



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Autonomía administrativa y su incidencia en la gestión escolar del colegio público para implementar políticas educativas. Caso Bogotá**

**Jhon Emerson Espitia Suárez**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento y Área Curricular de  
Ciencia Política  
Bogotá, Colombia  
2018



# **Autonomía administrativa y su incidencia en la gestión escolar del colegio público para implementar políticas educativas. Caso Bogotá**

**Jhon Emerson Espitia Suárez**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Políticas Públicas**

Director:

Pedro Elías Galindo León, Doctor en Sociología Jurídica de la Universidad Externado de  
Colombia y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Los Andes

Línea de Investigación:

Gobierno, Régimen Político y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento y Área Curricular de

Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2018



*A la comunidad educativa de los colegios públicos de Bogotá, en especial a los agentes  
que hacen posible la implementación de la política pública en estas instituciones:  
rectores, docentes, escolares y padres de familia*



## Agradecimientos

Como creyente en una divinidad suprema, agradezco a Dios por darme la fortaleza en la búsqueda del consejo, el conocimiento, la ciencia, la sabiduría y el entendimiento que he requerido en el desarrollo de este trabajo.

A Mery y a Miguel Aníbal (q.e.p.d) que, con su amor paterno, se esforzaron por brindarme una educación de calidad a la medida de sus posibilidades.

A mi esposa Carolina y a mis hijos Samuel Esteban y Juan Miguel, por su tolerancia y su paciencia, dado el tiempo dedicado a las actividades que implicó esta investigación.

Al profesor Pedro Galindo, por su experticia, apoyo y orientación permanente. Y a todo el cuerpo administrativo y docente que hace posible el desarrollo de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia, mi Alma Máter, en donde he logrado forjar la mente abierta y el pensamiento crítico que hoy me caracterizan como profesional y como ser humano.





## Resumen

El propósito de la investigación consiste en analizar la incidencia que la limitada autonomía administrativa de los colegios públicos de Bogotá, referida a aspectos presupuestales, ha tenido en la gestión escolar para implementar políticas educativas durante el periodo 2008-2014. Para ello se han aprovechado las bondades técnicas y herramientas de análisis que brindan diferentes propuestas metodológicas. El neoinstitucionalismo aportó la valoración del papel de las instituciones macro, como factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos de las instituciones micro. Las técnicas de las perspectivas de análisis que propone Ibañez (1986), posibilitaron la interpretación de la relación existente entre los planos de representación de lo deseable, lo posible y lo factible.

El análisis descriptivo se valió de una muestra no aleatoria, altamente representativa, de 220 de los 356 colegios oficiales distritales de Bogotá, para cuyo tratamiento estadístico se utilizó el Análisis de Senderos, método que permite someter a prueba el ajuste de modelos teóricos, la interacción entre las variables predictoras y la influencia indirecta de ellas sobre los resultados de las pruebas SABER, como variable dependiente.

Los resultados de la triangulación del análisis estructural y distributivo, demuestran la dependencia financiera que desde el gobierno central tienen los colegios, limitando su autonomía presupuestal que, a su vez, afecta la gestión escolar y la implementación de las políticas públicas educativas. Sin embargo, cuando se evidencia autonomía presupuestal, entendida como la capacidad de la institución educativa para definir la destinación y la disposición de mayores recursos de inversión, se obtienen mejores resultados en términos de eficiencia y eficacia, generando mejores niveles de calidad en el servicio, principal razón para la implementación de este tipo de políticas públicas.

**Palabras clave:** Autonomía administrativa, autonomía presupuestal, gestión escolar, eficiencia y eficacia escolar, política pública educativa, calidad educativa.

## Abstract

The purpose of the research is to analyze the incidence that the limited administrative autonomy of public schools in Bogotá, related to budgetary aspects, has had on school management to implement educational policies during 2008-2014. For this, the technical benefits and analysis tools that provide different methodological proposals have been considered. The neoinstitucionalismo contributed the valuation of the paper of the macro institutions, like essential factor for the definition of the framework in which the behaviors of the micro institutions are developed. The techniques of the perspectives of analysis proposed by Ibañez (1986), made possible the interpretation of the existing relationship between the planes of representation of the desirable, the possible and the feasible.

The descriptive analysis used a non-random sample, highly representative, of 220 of the 356 official district schools of Bogotá, for which statistical analysis was used the Path Analysis, a method that allows to test the adjustment of theoretical models, the interaction between the predictor variables and the indirect influence of them on the results of the SABER tests, as a dependent variable.

The results of the triangulation of the structural and distributive analysis, demonstrate the financial dependence that the central government has on the schools, limiting their budget autonomy that, in turn, affects school management and the implementation of public education policies. However, when budget autonomy is evidenced, understood as the educational institution's capacity to define the destination and the provision of greater investment resources, better results are obtained in terms of efficiency and effectiveness, generating better quality levels in the service, main reason for the implementation of this type of public policy.

**Keywords: Administrative autonomy, budget autonomy, school management, school efficiency and effectiveness, public education policy, educational quality.**

# Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>IX</b>
<b>Lista de figuras</b> .....	<b>XIII</b>
<b>Lista de tablas</b> .....	<b>XV</b>
<b>Lista de abreviaturas</b> .....	<b>XVI</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Marco metodológico</b> .....	<b>4</b>
1.1 Las Políticas Públicas .....	4
1.2 Objetivos y alcance del trabajo investigativo .....	7
1.3 Enfoques de investigación y perspectivas de análisis .....	9
1.4 Tipología y Niveles de Análisis .....	17
1.4.1 Planos de Representación .....	18
1.4.2 Análisis Estructural .....	19
1.4.3 Análisis Distributivo.....	22
<b>2. Autonomía y Gestión Educativa</b> .....	<b>31</b>
2.1 Descentralización Educativa .....	32
2.2 Matices de la autonomía escolar .....	36
2.3 Gestión Escolar.....	39
2.4 Sistema Presupuestal .....	43
2.5 Financiación de la educación .....	44
2.5.1 Fondos de Servicios Educativos y composición del gasto .....	49
2.5.2 Gastos para el mejoramiento de la calidad educativa .....	57
2.6 Autonomía Presupuestal .....	60
<b>3. Política Pública Educativa. 2008-2014</b> .....	<b>63</b>
3.1 Lineamientos del Nivel Nacional.....	64
3.1.1 Líneas de Largo Plazo: Ley General de Educación .....	65
3.1.2 Líneas de Mediano y Corto Plazo .....	67
Plan Decenal Educativo 2006-2016 “Pacto Social por la Educación” .....	68
Plan Sectorial Nacional de Educación 2006-2010: Revolución Educativa .....	70
Plan Sectorial Nacional de Educación 2010-2014: Educación de Calidad, el camino para la prosperidad .....	71
3.1.3 Balance de la política educativa nacional: Autonomía y Calidad .....	74
3.2 Lineamientos para la educación pública en Bogotá.....	85

---

3.2.1	Educación de Calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012 .....	86
3.2.2	El colegio: Núcleo de Acción de la Política Educativa en la Bogotá Humana 2012-2016.....	98
3.2.3	Balance de la política educativa distrital .....	102
<b>4.</b>	<b>Incidencia de la Autonomía del Colegio Público en la implementación de Políticas Públicas Educativas .....</b>	<b>123</b>
4.1	Variables del análisis descriptivo .....	124
4.1.1	Matrícula .....	127
4.1.2	Presupuesto .....	130
4.1.3	Inversión.....	134
4.1.4	Tasas de Eficiencia .....	139
4.1.5	Resultados en las pruebas Saber 11 <sup>o</sup> .....	145
4.2	Modelación del Análisis de Senderos.....	148
4.2.1	Consideraciones generales .....	149
4.2.2	Resultados de la modelación inicial – Vigencia 2008 .....	155
4.2.3	Resultados de la modelación vigencias 2009 a 2014 .....	163
4.3	Triangulación .....	168
4.3.1	Niveles de análisis.....	169
4.3.2	Principales resultados de la triangulación.....	170
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>185</b>
	Conclusiones.....	185
	Recomendaciones.....	192
	<b>Anexo A: Estructura del Presupuesto de un Colegio Público.....</b>	<b>197</b>
	<b>Anexo B: Caracterización Documentos de Referencia .....</b>	<b>199</b>
	<b>Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas .....</b>	<b>254</b>
	<b>Anexo D: Modelación análisis de senderos.....</b>	<b>259</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>267</b>

## Lista de figuras

Figura 1-1:	Modelo de Análisis de Senderos.....	28
Figura 3-1:	Porcentaje de estudiantes colombianos por debajo del nivel 2 (mínimo OCDE) en PISA 2006, 2009 y 2012: Matemáticas, lectura y ciencias.....	80
Figura 3-2:	Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel 2 (mínimo OCDE) en PISA 2012: Matemáticas, lectura y ciencias. ....	81
Figura 3-3:	Gasto Público Anual por estudiante, por nivel, en instituciones educativas públicas de Colombia y países seleccionados (2011).....	83
Figura 3-4:	Presupuesto anual sector educativo de Bogotá 2008-2015. ....	105
Figura 3-5:	Destinación del presupuesto del sector educativo de la ciudad de Bogotá, entre 2008 y 2014.....	106
Figura 3-6:	Gasto Público Anual por estudiante en instituciones educativas públicas de Bogotá 2008-2014. A precios corrientes. ....	107
Figura 3-7:	Gasto Público Anual por estudiante en instituciones educativas públicas. Colombia y países seleccionados (2011). Bogotá 2011 y 2014. ....	108
Figura 3-8:	Gasto Público Educativo Distrital Oficial como % del PIB de Bogotá para el periodo 2008-2014. Cálculos a precios corrientes. ....	109
Figura 3-9:	Brecha porcentual entre colegios oficiales distritales y colegios privados clasificados Alto, Superior y Muy Superior en pruebas ICFES SABER 11. 2008 a 2015 .....	112
Figura 3-10:	Tasa Neta de Cobertura por Niveles, en Colombia y Bogotá, 2008-2014. ... ..	114
Figura 3-11:	Tasa de Deserción Escolar Intra-anual, en Colombia y Bogotá, 2008-2014. ....	115
Figura 3-12:	Tasa de Repitencia en Bogotá, según sector, 2008-2014.....	117
Figura 4-1:	Matricula oficial promedio, mínima y máxima. 2008-2014.....	128
Figura 4-2:	Matricula oficial y su variación porcentual anual. 2008-2014 .....	129
Figura 4-3:	Presupuesto total promedio, mínimo y máximo (cifras en millones de pesos, a precios corrientes), y variación % interanual. Colegios oficiales del distrito, 2008-2014. ....	131
Figura 4-4:	Presupuesto per cápita promedio, mínimo y máximo de colegios oficiales del distrito, y variación % interanual. Cifras a precios corrientes 2008-2014. ....	132
Figura 4-5:	Inversión total promedio, mínimo, máximo (cifras en millones de pesos, a precios corrientes) y variación % interanual. Colegios 2008-2014. ....	135

Figura 4-6:	Inversión per cápita promedio, mínima y máxima (A precios corrientes 2008-2014) y variación % interanual. Colegios 2008-2014.....	136
Figura 4-7:	Porcentaje de Inversión per cápita promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.....	138
Figura 4-8:	Comportamiento combinado Indicadores de Eficiencia 2008-2014. ....	140
Figura 4-9:	Tasa de Aprobación promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.....	141
Figura 4-10:	Tasa de Reprobación promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.....	143
Figura 4-11:	Tasa de Deserción promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.....	144
Figura 4-12:	Puntaje promedio, mínimo y máximo en Pruebas ICFES 11°, 2008-2014, y porcentaje de variación interanual.....	147
Figura 4-13:	Estimaciones del modelo inicial para el año 2008. ....	157
Figura 4-14:	t para el modelo inicial del año 2008. ....	158
Figura 4-15:	Resultados del modelo de Análisis de Senderos.....	168

## Lista de tablas

Tabla 1-1:	Niveles del lenguaje en el análisis distributivo y estructural.....	16
Tabla 4-1:	Correlaciones con las pruebas SABER 11° 2008-2014. ....	151
Tabla 4-2:	Descripción de variables del modelo y sus transformaciones. ....	154
Tabla 4-3:	Estadísticas descriptivas y prueba de normalidad univariada vigencia 2008. .....	156
Tabla 4-4:	Prueba de normalidad multivariante - Modelo vigencia 2008.....	157
Tabla 4-5:	Ecuaciones de regresión para el modelo inicial del año 2008. ....	159
Tabla 4-6:	Ecuaciones de regresión para el modelo ajustado del año 2008.....	161
Tabla 4-7:	Estadísticos de bondad de ajuste y criterios de referencia. ....	162
Tabla 4-8:	Ecuaciones de regresión para el modelo ajustado 2009-2014. ....	163
Tabla 4-9:	Comparación de los modelos 2008 a 2014. ....	166

## Lista de abreviaturas

Abreviatura	Término
BANREP	Banco de la República
CADEL	Centro de Administración Educativa Local
CFI	Índice de ajuste comparativo (por sus siglas en inglés)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPC	Consejo Nacional de Competitividad
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DILE	Dirección Local de Educación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EFICIENC	Tasa de deserción (para el Análisis de Senderos)
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
FECODE	Federación Colombiana de Educadores
FER	Fondos Educativos Regionales
FNR	Fondo Nacional de Regalías
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FSE	Fondo de Servicios Educativos
GFI	Índice de bondad de ajuste (por sus siglas en inglés)
GLS	Mínimos cuadrados generalizados (por sus siglas en inglés)
IAD	Análisis y Desarrollo Institucional (por sus siglas en inglés)
ICFES	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior
ICN	Ingresos Corrientes de la Nación
IDEP	Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico
IED	Institución Educativa Distrital
INVPCAP	Inversión Per Cápita
ISCE	Índice Sintético de Calidad Educativa
LISREL	Relaciones Estructurales Lineales (por sus siglas en inglés)
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAC	Plan Anual Mensualizado de Caja
PDDB	Plan de Desarrollo de Bogotá
PEI	Plan Educativo Institucional
PIMA	Plan Institucional de Mejoramiento Anual
PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDE	Plan Nacional Decenal de Educación
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PPTOINVE	Porcentaje del presupuesto disponible para inversión (para el Análisis de Senderos)



---

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
PSEB	Plan Sectorial de Educación de Bogotá
PSNE	Plan Sectorial Nacional de Educación
RMR	Raíz del residuo cuadrático medio (por sus siglas en inglés)
SABER	Puntaje pruebas SABER (para el Análisis de Senderos)
SDP	Secretaría Distrital de Planeación
SED	Secretaría de Educación Distrital
SGP	Sistema General de Participaciones
SIMAT	Sistema de Información de Matrícula
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIMSS	Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (por sus siglas en inglés)
ULS	Mínimos cuadrados no ponderados (por sus siglas en inglés)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
WLS	Mínimos cuadrados ponderados (por sus siglas en inglés)



# Introducción

El principal objetivo de la política pública educativa es el mejoramiento de la calidad y, en consecuencia, la definición adoptada en este trabajo la enuncia como el conjunto de objetivos, medios y acciones considerados necesarios o deseables por el sector, con el fin de orientar el comportamiento de las instituciones y actores de la comunidad educativa en busca del mejoramiento de la calidad del servicio educativo.

Llegar a esta concepción de política educativa ha implicado el abordaje de diversas referencias teóricas y conceptuales que reconocen una serie de variables que afectan el servicio y que la circunscriben a diferentes objetivos que van desde la mera obtención de resultados con fundamento en la racionalidad económica del modelo burocrático o de racionalidad limitada, hasta la más intrincada red de transformaciones sociales que proponen los enfoques de la interdependencia, de tal suerte que la propuesta resultante reconoce la importancia de valorar la autonomía relativa de los actores individuales y colectivos en el diseño, adaptación e implementación de políticas públicas de origen global.

De esta manera, la investigación analiza la incidencia que la limitada autonomía administrativa de los colegios públicos ha tenido en la gestión escolar para implementar políticas educativas. Aunque dado el amplio espectro de los asuntos propios de la autonomía administrativa, ésta se ha focalizado en los aspectos de política pública relacionados con la financiación y la ejecución del presupuesto de los colegios públicos.

Específicamente, se busca demostrar la dependencia financiera que los colegios públicos de Bogotá han tenido del nivel nacional y de la Secretaría de Educación Distrital, entre 2008 y 2014, en la asignación y destinación presupuestal, analizando las limitaciones que esta dependencia genera en la autonomía administrativa de los colegios públicos, así como la relación entre las variables disponibles para determinar la significancia relativa que permita plantear iniciativas de política pública para que la escuela cuente con niveles de

autonomía presupuestal que optimicen la eficiencia de su gestión en función del mejoramiento de la calidad educativa.

El desarrollo de la investigación se vale de técnicas cualitativas y cuantitativas propuestas por Ibáñez (1986), quien plantea un paradigma complejo de investigación social, en donde el camino a seguir, busca producir conocimiento de diversa índole, describiéndolo y explicándolo con base en herramientas de sus perspectivas distributiva y estructural. De esta forma, la tipología de análisis se concentrará en la explicación de lo estructural y la descripción de las condiciones coyunturales del colegio, en donde los planos de representación de lo deseable y lo posible, estarán asociados principalmente con el análisis estructural, mientras que lo factible estará asociado con el análisis distributivo.

Las técnicas cualitativas de la perspectiva estructural, permiten el análisis de las relaciones entre el nivel macro y el nivel micro que incide en la política educativa pública de Bogotá, generando un conocimiento de la estructura de red, favoreciendo el análisis estructural del lenguaje y produciendo un conocimiento que explica tales relaciones. Dentro de las técnicas que resalta la perspectiva estructural, se ha seleccionado el análisis de textos, cuyos elementos clave están constituidos por las normas, los planes de desarrollo, los informes de gestión, estudios e investigaciones, que reflejan el resultado del ejercicio de discusión, opinión y consenso de los expertos del sector educativo.

Con la perspectiva distributiva, se realiza una descripción cuantitativa de la problemática a través de datos específicos e históricos de los colegios públicos de Bogotá, en donde la función del lenguaje resulta ser de carácter referencial y, con base en la estadística descriptiva, se logra un conocimiento de la red social sin que se requiera mayor reflexividad por parte de los actores de la política pública educativa.

Para el análisis estadístico descriptivo de la investigación, se ha aprovechado la existencia de datos históricos de los colegios públicos de Bogotá, que se circunscriben al espacio temporal definido, esto es, desde 2008 hasta 2014, favoreciendo así la inferencia estadística correspondiente. Sin embargo, se debe reconocer que la Secretaría de Educación Distrital no cuenta con información detallada por institución educativa sobre variables clave para determinar con mayor objetividad la calidad educativa, tales como las pruebas SER, competencias ciudadanas, clima escolar, entre otros factores asociados, lo

cual limita el campo de acción de la investigación, como ocurre en la mayoría de estudios sobre calidad educativa, a los resultados de eficiencia interna y los resultados en las pruebas estandarizadas con los que se valora la eficacia escolar.

De esta manera, el trabajo cobra sentido al determinar como la gestión pública institucional, del nivel macro, dicta las normas de juego que sirven de guía para regular el comportamiento de los colegios públicos (nivel micro), justificando el desempeño y el mejoramiento de la calidad educativa, en términos de eficiencia y eficacia. En este sentido, mientras los recursos de los colegios dependan del gobierno central (Secretarías de Educación o Ministerio de Educación Nacional), tanto en disponibilidad como en la definición de su destinación, la autonomía presupuestal de las instituciones educativas oficiales se verá limitada y, dada la relación existente entre la inversión per cápita con los indicadores de eficiencia y de eficacia, se terminará afectando la gestión escolar (eficiencia), así como la implementación de la política pública educativa para obtener mejoras en la calidad (eficacia).

Sin embargo, a pesar de las limitaciones en su autonomía administrativa, en lo que tiene que ver con los recursos financieros, las instituciones educativas que priorizan e incrementan la inversión por alumno, demuestran obtener mayores logros en sus indicadores de eficiencia y con ello en el mejoramiento de su gestión escolar, así como en los resultados de las pruebas estandarizadas con las cuales el Estado establece el nivel de calidad de los establecimientos educativos, como fin último de la implementación de las políticas educativas en los colegios públicos.

La estructura del documento comprende cinco capítulos, el último de ellos relacionando una serie de conclusiones y propuestas a manera de recomendaciones. El primer capítulo da cuenta de la concepción de política educativa, los objetivos, alcances y enfoques de la investigación que circunscriben el marco metodológico. En el segundo capítulo se abordan referentes teóricos y conceptuales en relación con la autonomía y la gestión educativa. El tercer capítulo realiza el análisis estructural a forma de balance de los lineamientos de política del orden nacional y distrital. El capítulo cuarto presenta los resultados del análisis descriptivo y, en su parte final realiza la triangulación entre el análisis estructural y distributivo, estableciendo las relaciones entre los planos de representación de lo deseable, lo posible y lo factible.

# 1. Marco metodológico

El desarrollo del trabajo investigativo considera, en primer lugar, el concepto de política pública bajo el cual se contempla el alcance de la política pública educativa. Posteriormente, se establece el alcance de la investigación y se plantean los horizontes conceptuales que soportan los elementos de análisis.

## 1.1 Las Políticas Públicas

Las políticas públicas se han generado como respuesta de los gobiernos, especialmente los latinoamericanos, para reorientar los recursos estatales en aspectos que intervienen directamente en la generación y permanencia de estados de pobreza, como lo son la nutrición, la educación, la generación de empleo, entre otros factores. Colombia no es la excepción. Las condiciones de desescolarización, desnutrición, desempleo, conflicto armado, entre otros, llevan a la mayor parte de la población a ser objetivo de políticas públicas encaminadas a la mitigación de los efectos de la pobreza por medio de la ayuda gubernamental.

Sin embargo, es necesario analizar hasta qué punto dichos procesos de política conllevan de forma efectiva a la mitigación de problemáticas y al fomento del desarrollo social.

El primer problema al que se enfrenta cualquiera que desee acercarse al tema de política pública es entender su significado, que implica, de una parte, lucha por el poder y construcción de consensos, lo que en inglés remite al término *politics*, y de otra, un programa de acción gubernamental, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto como lo señala Fred Frohock, o lo que el gobierno opta por hacer o no hacer, como lo plantea Thomas Dye, y que corresponden a la palabra *policy* en inglés, al que en español y en francés se le ha dado la denominación de política pública (Vargas, 1999, 56-57).

Coincidiendo con Vargas (1999), Meny y Thoenig (1992) nos ponen de presente que una política pública "es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental". Para Pressman y Wildavsky (1998), por su parte, las políticas públicas se observan como "un proceso o cadena causal donde existen unas condiciones iniciales y unas futuras consecuencias: si implementamos este curso de acción (X), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (Y)", lo cual implica la ocurrencia de una transformación de la situación inicial. Así mismo, Aguilar (2000) acota el tema definiendo las políticas públicas como "un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad", en donde deja en evidencia la necesidad de satisfacer algún objetivo o finalidad de la política pública, para lo cual se requiere tomar decisiones, evaluar y actuar de acuerdo a ciertos principios de optimización y consistencia, en atención a la razón.

En relación con el término de *policy*, que señala Vargas (1999), Subirats también hace referencia a que no siempre existe una "acción de gobierno" en la formación de política pública, ya que existe la lógica de la no-decisión, que también es clave en la construcción de agendas o programas de actuación públicos (Subirats, 1994). Finalmente, a manera de síntesis conceptual de estos autores, André-Noël Roth propone que la política pública designa la existencia de "un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática" (Roth, 2014, 38).

Con la pretensión de plantear una definición de política pública educativa, con base en la propuesta de Roth (2014), se busca entender dicha política como **el conjunto de objetivos, medios y acciones considerados necesarios o deseables por el sector educativo, con la finalidad de orientar el comportamiento de las instituciones y actores de la comunidad educativa en busca del mejoramiento de la calidad del sistema educativo**, siendo este mejoramiento de la calidad el fin último de toda política educativa.

En efecto, el fin último de toda política educativa es incidir sobre la calidad educativa (Tomasevski, 2004), asunto que implica la obtención de resultados, en función de las decisiones de los hacedores de política, que, para el caso colombiano, se trata de los actores institucionales producto del modelo de descentralización educativa impulsado por la Ley General de Educación de 1994, esto es, el Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional y de las Secretarías de Educación territoriales, mediante la ejecución de planes, programas y proyectos.

En este sentido, la política pública no es sólo lo económico, no es exclusivamente el plan de desarrollo; tampoco es la ley o la norma (Vargas, 1999, 57). Para la definición de la política se deben considerar una serie de decisiones. Y aunque en la mayoría de las decisiones el proceso no sea tan racional, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas (Subirats, 1988, 74). Es decir, que las acciones del Estado son el resultado de una serie de negociaciones, presiones e intereses de múltiples actores. Para el caso de la educación, por ejemplo, la política pública debe considerar las disposiciones de los organismos de crédito externos e internos, los pactos o declaraciones suscritos ante la comunidad internacional, la propuesta gubernamental, los requerimientos de grupos alternativos (por ejemplo, FECODE) y, como es obvio, se deben tener en cuenta los recursos disponibles (Herrera, 2004, 77)

Según Herrera (2004), una forma racionalizada de dirimir este múltiple cruce de pretensiones ha sido la elaboración de planes de desarrollo<sup>1</sup>. Aunque, como lo sugiere Vargas, se debe aclarar que dichos planes tan sólo representan una parte en la larga cadena de relaciones y decisiones que envuelven la construcción de políticas públicas, en ellos se resume y condensa la propuesta del gobierno para solucionar los diferentes problemas sociales.

---

<sup>1</sup> Existen cuatro clases de planes de desarrollo, correspondientes al tipo de planeación que se quiere ejecutar. Primero, "los planes de desarrollo nacional y territorial o planes gubernamentales, porque tanto su contenido como duración corresponden a un gobierno determinado, ya sea nacional, distrital o municipal. Los planes de desarrollo sectorial, se refieren al desarrollo específico de un sector de la producción o de los servicios. Planes de desarrollo institucional cuyo ámbito es una institución educativa específica, un ministerio, una empresa, una ONG y, los planes indicativos que fijan derroteros y señalan el horizonte hacia donde debe dirigirse el sector, una institución o una organización en un período de tiempo más o menos largo". Ministerio de Educación Nacional, serie documentos de trabajo, Pedagogía del Plan Decenal de Educación, Bogotá, 1997. p.12.



Lograr establecer las relaciones causales entre el comportamiento histórico de las políticas educativas nacionales y distritales, y las prácticas y resultados de los colegios públicos, pondría en evidencia las características específicas de los lineamientos de política educativa del nivel macro, incluidos los aspectos normativos, que dan cuenta del día a día a nivel micro, esto es, el colegio.

Para el análisis, algunas vertientes neoinstitucionalistas, utilizan aspectos de carácter histórico y de la elección racional. Esta integración sugiere la combinación de los aspectos estructurales al sistema o los sistemas con las acciones individuales (Astiz, 2011, 69), lo cual podría dar cuenta de las respuestas institucionales a los procesos de política nacionales. Según Astiz, el modelo explicativo que se nutre de la integración del neoinstitucionalismo histórico y del neoinstitucionalismo de elección racional, apunta a realzar el valor de la relativa autonomía de los actores individuales y colectivos en el diseño, adaptación e implementación de políticas públicas de origen global, como puede ser el caso de las políticas de descentralización de la gestión educativa. En este caso, el elemento que añade una clara dimensión institucional al modelo es lo que algunos denominan como “modos de interacción”, concepto que apunta a las formas en las que los actores accionan respecto de otros y que está en gran medida condicionada por el contexto institucional en el que están inmersos y se desempeñan (Bedoya-Bedoya, 2009).

## **1.2 Objetivos y alcance del trabajo investigativo**

El objetivo general del trabajo investigativo es analizar la incidencia que la limitada autonomía administrativa de los colegios públicos de Bogotá, referida a aspectos presupuestales, ha tenido en la gestión escolar para implementar políticas educativas.

Para tal fin, se busca establecer la dependencia financiera que los colegios públicos de Bogotá han tenido del nivel nacional y de la Secretaría de Educación Distrital, entre 2008 y 2014, en la asignación y destinación presupuestal, analizando las limitaciones que esta dependencia genera en la autonomía administrativa de los colegios públicos, así como la relación entre las variables disponibles para determinar la significancia relativa que permita plantear iniciativas de política pública para que la escuela cuente con niveles de autonomía

presupuestal que le generen estrategias que la hagan más competitiva, y optimicen la eficiencia de su gestión escolar en función del mejoramiento de la calidad educativa.

El trabajo se orienta a precisar como la gestión pública institucional, del nivel macro, dicta las normas del juego que sirven de guía para regular el comportamiento de los colegios públicos (nivel micro) y se erige bajo elementos básicos para explicar y garantizar el desempeño y el mejoramiento de la calidad educativa, en términos de eficiencia y eficacia. Plantea, de qué forma las instituciones y el comportamiento histórico de las políticas, van dando paso a los cimientos del camino hacia el desarrollo del modelo educativo que, en sí mismo tiene grandes vínculos con el pasado, considerando primordialmente a las instituciones como los actores principales que estructuran las reglas formales, aunque afectadas, en cierta medida, por la racionalidad económica.

De esta manera, la investigación busca responder al interrogante: ¿Cuáles son y cómo se han dado las limitaciones en la autonomía presupuestal de los colegios públicos de Bogotá, considerando la dependencia financiera que han tenido del nivel nacional y del nivel central de la Secretaría de Educación?, por cuanto pareciera ser que dicha dependencia de recursos no les permite a los colegios tener la potestad de decidir sobre la destinación de sus recursos, afectando con ello su gestión escolar, su capacidad administrativa, su autonomía presupuestal y, en consecuencia, la implementación de políticas públicas para el mejoramiento de la calidad educativa.

A su vez, se han determinado otras preguntas subsidiarias, a saber:

- ¿Cuál es y cómo se ha dado la dependencia financiera en los colegios públicos de Bogotá?
- ¿Por qué las limitaciones de la autonomía presupuestal afectan la eficiente gestión escolar en las instituciones educativas?
- ¿Por qué tales limitaciones de la autonomía presupuestal afectan la implementación de la política pública educativa?
- ¿Cómo mejoraría la gestión escolar (eficiencia) y la implementación de políticas educativas (eficacia) si los colegios públicos no tuviesen limitaciones en su autonomía administrativa, en cuanto a la gestión presupuestal se refiere?

### 1.3 Enfoques de investigación y perspectivas de análisis

La labor de investigación de este trabajo abordará un pluralismo metodológico que emplea elementos de algunas teorías para aprovechar sus bondades técnicas y herramientas de análisis, que se valen de instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos.

Quienes defienden los métodos cuantitativos, señalan, de forma general, que el principio básico del que se parte para realizar la investigación social es que la sociedad funciona de manera similar a la naturaleza y, por lo tanto, el método científico de las ciencias naturales (basado en la experimentación/observación y las ciencias matemáticas) es aplicable también a las ciencias sociales. La realidad social es única, observable y responde a regularidades (leyes universales). Lo cuantitativo es pues clave para conocer la realidad. (Hueso, 2012).

Según señala Hueso (2012), esta perspectiva, conocida como **positivismo**, fue dominante en las ciencias sociales hasta finales del siglo XIX, cuando empezaron a tomar fuerza posturas que disentían en la equiparación del mundo social y natural. Se fue formando así, la perspectiva **interpretativista**, que parte de que no existe una única realidad social, sino múltiples realidades que son experimentadas por los distintos agentes. No hay pues unas leyes universales, más bien manifestaciones específicas y singulares, por lo que lo relevante son los aspectos cualitativos, no los cuantitativos. (Hueso, 2012).

Francisco Alvira, en su *Perspectiva Cualitativa-Perspectiva Cuantitativa en la Metodología Sociológica*, plantea la existencia de una dicotomía metodológico/sustantiva radical en Sociología: — de un lado, la perspectiva humanista/cualitativa con su énfasis en el lenguaje, en la interpretación de los hechos humanos y en la toma del punto de vista del actor; — de otro, la perspectiva cientifista/cuantitativa haciendo hincapié en la formalización de teorías, en la explicación, en la contrastación empírica y en la medición objetiva de fenómenos. (1983).

Aunque los diferentes matices entre positivistas e interpretativistas pueden resultar siendo una simplificación de las perspectivas epistemológicas, sus diferencias epistemológicas

explican en gran parte la falta de entendimiento entre disciplinas académicas, que suelen adscribirse a una u otra corriente. Por ejemplo, los economistas suelen investigar mediante técnicas cuantitativas (encuestas, estadísticas, análisis de datos), mientras los antropólogos utilizan técnicas cualitativas (observación, entrevistas, focus group).

Los diversos autores que escriben tanto desde una como desde otra perspectiva, han insistido en que la dicotomía es falsa y abogan por la utilización de ambos métodos de investigación, siguiendo la idea de triangulación adelantada por Denzin (1970). Glasser y Strauss, por ejemplo, señalan que ambos tipos de datos y perspectivas son necesarios como suplementos y verificándose mutuamente. (Alvira, 1983, 73).

En las últimas décadas se han extendido puentes entre ambas corrientes epistemológicas, en lo que ha venido a llamarse el **realismo**. Existe una realidad social independiente al observador, pero ésta no puede ser conocida objetivamente (Hueso, 2012). Es por ello que se requiere la articulación de las dos corrientes epistemológicas, tanto para describir la realidad como para establecer la verdad sobre ella. Desde esta perspectiva, tanto lo cuantitativo como lo cualitativo se complementan y contribuyen a la objetividad de los resultados de la investigación.

Teniendo en cuenta que el trabajo se orienta a precisar la forma en que la gestión pública institucional dicta las normas del juego que sirven de guía para regular el comportamiento de los colegios públicos y se erige bajo elementos básicos para explicar y garantizar el desempeño y el mejoramiento de la calidad educativa, en términos de eficiencia y eficacia, el enfoque neoinstitucionalista resulta pertinente para abordar los objetivos de la investigación, por cuanto plantea la forma en que las instituciones y el comportamiento histórico de las políticas, van dando paso a los cimientos del camino hacia el desarrollo del modelo educativo que, en sí mismo tiene grandes vínculos con el pasado, considerando primordialmente a las instituciones como los actores principales que estructuran las reglas formales, aunque afectadas, en cierta medida, por los costos de transacción y la racionalidad económica.

Según Peters (2003, 218), la teoría neoinstitucionalista considera tres aspectos esenciales: Primero, el comportamiento de los actores está determinado por un marco institucional

expresado en reglas de juego, costumbres y organizaciones; segundo, las instituciones determinan la actividad política y están constituidas por elementos de identidad, poder y estrategia que estructuran el comportamiento de los actores políticos y determinan los resultados y, tercero, las instituciones están determinadas por la historia, al incorporar una trayectoria que pesa en la definición del futuro compartido.

March y Olsen (1997), señalan que el nuevo institucionalismo en la ciencia política considera a las instituciones como conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales. Los actores organizacionales las obedecen porque representan mecanismos eficaces para simplificar la realidad y facilitar procesos de toma de decisiones que lleven a resultados satisfactorios (35). Así mismo, R. A. W. Rhodes llega a señalar que el nuevo institucionalismo “es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones ... En fin, el nuevo institucionalismo es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones” (1997).

Desde la teoría económica, según lo señalan North (1995) y Williamson (1989) el neoinstitucionalismo se esfuerza en demostrar que el funcionamiento del ideal del mercado libre depende de arreglos institucionales que lo hacen posible. Las instituciones reducen los costos de transacción porque hacen a las conductas de los otros predecibles. Asumen (a diferencia de la perspectiva neoclásica) que el pasado influye sobre el presente (“path dependence”). Sin embargo, para Kalmanovitz (sf, 15), la economía neoinstitucional guarda algunos supuestos del paradigma neo-clásico de la economía contemporánea, como los procesos de maximización que gobiernan el comportamiento de empresas y agentes, cierto nivel de racionalidad mínimo del agente individual, en donde el punto de partida es igualmente el individualismo metodológico, aunque se le preste más importancia a las normas que emiten las instituciones que son, en fin de cuentas, construcciones sociales.

Desde la teoría administrativa, Longo Martínez,<sup>2</sup> luego de explicar los modelos clásicos de la administración pública derivados de la propuesta burocrática, que clasifica en

---

<sup>2</sup> Citado por García Galindo, Germán, Fundamentos de gestión pública. Hacia un Estado eficiente, EAN, Bogotá, 2005, pp. 292 y ss.

eficientista,<sup>3</sup> contractualista<sup>4</sup> y servicial,<sup>5</sup> alude a los modelos contemporáneos, que son todos aquellos que responden al gerencialismo, para categorizarlos en new public management (nueva gerencia pública), total quality management (gerencia de la calidad total), reinventing government (reinención del gobierno), national performance review (revisión del desempeño nacional), international organization of standardization (organización internacional de estandarización) y la infraestructura ética. El denominador común de todos ellos está constituido por la orientación al cliente, ya sea el ciudadano u otra dependencia estatal, el gerenciamiento de carácter empresarial, el presupuesto y la evaluación por resultados y desempeño, la mayor autonomía de las unidades ejecutoras junto con mayor libertad de elección de medios de sus agentes administradores, la remuneración con base en el desempeño, la creación de mercados internos entre las dependencias estatales y la ponderación de costo frente a la prestación del servicio por el sector privado.<sup>6</sup> (Restrepo-Medina, 2011, p 376).

Las conclusiones de Longo dejan entrever una preocupación por los resultados en función de la perspectiva del cliente, por la creación de valor en la gestión pública, paradigma de la eficiencia administrativa. La nueva práctica de la gestión pública sugiere que la orientación hacia el cliente cobra fuerza y está cambiando el equilibrio de poderes que previamente prevaleciesen (Sánchez, 2002). Según Sánchez, está emergiendo una cultura en la que predomina la preocupación de los resultados y que estos están mejorando en el sector público. Las reformas de la gestión pública conceden una gran importancia a la

---

<sup>3</sup> El modelo eficientista supone el esquema maquinal de la burocracia, a través de exhaustivos recursos, procesos y resultados, planificación estricta de actividades, cuya ventaja es la disciplina presupuestaria en períodos de crisis fiscal, la información, medición y control; su desventaja radica en que no es posible pensar que todas las actividades públicas son producto de una cadena de montaje

<sup>4</sup> El modelo contractualista se funda en las teorías económicas de la organización basadas en la relación principal-agente, que es favorable para la aplicación de políticas de reforma, especialmente en los sectores sociales, y cuyo riesgo deviene de las tentaciones expansivas de los agentes y la coordinación entre diferentes servicios públicos

<sup>5</sup> El modelo servicial surge a principios de los ochenta y hace énfasis en la cultura, el conocimiento y la reivindicación de la gestión relacional no jerárquica como clave de eficacia y eficiencia; el servicio civil, como sistema de mérito, que salvaguarda la profesionalidad e independencia de los funcionarios frente al poder público, es la institución central que se deriva de este modelo; el punto débil del modelo radica en la mayor discrecionalidad de los operadores que conlleva la aplicación de sus principios

<sup>6</sup> Repetto, Fabián, "La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación", en <[www.inap.uchile.cl/gobierno/diplomas/docs/apperspectivasrecientes.pdf](http://www.inap.uchile.cl/gobierno/diplomas/docs/apperspectivasrecientes.pdf)>

medición de los resultados. Para fomentar una cultura orientada hacia los resultados es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso de los recursos.

En efecto, como lo señala (Barzelay, 2003), la eficiencia administrativa, en la versión de la nueva gestión pública, tiene como fuente de legitimidad el reconocimiento público, visto como el apoyo del ciudadano a un Estado, resultado de un desempeño eficiente y eficaz: cuando se reduce la desigualdad y la pobreza, se fortalece el Estado democrático y la ciudadanía, a través de la prestación de servicios, leyes, acciones, y es complementado cuando el público observa que el desempeño de las decisiones es justo, es decir, cuando la gestión pública crea un valor.

Desde la teoría política, el neoinstitucionalismo procura explicar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de “rational choice”) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas, es decir, que el comportamiento decisional del nivel micro, depende o está circunscrito del comportamiento o lineamientos del nivel macro. Su preocupación es por el poder, por la capacidad de una persona o grupo de controlar las acciones de los otros. Las instituciones juegan un rol determinante en esta tarea: hacen las cosas más fáciles para algunos y más difíciles para otros (Pérez-Valencia, 2004).

Para el caso de estudio, resulta importante considerar algunos elementos del enfoque neoinstitucional, que se basa en el papel de las instituciones, como factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales. Este enfoque se centra en la perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas (Roth, 2014, 95). En este sentido, instituciones como los colegios públicos, en el nivel micro; y las secretarías de educación y el gobierno representado por el Ministerio de Educación Nacional, en el nivel macro, deben ser consideradas en el análisis para entender dicha interdependencia o autonomía institucional.

La importancia de la perspectiva neoinstitucionalista radica en su interés por intentar demostrar la necesidad de combinar la agencia (como la capacidad de los individuos de cambiar la estructura) y la estructura misma para explicar resultados sociales (incluyendo a los estrictamente sociales, los políticos y los económicos) (Pérez-Valencia, 2004).

Ostrom (2005) define las instituciones como un conjunto de reglas, normas y estrategias usadas en situaciones repetitivas. Con base en el enfoque analítico de Ostrom (Institutional Analysis and Development - IAD), la figura de jugador está asociada con el actor, en tanto actor corporativo o actor individual, caracterizado por un conjunto de variables relacionadas con los recursos de los que dispone, las valoraciones que hace, la información que usa y el proceso de decisión que adopta. (Eslava, 2010, 107).

Eslava destaca que la corriente neoinstitucional analiza el efecto de las instituciones cuando adoptan formas de políticas públicas u otras decisiones. Señala, además, que es posible concebir las políticas públicas como el resultado de la arquitectura institucional con la que cuenta una sociedad, pero también tiene cabida la política pública como institución, que orienta la búsqueda de fines sociales (2010, 110).

El enfoque cognitivista planteado por Roth (2014) se complementa con el esquema con visión *top down* de las reglas institucionales planteado por Eslava (2010), en donde se ubica en primer lugar un marco constitucional asociado con las constituciones políticas propias de cada Estado, de donde se desprende el conjunto de políticas públicas; en segundo lugar, ubica la regulación de las organizaciones públicas configuradas como reglas institucionales que rigen el conjunto de actores públicos; y, por último, ubica los acuerdos político-administrativos, como contenido específico de la actuación coherente y coordinada de los actores.

Lograr establecer las relaciones causales entre el comportamiento histórico de las políticas educativas nacionales y distritales, y las prácticas y resultados de los colegios públicos, pondría en evidencia las características específicas de los lineamientos de política educativa del nivel macro, incluidos los aspectos normativos, que dan cuenta del día a día y del devenir de posibles cambios institucionales en los actores del nivel micro, esto es, en los colegios.

Cabe señalar que, dentro del neoinstitucionalismo, una cuestión que ha demandado atención está referida al “cambio institucional”, partiendo de que este último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el



cambio histórico. (Rivas, 2003, 39). La metodología institucionalista tiene un carácter institucional-**descriptivo**; formal-legal e histórico-comparativo... e intenta **explicar** la relación que se establece entre las diversas estructuras y la democracia, entre los individuos, el Estado y la sociedad.

Así las cosas, para el desarrollo de la investigación se emplearán algunos elementos del trabajo de Ibáñez (1986), quien plantea un paradigma complejo de investigación social, en donde el camino a seguir, en la búsqueda del conocimiento, pretende **describirlo** y **explicarlo** con base en técnicas cualitativas y cuantitativas de sus tres perspectivas: la distributiva<sup>7</sup>, la estructural<sup>8</sup> y la dialéctica<sup>9</sup>.

