicial no presentaba condiciones para garantizar la equidad, dado el nuevo escenario de selección de 36.000 nuevos beneficiarios, con los que se completaría la meta de 45.000 para ese año. La expansión a las 20 localidades, no representaba aparentemente, el principal cambio, dada la alta itinerancia de las familias que había logrado dispersar la prueba inicial en casi todas las localidades de la ciudad y que había impedido concentrarla en San Cristóbal y Suba.

En ese momento, quienes discutían la selección, se interesaban por definir las variables que debían adicionarse al algoritmo inicial, para garantizar la equidad, teniendo en cuenta que no siempre se inscriben la misma cantidad de niños y niñas, que algunas localidades tienen más inscripciones que otras y que los grados 6o., 7o. y 8o. son los de más alta demanda de cupos y los que, según las estadísticas de la SED, presentan mayor riesgo de deserción. Por eso, se contrató al Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la UN, para la realización de un nuevo algoritmo que involucrara más variables y se le solicitó que incluyera operaciones que permitieran garantizar equidad de género y proporcionalidad por localidad y por grado. Para garantizar la pertinencia y eficacia del algoritmo se le solicitó a la Veeduría Distrital que realizará la auditoría del proceso.

Al terminar las 5 semanas de inscripción y hacer el cierre del proceso, había 137.000 inscritos. El proceso había sido un auténtico logro en tiempo récord. Los resultados derribaron el mito sobre la imposibilidad de generar procesos masivos y en línea que descongestionen y faciliten los servicios para la población con puntaje correspondiente a los niveles 1 y 2 de SISBEN. No había

⁹RedP: Red integrada de participación de la SED, mediante la cual se mantiene la interacción de los colegios y el nivel central, a través de procesos de capacitación e informáticos.

necesidad de someterla a filas indignas, a procesos manuales, lentos y poco seguros para el manejo de la captura de información, se podían hacer procesos modernos y eficientes. Capturada la información, el proceso de selección estaba próximo. Se esperaba terminar el análisis a más tardar en un mes para iniciar la entrega de subsidios en abril, pero surgió una nueva dificultad.

Cuando el equipo inició la depuración de la información, notó que el sistema de captura tenía insuficiencia de filtros y había permitido la repetición en el ingreso de datos mediante la duplicación y hasta triplicación de los documentos de identidad. De modo que esa depuración tardó casi tres veces más de lo previsto. Hacia finales de mayo, el equipo obtuvo, por fin, una base depurada de 133.300 inscripciones y a su vez recibió el informe de la evaluación de impacto realizada por Fedesarrollo, sobre la experiencia de la prueba piloto.

Después de estudiar la evaluación de impacto de la prueba inicial en San Cristóbal y Suba, entregada por Fedesarrollo en mayo del 2006, la SED tomó varias decisiones frente al proyecto. La primera, fue eliminar de los objetivos del proyecto la pretensión de incidir sobre la deserción escolar y decidió reorientar dichos objetivos respecto a la disminución de la inasistencia escolar, frente a la cual, los subsidios llegaron a demostrar hasta 13 puntos porcentuales en su capacidad de incidencia.

Además demostraron efectos en otras variables como nutrición, compra de textos escolares, horas dedicadas al estudio, reducción de horas de trabajo en los estudiantes y aumento en las horas trabajadas por los familiares. Definitivamente la evaluación piloto confirmó que los subsidios condicionados contribuyen a la inversión en capital humano, por parte de las familias pobres. (Fedesarrollo, Pág. 24)

A partir del análisis de resultados de la prueba piloto, se decidió la aplicación de solo dos tipos de subsidio, el tipo uno y dos, cuya aplicación se invirtió debido a las recomendaciones de dicho informe y se aplicaron de la siguiente manera:

Subsidio educativo tipo 1: Tiene un valor de 60 mil pesos bimestrales durante los 10 meses del año escolar, su objetivo es motivar la asistencia escolar de los beneficiarios a todas las clases de cada día, durante todo el año escolar y se asigna a los estudiantes de grados 9o., 10o. y 11o.. Se paga cada dos meses dejando a disposición del beneficiario la totalidad del valor del subsidio.

Subsidio educativo tipo 2: Tiene un valor de 60 mil pesos bimestrales durante los 10 meses del año escolar. Su objetivo es motivar la asistencia escolar y el paso de los estudiantes al grado siguiente y se asigna a estudiantes de 6o. a 8o. grado. Se paga dejando a disposición del beneficiario la suma de 40 mil pesos de la totalidad del monto bimestral y los 20 mil pesos restantes se asignan como ahorro. El total del ahorro causado es entregado a los beneficiarios en enero del año siguiente.

Aunque el tipo tres reportó los mayores beneficios para los jóvenes y mayor capacidad para incidir en la inversión en formación de capital humano, se tomó la decisión de no aplicarlo, hasta no tener los resultados de la prueba piloto del subsidio de educación superior. Porque a su vez, era el tipo de subsidio que mayores expectativas generaba en los estudiantes frente al ingreso en la educación superior y por ello era necesario tener claridad sobre las posibilidades reales que podía ofrecer la SED al respecto.

Con la base de datos depurada y los tipos de subsidio redefinidos, se procedió a realizar la selección de beneficiarios, en el mes de junio, utilizando el algoritmo, debidamente ajustado, con los criterios mencionados.

Cuentan los docentes que después de realizada la selección, las familias estaban expectantes y los estudiantes se acercaban emocionados a contarles que habían logrado un subsidio, mientras que los no seleccionados quedaban con la expectativa postergada para el año siguiente. Pero eso no fue todo lo que sucedió en los colegios con los nuevos seleccionados. También los colegios contribuyeron y facilitaron la comunicación para el siguiente proceso del proyecto.

Mientras que la operación transcurría con diversos cambios, los procesos administrativos alrededor del proyecto seguían sucediendo. Hacia mediados del año 2006, el equipo de la Subsecretaría de Planeación y Finanzas, después de un análisis concienzudo del funcionamiento del proyecto, decidió cambiar su ubicación dentro de la entidad y trasladarlo desde la Dirección de Planeación, donde había surgido, a la Dirección de Cobertura, ya que era la dependencia que podía ejecutar este tipo de programas y proyectos. A su vez quien desempeñaba las funciones de Gerente CADEL de San Cristóbal, fue nombrada como Directora de Cobertura, lo que resultó una ganancia adicional para el proyecto Subsidios Condicionados, ya que ella podía dar cuenta de todo el proceso, desde su inicio.

Además, en ese momento se asignó a la Dirección de Cobertura la responsabilidad del desarrollo del Programa de Acceso y Permanencia contemplado en el Plan Sectorial de Educación, el cual hasta ese momento no había sido asumido por ninguna dependencia dentro de la SED, puesto que solo se desarrollaban los procesos alrededor de matrículas los cuales respondían a propósitos de acceso, pero no de permanencia en la educación. De este modo SCAE fue el primer proyecto de permanencia que empezó a desarrollarse en la Dirección de Cobertura y junto al cual empezaron a surgir otros, entre ellos útiles escolares, gratuidad y subsidios de transporte.

El Acta de compromiso

Simultáneamente con los cambios administrativos se presentaron nuevos cambios en el cronograma de entrega de subsidios condicionados en ese año. Ni en junio ni en julio se inició la entrega de subsidios. Apenas en agosto y solo para los beneficiarios que habían diligenciado un nuevo documento: el acta de compromiso, creada para garantizar la aceptación de los compromisos y obligaciones por parte de los beneficiarios y sus familias. La experiencia del año anterior había demostrado que una de las principales dificultades era la comprensión por parte de los beneficiarios y sus familias, respecto al carácter de condicionalidad del subsidio.

Parecía que los beneficiarios comprendían plenamente, que tenían derecho a que el Estado contribuyera a la generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación. Pero sobre la corresponsabilidad que esto implicaba, parecía existir una escasa comprensión. Esta situación era fácilmente observable, en la medida en que algunos padres y estudiantes, solo se acercaban al proyecto para preguntar por qué no les habían pagado y se sorprendían cuando se les informaba que el sistema reportaba más inasistencias de las que estaban permitidas para conservar el subsidio. Por eso el acta se pensó como un documento fácil de diligenciar y a su vez se lo hizo parte de un pequeño ritual, mediante el cual el beneficiario manifiesta su libre compromiso de cumplir con los requisitos del proyecto, entre los cuales figura, como principal, la asistencia a clases durante el año escolar y lo certifica con su firma.

Aunque el nuevo requisito resultó indispensable para generar corresponsabilidad, por parte de los nuevos beneficiarios, su inclusión sobre la marcha dentro del proceso, significó un poco más de tres meses adicionales en el cronograma y un gran despliegue logístico. Hizo necesario recorrer las localidades tres veces, realizando jornadas de firmas de actas, con previa convocatoria

a cada localidad, a través de los colegios, informando las fechas, horas y lugares en los que se realizaría este proceso.

Con el avance en el proceso de firma de actas, el equipo trabajó en varios procesos a la vez, pero sobre todo reflexionó sobre el desarrollo del proyecto. Esta fue una reflexión activa, que tenía como propósito mejorar al máximo los procesos, depurarlos para evitar los errores del pasado y especialmente, construirlos a la luz de la perspectiva de derechos y de la respuesta a la demanda. Además, el equipo estaba animado por la entrega del informe de evaluación de impacto de la prueba piloto, que demostraba que era posible generar procesos, evaluarlos permanentemente, corregirlos y tomar decisiones de política al respecto. Era un proceso arriesgado, porque ponía a prueba constantemente la capacidad para reaccionar y especialmente, para proponer soluciones y prever ajustes que evitaran errores.

Al observar las difíciles experiencias de los procesos de inscripción y firma de actas de compromiso, podría suponerse una disminución del ánimo y la capacidad del equipo para generar transformaciones en el proyecto, pero esa discusión permanente y esa apuesta por el mejoramiento continuo, lograba siempre nuevos y significativos avances. El proyecto había generado una dinámica que no le permitía parar porque un proceso halaba el otro y ese, daba origen a otro más.

Como parte de los muchos cambios que generó en el proyecto el aumento del número de beneficiarios, de 9.750 a 45.000, surgió la necesidad de ampliar, reorganizar, especializar funciones y reubicar parte del equipo en las localidades, para que apoyaran la labor de los CADEL, en cuanto a información al público y el seguimiento de los procesos de verificación de asistencia. Adicional a esta labor surgió la necesidad de gestionar con los CADEL las condiciones de trabajo de las perso-

nas del proyecto ubicadas en esas dependencias y el inicio de un proceso de capacitación de su personal, para que conociera en profundidad el proyecto, puesto que la cantidad de colegios en los cuales se tenía que realizar la verificación de asistencia se multiplicó por tres. Pasaron de 250 a 780 colegios en los cuales había matriculados estudiantes beneficiados por los subsidios condicionados.

Un avance sobre el desarrollo de los Subsidios de Educación Superior

La decisión de iniciar la prueba piloto para los subsidios de educación superior con los primeros beneficiarios del subsidio tipo 3 graduados en el 2005, hizo necesario que la SED diseñara un nuevo modelo de subsidio y la realización de un convenio interadministrativo con el Fondo de Desarrollo para la Educación Superior (FODESEP), como entidad encargada de operar este proceso, ya que se necesitaba realizar giros a las universidades para el pago del subsidio a los estudiantes, el cual estaba condicionado a la asistencia a clases y al rendimiento académico. Además se requería realizar seguimiento a los procesos de apoyo que las instituciones de educación superior estaban obligadas a prestar a los estudiantes beneficiados, como requisito para participar en el proyecto. Esta prueba piloto inició en el 2006, su evaluación preliminar se inició tres semestres más tarde y sus resultados se dieron a conocer a finales del 2007.

Los medios de pago

El análisis de los medios de pago utilizados en el piloto, hizo evidente y urgente para la coordinación del equipo, la necesidad de iniciar gestiones con la SHD y el nuevo banco seleccionado, para proponer una alternativa más ágil y adaptable a las necesidades de los estudiantes beneficiarios. Después de largas conversaciones en las que se estudiaron varias posibilidades e imposibilida-

des, se propuso la entrega de tarjetas Visa Pagos¹⁰ para el manejo del dinero disponible, y la creación de una fiducia que facilitara el manejo del dinero correspondiente al ahorro obligatorio, como una alternativa ante las dificultades que generaba la apertura de cuentas de ahorro. De ese modo, la SED tendría una cuenta para manejar los recursos de los subsidios condicionados, con muchas cuentas internas, correspondientes a los beneficiarios, mediante las cuales era posible manejar los recursos de ahorro sin que esto generara trámites para los beneficiarios. También facilitó la entrega, porque ya no se requería ir a una sucursal determinada para abrir ninguna cuenta, sencillamente podían hacerse jornadas de entrega de tarjetas, en cualquier parte de la ciudad, con el apoyo y supervisión de empleados del banco. A pesar de este avance, se presentaron algunas demoras generadas por incumplimiento de citas por parte de los beneficiarios, por errores en la digitación de las actas, por las separaciones conyugales, cambio de ciudad de residencia del padre que figuraba como responsable o en los casos más extremos, muerte del responsable, que originaron el cambio de la tarjeta.

El sistema de Información

Solucionado, en parte, el tema de los medios de pago, la atención del equipo se centró en la solución del problema que representaba el manejo de una base de datos aislada del sistema de matrícula. La base de datos era pequeña en el 2005 y era propia, lo que había significado unos procesos de actualización sencillos y ágiles, fáciles de manejar para el personal del proyecto. Pero para el 2006 la base no tenía 10.000 beneficiarios, sino alrededor de 45.000. Esto significaba que el volumen de casos de niños cuya actualización debía hacerse manualmente y solicitarla al administrador del sistema de matrícula, se multiplicaba por 4, haciendo muy lento el manejo de información del proyecto y retrasando los procesos de verificación y pagos. Por eso, se decidió

asociarla a la base de datos de matrículas, a través de un módulo diseñado para tal fin, que fuese manejado por el personal del proyecto y que estuviese en directa relación con todos los procesos que manejan los colegios. Esto significó cambiar del manejo de una base estática, a una base de datos dinámica, que se actualiza permanentemente con la información reportada por los colegios.