Así las cosas, las técnicas y herramientas de las corrientes cuantitativas y cualitativas orientan el camino a seguir en la investigación, por cuanto buscan producir conocimiento de diversa índole, describiéndolo y explicándolo.

Con la perspectiva distributiva de Ibáñez, se busca establecer un conocimiento descriptivo de la problemática, en donde la unidad de análisis es el sujeto, a través de técnicas como la encuesta o el análisis de datos, cuyo instrumento principal es la estadística descriptiva. Con la perspectiva estructural se busca establecer un conocimiento explicativo de la realidad, en donde la unidad de análisis es el sujeto y sus relaciones, utilizando técnicas como la entrevista o el análisis de textos, cuyo instrumento principal es el análisis discursivo. Finalmente, con la perspectiva dialéctica, se busca lograr un conocimiento que permita transformar la realidad, en donde la unidad de análisis es el sujeto, sus relaciones y las propuestas de cambio, utilizando técnicas como el socio análisis, que dado el alcance de este trabajo investigativo no será considerado.

---

<sup>7</sup> La perspectiva distributiva, cuya aplicación más general es la *encuesta estadística*, aplica la dimensión *referencial* del componente *simbólico*: permite decir de cosas o estructuras espacio-temporales translingüísticas (investigación de hechos) – por eso la llamamos deíctica.

<sup>8</sup> La perspectiva estructural, cuya aplicación más general es el *grupo de discusión*, aplica la dimensión *estructural* del componente *simbólico*: permite decir del lenguaje mediante el lenguaje (investigación de “opiniones”) – por eso la llamamos anafórica.

<sup>9</sup> La perspectiva dialéctica, cuya aplicación más general es el *socio análisis*, aplica el componente *semiótico*: permite hacer con el lenguaje.

Sin embargo, para el desarrollo de la investigación, considerando la propuesta metodológica de Ibañez, el nivel de profundización planteará la búsqueda de conocimiento al nivel descriptivo y explicativo, sin adentrarse en la búsqueda del conocimiento transformador como el que propone alcanzar con su perspectiva dialéctica. Así las cosas, se empleará la técnica cuantitativa, de la perspectiva distributiva, que permita describir la situación problemática a través de datos específicos e históricos de los colegios públicos de Bogotá (enfoque tecnológico), en donde la función del lenguaje resulta ser de carácter referencial y, con base en la estadística descriptiva, se logre un conocimiento de la red social (enfoque metodológico) sin que se requiera mayor reflexividad por parte de los actores de la política pública educativa (enfoque tecnológico).

De la misma forma, aprovechando las técnicas cualitativas de la perspectiva estructural, en donde Ibañez propone realizar un análisis de las relaciones, que para el caso serán entre el nivel macro y el nivel micro que incide en la política educativa pública de Bogotá (enfoque tecnológico), generando un conocimiento de la estructura de red, se realizará análisis estructural del lenguaje (enfoque metodológico), produciendo un conocimiento subjetivo e intersubjetivo, que explica tales relaciones (enfoque tecnológico).

La Tabla 1-1 sintetiza los niveles de intencionalidad metodológica de cada una de las perspectivas señaladas, que permiten evidenciar los juegos del lenguaje, sus funciones y sus efectos.

**Tabla 1-1:** Niveles del lenguaje en el análisis distributivo y estructural

PERSPECTIVAS	NIVELES		
	TECNOLÓGICO (Cómo y con qué se hace)	METODOLÓGICO (Porqué y cómo se investiga)	TECNOLÓGICO (Cómo y con qué se hace)
	Juegos del Lenguaje	Funciones del Lenguaje	Efectos del Lenguaje
DISTRIBUTIVA	Datos - Respuestas  <b>Técnica:</b> Cuantitativa - Datos estadísticos  Unidad de análisis = Colegio	<b>Referencial</b> (Denotativo)  <b>Tipo de Análisis:</b> <b>Estadístico</b> (El habla designa cosas) Conocimiento de elementos red social  CONOCIMIENTO DESCRIPTIVO	Lo investigado como Objetivo  Reflexividad mínima del Objeto  <b>Produce un conocimiento estadístico</b>
Plano de Representación: Lo Factible y Lo Posible			

PERSPECTIVAS	NIVELES		
	TECNOLÓGICO (Cómo y con qué se hace)	METODOLÓGICO (Porqué y cómo se investiga)	TECNOLÓGICO (Cómo y con qué se hace)
	Juegos del Lenguaje	Funciones del Lenguaje	Efectos del Lenguaje
ESTRUCTURAL	Análisis de Relaciones  <b>Técnica:</b> Cualitativas - <b>Análisis estructural de Textos</b>  Unidad de análisis = Colegio + Relaciones	Función del Lenguaje: <b>Estructural</b> (Connotativo)  <b>Tipo de Análisis: de Discurso</b> (El habla es comprensión) Conocimiento de la estructura de la red  CONOCIMIENTO EXPLICATIVO	Lo investigado como Objeto (al que se le pide que hable)  Reflexividad media del Objeto (sujeto relativo)  <b>Produce conocimiento subjetivo e intersubjetivo</b>
Plano de Representación: Lo Factible, Lo Posible y Lo Deseable			

Fuente: Construcción propia con base en la propuesta de Ibáñez (1986).

## 1.4 Tipología y Niveles de Análisis

Según se ha señalado en el capítulo anterior, para el desarrollo de la investigación se emplearán técnicas cualitativas y cuantitativas, cuyo análisis se basa en dos de las perspectivas que presenta el trabajo de Ibáñez (1986), esto es: la Distributiva y la Estructural. De acuerdo con los fundamentos que se han abordado sobre la metodología institucionalista, las técnicas de la perspectiva distributiva permitirán describir el carácter institucional de los colegios públicos de Bogotá en materia de autonomía presupuestal y su posible incidencia en los resultados de la gestión escolar; mientras que las técnicas de la perspectiva estructural permitirán explicar el carácter formal, legal e histórico de las políticas educativas y su implementación en los colegios bogotanos, comparando la relación que se establece entre las estructuras hacedoras de política y el colegio como objeto de dicha política.

De esta manera, las técnicas de las perspectivas Distributiva y Estructural posibilitan la interpretación de los planos de la representación de lo deseable, lo posible y lo factible (Lechner, 2002), en lo que tiene que ver con la autonomía administrativa y su incidencia en la gestión escolar del colegio público de Bogotá, para implementar políticas educativas.

Así mismo, con el uso de estas técnicas y el abordaje de los diferentes niveles de análisis, se ponen de manifiesto las diferentes etapas del proceso investigativo realizado, en donde la articulación de lo cuantitativo y de lo cualitativo permite describir la realidad y establecer

una explicación sobre ella. Los matices positivistas e interpretativistas contribuyen a la objetividad de los resultados de la investigación, evidenciando una posible realidad social en lo que respecta al nivel de autonomía administrativa que, en materia de gestión presupuestal, tienen los colegios públicos de Bogotá para implementar políticas educativas y que pueden incidir en resultados específicos de su gestión escolar, durante el periodo 2008-2014.

### 1.4.1 Planos de Representación

Según lo señala Lechner en su obra *Las Sombras del Mañana – La dimensión subjetiva de la política*, lo social es indisociable de su representación. Ninguna situación es inteligible sin esquemas de interpretación que den sentido y coherencia a la multiplicidad y complejidad de los elementos en juego. [...] Es a través de tales representaciones que la política delimita no sólo el campo de lo que está a disposición de la voluntad política, sino igualmente el campo de lo posible, lo deseable y lo factible. En fin, circunscribe lo que cabe esperar de la política (2002, 25).

El *plano de representación de lo deseable* sitúa las prioridades y perspectivas que orientan la acción pública con fundamento en las ideas y principios dominantes. Para ello se deben considerar diferentes niveles de escalamiento de los contenidos programáticos de normas, políticas y planes institucionales, en el entendido que buena parte de las responsabilidades del Estado han sido desconcentradas, tal y como sucede con la gestión del sistema educativo, razón por la que es necesario considerar las políticas y planes educativos tanto del nivel nacional como del nivel distrital de Bogotá, para entender el plano de representación de lo deseable.

En contraste con lo deseable, el *plano de la representación de lo posible* despliega en este espacio lo que el Estado necesita, quiere y está en capacidad de realizar para cumplir con los fines trazados en la política y planes existentes. Lo posible define los programas y proyectos alcanzables con base en la priorización de las acciones gubernamentales que se asumen como necesarias y urgentes tanto en los planes de desarrollo, como en los planes sectoriales de educación de Bogotá correspondientes al ámbito del periodo 2008-2014.

Como consecuencia de los resultados valorados como posibles, en el *plano de la representación de lo factible* se sitúan las estrategias y metas que logran ponerse en marcha en cuanto dependen de la órbita de decisión y ejecución del nivel micro de la política educativa, esto es, los colegios públicos de Bogotá, bien sea por su propia iniciativa o a través de las Secretaría de Educación del Distrito. Precisamente, a través de tales compromisos, metas y estrategias, es como logran instrumentarse las políticas públicas y se pone en marcha lo que se está en capacidad de hacer.

Ahora bien, considerando que la tipología de análisis se concentrará en la explicación de lo estructural y la descripción de las condiciones coyunturales del colegio, los planos de representación de lo deseable y lo posible, estarán asociados principalmente con el análisis estructural, mientras que lo factible estará asociado principalmente con el análisis distributivo.

Una vez obtenidos los resultados de los dos tipos de análisis planteados, se realizará la correspondiente triangulación que, además, se entiende como el punto de encuentro e integración entre los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos a través de las técnicas planteadas.

Denzin plantea que el principal objetivo de todo proceso de triangulación es incrementar la validez de los resultados de una investigación mediante la depuración de las deficiencias intrínsecas de un solo método de recogida de datos y el control del sesgo personal de los investigadores. De este modo puede decirse que cuanto mayor es el grado de triangulación, mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas (1970, 38).

### **1.4.2 Análisis Estructural**

A través del análisis estructural, se busca explicar el carácter formal, legal e histórico de las políticas educativas y su implementación en los colegios bogotanos, comparando la relación que se establece entre las estructuras hacedoras de política y el colegio como objeto de dicha política. De esta manera, se pretende entender el relacionamiento institucional entre las prioridades y perspectivas que orientan la acción pública y que se desprenden tanto del nivel nacional como del distrital, en lo que respecta a normas,

políticas y planes de desarrollo, en el *plano de representación de lo deseable* y, en lo que respecta a la priorización de compromisos y metas consideradas como necesarias y urgentes, en el *plano de representación de lo posible*. También se realizará el análisis desde el plano de representación de lo *factible*, con la revisión de los informes de gestión que dan cuenta de la puesta en marcha de estrategias o proyectos en los colegios públicos, que dan cuenta de la implementación real o potencial de la política educativa.

En la perspectiva estructural, el sujeto es *integrado parcial y transitoriamente*. Parcialmente, en cuanto es incorporado, aunque sólo a nivel de contenido de las comunicaciones, tiene que decidir lo que sin su decisión sería indecidible, la pertinencia de los datos que capta o de las interpretaciones que les impone. Transitoriamente, en cuanto es incorporado sólo tácticamente a nivel relacional de las comunicaciones: por táctica admite como interlocutores válidos a los sujetos que están en su campo de observación, pero dentro de una estrategia que tiende a remachar su objetivación (Ibáñez, 1986).

Una de las técnicas que resalta la perspectiva estructural es el análisis de textos, del cual se valdrá esta investigación. Según Ibáñez, en el análisis de textos —que es la degeneración máxima del contexto existencial— la provocación es anulada y la escucha es restringida a su dimensión espacial. Dada la naturaleza de los elementos de análisis estructural que se emplearán en la investigación, esto es, normas, planes de desarrollo, informes de gestión, entre otros, las técnicas anteriores al análisis de textos, propuestas por Ibáñez, la discusión y la entrevista, se suponen abordadas por los hacedores de política y por ello no serán consideradas aquí. De esta manera, se infiere que, como resultado del ejercicio de discusión y entrevistas con expertos, se han construido tales normas y planes de desarrollo, cuyos registros resultan en un texto para analizar.

De acuerdo con Ibáñez, en el análisis de textos el diseño no alcanza al proceso de producción, sólo al producto (selección del texto para analizar). El investigador es quien puntúa ese texto, quien establece la frontera que cierra el texto. El texto se unifica por esa frontera: la frontera mantiene juntos a los elementos del conjunto, el que diseña la frontera produce la unidad o conjunto.

En atención de los planos de representación, mediante el análisis de textos se develan las intenciones y acciones deseables para la solución de los problemas prioritarios en la educación en los colegios públicos de Bogotá, las acciones posibles de realizar y los proyectos factibles en su ejecución. Así las cosas, la ruta metodológica asume una perspectiva discursiva que se centra en la interpretación del corpus escrito de los documentos mediante los cuales se hacen explícitos los niveles de la representación de las políticas.

Ahora bien, el alcance de tales planos de representación define el nivel de análisis de la perspectiva discursiva que plantea el análisis de textos. Así las cosas, se distinguen dos niveles jerárquicos de análisis: el nivel **macro**, en donde tienen lugar la normatividad, las políticas y los planes de desarrollo nacionales que buscan responder a las necesidades y retos del sector educativo en todo el territorio colombiano; y el nivel **micro**, en donde se determinan las prioridades de la acción pública distrital, sus intencionalidades, objetivos, metas y estrategias, consignadas en planes sectoriales de educación que se traducen en programas y proyectos a implementar en los colegios públicos de Bogotá.

Para el análisis de los discursos sociales en el análisis crítico del discurso se asumen dos niveles: el macronivel, representado por los discursos institucionales y por tanto el poder social, y, por otra parte, el discurso y otras interacciones socialmente situadas cumplidas por actores sociales, que pertenecen típicamente a lo que se suele denominar el “micronivel” del orden social (Fairclough y Wodak, 1994, citados por Van Dijk, 1999, 25).

Se trata entonces de caracterizar los discursos que se generan a nivel macro, y su relación con los discursos del nivel micro, en especial, en lo que tiene que ver con la representación de las políticas educativas en los colegios oficiales del distrito, modelando de esta manera diferentes propiedades relevantes del contexto educativo nacional y distrital.

El discurso entonces es visto como práctica comunicativa de significación, que cumple funciones que se ejecutan en marcos institucionales, a través de la acción individual o colectiva, aspectos que otorgan características a la estructura, funcionamiento y modalidades de la actividad discursiva. Así las cosas, las políticas públicas educativas se ven representadas en discursos y, en consecuencia, mediante prácticas sociales que reflejan la actividad cognitiva y la interacción de los actores involucrados, en un contexto

situacional y social determinado que, para el caso de la investigación, se sitúa en la ciudad de Bogotá, y se circunscribe a la implementación de la política educativa en los colegios oficiales del Distrito Capital, durante el periodo comprendido entre 2008 y 2014.

### 1.4.3 Análisis Distributivo

Con el análisis distributivo, se busca determinar el nivel de autonomía de los colegios públicos de Bogotá en la decisión de los recursos presupuestales que faciliten la instrumentalización de las políticas públicas, del orden nacional y/o distrital, con la puesta en marcha de inversiones, vistas como estrategias o proyectos, que permitan entender el plano de representación de lo *factible*, en incluso de lo *posible*, al valorar los efectos en los resultados alcanzados por la ejecución de dichas políticas, cuando se pone en marcha lo que se está en capacidad de hacer.

Para el desarrollo de la perspectiva distributiva propuesta por Ibáñez, se requiere de la disposición de datos, para llevar a cabo el análisis estadístico descriptivo correspondiente, los cuales pueden ser producidos primariamente, a través de dispositivos de captura como la encuesta, o ser recogidos secundariamente, considerando base de datos históricos del sujeto a evaluar. Para el caso, serán los datos disponibles para los colegios oficiales de Bogotá en el rango establecido para el periodo de la investigación.

Cualquiera sea el dispositivo de captura, los datos se presentan en forma de matriz, como figuración de las dos dimensiones de estriaje del espacio social. La dimensión vertical, que apunta a los sujetos, esto es, los colegios públicos de Bogotá que cumplen ciertas características, y la dimensión horizontal, en donde se consignan los datos que dan cuenta de las características particulares del sujeto y que apuntan al juego del lenguaje (pregunta/respuesta) a que son sometidos.

En la perspectiva distributiva, el sujeto es limpiamente evacuado. La objetividad es la intersección de intrasubjetividad (el mismo sujeto observa lo mismo en distintas ocasiones – información histórica) e intersubjetividad (distintos sujetos observan lo mismo – información en común): se trata de un sujeto idéntico, idéntico cada uno a cada otro,



idéntico cada uno a sí mismo, no cambia). Es un punto fijo sin extensión ni duración, un sujeto trascendental. El proceso está regido por un algoritmo o programa inyectado desde fuera. La singularidad subjetiva del investigador es reducida como «ecuación personal». (Ibáñez, 1986).

El análisis estadístico descriptivo de la investigación aprovecha la existencia de datos históricos de los colegios públicos de Bogotá, que se circunscriben al espacio temporal definido, esto es, desde 2008 hasta 2014, favoreciendo así la inferencia estadística correspondiente.

Ahora bien, entendiendo que la función principal de la estadística aplicada es describir, explicar y predecir una realidad a través de la síntesis, comparación y presentación de una serie de datos, apoyado así el aprendizaje y los procesos de toma de decisiones, se deben considerar sus divisiones para el correspondiente análisis: la estadística descriptiva y la estadística inferencial.

La estadística descriptiva trata de los métodos de organización, descripción, visualización y resumen de datos originados a partir de la recogida de la información, que se presentan gráfica o numéricamente mediante estadísticos (media, promedios, varianza, entre otros). La inferencia, que se dedica a sacar conclusiones sobre la población a partir de los datos de la muestra, calcula la precisión con la que el resumen de la estadística descriptiva, es representativo de toda la población. Sin embargo, dado que la muestra de la investigación es de carácter no aleatorio, la inferencia estadística no es aplicable por cuanto, el comportamiento de la muestra reflejará realidades múltiples, con sujetos elegidos de forma razonada, en función del objetivo perseguido y sin importar la representatividad respecto a la población.

Para el período evaluado (2008-2014), Bogotá contó con un total de 381 instituciones educativas, de las cuales 356 son administradas directamente con presupuesto proveniente del Sistema General de Participaciones<sup>10</sup>, de los Recursos Propios del Distrito

---

<sup>10</sup> El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos

y de Recursos Propios de los colegios, principalmente. Para efectos de la investigación no se consideró a los 25 colegios en concesión educativa con los que contaba la ciudad hasta 2014, por cuanto éstos son administrados por el sector educativo privado y debido a que los costos de su canasta educativa son significativamente menores a los de la educación oficial. Según afirma Pérez (2014), el ahorro de los colegios en concesión resulta de pagarles menos a los docentes y al resto del personal. También se encuentran diferencias notables a favor de los colegios en concesión en rubros como alimentación escolar, transporte y materiales para los alumnos.

Considerando además que no todos los colegios contaban con información confiable de las variables a analizar, se hizo una depuración de los mismos, ocasionando que la base de datos se redujera a 220 colegios, esto es, el 61.8% del total de colegios oficiales administrados directamente por el distrito. De esta manera, se establece una muestra no aleatoria, que resulta altamente representativa, reduciendo al mínimo los posibles riesgos en el análisis estadístico descriptivo.

En este primer nivel de análisis se establecerá la forma de distribución de variables de los colegios oficiales de Bogotá. Además, se cuantificarán las unidades en las que se distribuye cada categoría, se cualificarán las magnitudes expresadas en forma de una síntesis de valores y se determinarán las correspondientes dispersiones, asociaciones y correlaciones. Como se ha mencionado, no se utilizará inferencia estadística por cuanto se trabajará con una muestra no aleatoria, construida con la información de los colegios elegidos de forma razonada, de acuerdo con las características de las variables de análisis.

---

y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001. De acuerdo con la Ley 715 de 2001, el SGP está conformado de la siguiente manera:

- a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; con un porcentaje del cincuenta y ocho punto cinco 58.5%.
- b) Una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud; con un porcentaje del veinte cuatro punto cinco 24.5%.
- c) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general; con un porcentaje del diez y siete 17.0%.

A continuación, se describen brevemente las variables de análisis, comunes a todos los colegios seleccionados:

- Presupuesto Total: Todos los colegios oficiales de Bogotá, tiene diferentes fuentes de financiación, siendo la principal de ellas el Sistema General de Participaciones, cuya destinación específica está relacionada principalmente con los gastos de funcionamiento de la institución educativa (a través de las secretarías de educación, se ejecuta directamente gran parte de estos recursos, para garantizar gastos mayores de funcionamiento de los colegios relacionados con el pago de la nómina, servicios públicos, aseo, vigilancia, alimentación escolar, transporte escolar, subsidios escolares y derechos académicos, entre otros). El distrito capital también aporta recursos propios para la financiación de iniciativas educativas, especialmente para las innovaciones y políticas educativas locales contempladas en el Plan de Desarrollo de la ciudad o en el Plan Sectorial de Educación. Otra pequeña parte de la financiación proviene de recursos propios gestionados por el colegio o aportes provenientes de las Juntas Administradoras Locales u otros interesados.
- Inversión per Cápita: Los colegios oficiales tienen la potestad de definir una parte de sus recursos para realizar inversión, la cual está orientada a mejorar las condiciones pedagógicas que les permitan el mejoramiento continuo de sus resultados académicos. El presupuesto de inversión hace parte del presupuesto total del colegio. Para el caso, se ha calculado el porcentaje de recursos de inversión que correspondería a cada alumno matriculado en el colegio oficial, determinando así la respectiva inversión per cápita.
- Matrícula: Esta variable está compuesta por el número total de estudiantes reportado oficialmente por los colegios al Ministerio de Educación Nacional a través del sistema de matrícula de la Secretaría de Educación del Distrito, cuyo valor es la base para calcular los recursos que les corresponden del Sistema General de Participaciones. Con base en esta variable, es posible establecer el presupuesto per cápita y la inversión per cápita en la que incurre cada colegio.

- Indicadores de Eficiencia Interna: La mayor parte de los estudios e investigaciones en educación consideran el comportamiento de los colegios en términos de eficiencia, en donde con base en estadísticas relacionadas con los resultados en materia de cobertura, demanda, oferta, matrícula, se han establecido indicadores que miden anualmente el nivel de aprobación, reprobación y deserción de cada colegio.
- Resultados Pruebas de Estado: Cuando se pretende medir calidad en el país, se recurre a la presentación de pruebas externas, tanto de carácter nacional (Pruebas SABER) como internacional (PISA, TIMSS). Para los objetivos de esta investigación, se considerarán solamente los resultados de las pruebas SABER por cuanto brindan información por colegio, a diferencia de las pruebas internacionales, cuyos resultados se consolidan por país.

Revisada la base de datos, con la información de cada colegio en función de estas variables, se realizó una depuración que ocasionó la eliminación de 136 colegios oficiales, principalmente por no contar con la totalidad de la información requerida para cada uno de los años correspondientes al periodo 2008-2014, o por presentar inconsistencias en valores, que son entendibles dado el cargue manual que la Secretaría de Educación del Distrito realiza de datos relacionados con variables tales como la matrícula y el presupuesto específico de cada colegio.

El segundo nivel de análisis de los datos de la investigación consistirá en determinar, mediante técnicas estadísticas apropiadas, las formas, magnitudes y relaciones que se dan en esos datos.

En efecto, las asociaciones y correlaciones permitirán analizar la relación entre varias de estas variables, por ejemplo, la relación entre la ejecución del presupuesto y los resultados en el nivel de eficiencia del colegio. En la terminología metodológica, se designa con el nombre de asociación la relación que se da entre dos variables de naturaleza nominal u ordinal, y con el nombre de correlación la relación que se da entre dos variables de naturaleza interval o proporcional. En las relaciones entre variables ordinales, intervalales y

proporcionales una de ellas es tomada como variable independiente y la otra como variable dependiente.

Sin embargo, con la necesidad de establecer relaciones simultáneas entre más de dos variables, se requiere realizar análisis multivariado, el cual se complejiza aún más, teniendo en cuenta que dicho análisis debe considerar el comportamiento histórico de cada variable.

En este sentido, el Análisis de Senderos<sup>11</sup>, aunque no sea un procedimiento para demostrar la existencia de causalidad, en forma definitiva, es el tipo de análisis multivariado más recomendable, por cuanto permite probar conjuntos de supuestos causales entre variables que se dan en un estudio.

El análisis de senderos se inicia con un diagrama, en el que se señalan, por medio de flechas, las relaciones de influencias sobre las variables. Las correlaciones de orden cero entre variables no influidas por otras se indican con líneas con flechas en los extremos. En las terminales de una o más flechas se señalan, con otras flechas, influencias residuales que, como en el análisis de regresión, no están correlacionadas, por definición, con las variables a las cuales apuntan. Finalmente, cuando se han hecho cálculos, en los senderos o flechas se indica la contribución que cada variable hace en la otra, cuando los efectos de las otras han sido controlados, mediante coeficientes de senderos (path coefficients) y correlaciones de orden cero para variables no relacionadas con otras.

Para el caso particular de la investigación, el diagrama de senderos se plantea con las siguientes cuatro variables:

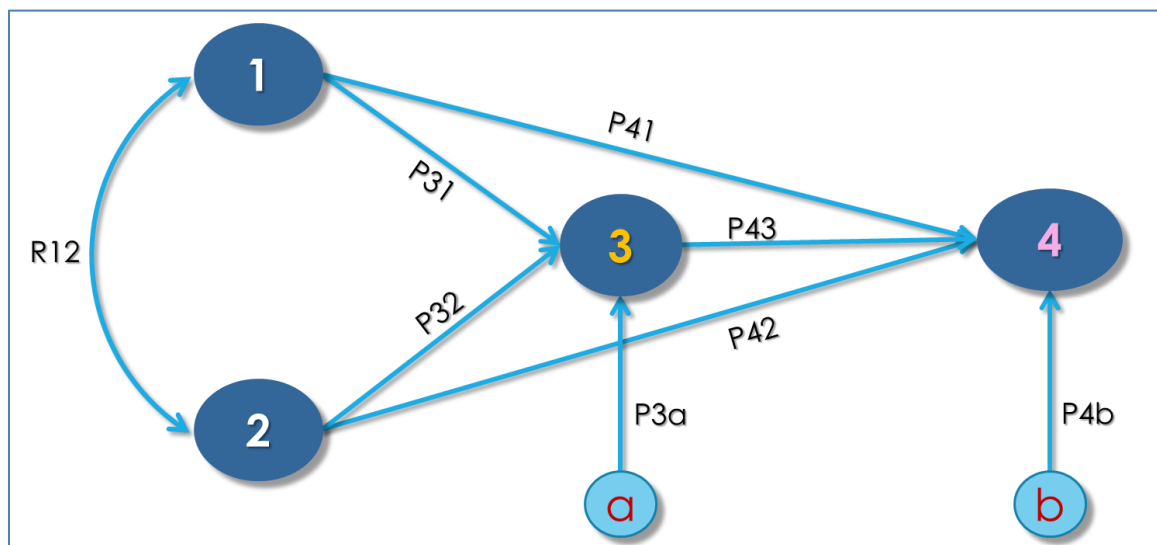
1. Presupuesto de inversión del colegio.

---

<sup>11</sup> El análisis de senderos fue desarrollado por el genetista Sewall Wright (1921). Con alguna posterioridad, dicho análisis fue introducido en las ciencias sociales por Blalock (1964), Boudon (1965) y Duncan (1966). En general, es una aplicación del análisis de regresión múltiple que agrega, a los supuestos básicos de éste, otros tres nuevos: a) Las variables que se incluyen en el modelo causal deben tener un orden derivado de una cierta teoría, b) El modelo debe ser considerado como un sistema cerrado en cuanto contiene explícitamente todas las variables importantes en la determinación causal. c) El modelo debe ser recursivo, es decir, la influencia de una variable en otra es asimétrica, o sea, se ejercita en una sola dirección causal.

2. Inversión per cápita. Resultado del presupuesto que destina el colegio para inversión, en relación con su matrícula anual.
3. Indicadores de Eficiencia. Dado que los indicadores de aprobación, reprobación y deserción son complemento uno del otro (la suma de sus valores es igual al 100%) y por tanto su comportamiento es similar, según los resultados del análisis de correlación, se selecciona uno de ellos.
4. Resultados Pruebas Externas. A pesar de que en la actualidad las pruebas de Estado se aplican a varios grados educativos, para efectos del modelo se utilizarán solamente los resultados consolidados del colegio referidos a las pruebas aplicadas al grado undécimo.

**Figura 1-1:** Modelo de Análisis de Senderos



Fuente: Elaboración propia

Las variables 1 y 2 son exógenas. La correlación entre ellas se anota en el diagrama con una línea curva, con flechas en ambos extremos, con la cual se indica que ninguna de ellas es la causa de la otra. La correlación  $r_{12}$  no se analiza en el sistema.

Las variables 3 y 4 son endógenas. Como puede observarse en el diagrama, una variable de esta naturaleza puede ser tomada, en un momento, como dependiente de otra u otras y, luego, como independiente respecto de otra. El ejemplo está dado aquí por la variable 3.

Las variables a y b son variables residuales. Indican el efecto de variables no incluidas en el modelo. O sea: se reconoce que el conjunto de variables que componen el modelo no alcanza a dar cuenta de toda la variación de las variables (3 y 4 en el diagrama). Se supone que las variables residuales no están relacionadas entre sí ni con las variables exógenas.

En el análisis de senderos se dice que un modelo causal es recursivo cuando se asume que existe un flujo causal unidireccional. Es así como en el diagrama presentado anteriormente, la variable 2 es tomada como causa de la 3, pero esta variable no puede ser tomada como causa de la 2. Los modelos no recursivos admiten causación recíproca.





## 2. Autonomía y Gestión Educativa

Desde hace varios años el país ha venido implementando una serie de reformas educativas que buscan impactar la vida institucional de los colegios públicos del país y obviamente de Bogotá. En primer lugar, la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, resultantes del espíritu democrático, participativo y social que se promulgó a través de la nueva Constitución de 1991 y teniendo en cuenta las estipulaciones de la Ley 60 de 1993 en donde se fortaleció el proceso de descentralización política y administrativa que permitió el aumento gradual de los recursos asignados para educación y salud.

Otras tres políticas fundamentales de aquel entonces (período 2002-2005), fueron la expedición de un estatuto docente, las transferencias de recursos a municipios por alumno atendido y el programa Familias en Acción, que incluye un componente de transferencia condicionada a educación. Llama la atención la política de las transferencias de recursos por alumno atendido que indicó que éstas fueran en razón del número de niños atendidos, en contraposición con la política de transferencia de recursos cuya razón de ser era el costo de los docentes y el pago de la nómina.

Preocupa además la tendencia de los planes de desarrollo a reducir la importancia de la realización del derecho a la educación al ámbito de la productividad y los rendimientos económicos, olvidando que la educación es importante en sí misma, en tanto constituye el pilar fundamental del libre desarrollo de la dignidad y de la personalidad humana, como del desarrollo de las capacidades humanas. La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico (Pérez, 2004, 6).

Es importante referir al caso bogotano, en donde hay que reconocer, por una parte, la precaria ruptura de las políticas distritales con los modelos económicos y de desarrollo nacionales e internacionales y, por la otra, la evidente dependencia de las políticas

educativas distritales de las políticas agenciadas por el Ministerio de Educación Nacional (Lozano, 2011, p.35).

## **2.1 Descentralización Educativa**

La descentralización de los servicios sociales es un eje esencial de las reformas de política social que se están efectuando en América Latina para hacer más eficiente la provisión de estos servicios y fortalecer los procesos de democratización.

Aunque los modelos desarrollados en los distintos países latinoamericanos son diversos, tienen algunos elementos comunes: dependencia de los recursos del nivel central para financiar los servicios, y, en muchos casos, subordinación de la escuela a decisiones tomadas a otros niveles. Entre los efectos económicos y sociales de las reformas, sobresalen los avances limitados en participación y, por ende, eficiencia social, y ambiguos en materia de eficiencia técnica, así como una tendencia aún poco comprobada a mayores disparidades interterritoriales de los indicadores educativos. Entre las enseñanzas de política, destaca la importancia de entregar alguna autonomía real a los nuevos niveles proveedores, utilizar un sistema de transferencias que incentive la búsqueda de la eficiencia y a la vez preserve la equidad, cuidar la coherencia interna de los modelos, entregar algunas responsabilidades directamente a las escuelas y contar con un marco para la regulación y supervisión de los sistemas proveedores de servicios descentralizados. (Di Gropello, 1999)

En Colombia, la descentralización aparece como una estrategia del Estado que buscaba tres grandes objetivos: la racionalización del gasto público social; el logro de mayor eficiencia y eficacia del Estado en la gestión de los servicios públicos; y el traslado al ámbito regional y local de los conflictos entre las comunidades y el Estado.

En lo que se refiere a la descentralización educativa, es posible distinguir tres grandes etapas: La primera comprendida entre 1968 y 1986, en donde la estrategia se orientó a descentralizar la administración y centralizar la política educativa, por la vía de la desconcentración administrativa y la nacionalización del gasto educativo; medidas que se realizan en un contexto de regionalización y nuclearización educativa; Entre 1986 y 1990

se dio la segunda etapa, que buscó la municipalización de la educación, manteniendo una visión restringida en las reformas por medio de la desconcentración y la delegación de algunas funciones en las entidades territoriales; Finalmente, a partir de 1991, con el nacimiento de la nueva Constitución colombiana, se dictan las normas legales para el reordenamiento organizativo y territorial del sector educativo, revalorizando la función de los Departamentos, y fortaleciendo las medidas tendientes a la descentralización administrativa, centralizando las decisiones financieras y políticas.

En efecto, la Constitución política de 1991 asigna autonomía política y administrativa a los departamentos y distritos en materia de planeación, administración y coordinación para la prestación del servicio educativo público. Como resultado normativo de la constitución, surgió la Ley 60 de 1993, que además de establecer el régimen único para los docentes, definió la participación de la nación y las entidades territoriales en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, ubicando a la descentralización en el nivel regional, sin llegar a los municipios.

El sistema de educación que surgió de la Constitución tiene dos componentes complementarios. El primero se concentra en las instituciones académicas, las cuales deberían tener la autonomía necesaria para manejar el sistema educativo, con el fin de mejorar la calidad del sector. El segundo se centra en la administración de los recursos humanos, físicos y financieros, (transferencias del gobierno central, recursos cofinanciados y préstamos), en el cual los agentes son las autoridades regionales y municipales (Vargas y Sarmiento, 1997).

La Ley 60, por su parte, definió los parámetros para la distribución de las transferencias del gobierno central para financiar servicios públicos e incrementa el porcentaje de los ingresos de la nación a ser distribuidos entre departamentos y municipios. También estableció que, bajo el cumplimiento de algunos requisitos, los gobiernos regionales podrían ser certificados para administrar directamente los recursos para el suministro de la educación pública. Estos lineamientos fueron recogidos posteriormente en los capítulos V y VI de la Ley 715 de 2001, que definen los criterios de la relación centro-periferia como eje de la certificación de municipios, en lo que tiene que ver con el límite de crecimiento de los costos (recursos del SGP no pueden superar el monto de la participación para

educación), las reglas de acceso y movilidad de docentes, las condiciones para la prestación del servicio educativo y el sistema de control de la educación.

La descentralización entonces ha sido gestionada mediante un proceso de certificación, por medio del cual todos los departamentos, independientemente de su capacidad, y cualquier distrito o municipio que cumpla unos criterios específicos, reciben el estatus de Entidades Territoriales Certificadas. La certificación depende de varios factores, como los recursos físicos y financieros adecuados, un sistema de información básico y la capacidad para manejar la profesión docente. Hasta el año 2015, había 95 entidades territoriales certificadas, cada una dirigida por una Secretaría de Educación y regida por un Plan de Desarrollo para la prestación del servicio educativo. Las entidades territoriales certificadas se encargan de definir e implementar la política educativa, vigilar la calidad y la prestación de la educación en todas las escuelas y los colegios públicos y privados, y de apoyar a los municipios que no están certificados.

En las estructuras de gestión multinivel como las de Colombia, una coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y locales es esencial para realizar una implementación efectiva (Charbit, 2011).

La descentralización ha sido un factor positivo en el incremento de las tasas de matriculados, en particular, en las regiones donde la demanda local por la reforma educativa es alta (Faguet y Sánchez, 2008). La descentralización también les ha permitido a los municipios recurrir a la educación privada subsidiada para ampliar la prestación de la educación (Cortés, 2010). Varios departamentos y territorios, como Bogotá, Medellín y Manizales, se han beneficiado de esta mayor autonomía tanto para ampliar el acceso como para elevar los estándares. Sin embargo, la mayoría de las Entidades Territoriales Certificadas, especialmente aquellas ubicadas en zonas rurales, no cuentan con la capacidad financiera ni humana para manejar efectivamente su sistema escolar e impulsar las mejoras (citados por OCDE, 2016b, 43).

Bogotá por su parte, aprovechando la autonomía que le permite su carácter de distrito capital, podría ser un modelo de gestión educativa descentralizada. Históricamente, la ciudad ha aplicado todas las políticas establecidas a nivel nacional. El Concejo de Bogotá,

mediante Acuerdo 31 de 1992, estableció la descentralización de la administración educativa, para garantizar la participación de la comunidad educativa en la programación, seguimiento y control del proceso educativo, con la creación de Centros de Administración Educativa Local (CADEL), hoy conocidos como Direcciones Locales de Educación (DILE), para cumplir funciones delegadas por la Secretaría Distrital de Educación.

Sin embargo, dicha descentralización tomó matices netamente administrativos, por cuanto las hoy denominadas DILE, se convirtieron, a mediados de los noventa, en instancias técnicas de gestión educativa ubicadas en el nivel local, a través de las cuales la Secretaría de Educación desconcentra la administración del servicio educativo en cada una de las 20 localidades de la ciudad. Posteriormente, tales DILE se convierten en nodos locales de información y de control, pero no influyen en la toma de decisiones.

Casi en sintonía con la Ley General de Educación, se asignó a las DILE la responsabilidad de ejercer como superiores inmediatos de los rectores y directores de los colegios oficiales de cada localidad, para complementar su autonomía, sin embargo, con ello perdieron la capacidad de negociación directa con el ente hacedor de política distrital, la Secretaría de Educación, convirtiendo a la descentralización en un proceso exclusivo de rendición de cuentas, que atenta contra la autonomía del colegio en cabeza de sus rectores y directivos.

Hay una clara necesidad y también una oportunidad, para movilizar más recursos locales para la educación en Colombia. Los departamentos y municipios con economías locales sólidas y compromiso político con la educación, como Antioquia, Barranquilla, Bogotá, Cali, Manizales y Medellín, han tenido éxito en la asignación de fondos locales considerables para la educación. Sin embargo, la evidencia sugiere que la mayoría de las Entidades Territoriales Certificadas no tienen ni la capacidad fiscal ni la voluntad política para invertir en educación (Melo, 2005; Sánchez Torres y Pachón, 2013; Galvis, 2014) (citados por OCDE, 2016b, 52).

Existe además otro problema creciente en el país, relacionado con la idoneidad y capacidad de gestión de quienes están al frente de las Entidades Territoriales Certificadas, por cuanto las Secretarías de Educación se han convertido en fortines políticos de los mandatarios de turno, y ni qué decir de las que aún no están certificadas. Sobre el particular, Pérez (2016), señala que las secretarías de educación son organizaciones

descomunales en tamaño y responsabilidades, (...) manejan más de 25 billones de pesos que Colombia invierte en educación básica y media, por año, sumando los recursos nacionales, territoriales y de regalías. [...] administran una planta de 360.000 funcionarios (320.000 docentes oficiales, más 40.000 personas de apoyo en los colegios y en dichas entidades), así como las 45.000 sedes educativas oficiales, y el acceso y la permanencia de 8.3 millones de estudiantes de los colegios oficiales, sin olvidar la alimentación, el transporte escolar, el mantenimiento y construcción de infraestructura y demás dotaciones escolares. [...] son muy importantes estas secretarías de educación para el desarrollo de la educación del país. Sin embargo, en Colombia casi que cualquier profesional con 2 años o más de experiencia puede ser secretario de educación y, quien llegue a serlo, depende de los gobernadores o alcaldes. No se hace concurso público de méritos, ni se necesita formación ni experiencia en el sector educativo. [...] En la mayoría de los casos estas secretarías son apetecidas y entregadas a grupos políticos regionales o locales quienes deciden nombrar directivos sin experiencia ni vínculos previos con el sector educativo.

## **2.2 Matices de la autonomía escolar**

Como se ha evidenciado anteriormente, la dependencia de recursos desde un nivel centralizado ocasiona que el nivel de autonomía de los colegios públicos del país se vea vulnerado, dado que la mayor parte de las decisiones administrativas inherentes a la institución, son tomadas por externos (las secretarías de educación y/o el Ministerio de Educación Nacional).

Para entender esta dinámica, es importante entonces adentrarse en los aspectos conceptuales de la teoría de la dependencia, lo cual implica ingresar en un campo que históricamente ha sufrido altibajos, en donde no es claro el valor de su vigencia actual. “No existió una teoría de la dependencia, sino innumerables aportes, muchos de los cuales quedaron restringidos a pequeños círculos, y más de una vez incomunicados entre sí, por las condiciones de difusión y diálogo del campo intelectual, o porque quedaron trancos cuando estaban en pleno desarrollo” (Beigel, s.f.).

Emerson (1962) y Blau (1964) indican que la concepción de dependencia está fielmente relacionada con el concepto de poder. Como Emerson afirma, “Si la dependencia de una

parte proporciona la base del poder de la otra, el poder debe ser definido como influencia potencial". Entonces, la dependencia de una organización (...) sobre otra es igual al poder de la anterior organización sobre la primera (citados por Jeréz et al, p. 610).

Pfeffer (1992) añade que este enfoque de poder, aplicado a las relaciones entre organizaciones, constituye la base de un enfoque más preciso: la teoría de la dependencia de recursos. El poder de una organización para influir en la toma de decisión de otra depende en la medida en que la segunda organización depende de la primera para obtener los recursos (Jeréz et al, s.f., p. 610).

Complementando estas concepciones de relaciones de poder y dependencia, Michel Crozier (1974), en su análisis de la teoría de las organizaciones plantea el origen de los conflictos a causa de la lucha de individuos y grupos por el poder, en donde los subordinados usan su poder discrecional y buscan aumentar su nivel de negociación, mientras que los superiores, del otro lado, actúan de la misma manera rigiéndose por el cumplimiento de reglas, pero buscando dentro de ellas su máxima autonomía. Sin embargo, esta implantación de normas y reglas impersonales y la centralización generan un círculo vicioso que, al producir en los subordinados dependencia y frustración y por tanto respuestas negativas y rutinarias, hace necesaria la implantación de más reglas y mayor control. Lo anterior sugiere entonces que un proceso descentralizado podría afectar positivamente el ejercicio de la autonomía, respetándolo y fortaleciéndolo y sirviendo de base para el mejoramiento de la calidad educativa.

Barrera (2003), al estudiar la relación entre descentralización y calidad de la educación, concluye que, en términos de eficiencia y equidad, un sistema centralizado consigue mejores resultados al lograr una prestación del servicio más homogénea en todos los municipios. No obstante, Barrera (2003) halla que la descentralización incrementa la calidad educativa<sup>12</sup> aunque exista la posibilidad de disminuir su equidad y eficiencia. (Citado por Sánchez, 2006, 18).

---

<sup>12</sup> Barrera (2003) argumenta que esto se debe a que las municipalidades conocen más las preferencias individuales de sus ciudadanos, que saben más sobre los problemas inherentes de cada colegio, y porque se les facilita la fiscalización y evaluación de sus establecimientos educativos.