De esta forma se pensaba que ya no sería el proyecto el que diera la alerta de los traslados o retiros de los beneficiarios, sino que en el sistema de matrícula se actualizarían los datos y finalmente, estos cambios se verían reflejados en el módulo de subsidios. Ese era el lugar establecido como punto de llegada, pero el camino que se transcurrió para acercarse a ese punto fue, durante el 2006, un camino de herradura.

Se esperaba que esta asociación fuese ágil o por lo menos que los avances fuesen visibles, de modo que estuviese funcionando fluidamente en el momento de iniciar el primer ciclo de verificación del año 2006. Pero ese propósito resultó imposible de lograr, a pesar de todos los retrasos que tuvo el inicio de la entrega de subsidios, porque la tarea resultó ser mucho más compleja de lo que se había previsto.

Lo primero que se hizo, fue pensar en un módulo que diera cuenta de los beneficios que tienen los estudiantes de los colegios del Distrito y que hacen parte del sistema de matrícula. Ese módulo no existía porque hasta la fecha no se había pensado este proceso en términos de permanencia. Pero cuando la estrategia de permanencia se empezó a fortalecer empezaron a aparecer los beneficios que generaba dicha estrategia. Actualmente figuran: gratuidad, rutas escolares y subsidios condicionados. De modo que al considerar todos esos proyectos se hacía evidente la necesidad de generar un módulo asociado al sistema de matrícula para registrar cuáles niños, de los que aparecían en el sistema, contaban con algún tipo de beneficio que

¹⁰ Producto bancario que permite realizar transferencias a través de medios electrónicos, amparada por una cuenta principal que soporta los requerimientos bancarios.

promoviera su permanencia, de modo que se facilitara a su vez la observación de su comportamiento en el sistema escolar.

Cuando se inició el proceso de verificación, el módulo seguía presentando errores. La repetición de niños que se trasladaban de colegio y aparecían tantas veces y en tantos colegios como habían estudiado, era uno de los errores más frecuentes. Pero las dificultades más graves eran las colisiones¹¹, las cuales se presentaban frecuentemente y hacían que el sistema funcionara de manera intermitente, un día sí, dos días no, tres días sí... y al día siguiente otra vez estaba bloqueado. El momento más crítico se presentó al inicio del primer ciclo de verificación, en agosto de 2006, cuando los 780 colegios empezaron a registrar simultáneamente toda la información de asistencia y bloquearon el sistema. Esa fue la demostración de que el sistema requería una mejora sustancial.

El trabajo sobre el mejoramiento del sistema de información se mantuvo todo el año 2006 y continúa hasta la fecha, aunque con avances que aún no son suficientes y que se mencionarán más adelante. Esa fue otra de las razones por las que el retraso en la verificación y los pagos se tradujeron en lo que el proyecto denominó rezagos. Pagos pendientes de ciclos anteriores, originados por causas diversas.

Durante el año 2006 los subsidios condicionados llegaron a tener tal nivel de credibilidad dentro de la SED, debido a los resultados de la evaluación de impacto, que la Subsecretaría Administrativa, solicitó apoyo a la Dirección de Cobertura, para que le ayudara a diseñar un subsidio de transporte que permitiera solucionar la difícil situación que presentaba el funcionamiento de las rutas escolares. Estaban sobrecargadas, no tenían posibilidades de crecer, presentaban situaciones de ineficiencia. Así que la Dirección de Cobertura dispuso

el equipo coordinador de los subsidios y generó otra modalidad no contemplada en ningún documento a la fecha. Los subsidios de transporte condicionados a la asistencia escolar que se entregaron a jóvenes de grados 9o. a 11o., a quienes la SED había asignado un cupo escolar a más de 2 kilómetros de su lugar de residencia. Su valor mensual se calculó con base en el costo máximo vigente del pasaje de transporte público, para los costos de traslado diario de la casa al colegio y viceversa. Estos subsidios permitieron a la Subsecretaría Administrativa, aumentar los cupos en rutas escolares, a mayor cantidad de niños desde transición hasta grado 8°.

Aunque a simple vista las dificultades con las bases de datos parecían mayores que los progresos, hubo gestiones en esta área que generaron efectos en cadena bastante favorables para el manejo de los subsidios condicionados y que a su vez fueron útiles para otros procesos realizados por la SED, e incluso para otras entidades como el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y la Secretaría Distrital de Salud (SDS).

Una de estas gestiones, fue la búsqueda de solución al problema de identificación de los estudiantes, para construir el módulo de beneficios en el sistema de matrícula. Cuando se intentó depurar la información no había forma de hacerlo. Se intentó con la identificación dada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, pero un alto porcentaje de estudiantes presentaban datos de identificación errados. Y cuando se intentó con el SISBEN, había niños que aparecían con identificación "cero". Así que se empezó a trabajar con las tres entidades que manejan las bases de identificación de los niños: la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Dirección de Servicios Informáticos de la SED, responsable del sistema de matrícula, y el DAPD, que maneja la información del SISBEN.

¹¹ Bloqueo de un sistema en línea cuando es usado en los mismos procesos por una cantidad de usuarios superior a la capacidad del sistema.

Al finalizar la gestión en ese año, más del 70% de los niños tenía identificación y se había generado un procedimiento con el DAPD que permite verificar, corregir y actualizar la información de los niños, que antes aparecían en las fichas del SISBEN, con identificación inexistente.

Pero así como hubo aspectos que se pudieron mejorar, procesos que se echaron a andar, hubo otros que no fue posible modificar y otros que sobrecargaron al equipo y dieron unos resultados no muy alentadores. Entre estos últimos, se pueden contar la digitación casi interminable de actas de compromiso, desde julio hasta noviembre, la cual involucró otra vez a un ejército de gente que las digitaba sin parar, en la medida en que iban llegando y la contestación de correspondencia que se atrasaba de manera irremediable debido a los sobresaltos en la verificación, situación que mantuvo al equipo trabajando hasta diciembre de ese año, sin lograr ponerse al día.

Finalmente, el propósito que no fue posible alcanzar fue que todos los seleccionados aceptaran el subsidio a través de la firma de actas de compromiso, después de tres meses y medio de gestión. Algunos casos en los que no se firmaron actas incluían entre sus razones, desde la no aceptación directa del subsidio por no considerar prudente que el Estado intervenga en la educación de los hijos, pasando por la vergüenza de recibirlo, hasta aquel que aseguraba que nunca se enteró, o las historias sobre aquellas familias que buscando mejores opciones se trasladaron a otras ciudades del país. Cualquiera que fuera la razón para no firmar el acta, el efecto para el proyecto no era bueno, pues no fue posible cumplir la meta de entregar 45.000 subsidios condicionados en el 2006. Este resultado evidenció para el equipo del proyecto que la alta variación de los datos producidos por la población y sus motivaciones para entrar o salir del proyecto, son las variables menos controlables de todas y fuente permanente de sorpresas para un proyecto que promueve la corresponsabilidad

y requiere de información actualizada para su buen funcionamiento.

2.4 Más sabe el diablo por viejo...

Era diciembre del 2006, el año se estaba agotando. Fueron unos meses agitados, de trabajo incesante para el equipo del proyecto, de resolver problemas, de tener aciertos y también bastantes traspies. Vistos desde ese lugar que es la memoria, los días transcurridos, ya sumaban dos años de haber iniciado la operación, dos años de aprender sobre la marcha, de intentar y corregir, de saber acumulado que estaba a disposición de quien lo consultara. Eso exactamente fue lo que se le ocurrió a la coordinación del proyecto. Nada como un equipo entrenado en la autorreflexión, para proponer soluciones. La convocatoria al equipo para una reunión de balance no se hizo esperar. Empezaron a analizar el funcionamiento del proyecto a partir de un levantamiento minucioso de los procesos y reconocieron 18 pasos que tenían que dar los jóvenes desde que se inscribían hasta recibir los pagos y hacer reclamaciones. Eran demasiados. Así que la reunión giró alrededor de generar propuestas para reducirlos y de ese modo simplificar el funcionamiento del proyecto. Menos pasos, menos tiempo, menos trámites, mejores resultados: ese era el propósito.

Lo mejor de estas jornadas de trabajo, es que las cosas empiezan a verse desde distintas perspectivas y se les encuentran soluciones, que al final parecen tan simples, que la gente resulta preguntándose “¿Y cómo no se nos ocurrió antes?”. Pero el aprendizaje es así, no se puede correr sin aprender a caminar. Y el proyecto no fue la excepción. Al salir de la reunión se habían eliminado nueve, de los 18 pasos mencionados, además las propuestas para el mejor funcionamiento del proyecto parecían verdades de a puño.

El primer procedimiento que se eliminó fue la inscripción. Al analizar la situación del proyecto se tenía

clara la pretensión de incidir sobre las condiciones socioeconómicas que impiden a los niños, niñas y jóvenes, ejercer su derecho a la educación. También era claro que el SISBEN, de uso obligatorio en el país y los demás requisitos del proyecto, definían claramente quienes podían o no recibir el subsidio y además permitían saber quiénes lo necesitaban en mayor medida. Por eso se decidió que todos los estudiantes, que cumplieran requisitos y estuviesen matriculados, podían participar en el sorteo sin necesidad de inscribirse.

Con la eliminación de inscripciones fue necesario decidir la situación de los colegios privados dentro del proyecto. Era innegable, la proporción de estudiantes beneficiarios que estudiaban en colegios privados era mínima pero significaba un gran desgaste para el equipo, porque los colegios no reportaban asistencia a tiempo, ni siquiera en los casos de traslado de los niños a otro colegio, lo cual producía retrasos en la operación del proyecto. La propuesta fue utilizar el subsidio como una motivación adicional para estudiar en el sistema educativo oficial. Quienes se matricularan oportunamente en colegios públicos y cumplieran los requisitos del subsidio, tendrían derecho a participar en el sorteo. De este modo se promovió la matrícula oportuna en los colegios oficiales. (Martínez 2007; Romero, 2007)

Al sorteo también se le plantearon modificaciones. La primera definición al respecto, fue realizarlo a más tardar el mes de febrero. Además, se acordó una innovación para la selección: producir a partir de ella una lista de elegibles, de modo que, quienes no aceptaran el subsidio en una fecha límite debían ser sustituidos por otros que sí quisieran aceptarlo. Eso significaba dejar claras las reglas de juego desde el principio, respecto a la firma del acta de compromiso y redoblar los esfuerzos de información.

También se propuso realizar el acta de compromiso en línea. Si la inscripción en línea había sido un éxito, estaba demostrado que los procesos vía internet, no son excluyentes para la población que debía recibir el subsidio condicionado. Por lo tanto podía utilizarse para el diligenciamiento de actas de compromiso y de esta forma, disminuir trámites y costos de traslado para los seleccionados y sus acudientes. El siguiente paso fue diseñar el software de captura, con filtros suficientes, para evitar los errores cometidos en el proceso de inscripción del año anterior. Finalmente se reforzó el sistema de información para que a los estudiantes seleccionados se les informase oportunamente y con detalles cuáles eran los pasos a seguir para aceptar el subsidio.

En esta clase de procesos creativos, donde se le apuesta a idear funciones más ágiles, una vez se ha encontrado una solución eficiente para un problema agobiante, las demás propuestas surgen en cadena. La propuesta que se adicionó al acta de compromiso en línea, fue asociarla a la entrega de los medios de pago. Así que la clave fue idear la forma de hacer coincidir esos dos procesos.

Si bien los cambios propuestos reducían a la mitad los pasos que debían realizar los beneficiarios de los subsidios, significaban para el equipo de trabajo la realización de acciones preparatorias que permitieran poner a andar las propuestas. Por eso fue necesario reconocer la especialización que se había estado produciendo entre los miembros del equipo, fortalecerla y adaptar la organización a los nuevos retos.

Después del trabajo en el proceso de expansión, el equipo había crecido a 43 personas, de las cuales solo una pequeña proporción, cercana a la cuarta parte, tenía labores especializadas que habían generado alivio para las tareas de todo el equipo, era el caso de las personas dedicadas a contratación, pagos a

beneficiarios, manejo de software y verificación. Por eso, en una sesión posterior entre la coordinación del equipo y la Dirección de Cobertura, se decidió fortalecer y especializar más los grupos de trabajo mencionados, especialmente los de manejo de software, contratación y verificación, aumentando su tamaño y delimitando sus funciones.

Además se constituyeron dos nuevos grupos: Subsidios a la Educación Superior y Socialización, que fortalecieron y ampliaron la labor que estaban realizando hasta ese momento dos personas del equipo, encargadas de cada tema. El grupo de socialización se organizó con subgrupos de trabajo especializados. Uno encargado de la correspondencia, otro que se convirtió en el punto de atención telefónica y presencial al público, y el otro se encargó de las jornadas especiales de información, de las publicaciones del proyecto y de la gestión de dos nuevos procesos: un piloto de seguimiento de los estudiantes seleccionados y el registro de la experiencia del proyecto.

Con todo ese saber acumulado, nuevas propuestas y una nueva organización, el proyecto, terminó el 2006 e inició el año 2007, con una dinámica completamente distinta a la del año anterior. Tener una organización fortalecida, le permitió al equipo generar relaciones más estrechas con el entorno. En este caso, había un proceso de gestión social integral adelantado por la Administración Distrital en el cual participaba la SED, las Secretarías de Integración Social, de Salud y la CVP. Ese equipo estaba trabajando sobre las UPZ que concentraban la mayor cantidad de población en condiciones de pobreza y miseria¹², y por lo tanto se había tratado de focalizar las gestiones de la entidades involucradas, haciéndolas más pertinentes, coordinadas y simultáneas en dichos territorios, con el fin de lograr afectar positivamente sus condiciones.

La SED identificó dentro de las 35 UPZ señaladas por la estrategia de Gestión Social Integral (GSI) como territorios de intervención prioritaria, a 25 UPZ ubicadas en las 8 localidades de más alta demanda de cupos y en las cuales se comprometió a fortalecer su trabajo y el desarrollo de sus proyectos, de acuerdo con las necesidades identificadas en dichos territorios.

Este compromiso coincidió con el tercer año del proyecto piloto, en el cual se había previsto su “focalización”, después de las etapas “inicial” y de “expansión”, pero no se había definido con qué criterios se focalizaría. Por eso, el trabajo de la Dirección de Cobertura como parte del equipo de la estrategia de GSI, dio como resultado, la construcción de los criterios de focalización para los subsidios condicionados, en concordancia con los criterios de trabajo de la estrategia mencionada. (Martínez, 2007)

Con estos criterios se ajustó nuevamente el algoritmo de selección aleatoria para focalizar la distribución de los subsidios condicionados en las localidades y UPZ que compartían dos características: estar catalogadas como de intervención prioritaria por la estrategia de GSI y estar definidas por la SED como de mayor demanda educativa.