La descentralización como la señala Saforcada (2008), que ha sido planteada en términos de la articulación entre la Nación y [los departamentos] (...) por el respeto a las autonomías (...) sustentado en el ahogo económico de las jurisdicciones y la disponibilidad de recursos del Ministerio Nacional – y por la manera en que se vinculó con las instituciones desde la prescripción-, fue más bien la forma en que el gobierno nacional se garantizó la conducción de las escuelas [transfiriéndoles responsabilidades], a pesar de que ellas dependían de [las secretarías de educación].

Es esta transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución, lo que Viola Espínola (2001) define como autonomía escolar. Las investigaciones y estudios revisados por Espínola para demostrar que al interior de cada una de las estrategias de descentralización más usadas en los países del cono sur de América Latina, existen acciones con mayor impacto que otras sobre los resultados educativos, señalan que las dos estrategias más comúnmente utilizadas en estos países son la Autonomía Administrativa (AA), que otorga un margen considerable de autonomía y en donde el gobierno delega también el control directo sobre el uso de los recursos, y la Autonomía Pedagógica (AP), que otorga un margen más restringido y exige a la escuela rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados.

Jaume Sarramona (2011), por su parte, señala que la autonomía escolar se vincula directamente con la mejora de la calidad de la educación, en especial por lo que se refiere a la autonomía pedagógica (p.8). También, de manera general, asocia el término “autonomía” con la capacidad de tomar decisiones de acuerdo con criterios propios, contraponiéndolo con el término de “heteronomía”, que significa ejecutar las decisiones emanadas de los demás (p.1).

La idea de Sarramona se ve reforzada por Palacios quien cita que la autonomía institucional es, generalmente, reconocida como un componente esencial en el proceso hacia la mejora para la calidad y aun cuando no existe una fórmula sencilla para el mejoramiento de las instituciones educativas, la autonomía supone, en definitiva, la



introducción de más responsabilidad institucional para tratar de mejorar los resultados (Borbonés, C., 1992: 95) (Citado por Palacios, 1999, p. 30).

## 2.3 Gestión Escolar

Hoy en día los estamentos internacionales que otrora asesoraban a las naciones en asuntos económicos han vuelto la mirada a sus sistemas educativos para asistirlos en la planeación y dirección de los mismos, destinando una gran parte de los recursos económicos a la educación (Díaz, 2013), y creando lo que Mejía (2003), llama tecnocracias internacionales, que fueron produciendo un modelo hegemónico en educación basado en estándares y competencias (p. 6).

En el ámbito internacional, existe un conjunto de iniciativas que están desarrollando los sistemas educacionales para incidir sobre el mejoramiento de la gestión de las escuelas en regímenes descentralizados como el colombiano, de tal forma que logren ser más efectivas o eficientes. Tales iniciativas son: a) adopción de procedimientos de acreditación de las escuelas; b) empleo de incentivos para premiar y sancionar el desempeño de gestión; c) empleo de esquemas de asistencia técnica focalizada; d) introducción de mayores exigencias de accountability (rendición de cuentas); e) benchmarking de la gestión como modelo para las escuelas; f) diseño de mecanismos de participación de la comunidad escolar, la comunidad local y agentes externos, como empresarios, que generen “exigencias” y “apoyo” para el mejoramiento de la gestión (Alvariño y otros, 2000, p. 1).

Los comienzos de la década de los noventa son en Colombia el escenario en donde se produce una inusitada proliferación de discursos sobre la forma en que las escuelas deben gobernarse. Una revisión de los registros que quedaron de esas intervenciones da cuenta de una repentina generación de discursos que se pronuncian frente a la necesidad de modificar las prácticas de administración existentes para introducir un saber novedoso y eficiente: la gestión escolar (Acosta, 2011).

Una primera aproximación al término gestión permite observar que ella se relaciona con “management”, el cual es un término que se traduce al castellano como dirección, organización y gerencia, entre otros. Aunque se reconoce que gestión es un término que

abarca muchas dimensiones se considera como distintiva de la misma la dimensión participativa, es decir se concibe como una actividad de actores colectivos y no meramente individuales (Correa et al, 2009).

Según Correa et al (2009), la gestión escolar es un nuevo paradigma en el cual los principios generales de la administración y la gestión se aplican al campo específico de la educación. Por tanto, la gestión educativa se enriquece con los desarrollos teórico-prácticos de estos campos del saber. Hoy se le considera una disciplina aplicada, un campo de acción, cuyo objeto de estudio es la organización del trabajo en instituciones que cumplen una función educativa.

La gestión escolar coloca la escuela completa en función de la construcción de los aprendizajes y, para ello, todo se organiza de acuerdo con este propósito. De esta forma, el gobierno de la escuela está referido a la ubicación en relación sinérgica de todos los elementos del subsistema escolar, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de los estudiantes. Los discursos sobre la gestión escolar instituyen nuevos ámbitos para el gobierno de la escuela, en estos existe consenso en al menos cinco gestiones que deben ser realizadas en orden de prioridad, así: la gestión académica<sup>13</sup>, de convivencia<sup>14</sup>, de comunidad<sup>15</sup>, administrativa<sup>16</sup>, financiera<sup>17</sup> y, finalmente, la gestión sistémica, entendida como la gestión de las acciones necesarias para colocar la institución educativa en relación con los movimientos del sistema educativo y con los recursos que de este provienen para apoyar la gestión escolar. Estas gestiones son ámbitos

---

<sup>13</sup> La gestión académica es el componente, relacionado con las metodologías de enseñanza, modelos pedagógicos, programas curriculares, programas de evaluación y ambientes propicios para el aprendizaje y la formación con los que cuenta la institución, propuestos a partir de su misma concepción y filosofía.

<sup>14</sup> La gestión de la convivencia refiere a algo cualitativamente diferente, por cuanto se trata de formar los nuevos sujetos en lo que toca a sus formas de relación con la sociedad y su transformación.

<sup>15</sup> La gestión de la comunidad puede ser entendida como el conjunto de acciones que despliega la institución en propósito de articulación con el entorno más cercano, la localidad y la ciudad con el fin de cualificar las relaciones de las personas en todos los ámbitos.

<sup>16</sup> La gestión administrativa en ningún caso puede ser considerada como un fin en sí misma, es un medio, que cada día adquiere mayor importancia, para lograr los objetivos institucionales, dadas las complejidades de las organizaciones modernas y los avances técnicos y científicos que inciden en su funcionamiento (Romero, 1982: 16).

<sup>17</sup> La gestión financiera implica decisiones referentes a la utilización de los recursos financieros, obedeciendo a un proceso juicioso de planeación, que permita el monitoreo, seguimiento y control de la programación, presentación y ejecución del presupuesto del colegio.

diferenciados para poder ejercer una mejor labor, pero todas tienen una imbricada red de relaciones (Acosta, 2011).

Reconocer una buena gestión escolar implica determinar su eficiencia interna, referida al adecuado uso de sus recursos disponibles. Si bien el fin último de las escuelas queda mejor definido por variables complejas, tales como habilidad de los estudiantes para competir en el mercado laboral, poder para influir en su entorno en forma positiva, capacidad para participar en una sociedad democrática (...) estos objetivos son virtualmente imposibles de medir contemporáneamente con la educación y están más relacionados con la eficacia escolar que con la eficiencia. Es por ello por lo que la mayor parte de las investigaciones utilizan test estandarizados para medir los resultados finales, aunque es posible emplear información relacionada con los “factores de producción”, en donde los “servicios educativos” se valoran en función de los “insumos para la educación”. Sin embargo, tales factores de producción también son difíciles de medir (Bellei-González, 2004).

Para Espínola (2011), producir un determinado "producto" en materia de resultados educativos, requiere proporcionar mejores insumos y proporcionar las condiciones para que esos insumos sean usados eficientemente. Así, los elementos del análisis son los insumos del proceso educativo, las condiciones en que estos insumos se usan para la enseñanza, y los resultados educativos (p. 51). En últimas, pareciera que se trata de enfocar el análisis a la luz de la racionalidad científica para determinar niveles de eficiencia, eficacia y efectividad dados unos recursos o “insumos”, como los denomina Espínola.

Por otro lado, buena parte de los esfuerzos para mejorar la gestión escolar se fundamentan en la denominada Teoría de Administración Basada en la Escuela (school-based management), herramienta que potencialmente tendría sus fortalezas en comprometer la participación de los interesados (stake-holders) en el proceso (con mayor fuerza de lo que se observa en el tradicional esquema “top-down” –arriba / abajo— de administración) y lograr así satisfacer de mejor manera las necesidades de los alumnos (Alvariño y otros, 2000, p. 18).

Bajo este esquema, a las escuelas se les entrega mayor poder sobre materias tales como el presupuesto, el personal y el curriculum. Además del poder, las escuelas requieren

dominar otras tres variables, que en el sector privado han demostrado ser claves en los procesos de toma de decisiones: el conocimiento técnico de gestión y de competencias; información sobre resultados y análisis comparativos; e incentivos que reconozcan los esfuerzos (Alvariño y otros, 2000, p. 19).

La literatura más reciente sobre escuelas efectivas subraya la importancia de una buena gestión para el éxito de los establecimientos. Se sostiene que ella incide en el clima organizacional, en las formas de liderazgo y conducción institucionales, en el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y del tiempo, en la planificación de tareas y la distribución del trabajo y su productividad, en la eficiencia de la administración y el rendimiento de los recursos materiales y, por cada uno de esos conceptos, en la calidad de los procesos educacionales (Gento, 2002).

La idea ha sido fortalecer las instituciones educativas para hacerlas más competitivas, lo cual implica necesariamente que deban realizarse comparaciones en relación con la gestión de otros colegios. La competitividad es un concepto sujeto a conflictivas definiciones de pensadores, investigadores y economistas, dentro de la ideología neoliberal de la “aldea global” o la teoría de mercado y, consecuentemente, por lo general es rechazado, o por lo menos adoptado con reservas, por los especialistas y trabajadores de la educación. Los economistas definen a la educación como la producción eficiente de capital humano. Definir a la gente como capital humano obviamente difiere de considerarla como sujeto de derechos (Tomasevski, 2004, 360). En lugar de considerar a los niños y las niñas como titulares de derechos, se les asume como consumidores de bienes y servicios y a los más pobres como sujetos de caridad, en donde el papel primordial de la educación consiste en elevar la capacidad productiva de las personas en pro de un mayor crecimiento económico y en detrimento de potenciar las capacidades humanas (Pérez, 2004, 4 y 6).

Sin embargo, los problemas de la calidad y la pertinencia de la educación no solo pueden entenderse como la competitividad y la eficiencia económica del sistema, sino fundamentalmente como el valor agregado social y cultural en beneficio del desarrollo y el bienestar de todos los asociados.

Es por ello que el término competitividad debe referirse al dominio de la misión esencial de la organización y no a su posicionamiento frente a otras organizaciones (Assenza, 1999). Los establecimientos educativos han evolucionado, pasando de ser instituciones cerradas y aisladas a funcionar como organizaciones abiertas, autónomas y complejas. Esto significa que requieren nuevas formas de gestión para cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEI (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

En efecto, en el sistema educativo colombiano se han gestado procesos de descentralización y recentralización, que han generado una serie de transformaciones en las políticas educativas que convirtieron a la gestión en el eje principal de las reformas. De igual manera, se produjeron cambios sustanciales en la concepción de la educación y sus modelos pedagógicos y en los roles asumidos por instituciones y organizaciones que cumplen un servicio social pedagógico; así mismo, se replanteó el papel de los directivos y de la comunidad como protagonistas de los procesos de formación (Correa et al, 2009).

Sin embargo tales procesos no han dejado de ser una utopía, en donde resultan evidentes las restricciones existentes para el ejercicio de la autonomía institucional, en especial por cuanto la asignación de recursos está reglamentada por la normatividad nacional, en donde se le otorga el poder a las Secretarías de Educación, quienes terminan influenciando o tomando las decisiones administrativas de las instituciones educativas, generando una dependencia de los colegios frente a las determinaciones de tales secretarías, entidades cuya idoneidad y capacidad queda en entredicho, dadas las circunstancias que rodean los nombramientos de los servidores públicos que las dirigen, asunto del que se llamó la atención en la parte final del capítulo de descentralización, afectando con ello la autonomía del colegio en su gestión escolar.

## **2.4 Sistema Presupuestal**

El presupuesto del colegio se encuentra circunscrito al Sistema Presupuestal del país, cuyas herramientas buscan organizar la información financiera en los entes públicos para optimizar la utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente.

La innovación de la Constitución de 1991, en materia presupuestal, radica precisamente en la estipulación de la supremacía de la ley orgánica de presupuesto, enfocada a abarcar la totalidad del proceso presupuestal y a solucionar conflictos de competencias en la materia, bajo tres mecanismos: “a) reitera la supremacía de la Constitución; b) Erige a la ley orgánica del presupuesto en la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y c) ordena que los principios constitucionales se apliquen en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones) y ejecución del presupuesto de cada una de ellas” (Sentencia C-478 de 1992).

Las entidades territoriales se encuentran sujetas para el manejo de su presupuesto a los principios contenidos en el ordenamiento jurídico superior y a las normas presupuestales de carácter territorial. Así las cosas, el presupuesto del colegio debe considerar el marco general del Sistema Presupuestal, conformado principalmente por el Plan Financiero incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto Anual de la Nación, en donde, como elementos complementarios, están el Plan de Desarrollo, el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC).

De esta manera, el sistema presupuestal se puede definir como el conjunto de herramientas relacionadas con el proceso presupuestal, las cuales transforman los elementos de entrada (recursos disponibles), en resultados plasmados en el presupuesto del colegio. El objetivo final de este sistema es la satisfacción de las necesidades de la comunidad educativa, a través de una serie de bienes y servicios. Estos resultados se obtienen mediante la coordinación de los recursos con que cuenta el Colegio, y su adecuada programación y ejecución, utilizando las herramientas financieras que conforman el sistema.

## **2.5 Financiación de la educación**

La Ley 60 (1993), que reglamentó los artículos 356 y 357 de la Constitución y tuvo vigencia hasta 2001, definió la distribución de competencias y recursos para la educación. Allí se estableció una transferencia específica conocida como Situado Fiscal, equivalente al

24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), para los departamentos y cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta), y les daba a los municipios una participación en el 22% de los ICN. De los recursos del Situado Fiscal, al sector educativo le correspondía aproximadamente el 75%, y a salud, el 25% restante. El 15% de todos los recursos para educación se le daba a departamentos y distritos por partes iguales, y el 85% restante se asignaba según la población potencial que se debía atender, y la eficiencia administrativa y fiscal de los gobiernos territoriales. Los municipios debían a su vez destinar a educación mínimo el 30% de los recursos que le correspondían por participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación.

En 2001 se aprobó el Acto Legislativo 01 que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se creó el Sistema General de Participaciones (SGP), reglamentado por la Ley 715 del mismo año, para la financiación de los servicios de salud, educación y propósito general. Así, se le dio mayor margen de maniobra al Gobierno Nacional al desvincular el crecimiento de los recursos del SGP de los ICN hasta el año 2016 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009), pues a partir del año 2002 el SGP aumentaría en un porcentaje igual a la inflación causada más un crecimiento real constante. El SGP agrupó en una bolsa única los recursos del Situado Fiscal y las participaciones municipales en los ICN.

Para la distribución de los recursos, la Ley 715 de 2001 inicialmente descontaba el 4% de los recursos del SGP para ser distribuido entre los resguardos indígenas (0,52%), municipios ribereños al río Magdalena (0,08%), municipios y distritos para programas de alimentación escolar (0,5%) y para el FONPET<sup>18</sup> (2,9%). Una vez descontados estos recursos, la participación para el sector educativo se estableció en 58,5%, para el sector de la salud fue de 24,5% y para propósito general el restante 17%. Vale la pena resaltar que, a diferencia de lo establecido por la Ley 60 de 1993, en la cual se fijó un porcentaje de recursos que luego se repartía entre los departamentos y distritos para después ser

---

<sup>18</sup> FONPET corresponde a las siglas del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. La Ley 549 de 1999 creó el FONPET, con el objetivo de aprovisionar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional. Es un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se recaudan y asignan a cada Entidad Territorial los recursos destinados por la ley para el cubrimiento del pasivo pensional. La administración de estos recursos se realiza a través de patrimonios autónomos constituidos en entidades especializadas

distribuido en los diferentes sectores, con la Ley 715 primero se estableció un porcentaje de recursos para cada uno de los sectores que posteriormente se repartiría entre los municipios, distritos y departamentos. (BANREP, 2014, 13)

La Ley 715 estableció un periodo de transición en 2002 y 2003, durante el cual la transferencia de los recursos a las entidades territoriales se realizó con base en el reconocimiento de los costos efectivos de la prestación del servicio educativo. A partir de 2004 los recursos del SGP son transferidos a las entidades territoriales certificadas (aquellos departamentos y municipios con más de 100 mil habitantes, que asumen la administración de los recursos del SGP y la prestación del servicio educativo oficial). Ahora el Gobierno central define qué dinero se debe transferir a departamentos y municipios por alumno atendido (que varía según lugar y condiciones). Una pequeña proporción se distribuye según un criterio de equidad que privilegia a las entidades más pobres.

En 2007 se hizo una nueva reforma constitucional mediante el Acto Legislativo 04 del mismo año y se aprobó la Ley 1176 de 2007, la cual modificó algunos artículos de la Ley 715 de 2001. Así, a partir de 2007 se separaron los servicios de agua potable y saneamiento básico de la participación de propósito general asignándole sus propios recursos. Una vez descontados los recursos del SGP para los resguardos indígenas, municipios ribereños al río Magdalena, programas de alimentación escolar y para el FONPET, el 58,5% de los recursos se destinaría a educación, el 24,5% a salud, el 11,6% a propósito general y el 5,4% a agua potable y saneamiento básico. En esta reforma se estableció que los recursos del SGP crecerían anualmente de acuerdo con la inflación causada más un crecimiento real fijo de 4,8% desde el 2011 hasta el 2016, de los cuales 1,8 puntos porcentuales deben ser destinados exclusivamente a cobertura y calidad del sector educativo. Adicional a lo anterior, para los años en los que la economía crezca por encima del 4%, se seguiría aplicando un crecimiento mayor en tantos puntos porcentuales se supere dicha tasa, recursos adicionales que deberán ser destinados únicamente para la atención integral de la primera infancia. (BANREP, 2014, 15)

Aunque la principal fuente de financiación de la educación en Colombia es la constituida por las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), que son distribuidas entre los departamentos, distritos y municipios certificados, de acuerdo



con los criterios que establece la Ley 715 y previa aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), las entidades territoriales también financian su red educativa con otro tipo de recursos.

Una de esas fuentes de financiación diferentes al SGP, son los recursos propios, que se obtienen mediante la tributación a la venta de bienes y servicios como las loterías, los licores o los cigarrillos. En efecto, la Ley 715 (2001) ordena que el 58,5% de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) deben ser destinados al sector educativo, sin embargo, los departamentos y distritos y municipios certificados deben además participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación.

Otra fuente importante de recursos son las regalías, de las cuales una parte debe ser invertida para aumentar la cobertura del sector educativo. Estas inversiones son también fomentadas por el Fondo Nacional de Regalías, que financia proyectos regionales de inversión en educación que estén definidos en los planes de desarrollo de los entes territoriales.

Las competencias en materia de administración presupuestal, establecidas por la Ley 715, son específicas para la nación, para los departamentos y para los municipios, mientras que las competencias para los colegios se han concentrado en funciones particulares para los órganos del gobierno escolar (rector, consejo directivo y consejo académico) y están más asociadas con la ejecución presupuestal, vía destinaciones específicas de los recursos asignados, que con la definición autónoma de sus prioridades de inversión. Dentro de las competencias de la Nación, se destacan las de impulsar, financiar, coordinar y evaluar los programas de inversión de orden nacional con recursos diferentes a los del SGP (distintos al pago de nómina), evaluar la gestión financiera y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y su impacto en la comunidad, prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, distribuir los recursos para educación del SGP, y definir anualmente la asignación por alumno para la prestación del servicio educativo. En cuanto a las competencias de los departamentos, se destacan las de administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental, certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la

administración autónoma de los recursos del SGP, administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, administrar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos y distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio.

Así mismo, las principales competencias establecidas para los municipios están relacionadas con dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del SGP, y administrar las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos. Las competencias de los municipios no certificados se limitan a la administración y distribución de los recursos del SGP, que se les asignan para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad, el traslado de plazas y docentes entre sus instituciones educativas y el suministro de la información requerida por el departamento y la Nación.

Finalmente, las competencias que se le brindan al colegio en materia de autonomía administrativa se ven restringidas por los lineamientos de competencias de mayor nivel. Por ejemplo, no existen mecanismos oficiales con los cuales, los colegios puedan seleccionar su personal, o evaluarlos en su totalidad, los programas de formación y capacitación son propuestos desde el nivel central, distrital o nacional, y la administración de los Fondos de Servicios Educativos se ve restringida por cuanto casi todos los recursos que llegan al colegio tienen destinación específica y su uso para actividades diferentes generará hallazgos de carácter fiscal para sus ordenadores de gasto.

Como se aprecia, el sistema de financiación actual aún está fuertemente centralizado, desde el punto de vista de quien toma las decisiones sobre las prioridades de inversión, por cuanto los órganos de gobierno escolar solo deben ejecutar los recursos en atención las prioridades y orientaciones establecidas desde el gobierno municipal, departamental, distrital o nacional. La mayoría de los recursos públicos para la educación en Colombia son transferidos por el Ministerio de Educación a los departamentos, los municipios y los centros educativos a través del SGP, canal principal para redistribuir los fondos de los

impuestos nacionales para apoyar los servicios públicos en todo el país. Tienen razón quienes afirman que, el problema no es la descentralización per se, o que los recursos provengan mayoritariamente del SGP, el mayor inconveniente para que los colegios tengan autonomía administrativa es la distribución de las competencias de cada nivel descentralizado.

Sumado a ello, se ha encontrado que la participación de la financiación pública asignada a través del SGP ha disminuido en los últimos años, reduciéndose del 80% en 2002 al 60% en 2013, mientras que la participación de la financiación pública movilizada por las entidades territoriales certificadas se ha incrementado (del 8% al 13%), al igual que la participación de los fondos distribuidos por el MEN para políticas educativas específicas, como la educación gratuita (Álvarez et al., próximo a publicarse; MEN, 2015a). No obstante, el gasto local en educación sigue siendo extremadamente bajo comparado con los países de la OCDE. En el 2011, el gobierno central respondía por el 84% de todos los recursos públicos para educación en Colombia, en comparación con el promedio de la OCDE del 52% (OCDE, 2016b, 52).

### **2.5.1 Fondos de Servicios Educativos y composición del gasto**

La desconcentración administrativa de servicios del sector educativo se inició a comienzos de la década de los años 50, cuando se delegaron muchas responsabilidades de la Nación a través de institutos y entidades descentralizadas, adscritas a los distintos ministerios, que, aunque contaban con autonomía jurídica y presupuesto propio, seguían vinculadas con el orden nacional. En ese mismo año, con la reestructuración del Ministerio de Educación, se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER), como mecanismos de desconcentración de las funciones de tesorería (instrumentos de pago a los maestros en las regiones), destinados a atender, con aportes nacionales, departamentales y municipales, el sostenimiento y expansión de los servicios educativos en los planteles oficiales de educación primaria, secundaria, media y de carreras intermedias.

Después de muchos intentos por desconcentrar la administración educativa, tales como los Fondos Educativos Regionales, los Centros Experimentales Piloto, las Juntas de Escalafón y las Secretarías Departamentales de Educación, la desorganización administrativa, la incapacidad técnica, la indefinición o duplicación de funciones y

competencias en el sector, y principalmente, por el hecho de que la toma de decisiones y la gestión de los recursos financieros y de las plazas docentes nacionales y nacionalizadas, seguía en manos del Gobierno central, estos medios nunca lograron ser efectivos para llevar a cabo la anhelada descentralización.

Posteriormente, con la Ley 60 (1993), se buscó regular y definir los criterios para redistribuir las transferencias nacionales para la educación pública, pero la autonomía real para la administración de estos recursos sólo la obtenían las autoridades regionales en el momento de la certificación. Una vez obtenida la certificación, las autoridades regionales adquieren la autonomía para administrar los recursos humanos y financieros. Tales autoridades locales están referidas a las Secretarías de Educación de cada territorio y no a los colegios, estos últimos relegados a los designios de las primeras.

Fue con la Ley 715 (2001), por la cual se dictaron disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, cuando se determinó que las entidades estatales que tuviesen a su cargo establecimientos educativos debían abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de darle certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que podrían esperar, y facilitarles el ejercer, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpliera los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Así fue como surgieron los "Fondo de Servicios Educativos" - FSE, nombre que se le dio a dicha cuenta. Se dispuso además que las entidades territoriales incluyeran en sus respectivos presupuestos, apropiaciones para cada Fondo de Servicios Educativos en los establecimientos educativos a su cargo, tanto de la participación para educación, como de recursos propios.

Sin embargo, fue necesario reglamentar los artículos de la Ley 715 relacionados con los FSE, para precisar su alcance y establecer responsabilidades. Así fue como mediante la expedición de los Decretos 992 de 2002 y 4791 de 2008, se reglamentaron parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de dicha Ley, en donde se estableció la definición de Fondos de Servicios Educativos como cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de

funcionamiento e inversión distintos a los de personal. La administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma. Los ingresos del Fondo de Servicios Educativos son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales de los órdenes nacional y territorial.

También se dispuso que las entidades territoriales definieran y determinaran los Establecimientos Educativos Estatales que dispondrían de Fondo de Servicios Educativos, y cuáles deberían asociarse para ello, y las formas de administración de los mismos. Los Fondos de Servicios Educativos podrían estar financiados con recursos de la Nación, de las entidades territoriales, de las entidades oficiales, de los vinculados por los particulares para favorecer a la comunidad, de los producidos por la venta de los servicios que prestase el establecimiento educativo, siempre y cuando estuviesen destinados a financiar gastos distintos de los de personal.

El rector o director rural, en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal, es el encargado de administrar el Fondo de Servicios Educativos de acuerdo con las funciones otorgadas por la Ley. Este Consejo Directivo debe estar conformado por el rector, dos representantes del personal docente, dos representantes de los padres de familia, un representante de los estudiantes elegido por el consejo de estudiantes, un representante de los exalumnos y un representante del sector productivo organizados en el ámbito local. El Consejo Directivo es el organismo gestor de los FSE.

Dentro de las funciones establecidas para el Consejo Directivo se encuentran las de: Definir la administración y manejo del Fondo en concordancia con el artículo 7 del Decreto 4791 (manejo de tesorería) y hacer seguimiento y control permanente al Flujo de Caja ejecutado; Reglamentar los procedimientos presupuestales, las compras, la contratación de servicios personales, el control interno, el manejo de inventarios y el calendario presupuestal, con sujeción a las normas vigentes; Determinar los actos y contratos que requieren su autorización expresa, cuando no sobrepasen los 20 salarios mínimos mensuales vigentes y reglamentar sus procedimientos, formalidades y garantías. Cuantías superiores reglas del estatuto de contratación vigente; y establecer mecanismos de control para el funcionamiento del FSE.

Para que un colegio nuevo pueda poner en marcha un Fondo de Servicios Educativos - FSE, es necesario que previamente cuente con la autorización de la Secretaría de Educación a la cual está adscrito. Además, debe tener unas características mínimas de organización, disponibilidad de recursos para contratar los servicios del contador y presuponer el nombramiento de un auxiliar administrativo con funciones financieras (pagador), el cual es nombrado por la Secretaría de Educación, que permita la operación del Fondo con criterios de eficacia y eficiencia.

En resumidas cuentas, los Fondos de Servicios Educativos - FSE perciben ingresos de los diferentes niveles de Gobierno y de otras fuentes privadas, destinados exclusivamente a atender el servicio fundamental de educación y, por lo tanto, son recursos públicos que deben manejarse de conformidad con las normas establecidas, buscando la eficiencia administrativa en beneficio de la comunidad. Por consiguiente, cada entidad territorial certificada a través de sus secretarías de educación en cumplimiento de sus funciones debe ejercer un papel fundamental en la orientación y control de su ejecución.

Ahora bien, los Fondos de Servicios Educativos deben atender dos grandes tareas: la elaboración y ejecución del presupuesto anual; y la rendición de cuentas sobre la ejecución de los recursos y la gestión realizada.

Para la elaboración y ejecución del presupuesto anual, se debe proyectar el recaudo de ingresos, en donde es necesario realizar la identificación y estimación de los ingresos, la elaboración del presupuesto de ingresos y el recaudo de éstos, que a su vez origina la elaboración de registros contables. Además, se debe llevar a cabo la proyección y ejecución de gastos, consistente en captar los ingresos y distribuirlos de acuerdo con las prioridades de gasto del colegio y su destinación específica, en función de la disponibilidad de tales ingresos y de las prioridades que el Rector y el Consejo Directivo asignen a las necesidades del colegio.

Por tratarse de recursos públicos, el ejercicio de proyección y ejecución de ingresos y gastos de los FSE debe realizarse y registrarse de acuerdo con las normas legales vigentes y dentro de un conjunto de principios técnicos, financieros y contables confiables. Esto implica ceñirse a las normas establecidas en cuanto a presentación de informes y a

los controles ejercidos por los entes de control, entre otros que así lo requieren, e incluye la presentación de informes a la Secretaría de Educación y la atención de la estructura de árbol presupuestal para los colegios públicos del país (Ver Anexo A: Estructura del Presupuesto de un Colegio Público).

### **Proyección de Ingresos**

Los ingresos se clasifican en Ingresos Operacionales, Transferencias y Recursos de Capital. Los primeros, son aquellos ingresos que los colegios, a través de su FSE, reciben ordinariamente, en función de su actividad y aquellos que por disposiciones legales les hayan sido asignados. Las Transferencias son ingresos que comprenden aportes y rentas provenientes de participaciones que, en general, constituyen transferencias de otros organismos o entidades públicas. Por su condición de aportes, se caracterizan por la recepción de recursos sin que por la misma exista contraprestación alguna, estando determinados por una norma previamente establecida (Ley, Acuerdo, Decreto o Resolución según el caso). Los Recursos de Capital son principalmente los ingresos provenientes de recursos del balance, recursos del crédito, rendimientos de operaciones financieras; venta de activos, cancelación de reservas, donaciones y excedentes financieros generados en la vigencia anterior.

En cuanto a los mencionados ingresos por transferencias, estos pueden provenir de la Nación, del Departamento, de las Entidades Distritales o de la Administración Central. En el caso de la Nación, estas transferencias se refieren a los aportes recibidos del Gobierno Nacional no destinados a la capitalización de los colegios, como los ingresos que, por concepto de Gratuidad, transfiere el Ministerio de Educación Nacional, directamente a los colegios a través de los FSE. Estos recursos son asignados para cubrir gastos de funcionamiento e inversión, distintos a los de personal. La gratuidad educativa se financiará con los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones por concepto de calidad.

Las transferencias de los Departamentos son aquellas constituidas por los aportes recibidos de los respectivos departamentos a donde pertenecen los colegios y/o de sus entidades descentralizadas, no destinados a la capitalización de los colegios. Para el caso de Bogotá, las transferencias también pueden darse por los aportes recibidos de Entidades Distritales como son los Fondos de Desarrollo Local o Entidades Descentralizadas. De este

tipo de ingresos hacen parte los aportes y ayudas financieras para la realización de Programas Especiales.

La Administración Central también transfiere aportes y ayudas financieras para la realización de Programas Especiales, transferidos a través de las Secretarías de Educación, mediante actos administrativos que establecen la destinación específica de los recursos y por tanto dicho presupuesto no puede ser utilizado por el colegio para fines diferentes a los estipulados por la Secretaría.

En Bogotá, hasta 2008, se transferían recursos para apoyar los Fondos de Reposición, la Ampliación de la Jornada y la Vitrina Pedagógica. En el caso de los Fondos de Reposición, creados para el desmonte gradual de matrícula y pensión en los grados de 0° a 9°, con la implementación total de la política de gratuidad educativa ya no fueron necesarios. En cuanto al apoyo al desarrollo de estrategias pedagógicas mediante la ampliación de la jornada educativa, dada la implementación de estrategias como Jornada Única o Jornada Ampliada, ya no se requirieron. En lo que se refiere a la Vitrina Pedagógica, mediante la cual se transferían recursos a los colegios para cubrir gastos de textos pedagógicos de consulta y de uso de los estudiantes y profesores, la Secretaría de Educación decidió realizar las dotaciones directamente en especie y por ello discontinuó dicha transferencia.

Las transferencias que continúa realizando la Secretaría de Educación de Bogotá y cuya destinación específica se define mediante acto administrativo, están dadas principalmente por los conceptos de Gratuidad Educativa, Escuela-Ciudad-Escuela y otras transferencias realizadas por proyectos de inversión específicos gerenciados por la Secretaría. La destinación específica de estos recursos está definida en el artículo 11 de la Ley 4791 (2008).

Los recursos de Gratuidad son transferidos a los colegios oficiales para compensar lo que los padres de familia dejan de pagar a raíz de la Gratuidad Total. Estos recursos son asignados para cubrir gastos de funcionamiento e inversión, distintos a los de personal y en beneficio de los estudiantes de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media, como a los estudiantes de los ciclos I, II, III, IV, V, VI de educación para adultos. La



destinación específica de estos recursos está definida en el artículo 11 de la Ley 4791 (2008) y hace referencia principalmente a los siguientes conceptos:

- Dotaciones pedagógicas del establecimiento educativo.
- Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles.
- Adquisición de los bienes de consumo duradero que deban inventariarse.
- Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución.
- Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles necesarios.
- Adquisición de impresos y publicaciones.
- Pago de servicios públicos domiciliarios, telefonía móvil e Internet.
- Pago de primas por seguros que se adquieran para amparar los bienes.
- Gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención.
- Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos.
- Contratación de servicios técnicos y profesionales prestados para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta.
- Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos.
- Inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional.
- Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.

Las transferencias que realiza la Secretaría de Educación por concepto de Escuela-Ciudad-Escuela, están relacionadas con apoyo de estímulos pedagógicos para el aprovechamiento de la ciudad como escenario de aprendizaje y su destinación se enmarca en el alcance previsto por el artículo 11 del decreto 4791 (2008), en lo que tiene que ver con gastos de viaje de los educandos tales como transporte, hospedaje y manutención, la realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los

educandos, y la inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas de orden local, regional, nacional o internacional.

Finalmente, a través de sus proyectos de inversión, la Secretaría de Educación puede realizar transferencias para el desarrollo de programas específicos, cuya destinación específica está orientada al fomento de acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.

### **Proyección de Gastos**

Para los cálculos de gastos es indispensable la elaboración previa del Plan de Compras, el Plan de Contratación y el Plan de Mantenimiento de planta física. La proyección de los gastos se debe hacer teniendo en cuenta que los recursos del FSE se deben destinar a gastos de funcionamiento y a gastos de inversión diferentes a los de personal. Una vez se programen los gastos esenciales, los demás recursos deben ser presupuestados de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional -PEI-, el Plan Operativo del colegio, o en atención del Plan de Mejoramiento Institucional.

Los Gastos de Funcionamiento hacen referencia a las apropiaciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas, y comprende los gastos por servicios personales y gastos generales.

Los Servicios Personales hacen referencia al rubro cuya apropiación se destina al pago del personal que se vincula en forma ocasional para una gestión específica y temporal en desarrollo de actividades diferentes a las educativas, cuando no sean atendidas por personal de planta como: Contratos de prestación de servicios profesionales celebrados con personas naturales o jurídicas; contratos de prestación de servicios no profesionales celebrados con personas naturales y jurídicas, que sean de carácter técnico o predominantemente materiales y no calificadas; y contratos para la ejecución de trabajos artísticos que solo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.

El concepto de Gastos Generales reúne todas las erogaciones para garantizar el normal funcionamiento del colegio y que tienen que ver con rubros tales como la adquisición de bienes y servicios, el pago de servicios públicos y otros gastos que pueden contemplar

asuntos de carácter pedagógico y académico en atención de la destinación específica definida para los Fondos de Servicios Educativos en el Decreto 4791 (2008).

En lo que respecta a los Gastos de Inversión, son aquellos para cuya ejecución se requiere de la formulación de proyectos de inversión, en el marco del Plan Educativo Institucional (PEI), y del Plan Mejoramiento del colegio. Por este rubro podrá adquirirse equipo y mobiliario que el colegio requiera de acuerdo a la disponibilidad de los recursos propios y la descripción del proyecto de inversión, igualmente pueden adquirir licencias de productos informáticos y adquisición de derechos de propiedad intelectual pero previa autorización del nivel central, entre otros que se desarrollen conforme al Proyecto Educativo Institucional del colegio.

### **2.5.2 Gastos para el mejoramiento de la calidad educativa**

De acuerdo con la información anterior, a través del Fondo de Servicios Educativos, el colegio puede incurrir en gastos para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad y para el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes y sus familias.

El rubro por el que generalmente los colegios atienden estas iniciativas conducentes al mejoramiento de la calidad educativa, es el de Gastos de Inversión, en donde bajo la metodología para formulación y ejecución de proyectos de inversión, se establecen estrategias y acciones encaminadas al beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y al fomento de prácticas que propicien el mejoramiento continuo de la calidad educativa institucional. Sin embargo, no se pueden programar proyectos de inversión, ni ejecutar recursos que, con este fin, no se encuentren articulados o enmarcados en el Proyecto Educativo Institucional.

Para el caso de Bogotá, la Guía Financiera de Apoyo para la Gestión de los Fondos de Servicios Educativos de los colegios oficiales distritales, plantea que los proyectos de inversión deben considerar una serie de criterios generales para su formulación, tales como la capacidad de ejecución y los resultados que se esperan alcanzar, la proyección de ejecución de recursos para garantizar el principio de anualidad presupuestal, y

considerar los programas definidos por la Ley General de Educación para la enseñanza obligatoria (Ley 115, 1994, art. 14).

De esta manera, los proyectos definidos en el rubro de Gastos de Inversión deben considerar la formulación de iniciativas relacionadas con el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la instrucción cívica, el aprovechamiento del tiempo libre, el fomento de las diversas culturas, la práctica de la educación física, la recreación y el deporte formativo, la enseñanza de la protección del ambiente, la ecología y la preservación de los recursos naturales, la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, el cooperativismo y, en general, la formación en los valores humanos, y la educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad.

Sin embargo, los propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad educativa no solo pueden financiarse con recursos de inversión, por cuanto a través de los gastos de funcionamiento los colegios también pueden ejecutar acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional, o atender la destinación específica definida para los Fondos de Servicios Educativos en el Decreto 4791 (2008).

Las inversiones para el mejoramiento educativo que los colegios oficiales distritales pueden realizar a través de los recursos de funcionamiento que conforman los gastos generales del colegio, complementando así los gastos del rubro de inversión, son las siguientes:

**Material didáctico.** Corresponde a las ayudas didácticas o medios que facilitan el proceso pedagógico, calificados además como elementos de uso fungible en concordancia con lo definido en el párrafo primero del artículo 45° del Decreto 1860 (1994) “Gastos de dotación personal del alumno tales como: los cuadernos y similares, los lápices y demás instrumentos de escritura, las guías educativas, guías de lectura, ejercicios o pautas de experimentación, los medios magnéticos de almacenamiento de información, las carpetas o sistemas de archivos, los instrumentos o materiales artísticos o deportivos y en general,

los materiales que por uso fungible se consideren como dotación personal del alumno mas no como materiales de carácter propio de cada alumno”.

**Viáticos y Gastos de Viaje.** Rubro para atender los gastos de transporte, hospedaje y manutención de los estudiantes cuando sean aprobados por el Consejo Directivo de conformidad con el reglamento interno del colegio. Los costos que deban asumirse por tal concepto podrán incluir los gastos del docente acompañante, siempre y cuando la comisión otorgada por la entidad territorial no haya generado el pago de viáticos.

**Impresos y Publicaciones.** Rubro destinado al suministro de libros de consulta, diseño, diagramación, divulgación y edición de libros, cartillas, videos y memorias; edición de formas, fotocopias, encuadernación, empastes, sellos, avisos, formularios, fotografías, renovación derecho código de barras, enmarcación de foto mosaicos, impresión de pendones, así como las publicaciones en la gaceta oficial.

**Mantenimiento de Mobiliario y Equipo.** Gastos relacionados con la reparación y mantenimiento de bienes muebles de aulas de clase y especializadas, equipos de aulas especializadas o administrativas y laboratorios del colegio. Algunos estudios coinciden en afirmar que la inversión en infraestructura genera mejores resultados institucionales, en donde elementos como laboratorios, biblioteca y canchas deportivas, tienen un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre el logro académico (Banco de la República, 2006) o elementos específicos como laboratorios de ciencias o química, laboratorio de tecnología o informática, emisora y laboratorio de idiomas, generan efectos negativos y significativos sobre la tasa de repetición (Bayona, 2016).

**Actividades Científicas, Deportivas y Culturales.** Rubro por el que se registran los gastos de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales tales como: día o feria de la ciencia, semana o día deportivo, día del idioma, día del alumno, día del niño, actividades teatrales, cine, danzas, entre otros pero deben connotar un alto sentido pedagógico y por tanto sus recursos no pueden utilizarse para la compra de elementos suntuarios, realizar recepciones, invitaciones, atenciones o similares, celebración de contratos de publicidad y demás aspectos prohibidos en dichas disposiciones legales.

**Salidas pedagógicas.** Apropiación destinada para gastos inherentes a salidas de tipo educativo efectuadas con los estudiantes del colegio. El gasto efectuado en este tipo de actividades debe estar acorde con un plan previamente estructurado con objetivo, fecha, horario, lugar y responsable.

**Otras Actividades Científicas, Deportivas y Culturales.** Hace referencia a otros tipos de gastos que por su naturaleza no se pueden clasificar dentro de los rubros definidos anteriormente. Las actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales que se financien a través de este rubro, deben connotar un alto sentido pedagógico y por tanto sus recursos no pueden utilizarse para la compra de elementos suntuarios, realizar recepciones, invitaciones, atenciones o similares, celebración de contratos de publicidad y demás aspectos prohibidos en dichas disposiciones legales.

**Inscripción y Participación en Competencias Deportivas, Culturales y Científicas.** Apropiación destinada a cubrir los gastos por inscripción, participación, incorporación, alistamiento, iniciación, admisión o ingreso de los alumnos del colegio a competencias de tipo pedagógico, deportivo, cultural o científico. Por este rubro no se podrán hacer gastos de capacitación.

## 2.6 Autonomía Presupuestal

Considerando que la mayor parte del presupuesto del colegio tiene destinación específica definida por el gobierno central o por las Secretarías de Educación, por cuanto se encuentra circunscrito al sistema presupuestal del país, es importante precisar que los rectores y directores de los establecimientos educativos tienen ciertos niveles de autonomía en la gestión presupuestal.

En efecto, el rector o director rural, en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal, como administrador del Fondo de Servicios Educativos, en el marco de la normatividad contractual y presupuestal vigente, puede reglamentar algunos procedimientos relacionados con adquisiciones y contrataciones específicas, aunque siempre en el marco de la destinación específica definida para rubro presupuestal.

El rubro en donde se tienen mayores libertades para tomar decisiones de manera autónoma, sin que medien restricciones o existan destinaciones específicas definidas, es el de Gastos de Inversión, en donde se financian las iniciativas conducentes al mejoramiento de la calidad educativa. La única condición para ejecutar proyectos de inversión en las instituciones educativas, consiste en que los mismos no podrán formularse, ni implementarse, si no lo hacen en el marco o en articulación con el Proyecto Educativo Institucional.

Para los efectos de esta investigación, se entiende la autonomía presupuestal como la capacidad que tiene la institución educativa para definir la destinación y la disposición de mayores recursos presupuestales en estrategias y acciones encaminadas al beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y al fomento de prácticas que propicien el mejoramiento continuo de la calidad educativa institucional. Estos recursos presupuestales hacen referencia principalmente a los gastos de inversión, pero también admiten algunos gastos de funcionamiento que pueden contribuir al mejoramiento de la calidad educativa tales como: Material didáctico, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, mantenimiento de mobiliario y equipo, actividades científicas, deportivas y culturales, salidas pedagógicas e inscripción y participación en competencias deportivas, culturales y científicas.





### **3. Política Pública Educativa. 2008-2014**

En este capítulo se revisarán textos relacionados con la formulación, implementación, ejecución y balance de las políticas educativas que han tenido incidencia en la prestación del servicio por parte de las instituciones educativas oficiales distritales de la capital del país, con el fin de identificar su nivel de autonomía administrativa en relación con la gestión de los recursos necesarios para su gestión institucional. De esta manera, desde el análisis textual, se buscará entender los planos de representación de lo deseable, de lo factible, en incluso de lo posible, al valorar los efectos en los resultados alcanzados por la ejecución de dichas políticas, cuando se pone en marcha lo que se está en capacidad de hacer.

Como se ha mencionado, en atención de los planos de representación, mediante el análisis de textos se develan las intenciones y acciones deseables para la solución de los problemas prioritarios en la educación en los colegios públicos de Bogotá, las acciones posibles de realizar y los proyectos factibles en su ejecución. Así las cosas, la ruta metodológica asume una perspectiva discursiva que se centra en la interpretación del corpus escrito de los documentos mediante los cuales se hacen explícitos los niveles de la representación de las políticas.

Así las cosas, la revisión de textos se realiza desde los dos niveles jerárquicos de análisis identificados en este trabajo (Ver Anexo B: Caracterización Documentos de Referencia). Desde el nivel macro, se revisará la normatividad, las políticas y los planes de desarrollo nacionales que buscan responder a las necesidades y retos del sector educativo en todo el territorio colombiano. Desde el nivel micro, se revisarán las prioridades de la acción pública distrital, sus intencionalidades, objetivos, metas y estrategias, consignadas en los dos planes sectoriales de educación aplicables para el período 2008-2014, que se traducen en acciones e inversiones específicas ejecutadas e implementadas en los colegios públicos de Bogotá.

### 3.1 Lineamientos del Nivel Nacional

Además de los derechos y deberes planteados en la Constitución de 1991, el país cuenta con diferentes elementos que orientan la política educativa en todo su territorio. En efecto, la carta magna estableció la educación como un derecho fundamental de niños y adolescentes, y como deber del Estado el promover el acceso a este servicio. Con fundamento en aquellos arreglos constitucionales, el país ha promulgado directrices de política pública educativa de corto, mediano y largo plazo, siendo la principal de ellas la Ley General de la Educación, que señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación en Colombia.

Para el mediano plazo, desde el nivel nacional, el sector ha procurado contar con líneas de acción que buscan involucrar a toda la sociedad, para responder a la voluntad expresa de la Nación y a los compromisos previstos en la Ley General. Así, han logrado construirse dos planes decenales de educación, el primero, correspondiente al periodo 1996-2006, que se denominó “La Educación, un compromiso de todos” y, el segundo, para el periodo 2006-2016, denominado “Pacto Social por la Educación”. Hoy en día, el país, se apresta a la construcción de un tercer plan decenal, para el período 2016-2025.

En lo que respecta al corto plazo, los planes nacionales de desarrollo representan las apuestas del gobierno que diseñan las administraciones de turno para responder a los problemas prioritarios del país. Tales apuestas buscan atender las necesidades de cada sector de la sociedad, en donde la educación es protagonista importante, por cuanto representa los mayores porcentajes de inversión en el presupuesto total de cada administración. Para el caso del periodo evaluado (2008-2014), en el país estuvieron vigentes los planes de desarrollo “Estado Comunitario: desarrollo para todos” del período 2006-2010 y “Prosperidad para Todos” del período 2010-2014. Cada uno de estos planes cuenta con un Plan Sectorial específico para el componente educativo, elaborado por el Ministerio de Educación Nacional, en donde se consignan las directrices de política y los compromisos que desarrollará cada gobierno.

### **3.1.1 Líneas de Largo Plazo: Ley General de Educación**

Los principios de la Constitución relacionados con el sistema educativo se establecieron en la Ley 115 de 1994 y en la Ley 60 de 1993. Con estas leyes, el proceso de descentralización se consolidó al otorgar a las autoridades locales y regionales mayor autonomía para manejar los recursos financieros y para administrar el sector.

La Ley 115 señala que el Servicio Público de la Educación en Colombia, debe cumplir una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Ley fortaleció el papel del colegio como una unidad semi-autónoma al crear dos elementos diferentes. i) El gobierno escolar, que es un comité que lo integran la comunidad educativa (profesores, padres y alumnos), el cual se encarga de establecer el reglamento de la institución, identificar necesidades y evaluar el desempeño. Este comité puede hacer propuestas académicas, financieras y administrativas, para ser consideradas por otros entes. ii) El Plan Educativo Institucional (PEI), que define los objetivos académicos de la institución, guiado por las reglas generales establecidas por el Ministerio de Educación. El PEI es un instrumento práctico de las prioridades que sirven de base para la definición de los planes, municipales, regionales y nacionales. Estos elementos, a pesar de hacer aparecer a los colegios como la principal unidad educativa con su propio proyecto institucional, no están soportados en la práctica por una autonomía real en el manejo de recursos ni en la toma de decisiones (Banco Mundial, 1995).

Dentro de los asuntos de mayor relevancia que destaca la Ley General, en materia de autonomía se encuentran aspectos tales como: las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas

para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional (Art. 77); La educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 (Art. 173); En los establecimientos educativos estatales habrá un Fondo de Servicios Docentes para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones. El Consejo Directivo del establecimiento educativo administrará los recursos de estos fondos. El rector o director será el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y responderá fiscalmente por el adecuado uso de los fondos. (Art. 182); Los distritos y los municipios, en concurrencia con los departamentos, financiarán la construcción, mantenimiento, y dotación de las instituciones educativas estatales de conformidad con la Ley sobre distribución de competencias y recursos. (Art. 184).

En efecto, la autonomía escolar de que trata la Ley General, la delimita solo para asuntos de carácter pedagógico y aunque le da facultades al rector del colegio para administrar recursos distintos al pago del personal, no es claro su alcance. Incluso, posteriormente define que el mantenimiento y dotación de los colegios es responsabilidad de distritos y municipios.

Revisada la Ley 715 (2001), que reglamenta una parte de los ingresos de los municipios del país, relacionados con las transferencias a Salud, Educación y de propósito general, se observa que para el sector educativo favorece aspectos que mejoran la eficiencia en el gasto, la gestión pública y la rendición de cuentas y dispone que los recursos se distribuyan en función de la población atendida y por atender, es decir, la asignación de recursos será en razón de los niños matriculados y por matricular, no en función del gasto, sino de las necesidades del servicio educativo. Busca garantizar la buena educación del sector público, mediante la distribución adecuada y equitativa de los recursos. La intención política de destinar recursos específicos para el sector educativo es un gran avance que permitió la constitución nacional, sin embargo, el poder en la toma de decisiones sobre los colegios sigue siendo centralizado, bien en el gobierno nacional (vía determinación de los

recursos presupuestales), o bien en las secretarías de educación. La autonomía administrativa de los colegios es muy poca, depende de la existencia de recursos adicionales a los del SGP, por cuanto éstos últimos ya cuentan con destinación específica definida por el gobierno.

Por su parte, el Decreto 4791 (2008), que reglamenta parcialmente algunos artículos de la Ley 715 (2001), determinando el ámbito de aplicación y estableciendo la definición, las responsabilidades y funciones frente a la administración de los Fondos de Servicios Educativos (FSE), le brinda cierta autonomía al rector y al Consejo Directivo para determinar el destino de los recursos de libre uso, con los cuales el colegio podría realizar inversiones encaminadas al mejoramiento de la calidad educativa. Según el Decreto, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma, sin embargo, establece los campos de acción sobre los cuales puede tomar decisiones en materia presupuestal. Ahora bien, es necesario valorar qué porcentaje del total del presupuesto del colegio se puede considerar de libre destinación, con el fin de establecer su capacidad de maniobra y cómo ésta puede incidir en los resultados de eficiencia y de eficacia, asunto que se abordará más adelante, cuando se presente la evolución de los resultados generales del sector educativo oficial de Bogotá.

### **3.1.2 Líneas de Mediano y Corto Plazo**

Como se ha señalado anteriormente, desde el nivel nacional, el sector educativo establece líneas de política de mediano y largo plazo que orientan la gestión y la inversión en educación en todo el territorio del país. A continuación, las principales disposiciones de tales líneas, en especial las del Plan Decenal de Educación “Pacto Social por la Educación” para el periodo 2006-2016 (mediano plazo) y las de los planes nacionales sectoriales de educación (corto plazo) correspondientes a los periodos de gobierno 2006-2010 “Revolución Educativa” y 2010-2014 “Educación de Calidad, el camino para la prosperidad”.

## Plan Decenal Educativo 2006-2016 “Pacto Social por la Educación”

El Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 (PNDE) “Pacto Social por la Educación” plantea una visión de país que le otorga una función protagónica a la educación, al determinar que para el año 2016 ésta se habrá constituido en un “proceso de formación integral, pertinente y articulado con los contextos local, regional, nacional e internacional que desde la cultura, los saberes, la investigación, la ciencia, la tecnología y la producción, contribuye al justo desarrollo humano, sostenible y solidario, con el fin de mejorar la calidad de vida de los colombianos, y alcanzar la paz, la reconciliación y la superación de la pobreza y la exclusión” (PNDE, 2006-2016).

Desde el planteamiento de los propósitos del Plan, se establece que el Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común.

El documento no hace referencia directa a la autonomía del colegio para la gestión de sus recursos presupuestales, por cuanto la descentralización allí planteada, en cumplimiento de la Ley General de Educación, solo llega hasta el nivel de las entidades territoriales que logran certificarse, esto es, los municipios del país, a través de sus Secretarías de Educación. En su sexto objetivo, sobre descentralización, el documento plantea:

“Fortalecer la descentralización y las autonomías territoriales, revisar y equilibrar los mecanismos equitativos de las transferencias, según las necesidades particulares, incluido el traslado de recursos destinados a la calidad de los establecimientos educativos y resaltar la responsabilidad conjunta de los entes territoriales y el sector privado... **para ello se plantea la meta que...** en el 2016 se haya establecido un sistema que incremente, en términos reales, las transferencias de la nación a los entes territoriales, para ser asignadas con criterio de equidad, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización mediante el otorgamiento de autonomías regionales en el

manejo de los recursos educativos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones” (PNDE, 2006-2016).

El abordaje que se le otorga al ejercicio de descentralización es de carácter general y no establece específicamente lo qué se quiere descentralizar y a qué recursos se refiere. Para el caso de los colegios, los postulados del Plan no plantean una forma clara del presupuesto que podrían gestionar o ejecutar autónomamente. En lo que tiene que ver con la gestión escolar, que señala el fortalecimiento de la gestión y el liderazgo del sistema educativo para la efectividad y la transparencia del mismo a nivel nacional, territorial e institucional, la labor se concentra en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), dejando a la deriva las orientaciones que sobre el particular deban atender los colegios. En este sentido, los objetivos No. 2 y No. 3 del Plan, relacionados con el mejoramiento de la gestión educativa, señalan por ejemplo, la necesidad de establecer procesos para el fortalecimiento de la articulación intersectorial, aseguramiento de la calidad, consolidación de la gestión educativa, fomento a la transparencia y el incremento de mecanismos de control, estructuración e implementación del sistema de información de la gestión educativa, los cuales estarían siendo liderados por las Secretarías de Educación, sin que se le otorgue un papel evidente a los colegios públicos.

Se evidencian otros asuntos que no tienen relación directa con la administración del presupuesto, en donde se le establecen varios compromisos al establecimiento educativo, aunque realmente responden a iniciativas lideradas por las Secretarías de Educación, en el marco de la autonomía pedagógica que la Ley General les brinda a los colegios. Por ejemplo, en materia de calidad de la educación, el objetivo No. 4 del Plan, propone garantizar la universalización de proyectos educativos institucionales de calidad, pertinente, que estimulen la permanencia del estudiante en el sistema educativo, mientras que en el objetivo No. 5, el plan establece que el 100% de las instituciones educativas contarán con programas adecuados de formación integral, para que los estudiantes logren altos estándares de calidad en todos los niveles educativos que aseguren su acceso, pertinencia, permanencia y calidad (PNDE, 2006-2016, 40-41).

Si bien es cierto, el Plan reconoce la importancia que tienen los establecimientos educativos en la implementación y desarrollo de los compromisos planteados para el sistema educativo en todo el territorio nacional, el documento no evidencia herramientas

con las cuales el colegio pueda actuar o participar directamente, delegándole esa responsabilidad a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

## **Plan Sectorial Nacional de Educación 2006-2010: Revolución Educativa**

La Revolución Educativa, como política diseñada e implementada por el gobierno de turno en materia educativa, se desarrolla alrededor de cuatro directrices fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias que se constituyen en el derrotero que orienta la acción del sector educativo durante el cuatrienio, con el fin de avanzar hacia el logro de los macroobjetivos que se propuso el Gobierno.

El Plan presenta a la educación, como un vehículo para lograr una sociedad más equitativa, en términos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad, que requiere, además de más y mejor educación, que ésta sea más pertinente frente a las demandas de los sectores productivos en una economía globalizada. Por ello, el énfasis se concentra en la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permita brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes (PSNE, 2006-2010).

Casi todas las estrategias planteadas en el plan, para mejorar la educación pública básica y media del país, plantean el apoyo y fortalecimiento de sus entidades adscritas y vinculadas en este campo, es decir, las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales. Para el caso de la cobertura, por ejemplo, se plantea fortalecer estas entidades para analizar la información de matrícula como insumo para la planeación, la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones, para diseñar estrategias de acceso y permanencia, para proyectar los cupos y para optimizar el uso y definir las necesidades de recurso humano e infraestructura para la prestación del servicio.

En materia de calidad, la cual está orientada al mejoramiento de los resultados en las pruebas internas realizadas por el ICFES, así como algunas externas, como las pruebas PISA, a pesar de señalar que el centro de la política de calidad es el mejoramiento de las instituciones educativas, nuevamente los recursos se orientan a brindar asistencia técnica



diferenciada a las secretarías de educación para la definición de planes de apoyo coherentes con los planes de mejoramiento de las instituciones.

En cuanto a pertinencia se refiere, la cual es vista como el desarrollo continuo de las competencias laborales necesarias para mejorar las condiciones de empleabilidad de los bachilleres y profesionales, y la competitividad del país, también se plantea fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación para orientar a las instituciones educativas en esta materia.

Finalmente, la eficiencia se enmarca en el ejercicio de descentralización de la educación, que propone fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de las secretarías de educación.

Como se observa, en todas las estrategias macro previstas en el Plan de Desarrollo para el período 2006-2010, el papel del colegio se ve reducido al de proveedor de información o usuario de las iniciativas de las Secretarías de Educación.

### **Plan Sectorial Nacional de Educación 2010-2014: Educación de Calidad, el camino para la prosperidad**

Con este Plan Sectorial, el Gobierno Nacional, propone convertir la calidad de la educación en un propósito de país, entendiendo que para alcanzarla es imprescindible una transformación educativa que atienda todos los factores que inciden en ella. Con este referente, la política educativa se estructura alrededor de una premisa fundamental: una educación de calidad es aquella que forma ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, competitiva y que contribuye a cerrar las brechas de inequidad. Una educación centrada en la institución educativa, que compromete la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural (PSNE, 2010-2014).

Estos propósitos sectoriales se articulan con los compromisos del Gobierno Nacional en materia educativa, en donde, para el camino hacia un entorno de igualdad de oportunidades para la población, se logre ampliar la cobertura con una educación de

calidad y cerrar las brechas de inequidad desde lo territorial, a través del Plan Sectorial de Educación 2010-2014, “Educación de calidad – El camino para la prosperidad”, como instrumento dinamizador de los planes de mejoramiento educativo en el país.

Se observa que el énfasis de mayor trascendencia en este dispositivo resulta ser la calidad de la educación, en donde el centro de las intervenciones es la institución educativa, que compromete la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural, en donde, garantizando la coherencia entre la política educativa del Gobierno Nacional y los propósitos del Plan Nacional Decenal, se propone asegurar e incrementar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado, para educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación, fortaleciendo la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia (PSNE, 2010-2014, 10). Según el documento, el Sistema de Mejoramiento de Calidad ha acompañado durante los últimos años a las instituciones educativas en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional y en la implementación de la ruta de mejoramiento institucional.

En un intento por establecer un concepto sobre calidad educativa, el documento define una educación de calidad como aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad. (PSNE, 2010-2014, 27).

La medición de dicha calidad se realiza mediante el denominado Sistema de Evaluación que, en su conjunto, le permitiría al colegio detectar sus fortalezas y debilidades frente a los procesos de enseñanza-aprendizaje, en donde los resultados de las pruebas SABER, constituyen el principal insumo del sistema, haciendo visible la inequidad en la calidad educativa y, con ella, las brechas existentes entre unas poblaciones y otras. De esta manera, el mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes implica actuar sobre diferentes factores que se encuentran asociados a su desempeño, algunos de carácter pedagógico y otros de tipo administrativo.

Dentro de los factores asociados, en donde podría tener incidencia el colegio, se mencionan los materiales didácticos que apoyen la labor de los docentes en el desarrollo de dichos aprendizajes, la gestión escolar, referida a todas las variables que permiten hacer seguimiento y fortalecer las instituciones educativas, y la dotación de infraestructura con condiciones básicas para garantizar el funcionamiento y mejora continua de las instituciones educativas

La gestión educativa, orientada a través de guías para el mejoramiento suscitadas desde el MEN, corresponde a estrategias de calidad de las organizaciones, en el marco de los denominados Sistemas de Gestión de Calidad, por cuanto consideran una serie de acciones secuenciales para orientar los procesos de Planear (que se quiere que suceda), Hacer (organizar los recursos para que suceda lo que se imagina), Evaluar (evidenciar lo que ha sucedido y medir resultados esperados), y Decidir (realizar los correctivos necesarios). El dispositivo es enfático en señalar la necesidad de fortalecer los procesos de autoevaluación institucional, con el fin de propiciar su uso como herramienta fundamental para la realización de los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos, sin embargo, esta labor es organizada, coordinada y consolidada por las secretarías de educación.

Parte de la problemática que reconoce el Plan Sectorial, es la de mejorar la equidad en la distribución de los recursos e incentivar a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos en el mejoramiento del acceso y la permanencia escolar. De igual forma, con la pretensión de mejorar la asignación de recursos a las entidades territoriales con mayores rezagos educativos, mayor ruralidad y que atienden población vulnerable y diversa, se plantea el incremento de presupuesto para los colegios públicos, no obstante, dicho incremento en la asignación de recursos solo se ve reflejado en el presupuesto de las secretarías de educación. En este sentido, los únicos recursos que están planteados para girar directamente a los establecimientos educativos son los correspondientes a los recursos de la gratuidad educativa, por la vía del Sistema General de Participaciones.

Revisadas las apuestas para el fortalecimiento de la gestión educativa, se encuentra que lo que se busca principalmente, con la ejecución del Plan Sectorial, es robustecer la capacidad de las Secretarías de Educación. En lo que tiene que ver con el papel del

colegio, el documento señala la importancia de brindar información desde la institución educativa, en un aplicativo del MEN, con el fin de optimizar la asignación y realizar seguimiento de los recursos financiero y humanos que se les han transferidos o que les pretende transferir. De esta manera, la intención del Ministerio es mejorar la capacidad de planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento a los recursos dirigidos al sector educativo, asunto que pretende realizar mediante asistencia técnica y capacitación a los encargados del manejo de recursos en las administraciones territoriales y a los directivos de los establecimientos educativos estatales y con programas para fortalecer las competencias y desarrollo profesional de los rectores.

Pese a las buenas intenciones, el documento no evidencia líneas de política que se enfoquen en el desarrollo de la autonomía del colegio en materia administrativa y/o de gestión presupuestal, asuntos que siguen siendo potestad de las secretarías de educación y, por tanto, continúan ocasionando que los colegios no tengan más opción que verse abocados a depender de los entes territoriales y de su capacidad de gestión.

### **3.1.3 Balance de la política educativa nacional: Autonomía y Calidad**

#### **Balance de la Ley General de Educación**

Con ocasión de los primeros veinte años de vigencia de la Ley General de Educación, el profesor Abel Rodríguez, quien ha dedicado su vida al sector educativo del país, realizó un balance que deja entrever los problemas que han tenido los colegios públicos del país para ejercer la autonomía que les otorgó la norma, por lo menos en materia pedagógica, la cual se ha visto entorpecida o limitada con la expedición de normas posteriores que generan dependencia en esta materia por parte de las autoridades territoriales del país. En entrevista que le realizara el Instituto Distrital para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), afirmó que:

“(...) eso que se hizo como desarrollo de la Ley 715, terminó siendo muy desafortunado (...) se pretendió implementar el ideal de esa institución grande que abarcaba todos los niveles del sistema educativo, sobre la misma

estructura administrativa, pedagógica y financiera, de los entes hasta entonces dispersos (...) si la institución iba a crecer, era obvio que el rector necesitaba un equipo (...). La estrategia de la integración desvirtuó lo que quería la Ley General de Educación y se creó una nueva institucionalidad educativa con muchos problemas que todavía, desafortunadamente, no se han podido resolver. (...) El rector tiene que correr, en algunas partes lo llaman "el corre caminos", precisamente porque no tiene personal de apoyo que le colabore en la gestión. (...) en la medida en que esas pequeñas escuelas fueran creciendo, se irían convirtiendo en sí mismas en instituciones educativas donde tendría que operar la idea de un proyecto educativo institucional coherente, sí, con el de toda la institución, pero autónomo. Cada sede debe gozar en sí misma de toda la infraestructura física y humana y de los recursos que garanticen su cabal funcionamiento; porque de lo contrario estaremos hablando de una situación de dependencia que, en vez de integrar, fractura." (IDEP, 2014)

Es así como en materia de autonomía administrativa, aunque la Ley General no la exprese abiertamente, el profesor Rodríguez resalta las enormes limitaciones que tiene el colegio para contar con los insumos necesarios para garantizar la calidad de la educación, en especial en materia de presupuesto y de talento humano. En términos generales, señala que la reforma (Ley General), preveía enormes beneficios para el sector educativo del país, aunque reconoce que no profundizó otros factores asociados con la calidad de la educación, pero lo que él denomina "la contrarreforma" (Ley 715 de 2001), echó al traste muchas de las buenas intenciones de la Ley General, limitando el financiamiento y la gestión de los recursos educativos, generando con ello problemas enormes en la prestación de una educación de calidad por parte de los colegios públicos. Sus argumentos destacan lo siguiente:

"(...) la Constitución de 1991 pensó muy en serio el tema de la financiación de la educación: previó unos recursos importantes y definió un crecimiento progresivo de los mismos para asegurar, no sólo la atención de la totalidad de las necesidades educativas, sino también para garantizar la calidad y resolver los déficits de cobertura. Pero vino la contrarreforma y lo que hizo fue recortar lo que teníamos. La Ley 715 limitó esos recursos. Y entonces volvimos a

quedar como estábamos o peor. Los cálculos que había hasta hace poco de la plata que dejó de recibir la educación, hablan de 18 billones de pesos o algo así, durante el periodo de vigencia de esa ley. Entonces, es necesario un nuevo aumento de las fuentes financieras de la educación. Este presidente reelegido (Santos) se comprometió a llegar al 7,4% del PIB, ese sería un incremento importante en cuatro años. Si eso se logra realmente, recuperaríamos el hueco que él mismo abrió cuando era Ministro de Hacienda, esa es una deuda que tiene este presidente con el país en materia educativa.” (IDEP, 2014)

Incluso el profesor Rodríguez, puso en tela juicio la denominada autonomía académica que tanto promulgó la Ley General de Educación, señalándola de pobre. Según sus argumentos, la Ley no se metió en profundidad en el tema de la calidad en educación (...)

“(…) limitó la autonomía de las instituciones escolares fuertemente. Porque les dijo: ustedes pueden adaptar las áreas optativas a las necesidades regionales, pero estableció unas áreas obligatorias, o fundamentales como se llaman, que cubren el 80% del currículo. (...) Esto significa que, ante la decisión de asumir autónomamente los cambios curriculares, para poder impartir una educación de mayor calidad, las instituciones son muy temerosas. Obviamente, eso está cruzado por una realidad y es que realmente no tienen recursos y todo eso cuesta. Lo que pasa es que las instituciones no pueden contratar un profesor de deportes, un auxiliar administrativo, un laboratorista, eso no lo pueden hacer. Entonces aquellas cosas que la institución quisiera impulsar, y seguramente las hay, y muchas, no las pueden hacer porque se encuentran con el factor económico que les impide hacerlo. (...) Toda esa reforma financiera y administrativa (Ley 715, 2001) lesionó mucho las posibilidades de las instituciones educativas, todos los parámetros que se establecieron, como el de alumnos por maestro, de la duración de la jornada de trabajo, del número de coordinadores y orientadores por institución afectó mucho (...) esos temas quebraron el espíritu y pusieron a los maestros en un choque contra la legislación, que no ha terminado de resolverse”. (IDEP, 2014)

### **Balance de las políticas de corto y mediano plazo**

Algunos informes que presentan un balance del estado de la educación en Colombia, coinciden en afirmar que, en los años recientes, el país ha presentado ciertas mejorías en materia de acceso, permanencia y eficiencia escolar, sin embargo, es poco lo que se menciona en relación con los logros asociados con la autonomía de los establecimientos educativos, enfocándose en la descentralización como estrategia de fortalecimiento del sistema educativo territorial, en cabeza de las secretarías de educación.

En el informe con la revisión de políticas nacionales de educación, presentado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016a) al gobierno de Colombia en 2016, se realiza una evaluación de las políticas y prácticas de Colombia, en comparación con las mejores propuestas en educación y las competencias educativas de los países miembros de la OCDE. Por su parte, el Consejo Privado de Competitividad, en su informe anual (CPC, 2016), señala los avances en materia de política educativa y presenta propuestas sectoriales para el mejoramiento de la productividad y competitividad del país. Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional realiza un balance de la implementación de las principales políticas definidas en el Plan Decenal (MEN, 2014) y, muy especialmente, en la ejecución de los planes, programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación Nacional correspondiente al periodo 2010-2014.

#### Acceso y Permanencia

El acceso a la educación ha aumentado considerablemente en todos los niveles. En solo una década, el país ha logrado que los estudiantes pasen dos años más en el sistema. En este periodo, la participación en la atención y educación de la primera infancia y en la educación terciaria se ha duplicado con creces, hasta el 40% y el 50% respectivamente. Sin embargo, la duración de la vida escolar para los estudiantes de las familias más pobres es de solo 6 años, frente a los 12 años de los estudiantes de las familias más ricas. Un apoyo más fuerte y mejor estructurado en los primeros años podría marcar la diferencia para los estudiantes desfavorecidos, generando un impulso a las estrategias de permanencia para los siguientes niveles de la vida escolar (OCDE, 2016a).

Según la OCDE (2016a), si bien las coberturas netas en secundaria y media han aumentado significativamente, aún se encuentran en niveles bajos en comparación con

países de referencia. Entre tanto, la cobertura en primaria continúa siendo baja a nivel internacional y ha venido disminuyendo paulatinamente.

Entre los factores que inciden en las bajas tasas de asistencia escolar en Colombia, se encuentran la deficiente transición entre niveles, las altas tasas de deserción escolar y un número significativo de niños que no ingresan al sistema educativo. Además, la repetición de grados en Colombia también es una de las más altas entre los países que participan en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE (2016a, 30), ocasionándole altos costos al sistema y volviéndolo ineficaz para resolver el bajo desempeño y combatir la deserción. Si bien no parece que haya escasez de maestros en educación básica, hay brechas en cuanto al número de docentes en los niveles de preescolar y educación media, y en todo el sistema, el nivel de calificación de los docentes es preocupante.

La Estrategia de Cero a Siempre, que surgió como resultado de un proceso consultivo nacional, ofrece un marco holístico para el bienestar y el desarrollo de los niños y, también, establece estándares claros para la prestación de servicios. La matriculación de niños de cero a cinco años se ha duplicado con creces entre 2007 y 2013, pasando del 16% al 41%. Sumado a ello, se debe considerar que la política de gratuidad de la matrícula y la creación de modelos flexibles son algunas de las políticas que han impulsado un aumento considerable de la tasa bruta de matriculación, pasando del 57% en 2002 al 76% en 2012 (OCDE, 2016a).

Solo el 63% de los niños se matriculan en la escuela a la edad adecuada. La incorporación tardía perjudica su desempeño y es más costosa para el sistema. Los niños pequeños de familias desfavorecidas suelen acceder a modalidades de menor calidad o quedarse excluidos. En combinación con un entorno de aprendizaje menos propicio en el hogar, esto limita sus posibilidades de progresar adecuadamente y romper el ciclo de la pobreza. Además, un programa saturado y fragmentado combinado con prácticas de enseñanza centradas en el docente merman la motivación de los estudiantes. Esta situación se agrava por el complicado clima escolar que prevalece en muchas escuelas.



Si bien es cierto, la responsabilidad para enfrentar las problemáticas relacionadas con el acceso y la permanencia de los escolares en el sistema, es de todos los estamentos educativos, los recursos para enfrentar las situaciones de riesgo que impiden que los niños en edad escolar accedan a la educación pública y logren mantenerse en todos los niveles académicos, procurando garantizar niveles aceptables de promoción escolar, son administrados directamente por las Secretarías de Educación, a través de grandes programas y proyectos que buscan impulsar estrategias de aumento de coberturas y de retención escolar que, en general, promueven apoyos especiales a escolares y sus familias para subsanar costos extraescolares asociados con necesidades tales como las de alimentación y transporte, impulsan programas de formación y actualización de conocimientos, prácticas de enseñanza y estrategias de aprendizaje en el aula para los docentes y, generan toda suerte de mecanismos ideados desde las Entidades Territoriales Certificadas (ETC).

Ninguno de los informes analizados, ni la composición de los gastos administrados por los colegios, evidencian la realización de acciones o la disposición de recursos, por parte de la institución educativa, para afrontar directamente, desde el colegio, las problemáticas relacionadas con el acceso y la permanencia de los estudiantes, responsabilidad que han asumido las secretarías de educación o el propio Ministerio de Educación Nacional.

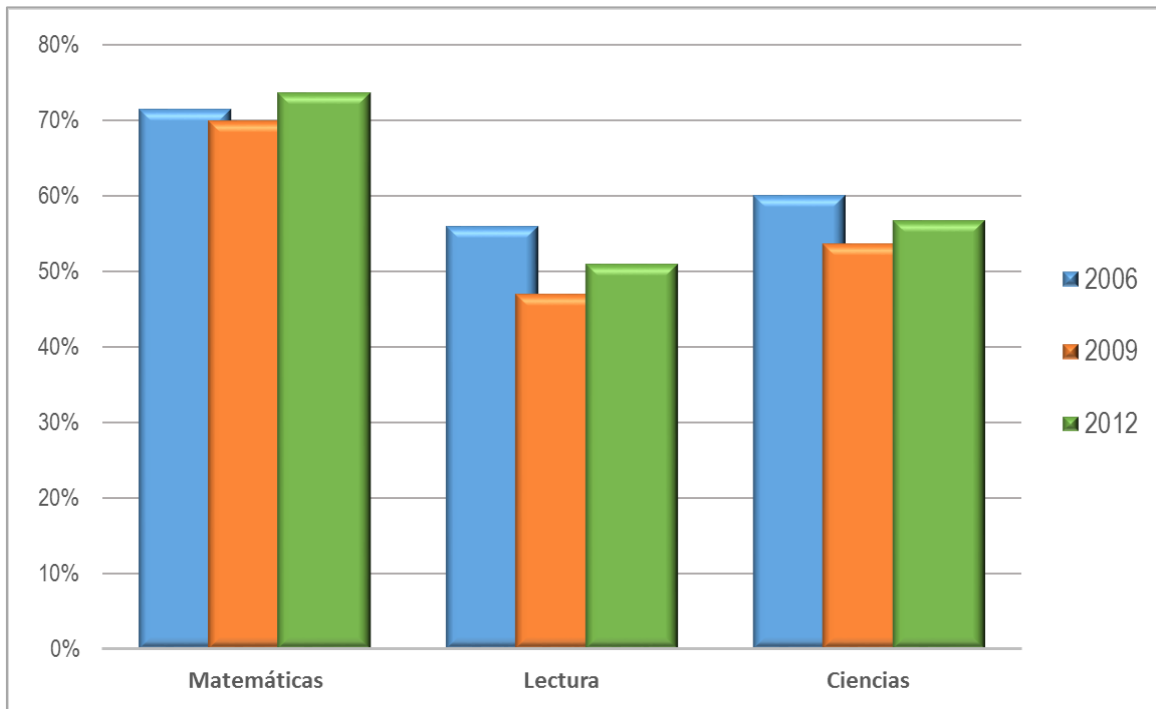
### Calidad

La calidad ha estado mejorando, según coinciden estos informes, pero la mayoría de los estudiantes tiene competencias básicas insuficientes cuando terminan sus estudios. Así lo demuestran los resultados de las pruebas PISA, que evalúan lo que saben y lo que pueden hacer con lo que saben los estudiantes de 15 años de todo el mundo, en donde para Colombia, que ha participado desde el año 2006, se demuestra que una proporción significativa de estudiantes colombianos no están bien preparados para ingresar a la educación superior o al mercado laboral. Entre tanto, el 27% de las personas que presentaron las pruebas nacionales SABER 11, en 2013, tuvieron resultados en el nivel bajo o inferior, con implicaciones importantes para la retención y el éxito en la educación superior (DNP, 2015).

Los resultados generales de Colombia en las pruebas PISA, indican que la gran mayoría de estudiantes continúa por debajo del nivel mínimo establecido por la OCDE y el país se

ubica como uno de los peor posicionados entre el total de los países participantes (Ver Figura 3-1 y Figura 3-2).

**Figura 3-1:** Porcentaje de estudiantes colombianos por debajo del nivel 2 (mínimo OCDE) en PISA 2006, 2009 y 2012: Matemáticas, lectura y ciencias.

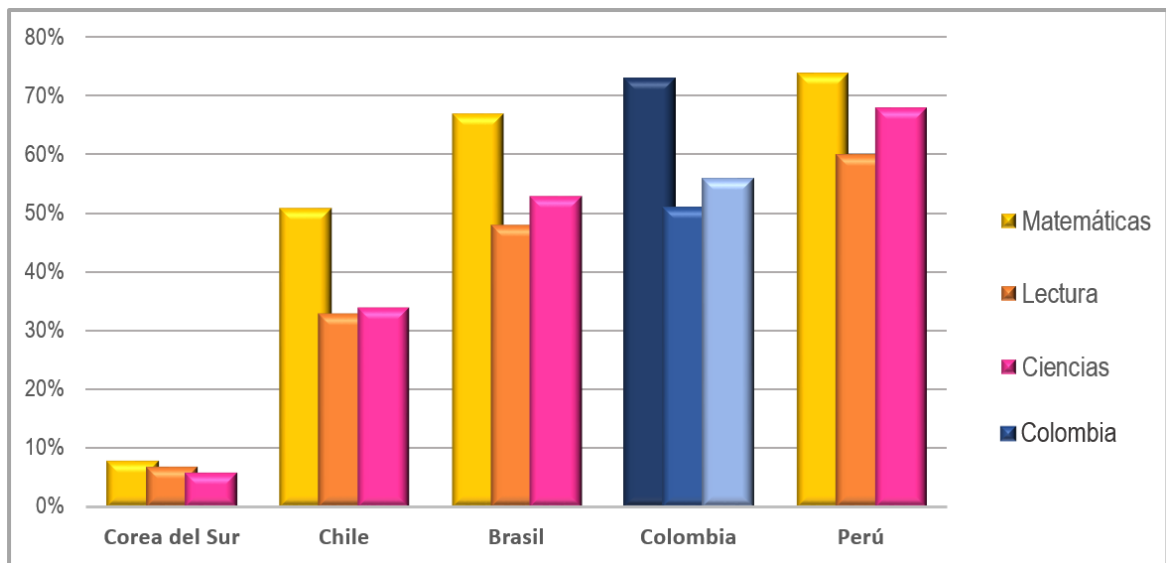


Fuente: OCDE - PISA

Adicionalmente, Colombia tiene pocos estudiantes en los niveles más altos de desempeño (entre 1% y 3% en el nivel 5 y ninguno en el nivel 6), y aquellos estudiantes que siguen en el sistema con 15 años tienen un desempeño unos tres años por debajo del de los estudiantes de la misma edad de los países de la OCDE en PISA.

Llama la atención que los diferentes informes miden la calidad educativa, mediante los resultados obtenidos por los escolares a través de los instrumentos de evaluación del desempeño escolar, como las pruebas PISA en el contexto internacional, y las evaluaciones estandarizadas SABER en el contexto nacional, que han puesto el aprendizaje de los saberes en el centro de atención de las escuelas.

**Figura 3-2:** Porcentaje de estudiantes por debajo del nivel 2 (mínimo OCDE) en PISA 2012: Matemáticas, lectura y ciencias.



Fuente: OCDE - PISA

En efecto, de acuerdo con el informe de gestión y rendición de cuentas presentado por el Ministerio de Educación Nacional al final de la vigencia 2014, la calidad educativa está siendo medida por los resultados de pruebas de conocimientos externas e internas y, aunque se reconoce la existencia de factores asociados, no se presentan resultados al respecto, aunque se menciona la realización de pruebas diagnósticas a estudiantes para identificar fortalezas y debilidades de cuyo análisis se desprendan acciones para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, pero no se dan a conocer los frutos del ejercicio y, por tanto, no se evidencia el papel del colegio o de las mismas Entidades Territoriales Certificadas (ETC), para establecer planes con acciones y recursos específicos que puedan incidir en el mejoramiento de los aprendizajes de los escolares y su consecuente repercusión en la obtención de mejores resultados en las pruebas de conocimientos externas e internas.

#### Descentralización y Fortalecimiento Institucional

Como se ha mencionado, según lo señalan y demuestran los informes y documentos revisados, la responsabilidad general del sistema educativo es compartida entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), pero no se hace visible el papel de los colegios, más allá de las obligaciones inherentes

que se les han atribuido en la Ley General de Educación. Incluso, los informes refieren la importancia del papel de otras instituciones públicas o privadas en la prestación de la educación, por cuanto aportan a la generación de retos en términos de coherencia normativa y rendición de cuentas.

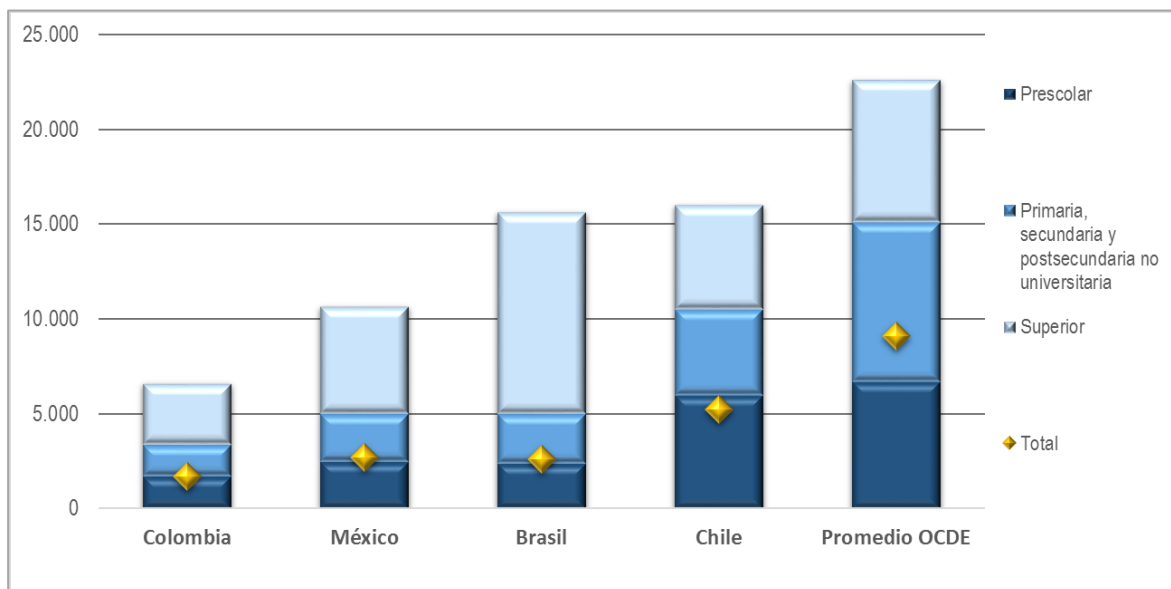
Estas responsabilidades, encabezada por el MEN y las ETC, son producto del modelo de descentralización que se ha venido practicando en el país, en donde para algunas regiones de Colombia, la descentralización ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales, sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual, por cuanto los departamentos y los municipios más pobres, a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva.

El gobierno central sigue cumpliendo un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados. Si bien la descentralización puede haber facilitado el aumento del número de matriculados, la falta de estándares comunes supone un reto para mejorar la calidad de la educación (OCDE, 2016b).

Hay una tendencia creciente hacia la descentralización de la educación en los países miembros de la OCDE. La experiencia internacional sugiere que el proceso de descentralización puede mejorar la capacidad de respuesta local, estimular la creatividad en el uso de recursos, promover la innovación y crear incentivos para mejorar la calidad (Waslander, Pater y van der Weide, 2010 en OCDE, 2016a). No obstante, la gestión descentralizada solamente es efectiva cuando se cuenta con capacidades, medidas de coordinación y mecanismos de rendición de cuentas adecuados. Sin estas condiciones, la descentralización puede profundizar la desigualdad y dificultar más el mejoramiento de la calidad. Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en empezar a descentralizar su sistema educativo y es el estado unitario más descentralizado de la región (OCDE, 2016a).

La descentralización ha buscado facilitar que departamentos y municipios puedan satisfacer las necesidades de sus comunidades y que los mecanismos de financiación por estudiante permitan una asignación más eficaz del gasto en educación. No obstante, a pesar del incremento de la inversión en los últimos años, la financiación pública para la educación en Colombia está por debajo de otras economías emergentes de América Latina y el gasto público por estudiante en Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE y del de otras grandes economías emergentes en América Latina (Ver Figura 3-3). Casi toda la financiación pública para educación primaria y secundaria es absorbida por los salarios de los docentes (83% comparado con el promedio de la OCDE del 63%) (OCDE, 2016a)

**Figura 3-3:** Gasto Público Anual por estudiante, por nivel, en instituciones educativas públicas de Colombia y países seleccionados (2011).



Fuente: OCDE

También se señala la escasez de recursos para la renovación y ampliación de la infraestructura educativa: El 1,7% del gasto se destina a inversión de capital —comparado con el 7% en la OCDE, y en alimentación, transporte y alojamiento, aspectos que son importantes para llegar a los estudiantes menos favorecidos de Colombia. Países como Turquía y Uruguay tienen gastos totales por estudiante semejantes a los de Colombia, pero tienen resultados de aprendizaje muchos más altos, lo que indica que la forma en que son asignados los fondos es tan importante como el nivel de recursos disponibles. Los recursos

locales son una de las fuentes importantes de financiación para la educación que menos ha sido explotada en Colombia, y estimular una mayor inversión local en el sector será esencial para consolidar el proceso de descentralización (OCDE, 2016a).