Con los nuevos ajustes, el 20 de febrero de 2006, se realizó la selección de los 15.000 beneficiarios nuevos de los subsidios condicionados, que reemplazarían a los que habían salido del proceso, por graduarse o por no cumplir compromisos y se completó la meta de los 45.000 subsidios condicionados para la ciudad. Esta selección demostró que los criterios de focalización le aportaban un mejor nivel de eficiencia a la verificación porque se definía con anticipación las localidades donde se debían asignar los subsidios y por lo tanto se podía adelantar un trabajo de socialización más eficiente en los CADEL correspondientes. Así mismo, permitió redistribuir el equipo de verificación en las

¹² Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2003

localidades, enfatizando en aquellas con mayor número de beneficiarios.

Realizada la selección de los estudiantes para el 2007, se inició el proceso de información a los beneficiarios a través de los CADEL, los colegios y del nuevo grupo de atención telefónica y presencial del proyecto. La firma de actas se terminó en 60 días y se realizó simultáneamente con la entrega de medios de pago. Para facilitar esa entrega se hicieron dos ajustes previos. Uno de ellos, el más simple, consistió en incluir en el software de captura, una función que le pide a cada beneficiario, previamente al diligenciamiento del acta de compromiso, la actualización de sus datos y después le entrega una cita con día, hora y lugar para que reclame el medio de pago. Finalmente les recuerda que deben llevar los documentos de identidad de quien se propuso en el acta como responsable de manejar la tarjeta, el documento de identificación del beneficiario y una copia del acta de compromiso firmada.

El otro ajuste fue un poco más arriesgado. Estuvo relacionado con el aprendizaje sobre la motivación humana. Consistió en aprobar con los bancos, la sustitución del nombre del responsable de la tarjeta, impresa en el medio de pago, por un número consecutivo, de modo que se pudiese asignar a cualquier persona, en cualquier momento y permitiese después asociar el consecutivo al número de cédula, para facilitar los servicios de información sobre pagos o de cancelación en caso de pérdida u olvido de la clave secreta.

Ambos procedimientos dieron como resultado un diligenciamiento de actas de compromiso y medios de pago en un solo paso y en un tiempo que no se hubiese podido lograr de otra manera.

Otro ajuste novedoso, fue la determinación de efectuar el pago del subsidio de manera anticipada en cada bimestre, previa verificación de matrícula para la realización del primer pago y de la asistencia del

bimestre anterior para los pagos de los ciclos siguientes. De este modo se corrigió la entrega del subsidio un mes después del fin de cada bimestre y los estudiantes empezaron a recibir el dinero del subsidio al inicio de cada ciclo.

El año 2007, no solo fue un momento de poner en práctica las lecciones aprendidas, también fue el momento de observar resultados de procesos iniciados en años anteriores. En ese año, por ejemplo, los resultados probaron la pertinencia y eficiencia de la entrega de subsidios de transporte condicionados a la asistencia escolar, iniciada el año anterior. Por lo tanto, a partir del 2007, el equipo del proyecto controló la operación completa de estos subsidios, con procedimientos distintos a los subsidios que se empezaron a llamar educativos, para diferenciarlos. Los subsidios de transporte se entregan para garantizar el traslado de los jóvenes de 9o., 10o. y 11o., a quienes la SED no presta el servicio de rutas escolares y el de los jóvenes a quienes la SED les asigne un cupo a más de dos kilómetros de distancia de su lugar de residencia. Por eso la selección de los 8.000 beneficiarios no se realiza anualmente por sorteo, sino de acuerdo con la matrícula y las solicitudes que realicen los colegios.

Con esta modalidad de subsidio, se presentó una circunstancia particular que fortaleció el trabajo conjunto del equipo del proyecto con otros equipos de trabajo de la misma dependencia. Pero especialmente, amplió la comprensión que tenía el equipo de subsidios condicionados, sobre la utilidad del beneficio como parte de la estrategia de permanencia, porque facilita la inclusión de los estudiantes excluidos por carencia de recursos o por encontrarse en situación de discapacidad. Al poco tiempo de estar entregando los subsidios de transporte, empezaron a llegar solicitudes de padres de niños en situación de discapacidad cuyas rutas asignadas no les favorecían, que vieron en el subsidio una alternativa para poder llevar sus hijos a los colegios.

Pero el proyecto no tenía elementos para aceptarlos ni rechazarlos. Por eso, solicitó ayuda al equipo de Necesidades Educativas Especiales (NEE) de la Dirección de Cobertura, para que después de estudiar la solicitud, certificara la pertinencia de entrega o no, de ese subsidio. Para el equipo de subsidios condicionados fue una sorpresa empezar a recibir certificaciones de casos en los que era necesaria la entrega de ese subsidio, pero debido al tipo de situación de discapacidad, era a la vez inútil entregarlo, si el acompañante del estudiante no podía sufragar los gastos de transporte. Por lo tanto, después de discutir la situación de los niños y los asuntos legales, se empezaron a asignar desde ese momento, subsidios individuales y dobles, para estudiantes con NEE y su acompañante, previa certificación del equipo de NEE, sobre su pertinencia.

Era marzo de 2007 y aunque el proyecto se comportaba totalmente diferente a los años anteriores, aún no lograba la excelencia que el equipo pretendía. Faltaba demostrar que los ajustes realizados en las bases de datos y en el funcionamiento del equipo de verificación, producirían los resultados esperados. La verificación de matrícula se había hecho en febrero para realizar el primer pago. Pero aún no se tenían los reportes de verificación en línea por parte de los colegios, que constituían la prueba de fuego. El proceso de reporte es el resultado de las relaciones que el equipo de verificación establece con los colegios, de la actualización de las bases de datos y del comportamiento del sistema de matrícula, además posibilita o impide mantener la condicionalidad del subsidio y el inicio a tiempo de la gestión de pagos. Por eso, es tan importante. (Romero, 2007)

El primer reporte terminó el 4 de abril. Sus resultados fueron la confirmación de que las gestiones y esfuerzos realizados hasta la fecha habían valido la pena. Se obtuvo el 99 por ciento de la verificación, a tiempo y en línea, del total de los colegios involucrados. Aunque esto significaba un logro importante, el grupo de verificación se

había propuesto lograr el 100%, y no quedó satisfecho con el resultado. Por eso se propuso mejorar las gestiones para el siguiente ciclo. Todo parecía estar listo para empezar el reporte del segundo ciclo, pero justo en esas semanas, la administración del sistema de matrícula, decidió cambiar la plataforma informática para aumentar el rendimiento de los sistemas de información y con ello cambiaron todas las claves para ingresar al sistema, incluidas las de los usuarios del módulo de subsidios. La gestión del equipo de verificación se dobló y estuvo dedicada a informar sobre el cambio de claves, a ingresar datos por fuera del sistema, a auxiliar a los colegios que no podían ingresar al sistema para hacer el reporte. A pesar de todas las dificultades, los resultados del reporte mejoraron del 99 al 99.47 por ciento. Esto aumentó el ánimo del equipo. Cada localidad estuvo redoblando su trabajo con los colegios hasta que por fin, el 6 de junio, al terminar el reporte en línea de la asistencia de los niños beneficiarios, todos, absolutamente todos, habían hecho el reporte completo de sus beneficiarios. Finalmente el equipo de verificación logró el ciento por ciento del reporte de asistencia y no solo para el tercer ciclo, el logro se repitió para el ciclo 4 y 5, lo que significó la regularización del proceso de verificación.

Otra de las razones para celebrar que tuvo el equipo en ese momento, fueron los resultados del análisis del comportamiento de la asistencia de los beneficiarios, durante el 2006. Los datos demostraron que el proyecto había contribuido al aumento de 3 puntos porcentuales en la asistencia de los estudiantes. De modo que esto resultó en un nuevo motivo para sentirse satisfecho y redoblar esfuerzos. El proyecto continuaba sirviendo para mejorar la asistencia de los beneficiarios. (Garzón, 2007)

Aunque esto no significó que se hubiesen acabado los problemas con el sistema de matrícula y especialmente con la alimentación de las bases de datos, fue un gran avance para demostrar el mejoramiento de los procesos del proyecto y la oportunidad de los pagos. Pero tener

el ciento por ciento de verificación, no significa tener garantizado el pago de la totalidad de los beneficiarios. Significa que se conoce a quiénes se les puede pagar la totalidad del subsidio de ese mes, a quiénes se les debe hacer descuento por fallas, a quiénes no se les pagará subsidio ese ciclo y, dependiendo del período del año, se conoce quiénes tendrán que salir del proceso. Solo después del proceso de reclamaciones establecido para garantizar satisfacción con el reporte realizado por los colegios a los beneficiarios se puede saber cuántos pagos se realizarán, por qué valor y a cuántos beneficiarios de cada tipo de subsidio educativo y de cada modalidad. Este tiene una duración máxima de dos meses después de realizado el reporte, para acudir a todas las instancias de reclamación: el colegio, el CADEL y la SED, lo cual reforzó la decisión de realizar el pago anticipado, con el fin de que estos procedimientos no retrasaran la entrega de los subsidios.

Regularizar el sistema de pagos, al igual que el manejo del sistema de información, ha sido una fuente de preocupación constante para la SED y para el equipo del proyecto. Aunque los avances son grandes, al punto de que en el momento no hay rezagos y se ha empezado a pagar por adelantado el subsidio de los ciclos, estos no logran ser tan notorios como los pequeños desfases. Y eso es apenas lógico, un solo día de retraso en los pagos genera malestar general, en cerca de 53.000 familias y sus consultas y reclamos congestionan el punto de atención telefónica del proyecto, la línea 195, el call center de Visa y aumenta los índices de negaciones¹³ con las que evalúan a los bancos.

El uso de los medios de pago, por parte de los beneficiarios, es una fuente inagotable de trabajo para el proyecto y también de anécdotas y sorpresas, especialmente para los bancos. Finalmente el medio utilizado es el más simple y menos costoso para los beneficiarios, porque la SED asume los costos de manejo

de las tarjetas, lo cual fue concertado en su momento, con la SHD. Además, su utilización, no implica la bancarización de los beneficiarios, como sí lo requerían las cuentas de ahorro y las tarjetas débito.

Pero su uso ha significado un aprendizaje difícil para los beneficiarios y para los bancos. Sucedió muchas veces que el día de la entrega, al salir del banco, los responsables de los medios de pago extraviaron la tarjeta y regresaron, 10 minutos después de haberla reclamado, a preguntar qué tenía que hacer frente a la pérdida. También se presentó y sigue presentándose una alta frecuencia de olvidos de las claves. La asepsia que prima en las relaciones bancarias para garantizar la seguridad, no permitió prever que era necesario explicar a cada beneficiario que el sobreflex recibido con la clave, tenía el número secreto en su interior y no en la etiqueta. Por lo tanto muchos beneficiarios leyeron la etiqueta, la memorizaron y destruyeron el sobreflex, sin abrirlo. O lo guardaron y jamás cambiaron la clave o la cambiaron y la olvidaron sucesivamente. Los bancos tampoco previeron y no le creyeron al equipo del proyecto que existía una alta probabilidad de que los usuarios no supieran manejar los cajeros electrónicos, o que escogieran muchas veces la opción equivocada, o se dieran el permiso de hacer tour por el sistema, para conocer todas las opciones del cajero. O tal vez, se les hizo fácil pensar que si los usuarios superaban la cantidad de transacciones pactada al mes, el banco no tendría problemas. Pero no se imaginaron que un beneficiario podría llegar a producir en un solo día 60 negaciones y repetir la situación durante varios días al mes. (Castillo, 2007; Gutiérrez, 2007)

Eso significó la caída de los índices de uno de los bancos que tenía una calificación triple A en el sistema bancario, a tal punto, que Credibanco Visa ubicó a un asesor experto para que observara la situación y le ayudara al banco a recuperar sus índices de servicio al cliente. Y solo después de vivir todas estas situaciones han generado estrategias para lo que ellos llaman “una

¹³ Transacciones no exitosas

colocación adecuada del producto, acorde con el tipo de cliente”.

Durante el último año, la cantidad de negaciones disminuyó, a partir de una mejora que consistió en la entrega de una carta que explica a los clientes la forma de uso de la tarjeta y una descripción breve de cómo actuar en los casos de olvido de clave, saldo insuficiente y pérdida de la tarjeta, reforzada a partir de una capacitación breve en el momento de su entrega cuya información central es la recomendación: “antes de cualquier retiro, por favor consulte su saldo, absténgase de realizar transacciones mayores a su saldo y acuda a los números telefónicos del banco y de la SED para cualquier consulta adicional”.

A pesar de las dificultades que ello ha significado, los bancos consideran que es una labor social que deben cumplir lo mejor que puedan, pero que además les puede representar ganancia de clientes en el futuro, cuando los beneficiarios logren terminar sus estudios, trabajen y necesiten un banco. (Gutiérrez y Monroy, 2007)

Otro logro que se obtuvo en el 2007, pero fue resultado de largas gestiones en años anteriores, fue la concertación de entrega de subsidio a jóvenes que trabajan y están involucrados en un programa de atención a escolares trabajadores, que promueve el abandono del trabajo por parte de los jóvenes y el reintegro o permanencia en el sistema escolar. Esta gestión ha permitido finalmente que 1.340 jóvenes que están tratando de reingresar al sistema educativo reciban un subsidio condicionado a la asistencia escolar como aporte para que continúen estudiando y como refuerzo al programa que realiza la Dirección de Gestión Institucional de la Subsecretaría Académica de la SED.

Además de las tareas adelantadas con los bancos, se han intentado un par de tareas más para regularizar el sistema de pagos, que es el último paso de la cadena.

Entre ellas, se redujo a dos la cantidad de resoluciones mediante las cuales se autorizan los pagos. Y se ha gestionado un trámite privilegiado de las resoluciones en la Dirección Financiera, donde se da prioridad al trámite de la resolución de subsidios condicionados. (Cifuentes, 2007). En años anteriores, los pagos se autorizaban, a través de 14 resoluciones. Pero el proyecto aún no ha logrado el nivel de excelencia que se propuso en este aspecto.

Además de los logros alcanzados en cuanto a la firma de actas de compromiso, entrega de medios de pago, regularización de los procesos de verificación, actualización de pagos de todos los rezagos que venían desde el 2005, la organización del equipo permitió que se aventurara a otros tres emprendimientos: El seguimiento, los subsidios de educación superior y la sistematización del proyecto.

El seguimiento

Las gestiones para iniciar el seguimiento, dieron comienzo en enero de 2007, con el diseño de un software para la captura de información adicional a la asistencia. Esto responde a la necesidad de tener información sobre la incidencia que tiene el subsidio en las actitudes de los estudiantes beneficiarios, porque se espera que el subsidio sea un factor de motivación adicional, para que los jóvenes continúen estudiando, de acuerdo con lo reportado por la evaluación de impacto en cuanto a horas destinadas al estudio, adicionales a la jornada escolar.

Se esperaba que el proceso de seguimiento se convirtiera en un pretexto para involucrar más a los maestros en la ejecución del proyecto. Para ello, se incluyeron variables cuya observación solo pudiese ser realizada por los maestros en el aula de clase. Estas se discutieron con la Dirección de Cobertura, sus asesores, la coordinación del proyecto y la persona encargada de realizar el seguimiento. Se trató de evitar al máximo

que la definición de variables fuese asimilada por los maestros como evaluación de logros y se trató de que fuese clara la intención de observar actitudes. Finalmente las variables a observar, se definieron de la siguiente forma:

- **Disposición para el aprendizaje:** Se refiere a las actitudes del estudiante para asistir al colegio y participar de las actividades de aprendizaje.
- **Disposición en sociales, lenguaje, y ciencias (matemática y naturales):** Analiza la motivación del estudiante en el desarrollo de la clase y le da un puntaje en cada área teniendo en cuenta si realiza preguntas, si se interesa por conocer, si está dispuesto a responder las preguntas formuladas al grupo por el docente.
- **Uso del lenguaje:** Se refiere a la capacidad del estudiante para construir textos argumentativos.
- **Actitud en aula:** Analiza el sentido de colaboración y solidaridad del estudiante con sus compañeros.
- **Actitud en el colegio:** Se refiere a la participación del estudiante en los procesos de la organización escolar.

También se discutieron ampliamente las categorías de evaluación, porque se pretendía reflejar que el cambio de actitud es un proceso dinámico y relacional, es decir que las actitudes siempre son observables en procesos grupales. Por eso se definieron como categorías de evaluación las siguientes:

- **Estable:** su actitud se mantiene igual.
- **Mejora:** empieza a sobresalir en el grupo y su cambio es notable.
- **Significativo:** su cambio es reconocido por el grupo como muy favorable.

Con las variables definidas y unas necesidades claras respecto de las características que debía tener el software para la captura de estos datos, se inició la gestión ante la Dirección de Servicios. Esa dependencia asignó un ingeniero de software para que iniciara el diseño del aplicativo de captura de información de acuerdo con los requerimientos de la Dirección de Cobertura y la Coordinación de Subsidios Condicionados. Después de hacer el diseño, probar la estructura, hacer pruebas mínimas de funcionamiento, solicitar ajustes y volver a probar, el aplicativo estuvo listo en mayo de ese año.

Se seleccionaron para la prueba 25 colegios, uno por cada UPZ de las consideradas prioritarias, donde se había focalizado la selección de beneficiarios en ese año. El criterio para la escogencia de los colegios, fue tener la mayor cantidad de beneficiarios seleccionados en el 2007. En junio 15 se realizó la primera reunión con los 25 rectores y los 8 gerentes de los respectivos CADEL donde se explicaron el objetivo del estudio, las variables para observar, las categorías de evaluación, el cronograma de reportes, se les presentó el aplicativo, un manual de uso del mismo y se les pidió que seleccionaran un día por localidad para explicar detalladamente el uso del aplicativo a los maestros.

Las 8 reuniones explicativas con 180 maestros de las 8 localidades y de los 25 colegios seleccionados se terminaron en el mes de junio. Los colegios tuvieron plazo de un mes para confirmar los datos (nombre, cédulas, grados, jornadas) de quienes definieron como usuarios del aplicativo. Y el equipo de subsidios tuvo el mes siguiente para crear las cuentas de usuarios y hacer las pruebas de funcionamiento. Los maestros debían iniciar la observación en julio y reportar en agosto. Es decir que se planeó el inicio de la prueba de seguimiento con el reporte de las actitudes observadas durante el ciclo 3 del año escolar.

Los resultados del reporte no fueron satisfactorios, pero tampoco fueron desalentadores. Del total de 4.900

niños que debían observar, los maestros reportaron información de 1.857. De los cuales alrededor del 49 por ciento habían mejorado su actitud. Pero cuando se hicieron análisis diversos de los reportes se encontró que el aplicativo había presentando errores y duplicó datos, por lo tanto los resultados de esa primera prueba no fueron confiables. El resultado más interesante de ese primer reporte fue la relación establecida con maestros de 19, de los 25 colegios de la prueba, quienes demostraron interés en trabajar en el proceso y conocer los resultados.

Para la realización del reporte del cuarto ciclo, se presentaron más inconvenientes. Un mes antes del inicio del reporte de dicho ciclo y a raíz de la inconsistencia de los datos del primer reporte, se habían empezado las pruebas y ajustes al aplicativo. Faltaban dos días para iniciar y el aplicativo aún no funcionaba. El reporte del cuarto ciclo inició dos días después cuando el aplicativo finalmente permitió el ingreso de datos y solo estuvo completamente restablecido en sus funciones administrativas a la semana siguiente del proceso de reporte, lo que significó apoyar a los usuarios que tuvieron problemas con el ingreso al sistema por olvido de clave de acceso o datos inconsistentes.

Para este segundo ciclo la cantidad de colegios que realizaron reporte subió de 19 a 21, pero la cantidad de estudiantes reportada fue de 1.721, debido al traslado de los estudiantes de colegio, situación que redujo en unos colegios y amplió en otros la cantidad de beneficiarios. Estos traslados ocasionaron nuevos inconvenientes en el manejo de las bases de datos utilizadas para el proceso de seguimiento, puesto que se utilizaron bases estáticas, no asociadas al sistema de matrícula, que hacen necesario realizar actualizaciones periódicamente.

Los resultados de este proceso de seguimiento no son todavía evaluables y el equipo considera, que hasta el momento, haberlo iniciado y tener colegios que están

interesados en realizarlo, es la mayor ganancia. También espera que durante el 2008, se pueda perfeccionar el sistema de captura y aumentar la participación de colegios y docentes en el proceso.

Este propósito del grupo de seguimiento fue reforzado por una nueva estadística reportada por el grupo de verificación a finales del 2007. A partir de un análisis retrospectivo sobre la asistencia de 5 mil estudiantes que recibieron subsidio durante los años 2005 y 2006 y continuaron asistiendo a colegios públicos durante el 2007 sin recibir el subsidio, se demostró que estos jóvenes aumentaron su asistencia en 7 puntos porcentuales, entre el primer y el último año de la muestra. (Garzón, 2007). Esto podría significar que los subsidios condicionados tienen incidencia en la actitud de los estudiantes frente a sus compromisos escolares. Por ello es tan importante continuar con el trabajo de seguimiento.

Los Subsidios de Educación Superior

La puesta en marcha de los subsidios de educación superior técnica y tecnológica, fue otra de las tareas que el equipo de subsidios condicionados se propuso resolver durante el 2007 y esperaron a que los resultados de la prueba piloto, les permitiera tomar decisiones al respecto. La prueba piloto inició en el primer semestre de 2006 y su evaluación preliminar se entregó en octubre del 2007. Los resultados fueron muy alentadores. El estudio realizado por el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), de la Universidad de los Andes, comparó las diversas modalidades que tienen la Nación y el Distrito Capital, para facilitar el acceso de los bachilleres a la educación superior, con la modalidad de subsidios condicionados propuesta por la Dirección de Cobertura de la SED y encontró datos bastante alentadores para el equipo del proyecto.

Teniendo en cuenta que la prueba piloto se había propuesto como objetivo:

Mejorar la calidad de vida de jóvenes bachilleres en condiciones de vulnerabilidad económica, por medio de apoyos económicos que los estimule a realizar inversiones adicionales en capital humano especializado que incremente sus posibilidades de obtener y mantener un empleo, y les permita contribuir a aumentar los niveles de competitividad de la ciudad.

El equipo del CEDE realizó la observación de las variables citadas y encontró que el subsidio puesto a prueba tiene capacidad de aumentar el ingreso de los bachilleres a la educación superior, que su mayor potencialidad está en garantizar la permanencia de los estudiantes que ingresan, con 25 puntos porcentuales por encima de otras alternativas; que sirvió de motivación para ingresar a la educación superior al 92% de los estudiantes de la muestra (194 estudiantes) y que disminuye el riesgo de desertar de la educación superior en un 5.65 por ciento.

Parte de los resultados del estudio mostraron que los subsidios condicionados a la asistencia y permanencia en la educación superior técnica y tecnológica, reducen la distancia entre los jóvenes de niveles 1 y 2 de SISBEN y la educación superior, por no estar basados en el merecimiento sino en la equiparación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación y a su vez tienen una tasa interna de retorno del 41.1 por ciento y una relación costo beneficio de 7,78 por cada peso invertido. (CEDE, 2007)

Estos resultados parecen demostrar la premisa de la política educativa del Plan **“Bogotá Una Gran Escuela”**, la cual puede plantearse de la siguiente forma “todos los esfuerzos realizados para que los niños y jóvenes, ejerzan su derecho a la educación, son una inversión que genera beneficios para toda la sociedad en el mediano plazo”.

Con los hallazgos mencionados y con las sugerencias sobre la selección de Instituciones de Educación Superior (IES), presentados por el CEDE a la SED, se empezó a discutir y a planear la aplicación de esta modalidad de subsidios para el 2008. En el momento de realizar este documento, se avanzaba en el diseño del mecanismo que permitiera poner en marcha la segunda parte de la prueba piloto que se ha denominado “ampliación” de la modalidad de subsidio de educación superior técnica y tecnológica.

Sistematización de la experiencia

El último reto mencionado, que se propuso el equipo del proyecto para el 2007, fue la sistematización de la experiencia del proyecto. Este proceso se inició en mayo con la definición conjunta de los objetivos, las fuentes a consultar y los temas relevantes, entre la persona encargada de realizar la investigación, la Dirección de Cobertura y la Coordinación de Subsidios Condicionados. Más adelante se aprobó el esquema de trabajo y se iniciaron las entrevistas a personas que participaron en la formulación del proyecto y a funcionarios administrativos del mismo.

Se consultaron las fuentes documentales disponibles y se propuso utilizar el proceso de seguimiento para la toma de información y discusión con los maestros involucrados en el desarrollo del proyecto, las reuniones realizadas demostraron que una buena parte de ellos no conocía en profundidad el funcionamiento de los subsidios condicionados, por ello, se tomó la decisión de realizar lo que sería la primera parte de la sistematización. Es decir una descripción extensa y cronológica del proyecto, a manera de versión oficial del equipo y del nivel central de la SED, que pudiera servir de pretexto de discusión con los maestros y el mismo equipo de Subsidios Condicionados en sesiones colectivas de trabajo. En dichas discusiones que tendrán que regis-

trarse y posteriormente analizarse se concertarán los temas para sistematizar y las conclusiones que luego podrán divulgarse.

Este documento es la versión oficial, revisada y corregida, que el equipo del proyecto espera utilizar como pretexto para una futura enriquecedora discusión, con todos aquellos que quieran participar del proceso de sistematización de la experiencia del proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá.



3

A modo de balance

En este capítulo, se presenta el análisis e interpretación de la información relativa a los 3 temas centrales observados respecto de la aplicación de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá, consultados mediante entrevistas y asociados a la hipótesis de estudio. El primer tema describe las justificaciones, que expresaron los entrevistados respecto de la puesta en marcha de los subsidios condicionados en la ciudad. Esta información se recopiló mediante preguntas que indagaban sobre el conocimiento de los orígenes del proyecto y las expectativas al respecto. Tanto el segundo como el tercer tema se consultaron mediante preguntas directas acerca de los aprendizajes en política pública y administración del proyecto, respectivamente, las cuales se complementaron con cuestionamientos sobre logros y dificultades que cada entrevistado observó o vivió.

3.1 Conocimiento de los orígenes y justificaciones de la existencia del proyecto.

Puede decirse que la totalidad de los entrevistados, manifestó conocer las razones que dieron inicio al proyecto. Sus respuestas coincidieron en justificar la aplicación de los subsidios condicionados en la ciudad, en la existencia de niños y niñas en condiciones de pobreza, que requerían apoyo económico adicional, para su permanencia en la escuela. Pero se observó que solo en los relatos de las personas directivas de la SED se encontró una justificación frente a la necesidad de generar condiciones para el ejercicio del derecho a la educación.

Cuando se contrastaron las razones que dieron origen al proyecto con las expectativas de los participantes, se encontró directa relación entre las respuestas de quienes justificaron la existencia del proyecto como parte de la estrategia de generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación, con las expectativas, que manifestaron tener, frente a la disminución de

la inasistencia y el aumento de la permanencia. Podría decirse al respecto, que en general, los relatos sobre expectativas están relacionados con la labor que cada persona entrevistada desempeña frente al proceso. Por ello se encuentran expectativas respecto al mejoramiento continuo del proceso, la esperanza de que mejore el comportamiento y rendimiento de los niños, lograr la realización oportuna de los pagos, lograr el total de la verificación, articulación con otros proyectos y programas de la SED y la observación sistemática del desarrollo del proceso de política y evaluación simultáneamente. Puede decirse que solo para quienes tienen la operación de la política educativa sobre sus hombros, la expectativa está relacionada con los logros que el proyecto podría generar respecto a los objetivos de la política, en este caso, la generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación, manifestado en los indicadores de asistencia y permanencia.

Existen dos aspectos más que llaman la atención en los relatos mencionados. La expectativa de seleccionar los beneficiarios con criterios de mérito o a cambio de resultados académicos, la cual aparece en los relatos de los docentes y de uno de los directivos de la SED. En el relato de la funcionaria directiva de la SED, esa noción sobre el mérito se transformó cuando tuvo posibilidades de discutirla con compañeros de trabajo, e incluso con su superior y pudo estudiar los resultados de los informes de las evaluaciones sobre asistencia. Mientras que para los docentes la expectativa frente al mérito se mantiene y podría decirse que la ausencia de este tema como objetivo ha generado decepciones frente a la selección de beneficiarios.