Llama la atención que la OCDE entienda el proceso de descentralización educativa como un ejercicio que llega hasta las Entidades Territoriales Certificadas, a quienes les da un papel preponderante en la definición de las futuras políticas y reformas educativas, desconociendo con ello el papel que puedan tener los agentes educativos del colegio: rectores, directivos docentes, docentes, e incluso, los propios estudiantes. Es interesante la propuesta de buscar alternativas de financiación de la educación pública, tanto a nivel local como a través de Alianzas Público-Privadas o por la vía tributaria. Habrá que analizar si el problema es la desfinanciación o la inadecuada distribución de los recursos para educación.

En el informe de gestión y rendición de cuentas presentado por el Ministerio de Educación Nacional al final de la vigencia 2014, se presentan dos grandes dimensiones que enmarcaron el desarrollo del sector educativo del país: en primer lugar, el cierre de gobierno, cierre de Plan Nacional de Desarrollo y Plan Sectorial 2010-2014; y, en segundo lugar, la transición, construcción y apertura de cinco líneas que sirven de base para el Plan de Desarrollo 2014-2018, y que serán el foco de atención del Ministerio en los próximos cuatro años y constituirán gran parte del camino para lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina en el año 2025, las cuales han considerado los avances alcanzados en años pasados en materia educativa.

Sin embargo, en su intento por resumir la gestión de manera ejecutiva, el informe se queda corto en señalar los avances realizados, en especial en lo relacionado con el Plan Decenal de Educación, por cuanto no brinda información alguna de los avances logrados. Con las acciones presentadas como resultado de la gestión del cuatrienio 2010-2014, se observa que buena parte de los logros señalados se deben a las gestiones adelantadas para el fortalecimiento de las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas, tal y como ocurre con el fortalecimiento de la educación inicial, la consolidación de la información de matrícula y el aumento de recursos para la financiación de la educación territorial generado principalmente por la necesidad de cubrir los costos de la nómina y los

apoyos complementarios asociados con la atención de poblaciones con necesidades educativas especiales.

En efecto, el MEN concentró sus estrategias para mejorar la gestión escolar, en el fortalecimiento de la administración territorial, con asistencia técnica y acompañamiento y seguimiento a las secretarías de educación en la gestión de recursos humanos, físicos y financieros, aunque la labor se focalizó solo en 30 de las 94 ETC, con el fin de fomentar la reorganización en igual número de establecimientos educativos, mediante trabajo participativo, aunque no se señalan resultados específicos sobre el particular. Sumado a ello, con la estrategia de Gestores de Educación, como mecanismo de eficiencia administrativa, los recursos del MEN se enfocaron en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las secretarías de educación para administrar el servicio público de educación.

Los colegios continúan siendo tratados como proveedores de información, por ejemplo, con el reporte de datos relacionados con la planta requerida de docentes y directivos docentes, con la que el MEN elabora el estudio técnico de planta del país, vía secretarías de educación, y con la que se establecen las condiciones del concurso abierto de méritos para proveer las vacantes del caso, y mediante la cual se estructura la planta central de las Secretarías de Educación. No obstante contar con la información de cada colegio, el ejercicio se consolida solo a nivel territorial, sin que se llegue a determinar los requerimientos de planta docente y administrativa de cada colegio oficial, en atención de sus necesidades particulares.

### **3.2 Lineamientos para la educación pública en Bogotá**

Aunque con la puesta en marcha de la descentralización educativa, el Ministerio de Educación ha buscado certificar las entidades territoriales, principalmente para la asignación de recursos, Bogotá ha presentado un comportamiento relativamente autónomo para la definición de políticas locales y la puesta en marcha de planes, programas y proyectos propios que, aunque se enmarcan en los propósitos generales de la política educativa nacional, responden a los requerimientos particulares del sistema educativo distrital y cuentan con una importante participación de financiación local.

Así las cosas, en respuesta al mandato constitucional que establece la educación como un derecho fundamental de niños y adolescentes, y con fundamento en las directrices nacionales de política pública educativa, en especial las señaladas en la Ley General de la Educación, que orientan los objetivos y compromisos educativos de mediano y largo plazo, el Distrito Capital ha establecido sus propios planes sectoriales, que dan sustento a las inversiones de corto plazo, previstas en los Planes de Desarrollo de la ciudad, en relación con el mejoramiento de la educación en la capital del país..

De esta manera, durante el periodo evaluado en esta investigación (2008-2014), estuvieron vigentes los planes sectoriales de educación “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012” y “El colegio: Núcleo de Acción de la Política Educativa en la Bogotá Humana 2012-2016”, correspondientes a los planes de desarrollo de cada periodo de gobierno señalado.

### **3.2.1 Educación de Calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012**

Mediante el Acuerdo 308 de 2008, Bogotá estableció su Plan de Desarrollo para el periodo 2008-2012, al cual denominó *Bogotá Positiva*, bajo la batuta de Samuel Moreno, con el propósito de profundizar la satisfacción de los derechos de los ciudadanos a través de políticas públicas sostenibles, que asegurasen la continuidad en el futuro de la orientación social del gobierno distrital, y dieran respuesta a nuevos retos tales como los relacionados con tres grandes problemáticas de las metrópolis: la vivienda, el ambiente y la movilidad. De esta forma, el tema educativo pasó a ser una prioridad de segundo nivel en las inversiones previstas, aunque sus políticas tuvieron asidero en la estructura programática del plan, en especial en los programas específicos del Objetivo Estratégico *Ciudad de Derechos*.

De esta manera, las principales inversiones en materia educativa se dieron con la implementación de planes y proyectos enmarcados en los programas de este Objetivo Estratégico, tales como: *Educación de calidad y pertinencia para vivir mejor*, para garantizar a las niñas, niños y jóvenes el derecho a una educación que respondiese a las expectativas individuales y colectivas, a la diversidad, a la interculturalidad y a los desafíos de una Bogotá global y en constante crecimiento; *Acceso y permanencia a la educación*



*para todas y todos*, para generar condiciones de acceso y permanencia en todos los ciclos educativos; y *Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios*, para garantizar condiciones que permitiesen garantizar la oferta educativa suficiente y adecuada para atender las necesidades diferenciales de la población escolar. Otras inversiones se dieron en el marco del programa *Bogotá bien alimentada*, para garantizar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional de los escolares de colegios oficiales, y del programa *Igualdad de oportunidades y de derechos* para la inclusión de la población en condición de discapacidad (PDDB, 2008-2012).

Se destaca la incorporación de proyectos e iniciativas de inversión asociadas con el Objetivo Estratégico *Participación*, que en el marco del programa "Ahora decidimos juntos" les dieron soporte a estrategias impulsadas por la Secretaría de Educación Distrital para desarrollar el programa de Presupuestos Participativos, a través del cual se establecieron mecanismos para brindarle protagonismo a las instancias de participación del colegio y de las Direcciones Locales de Educación.

En materia de autonomía y descentralización, el plan presenta un objetivo estratégico para avanzar en la desconcentración de las actividades sectoriales, en función de la distribución de competencias, aplicando los mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel local y el central, para lo cual buscó implementar una política para promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción unificada del gobierno. Sin embargo, dicha descentralización se postuló como mera desconcentración de actividades sectoriales, enfocándose en la articulación entre el nivel central y local que, para el caso del sector educativo, termina desconociendo el papel del colegio en la gestión de los recursos públicos que le dan vida al sector.

En el marco del plan de desarrollo, la Secretaría de Educación Distrital (SED), formuló el Plan Sectorial de Educación para el período 2008-2012 denominado "Educación de Calidad para una Bogotá Positiva", que reconoce que el gran problema de la educación en la ciudad es la calidad.

Según el documento del Plan Sectorial, la deuda en calidad se manifiesta en los resultados que obtienen los estudiantes de los colegios oficiales en las diferentes pruebas en las

cuales participan, en la insatisfacción de la población con la formación que reciben los niños y jóvenes, en la deserción escolar de los jóvenes y en la poca utilidad práctica de los conocimientos recibidos. Otros problemas que reconoce el plan son: La desarticulación y falta de continuidad entre los niveles y grados de enseñanza, débil gestión institucional, administrativa y pedagógica, pobre utilización de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para el acceso al conocimiento, insuficiente duración de la jornada escolar, clima escolar afectado por violaciones a los derechos humanos y la inseguridad y bajo reconocimiento de la evaluación como estrategia de mejoramiento de la calidad (PSEB, 2008-2012).

El Plan Sectorial de Educación 2008-2012 se presenta como un pacto por la garantía plena del derecho fundamental a la educación en Bogotá, producto de un amplio y democrático proceso de participación para asegurar la calidad, el acceso, la permanencia y la disponibilidad en el sistema educativo de la ciudad.

Sin embargo, aunque el documento plantea al colegio como el centro de las realizaciones de la política pública de educación de Bogotá y el punto de referencia desde el cual se debe leer y llevar a cabo el Plan Sectorial, ni en el plan, ni en los subsiguientes informes de gestión o documentos de la Secretaría de Educación, se evidencian elementos que visibilicen el fortalecimiento de la autonomía institucional del colegio, especialmente en lo que se refiere a la gestión y decisión sobre los recursos que administran, con la que podrían liderar la implementación de las políticas educativas de la ciudad.

La autonomía escolar y pedagógica referida en el Plan, que contempla la descentralización y participación en la gestión y en los hechos educativos, está orientada exclusivamente a factores pedagógicos y a la enseñanza de estos elementos en el aula. Los diferentes programas y estrategias propuestos para alcanzar la excelencia de los colegios del Distrito, están orientados a iniciativas lideradas por y desde la SED y no por el colegio. Una iniciativa importante como la de Gratuidad Educativa, que le transfiere el presupuesto a los colegios en compensación por los recursos que deja de percibir por concepto de cobro de derechos académicos y cobros complementarios, también resulta limitando en buena medida la autonomía del colegio por cuanto tales recursos son transferidos con destinación específica a los establecimientos educativos.

Una estrategia que le otorga poder de decisión a la comunidad educativa del colegio, brindándole cierta autonomía y participación al colegio para construir democracia, es la de Presupuestos Participativos, que dio inicio en 2006, en donde una pequeña parte de los recursos de inversión es sometida al escrutinio del colegio y se establece como destinación específica en el presupuesto de la SED, para atender las prioridades de la institución educativa. Esta iniciativa abrió el camino para diseñar una estrategia de acción denominada *Planeación Educativa al Derecho*.

### **Planeación Educativa al Derecho**

La manera como se venía concibiendo la política educativa en Bogotá, da cuenta de sinergias preestablecidas entre elementos principalmente políticos, que se soportan en lo técnico para proponer una serie de lineamientos educativos fundamentados en argumentos teóricos y diagnósticos meramente estadísticos que muchas veces desconocen las necesidades reales de las comunidades educativas, es decir, no tienen en cuenta la participación de la ciudadanía (Espitia, 2010). Si bien es cierto que desde la Constitución de 1991, el país abrió la posibilidad para que la comunidad participe activamente en la definición y control de sus políticas públicas, que con la Ley 134 de 1994 reglamentó los mecanismos de participación ciudadana y con ello le abrió el camino a los denominados “presupuestos participativos”, y que en el ámbito capitalino del Gobierno Distrital la normatividad abrió el camino para la participación ciudadana en la discusión, formulación y evaluación de políticas públicas; en la práctica, la participación de la comunidad se concentraba exclusivamente en la consulta, en la discusión de las problemáticas, pero olvidaba su papel fundamental en la toma de decisiones, lo cual hacía que la participación no fuera realmente efectiva.

Aunque en la construcción de los planes sectoriales de los últimos cinco períodos del gobierno distrital, la participación ha sido el eje fundamental para el establecimiento de la estructura programática del sector educativo, la misma se ha dado con los vicios de la participación presentes en algunos territorios del país, es decir, bajo el esquema de consulta y concertación, pero sin el poder que brinda el proceso de toma de decisiones, poder que se concentró en los ámbitos tecnocráticos de las entidades públicas (Espitia, 2010). Fue en el Plan Sectorial de Educación de Bogotá, del periodo 2008-2012, en donde

se reconoció que, aunque la política educativa puede estar bien construida y soportada técnicamente, también puede estar desconociendo los intereses generales de su cliente principal: sus estudiantes.

Fue así como surgió la necesidad de realizar una planeación educativa al derecho, que la Secretaría de Educación Distrital -SED- denominó como *Planeación Participativa*, constituyendo el escenario propicio para construir política pública efectiva de corto, mediano y largo plazo, trascendiendo las administraciones y períodos de gobierno de las autoridades territoriales, pero que requiere de un trabajo permanentemente articulado entre lo político, lo técnico y lo democrático (gobierno, instituciones y sociedad).

Según lo señala la SED en el documento de Planeación Educativa al Derecho, la Planeación Participativa se puede definir como el proceso mediante el cual se involucra a sujetos individuales en la toma de decisiones que desde lo institucional afectan la formulación, ejecución y evaluación de iniciativas locales y distritales para atender necesidades de la comunidad con el fin de generar cambios positivos en el entorno educativo y social de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo (2010, 6).

Como el éxito de cualquier proceso participativo depende de la voluntad política de sus gobernantes, ésta se vio reflejada en sendos actos administrativos emitidos por la SED entre 2008 y 2011, en donde se comprometieron recursos con destinación específica, resultantes de los ejercicios de participación educativa llevados a cabo en cada localidad de la ciudad, y se hizo expresa la responsabilidad de la entidad con el ejercicio efectivo de la participación y la ejecución de las prioridades definidas por la comunidad educativa, a través de proyectos de inversión.

El documento de la SED reconoce que la participación de la ciudadanía resulta efectiva cuando además de discutir, concertar y priorizar con ellos, se les permite participar en la toma de decisiones. Un factor determinante en el proceso es garantizar que las áreas e instancias de participación definidas por la entidad, trabajen coordinadamente con las áreas de financiera y de planeación, por cuanto estas últimas son quienes determinan los lineamientos en materia de presupuesto en la entidad y en las localidades, y si no hay apropiación para fomentar desde allí el tema de la participación, es muy difícil que la

comunidad decida sobre las inversiones a realizar y definir así las destinaciones específicas que resultan de procesos efectivos de participación.

No obstante, a pesar que el presupuesto definido mediante esta estrategia fue priorizado por las comunidades educativas de los colegios distritales, teniendo principal protagonismo los escolares y los docentes, los recursos invertidos se ejecutaron desde el nivel central de la Secretaría de Educación, a través de sus proyectos de inversión, sin que un solo centavo haya sido asignado directamente al presupuesto del colegio, lo cual contribuye a la dependencia de éste, de la gestión que realicen los gerentes de los proyectos de inversión desde el nivel central de la SED.

Una consecuencia desafortunada de la falta de autonomía del colegio para la gestión de estos recursos puede reflejarse en la baja ejecución que presentaron las iniciativas relacionadas con el ejercicio de presupuestación participativa. En efecto, revisados los informes de gestión de los proyectos ejecutados en el periodo 2008-2011, en donde la SED estableció los recursos objeto de la participación educativa, mediante actos administrativos, se observó que la entidad no ejecutó la totalidad del presupuesto establecido como destinación específica para ser invertido en las prioridades definidas por la comunidad educativa, sin que se evidenciara justificación alguna de dicha falta de gestión, lo cual pone en entredicho la mencionada voluntad política y deslegitima el ejercicio de la planeación educativa al derecho y de la presupuestación participativa.

Desafortunadamente para los intereses de las comunidades educativas de los colegios públicos distritales, desde 2012 la denominada planeación educativa al derecho se discontinuó, con la llegada de la administración de la ciudad correspondiente al periodo 2012-2016, sumiendo al colegio no solo a la dependencia de los recursos presupuestales, sino a la definición de todas las prioridades de inversión directamente desde el nivel central de la Secretaría de Educación Distrital.

### **Transferencias que fomentan la autonomía del colegio**

Además de las transferencias tradicionales de recursos a los colegios, provenientes del Sistema General de Participaciones, entre 2018 y 2012 se evidenciaron esfuerzos que representaron recursos para transferir al colegio, con el propósito de que éstos decidieran

su destinación en pro del mejoramiento de las instalaciones educativas, de los aprendizajes de los escolares y de la búsqueda de una mejor calidad de la educación.

La primera iniciativa, está asociada con el impulso a la gratuidad educativa, la cual se institucionalizó como gratuidad total, en todos los grados y niveles de la educación, preescolar, básica y media. La segunda iniciativa, tuvo que ver con los incentivos y estímulos otorgados a los mejores escolares, mejores docentes y mejores colegios, que se destacasen por sus resultados en las pruebas de Estado y por su mejor gestión institucional. Y, la tercera iniciativa, buscó establecer en todos los colegios oficiales la cultura del mejoramiento continuo, mediante los denominados Planes Institucionales de Mejoramiento Anual -PIMA-.

#### Gratuidad Educativa

Con la Resolución 2580 de 2009, la SED la política de gratuidad total en el sector educativo oficial de Bogotá, estableciendo claridades y conceptos clave para la transferencia de este presupuesto a los colegios oficiales, señalando la destinación de dichos recursos y definiendo los criterios de cálculo de la canasta educativa para cada nivel escolar, así como los criterios de asignación de recursos por alumno y por área construida.

La idea de la gratuidad total es que, a partir del año 2010 los niños, niñas y adolescentes que se encontrasen matriculados en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media dentro del Sistema Educativo Oficial de Bogotá D.C., administrado por la Secretaría de Educación, serían beneficiarios con gratuidad total, lo cual implica que no se podría efectuar ningún cobro a los estudiantes del sistema educativo oficial, matriculados en los colegios oficiales del Distrito, colegios en concesión y colegios privados en convenio.

Mediante los actos administrativos que, desde entonces, han establecido la Gratuidad Total en la Educación de Bogotá, se han señalado las consideraciones que los colegios públicos deben tener en cuenta para acceder a estos Recursos de Gratuidad y rendir las cuentas correspondientes. Los anexos técnicos de cada acto administrativo expedido anualmente definen las especificaciones relacionadas con la asignación de los recursos al colegio, a través de su Fondo de Servicios Educativos, en reposición de los no cobros de

matrícula, pensión y cobros complementarios en los diferentes niveles escolares, y establecen las destinaciones específicas en el marco de las cuales los colegios podrán hacer uso de dicho presupuesto.

Con la definición de criterios de asignación de recursos de gratuidad educativa, además de atender las obligaciones previstas en la Constitución Política de Colombia, el distrito capital estableció elementos de control que plantean la posibilidad de contar con costos por alumno, asociados a la canasta educativa básica, que pueden constituirse en referencias para el análisis de política. Estos elementos están formulados con rigurosidad técnica, en lo que se refiere al cálculo de costos por alumno y los relacionados con las asignaciones de recursos por alumno o por área construida. Sin embargo, no se le da autonomía al colegio para definir la destinación de estos recursos, aunque si para realizar los gastos que la institución educativa considere prioritarios, siempre en el marco de los gastos asociados con el mantenimiento de la planta física, maquinaria y equipos especializados, materiales y elementos de consumo e, incluso, con el pago de líneas telefónicas, elementos meramente administrativos que soslayan la intención de mejoramiento de la calidad educativa por la vía de la inversión pedagógica o académica.

No obstante, a pesar de que la destinación específica es definida por la SED, la transferencia de estos recursos le ha permitido al colegio decidir sobre sus prioridades de inversión, así sea en el marco de dicha destinación específica, pero brindándole cierta autonomía en la administración, gestión y rendición de cuentas del presupuesto transferido, aunque esté asociado con gastos meramente administrativos.

Es importante destacar que el rubro de Gratuidad Educativa representa para el colegio, cerca de la mitad de los ingresos percibidos anualmente para financiar sus gastos. En un capítulo posterior se analizará cuánto del presupuesto total del colegio es utilizado como libre inversión, y podría considerarse como recursos de decisión autónoma de las instituciones educativas públicas distritales.

#### Estímulos a colegios por mejor gestión

Considerando que el sector educativo no contaba con reglamentación que le permitiera establecer incentivos y estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital, el Concejo de la ciudad estableció para Bogotá el Acuerdo No.

273 de 2007, con orientaciones generales para otorgar incentivos y estímulos especiales a estudiantes, docentes, directivos docentes y a colegios distritales (por rendimiento académico, por permanencia o por excelente gestión institucional).

Para el caso de los colegios, el capítulo IV del Acuerdo establece estímulos económicos, representados en un número determinado de salarios mínimos mensuales legales vigentes, con el fin de otorgar reconocimiento a las cinco mejores instituciones educativas por rendimiento académico, a las cinco que demuestren los mayores índices de mejora en el nivel de inglés, a las cinco mejores por permanencia escolar, a las cinco mejores por la excelente gestión institucional, y la Medalla al Mérito Educativo "Ciudad de Bogotá".

Establecer directrices para el otorgamiento de estímulos al colegio por los resultados obtenidos en materia de eficiencia (reducir la deserción), eficacia (resultados académicos en pruebas de estado) y gestión institucional, buscaba generar incentivos para que el colegio planteara acciones de mejoramiento anual conducentes a hacer parte de los galardonados de cada vigencia, sin embargo, requería por parte de la SED la correspondiente reglamentación en cada caso. No obstante, la Resolución 4551 de 2008 solo reglamentó lo correspondiente a la gestión institucional, lo cual hizo en el marco del Decreto 379 que, desde 1997, otorga el denominado Galardón a la Excelencia, cuyos resultados obedecen a un ejercicio de evaluación integral de la gestión escolar de los colegios.

Solo hasta 2011, con la expedición de la Resolución 3617 de dicha vigencia, la SED reglamentó la totalidad de los artículos referidos en el capítulo IV del Acuerdo 273 de 2007. Con este acto administrativo se plantearon las condiciones y criterios de evaluación para otorgar el estímulo a la excelente gestión institucional, los cuales consideran diferentes tipos de gestión (gobierno institucional, académica, administrativa, ambiental, innovación y aprendizaje, y escolar). Sin embargo, esta misma resolución establece la generación de una Guía Metodológica para el reconocimiento a los colegios oficiales distritales por su Excelente Gestión Institucional, que no fue formalizada, razón por la que en 2014, la SED expidió la Resolución 2202, que reglamenta la implementación de los demás artículos relacionados con los reconocimientos a colegios.



No obstante, desde 2008 la entidad ha venido otorgando estímulos a los colegios de Bogotá, por rendimiento académico a aquellos que cada año se destacan en los resultados de las pruebas de Estado, por mejorar el nivel de inglés a aquellos que cada año se destacan por el nivel de inglés de sus estudiantes, por la permanencia escolar a aquellos que cada año se destacan como los de más bajo índice de deserción y por la excelente gestión institucional a aquellos que cada año se destacan por su excelencia en la gestión institucional. El único incentivo que no ha sido reglamentado ni otorgado por la SED es el de la Medalla al Mérito Educativo "Ciudad de Bogotá", que debería ser entregada a la o el docente, directivo docente, académico, investigador, líder social, padre de familia, estudiante o integrante de la Comunidad, por sus aportes y participación en el desarrollo educativo y pedagógico del Distrito Capital.

A los colegios galardonados, se les transfieren los recursos correspondientes a través de sus Fondos de Servicios Educativos, estableciendo como destinación específica la misma que contempla el artículo 11 de la Ley 4791 (2008), aunque se le da libertad al colegio para definir las prioridades a atender, de acuerdo con sus necesidades, siempre en el marco de dicha destinación específica definida por la norma. De esta forma, al igual que con la gratuidad educativa, el colegio tiene cierta autonomía para establecer sus prioridades de gasto, aunque deba hacerlo en el marco normativo que define la destinación específica de los recursos del Fondo de Servicios Educativos.

El presupuesto que puede recibir un colegio por cada uno de estos incentivos recibidos, es de máximo 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes que, a precios de hoy, equivalen a cerca de \$15 millones, los cuales representan el 0.02% del presupuesto total anual promedio del total de recursos con el que funciona un colegio público distrital de Bogotá.

#### Plan Institucional de Mejoramiento Anual - PIMA

Desde la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Educación Distrital, se planteó en 2011 la creación de Planes de Mejoramiento de los Aprendizajes, como un primer intento para acercar al colegio a una metodología que le permitiese generar espacios de reflexión en torno a su situación actual y, con base en ello, tomar decisiones en busca de mejorar, especialmente en los aspectos relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizajes de los escolares. Así, la SED unificó en aquel entonces un único formato de

plan de mejoramiento, que permitió la captura de información de 170 de los 360 colegios oficiales del distrito, con la cual se evidenciaron falencias de la SED en materia de información, por cuanto sus múltiples sistemas no generaban datos de utilidad para los procesos de toma de decisiones en los colegios.

Con el ejercicio de 2011, se determinó la importancia de generar más y mejor información desde los colegios y para los colegios, que le permitiese a la SED realizar diagnósticos más acertados con evaluaciones integrales de cada institución educativa, con el fin de realizar procesos de evaluación y planeación educativa con mayor consistencia, pertinencia y oportunidad, en función del mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido, surgió la necesidad de realizar un mejor acompañamiento a los colegios por parte de la SED, para presentar y entender los resultados, identificar debilidades y oportunidades de mejora, establecer necesidades y priorizar inversiones, por parte de las autoridades que toman decisiones en cada institución educativa, esto es, el consejo académico para lo pedagógico, y el consejo directivo, para lo administrativo y apoyo académico.

Con estos ajustes, en 2012 surgen los Planes Institucionales de Mejoramiento Anual, estrategia que se denominó como PIMA, que involucró una herramienta para optimizar el proceso de evaluación y planeación educativa en los colegios oficiales de Bogotá, con base en la comprensión y análisis de diagnósticos integrales institucionales, que facilitaron la implementación de un marco estratégico y operativo para el mejoramiento de la calidad de la educación en la ciudad. La herramienta se fundamenta en estudios de evaluación integral de la SED y las guías del MEN para el mejoramiento de colegios, en donde la gestión institucional está estructurada sobre características de tipo transversal descriptivo, cuantitativo, que evalúan la prestación del servicio educativo de los colegios oficiales a partir de la observación de una multiplicidad de procesos que se interrelacionan teniendo como ejes fundamentales, la gestión pedagógica, la gestión administrativa y financiera, la gestión directiva, y la gestión de la comunidad educativa.

De esta manera, el apoyo a los colegios oficiales de Bogotá se centró en presentar lúdicamente el diagnóstico de cada establecimiento educativo, que les permitió analizar su información histórica y conocer su situación actual en materia de matrícula, cobertura, tasas de eficiencia, resultados en pruebas externas, resultados internos, resultados de

convivencia y ciudadanía, de donde se evidenciaron las falencias institucionales, con las cuales se determinaron acciones de mejoramiento a desarrollar en cada vigencia. Esta información se trabajó en el marco de las reuniones de Consejo Académico y Consejo Directivo, y de los análisis realizados se tomaron decisiones que le permitieron al colegio establecer metas anuales específicas e indicadores de mediano plazo, relacionados con eficiencia interna, evaluaciones externas e internas, evaluación docente, evaluación integral, y convivencia y ciudadanía.

Una vez definidos los compromisos por parte de la institución educativa, y remitido el PIMA a la Dirección de Evaluación, la SED generó un acto administrativo para cada vigencia, en donde asignó recursos a todos los colegios participantes, de acuerdo con su tamaño, en atención del valor de la matrícula oficial correspondiente. Estos recursos fueron transferidos a los Fondos de Servicios Educativos, con la orientación de ser destinados a los proyectos transversales de inversión del colegio que el Consejo Directivo considerase pertinente, siempre y cuando estuviesen formulados e hicieran parte de las actividades y tareas orientadas al mejoramiento de la enseñanza y el aprendizaje escolar. Entre 2011 y 2014, los recursos transferidos anualmente a los colegios, a través de sus Fondos de Servicios Educativos, fueron incrementándose paulatinamente, aunque los mismos solo representaron, en promedio, un 3.6% del total de recursos de libre inversión que administran los colegios. Una vez transferidos los recursos, la ejecución se realizaba en el marco de la destinación específica señalada en cada resolución, de acuerdo con los compromisos y decisiones del Consejo Directivo de cada colegio.

El seguimiento y evaluación de los compromisos, le correspondió, en primera instancia, a cada Consejo Directivo de los colegios, en especial para verificar el cumplimiento de cada acción y la ejecución de los correspondientes recursos. Lo propio debieron hacer las correspondientes Direcciones Locales y la Dirección de Evaluación de la Educación, en lo que se refiere al cumplimiento de metas, productos y recursos previstos para los colegios, así como al cumplimiento de las acciones de mejoramiento e indicadores del componente estratégico del PIMA.

Así las cosas, el proceso que se realizó para llevar a cabo la estrategia PIMA, implica una serie de pasos enmarcados en el ciclo de Deming<sup>19</sup> de planeación estratégica, en donde con el apoyo de la SED, el colegio establece todas las acciones requeridas para realizar la programación de sus compromisos (Planear: análisis, priorización, definición de compromisos, definición de proyectos, asignación de recursos), realiza la correspondiente ejecución (Hacer: administración de recursos, ejecución proyectos, ejecución contratos, desarrollo de actividades), establece jornadas de seguimiento y rendición de cuentas (Verificar: cumplimiento actividades, cumplimiento de metas e indicadores, nivel de ejecución de recursos), y con base en los resultados, toma decisiones para mejorar el proceso durante la vigencia o para el ejercicio del próximo año (Actuar: Reformular proyectos, reorientar actividades, reorientar recursos, ajustar metas e indicadores).

El PIMA surgió entonces como una herramienta de *Planeación Estratégica Educativa* que permite descentralizar recursos de la SED para que las instituciones educativas tomen decisiones autónomamente en función del mejoramiento de la *gestión pedagógica*, para optimizar la prestación del servicio educativo. En este sentido la planeación estratégica educativa planteada con el PIMA buscaba que la educación se concibiese como un servicio que debe tener unos estándares de calidad para satisfacer las necesidades de estudiantes y sus familias, y de los docentes, bajo principios de eficiencia, eficacia y competitividad.

### **3.2.2 El colegio: Núcleo de Acción de la Política Educativa en la Bogotá Humana 2012-2016**

Con la llegada de la administración 2008-2012, en cabeza de Gustavo Petro, mediante el Acuerdo 489 de 2012, Bogotá estableció su correspondiente carta de navegación formulando el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, que señaló lineamientos de política para todos los sectores de la ciudad. Para el sector educativo reconoció la necesidad de ampliar

---

<sup>19</sup> El ciclo de Deming (de Edwards Deming), también conocido como círculo PDCA (del inglés plan-do-check-act, esto es, planificar-hacer-verificar-actuar), es la sistemática más usada para implantar un sistema de mejora continua que se desarrolla en cuatro pasos cíclicos, de forma que una vez acabado el paso final se debe volver al primero y repetir el ciclo de nuevo.

la cobertura de la educación inicial, extender la jornada en la educación básica y media, y articular esta última con la superior, así como la urgencia de estrategias para brindar acceso gratuito y aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad. El dispositivo señala la prioridad de contar con maestros suficientes y con condiciones adecuadas, una pedagogía pertinente, infraestructura, dotaciones, alimentación y transporte suficientes, una acción interinstitucional, y un clima escolar y relaciones de poder que prevengan y protejan y formen ciudadanos críticos, autónomos y pacíficos. Finalmente, indicó la necesidad de fortalecer las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial y se comprometió a generar acciones en los colegios y direcciones locales para fortalecerlos con un modelo de desconcentración de la gestión (PDDB, 2012-2016).

El plan presenta propuestas programáticas que complementan las políticas distritales llevadas a cabo en años anteriores y que resultarían prioritarias para la consolidación del sector educativo en la ciudad. Sin embargo, no plantea acciones que permitan evidenciar el interés de la administración por generar mayor autonomía, ni brindar mayores recursos a los colegios públicos en el marco del esquema de descentralización que se enuncia.

Las iniciativas en materia educativa se encuentran circunscritas en el marco de la estrategia denominada *Garantizar el acceso permanente y de calidad a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes*, que se propuso llevar a cabo varios proyectos prioritarios. Con el proyecto *Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia*, la administración distrital se propuso garantizar el derecho a la educación de calidad para toda la población en edad escolar, con acceso gratuito y aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad, con enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación. Se buscó incidir en los factores que definen la calidad de los aprendizajes y una formación integral, como son: maestros suficientes y con condiciones adecuadas, pedagogía pertinente, infraestructura, dotaciones, alimentación y transporte suficientes, acción interinstitucional y clima escolar y relaciones de poder que prevengan y protejan y formen ciudadanos críticos, autónomos y pacíficos. Así, se retendrían los estudiantes y se obtendría una educación de calidad que integrase las distintas modalidades, fortaleciendo el carácter público de la educación (PDDB, 2012-2016).

Con el proyecto prioritario *Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial*, se procuró promover la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente y la formación de excelencia para los maestros y maestras reconociendo su propio saber; incrementar los incentivos para el reconocimiento de la labor docente; apoyar el bienestar y la salud ocupacional de los maestros y las maestras y valorar sus diferencias de género; fortalecer en lo institucional a las organizaciones vinculadas al aprendizaje de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, incluyendo los niveles institucional, local y distrital del sector educativo, en donde el distrito se comprometió con una meta específica relacionada con lograr que el 100% de los colegios y direcciones locales lograsen fortalecerse con un modelo de desconcentración de la gestión.

Llama la atención que la Secretaría de Educación Distrital no oficializó en ningún momento del periodo de gobierno su correspondiente Plan Sectorial, aunque divulgó un documento con las bases para su puesta en marcha, con el que pretendió aterrizar las orientaciones previstas para el sector educativo en el plan de desarrollo del periodo 2012-2016, en donde se supondría que el colegio sería el núcleo de acción de la política educativa.

En el documento *Bases para el plan sectorial de educación 2012-2016*, la SED planteó la educación de calidad, como un proceso educativo integral que genera mayor aprendizaje de saberes académicos y de valores para el buen vivir, en donde la escuela y el sistema educativo formal cumplen un papel muy importante, pero también los demás agentes educativos que rodean la cotidianidad social (PSEB, 2012-2016, 3). La define como aquella en que los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos aprenden en libertad lo que se les enseña y se les enseñan los conocimientos, valores, aptitudes y comportamientos que son esenciales para su existencia ciudadana y productiva (PSEB, 2012-2016, 72).

Para el gobierno de la ciudad, la educación se consideró como prioridad, al tratarse del principal instrumento para construir equidad. El acceso a la educación de calidad desarrolla capacidades para el ejercicio pleno de derechos y para la acción responsable en torno a la participación ciudadana, en donde para fomentar estrategias de desarrollo e integración social es preciso trabajar a favor de una distribución equitativa del conocimiento.

Según lo señala el documento, los estudios internacionales y nacionales, indican que los niveles de aprendizaje dependen de factores relacionados con los estudiantes, con los colegios y con la organización general del sistema educativo. En el caso del colegio se han planteado como factores incidentes, la calidad de los profesores y su dedicación frente al cumplimiento de jornadas y horarios, la calidad de los programas de estudios y de la pedagogía, y los recursos del establecimiento en cuanto a textos y materiales didácticos.

En relación con la organización del sistema educativo de la ciudad, el documento señala que la gestión de la SED se caracteriza por una estructura altamente concentrada en el nivel central, de la cual dependen 20 direcciones locales de educación, 359 colegios distritales y 702 sedes. Propone la generación de proyectos que reduzcan la concentración de trámites y actividades en el nivel central, problemática que ocasiona que la gestión sea lenta y se generan dificultades de coordinación entre las instituciones educativas y las instancias donde se toman las decisiones (PSEB, 2012-2016).

La SED presenta múltiples estrategias para el mejoramiento de la calidad entre 2012 y 2016, que van desde ampliar la jornada educativa, hacer una educación más incluyente, ampliar la cobertura con equidad, hasta fortalecer la gestión de colegios y direcciones locales. En este último frente, el documento presenta orientaciones en las que el fortalecimiento obedece a estrategias cuyo actor principal es la Secretaría de Educación y no los colegios, por cuanto las iniciativas hacen referencia a proyectos y recursos impulsados y liderados desde el nivel central. El tema de la autonomía administrativa de colegios y direcciones locales solo se expresa como un intento por desconcentrar la gestión, más no como una estrategia de empoderamiento del colegio con miras a que sea desde allí en donde se lidere la verdadera transformación de la calidad.

En efecto, para la denominada desconcentración, la línea de acción consistiría en el diseño de un modelo de gestión, con un énfasis en la desconcentración de los trámites del nivel central, con la finalidad de otorgar mayor capacidad de gestión a las instituciones, a coordinadores zonales y a las direcciones locales, de manera tal que mejorase la eficiencia y agilidad en la prestación del servicio, descargando de toda la responsabilidad al nivel central. Esta línea comprendía acciones como la revisión de la estructura, el levantamiento de cargas de trabajo, la actualización de los manuales de funciones y el mejoramiento de la articulación de las cadenas de valor y los mapas de procesos y procedimientos.

Las metas específicas que definió la SED a través de sus proyectos para llevar a cabo estos propósitos, en especial en lo que se refiere a considerar el colegio como el núcleo de acción de la política educativa, tienen que ver con:

- Diagnóstico desde cada institución para el desarrollo de estrategias de mejoramiento concertadas entre todos los miembros de la comunidad educativa.
- Diseño del modelo de gestión con un énfasis en la desconcentración del nivel central, con la finalidad de otorgar mayor capacidad de gestión a las instituciones.
- Fortalecer los instrumentos de planificación del colegio, tales como el proyecto educativo institucional (PEI) y el plan de mejoramiento.

### **3.2.3 Balance de la política educativa distrital**

En el Distrito Capital las políticas públicas en educación se han centrado fundamentalmente en dos temas principales: Acceso y Permanencia en la Educación y Calidad Educativa. Hay que reconocer, por una parte, la precaria ruptura de las políticas distritales con los modelos económicos y de desarrollo nacionales e internacionales y, por la otra, la evidente dependencia de las políticas educativas distritales de las políticas agenciadas por el Ministerio de Educación Nacional (Lozano, 2011).

En el marco del Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva 2008-2012, el sector educativo de la ciudad<sup>20</sup>, presentó el informe con el *Balance de la Gestión* realizada durante el período de gobierno (SED, 2012a), resaltando las labores adelantadas a través del enfoque de una Ciudad de derechos, que reconoce, restablece, garantiza y ejerce los derechos individuales y colectivos. Tanto este informe como el realizado en el marco del ejercicio de *Rendición de Cuentas* (SED, 2011), presentan las gestiones adelantadas por la administración en el desarrollo de la política pública educativa para garantizar a todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad el goce efectivo del derecho a la educación, por medio

---

<sup>20</sup> El sector de la educación pública de Bogotá está conformado por tres entidades: Secretaría de Educación, Instituto Distrital para Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP-, y Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



del mejoramiento de las condiciones de accesibilidad (derecho al acceso a la enseñanza), adaptabilidad (derecho a la permanencia), aceptabilidad (derecho a la calidad), y asequibilidad (derecho a la disponibilidad).

En lo que respecta al Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, tres informes dan cuenta de los avances realizados por la administración de turno. A diciembre 31 de 2014, la administración distrital, en cabeza de la Secretaría de Planeación Distrital, en coordinación con la Veeduría en su posición de ente de control y de participación ciudadana, presentó el balance de la gestión de la administración durante el periodo de gobierno, con base en la información reportada por cada entidad (SDP, 2015). En 2015 la SED presentó el informe de rendición de cuentas a la Contraloría Distrital de Bogotá (Informe CBN 1014), que describe las metas de resultado, avances, retrasos, soluciones y beneficios de cada uno de los proyectos prioritarios previstos en los programas que conformaron los ejes estratégicos del plan de desarrollo (SED, 2015). En 2016, la SED divulgó el balance de la gestión realizada desde 2012, destacando que la educación es uno de los principales escenarios desde donde se puede construir equidad, plataforma sobre la cual se adelantaron las iniciativas realizadas, a favor de garantizar formación de excelencia y de calidad para los sectores más vulnerables de la ciudad (SED, 2016).

### **Gasto en educación**

En el informe de rendición de cuentas del Plan De Desarrollo "Bogotá Positiva Para Vivir Mejor", con corte a diciembre 31 de 2011<sup>21</sup>, se destaca la iniciativa de universalizar la gratuidad educativa en todos los niveles del sector educativo de la educación preescolar, básica y media, con lo cual se destinaron recursos fijos a los colegios, pese a que su destinación fuese determinada por la SED. El informe resalta que los gastos más distintivos del sector educativo corresponden a inversiones en nómina, subsidios, alimentación escolar, operación de colegios, transporte escolar, entre otros, los cuales se establecen como gastos recurrentes, siendo compromisos inevitables que van orientados a garantizar la operación de los colegios y la cobertura existente del servicio educativo, por lo que se

---

<sup>21</sup> El corte es a 2011, por cuanto, a pesar de que el plan considera el 2012 como parte de su ejecución, la gestión real solo va hasta el año anterior, momento en el cual el alcalde saliente hace empalme con el alcalde entrante.

repiten periódicamente y cuentan con las mayores asignaciones presupuestales respecto a la inversión total, lo cual refuerza la idea de que la mayor parte de los recursos para financiar la educación pública no son administrados por los colegios distritales y dependen de las gestiones de la Secretaría de Educación Distrital.

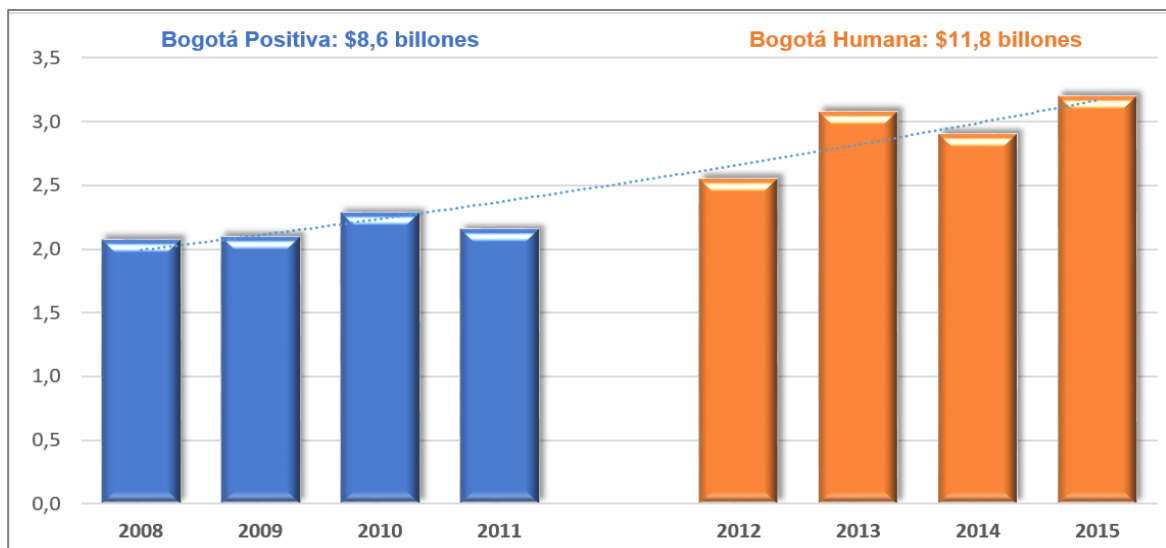
En 2010, cuando la política para brindar acceso a la educación pública totalmente gratuita a todos los escolares registrados en el sistema educativo oficial, dejó de ser focalizada para constituirse en una política universal en el Distrito Capital, la ciudad se consolidó como la primera del país en alcanzar gratuidad total al 100% de su población escolar. Con los recursos transferidos por este concepto a los colegios, sumados a los proyectos de inversión de la SED, se lograron mejoras en las instalaciones físicas de los planteles educativos, favoreciendo el clima escolar y generando un impacto positivo sobre la conducta y aspectos cognoscitivos de los estudiantes. Según el informe, los ambientes educativos que gozan de una buena iluminación natural, una acústica adecuada y una temperatura confortable, tienen influencia positiva en el comportamiento, la atención, la concentración y el rendimiento académico de los (as) estudiantes y los maestros(as) (SED, 2011). Sin embargo, con el desarrollo de la estrategia de gratuidad, en 2014 se evidenció la necesidad de contar con un modelo de distribución más eficiente, que compense los costos en los que incurren los establecimientos educativos del sector oficial al implementar programas y estrategias definidas por la Secretaría de Educación Distrital, con el fin de brindar una educación de calidad (SED, 2015).