Otro aspecto interesante, es que dos directivos reconocieron que había cierto temor en el ambiente en el momento de iniciar el proyecto. Reconocen que el proceso se consideraba un riesgo tanto en su forma de administración, como en la respuesta de los beneficiarios al utilizar los recursos. Esta expectativa negativa desapareció después de la prueba piloto.

Podría decirse que esta diversidad de expectativas se aumenta o disminuye de acuerdo a la calidad de la información que manejan los actores involucrados en el proceso. Los relatos parecen indicar que, en la medida en que la información sigue su paso por los distintos niveles de la entidad, va reduciendo su tamaño y la posibilidad de tener retroalimentación. Es decir, que la pérdida de la capacidad interactiva de los canales por los cuales transita la información, podría impedir que se conozcan todos los puntos de vista frente al proyecto, pero especialmente, que se pongan en discusión y se construyan consensos.

3.2 Aprendizajes en términos de política pública de educación

Durante las entrevistas se preguntó a los participantes en el proceso de aplicación de los subsidios condicionados en Bogotá, si su experiencia en dicho proceso les había permitido obtener aprendizajes frente a la política pública de educación o a la aplicación de políticas públicas. La mayoría de las respuestas fueron relatos extensos y diversos, lo cual ofrece multiplicidad de miradas que se presentan a continuación agrupadas en las siguientes categorías: difusión y política pública, deserción, permanencia, inasistencia y trabajo infantil, política pública y contexto y simultaneidad en operación y evaluación.

3.2.1 Difusión y política pública

Para una buena parte de los entrevistados, especialmente para quienes desarrollaron o apoyaron la operación del proyecto, uno de los aprendizajes más importantes está relacionado con la forma de difundir la información y la oportunidad en la socialización de la información sobre la política pública, que dio origen al proyecto. Dadas las condiciones innovadoras del proyecto en la ciudad, se requería explicar “por qué” se entregaba el subsidio y buena parte de quienes empezaron la operación del proyecto no esperaban la reacción ciudadana

que generó. De modo que fue una sorpresa, ante la cual los entrevistados aún mantienen actitud de asombro.

Dicha reacción podría estar relacionada con dos situaciones del panorama político y educativo de la ciudad: el reciente inicio de un gobierno distrital autodenominado de izquierda democrática, que despertó expectativas de diversa índole y mucha curiosidad en la ciudad y los trámites para conseguir un cupo en un colegio del sector oficial, que habían sido difíciles, largos y dispendiosos, en años anteriores. Ante este panorama, no resultaba fácil entender por qué, si era tan difícil ingresar al sistema educativo oficial, se estaban ofreciendo subsidios para que los niños se quedaran en el colegio o regresaran a él.

Esto ha significado durante toda la aplicación del proyecto el conocimiento minucioso de la política de acceso y permanencia desarrollada por la administración Garzón, por parte de todos los integrantes del proyecto para que pudieran contribuir a su difusión como parte de un paquete de programas de permanencia, puesto que la difusión por medios masivos es insuficiente. Se requiere más cercanía, se requiere diálogo, interacción. En este sentido, la internet y el punto de atención telefónica y presencial al público son herramientas muy útiles para el proceso. Este último atiende un promedio de 2.900 llamadas al mes, las cuales tienen picos que oscilan entre 1.400 y 4.600 llamadas cuando se presenta inconvenientes con los sistemas de verificación y pagos.

Es posible que sea exactamente por la necesidad de interactuar sobre la aplicación de los subsidios condicionados, que muchas de las propuestas y retos de los participantes, estén alrededor de la socialización del proceso y sea vista a su vez, como una de las áreas que se deben reforzar en los próximos años de vida del proceso. Se propone que dicha socialización se realice hacia toda la estructura de la SED, en todos los niveles

de jerarquía, desde los altos directivos del nivel central, hasta los niveles más operativos en los colegios.

3.2.2 Deserción, permanencia, inasistencia y trabajo infantil

Justamente la necesidad de difundir el proceso, como parte de un programa de acceso y permanencia, de una política basada en la generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación, ha motivado y presionado a buena parte del equipo que ha administrado y operado los subsidios condicionados a explorar y profundizar en lo relacionado con la permanencia, deserción e inasistencia, tanto en sus causas y efectos como en la forma de intervenirlos. Incluso uno de los investigadores de Fedesarrollo, que participó en el proceso de formulación del proyecto, asegura que gracias a esa experiencia, la ciudad puede ahora contar con un amplio conocimiento frente al tema de deserción. (Pérez, 2007)

Además de hacer necesaria la investigación sobre deserción, el proyecto permitió establecer diferencias respecto de tres temas relacionados con ella: la permanencia, la inasistencia y el trabajo infantil. De modo que en este momento la SED conoce claramente las diferencias del comportamiento de estas variables en la ciudad y aseguran que sin garantía de permanencia, no hay cumplimiento del mandato constitucional frente al ejercicio del derecho a la educación. (Martínez, 2007)

Ahora pueden explicar que las causas por las cuales un niño deserta del sistema escolar son diversas e interrelacionadas en tal manera, que sus efectos son en extremo difíciles de revertir, para producir un retorno al colegio. También hicieron precisiones sobre la permanencia, la cual explica por qué un niño puede dejar de asistir al colegio durante muchas jornadas en el año escolar y aún así ingeniárselas para continuar en el sistema y ser promovido, pero que no evita los

riesgos que ofrecen las condiciones de las localidades donde viven y del trabajo infantil que puede ocuparles buena parte del tiempo en el que dejan de asistir. Por eso se decidió dirigir el proyecto hacia la disminución de la inasistencia escolar con un logro del 3 por ciento en el aumento de la asistencia, según las estadísticas del proyecto que comparaban la asistencia de los beneficiarios durante el segundo año del subsidio. (Malambo, 2007).

Este saber acumulado sobre permanencia, deserción y asistencia ha llamado la atención de observadores de las transferencias monetarias condicionadas en América Latina, quienes la citan como una experiencia exitosa en documentos de circulación en la web¹⁴. También es reconocido por autoridades, departamentales, nacionales y de otros países¹⁵ que han empezado a consultar al equipo por estar interesados en aplicar la experiencia ganada en Bogotá.

3.2.3 Política pública y contexto

De la mano con la socialización del proceso surgió en los relatos, la descripción sobre la necesidad de conocer el contexto y sus transformaciones para la buena aplicación de los subsidios condicionados; esta, que parecía inicialmente una tarea apenas lógica y relativamente fácil, se convirtió en una fuente de saberes inimaginables para los miembros del equipo. Se encontraron entre otras; con las razones por las cuales se

¹⁴[http://jatorres.uniandes.edu.co/Documentos/Relatorias%20Seminario%20Jaime/Relator%20C3%ADa%20EDUCACI%C3%93N%20-%20Seminario%20Maestria%20CIDER%20\(jul%2007\).pdf](http://jatorres.uniandes.edu.co/Documentos/Relatorias%20Seminario%20Jaime/Relator%20C3%ADa%20EDUCACI%C3%93N%20-%20Seminario%20Maestria%20CIDER%20(jul%2007).pdf)

<http://www.latinamericapress.org/article.asp?IssCode=&lanCode=2&artCode=4990>

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=819083>

<http://www.funrestrepobarco.org.co/documentos/Mapi%2020-%20Canasta%20educativa.ppt#279,18,RECOMENDACIONES>

¹⁵ El equipo recibió visita de delegaciones de la Secretaría de Educación para la Cultura de la Gobernación de Antioquia, Ministry of Education, Republic of Bangladesh, del Ministerio de Educación del Perú y ha sido consultado por el equipo que tiene a cargo la aplicación del proyecto Familias en Acción en Colombia.

rechazaron los subsidios por parte de algunas personas, la situación de otras personas que, a pesar de quererlos, no podían acceder a ellos por no tener encuesta SISBEN en su última versión, con la situación de quienes sí la tenían pero no aparecían en las bases de datos del DAPD. Se sorprendieron con varias situaciones, entre ellas con la distribución de beneficiarios en toda la ciudad, a pesar de haberlos seleccionado solo en dos localidades, con la capacidad de algunos jóvenes beneficiarios para obtener registro de asistencia haciendo presencia solo a una hora de clase, con la cantidad de niños que estudiaban en colegios del sector oficial y no tenían identificación oficial, con la negativa de unos colegios para hacer verificación, comparada con el entusiasmo de unos y la apatía de otros. Aprendieron a explicar de la forma más eficiente cómo usar un cajero electrónico, como reportar por quinta vez una tarjeta perdida en dos meses, cómo explicar pacientemente que la condición de asistir al colegio no es negociable, y que a pesar de todo hay excepciones.

Todas esas expresiones de la realidad, de las cuales aprendió el equipo, están relatadas en la descripción extensa de la experiencia y pueden resumirse en tres aprendizajes fundamentales.

El primero, que incluir en el desarrollo del proyecto la evaluación permite adaptar las transferencias condicionadas a las necesidades y realidad de la población y el territorio. Por este aprendizaje se afirma que los subsidios en Bogotá son **la segunda generación de transferencias condicionadas**. Permite aplicar subsidios con características específicas que se adapten a las necesidades de los estudiantes por edad y grado de escolaridad para que les ofrezcan ganancias adicionales como el ahorro o manejo de dinero de bolsillo o les anime a continuar su ciclo de educación. Demostró que las políticas para jóvenes tienen que incluir confianza en ellos y por eso ha sido un éxito entregar el manejo de las tarjetas a los estudiantes mayores de 16 años, en lugar de solo entregarla

a la madre, como lo hacen los demás procesos de transferencias condicionadas en América Latina. Esto implica una innovación fundamental en la entrega de subsidios, los cuales no se dirigen a la familia sino al estudiante para que garantice su asistencia, dándole la ganancia adicional a los mayores de 16 del manejo autónomo y responsable del dinero propio, a pesar de las dificultades que este aprendizaje pueda representar y el reto que le impone a los colegios colaborar en esa tarea. Este hecho significó el reconocimiento de “confianza en los jóvenes de Bogotá”.

El segundo aprendizaje es fácilmente explicable a partir del primero; con tal diversidad de situaciones que debe tener en cuenta la aplicación responsable, técnica y eficiente de unas transferencias condicionadas que son derivadas de los recursos del Estado, los cuales, como diría una entrevistada “son sagrados” (Malambo, 2007), es imposible que exista un programa de subsidios condicionados estándar que se pueda aplicar indiscriminadamente en cualquier territorio y sobre cualquier población o, como diría otro de los entrevistados: “Los programas sociales talla única son una irresponsabilidad”. (Pérez, 2007)

El tercer aprendizaje obtenido y señalado de diversas formas por buena parte de los entrevistados es que en un país con niveles de desigualdad, exclusión y pobreza tan altos, el Estado puede cumplir con su función social de generar condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes, a través de diversos procesos que faciliten la inversión en formación de capital humano, con altas tasas de retorno en el mediano plazo y con índices favorables de costo beneficio (CEDE, 2007). Parece ser que la clave es el enfoque de derechos.

3.2.4 Simultaneidad en operación y evaluación

La experiencia de los subsidios condicionados en Bogotá, como lo muestra el relato, ha sido bastante

audaz desde sus orígenes, en la aplicación simultánea de la operación y la evaluación. El equipo se arriesgó inicialmente a realizar evaluación experimental y evalúa todos los procesos a los que da inicio. Justamente esa condición le ha permitido conocer su proceso, tener registro de él y obtener aprendizajes que le señalan los errores y aciertos y le permiten realizar ajustes con conocimiento de causa. Por lo tanto, puede decirse, que los procesos de política pública que incluyan diseño, operación y evaluación simultánea, no solo son posibles sino deseables.

A su vez le ha permitido reconocer los aprendizajes administrativos que se describen en el siguiente segmento.

3.3 Aprendizajes en administración de lo público.

La consulta sobre los aprendizajes administrativos provistos por la experiencia en la aplicación de los subsidios condicionados en Bogotá indagó, con los entrevistados, mediante una pregunta directa al respecto y dos preguntas de control en cuanto a los logros y dificultades, enfrentadas en los años de aplicación de subsidios. Se observó que cada aprendizaje condujo a otro, de modo que dichos aprendizajes se presentaron de manera sucesiva y en ocasiones, de manera simultánea. Por ello, su presentación no se realiza mediante categorías, sino mediante un relato, que trata de representar ese comportamiento encadenado.

Los primeros aprendizajes que ofreció la experiencia en estudio al equipo directivo y al coordinador del proyecto fueron la necesidad de generar una organización con base en la especialización de tareas y en razón a objetivos comunes. Por ello, después de ser creado como proyecto en la Dirección de Planeación, pasó a la Dirección de Cobertura, para que siguiera su aplicación como parte de la estrategia de Acceso y Permanencia. Esta reubicación que se dio a la par con la reorganización funcional de la Dirección de Cobertura, fortaleció tanto

la aplicación de los subsidios condicionados como los demás procesos y proyectos a cargo de la Dirección.

Este aprendizaje es fundamental, porque fue desde esa situación que se logró una interacción propositiva con otras dependencias de la SED, tales como el trabajo conjunto con la Dirección de Servicios informáticos, para la construcción del módulo de beneficios y de subsidios, con la Subsecretaría Académica para la entrega de subsidios a niños trabajadores, con la Dirección Financiera para acelerar los pagos, con la Unidad de Educación Superior para el diseño de los subsidios condicionados al acceso y permanencia en la educación superior técnica y tecnológica, con la Dirección de Gestión Operativa para la creación de los subsidios condicionados de transporte y con el grupo de Necesidades Educativas especiales para la entrega de dichos subsidios a estudiantes en situación de discapacidad.

Este mismo principio ha contribuido a la construcción de relaciones proactivas con otras entidades públicas como la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Secretaría de Planeación del Distrito y las Secretarías involucradas en la estrategia de Gestión Social Integral del Distrito Capital, en cuanto al manejo de bases de datos con identificaciones confiables, entre otros temas, que han sido enriquecidos por las evaluaciones permanentes del proyecto y la necesidad de mejorar continuamente los procesos. Este aprendizaje, a su vez señala formas de distribuir el trabajo que deben ser especializadas dentro del equipo de subsidios condicionados, de este modo también surgió la necesidad de especializar los grupos de trabajo en verificación, pagos, sistema de información, contratación y socialización.