De acuerdo con el informe de la Secretaría de Planeación Distrital, las inversiones más significativas entre 2012 y 2014 estuvieron asociadas con el presupuesto en tecnologías con el fin de entregar 19.185 equipos de cómputo nuevos a los colegios, para uso pedagógico y para ampliar el ancho de banda de la navegación en estos equipos, pasando de 2 a 30 Megas en 580 sedes educativas (345 colegios). Así mismo, la SED financió hasta el 70% del valor de los postgrados (especialización, maestría y doctorado) de 4.926 maestras y maestros del Distrito (2.071 en 2013 y 2.855 en 2014), en 17 universidades. También se mejoró la infraestructura educativa, con el fin de garantizar un hábitat escolar adecuado con espacios óptimos y seguros, invirtiendo en la construcción y adecuación de diez (10) colegios, la terminación de ocho (8) colegios, la entrega de trescientas noventa y

cinco (395) aulas para primera infancia y la realización de doscientas veinticuatro (224) obras menores de adecuación y mejoramiento de infraestructura (SDP, 2015).

Lo cierto es que, durante el periodo de gobierno 2012-2015, los recursos para el sector educativo de la ciudad aumentaron significativamente, al pasar de \$8.6 billones en el periodo anterior (2008-2011), a \$11.8 billones, esto es \$3.2 billones de presupuesto adicional. En la Figura 3-4 se observa la distribución del presupuesto anual del sector educativo de Bogotá, para garantizar el derecho a la educación de los niños y jóvenes que asistieron a la educación básica y media en los colegios distritales, en concesión y en convenio, correspondiente a los cuatrienios de operación directa de cada gobierno distrital.

**Figura 3-4:** Presupuesto anual sector educativo de Bogotá 2008-2015.

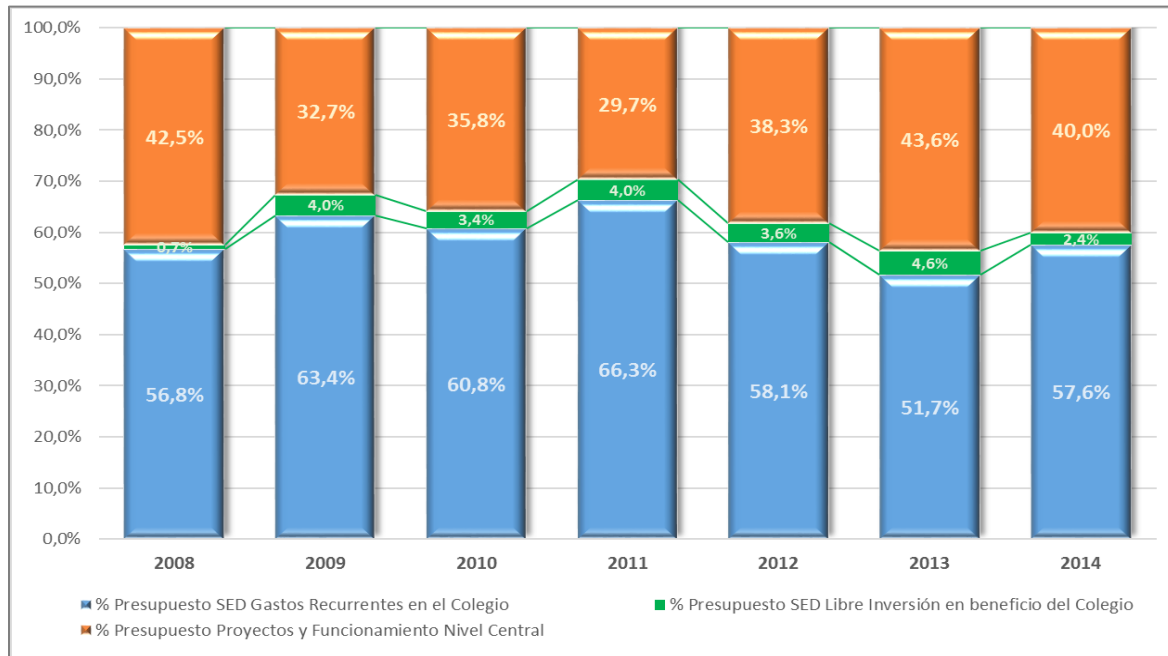


Fuente: Informes de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital. Cifras en billones de pesos a precios corrientes.

Entre 2008 y 2014, de cada \$100 del presupuesto asignado por el Distrito al sector educativo, la SED destinó \$57 a programas de inversión destinados al beneficio directo de los colegios, de los cuales, \$54 corresponden a gastos recurrentes que se deben asumir para no afectar la prestación del servicio, y tan solo \$3 están destinados a inversión libre en el colegio desde la SED para el mejoramiento de la calidad educativa o de la gestión escolar. Entre tanto, los otros \$43 se han orientado al funcionamiento de la entidad (nivel central y direcciones locales de educación) y a la operación de proyectos transversales

para la ciudad. Estos porcentajes reflejan en buena medida el comportamiento anual de la distribución de los recursos para el sector educativo, según se inviertan directamente para el beneficio de los colegios, o para financiar proyectos y el funcionamiento del nivel central de la SED (Ver Figura 3-5).

**Figura 3-5:** Destinación del presupuesto del sector educativo de la ciudad de Bogotá, entre 2008 y 2014.



Fuente: Cálculos propios con base en la información de la SED

Dentro del presupuesto recurrente del colegio, que se debe asumir para no afectar la prestación del servicio, que corresponden a la mayor parte de los recursos considerados como inversión por parte de la SED en los colegios públicos distritales, se destacan los gastos relacionados con el pago de la nómina del personal docente y administrativo, que representan el mayor porcentaje de estos recursos de inversión (73%) y la mayor parte del presupuesto total del sector educativo (42%). Otros rubros que representan porcentajes significativos son el de Alimentación y Transporte (11% de los recursos de inversión y 6% del total de recursos del sector), Aseo y Vigilancia (9% de los recursos de inversión y 5% del total de recursos del sector) y el pago de Servicios Públicos (2% de los recursos de inversión y 1% del total de recursos del sector), que ya se han vuelto recurrentes en las instituciones educativas y por ello es difícil desmontarlos o prescindir de ellos. Bajo este

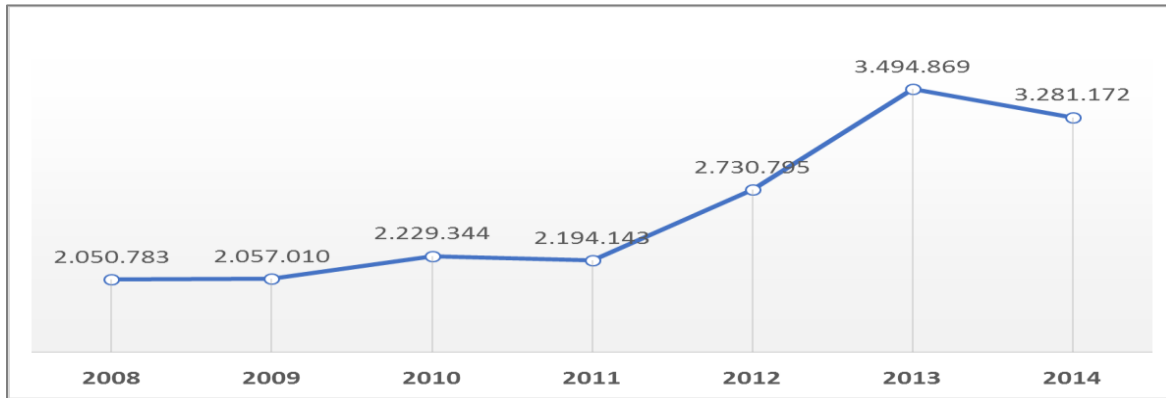
panorama de recurrencia, que representa el 95% de los recursos de la inversión realizada en los colegios por parte de la SED (54% del total de presupuesto anual del sector), se advierte que, para inversiones adicionales asociadas con el mejoramiento de la calidad o para el apoyo a la gestión escolar en las instituciones educativas, tan solo se destina un 5% de los recursos de inversión (3% del total de recursos del sector).

Llama la atención que, a pesar de que durante el periodo 2012-2016 se incrementaron considerablemente los recursos para el sector educativo, el porcentaje de inversión no recurrente en los colegios distritales mantuvo un comportamiento similar al periodo anterior (2008-2011), lo cual indica que el presupuesto adicional para dicho periodo de gobierno se orientó, principalmente, al funcionamiento del nivel central de la entidad, así como a la operación de proyectos transversales de alcance general.

Por otro lado, entre 2008 y 2014, se observa que Bogotá aumentó en \$1.230.389 el gasto promedio por alumno, a precios corrientes, pasando de \$2.050.783 en 2008 a \$3.281.172 en 2014 (Ver Figura 3-6). De este total, la nación aporta \$1.350.000 en promedio, a través del Sistema General de Participaciones, destinados a cubrir la canasta mínima, la permanencia y el mejoramiento de la calidad, haciendo que Bogotá asuma con sus propios recursos, la financiación de los programas de alimentación escolar, mejora de la infraestructura educativa y el mejoramiento de la calidad de la educación, principalmente.

El cálculo del gasto per cápita considera el total del presupuesto anual asignado al sector educativo, en relación con el valor de la matrícula oficial anual. Es por ello que el comportamiento de este gasto per cápita refleja, en buena medida, el comportamiento del presupuesto asignado al sector educativo para el mismo periodo 2008-2014, en donde la vigencia que contó con mayores recursos fue 2013, seguida en su orden por las vigencias 2014 y 2012. Las vigencias 2008 a 2011, por su parte, mantienen un comportamiento similar, por cuanto el presupuesto interanual no varió significativamente en ese lapso.

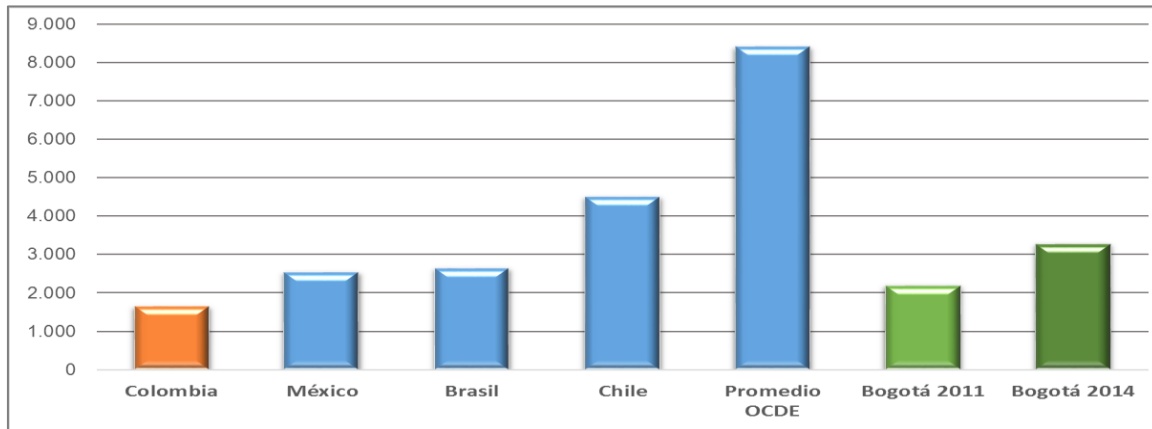
**Figura 3-6:** Gasto Público Anual por estudiante en instituciones educativas públicas de Bogotá 2008-2014. A precios corrientes.



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Educación Distrital.

Sin embargo, este valor per cápita por sí solo, no indica si el gasto por estudiante que realiza Bogotá es adecuado o no. Es por ello que, al comparar este valor con los niveles de gasto por escolar que presenta Colombia, con los países latinoamericanos que presentan mejores resultados en pruebas internacionales, y con el promedio de los países de la OCDE (Ver Figura 3-7), se observa que, en 2011, Bogotá invertía un valor por alumno levemente superior al de Colombia (que estaba por debajo de \$2.000.000), pero por debajo de los países de referencia.

**Figura 3-7:** Gasto Público Anual por estudiante en instituciones educativas públicas. Colombia y países seleccionados (2011). Bogotá 2011 y 2014.



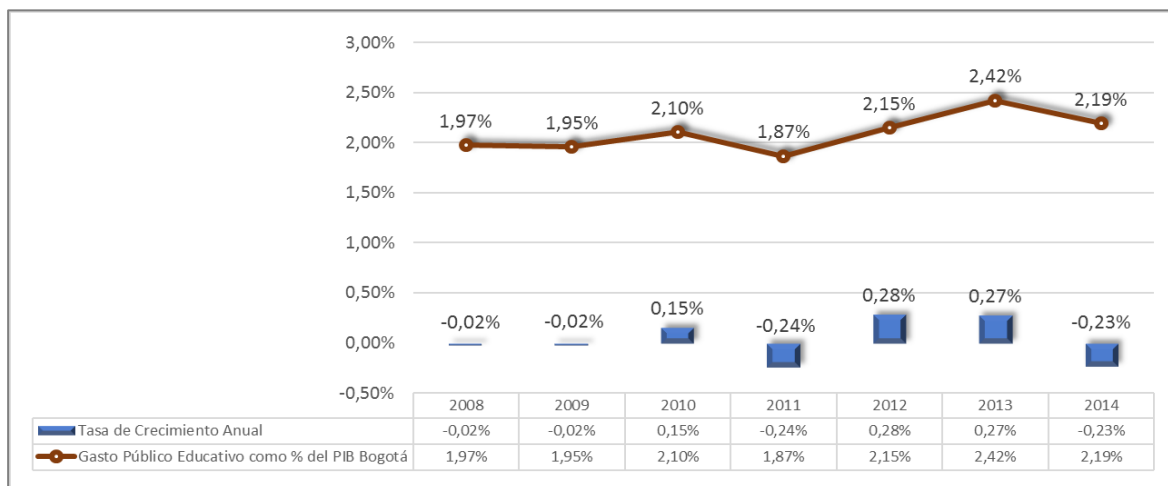
Fuente: OCDE para Colombia y países seleccionados. Cálculos propios para Bogotá, con base en información de la SED.

Se ha incorporado el valor de la inversión per cápita de Bogotá en 2014, para notar que la ciudad ya invierte un valor por estudiante superior al valor de la inversión realizada en 2011 por países como Brasil y México, aunque sigue rezagada en relación con Chile y con el promedio de los países de la OCDE, los cuales presentan los mejores resultados educativos a nivel global.

Vale la pena resaltar que una mayor inversión per cápita, no garantiza mejores resultados en educación. Según los informes de la OCDE, Uruguay presenta una inversión por estudiante similar a la de Colombia, pero sus resultados en pruebas internacionales, como PISA, son más favorables.

Finalmente, si se revisa la participación de la inversión en educación, como porcentaje del PIB en Bogotá, se observa que ésta creció muy poco durante el periodo analizado, al pasar de 2.0% en 2008 a 2.2% en 2014. En la Figura 3-8 se observa el nivel del gasto público educativo anual en Bogotá, como porcentaje del PIB de la ciudad, el cual presenta un comportamiento similar al del presupuesto asignado para el sector y al presupuesto per cápita para dicho periodo. La figura también muestra la tasa de crecimiento anual de este gasto, como porcentaje del PIB bogotano.

**Figura 3-8:** Gasto Público Educativo Distrital Oficial como % del PIB de Bogotá para el periodo 2008-2014. Cálculos a precios corrientes.



Fuente: Cálculos propios con base en información de la Secretaría de Hacienda Distrital y Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

Ahora bien, si comparamos estos resultados de Bogotá con la tendencia general del gasto público en educación en los países de América Latina y el Caribe, durante la última década, de acuerdo con el informe de UNESCO (2015), se observa que estos países reflejan un nivel de gasto público en educación como porcentaje del PIB mucho mayor al de Bogotá, pasando de 4,6% en 2000 a 5,2% en 2013, en promedio, fenómeno que se da más por una expansión del gasto fiscal, que por una mayor priorización de la educación dentro del gasto público.

De esta forma, revisado el nivel de gasto público educativo distrital como porcentaje del PIB, entre 2008 y 2014, así como el promedio histórico de la inversión per cápita y el comportamiento del presupuesto del sector educativo de Bogotá y su destinación específica para apoyar directamente a los colegios públicos distritales, se infiere que, si bien el presupuesto para educación ha aumentado durante el periodo evaluado, demostrando con ello la voluntad política de las administraciones de turno para orientar cada vez más recursos para el sector, la inversión directa en el colegio han mantenido una dinámica constante, representada principalmente por los gastos considerados como recurrentes, pero no se le ha dado mayor importancia a los recursos no recurrentes, con los que podrían propiciarse iniciativas de libre inversión, desde la SED, o mediante transferencias al colegio, para impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación desde la propia institución educativa y, porque no, para fomentar su autonomía administrativa.

### **Resultados asociados con la calidad educativa**

Sería pretencioso intentar asociar el nivel de gasto en educación con los resultados en calidad educativa, considerando solamente la información hasta acá relacionada. En un capítulo posterior, como parte del trabajo investigativo, se establecen los criterios para el desarrollo de esta dinámica. Ninguno de los documentos analizados da cuenta de manera directa, de esta relación gasto-resultados (costo-beneficio), razón por la que la información presentada a continuación da cuenta solamente de resultados asociados con las acciones específicas que llevaron a cabo las administraciones distritales de turno, alrededor de lo que han concebido como calidad educativa.



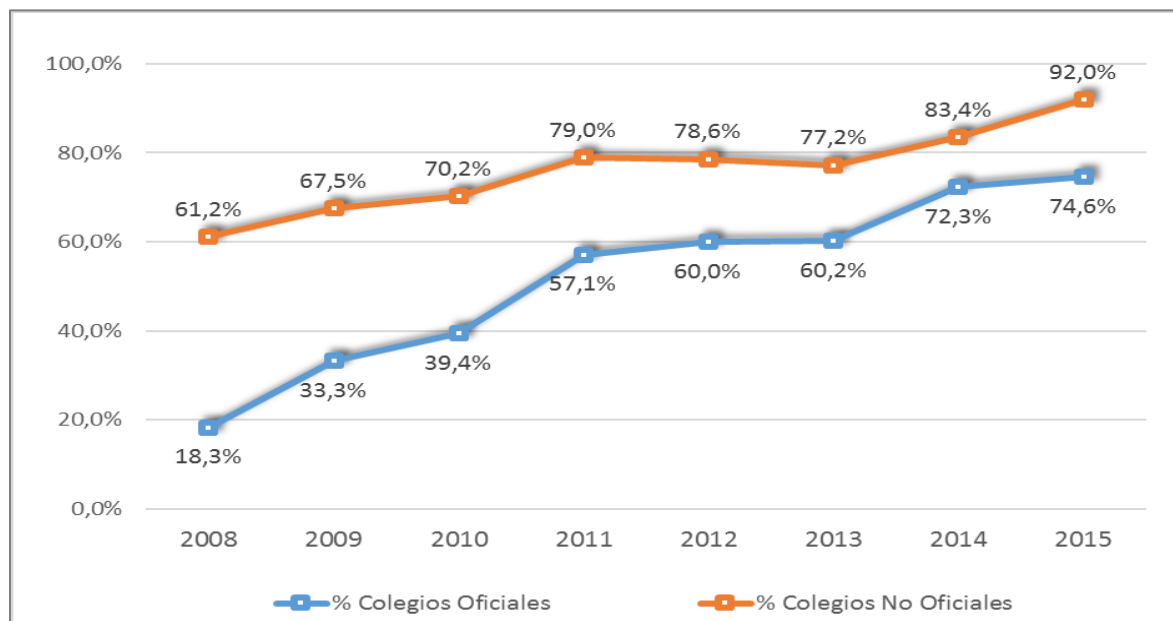
Según el informe de rendición de cuentas de 2011 (SED, 2011), con el fin de incidir en el mejoramiento de la calidad de la educación, la administración 2008-2012 distrital inició su accionar con la generación de condiciones materiales y administrativas (creando espacios y mejorando los ambientes para el aprendizaje), y una vez obtenidos ciertos avances en este sentido, se orientó en lograr una educación pública identificada por la calidad de los aprendizajes obtenidos por los estudiantes y la pertinencia de los procesos de enseñanza efectuados en los ambientes escolares, teniendo como base el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos. De esta manera, en 335 colegios se implementaron transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación, teniendo como eje la reorganización curricular por ciclos, que a partir del reconocimiento de la autonomía escolar (referida a la autonomía académica), propició el ejercicio colectivo de maestros, maestras y directivos docentes, la promoción y acompañamiento de innovaciones, experiencias y proyectos de investigación educativa y pedagógica. Según señala el informe, estas transformaciones permitieron mejorar el desempeño académico de los escolares y prueba de ello son los resultados de las pruebas ICFES 2010, donde el 39% de los colegios oficiales se ubicaron en categorías superiores, frente a un 18% con el que se contaba en el año 2008.

Durante la administración de Bogotá Positiva, los estudiantes de colegios oficiales obtuvieron promedios más altos en las pruebas externas que los obtenidos por los estudiantes de los colegios oficiales de todo el país, efecto que el informe de rendición de cuentas atribuye a la efectividad de los programas y proyectos que impulsó la Secretaría de Educación Distrital para mejorar el aprendizaje, las habilidades y el desarrollo cognitivo de los jóvenes capitalinos.

Lo mismo ocurrió durante la administración de Bogotá Humana que, según el balance de gestión realizado por la SED, gracias a su intervención, las diferencias del desempeño académico entre los colegios públicos y privados de la ciudad se redujeron de manera importante, cerrando la brecha en el terreno de lo que saben y conocen los estudiantes de colegios oficiales y no oficiales. De esta manera, el porcentaje de colegios distritales ubicados en categorías Muy Superior, Superior y Alto en las pruebas Saber 11 aumentó de 57,1% en el 2011 a 74,6% en el 2015 (SED, 2016).

En efecto, la brecha entre los resultados de colegios públicos y privados de Bogotá, brindaba cifras desalentadoras en 2008, al señalar que la diferencia alcanzaba cerca de 43 puntos porcentuales. Sin embargo, año tras año a partir de 2008, los resultados de las pruebas de estado indican que dicha brecha se hizo cada vez menor y, a 2014, fue de tan solo 11 puntos, aunque en 2015 volvió a aumentar levemente para establecer la diferencia en 17,4, lo cual muestra un retroceso en el cierre de brechas, fenómeno que solo ocurre en este último año (Ver Figura 3-9).

**Figura 3-9:** Brecha porcentual entre colegios oficiales distritales y colegios privados clasificados Alto, Superior y Muy Superior en pruebas ICFES SABER 11. 2008 a 2015



Fuente: Dirección de Evaluación, Secretaría de Educación Distrital.

Se debe señalar que desde el año 2014, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior -ICFES-, modificó las categorías de clasificación de los colegios, pasando de 7 niveles a 5. De esta forma, desaparecieron las siete denominaciones utilizadas hasta 2013 (muy superior, superior, alto, medio, bajo, inferior y muy inferior) y en su lugar se crearon 5 categorías: A+, A, B, C y D. En la categoría A+ se clasifica a los colegios con los resultados más destacados. Si bien es cierto, la nueva clasificación de resultados no es comparable con la que se venía utilizando, la Dirección de Evaluación de la Secretaría de Educación Distrital estableció mecanismos para equiparar los dos tipos de

clasificación y, por ello, los porcentajes de 2014 y 2015 no corresponden a valores reales, sino a valores estimados.

Según la nueva clasificación por niveles, en 2014 cerca del 28% de instituciones educativas oficiales estaban en las categorías más bajas de rendimiento (niveles C y D) y en 2015 este porcentaje bajó al 25%. En 2014 y 2015 más del 60% de instituciones educativas oficiales se ubicaron en la categoría B, que es un nivel intermedio, y se logró aumentar el porcentaje de instituciones en categoría A, de 10,7% en 2014 a 12,7% en 2015. Este panorama evidencia que se han presentado avances en las instituciones oficiales, sin embargo, las instituciones educativas privadas han logrado adelantar gestiones que les permiten avanzar a un ritmo más acelerado (SED, 2016).

Las mejorías registradas en el rendimiento académico de los estudiantes, y los adelantos observados en la eficiencia del sector, demuestran que los esfuerzos por mejorar progresivamente la pertinencia y la calidad de la educación obtienen resultados positivos. Una de las principales estrategias adelantadas a favor de mejorar la calidad educativa fue la Jornada completa, apuesta en la que Bogotá Humana resulta pionera, ejemplo para el país que ha definido la Jornada Única como derrotero fundamental de la actual política nacional (PND, 2014-2018, Art. 53 y 56).

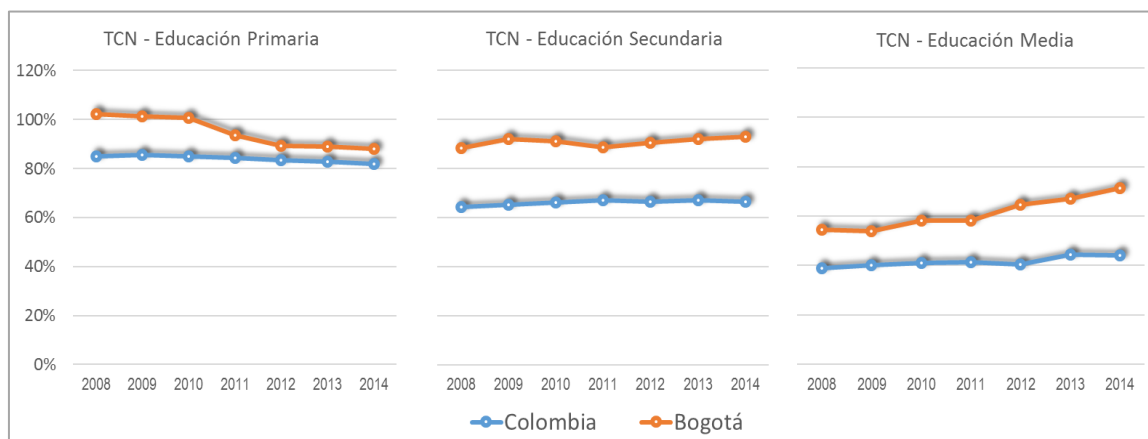
En efecto, según lo señala el informe de rendición de cuentas de la Secretaría de Planeación Distrital (2015), el plan de desarrollo “Bogotá Humana” le apostó a la calidad en la educación pública, adelantando un esfuerzo sin precedentes en el país para evaluar las nuevas dinámicas de aprendizaje, incorporando el desarrollo y aplicación de las Pruebas Ser, en coherencia con la propuesta curricular de formación integral en la jornada ampliada de 40 x 40, el mejoramiento de la infraestructura educativa y el fortalecimiento de las TICs.

La jornada ampliada constituyó el logro central de la administración distrital 2012-2016, ofreciendo 40 horas semanales durante 40 semanas al año, tiempo adicional que sirvió de plataforma para adelantar estrategias de transformación curricular a favor de la formación integral. Con esta formación integral se pretendió poner en la misma jerarquía los aprendizajes relacionados con acumular conocimientos (saber) y los relacionados con formarse como ser humano y como ciudadano de bien (ser).

Esta iniciativa se replicó posteriormente en el nivel nacional, con el fin de potenciar en los estudiantes aprendizajes pertinentes y contextualizados a favor del buen vivir; implementar estrategias de formación intersectorial que involucran el arte, el deporte y la ciudadanía; articular escenarios de la ciudad al proceso de aprendizaje; y apoyar el cumplimiento de otros derechos conexos a la educación como la protección, el uso creativo del tiempo libre, la alimentación y la salud (PND, 2014-2018, Art. 53 y 56)002E

Las tasas de cobertura y de eficiencia interna del sector educativo (aprobación, reprobación, repetición y deserción), también reflejan la efectividad del sistema y, en consecuencia, su calidad (ver Figura 3-10). Para el caso de Bogotá, estos indicadores registran mejorías significativas durante el periodo 2008-2014. La *tasa de cobertura neta*, por ejemplo, indica que, para los tres niveles ofrecidos por los colegios públicos, esto es, primaria, secundaria y media, Bogotá presenta un mejor comportamiento histórico que el promedio de Colombia.

**Figura 3-10:** Tasa Neta de Cobertura por Niveles, en Colombia y Bogotá, 2008-2014.



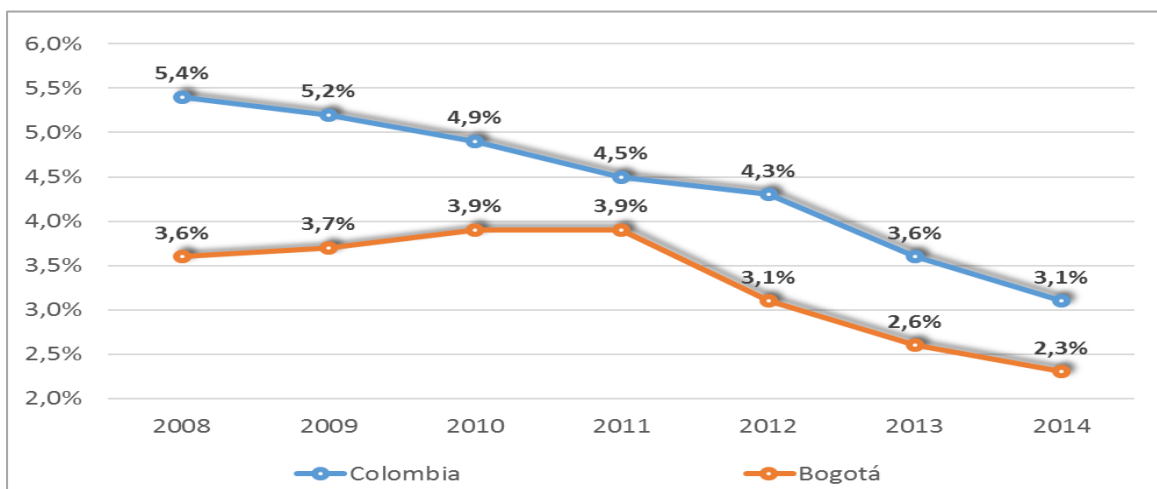
Fuente: Ministerio de Educación Nacional para datos Colombia, y Oficina Asesora de Planeación – SED, para datos Bogotá.

Tanto para el nivel de secundaria (grados 6º a 9º de bachillerato), como para el nivel de media (grados 10º y 11º), no solo se observan mejores tasas de cobertura neta que las de Colombia, sino que, además, Bogotá ha presentado un comportamiento histórico creciente que demuestra los esfuerzos para lograr que los cupos ofrecidos en el sistema educativo,

sean cubiertos de manera efectiva por los escolares, de acuerdo con su rango de edad, para cada grado educativo. En contraste, el comportamiento del nivel de primaria (grados 1º a 5º), ha presentado un comportamiento decreciente, por cuanto ha sido necesario acoger en el sistema escolar a estudiantes cuya edad no corresponde con el grado en el que están matriculados.

En cuanto a las tasas de eficiencia, se destaca la *tasa de deserción intra-anual*, por cuanto refleja la capacidad del sector para mantener en el sistema educativo, durante todo el año escolar, a los estudiantes matriculados al inicio de cada vigencia. Según las cifras oficiales anuales de este indicador, entre 2008 y 2014, el país ha venido mostrando esfuerzos para la reducción de esta tasa, ocasionando un comportamiento decreciente permanente, logrando una reducción total de 2.4% en dicho periodo. Entre tanto, los resultados de Bogotá indican que, entre 2008 y 2011, se presentó un leve incremento de 0,3%, y solo a partir de 2011 el comportamiento de la ciudad empezó a reflejar el mismo comportamiento del país, razón por la que, para el periodo 2011-2014, la tasa de deserción escolar se redujo en 1,6%, obteniendo las cifras más bajas de los últimos 15 años.

**Figura 3-11:** Tasa de Deserción Escolar Intra-anual, en Colombia y Bogotá, 2008-2014.



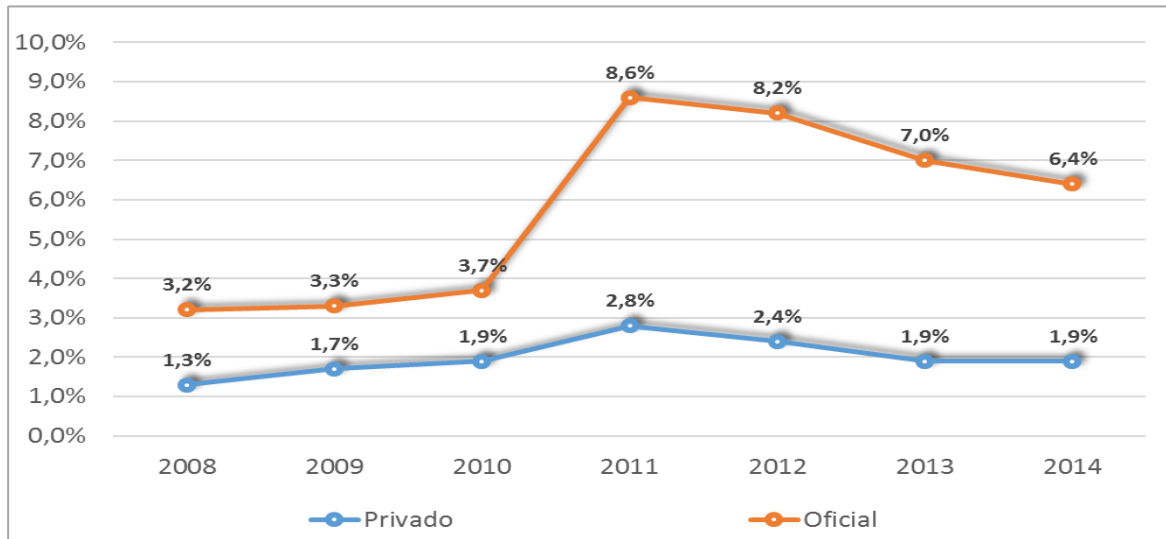
Fuente: Ministerio de Educación Nacional para datos Colombia, y Oficina Asesora de Planeación – SED, para datos Bogotá.

Aunque los resultados del país y de Bogotá presentan un comportamiento similar en los últimos años (Ver Figura 3-11), es importante señalar que, de los estudiantes que iniciaron sus estudios, el porcentaje de quienes se retiran durante el año, es menor en la ciudad

capital, que al promedio que presenta la Nación (en 2014, por ejemplo, esta cifra fue de 2.3% en Bogotá y de 3,1% en la Nación).

De igual forma, la tasa de repetición, cuyo costo social y económico es muy alto para cualquier sistema educativo, permite identificar niveles de eficiencia entre el sector público y el sector privado de la educación, por cuanto da cuenta del número de estudiantes que resultan reprobando su año escolar en la vigencia anterior y efectivamente optan por repetirlo en la vigencia subsiguiente. Para el caso de Bogotá, el nivel de eficiencia, en lo que a repetición escolar se refiere, presenta dos tipos de comportamiento, según el periodo de análisis. Entre 2008 y 2011, la repitencia anual tuvo un comportamiento incremental, llamando la atención el salto ocurrido entre 2010 y 2011, en donde el indicador pasó de 3.7% a 8.6% en el sector oficial, con un menor impacto en el sector privado, debido tal vez a la transición que debió darse entre los Decretos de evaluación de la educación del país, esto es, el Decreto 230 de 2002 y el Decreto 1290 de 2009.

En efecto, desde 2002, con la implementación del Decreto 230 de dicho año, se estableció que el porcentaje mínimo de estudiantes promovidos en una vigencia, en el sistema educativo del país, debería ser del 95%, por lo cual, la repitencia de la vigencia subsiguiente, era de máximo el 5%, ocasionado que, en la práctica todos los estudiantes aprobaran el año, a pesar de que algunos no cumplieren plenamente con los requisitos exigidos en las competencias de aprendizajes mínimos definidos por el MEN para cada grado escolar, fomentando la cultura del menor esfuerzo y afectando la calidad del trabajo individual de cada estudiante y, en consecuencia, la calidad del sistema educativo. Es por ello que el gobierno promulgó en 2009, el Decreto 1290, estableciendo que fuese cada establecimiento educativo el responsable de definir los criterios de promoción escolar, de acuerdo con su respectivo Sistema de Evaluación Institucional, con lo cual se le brindó autonomía al colegio, en esta materia, para establecer las condiciones de aprobación o reprobación de sus escolares. De esta forma, dado que el Decreto 1290 se implementó a partir de 2010, fue a partir de 2011 cuando se evidenciaron los niveles de repitencia reales del sistema educativo, aunque, desde entonces, tanto para el sector oficial como para el sector privado, el indicador ha demostrado un comportamiento decreciente, como se observa en la Figura 3-12.

**Figura 3-12:** Tasa de Repitencia en Bogotá, según sector, 2008-2014.

Fuente: Estadísticas de la Oficina Asesora de Planeación de la SED.

Tanto en el sector oficial como en el privado, la tasa de repitencia presenta un comportamiento creciente hasta 2011, pero desde entonces ha mostrado una conducta decreciente. Sin embargo, los porcentajes de repitencia alcanzados en el sector oficial son históricamente superiores a los del sector privado, lo cual indica un mayor nivel de eficiencia de este último. Del sector oficial, se destaca que ha logrado disminuir paulatinamente dicho indicador, al pasar de 8,6% en el 2011 a 6,4% en el 2014, lo cual evidencia esfuerzos equivalentes a 2.2 puntos porcentuales, durante el último cuatrienio, algo mayores a los del sector privado, de 0.9 puntos porcentuales, por lo menos, eso es lo que señalan las cifras de la Secretaría de Educación Distrital.

Paradójicamente, este cambio de Decreto y de autonomía institucional del colegio en los criterios de evaluación, reflejó mejores resultados en términos de indicadores de deserción, a pesar de la mayor exigencia realizada desde el establecimiento educativo.

En términos generales, en materia de resultados asociados con la calidad y la eficiencia educativa, se observa la intención de la Secretaría de Educación Distrital por impulsar iniciativas orientadas al mejoramiento de la educación pública del distrito, sin embargo, ninguno de los informes revisados demuestra con rigor la relación entre las iniciativas realizadas por cada administración y los resultados alcanzados. Si bien es cierto, los indicadores en materia de calidad, vistos como resultados en las pruebas de estado, así

como los relacionados con la eficiencia escolar, presentan comportamientos favorables para la ciudad, no se encontraron evidencias que los relacionen directamente con las inversiones educativas realizadas por cada administración distrital, a pesar que en los informes de gestión y rendición de cuentas presentados por la SED y otras entidades, son enfáticos en afirmar que tales resultados favorables son ocasionados por sus correspondientes intervenciones.

De otra parte, resultan ser variadas y numerosas las estrategias adelantadas, sin embargo, casi todas ellas se hicieron directamente desde el nivel central de la SED. Son escasos los programas o iniciativas, en donde el colegio haya sido protagonista directo, aunque se pueden destacar iniciativas tales como las desarrolladas a través del Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación, en donde cada establecimiento educativo pudo conocer, analizar y tomar decisiones con los resultados de diferentes evaluaciones que se les han aplicado, así como la estrategia de Planeación y Presupuestos Participativos, en donde a nivel local, los diferentes actores de la comunidad educativa pudieron debatir sus necesidades e intereses, permeando una pequeña parte del presupuesto de la SED para atender los requerimientos de inversión prioritarios de cada colegio, asunto que les permitió contar con autonomía para decidir la destinación respectiva, a pesar de corresponder a un porcentaje reducido de recursos.

### **Descentralización y Autonomía**

En ninguno de los informes de gestión que ha presentado la SED desde 2008, se evidencian logros asociados con el fortalecimiento de la autonomía escolar de los colegios, ni en lo pedagógico y mucho menos, en lo administrativo. En el informe de 2011 (SED, p. 279), tan solo se menciona el asunto como parte de las perspectivas y retos a futuro que planteara la Secretaría de Planeación Distrital, dentro de los cuales se señala la necesidad de fortalecer el colegio como unidad pedagógica, organizacional, administrativa y participativa, al igual que el vínculo escuela – familia – comunidad, sin embargo no se informa sobre avances en la materia y en los informes de gestión de la siguiente administración (2012-2016), ni siquiera se menciona la cuestión.

Otros documentos, sin embargo, mencionan avances importantes en el fortalecimiento de la descentralización presupuestal y la autonomía del colegio para administrar unos



escasos recursos transferidos desde el nivel central de la SED. Los informes de gestión de la administración distrital 2008-2011, destacan algunas iniciativas que le permitieron a las comunidades educativas de los colegios oficiales, decidir sobre las necesidades prioritarias y la consecuente destinación de un pequeño porcentaje de recursos públicos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos -FSE-, a través de lo que se llamó inicialmente como presupuestos participativos y que en 2011 se posicionara como Plan Institucional de Mejoramiento Anual -PIMA-.

Desde la Dirección Financiera de la Secretaría de Educación de Bogotá se posicionó al nivel central como el órgano de orientación, apoyo y control de los recursos presupuestales que se transfieren a los colegios, bien sea a través del Sistema General de Participaciones o de recursos propios del distrito. Con la divulgación de la guía de apoyo presupuestal para los FSE<sup>22</sup>, que realiza la descripción normativa y procedimental sobre la ejecución de los recursos de los colegios, la SED impulsa la aplicación de estrategias que garanticen la transparencia, equidad, eficiencia, legitimidad y la publicidad de la gestión financiera de los colegios, en sus diferentes fases de acción presupuestal: programación, ejecución y cierre.

La guía presenta las formas de administración de los Fondos de Servicios Educativos, su estructura orgánica, funciones y marco legal. También expone los aspectos generales del proceso presupuestal, incluyendo la programación, presentación y ejecución del presupuesto, así como algunas orientaciones para el manejo del flujo de caja y del cierre presupuestal al terminar la vigencia fiscal (SED, 2013).

Como instrumento de orientación, la guía les permite a los colegios conocer el paso a paso para planear, hacer, verificar y actuar frente al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión. El documento es explícito sobre los alcances y lo que puede y no puede hacer el colegio en cada uno de los rubros presupuestales, aunque no precisa o explica la forma

---

<sup>22</sup> Según la Guía de Apoyo Presupuestal, los Fondos de Servicios Educativos -FSE-, se definen como cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal (SED, p. 10).

en que la institución educativa podría generar ingresos adicionales que le permita contar con cierta autonomía en la decisión de sus recursos.

Pese a ello, ha sido a través de los FSE, que se les brindó cierta autonomía a los colegios para decidir la destinación de una pequeña parte de recursos transferidos, en función del mejoramiento de los aprendizajes de los estudiantes y de la calidad educativa. Según el informe de la SED, con el balance del periodo 2008-2012, uno de sus principales logros fu la implementación del programa de presupuestos con participación, mediante la Resolución 280 del 16 de febrero de 2010<sup>23</sup>, que después se consolidó como una estrategia de Planeación Participativa del Presupuesto de Inversión en Educación.

Otro logro que resalta el informe, es el de la evaluación de los aprendizajes como herramienta pedagógica para el mejoramiento de la calidad de la educación y concebida como un proceso integral, dialógico y formativo, que reconoce la relación permanente y vivencial entre tres ámbitos fundamentales de la educación: la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, la evaluación de las prácticas profesionales de los maestros y la evaluación de la gestión institucional realizada en los colegios (SED, 2012a, p. 36), elementos que sirvieron de plataforma para consolidar la estrategia conocida como Plan Institucional de Mejoramiento Anual -PIMA- que, como se ha mencionado, se estableció como instrumento de planeación estratégica educativa en búsqueda de concebir la educación como un servicio que debe tener unos estándares de calidad para satisfacer las necesidades de estudiantes y sus familias, y de los docentes, bajo principios de eficiencia, eficacia y competitividad, mediante la cual el colegio establece acciones para Planear, Hacer, Verificar y Actuar en relación con los recursos transferidos.

La implementación del PIMA en los colegios públicos del distrito, les permitió demostrar su capacidad de gestión de recursos, en el ejercicio de la autonomía que les brinda el alcance de sus proyectos transversales de inversión (formulados por el mismo colegio). Los mayores aprendizajes que resultaron de allí, tienen que ver con: haber logrado consolidar

---

<sup>23</sup> Por la cual se establece el programa Presupuestos Participativos en todos los colegios oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión no recurrente de los proyectos de la SED.

diagnósticos integrales por colegio; haber sometido a consideración del Consejo Directivo, donde tienen asiento directivos, docentes, escolares, egresados y padres de familia, los resultados del colegio, sus fortalezas y debilidades, y lograr establecer con ellos acciones de mejora, priorizadas y con objetivos y metas formulados; haber incidido en el fortalecimiento y reformulación de los proyectos de inversión; haber identificado y gestionado actividades operativas para el mejoramiento de la calidad educativa; haber valorado la eficacia interna, evaluación externa y evaluación interna con indicadores propios del colegio; y, aunque no se haya demostrado una relación directa, haber incidido en el mejoramiento de los resultados asociados a la calidad educativa, tales como las pruebas de Estado y los resultados académicos internos.

Es una lástima que los recursos transferidos al colegio a través del desarrollo de esta estrategia, hayan sido tan pocos (3.6% de los recursos de libre inversión y apenas el 1.5% del total del presupuesto del colegio), por cuanto no resultan representativos o significativos para establecer una relación directa con los resultados académicos obtenidos por sus escolares en las vigencias subsiguientes, con lo cual se podría inferir, por esta vía, que brindando autonomía al colegio para la definición y ejecución de recursos, se pueden obtener resultados más favorables en relación con mejoramiento de la calidad educativa.

Infortunadamente, a pesar que el PIMA se concibió como una estrategia para mejorar la gestión institucional integral, en donde el colegio fuese el protagonista, fortaleciendo la descentralización, fomentando la participación y brindando autonomía en la definición de acciones que procuren un mejoramiento de la calidad educativa, desde 2013 la SED decidió discontinuar el acompañamiento al colegio para apoyar la comprensión de los resultados y de los diagnósticos, y asumió directamente las responsabilidades de los pasos establecidos en el ciclo de Deming relacionados con Planear, Verificar y Actuar, relegando al colegio al papel de receptor y ejecutor de los recursos transferidos.

Para finalizar el balance de la implementación de las políticas educativas de Bogotá, se observó que, para el caso del Plan de Desarrollo Bogotá Humana, no se cumplieron la mayor parte de las metas previstas en el plan, en especial las que suponían elementos innovadores relacionados con la inversión en colegios (talento humano, infraestructura y dotación educativa, TICs, estudiantes beneficiados del proyecto 40X40). Tampoco se evidenciaron los mencionados beneficios asociados con lo que la administración distrital

denominó "modelo de distribución más eficiente", para el caso específico del empoderamiento del colegio y el correspondiente fortalecimiento de su autonomía. El mencionado modelo de desconcentración de la gestión para el fortalecimiento de colegios y direcciones locales solo planteó iniciativas que son autonomía exclusiva de los niveles central y local de la Secretaría de Educación (estructura, procesos y procedimientos, sistemas de información, talento humano y cultura organizacional), pero que desconoció totalmente la importancia del colegio, como eje central del sistema educativo que tanto pregonó.

De esta manera, con la información revisada en la documentación existente, no es posible evidenciar algún grado de incidencia de la autonomía del colegio en la implementación de las políticas educativas del sector educativo oficial de Bogotá, mucho menos, si se tiene en cuenta que tales políticas (llevadas a cabo a través de programas y proyectos), no se cumplieron tal y como lo propusieron los planes de desarrollo de Bogotá Positiva y Bogotá Humana.

## 4. Incidencia de la Autonomía del Colegio Público en la implementación de Políticas Públicas Educativas

Con el fin de determinar si el nivel de autonomía que tienen los colegios públicos de Bogotá en la definición de la destinación y la ejecución de sus recursos presupuestales, incide en la implementación de las políticas educativas, vistas como resultados específicos de los indicadores aceptados por el sector para establecer sus niveles de calidad y eficiencia, se ha recurrido al análisis distributivo para entender como con la puesta en marcha de estrategias, programas o proyectos, desde el orden nacional y/o distrital, se instrumentalizan las políticas públicas educativas, desde el plano de representación de lo *factible*, en incluso de lo *posible*, al valorar los efectos en los resultados alcanzados por la ejecución de dichas políticas, cuando se pone en marcha lo que se está en capacidad de hacer por parte de las instituciones educativas.

Para el desarrollo de esta perspectiva distributiva se ha dispuesto de datos históricos de los colegios públicos oficiales distritales de Bogotá, con los cuales se ha llevado a cabo el análisis estadístico descriptivo correspondiente al periodo 2008-2014. Tales datos han sido organizados en forma de matriz, en cuya dimensión vertical, se relacionan uno a uno los colegios públicos de Bogotá que cumplen ciertas condiciones, mientras que, en la dimensión horizontal, se han consignado los datos que dan cuenta de las características particulares de cada colegio seleccionado, que responden a requerimientos particulares en lo que tiene que ver con los resultados de la política educativa en la ciudad, en términos de calidad y eficiencia.

Los datos en común que se consideraron para los colegios objeto de la investigación que, en consecuencia, constituyen las variables de análisis, hacen referencia a su presupuesto total, al presupuesto de libre inversión por cada alumno matriculado, los indicadores de eficiencia y los resultados en las pruebas de estado. Revisada la base de datos, con la

información de cada colegio en función de estas variables, se realizó una depuración que ocasionó la eliminación de 136 colegios oficiales, principalmente por no contar con la totalidad de la información requerida para cada uno de los años correspondientes al periodo 2008-2014, o por presentar inconsistencias en valores, que son entendibles dado el cargue manual que la Secretaría de Educación del Distrito realiza de datos relacionados con variables tales como la matrícula y el presupuesto específico de cada colegio.

Así fue como de los 356 colegios que son administrados directamente por la SED, se seleccionaron un total de 220 colegios, por cuanto cumplían condiciones particulares tales como que contaran con la totalidad de datos exigidos en cada uno de los años del periodo a evaluar, y que no presentaran inconsistencias en la información. Estos colegios representan el 61.8% del total y conforman la muestra no aleatoria de la investigación, que resulta altamente representativa, reduciendo al mínimo los posibles riesgos en el análisis estadístico descriptivo.

Un segundo nivel de análisis de los datos de la investigación permitió determinar, mediante técnicas estadísticas apropiadas, las formas, magnitudes, asociaciones y correlaciones que se dan entre los datos. Por ejemplo, se determinó la relación entre el nivel de presupuesto de colegio y sus resultados en materia de indicadores de eficiencia o con los resultados en pruebas de estado; lo propio se hizo entre inversión per cápita y los resultados en pruebas SABER y los indicadores de eficiencia del colegio; también se logró establecer el nivel de correlación entre los resultados de calidad y eficiencia. Con la revisión de asociaciones y correlaciones, fue posible determinar las variables dependientes e independientes, análisis que se complementó con ejercicios estadísticos que consideran el comportamiento histórico entre las variables, mediante técnicas de análisis multivariado, como lo fue el Análisis de Senderos, el cual permite probar conjuntos de supuestos causales entre variables que se dan en un estudio.

## **4.1 Variables del análisis descriptivo**

El Análisis de Senderos o Path Analysis, por su nombre en inglés, es un método que permite someter a prueba el ajuste de modelos teóricos, que incluyen relaciones de dependencia entre variables. Este análisis guarda semejanza con la regresión múltiple,

pero se diferencia de ella en que no solamente se verifica la contribución directa de variables independientes sobre una dependiente, sino también la interacción entre las variables predictoras y la influencia indirecta de ellas sobre las variables dependientes (Pérez, Medrano y Sánchez, 2013)

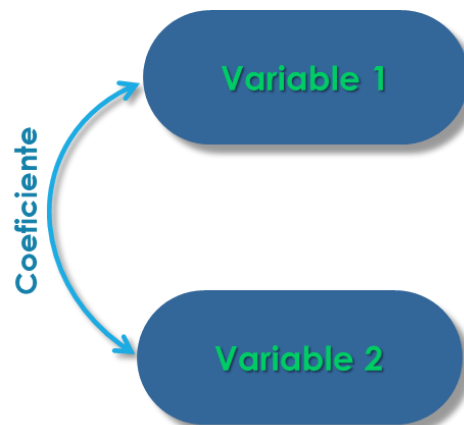
El Análisis de Senderos realiza regresiones para analizar la relación entre variables independientes y dependientes, las cuales a su vez pueden llegar a operar como posibles variables independientes de otras variables incluidas en el modelo. La naturaleza dependiente o independiente de las variables proviene de la relación propuesta teóricamente.

La técnica del análisis de senderos utiliza grafos que buscan reflejar el proceso causal entre las variables, atendiendo a ciertas convenciones, según lo señalan Pérez, Medrano y Sánchez (2013):

- La relación causal entre variables se indica por una flecha cuyo sentido es desde la variable causa hacia la variable efecto. Cada flecha está afectada de un coeficiente path, que indica la magnitud del efecto entre ambas variables. Cuando entre dos variables no hay flecha alguna, se está especificando que su efecto es cero.



- La covariación entre dos variables sin interpretación causal alguna, se representa por medio de una flecha bidireccional que las une en ambos sentidos. El coeficiente asociado indica dicha covarianza.



- Las variables que reciben influencia por parte de otra se denominan endógenas y las que no reciben influencia se denominan exógenas.
- Las variables observables se enmarcan en cuadrados y las variables latentes en círculos.
- Los efectos directos son los que operan directamente de una variable sobre otra
- Los efectos indirectos ocurren cuando la relación entre dos variables es mediada por una o más variables

Como extensión del análisis de regresión múltiple, el análisis de senderos también requiere, para su validación, del cumplimiento de supuestos propios, así como de los supuestos básicos del primero. De esta forma, se requiere en primer lugar una adecuada exploración inicial de la calidad de los datos examinando la existencia de valores extremos (outliers) y casos perdidos (missing). Aunque no todos los casos atípicos o extremos son problemáticos, éstos pueden distorsionar los análisis ya que provocan desplazamientos en las medias de las variables, afectando así el cálculo de las correlaciones. (...) Al igual que en la regresión múltiple, deben evaluarse los supuestos relacionados con el tamaño de la muestra, independencia de los errores, normalidad univariada y multivariada, linealidad, multicolinealidad, recursividad, nivel de medición intervalo y presentar niveles aceptables de confiabilidad (Pérez, Medrano y Sánchez, 2013).

De esta manera, con el fin de desarrollar el modelo de forma adecuada, se revisaron los datos históricos que se tienen de los colegios, evidenciando la existencia de diferentes variables susceptibles de realizarles análisis de correlación, las cuales resultaron ser:



Presupuesto total del colegio, Matrícula, Presupuesto per Cápita, Presupuesto de Inversión del Colegio, Inversión per Cápita, Tasa Aprobación, Tasa de Deserción y Resultados consolidados de pruebas SABER para grado 11º. Además de esta especificación, también se comprobó que todas las variables contasen con la información requerida, en cada colegio y para cada año del periodo a evaluar, asunto que resultó en la reducción de 130 colegios del total de la población, definiendo un total confiable de 220 colegios a evaluar.

Se debe mencionar que la Secretaría de Educación Distrital no cuenta con información de otras variables que puedan complementar la investigación para el periodo evaluado (2008-2014); por ejemplo, no existen datos históricos y permanentes que reflejen información para caracterizar uno a uno los colegios, desde el punto de vista político, social, económico o ambiental; tampoco hay información sobre resultados de competencias socioemocionales en estudiantes, de los procesos de formación y capacitación de docentes, de los resultados de la evaluación de desempeño de todos los docentes del magisterio, de recursos generados por la autonomía de la institución educativa (prestamos de espacios, desarrollo de actividades con la comunidad educativa, etc.), entre otras.

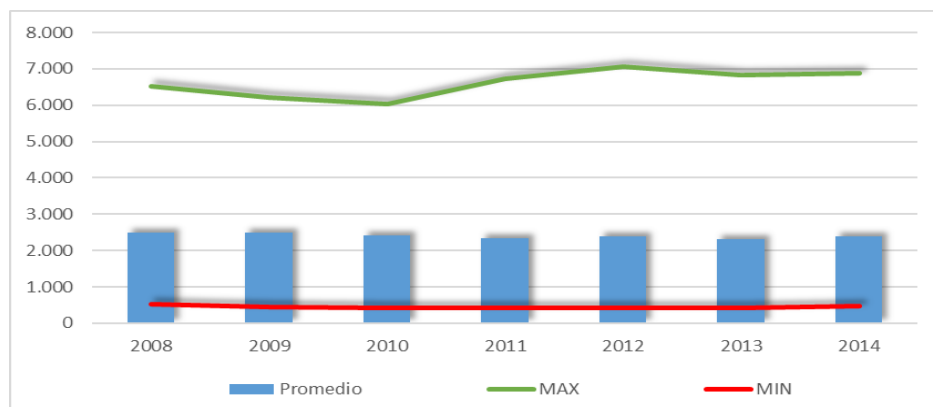
Así las cosas, de acuerdo con las indicaciones de Pérez, Medrano y Sánchez (2013), considerando la existencia de por lo menos siete variables con información confiable, valor que resulta mayor a los parámetros que considera el análisis de senderos, se estableció que el modelo se encontraba sobre-identificado, razón por la cual podría ser estimado y contrastado, y sus resultados interpretados. A continuación, el balance de cada una de las variables analizadas en el modelo explicativo.

#### **4.1.1 Matrícula**

Esta variable está compuesta por el número total de estudiantes reportado oficialmente por los colegios públicos al Ministerio de Educación Nacional, a través del sistema de matrícula de la Secretaría de Educación del Distrito, cuyo valor es la base para calcular los recursos que le corresponden a cada institución educativa, vía Sistema General de Participaciones. Con base en esta variable, es posible establecer el presupuesto per cápita y la inversión per cápita en la que incurre cada colegio.

Al explorar el número de matriculados entre 2008 y 2014, algunos colegios presentaron disminución en los primeros años, y a partir del año 2011 muestran una recuperación.

**Figura 4-1:** Matricula oficial promedio, mínima y máxima. 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

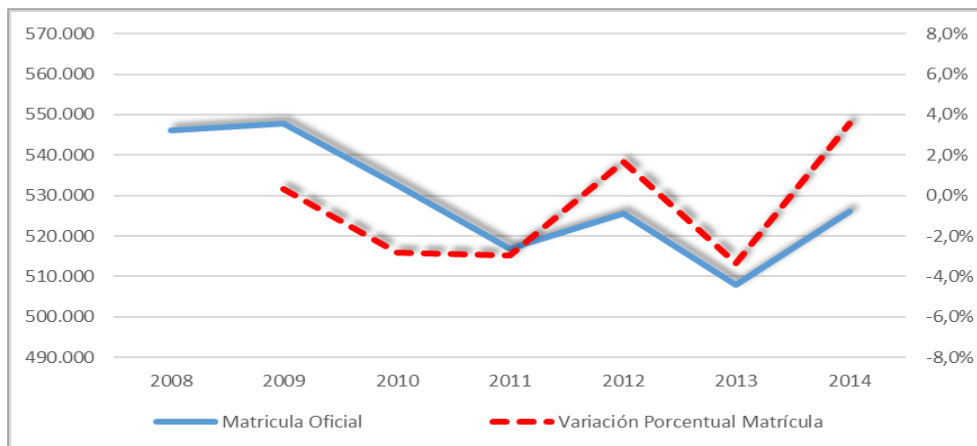
De acuerdo con la información de la Figura 4-1, al revisar las cifras de menor y mayor matrícula en los colegios oficiales, durante el periodo de análisis, se observa un decrecimiento hasta 2010, pasando de tener colegios con matrícula mínima de 522 estudiantes en el año 2008, a 447 en el 2009 y de 418 para el año 2010. A partir del año 2011, nuevamente se presentan incrementos en los valores mínimos de estas matrículas hasta llegar a tener 463 estudiantes en el año 2014. Por su parte, los colegios con mayor número de matrículas muestran el mismo comportamiento descendente entre los años 2008 y 2010, con una recuperación inesperada en los años 2011 y 2012. Y un comportamiento a la baja y constante entre 2013 y 2014.

Los resultados del análisis de los cuartiles indican que, para el año 2008, el 25% de los colegios tenía 1673 matriculados o menos; el 50% tenía 2315 matriculados o menos, y el 75% tenía matrículas de 2971 o menos (Ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas). Para el año 2014, el 25% de los colegios tenían matrículas de 1535 estudiantes o menos; el 50% tenían matrículas de 2222 estudiantes o menos, mientras el 75% contaban con 2962 estudiantes o menos. Bajo estas circunstancias, el promedio anual de matrícula en estos 220 colegios resultó ser de 2404 estudiantes, que indican el tamaño considerable de

estas instituciones en donde, de acuerdo con el parámetro de estudiantes por docente y de docentes por grupo<sup>24</sup>, implicarían un promedio de 57 aulas por colegio.

El análisis de los valores promedio muestra un comportamiento variable de la matrícula total de los 220 colegios seleccionados, durante el periodo de análisis. En la documentación existente y los informes revisados, no se encontraron elementos que evidencien las causas de este comportamiento, sin embargo, en términos generales, la matrícula total de estos 220 colegios osciló entre 507.954, valor alcanzado en 2013, y 547.877 estudiantes, valor alcanzado en 2009. En 2014, la matrícula de estos colegios alcanzó un total de 526.140 escolares, valor muy cercano al promedio general de todo el periodo evaluado, de 528.988 estudiantes.

**Figura 4-2:** Matrícula oficial y su variación porcentual anual. 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

En la Figura 4-2 se pueden observar, tanto el número de matriculados como el crecimiento porcentual de la matrícula en relación con el año inmediatamente anterior. Un análisis parcial de las matrículas entre 2008 y 2011 podría llevar a afirmar que las matrículas

<sup>24</sup> Mediante el Decreto 3020 del 2002 el Ministerio de Educación Nacional estipuló que el número promedio de alumnos por docente fuera como mínimo 32 en la zona urbana y 22 en la rural. Así mismo, parámetros específicos de docente por grupo, de acuerdo con el nivel educativo así: para preescolar y primaria, un docente por grupo; para secundaria y media académica, 1.36 docentes por grupo; y para media técnica, 1.7 docentes por grupo.

descienden cerca de un 2,8% anualmente, sin embargo, al analizar los años posteriores, se observan crecimientos en la matrícula en los años 2012 y 2014, del 1,7% y 3,5% respectivamente.

Este comportamiento es similar al de la matrícula total de todos los colegios oficiales distritales de Bogotá, con algunas leves diferencias en 2009 y 2011, aunque siempre con una tendencia decreciente y con un breve repunte en 2014.

### **4.1.2 Presupuesto**

Todos los colegios oficiales de Bogotá cuentan con diferentes fuentes de financiación, siendo la principal de ellas el Sistema General de Participaciones, cuya destinación específica está relacionada principalmente con los gastos de funcionamiento de la institución educativa, sin embargo, la mayor parte de estos recursos se ejecuta directamente a través de la Secretaría de Educación Distrital y tienen que ver con los gastos asociados con el pago de la nómina, los servicios públicos, los servicios de aseo y vigilancia, la alimentación escolar, el transporte escolar, los subsidios escolares y los derechos académicos, entre otros.

El distrito capital también aporta recursos propios para la financiación de iniciativas educativas, especialmente para las innovaciones y políticas educativas locales contempladas en el Plan de Desarrollo de la ciudad o en el Plan Sectorial de Educación. Otra pequeña parte de la financiación proviene de recursos propios gestionados por el colegio o aportes provenientes de las Juntas Administradoras Locales u otros interesados.

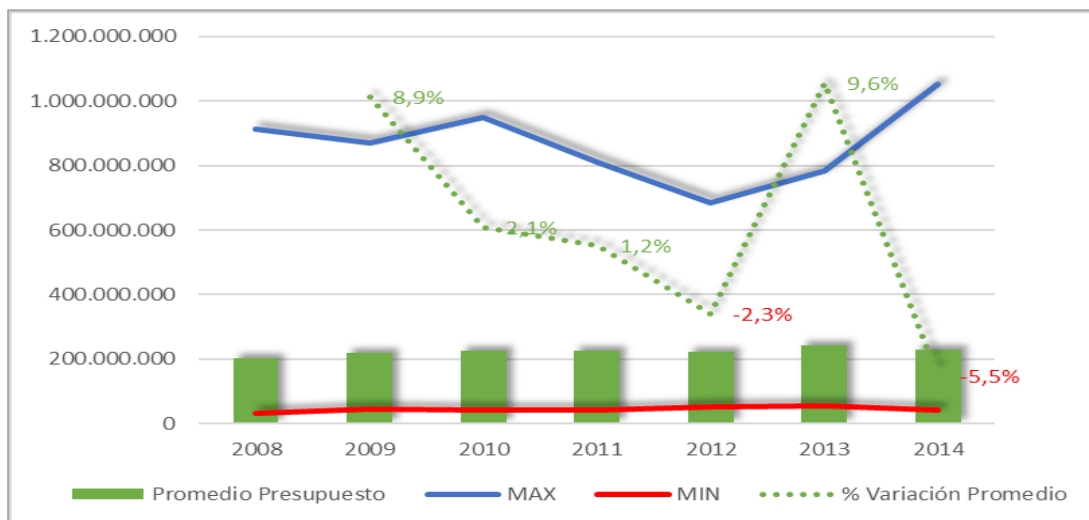
#### **Presupuesto total ejecutado por el Colegio**

Para efectos de la investigación, solo se han considerado los recursos que ejecuta directamente el colegio, los cuales han sido transferidos, desde las diferentes fuentes de financiación enunciadas, a los correspondientes Fondos de Servicios Educativos -FSE-. Es importante recordar que, aunque la mayor parte de los recursos transferidos a los FSE cuentan con destinación específica, le corresponde al Consejo Directivo y/o al Rector de cada colegio realizar la respectiva ejecución presupuestal y contractual asociada.

En promedio, este presupuesto total ha mantenido un comportamiento de naturaleza constante en los 220 colegios seleccionados, sin embargo, al revisar las variaciones porcentuales interanuales, se observa que en 2012 y 2014 ocurrieron reducciones importantes en relación con las vigencias que les precedieron (ver Figura 4-3). Pese a la reducción de 2014, este año presenta el segundo mayor valor de presupuesto para estos colegios durante el periodo 2008-2014, después de la vigencia 2013 que, al igual que ocurre con la totalidad del presupuesto para el sector educativo de la ciudad, presenta el mayor incremento histórico del periodo, que se refleja en un monto promedio anual de \$242.715.626, muy superior al del promedio calculado para el periodo, de \$223.628.422.

Aunque el año 2012 presenta una reducción de 2.3% con relación al año anterior, el presupuesto promedio de los colegios evaluados durante dicha vigencia fue de \$221.510.705, levemente superior al presupuesto de los años 2008 y 2009, que correspondieron a \$201.531361 y \$219.439.435 respectivamente. Por su parte, las vigencias 2010, 2011 y 2014, tuvieron un presupuesto un poco mayor al del promedio del periodo, que dan cuenta de recursos por valor de \$224.120.770, \$226.804.882 y \$229.276.172 respectivamente.

**Figura 4-3:** Presupuesto total promedio, mínimo y máximo (cifras en millones de pesos, a precios corrientes), y variación % interanual. Colegios oficiales del distrito, 2008-2014.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

Al igual que sucede con la matrícula, se observan enormes diferencias entre el presupuesto de los colegios más grandes y el de los más chicos en cada vigencia. Sin embargo, el promedio general del presupuesto de los colegios evaluados está más cerca al mínimo que al máximo. El análisis por cuartiles indica que, en efecto, cerca del 75% de los colegios evaluados contaron con recursos cercanos al promedio general de \$223.628.422 durante el periodo 2008-2014 (ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas).

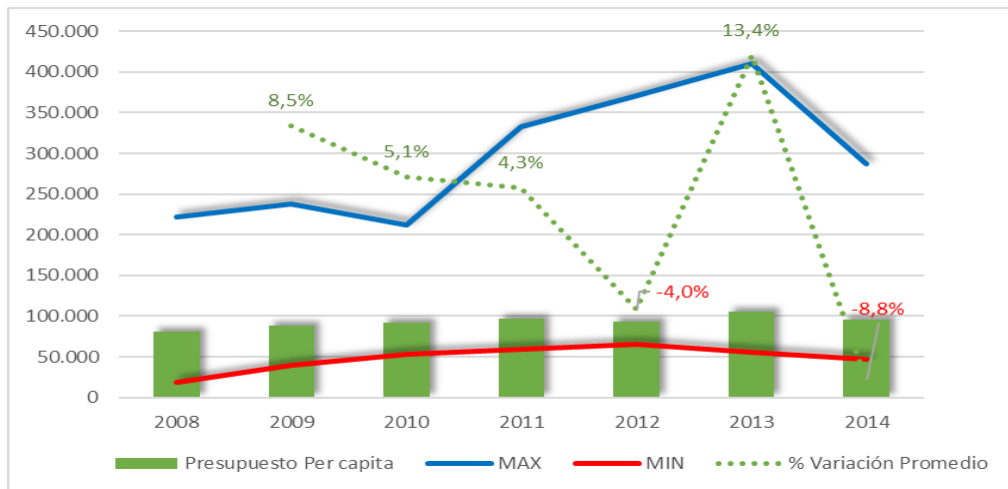
El colegio con menor presupuesto en el año 2008 contó con \$32.326.043, mientras que el de mayor presupuesto contó en ese mismo año con \$912.867.668. Entre tanto, para el año 2014, último año del periodo de análisis, el colegio con menor presupuesto contó con \$40.246.574, y el de mayor presupuesto contó con \$1.052.818.091.

Llama la atención que, aunque en el 2013, el distrito destinó mayores recursos para el sector educativo de la ciudad, el análisis de máximos y mínimos no refleja este comportamiento distrital, por lo que existe la posibilidad que se hubiese presentado una mejor distribución de recursos al interior de los colegios en dicha vigencia.

### **Presupuesto Per Cápita**

Para precisar de mejor manera el comportamiento del presupuesto, se ha considerado el cálculo de un valor per cápita anual, que relaciona el presupuesto total ejecutado directamente por el colegio y la correspondiente matrícula escolar, con lo cual se asocia de mejor manera los recursos del colegio frente al tamaño de la institución educativa, visto como la cantidad de escolares matriculados en cada vigencia (Ver Figura 4-4).

**Figura 4-4:** Presupuesto per cápita promedio, mínimo y máximo de colegios oficiales del distrito, y variación % interanual. Cifras a precios corrientes 2008-2014.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

Debido a que el comportamiento anual de la matrícula y del presupuesto total es similar para los colegios evaluados, la evolución del presupuesto per cápita promedio se ha venido dando de la misma manera. Sin embargo, cuando se revisan las variaciones porcentuales, aunque la evolución es similar, se observa que los porcentajes son mucho mayores en el presupuesto per cápita promedio. En 2012, por ejemplo, mientras el presupuesto total se reduce en 2.3%, el presupuesto per cápita lo hace en 4.0%; de igual forma, en 2014, mientras que el presupuesto total se reduce en 5.5%, el presupuesto per cápita lo hace en 8.8%. También se destaca que los incrementos de 2010, 2011 y 2013 son superiores en el presupuesto per cápita, en relación con el presupuesto total.

Entre tanto, el análisis por cuartiles señala un comportamiento diferente para los valores mínimos y máximos del presupuesto per cápita, en relación con el presupuesto total (ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas). El presupuesto per cápita mínimo mantuvo un crecimiento constante hasta el año 2012, mientras que en 2013 y 2014 presenta un comportamiento a la baja. De igual manera sucede con el presupuesto per cápita máximo, en donde el comportamiento creciente se mantiene hasta 2013, pero cae drásticamente en 2014. Esta conducta anual contrasta con la evolución de los mínimos y máximos del presupuesto total del colegio.

### **4.1.3 Inversión**

A través del Fondo de Servicios Educativos, el colegio puede incurrir en gastos para el desarrollo económico, social y cultural de su comunidad y para el mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes y sus familias, asunto que generalmente atiende a través de uno de los rubros de su presupuesto, denominado Gastos de Inversión. En este rubro se establecen estrategias y acciones encaminadas al beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y al fomento de prácticas que propicien el mejoramiento continuo de la calidad educativa institucional, a través de proyectos específicos de inversión, los cuales deben programarse y ejecutarse en el marco de los correspondientes Proyectos Educativos Institucionales -PEI-.

Sin embargo, como los propósitos relacionados con el mejoramiento de la calidad educativa no solo se financian mediante el rubro de gastos de inversión, también se consideran en este análisis algunos gastos de funcionamiento, mediante los cuales los colegios pueden ejecutar acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional, o atender la destinación específica definida para los Fondos de Servicios Educativos en el Decreto 4791 (2008).

De esta manera, el componente de Inversión del presupuesto del colegio está conformado tanto por el rubro gastos de inversión, como por rubros específicos de los gastos de funcionamiento que conforman los gastos generales del colegio, a saber: Material didáctico, Viáticos y gastos de viaje, Impresos y publicaciones, Mantenimiento de mobiliario y equipo, Actividades científicas, deportivas y culturales, Salidas pedagógicas, Otras actividades científicas, deportivas y culturales, e Inscripción y participación en competencias deportivas, culturales y científicas.

#### **Presupuesto destinado a Inversión**

Bajo las anteriores consideraciones, se observó que el presupuesto del colegio destinado para gastos de inversión, entendido como los recursos para llevar a cabo acciones, actividades y proyectos que fomentan el mejoramiento de la calidad educativa, el fortalecimiento de las prácticas de enseñanza y de los aprendizajes de los escolares,

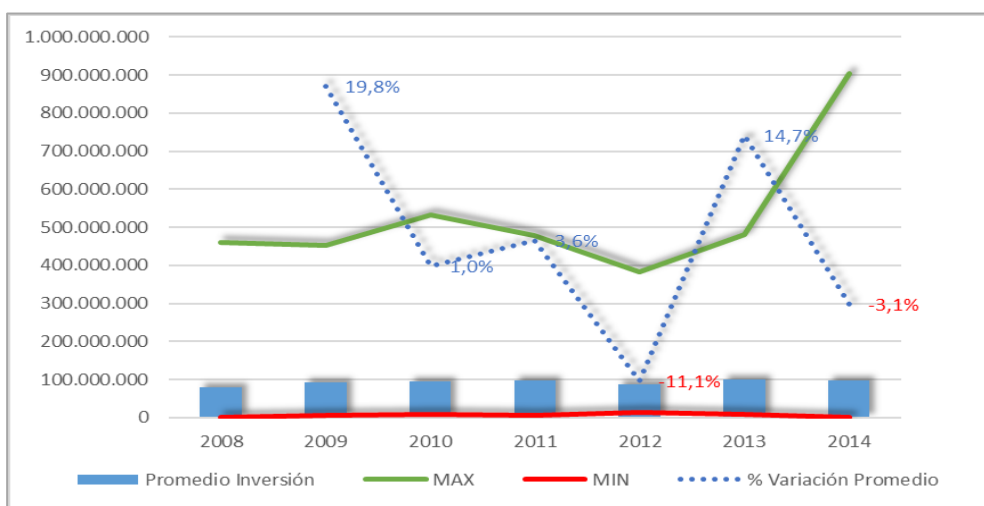


representa, en promedio, el 41.4% del total de los recursos, en lo que respecta a la información presupuestal de los 220 colegios analizados en el periodo evaluado.

El análisis por cuartiles permitió evidenciar que, en vigencias como 2008 y 2014, hubo colegios que no realizaron ningún tipo de inversión (Ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas). Sin embargo, la mayor parte de las instituciones educativas si lograron destinar buena parte de su presupuesto para la inversión y el mejoramiento de su calidad. Entre 2008 y 2010 el porcentaje de recursos destinados a inversión, como parte del presupuesto total del colegio, presenta un comportamiento creciente, pero entre 2011 y 2014, dicho comportamiento resulta ser variable.

La Figura 4-5, también evidencia los bajos niveles de inversión mínima realizada a lo largo del periodo evaluado, cuyo valor más representativo es en 2012, con apenas \$12.5 millones destinados por un colegio para la inversión. Entre tanto, las inversiones máximas superan significativamente al nivel de inversión promedio para el periodo, el cual es de \$92.564.162, siendo la menor de ellas, la presentada en 2012, con un valor máximo de \$383.2 millones, mientras que las demás vigencias se mantienen alrededor de los \$500 millones, a excepción de 2014, cuando la inversión alcanzó un valor máximo de \$904.3 millones en uno de los colegios analizados.

**Figura 4-5:** Inversión total promedio, mínimo, máximo (cifras en millones de pesos, a precios corrientes) y variación % interanual. Colegios 2008-2014.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera de la SED, para los FSE de los 220 colegios seleccionados.

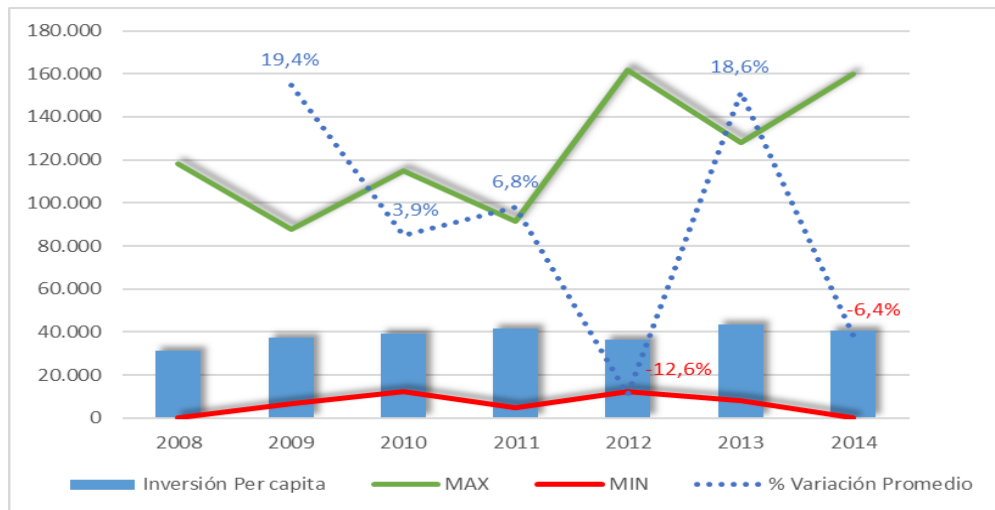
Pese al comportamiento de los valores máximos de inversión anual, el análisis de cuartiles demostró que la mayor parte de los colegios ubicaban sus niveles de inversión promedio más cerca del límite inferior (mínimo) que del límite superior (máximo), y con ello, dicho comportamiento promedio presenta una evolución similar a la del total del presupuesto del colegio, en donde el año 2013 se destaca como el que brindó mayores recursos para los colegios, tanto de presupuesto total como de inversión (\$99.9 millones de inversión promedio), aunque, en esta ocasión, seguido de la vigencia 2011 y posteriormente de la vigencia 2014, con \$98 y \$97 millones respectivamente. Los promedios de inversión más bajos se presentan en las vigencias 2008 con \$78 millones, y 2012 con \$87 millones de inversión promedio.

Dadas estas circunstancias, las variaciones porcentuales interanuales de la inversión promedio señalan que entre 2008 y 2009 se presentó el porcentaje más alto, con 19.8% de incremento, seguido de la variación 2012-2013, con un 14.7% de incremento. De igual manera, las variaciones negativas más significativas, resultan ser la de 2011-2012 con una reducción de 11.1%, y la de 2013-2014 con una reducción de 3.1% en la inversión.

### **Inversión Per Cápita**

Al igual que con el presupuesto total, para el presupuesto de inversión es importante analizar su comportamiento en relación con los valores de matrícula anual. Así las cosas, se ha calculado el porcentaje de recursos de inversión que correspondería a cada alumno matriculado en el colegio oficial, determinando así la respectiva inversión per cápita para el periodo 2008-2014 en los 220 colegios analizados.

**Figura 4-6:** Inversión per cápita promedio, mínima y máxima (A precios corrientes 2008-2014) y variación % interanual. Colegios 2008-2014.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información de los FSE, suministrada por la Dirección Financiera de la SED y de la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

De acuerdo con la información de la Figura 4-6, los colegios en el año 2008 invirtieron en promedio \$31.484 por estudiante, cifra que se incrementó a \$37.591 en 2009, \$39.043 en 2010, y \$41.702 en 2011. En el año 2012 la inversión descendió a \$36.455 por estudiante, mientras que en el año 2013 presentó su mayor valor en el periodo, al llegar a \$43.252, y en 2014 descendió nuevamente a \$40.463, cifra similar a la inversión del año 2011. El promedio general de la inversión por alumno, durante el periodo 2008-2014 es de \$38.570, valor que, en comparación con el gasto público por estudiante que destina el distrito capital, resulta casi insignificante, representando tan solo cerca del 1% de dicho gasto por estudiante en el sistema educativo oficial de Bogotá.

En lo que se refiere a las variaciones porcentuales interanuales, éstas resultan similares a las que presenta el presupuesto de inversión en estos colegios. De igual forma se presenta el comportamiento de la inversión per cápita mínima, aunque para el caso de la inversión per cápita máxima, su comportamiento es absolutamente variable, con altibajos claramente definidos en cada vigencia. Al contrario del comportamiento de la inversión, 2012 ya no presenta el valor máximo menos favorable, sino que, para el presupuesto de inversión per cápita, 2012, junto con 2014, presentan los valores más altos del periodo.

### **Porcentaje de Inversión Per Cápita**

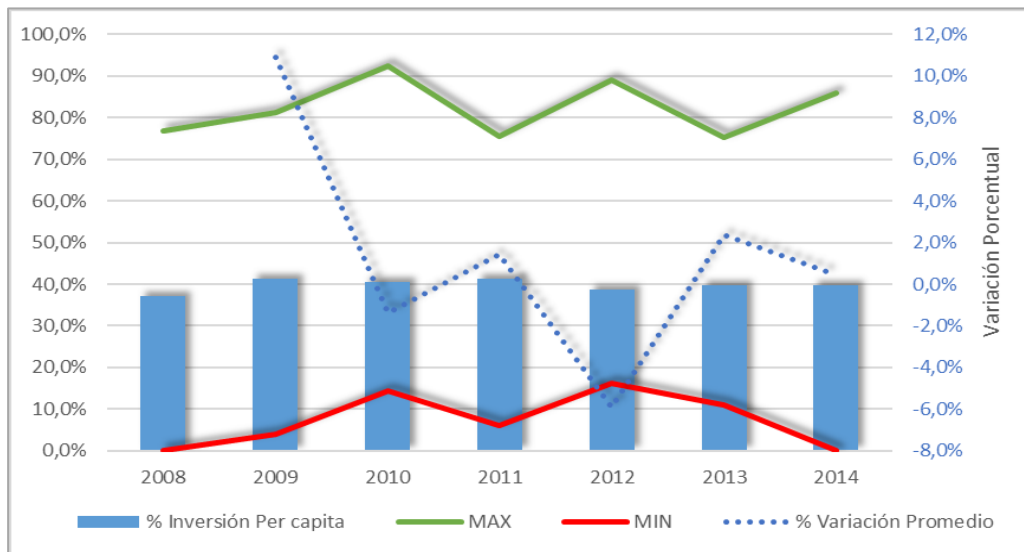
Ahora bien, al incluir una nueva variable, que relaciona la inversión per cápita con el presupuesto per cápita, el comportamiento tiene algunas leves variaciones que resultan significativas para el análisis. El promedio de este porcentaje, para el periodo 2008-2014, evidencia que el 40% de la inversión per cápita, corresponde al total del presupuesto per cápita de cada colegio. La Figura 4-7, señala el valor promedio anual, que para cada vigencia resulta muy cercano al promedio general de 40%.

Por su parte, el comportamiento de los mínimos y máximos, resulta más parecido al comportamiento de la inversión per cápita, que al del presupuesto total per cápita, aunque los altibajos que presenta la evolución interanual del porcentaje de inversión per cápita, no son tan marcados como ocurre con la inversión per cápita.

Entre tanto, la variación interanual promedio del porcentaje de inversión per cápita, aunque presenta un comportamiento muy parecido tanto al del presupuesto de inversión, como al de la inversión per cápita, no lo hace en las mismas proporciones. Mientras las variaciones de éstos oscilan entre -12% y 19% durante el periodo, las variaciones interanuales del porcentaje de inversión per cápita lo hacen entre el -6% y el 10% entre 2008 y 2014.

Además, de acuerdo con el análisis por cuartiles, se encontró que la inversión per cápita en unidades porcentuales, es una variable que muestra mayor consistencia en los valores, que la propia inversión per cápita medida en pesos por estudiante (ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas).

**Figura 4-7:** Porcentaje de Inversión per cápita promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información de los FSE, suministrada por la Dirección Financiera de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

#### 4.1.4 Tasas de Eficiencia

La mayor parte de los estudios e investigaciones en educación consideran el comportamiento de los colegios en términos de eficiencia, en donde con base en estadísticas relacionadas con los resultados en materia de cobertura, demanda, oferta, matrícula, se han establecido indicadores que miden anualmente el nivel de aprobación, reprobación y deserción de cada colegio. La disponibilidad de estos indicadores presenta un retraso de un poco más de un año, lo cual significa que, para obtener los indicadores de eficiencia de una vigencia, los cálculos se realizan durante la vigencia siguiente y se oficializan durante la vigencia subsiguiente, es decir que para lograr un dato como el de reprobación de 2014, se debe esperar hasta 2016 para conocer las cifras oficiales.

Estos tres indicadores son complementarios, es decir, la suma de sus valores anuales debe corresponder siempre al 100% de los escolares que hacen parte del año lectivo, bien sea porque lo finalizan satisfactoriamente aprobando su año escolar, porque lo finalizan, pero no cumplen los requisitos y por tanto reprobaban, o porque no alcanzan a finalizar el año dado que debieron desertar del colegio. La Figura 4-8, muestra el comportamiento combinado de estos tres indicadores de eficiencia del sistema educativo, con los valores promedio de 220 colegios seleccionados entre 2008 y 2014.

**Figura 4-8:** Comportamiento combinado Indicadores de Eficiencia 2008-2014.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

Cabe recordar que la normatividad colombiana sobre la materia ocasionó cambios en el comportamiento de estas tasas, así como en la tasa de repitencia, a partir de la vigencia 2010, por cuanto hasta 2009 estuvo vigente el Decreto 230 (2002), que establecía que el porcentaje mínimo de estudiantes promovidos en una vigencia, en el sistema educativo del país, debería ser del 95%, ocasionado que indicadores como los de aprobación no reflejarán la realidad en el cumplimiento de los requisitos académicos que deben atender los escolares.

Esta circunstancia motivó la promulgación del Decreto 1290 (2009), brindándole autonomía a los colegios para definir los requisitos de aprobación de acuerdo con su respectivo Sistema de Evaluación Institucional. Por esta razón, a partir de 2010 se presentaron cambios fuertes en los indicadores que daban cuenta de los niveles de aprobación, deserción, reprobación y repitencia escolar.