Justamente la forma de asumir la evaluación podría citarse como un tercer aprendizaje, puesto que juega un papel crucial para la administración del proyecto. El sentido de la evaluación constante del proyecto ha acercado al equipo de subsidios a una forma de

entender el control interno como un proceso cotidiano, no sujeto exclusivamente a la supervisión externa. Están más relacionados con una visión de servicio al ciudadano. La complejidad o sencillez de los pasos que los beneficiarios deben realizar para recibir el subsidio oportunamente, se ha convertido en indicador para mejorar los procesos, lo que ha permitido que los pasos realizados por los beneficiarios, para ingresar y operar el subsidio, se hayan reducido a la mitad, en relación con los que debían realizar en el inicio del proyecto en el 2005.

La interacción con otras entidades ha producido a su vez otro aprendizaje respecto al manejo de la información. El equipo ha comprobado que requiere de procesos permanentes de difusión que distribuyan la información hacia dentro y hacia fuera del proyecto. Para ello no son suficientes, ni eficientes, los medios masivos; por ello se ha hecho evidente que es necesario preguntarse por la existencia y funcionamiento de redes comunicativas más amables y menos formales, pero igualmente confiables, para la distribución de la información por todos los niveles de la Secretaría de Educación y hacia la ciudadanía.

En la medida en que el equipo se comprometió con la difusión de la información, a todos los niveles, con el propósito de mejorar la interacción y los procesos internos y externos, se encontró con uno de los aprendizajes más difíciles de toda la experiencia: por ágiles e innovadores que sean sus procesos, están supeditados al funcionamiento de una entidad que le da sentido a sus acciones con unos propósitos más amplios, es decir de permanencia y de política pública de educación basada en el ejercicio del derecho a la educación y le exige resultados innovadores, pero también le instala en una entidad con unos procedimientos preestablecidos que le pone límites de actuación y retos de modernización. Por eso, a manera de ejemplo, se puede citar el trabajo desde la Coordinación del proyecto y la Dirección de Cobertura con la Dirección de Servicios Informáticos

para la modernización de la administración de bases de datos y con la Dirección Financiera para la agilización del sistema de pagos.

En este aprendizaje surge un elemento que propone un análisis adicional. La veracidad y actualización de la información que se maneja en las bases de datos depende del compromiso de los beneficiarios para actualizar su información y este a su vez, depende de la relación que estos tengan con los colegios para cumplir la condicionalidad de las transferencias. Esto devuelve el aprendizaje hacia la difusión de los principios y fundamentos de política, que fundamentan el proyecto, en los colegios y lo enlaza con el manejo de nuevas tecnologías como la internet, para la realización de actas de compromiso, verificación de asistencia, consulta de pagos, seguimiento de actitudes de beneficiarios y el uso de medios de pago electrónicos, que no requieren bancarización de los beneficiarios.

Mientras que el uso de nuevas tecnologías de pago le ha impuesto a los beneficiarios el reto de enfrentarse con el manejo del dinero plástico, el uso del sistema de verificación en línea ha enfrentado a los colegios con las debilidades que representa la condición estática de sus registros manuales e impresos, con el reto de actualización que representan los archivos dinámicos, electrónicos y en línea, del módulo de subsidios, como parte del sistema de matrícula, los cuales generan transformaciones administrativas que sería interesante observar, pero de las cuales no puede dar cuenta este estudio.

Finalmente, uno de los aprendizajes administrativos fundamentales que ha tenido la aplicación de los subsidios condicionados es construir un modelo de aplicación de transferencias monetarias que tiene 4 características básicas: evaluación rigurosa realizada a través de entidades con credibilidad, un diseño que se está ajustando permanentemente a las características de la población y del entorno, una propuesta que ofrece

posibilidades reales a los jóvenes de construir futuro y unos costos de administración inferiores al 5 por ciento del valor total del proyecto.



4

Muchos ojos para mirar
Aportes conceptuales para
debatir la experiencia

Las transferencias monetarias condicionadas son propuestas que han suscitado controversia en los países que las han aplicado. Desde unas miradas se les acusa de ser proyectos de influencia desarrollista, que convierten los derechos en beneficios y promueven el asistencialismo. Y desde la otra orilla, se les ve como alternativas ante las crisis económicas de los países en vías de desarrollo, que promueven la generación de capital humano en las poblaciones más pobres.

Este segmento presenta consideraciones teóricas válidas para el debate, y que, se estiman como enriquecedoras para el análisis del caso de los subsidios condicionados a la asistencia escolar en Bogotá.

4.1 Desde la teoría de las organizaciones

Esta teoría ofrece la posibilidad de analizar el comportamiento del equipo de trabajo de subsidios condicionados como parte de una organización, la cual se entiende como una colectividad instituida con miras a unos objetivos definidos, un orden normativo propio, unos rangos de autoridad y unos sistemas de acción coordinados (Torres, 1998). Los aportes aquí recogidos provienen principalmente de los investigadores argentinos Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein sobre diversos tipos de organizaciones.

Para observar el proceso desde estos desarrollos, es necesario recordar que el equipo de trabajo de subsidios condicionados no se observa como una organización en estricto sentido, sino como parte de la organización denominada Secretaría de Educación de Bogotá D.C. Así las cosas, se reconoce que sus normas, sus rangos de autoridad y sus sistemas de acción, dan lugar a la cultura institucional del equipo del proyecto.

Sin embargo, como se observó en la descripción de la experiencia, el comportamiento del equipo de trabajo

no corresponde completamente, en sus dinámicas, a los tiempos y procedimientos de la institución. Aunque debe someterse a ellos, la necesidad de cumplir sus objetivos, le obliga a transformar su dinámica y procedimientos internos y a hacer presión sobre los de su sistema externo.

Esta condición podría ser observada desde un concepto denominado plasticidad estructural, el cual se refiere a la capacidad de las organizaciones para adaptarse, de acuerdo con perturbaciones, sin perder su núcleo de identidad (Schvarstein, 1999). Esto podría deberse a su condición de proyecto de prueba o piloto, el cual le permite comportarse de manera distinta al resto de la organización, en cuanto a ajuste de procesos, modificación de procedimientos, transformación de la conformación del equipo de trabajo, de su distribución y funciones.

De modo que esta capacidad le ha permitido cumplir con sus objetivos y no abortar el proceso piloto. Por ello cabría preguntarse si dicha característica podría mantenerse en el momento en que el proyecto termine su piloto y se convierta en parte de los programas permanentes de la SED. Hay una discusión que se abre en este caso sobre la cultura institucional y el carácter de catalizador, de acciones y cambios, que pudo tener la aplicación de los subsidios condicionados en la SED.

4.2 Desde la gestión pública

Aunque la gran diversidad de enfoques en la gestión pública moderna ofrece una amplia gama de conceptos que podrían ser utilizados para el análisis de la experiencia, se han seleccionado los aportados por la nueva gerencia pública por ser, aparentemente, muy cercanos a la lógica de operación de los subsidios condicionados y especialmente por ser una de las propuestas de gestión pública que ha generado mayor controversia, desde el derecho y la hacienda pública y que han hecho parte de una corriente que

propende a la modernización del Estado y la aplicación en su administración, de conceptos provenientes de la administración de empresas privadas.

De acuerdo con la descripción de la experiencia relatada en el segundo capítulo, podría decirse que la operación del proyecto responde a las propuestas de la Nueva Gerencia Pública en tanto que: a) el equipo ha dirigido sus esfuerzos hacia el uso de procedimientos cada vez más eficientes y efectivos, logrando el cumplimiento de metas mediante una administración del proyecto que no rebasa el 5 por ciento del valor total de su inversión; b) funciona con un organigrama plano de profesionales y auxiliares, con una coordinación que desarrolla funciones de orientación y asesoría; c) ha acudido a contratación de terceros para actividades especializadas, como la investigación evaluativa y la prestación de servicios logísticos, a través de procesos de contratación abiertos y públicos; d) ha transformado su estructura hacia la conformación de grupos de trabajo interdependientes, entre los que predomina la especialización del trabajo por encima de la jerarquía; e) realiza procesos de evaluación periódicos a través de centros de investigación, contratados para tal fin y ha iniciado un proceso de sistematización de la experiencia, con el ánimo de involucrar en la evaluación de la misma, la mayor cantidad de actores involucrados; y, f) ha transformado los procedimientos del proyecto reduciéndolos cada vez más, para facilitar a los beneficiarios su ejercicio, a través del uso de nuevas tecnologías, y ha creado un punto de atención al público para facilitar las consultas y reclamaciones por parte de los mismos (Echebarria y Mendoza 1999:32-46; Shepherd 1999:77-81; Puig, Rubio y Serra 1999:118).

Para aumentar la discusión sería necesario profundizar en los enfoques que le ven bondades y dificultades a la aplicación de técnicas propias de la empresa privada a los procesos de administración pública, y que afirman que estos se realizan de manera superficial, sin que medie una reflexión y adaptación de las técnicas, a un

sistema que debe responder por intereses colectivos. ¿Sería entonces pertinente aplicar estas técnicas para la aplicación de los subsidios condicionados? ¿Qué tipo de consideraciones y adaptaciones tendrían que hacerse a este modelo para que pueda tener la mayor pertinencia?

Se reconoce que para trabajar sobre este tipo de interrogantes es preciso contrastarlos con otros desarrollos provenientes de la administración pública estratégica, generación de valor público y democratización de la administración pública, entre otros.

4.3 Desde la perspectiva de derechos

Los aportes de esta perspectiva se consideran relevantes para la discusión y análisis de esta experiencia, teniendo en cuenta que el principal fundamento de la política educativa, desde el cual se justifica la aplicación de los subsidios condicionados a la asistencia escolar en Bogotá, por parte de la SED, es la generación de condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes de Bogotá.

Desde esta perspectiva se presentan discusiones sobre el papel de los beneficios entregados a ciudadanos como parte de una política pública, entre autores que señalan la debilidad de la entrega de beneficios, por reducir los derechos a necesidades individuales y a la entrega de beneficios, como medidas de corto plazo, que no solucionan sus problemáticas profundas y de otros que afirman que el papel del Estado, en su dimensión jurídica, tiene la responsabilidad no solo de reconocer la existencia de los derechos y beneficios, sino de aportar a la construcción de una conciencia sobre el derecho a tener derechos. Esta perspectiva asume además que el funcionamiento de un Estado, con ciudadanos concientes de su derecho a tener derechos, puede reducir las prácticas del clientelismo y volver

relevante la necesidad de la inclusión en la agenda pública (Fleury, 2005).

Aportes de otros autores han contribuido al esclarecimiento de este debate, señalando que los derechos son ejercidos por sujetos concretos, en condiciones concretas, pertenecientes a grupos sociales e inmersos en una cultura. Por lo tanto no pueden limitarse a tener libertades genéricas y exigen, del papel del Estado, una intervención que garantice condiciones deseables para poder ejercerlos (Bobbio, 1997).

4.4 Desde los estudios sobre inclusión

La perspectiva de la inclusión es también central en el análisis del proyecto, porque se origina en el reconocimiento de la existencia de amplios grupos de población excluida del derecho a la educación, debido a sus condiciones socioeconómicas y geográficas y señala la responsabilidad de la administración distrital en la eliminación de las barreras que determinan esa exclusión.

Entre los aportes que pueden ponerse en discusión, para el análisis de la experiencia en cuestión, pueden citarse los planteamientos de los teóricos que afirman que parte de las transformaciones de la democracia contemporánea, se deben al desarrollo de los sistemas de bienestar social, los cuales contribuyen a reducir la condición monopólica de los criterios del mercado, en cuanto a la regulación de la solidaridad social, construyendo una relación entre el Estado y la economía distinta a la planteada por la economía neoliberal (Procacci, 1999; Esping-Andersen, 1990). En este sentido cumple un papel importante el reconocimiento de las bondades de las políticas selectivas en la inclusión de grupos excluidos, en sistemas universalizados de protección social y en el caso de subsidios, en la universalización de la educación.

Un aspecto interesante planteado por otros teóricos es que, en América Latina, el Estado cumple papel destacado en el proceso de inclusión social, debido a que las mismas condiciones de inclusión, reducen la capacidad de reivindicación popular. Para estos, el Estado también juega un rol importante en la incorporación ciudadana, a partir de la generación de un sentido de pertenencia de la población, a una esfera pública en condición de ciudadanos, lo cual sería posible si se instituyera una relación con los sectores en situación de exclusión, como clientes reales, sin recurrir a mecanismos de manipulación política.

En este caso, una pregunta insoslayable está dirigida al papel de los subsidios condicionados en la construcción de esta clase de relación entre los beneficiarios, como ciudadanos, y el Estado.

4.5 Desde la propuesta de construcción de ciudadanía

Los debates sobre la noción de ciudadanía, que se recogen en los siguientes párrafos, se centran en los aportes de esta perspectiva, respecto al papel que juega el Estado en la construcción de sujetos con plena autonomía, como el lugar donde se espera que los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar consigan su mayor aporte.

La primera tensión que plantea es la ubicación de la discusión, en un espacio complejo y contradictorio, entre lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, la homogeneidad y la singularidad, lo cual daría como resultado unos giros fundamentales, en la comprensión de la esfera de lo público, como plural y diversificada y unas exigencias para la institucionalidad frente al desarrollo de su capacidad para percibir la realidad, en toda su complejidad, de asumir la universalidad desde la perspectiva de la diversidad y de apostarle a unas formas innovadoras de participación, cogestión y corresponsabilidad, adaptando sus estructuras a las

exigencias de desconcentración y descentralización (Fleury, 2005).

Algunos autores plantean que ese reconocimiento de una realidad compleja y desigual, ubica al Estado y a su institucionalidad en un papel privilegiado, que posee el monopolio de la coerción y la exclusividad de la movilización de los recursos sociales, por lo tanto, lo enfrenta a una responsabilidad crucial en la construcción de capital social (Evans, 2005).

En esta misma línea de análisis Nancy Fraser, le plantea al Estado una actitud de alerta frente al riesgo de sustituir la redistribución de los recursos, por el reconocimiento de las diversas identidades, señalando que ambas consideraciones son indispensables para la construcción de ciudadanía y por ello le propone el reto de apostarle a una redistribución que genere interacción, entre los sujetos sociales, por encima de las diferencias.

Como premisa para ser discutida, se propone entonces, el análisis de la experiencia de los subsidios condicionados a la asistencia escolar en Bogotá, como un proceso que contribuye al reconocimiento de la necesidad de inclusión de grupos de población, a través de procesos de intervención del Estado, que equiparen las condiciones específicas, para el ejercicio del derecho a la educación y que, por lo tanto, contribuye a la construcción de su ciudadanía.



5

Y ¿ahora qué?
Propósitos, preguntas y
propuestas

Este último capítulo describe las propuestas, inquietudes y asuntos, considerados por los entrevistados como pendientes, para tener en cuenta en posteriores etapas de la aplicación de los subsidios condicionados a la asistencia escolar en Bogotá.

Se presentan desde su propia voz, mediante fragmentos de las entrevistas concedidas, como una provocación para la conversación, agrupados por temáticas, con el ánimo de facilitar la lectura y los debates sobre aspectos específicos del proyecto y enunciados como pre-textos en su doble acepción.

Pre-texto para una conversación sobre la participación de los maestros en la aplicación de los subsidios.

“...pienso que hay mucha gente, que todavía no conoce el programa, o compañeros maestros que lo conocen, pero que no se relacionan con él. Todavía falta hacer énfasis en la influencia del proyecto sobre los estudiantes, los padres de familia, la educación y el trabajo pedagógico”.

Angela Montoya. Docente.

“Propongo que se involucren más personas... se podría hacer una reunión con los docentes en la semana de planeación, para trabajar más sobre los aspectos positivos y pretensiones del proyecto que no conocemos. Así los directores de grupo, podrían realizar un mejor trabajo con los estudiantes.”

Luz Eliyer Suárez. Docente.

“Teniendo en cuenta que los padres de familia y los estudiantes tienen claro para qué es el subsidio, trabajaría con los maestros, respecto del sentido de los subsidios condicionados, porque es el aspecto

que requiere más de nuestra colaboración. También ajustaría lo relativo a la publicidad del proyecto porque se está saturando a los colegios con contaminación visual. Es tanta la información que expone, que no se ve nada.”

Angela Montoya. Docente.

Pre-texto para conversar sobre la cobertura alcanzada por los subsidios condicionados.

“Estamos dando recursos a población que realmente lo necesita y llegando a lugares que realmente lo necesitan. Tal vez estamos descuidando sitios que históricamente no pertenecen a localidades pobres, pero eso no significa que no lo sean. Esto haría necesario dedicar más recursos al proyecto, para cubrir más zonas.”

Omar Romero Novoa. Coordinador del equipo de subsidios.

“Hay muchas personas que necesitan de esa ayuda. Sería bueno, que así como se ha universalizado la asignación de cupos y la gratuidad, se asignara subsidio a todos los niños que lo necesiten.”

Marena Castillo Barros. Integrante del grupo de subsidios condicionados.

“Haría varias cosas. Buscaría recursos para lograr mayor cobertura y para aumentar un poco el monto que se les entrega a los estudiantes o a las familias. Desarrollaría una investigación, para identificar en qué invierte la familia, el dinero del subsidio. Si está dedicando algo para recreación, vestuario, alimentación. Y de acuerdo con los resultados y basado en aquellos puntos donde se encuentre desviación de los recursos para otras cosas que no contribuyen a mejorar la vida de la familia, desarrollaría un programa de sensibilización para

tratar de incidir en la familia de modo que parte de esos recursos le permitan al joven cualificar su propia formación. Que puedan comprar un libro, que pueda tener una calculadora buena, en fin; muchas cosas que podría el beneficiario tener si cuenta con recursos adicionales. También afinaría el proceso de difusión y selección, es decir, trataría de llegar a más gente que con seguridad no supo, por diversas razones, que tuvo esa oportunidad, establecería cómo evaluar los criterios de selección y mirar si hace falta alguno, si hay que darle un mayor peso a alguno de ellos.”

José Miguel Villareal Barón. Jefe de la Unidad Coordinadora de CADEL.

Pre-texto para conversar sobre el sistema de información y manejo de bases de datos.

“En este momento no tenemos la capacidad de desarrollar software, dependemos de los requerimientos que nosotros hagamos para que otros lo desarrollen, eso toma tiempo. Deberíamos tratar de reducir esos procedimientos administrativos; mirar la opción de que la SED tenga un equipo fuerte en la Dirección de Servicios Informáticos, que apoye este tipo de procedimientos. Creo que así lograríamos fortalecer el proyecto porque tratar de organizar continuamente la información, se ha constituido en debilidad, que esperamos solucionar.”

Nancy Martínez Alvarez. Directora de Cobertura.

“...una tarea que me parece primordial en el 2008, es afianzar el desarrollo del sitio web, de tal manera que cada persona pueda, en cualquier momento, contar con la información propia. Que puedan consultar, a través de internet su reporte de asistencia, cuánto le han pagado y cuál es el número de la resolución de pago. Que esta información que en el momento es de

manejo exclusivo de la administración del proyecto, se abra al público”.

Omar Romero Novoa. Coordinador del equipo de subsidios.

Pre-textos para conversar sobre la continuidad de la política pública de educación que da origen al proyecto.

“...Si se invierte en la atención de la demanda educativa se pueden obtener mejores resultados, tanto de tipo cuantitativo como cualitativo y creo que con los subsidios estamos dando esa posibilidad. El año pasado asociamos la selección de beneficiarios del subsidio a la matrícula. Informamos que si el estudiante estaba matriculado, tenía nivel de sisben 1 ó 2 y estaba ubicado en una de las UPZ priorizadas por GSI, llamadas así por concentrar la población en situación de vulnerabilidad y pobreza más alta de la ciudad, ese estudiante podría participar en el sorteo de los subsidios condicionados. Creo que fue un paso importante que contribuyó a orientar la ciudad frente a la aplicación de estos limitados recursos.”

Nancy Martínez Alvarez. Directora de Cobertura de la SED.

“...los subsidios condicionados son un eje articulador de procesos que involucran necesariamente a otras dependencias de la SED. Tenemos básicamente una alternativa, entender que somos una ciudad que tiene unos índices de pobreza muy altos, un país con unos índices de pobreza muy altos y que la reducción de los factores que inciden en ello, pasa por redistribuir los recursos que tiene la ciudad. Esto se puede hacer de manera directa, como lo estamos haciendo en el proyecto de gratuidad, aplicándolo a una población muy extensa, como es preescolar y

primaria. Bogotá tomó la alternativa que reconozco y defiendo, la cual potencialmente tiene unos elementos que permitirán ser mucho más integral y complementaria, en el marco de lo que hemos llamado el derecho a la educación y el derecho al acceso y la permanencia de nuestros jóvenes en el colegio”.

Nancy Martínez Alvarez. Directora de Cobertura de la SED.

“No es que la política vaya por un lado y la investigación por otro, sino que se vuelven las dos partes el mismo proceso, eso es un círculo virtuoso. Diría que es la lógica de la política pública moderna, desarrollar procesos que se van midiendo con lo cual se mejora el programa social. Es la investigación sirviendo a la política y la política sirviendo a la investigación. Lo bonito, es que no sean dos cosas separadas, sino tratar de integrarlas.”

Francisco Pérez Calle. Investigador asociado de Fedesarrollo en el momento de realizar la prueba piloto.

“Creo que la decisión de dar continuidad a los subsidios, debe estar sujeta a un análisis de la situación de niños y niñas que recibimos. Por ejemplo, si el desempleo en Bogotá baja a un nivel que permita a la familia responder por la permanencia de los niños en el colegio, se tendría que repensar la decisión de continuidad. Si existieran otros servicios entregados a los niños, tendría que cambiar el subsidio. Lo que debería garantizar una política pública, como principio vertebral, es el compromiso del Estado frente a la permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar, mediante distintas estrategias que ofrezcan una educación de calidad integral.”

Isabel Cristina López Díaz. Directora de Gestión Institucional de la SED.

“...queda claro que ha sido muy enriquecedor, en tratar de mirar salidas, en buscar mejoras en los procesos, en tratar de ser cada día más eficientes para que los recursos lleguen en el momento en que es y a las personas que corresponden... Habría que analizar un poco más desde qué otra perspectiva se podría abordar el tema, no solamente dar un subsidio, sino mirar cómo más se puede mejorar, qué más se puede complementar, para que eso sea de más impacto todavía, aunque el impacto que ha tenido es buenísimo.”

William Cifuentes Peralta. Subdirector de Operaciones Financieras de la SED.

“El ejercicio de nuestra administración, en el marco de lo que construimos, debe continuar, no importa los errores operativos, todos esos elementos se pueden mejorar, pero lo que no se podría mejorar, es dejar caer una política pública para retroceder. Que otra vez, años posteriores, tuviera que volver a cacalear lo mismo, eso es malo para la construcción de una sociedad, porque es volver a hablar dentro de algunos años de lo mismo cuando ya ha perdido una línea de oportunidad. Ese es el papel de lo público, también tiene una responsabilidad educativa en la ciudadanía... las columnas vertebrales de una política, se construyen porque se tiene credibilidad de que va a ser sostenible.”

Armando Calderón Rodríguez. Gerente CADEL.

“En este momento funciona entonces la idea de no dejar perder esta u otra alternativa, la que sea, pero que se mantenga lo benéfico, porque lo hemos visto y lo hemos comprobado”.

María Dolores Cáceres Cadena. Profesional de la Dirección de Gestión Institucional de la SED.

Pre-textos para conversar sobre la importancia de la verificación de asistencia.

“Todavía es la hora y toca recordarles a los colegios que deben hacer la verificación. O sea que no ven el proyecto en su importancia... tal vez les parece una carga más que les puso la Secretaría... o sea, yo quisiera que la verificación de subsidios fuera tan importante para ellos, como el proceso de matrícula...” Marena Castillo. Integrante del equipo de subsidios

“...lo que estamos haciendo, sirve para que un padre de familia entienda, que si un estudiante falta tiene que justificarlo, entonces esto es un trabajo que todavía tenemos. Se les está enseñando que no puede faltar porque sí. Que si faltó es por enfermedad y debe presentar la excusa médica. O por algo realmente necesario. Y debe justificarlo y si no lo hace pierde el subsidio, o ese ciclo no se lo pagan. Entonces estamos educando. Esa parte todavía la estamos trabajando. Así es como funciona la verificación de asistencia. Estamos educando un poco a los papitos y a los estudiantes y a los rectores.”

Claudia Rangel. Integrante del equipo de subsidios.

Pre-textos para conversar sobre la bancarización de los beneficiarios.

“En la medida en que estos usuarios se vayan identificando con el banco, vayan conociendo el producto y vean la marca, eso impacta al usuario como tal y en la medida en que yo como estudiante tenga la oportunidad de ir creciendo como persona y más adelante tener de pronto la posibilidad de trabajar o de seguir estudiando, pues yo voy a tener una recordación de la marca. Entonces podrían decir: yo cuando tenía 12 años tenía una tarjeta que era de tal banco, entonces eso para el banco yo creo que sí es importante, va a ser un cliente.”

Javier Monroy. Analista de implementación operativa de Credibanco Visa.

“...tenemos una población grande en el país, a medida que se vayan familiarizando con estos productos, se vayan utilizando desde temprana edad -son estudiantes que captan rápidamente- y se familiaricen, así como uno se familiariza con la internet... ellos se inscriben por internet para ser beneficiarios de este subsidio... en esa misma medida, se van familiarizando con los medios de pago, como es una tarjeta.”

Juan Carlos Gutiérrez. Asistente operativo de medios electrónicos del Banco Popular.

Pre-texto para conversar sobre la aplicación de los subsidios condicionados en otros contextos.

“...lo que debe quedar claro es que los SCAE son apenas una acción que para Bogotá es parte de una estrategia de permanencia... nosotros ya superamos un primer reto... un primer desafío que es el acceso al sistema educativo, tenemos tasas de cobertura altas. Para nosotros, el asunto no es de acceso, sino de permanencia. Y tenemos un problema grandote con los jóvenes que terminan el bachillerato, ese es el otro gran desafío de Bogotá... ¿qué hacemos con los jóvenes que terminan el ciclo educativo? Entonces tenemos que empezar a desarrollar el subsidio primito, digamos complementario, que es el subsidio condicionado para la educación superior. Porque el drama de Bogotá es que salen los bachilleres y no les podemos garantizar acceso y permanencia en la educación superior. Pero si tú vas a otro departamento o municipio, el reto urgente de ellos no es ese, es todavía el del acceso al sistema educativo, o sea, la cobertura. Porque es que ellos lo que necesitan es que los estudiantes terminen su ciclo educativo... entonces digamos cada quien tiene su propia realidad y una estrategia como los SCAE, funciona sí y solo sí, se cumplen determinadas condiciones. O sea, esta no es una estrategia de

réplica per se para otras entidades territoriales si no se analizan previamente sus realidades particulares”

Liliana Malambo Martínez. Subsecretaria de Planeación y Finanzas de la SED.

“...pienso que es necesario seguir explorando y buscando, en un proceso de mejoramiento continuo, cuál es el tipo de subsidios que logra la condición para que la gente acumule mayor escolaridad. Debemos pasar de un programa social a un portafolio de programas sociales, que aplicados en un tiempo determinado, apalanquen entre sí sus efectos. Podríamos encontrar, mediante las evaluaciones de impacto, los elementos que deben adicionarse a un subsidio condicionado para aumentar aún más sus resultados”

Francisco Pérez Calle. Investigador y Profesor Universitario.

“En un rango mínimo de cuatro años, se han obtenido unos resultados muy concretos en las diferentes modalidades de subsidios a partir de las evaluaciones realizadas sobre las distintas fases: i) piloto inicial en dos localidades cuya evaluación la realizó Fedesarrollo; ii) piloto de expansión a 20 localidades, sobre la cual se adelantó una evaluación descriptiva por parte de la SED y iii) piloto de focalización en 25 UPZ prioritarias. De estas dos últimas fases se adelantará en el 2008 la correspondiente evaluación de impacto. Entonces en el 2009, fecha hasta la cual está planeado el proyecto, se tendrá información suficiente para contar nuestra experiencia a Colombia, a América Latina, o cualquier otro país que esté interesado en la aplicación de transferencias monetarias condicionadas, sin perjuicio de divulgar y compartir desde ya nuestra experiencia. Lo que podría ser útil para otros entes territoriales es lo que hemos aprendido sobre la necesidad de estimular la permanencia del estudiante y que más allá de

recibir unos recursos es importante que él genere un compromiso consigo mismo y que tenga amor por el estudio, que él entienda que es un beneficio para él y para nuestra ciudad que la queremos cada vez más productiva y competitiva.

...En este sentido, nuestros SCAE no se otorgan por todo el ciclo educativo, como si fuera un derecho adquirido o algo así, se otorgan por dos años, tiempo en el cual se pretende estimular la permanencia del estudiante en el colegio a partir de su propio convencimiento de que culminar su estudio es importante para él, para su vida, para su familia, que ese es su aporte para lograr con el tiempo que Bogotá sea cada vez más equitativa, incluyente y productiva”

Liliana Malambo Martínez Subsecretaria de Planeación y Finanzas de la SED.”

Después de escuchar atentamente la polifonía, puede decirse que la experiencia de los subsidios condicionados en Bogotá expresa la complejidad de las instituciones y del desarrollo de la política educativa en un contexto de crisis y exclusión. Por lo tanto ofrece tal diversidad de temáticas y variables a tratar, tanto administrativas como sociales y políticas, que la experiencia podría ser considerada como un analizador potente para observar el papel de las representaciones sociales de los actores que intervienen en el desarrollo y operación de la política educativa y en la gestión administrativa de lo público, entre otros muchos temas relacionados con la gestión de lo público y con el papel de la política educativa en un contexto de crisis. Quedaría entonces planteada la posibilidad y abierto al debate.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
Educación

Fuentes Consultadas

Entrevistas

CÁCERES CADENA, María Dolores. Profesional de la Dirección de Gestión Institucional Subsecretaría Académica. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

CALDERÓN RODRÍGUEZ, Armando. Gerente CADEL Unid. Coordinadora de CADEL. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

CASTILLO BARROS, Marena. Apoyo Administrativo y operativo de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar SCAE. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

CIFUENTES PERALTA, William. Subdirector de Operaciones Financieras Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

CONTRERAS, Fabián. Coordinador de convivencia. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

GUTIÉRREZ, Juan Carlos. Asistente Operativo de Medios Electrónicos. Banco Popular. Bogotá, 2007.

LÓPEZ DÍAZ, Isabel Cristina. Directora de Gestión Institucional. Subsecretaría Académica. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

MARTÍNEZ ÁLVAREZ, Nancy. Directora de Cobertura Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

MALAMBO MARTÍNEZ, Liliana. Subsecretaria de Planeación y Finanzas. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

MONROY, Javier. Analista de implementación operativa Credibanco Visa. Bogotá, 2007.

MONTOYA, Angela. Docente de Informática. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

PÉREZ CALLE, Francisco. Entrevistado en su calidad de participante en el diseño y puesta en marcha de la prueba piloto de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar como Investigador Asociado de Fedesarrollo. Bogotá, 2007.

RANGEL, Claudia Jazmín. Apoyo Administrativo y operativo de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar SCAE.. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

ROMERO NOVOA, Omar. Coordinador Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

SUÁREZ, Luz Eliyer. Coordinadora Académica. Colegio Marruecos y Molinos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

VILLAREAL BARÓN, José Miguel. Jefe de la Unidad Coordinadora de CADEL Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

Informes

Informe de Gestión 2004. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Diciembre, 2004.

Informe de Gestión II semestre 2005. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Julio, 2005.

Informe de Gestión Primer trimestre de 2006. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Marzo, 2006

Informe de Gestión Segundo trimestre de 2006. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Junio, 2006

Informe de Gestión Tercer Trimestre de 2006. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Septiembre, 2006.

Informe Final de Gestión 2006. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Diciembre, 2006.

GARCÍA VARGAS, Sonia Juliana. Reporte de Análisis de Análisis y Evaluación de la Información de Verificación de Asistencia para beneficiarios 2006 para los ciclos 1 y 2. Informe de actividades 1. Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital, Bogotá D.C. Agosto de 2006.

GARCÍA VARGAS, Sonia Juliana. Resumen del diagnóstico de las visitas de evaluación realizadas a los CADEL. Informe de actividades 2. Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital, Bogotá D.C. Sept de 2006.

GARCÍA VARGAS, Juliana. Bitácora del Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Informe Final de Consultoría. Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital, Bogotá D.C., Marzo, 2007.

GARZÓN MARTÍNEZ, Sandra Milena. Estadísticas del Comportamiento de Asistencia. Informe de Actividades 7. Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital, Bogotá D.C. Marzo de 2007.

GARZÓN MARTÍNEZ, Sandra Milena. Estadísticas de Seguimiento a la Asistencia de Beneficiarios seleccionados en el 2005. Informe de Actividades 9. Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital, Bogotá D.C. Diciembre de 2007.

Informe de Gestión Primer Trimestre de 2007. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Marzo, 2007.

Informe de Gestión Segundo Trimestre de 2007. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Junio, 2007.

Informe de Gestión Tercer Trimestre de 2007. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Septiembre, 2007.

Informe de Gestión SED 2001-2003. Subdirección de Programas y Proyectos. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C.

Evaluación de la estrategia de Subsidios Condicionados para la Educación Superior Técnica y Tecnológica, adelantada en Bogotá D.C. Prueba Piloto convenio de

cooperación SED-FODESEP. Universidad de Los Andes Facultad de Economía. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE. Bogotá D.C., noviembre de 2007.

Informe final Fedesarrollo. Diseño del Piloto y la Evaluación de Impacto. Proyecto Piloto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá. Mayo de 2005

Evaluación de Impacto del Programa Piloto de subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar de Bogotá. Elaborado por Fedesarrollo y Poverty Action Lab para la Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Bogotá Mayo 30 de 2006.

Actos Administrativos

Resoluciones 680, 4637 de 2005, 207, 2757, 2758, 5925, 5926 de 2006 que reglamentan los Subsidios Educativos Condicionado a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C

Resoluciones 22, 278 y 4975 que reglamentan los Subsidios de Transporte Condicionado a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C
http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/juridico/resoluciones_sedP4.html

Ayudas de memoria de reuniones de trabajo de noviembre 8 y 18 y diciembre 16 de 2004; febrero 19, marzo 10, 15, 28 y 30, abril 5 y junio 16 de 2005, del equipo SED-FEDESARROLLO que formuló el proyecto y la prueba piloto de los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Archivo personal. Francisco Pérez, 2004 y 2005.

Acta de Selección aleatoria de beneficiarios 2007 del Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Archivo del Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

Acta de Cierre del proceso de selección de beneficiarios. Abril 20 de 2007. Archivo del Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C., 2007.

Fichas Técnicas del Proyecto

Fichas Técnicas 2004, 2005 y 2006 del Proyecto Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar. Dirección de Planeación. Subdirección de Programas y Proyectos. Subsecretaría de Planeación y Finanzas. Secretaría de Educación Distrital.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
Educación

Bibliografía

Bibliografía sobre contexto de educación y política pública distrital de educación

NUÑEZ LOZANO, Mike. La Educación Básica y Media en Bogotá, D.C. Bases de La Nueva Política Educativa. Cuadernos de La Ciudad. Serie Equidad Y Bienestar N° 8. Dirección de Estudios Económicos. Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá. D.C. 2006.

Secretaría de Educación Distrital. Bogotá D.C. Plan Sectorial de Educación 2004-2008. Bogotá: una Gran Escuela. Para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor. Bogotá, 2004.

DEKALB, Jay. Ausencia estudiantil sin permiso. ERIC Clearinghouse on Educational Management Eugene OR. Abril de 1999. www.ericdigests.org/2003-/permiso.htm, consultado en Julio de 2007.

BÁXTER PÉREZ, Esther. El Proceso de Investigación en la Metodología Cualitativa. El Enfoque Participativo y la Investigación Acción. Editorial Félix Varela. La Habana, 2003.

Bibliografía sobre transferencias condicionadas

AHMED Akhter. Programas de transferencias condicionadas en efectivo y alimentos por educación en Bangladesh. IFPRI Junio 26, 2006. Tercera Conferencia Internacional de Transferencias Condicionadas en efectivo. Estambul, Turquía. 26 Al 30 de Junio de 2006.

http://info.worldbank.org/etools/ICCT06/DOCS/Spanish/Day1/Akhter_Ahmed_CCT_in_low_income_sp.pdf

BARRERA, Felipe. Virtuous Circles Of Poverty. Reduction And Growth. World Bank Flagship. Febrero 28, 2006. www.fedesarrollo.org.co/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/410/Barrera.pdf

BARRERA, OSORIO Felipe. Consenso Para La Prosperidad: Educación. FEDESARROLLO 35 AÑOS. 27 de Abril de 2006.

<http://www.fedesarrollo.org.co/includes/scripts/open.asp?ruta=/images/dynamic/articles/413/barrera.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo. Programas de Transferencias Condicionadas, Exitoso Ejemplo Para Reducir Pobreza y Exclusión. Abril 1 de 2006.

<http://www.ladb.Org/News/Articledetail.Cfm?Language=Spanish&ARTID=2974>

MOLANO, Diego. Programas de Transferencias Condicionadas en Países en Situación de Post-Conflicto. El Caso de Colombia. Acción Social Presidencia de la República de Colombia. Bogotá. D.C. Junio 30, 2006.

http://info.worldbank.org/etools/ICCT06/DOCS/Spanish/Day5/Colombia_CCT_%20Pos_Conflict_SP.pdf

HUMME, Alexandra y MALHOTRA, Mohini. Cómo Lograr que las Niñas Asistan a la Escuela: Transferencias Condicionadas de Efectivo en Asia. Instituto del Banco Mundial.

<http://Web.Worldbank.Org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPAINISH/0,,Contentmdk:21404506~Pagepk:64257043~Pipk:437376~Thesitepk:1074568,00.Html>

VILLATORO, Pablo. Programas De Transferencias Monetarias Condicionadas: Experiencias en América Latina. Revista de la Cepal 86. Santiago, Agosto, 2005

Las Redes de Protección Social en La Superación de la Pobreza. Revista Intercambios Año 5 N°55. <http://www.rimisp.org/boletines/bol55/>

TRILLO HERNÁNDEZ, Fausto; RABLING JARILLO, Brenda. Transferencias Condicionadas Federales en Países en Desarrollo: El Caso del FISM en México. Estudios Económicos julio-diciembre. Año/vol 22. N° 002. Colegio de México. Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma del Estado de México. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=59722201>

Memorias de Taller Programas de Transferencias Condicionadas PTCs: División de Protección Social. Banco Mundial – Ayala Consulting. México. Abril 29 – mayo 1 de 2002.

http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1140107387177/1stCCTWkshpReport_Sp.pdf

Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso. Experiencia de la República Dominicana. Presidencia de la República. Gabinete de Coordinación de Política Social. Diciembre de 2006.

<http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso/pdf/gamez.pdf>

Bibliografía sobre organizaciones sociales

ETKIN, Jorge y SCHVARSTEIN, Leonardo; La identidad de las organizaciones. Invarianza y cambio, Editorial Paidós. Buenos Aires, 1989.

TORRES CARRILLO, Alfonso y otros. Organizaciones Populares, identidades colectivas y ciudadanía en Bogotá. Universidad Pedagógica Nacional. Ediciones Antropos Ltda. Bogotá 2003.

VARGAS ROJAS, Adriana y SÁNCHEZ LAMPREA, Gloria Andrea. El Consejo Local de Política social en la Localidad cuarta de San Cristóbal: un actor político en construcción. Universidad de los Andes-Ministerio de Protección Social.

<http://www.minproteccionsocial.gov.co/pars/library/documents/DocNewsNo16276DocumentNo4355.PDF>

Bibliografía sobre gestión pública

ECHEBARRÍA Koldo, MENDOZA Xavier., "La especificidad de la gestión pública: el concepto de Management Público" en: Carlos Losada Marrodan (editor), ¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

MOORE, Mark H., Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Editorial Paidós, 1998.

PUIG Toni, RUBIO Loreto y SERRA Alberto., "El marketing, el marketing de servicios y la gestión pública", en Carlos Losada i Marrodan (editor), ¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Bibliografía sobre construcción de ciudadanía e inclusión

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. Bogotá, 1997

FLEURY, Sonia. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. Propuestas para el debate sobre. Revista Futuros N° 10. Año 2005. Vol 3. http://www.revistafuturos.info/futuros_10/ciudadania4.htm

FRASER, Nancy. Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition and Participation. [en línea], 2001. www.wissensgesellschaft.org/, en Fleury, Sonia. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. Propuestas para el debate sobre Revista Futuros N° 10. Año 2005. Vol 3.

ESPING-ANDERSEN, G. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1990, en Fleury, Sonia. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. Propuestas para el debate sobre Revista Futuros N° 10. Año 2005. Vol 3.

EVANS, P. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". World Development, Vol. 24 (1996), en Fleury, Sonia. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. Propuestas para el debate sobre Revista Futuros N° 10. Año 2005. Vol 3.

PROCCACI, G. "Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de Bienestar". En: Soledad García y Steven Lukes (compiladores.), Ciudadanía: justicia social, identidad y participación. Madrid: Siglo XXI, 1999.



Índice de Siglas y Sigloides Utilizadas

- CADEL:** Centro Administrativo de Educación Local de la SED
- CEDE:** Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes
- CID:** Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la UN
- CVP:** Caja de Vivienda Popular
- DAPD:** Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el cual transformó y cambió de nombre por SPD en el 2007
- DABS:** Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, el cual transformó y cambió de nombre por SIS en el 2007
- ECV:** Encuesta de Calidad de Vida
- FEDESARROLLO:** Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
- FODESEP:** Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior
- GSI:** Gestión Social Integral
- IES:** Instituciones de Educación Superior
- JAC:** Juntas de Acción Comunal
- NEE:** Necesidades Educativas Especiales
- RedP:** Red integrada de participación de la SED
- SED:** Secretaría de Educación del Distrito Capital. Bogotá D.C.
- SIS:** Secretaría de Integración Social del Distrito Capital. Bogotá, D.C.
- SISBEN:** Sistema Nacional de Selección de Beneficiarios para programas Sociales
- SHD:** Secretaría de Hacienda Distrital
- SPD:** Secretaría de Planeación Distrital de Bogotá D.C.
- UN:** Universidad Nacional de Colombia
- UPZ:** Unidad de Planeamiento Zonal

Bogotá sin indiferencia

Bogotá  ***in indiferencia***