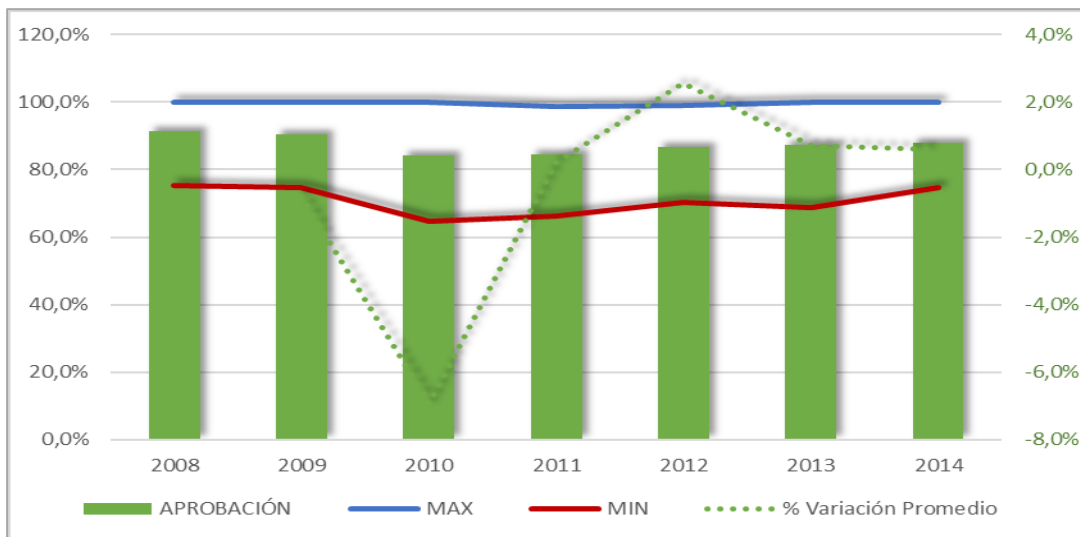
Para efectos de esta investigación, no se tendrá en cuenta la tasa de repitencia, en primer lugar, por cuanto no se encontraron la totalidad de datos históricos en los colegios seleccionados y, en segundo lugar, por cuanto más que una tasa de eficiencia, los indicadores de repitencia reflejan la ineficiencia del sistema educativo. A continuación, el

análisis descriptivo de los resultados asociados con las tasas de aprobación, reprobación y deserción.

### Tasa de Aprobación

Según lo señala el Ministerio de Educación Nacional en su página web, la tasa de aprobación se entiende como la proporción de alumnos que al culminar el año lectivo cumplen los requisitos académicos para matricularse al año siguiente en el grado inmediatamente superior. En la Figura 4-9, se observa el comportamiento de la tasa de aprobación promedio, así como los valores mínimos y máximos de cada vigencia del periodo evaluado, junto con el porcentaje de variación interanual.

**Figura 4-9:** Tasa de Aprobación promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

Se puede evidenciar que los cambios normativos de 2009 ocasionaron una reducción en los resultados de la tasa de aprobación de la vigencia 2010, dado que tal indicador comenzó a señalar la realidad en el nivel de cumplimiento de los requisitos exigidos a los escolares en los sistemas de evaluación institucionales de los 220 colegios seleccionados.

En efecto, mientras que en 2008 y 2009 la aprobación resultó ser del 91.3% y del 90.6% respectivamente, a partir de 2010 bajó a 84.3% y, desde entonces, ha buscado mantener una dinámica ascendente como lo demuestran las cifras alcanzadas desde 2011, cuando alcanzó 84.5%, llegando a un promedio de 87.8% en 2014.

Se destaca la existencia de colegios que en el transcurso del periodo lograron alcanzar una tasa de aprobación equivalente o muy cercana al 100%, que bien puede ser resultado de la flexibilidad de sus sistemas de evaluación o consecuencia de los rezagos de la política de evaluación fomentada desde 2002.

El comportamiento de los resultados mínimos, reflejan la misma tendencia del comportamiento del promedio de las tasas de aprobación, por cuanto en 2008 y 2009 se obtuvieron los mínimos más elevados del periodo, de 75.3% y 74.8%, desatendiendo con ello las disposiciones del Decreto 230 (2002). A partir de 2010, los mínimos bajaron considerablemente y han pasado de estar en un 64.6% en 2010, a un 74.5% en 2014.

Las variaciones porcentuales interanuales, muestran que en efecto se presentó una reducción significativa en 2010, pero desde entonces el sistema educativo ha procurado mejorar este indicador, asunto que ha desarrollado de manera creciente entre 2011 y 2014. El análisis por cuartiles, aplicado a la información de cada uno de los 220 colegios seleccionados, también evidencia este comportamiento (ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas).

### **Tasa de Reprobación**

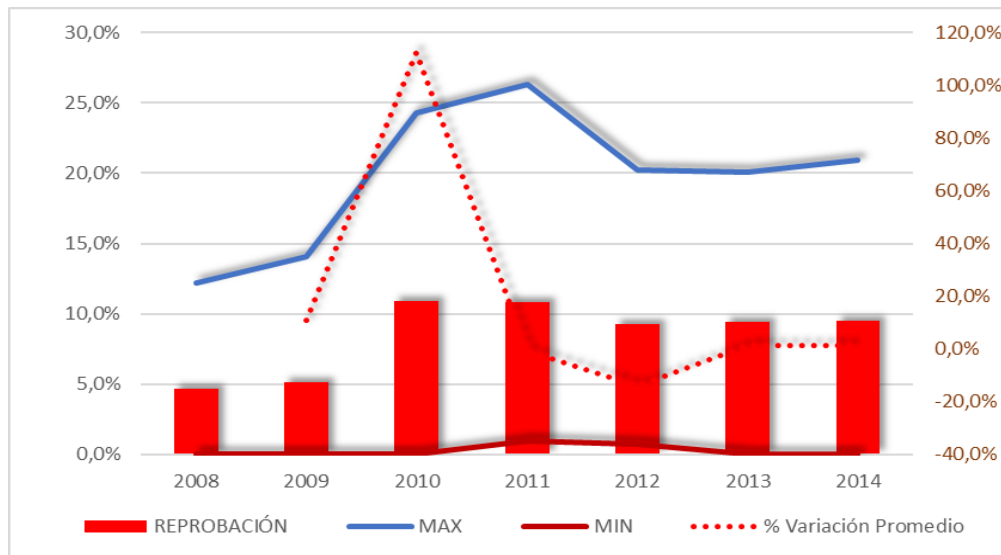
La tasa de reprobación también refleja los efectos del cambio normativo ocurrido entre 2009 y 2010 (Ver Figura 4-10), aunque al igual que la tasa de aprobación, entre 2011 y 2014 ha buscado regresar al comportamiento que presentaba antes de 2009.

Esta tasa es definida como la proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo no cumplen con los requisitos académicos para matricularse al año siguiente en el grado



superior<sup>25</sup>, razón por la que resultan reprobando el año escolar y por ello deben repetirlo en la siguiente vigencia.

**Figura 4-10:** Tasa de Reprobación promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

La información de los resultados mínimos alcanzados durante el período, refleja el efecto del cambio normativo, en especial para los años 2011 y 2012, sin embargo, para 2013 y 2014 vuelve a presentar el mismo comportamiento de 2008 y 2009, aunque son pocos los colegios que presentan esta tendencia, como lo demuestra el análisis de cuartiles realizado (ver Anexo C: Box Plot Estadísticas Descriptivas), en donde la mayor parte de los colegios analizados presentan un comportamiento que los ubica alrededor del 8.5% de reprobación promedio.

Desde el punto de vista de la reprobación, los colegios procuraban cumplir las disposiciones legales vigentes de 2008 y 2009, al obtener promedios de 4.6% y 5.1% respectivamente, muy cercanos al límite de 5% establecido desde el gobierno nacional.

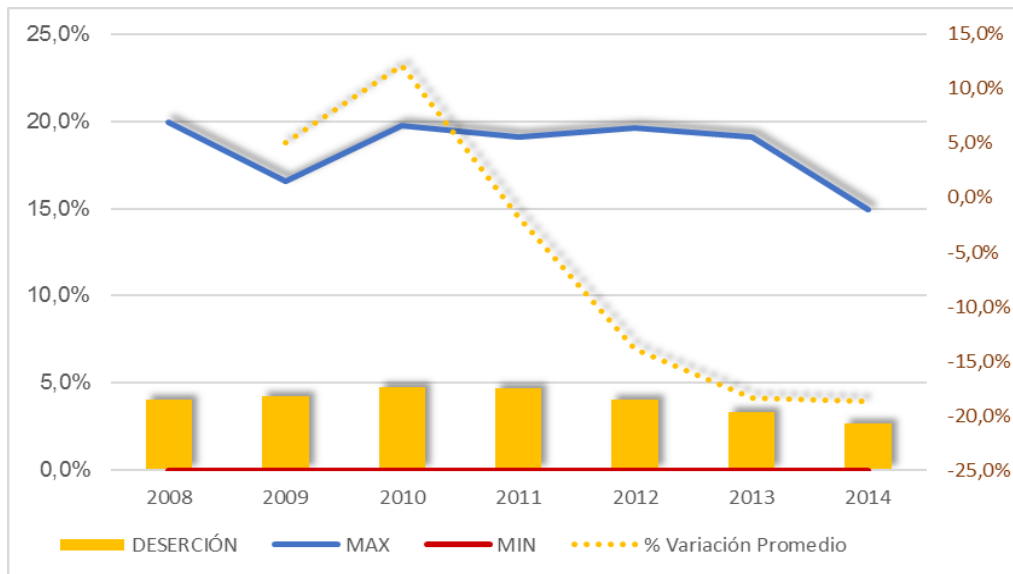
<sup>25</sup> Definición presentada en la página web del MEN: <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82767.html>

Para 2010, la reprobación subió al 10.9%, manteniéndose en un 10.8% en 2011, y desde 2012, cuando alcanzó su mejor resultado desde la entrada en vigencia del Decreto 1290 (2009), se ha mantenido estable con resultados alrededor del 9.4% anual.

### Tasa de Deserción

Según el Ministerio de Educación Nacional, tasa de deserción hace referencia a la proporción de alumnos matriculados que, durante el año lectivo, por diferentes motivos, abandonan sus estudios sin haber culminado el grado. Para el periodo evaluado, el porcentaje de deserción promedio muestra un comportamiento decreciente a partir del año 2010, con resultados que incluso resultan menores a los alcanzados en 2008 y 2009 cuando estuvo vigente el Decreto 230 (2002) (ver Figura 4-11).

**Figura 4-11:** Tasa de Deserción promedio, mínima y máxima 2008-2014, y variación porcentual interanual.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

También se destaca la existencia de colegios que durante el periodo evaluado lograron mantener en el sistema educativo a todos sus escolares matriculados, ocasionando que los resultados mínimos de este indicador presenten una tendencia constante igual a 0%.

En el año 2008 la deserción promedio se encontraba en 4.1%, incrementándose a 4.3% para el año 2009, y llegando a 4.8% en 2010. A partir del año 2011 inició el proceso de descenso de este resultado promedio, con un nivel de deserción de 4.7%, pasando a 4.0% en 2012, siguiendo con 3.3% en 2013 y culminando con 2.7% en 2014. No obstante, algunos escasos colegios presentaron altas tasas de deserción durante el periodo evaluado, que han oscilado entre el 15% y el 20%.

#### **4.1.5 Resultados en las pruebas Saber 11º**

Hoy el país reconoce que para evaluar la calidad educativa no solo basta con establecer los resultados del desempeño de los estudiantes, sino que, a estos valores, deben sumársele resultados de otras variables complementarias. Es así como desde 2015, con base en la información de las pruebas SABER y del Sistema de Información de Matrícula (SIMAT), el Ministerio de Educación Nacional ha venido calculando el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), llamado así porque sintetiza resultados de cuatro componentes claves para mejorar: *Progreso*, que se refiere a la mejoría de los resultados de un colegio, en relación con los resultados del año inmediatamente anterior; *Desempeño*, que compara los resultados del colegio en las pruebas SABER con respecto al resto del país; *Eficiencia*, en donde a través del SIMAT establece cuántos estudiantes del colegio aprueban el año escolar; y *Ambiente Escolar*, que determina cómo está el ambiente escolar en las aulas de clase. Como se observa, los resultados de las pruebas SABER determinan los valores de dos de los componentes, el de progreso y el de desempeño, constituyendo así la principal variable para establecer el nivel de calidad educativa de un colegio, por lo menos a la luz de los objetivos del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE).

Infortunadamente para los objetivos de la investigación, no existen datos de este índice para el periodo evaluado 2008-2014, razón por la que, para efectos de medir la calidad se tendrán en cuenta solamente los resultados de las pruebas SABER, por cuanto brindan información por colegio, a diferencia de las pruebas internacionales, y el distrito capital cuenta con bases de datos con tales resultados por colegio desde el año 2006. Además, aunque las pruebas SABER se aplican a diferentes grados escolares, la investigación solo considerará los datos disponibles entre 2008-2014, esto es, los resultados de las pruebas aplicadas a los estudiantes de grado 11º, los cuales resultan importantes por cuanto

indican el nivel de cumplimiento de los requisitos académicos y comportamentales por parte de los escolares que los colegios oficiales del distrito le entregan a la sociedad. Como sea, tanto para el ISCE, como para los propósitos de la investigación, los resultados de las pruebas de estado constituyen el elemento central, para evidenciar el nivel de calidad del sistema educativo, razón por la que constituye la variable dependiente principal, entorno a la cual se establecerán los niveles de correlación de las demás variables del modelo.

Es importante señalar que desde el año 2014, el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación Superior -ICFES-, dio por terminadas las siete denominaciones utilizadas hasta 2013 para clasificar colegios (muy superior, superior, alto, medio, bajo, inferior y muy inferior) y en su lugar se crearon 5 categorías: A+, A, B, C y D, siendo la categoría A+ en la que se clasifica a los colegios con los resultados más destacados.

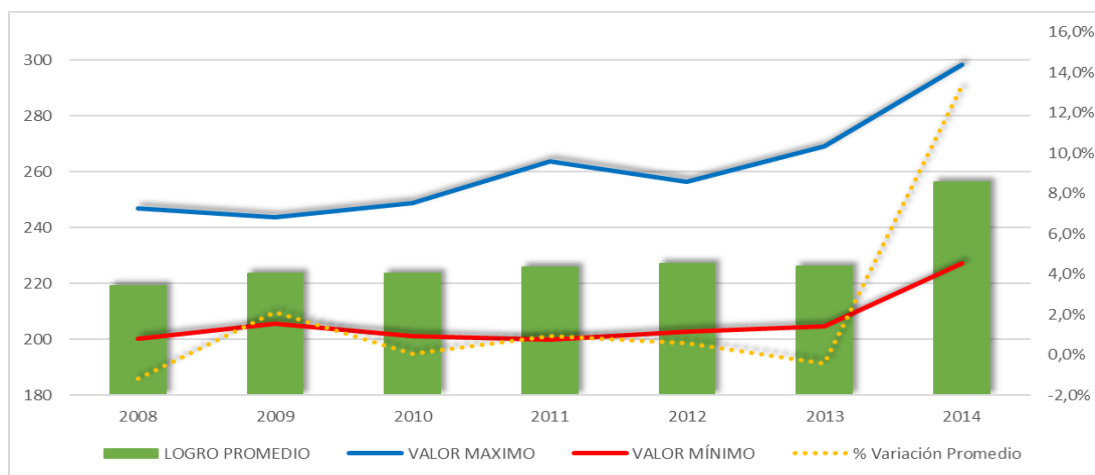
Ahora bien, aunque la nueva clasificación de resultados no es comparable con la que se venía empleando, el ICFES asegura que año a año los estudiantes son medidos con el mismo rasero y las mismas condiciones de aplicación, lo que permite comparar y evidenciar si hay mejoras en el desempeño de los estudiantes. (...) los ítems o preguntas que componen los cuadernillos de la prueba sean calibrados de acuerdo a la escala definida en la línea de base, la cual fue fijada el año 2009 en 300 puntos con una desviación estándar de 80 (...) Posteriormente, para las siguientes aplicaciones, como es común en el diseño de pruebas estandarizadas, un conjunto de los ítems es liberado, mientras que otros se mantienen durante algunas aplicaciones posteriores. Esos ítems, denominados de anclaje son la clave para garantizar la comparabilidad en el tiempo de la prueba. Es así como la prueba es equiparada en el tiempo haciendo que los estudiantes se enfrenten a una prueba que es comparable aplicación tras aplicación. (Dueñas, 2017)

De esta manera, para el periodo evaluado, se han utilizado los resultados promedio obtenidos por los estudiantes de cada colegio, en cada una de las áreas básicas del saber, en las que quedaron conformadas las categorías de evaluación a partir de 2014, esto es: Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Ciudadanas, Matemáticas, Lectura Crítica e Inglés. Esta labor implicó que para las vigencias 2008 a 2013, se agruparan en un solo promedio algunas subcategorías que existían anteriormente, pero que se pudieron identificar con claridad. Así fue como las subcategorías de Biología, Química y Física, para

cada vigencia del periodo 2008-2013, se armonizaron bajo la categoría Ciencias Naturales; mientras que las subcategorías de Sociales y Filosofía, se agruparon bajo la categoría Ciencias Sociales y Ciudadanas.

Así las cosas, con los resultados promedio de cada una de las cinco categorías de evaluación definidas en 2014, se calculó el valor total alcanzado por cada colegio en las Pruebas SABER 11° de cada vigencia, como producto de la suma de los promedios resultantes en cada categoría, estableciendo así un número de puntos para cada colegio, que se constituye en un criterio uniforme de valoración para cada una de las vigencias del periodo 2008-2014. En la Figura 4-12, se observa el comportamiento de estos resultados promedio, así como los valores mínimos y máximos de cada vigencia del periodo evaluado, junto con el porcentaje de variación interanual.

**Figura 4-12:** Puntaje promedio, mínimo y máximo en Pruebas ICFES 11°, 2008-2014, y porcentaje de variación interanual.



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Dirección de Evaluación Educativa de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

Los resultados de las pruebas SABER muestran un incremento en los puntajes promedio en todo el periodo de estudio. En el año 2008 los colegios tuvieron un puntaje promedio de 219 puntos; para 2009 el promedio se incrementó a 223.6 puntos; en 2010 el puntaje promedio fue de 223.7. Entre los años 2011 y 2013 los puntajes promedio en la prueba oscilaron entre 226 y 227, pero en el año 2014 tuvo un incremento mayor, llegando a 256.3 puntos en promedio.

Los resultados de los colegios seleccionados en esta investigación muestran un salto de 30 puntos en 2014, por encima del resultado promedio de la vigencia anterior, mientras que las diferencias interanuales de los años precedentes, no alcanza siquiera a 5 puntos en ningún momento. Este comportamiento es similar al que presenta Bogotá durante el periodo, en donde la tendencia evidencia un crecimiento constante, aunque en 2014 ocurre un salto significativo de un poco más de 23 puntos, muy superior a los incrementos ocurridos en cualquiera de las vigencias anteriores. De esta forma, el análisis estadístico aplicado a los resultados de los colegios seleccionados, representarán con alta fidelidad el comportamiento presentado en la educación pública bogotana, en lo que tiene que ver las pruebas SABER 11°.

Ahora bien, considerando que la variable pruebas SABER es el eje central del modelo explicativo, se ha analizado la correlación de todas las variables disponibles, con el puntaje obtenido en las pruebas SABER en cada una de las vigencias del periodo evaluado.

## **4.2 Modelación del Análisis de Senderos**

La intención de esta investigación es demostrar que la dependencia en la asignación y destinación de recursos que los colegios públicos de Bogotá han tenido del nivel nacional y de la Secretaría de Educación del Distrito Capital entre 2008 y 2014, ha generado limitaciones en su autonomía, afectando con ello la eficiencia de la gestión escolar para la implementación de políticas públicas educativas.

En este sentido, el análisis de senderos, que no busca demostrar la existencia de causalidad, en forma definitiva, probará conjuntos de supuestos causales entre las variables que presentan mayor grado de correlación entre sí, con respecto a la variable explicativa, lo cual permitirá, de acuerdo con la hipótesis enunciada, determinar si teóricamente el comportamiento del presupuesto y las inversiones del colegio tengan efecto sobre los resultados de las pruebas SABER. De igual manera, se podrá evidenciar si el presupuesto y las inversiones del colegio tienen efecto sobre los indicadores de eficiencia, que a su vez afectan los resultados de las pruebas SABER.

Inicialmente podría pensarse en analizar de manera separada las correlaciones y regresiones simples y múltiples entre las variables, sin embargo, el análisis de senderos permite analizar la contribución directa de variables independientes sobre una dependiente, y la interacción entre las variables predictoras y la influencia indirecta de ellas sobre las variables dependientes. Además, valora los niveles de significancia interanuales de las correlaciones entre las variables, posibilitando la comparabilidad y reduciendo el riesgo de la afectación de variables residuales que no están incluidas en el modelo. Por lo anterior, el análisis de senderos resulta una técnica adecuada para lograr los objetivos propuestos

Para realizar el análisis de senderos, es necesario determinar en primer lugar las variables definitivas que harán parte del modelo y, para ello, se ha realizado el análisis de correlación entre todas las variables previstas, considerando que la principal variable dependiente corresponde a los resultados en las pruebas SABER 11°. Una vez definidas las variables que presentan la correlación más significativa, se elabora el correspondiente diagrama del análisis de senderos, en el que se señalan, por medio de flechas, las relaciones de influencias sobre las variables. Las correlaciones de orden cero entre variables no influidas por otras se indican con líneas con flechas en los extremos. Los cálculos, que indican la contribución que cada variable hace en la otra cuando los efectos de las otras han sido controlados, se representan en los senderos o flechas, mediante coeficientes de senderos (path coefficients) y correlaciones de orden cero para variables no relacionadas con otras.

#### **4.2.1 Consideraciones generales**

Antes de presentar los resultados de la modelación del análisis de senderos, es necesario presentar los resultados de la correlación realizada entre las variables que intentan explicar el modelo, así como la metodología utilizada para realizar ajustes a cada variable seleccionada, con el fin de unificar criterios para correr la modelación del análisis.

##### **Correlación entre variables: Resultados del modelo explicativo**

Como se ha mencionado, tanto para Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), como para los propósitos de la investigación, los resultados de las pruebas de estado constituyen el elemento central para evidenciar el nivel de calidad del sistema educativo, razón por la

que, con base en los resultados de esta variable, se han establecido los niveles de correlación de las demás variables del modelo, a saber: Matrícula, presupuesto total del colegio, inversión y las tasas de eficiencia interna. Para el caso del *presupuesto*, se consideraron tanto el *presupuesto total del colegio*, como el presupuesto destinado únicamente a *inversión*. En cuanto a la inversión, además del valor de la *inversión per cápita*, se ha calculado el *peso de la inversión* de cada colegio frente al promedio de inversión de todos los colegios de la ciudad seleccionados.

Entrando en materia, al revisar la consistencia de la correlación interanual entre los datos, solo dos variables demostraron guardar dicha consistencia, desde 2008 y 2014, con los resultados de pruebas SABER. En efecto, el análisis estadístico de las pruebas de correlación permite evidenciar que las variables *inversión per cápita* y *peso de la inversión*, presentan una correlación positiva y estadísticamente significativa, con los resultados de las pruebas SABER, especialmente para los años comprendidos entre las vigencias 2008 y 2012. Si bien los valores de la correlación no son muy altos, son estadísticamente significativos, por cuanto presentan un nivel de significación del 5% que, al mostrar un comportamiento positivo en sus coeficientes de correlación, es posible afirmar que un incremento en una de estas variables produce un incremento en la otra. Esto indica que, un incremento en la *inversión per cápita*, por ejemplo, produce un incremento en los resultados de las pruebas SABER y viceversa.

Las variables relacionadas con el presupuesto, esto es, el *presupuesto total del colegio*, el *presupuesto de inversión* y el *presupuesto per cápita*, presentaron una correlación positiva frente a los resultados de las pruebas SABER, sin embargo, su nivel de significación es muy bajo o poco representativo interanualmente. Esto indica que, aunque un incremento en el presupuesto coincida con el incremento en los resultados de las pruebas, su bajo nivel de significación hace que la relación no sea confiable. Pese a ello, la variable *% presupuesto inversión*, que también presenta correlación positiva, cuenta con tres vigencias en donde su nivel de significancia es aceptable.

Entre tanto, las tres variables relacionadas con la eficiencia interna presentaron diferentes tipos de correlaciones. La correlación entre el nivel de aprobación y los resultados de las pruebas SABER, no presentó niveles de significancia relevantes en ninguno de los años,



incluso en 2008 y 2014 la correlación resultó ser negativa, lo que indicaría que un incremento en el nivel de aprobación podría estar asociado con la reducción de los puntajes de las pruebas. Por su parte, la tasa de reprobación presentó correlación positiva en cada vigencia, indicando que, a mayor reprobación, mejores resultados en las pruebas, sin embargo, tan solo para el año 2008 presenta un nivel de significancia aceptable. Finalmente, con la tasa deserción se encontró que tiene una correlación negativa con los resultados de las pruebas y en tres de las siete vigencias analizadas, el nivel de significación es significativo con los resultados de las pruebas SABER, indicando que un aumento de la deserción implicaría una reducción en los puntajes de la prueba o viceversa.

La Tabla 4-1 resume las correlaciones de las variables estudiadas, en función de los resultados de las pruebas SABER 11° para cada vigencia analizada.

**Tabla 4-1:** Correlaciones con las pruebas SABER 11° 2008-2014.

Variables	Pruebas SABER 11° Periodo 2008-2014						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Matricula	0,024	0,039	-0,019	-0,033	-0,056	-0,035	-0,02
Presupuesto total del colegio	<b>0,21</b>	<b>0,144</b>	0,095	0,012	0,009	0,06	-0,022
Presupuesto de inversión	<b>0,205</b>	<b>0,128</b>	0,087	0,059	0,081	0,029	-0,016
% Presupuesto Inversión	<b>0,149</b>	<b>0,106</b>	0,062	<b>0,134</b>	<b>0,159</b>	0,064	0,073
Presupuesto per Cápita	<b>0,379</b>	<b>0,181</b>	<b>0,209</b>	0,035	0,082	0,055	-0,014
Inversión per Cápita	<b>0,35</b>	<b>0,233</b>	<b>0,146</b>	<b>0,142</b>	<b>0,217</b>	0,042	0,061
% Inversión Per Cápita	<b>0,149</b>	<b>0,106</b>	0,062	<b>0,134</b>	<b>0,159</b>	0,064	0,073
Peso Inversión Per Cápita Frente a Promedio Ciudad	<b>0,35</b>	<b>0,233</b>	<b>0,146</b>	<b>0,142</b>	<b>0,217</b>	0,042	0,061
Eficiencia Interna - Aprobación	-0,058	0,077	-0,038	0,034	0,086	0,071	-0,042
Eficiencia Interna - Reprobación	<b>0,148</b>	0,078	0,124	0,059	0,017	0,072	0,109
Eficiencia Interna - Deserción	-0,002	<b>-0,13</b>	-0,075	-0,109	<b>-0,134</b>	<b>-0,19</b>	-0,069

Nota: Los valores resaltados, en negrita, son diferentes de 0 y presentan un nivel de significación alfa=0.05, considerado aceptable para la modelación del análisis de senderos Fuente: Elaboración propia, con base en reporte del Software LISREL<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> LISREL corresponde al acrónimo de *Linear Structural Relations*, programa usado en análisis de ecuaciones estructurales, principalmente basado en comandos, aunque las versiones más recientes han incorporado una interfaz gráfica.

Otra variable que mostró un comportamiento errático fue la *matrícula*, por cuanto las correlaciones no resultaron homogéneas, ni significativas. En efecto, para los años 2008 y 2009 la correlación resultó positiva, mientras que en los años del periodo 2010-2014 la correlación fue negativa, esto es, entre menos matrícula, mejores resultados en las pruebas. Sin embargo, dada la baja significancia, las conclusiones sobre la correlación no son confiables.

Considerando estos resultados, las variables que se utilizarán para realizar la modelación del análisis de senderos son aquellas de cada grupo, que presentan mayor nivel de significación interanual, en relación con la variable Pruebas SABER. De esta forma, se seleccionan las siguientes variables, por categoría:

- **Presupuesto:** de este grupo se selecciona la variable *Porcentaje del presupuesto disponible para inversión*, ya que presenta correlación positiva y en tres de los años analizados su nivel de significación es importante. Esta variable considera la capacidad de gestión presupuestal del colegio, por cuanto los recursos de inversión se deben dedicar al mejoramiento de los resultados de eficiencia y de calidad, y se esperaría que entre más recursos para inversión destine el colegio, mejores resultados obtenga. Las demás variables de presupuesto se descartan por cuanto no en todas las vigencias presentan correlación positiva.
- **Inversión:** de este grupo se selecciona la variable *Inversión per cápita*, ya que presenta correlación positiva y en cinco de los años analizados su nivel de significancia es importante. Como esta variable se refiere a la inversión que se realiza de acuerdo con el número de escolares que presenta cada colegio, pondría en evidencia la autonomía del colegio para asignar recursos que beneficien de mejor manera a sus estudiantes, esperando que sus resultados tuviesen mayor impacto en eficiencia y en calidad que el mismo presupuesto destinado a inversión.
- **Eficiencia:** de este grupo se selecciona la variable *Tasa de Deserción* que, aunque presenta correlación negativa, lo hace para cada una de las vigencias analizadas y en tres de los años analizados su nivel de significancia es aceptable. La tasa de reprobación se descarta por cuanto solo en 2008 tiene un importante nivel de significación. Entre tanto la tasa de aprobación, al igual que la matrícula, tampoco es considerada, por cuanto para ambos casos, la correlación con los resultados en

las pruebas SABER es errática y poco significativa. Cabe recordar que entre las tasas de eficiencia existe complementariedad, ya que la suma de los porcentajes de las tasas de deserción, reprobación y aprobación, corresponden al 100% de los escolares de determinado grado o colegio; sin embargo, para la deserción y la reprobación, el objetivo que se persigue en el sistema educativo es reducir su porcentaje a su menor expresión posible, mientras que, para la aprobación ocurre lo contrario, se busca su maximización; lo anterior significa que las conclusiones que se extracten del comportamiento de alguna de ellas, podrían reflejar el comportamiento de las otras dos. Por ejemplo, si la correlación de una de las variables seleccionadas con la deserción es negativa, se podría inferir que la correlación con la tasa de aprobación es positiva.

### **Ajustes y transformaciones a las variables definitivas del modelo**

Según la metodología planteada, se realiza el análisis de senderos para cada uno de los años de estudio. Aunque, como cualquier modelo estadístico, el análisis de senderos requiere de algunos supuestos para su correcta aplicación. Tales supuestos estadísticos se refieren principalmente a la distribución de las variables, y su diagnóstico se realiza mediante el uso de gráficos y pruebas formales.

Inicialmente, mediante un análisis exploratorio de los datos se determina si las medidas de asociación utilizadas se ven afectadas por la presencia de valores atípicos. También en la fase inicial se determina si las variables observadas vulneran el supuesto de distribución normal multivariante.

Al finalizar la modelación de los datos, se debe realizar un diagnóstico de bondad de ajuste del modelo obtenido, esto se refiere a determinar si el modelo es correcto y útil para los objetivos propuestos, en otras palabras, se verifican los supuestos del modelo especificado.

Es importante mencionar que se realizó una transformación de algunas variables para mejorar la comparabilidad entre aquellas que se encontraban medidas en diferentes escalas, y para mejorar los resultados en algunos de los supuestos de los modelos. En los casos que se consideró necesario, se usó como transformación la relativización de los

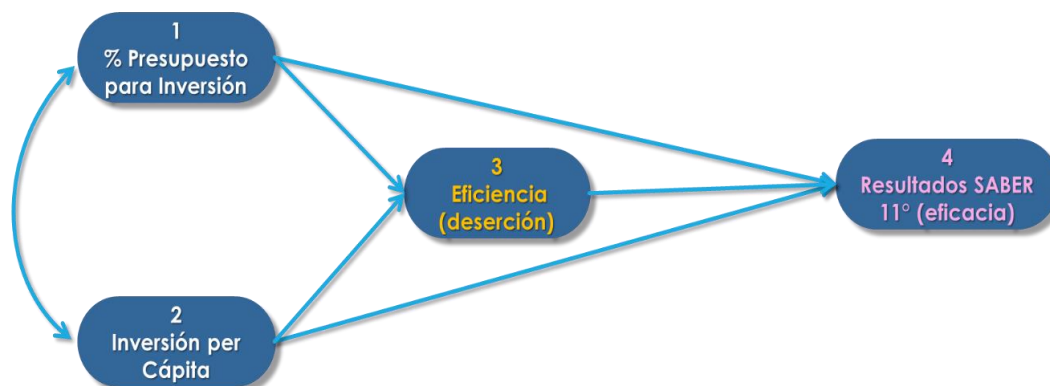
valores de la variable original, de tal manera que todas las variables quedaron con una escala porcentual. Como se indicó anteriormente, se probaron todas las variables disponibles, de las que se seleccionaron las de mayor correlación y mejor significancia, a dos de las cuales se les transformó mediante relativización para unificar la unidad de medida. En la Tabla 4-2 se describe brevemente dicha transformación y la escala de valoración de cada una de las variables trabajadas en el modelo.

**Tabla 4-2:** Descripción de variables del modelo y sus transformaciones.

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	Escala Original	TRANSFORMACIÓN	Escala Final
Pptolnve	Porcentaje del presupuesto disponible para inversión	Porcentaje	Ninguna	Porcentaje
Invpcap	Inversión per cápita	Millones de pesos por estudiante	Relativización: Inversión per cápita de cada colegio/Inversión per cápita máxima del año	Porcentaje
Eficienc	Tasa de Deserción	Porcentaje	Ninguna	Porcentaje
SABER	Puntaje obtenido en la prueba SABER	Puntuación ICFES	Relativización: SABER de cada colegio/ SABER máximo del año	Porcentaje

Fuente: Elaboración propia.

Definidas las variables, su descripción y dada la homogeneidad en sus unidades de medida, mediante la relativización, el diagrama del análisis de senderos resulta más fácil de comprender y permite ilustrar las hipótesis teóricas de la siguiente manera:



Cada uno de los números dispuestos en el modelo, representan las variables seleccionadas, así:

- 1 = Porcentaje del presupuesto disponible para inversión (PptoInve)
- 2 = Inversión Per Cápita (Invpcap)
- 3 = Tasa de deserción (Eficienc)
- 4 = Puntaje pruebas SABER (SABER)

Las relaciones de influencias sobre las variables, señaladas por medio de flechas, indican por ejemplo que, la variable 2 (Invpcap) es tomada como causa de la 3 (Eficienc), pero esta variable no puede ser tomada como causa de la 2. Los cálculos y correlaciones correspondientes serán presentados año tras año, en la medida que se relacionan los resultados particulares del modelo.

A continuación, se presentan los resultados de los modelos aplicados para los valores de las variables en los años 2008 a 2014. La modelación realizada para el año 2008 presenta de manera detallada las lecturas de los estadísticos obtenidos y la interpretación de los mismos. Sin embargo, para las modelaciones de los años subsiguientes, 2009 a 2014, considerando que la lectura para todos los modelos es análoga y con el fin de evitar redundar en la interpretación de las hipótesis estadísticas de cada prueba, sólo se presentan los resultados generales y las decisiones que se tomaron para cada caso.

#### **4.2.2 Resultados de la modelación inicial – Vigencia 2008**

Para la vigencia 2008, se calculan los estadísticos descriptivos para cada una de las variables, en donde se puede identificar que el presupuesto disponible para invertir en cada colegio es, en promedio, del 36,9% del presupuesto total, con cifras que oscilan entre el 8,3% y el 76,9%. Por su parte, la eficiencia promedio de las instituciones educativas en el año 2008, fue de 91,4%, mientras que, en el mismo año, en promedio, el 25,5% del presupuesto de las entidades fue destinado a la inversión. Entre tanto, la variable SABER relativizada, muestra el peso relativo de cada resultado de la prueba con respecto al mejor resultado del año, en donde se puede observar que la institución educativa con peor

resultado en las pruebas obtuvo una puntuación que representa un 81,1% del más alto de los resultados obtenidos por las instituciones educativas en el año 2008. En promedio, las instituciones educativas obtuvieron resultados en las pruebas SABER, que representan un 88,7% de la máxima calificación del año. (Ver Tabla 4-3)

**Tabla 4-3:** Estadísticas descriptivas y prueba de normalidad univariada vigencia 2008.

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables									
Variable	Mean	St. Dev.	T-value	Skewness	Kurtosis	Minimum	Freq.	Maximum	Freq.
PptoInve	0.369	0.128	44.820	0.508	0.206	0.083	1	0.769	1
Eficienc	0.914	0.041	348.416	-0.656	0.607	0.753	1	1.000	1
Invpcap	0.255	0.121	32.731	1.743	6.138	0.039	1	1.000	1
SABER	0.887	0.029	479.027	0.541	0.746	0.811	1	1.000	1

Test of univariate Normality for Continuous Variables						
Variable	skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-value	Z-Score	P-value	Chi-Square	P-value
PptoInve	3.117	0.002	0.759	0.448	10.292	0.006
Eficienc	-3.915	0.000	1.716	0.086	18.271	0.000
Invpcap	8.096	0.000	6.254	0.000	104.654	0.000
SABER	3.301	0.001	1.993	0.046	14.867	0.001

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

Para someter a prueba las hipótesis de normalidad univariada, se dispuso del contraste de hipótesis sobre los coeficientes de apuntamiento (Curtosis<sup>27</sup>) y asimetría (Skewness<sup>28</sup>) para cada variable. Los contrastes realizados corresponden a una hipótesis nula de normalidad en la distribución.

Para decidir si se rechaza o no la hipótesis nula, se comparan los niveles de significación estadística (p-value<sup>29</sup>) con un nivel de rechazo de 0.05. Si los niveles de significación de

<sup>27</sup> La curtosis (o apuntamiento) es una medida de forma que mide cuán escarpada o achatada está una curva o distribución. Este coeficiente indica la cantidad de datos que hay cercanos a la media, de manera que, a mayor grado de curtosis, más escarpada (o apuntada) será la forma de la curva

<sup>28</sup> Este coeficiente determina el grado de asimetría que posee una distribución. Para el caso de funciones simétricas como la normal o la t-student, este coeficiente es cero. Este indicador indica si la cola más larga de la distribución se encuentra desviada hacia la derecha, centrada o desviada hacia la izquierda de la distribución.

<sup>29</sup> P-value implica que el valor **p** nos muestra la probabilidad de haber obtenido el resultado que hemos obtenido si suponemos que la hipótesis nula es cierta. Si el valor **p** es inferior al nivel de significación, lo más verosímil es que la hipótesis de partida sea falsa.

los contrastes realizados son menores que 0.05, se rechazará la hipótesis nula, y se concluirá que la variable no sigue una distribución Normal. En la Tabla 4-3 se observa que el p-valor asociado a los contrastes para cada variable son menores que 0.05, lo que conduce al rechazo de la hipótesis nula en todos los casos y, con ello, al rechazo del supuesto de que las variables tienen distribuciones univariantes normales.

La Tabla 4-4 presenta el contraste de hipótesis de normalidad multivariante, de cuyo valor de significancia, al ser menor que 0.05, se concluye su rechazo.

**Tabla 4-4:** Prueba de normalidad multivariante - Modelo vigencia 2008.

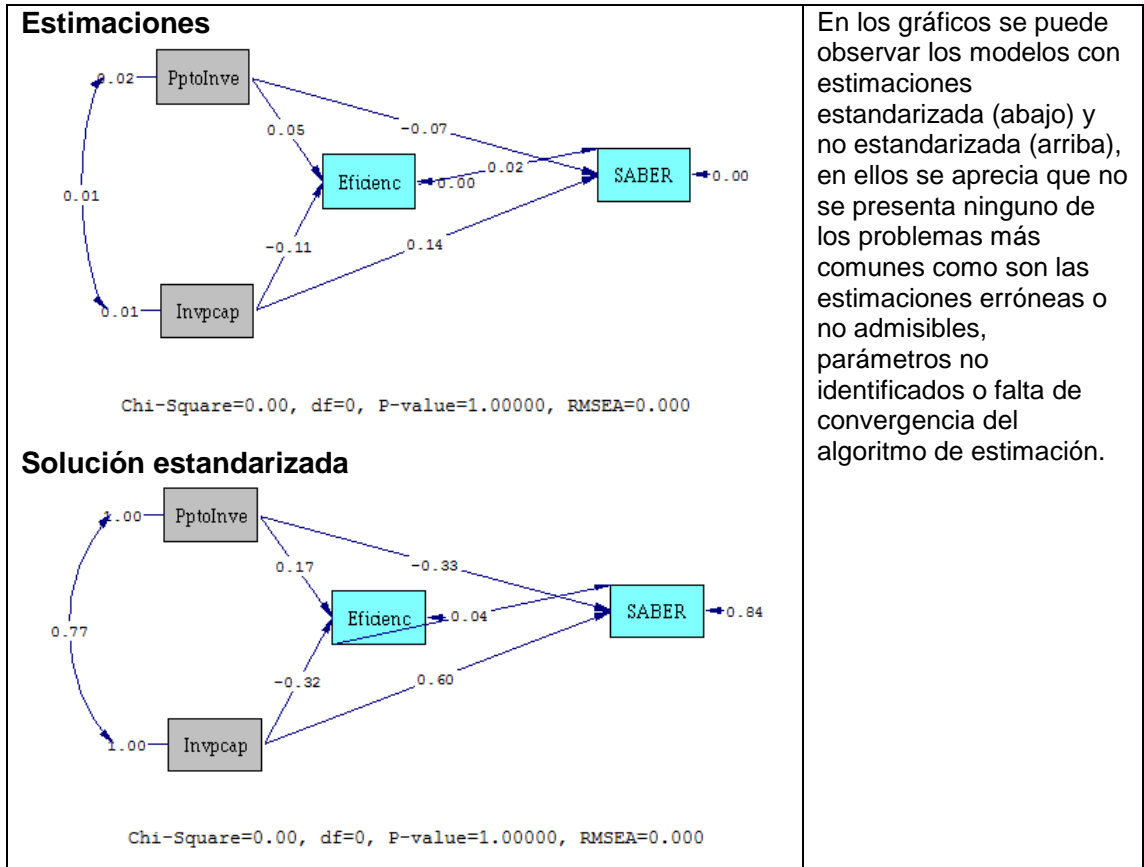
Relative Multivariate Kurtosis = 1.705								
Test of Multivariate Normality for Continuous Variables								
Skewness			Kurtosis			Skewness and Kurtosis		
Value	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value	
8.901	15.390	0.000	40.932	8.707	0.000	312.667	0.000	

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

Considerando que los datos no pasaron los supuestos de normalidad, es necesario pensar en realizar la modelación aplicando un método con contraste robusto que no exija supuestos de normalidad. De esta forma, cuando el supuesto de normalidad no se cumple, uno de los métodos más empleados es el de mínimos cuadrados no ponderados (ULS, por sus siglas en inglés), ya que no requiere de muestras grandes. Otros métodos alternativos son el de mínimos cuadrados generalizados (GLS, por sus siglas en inglés) y el de mínimos cuadrados ponderados (WLS o ADF, por sus siglas en inglés) (Valdivieso, 2013).

Teniendo en cuenta que la muestra corresponde a un total de 220 observaciones, se opta por aplicar el método ULS. La Figura 4-13, detalla el primer modelo inicial obtenido.

**Figura 4-13:** Estimaciones del modelo inicial para el año 2008.



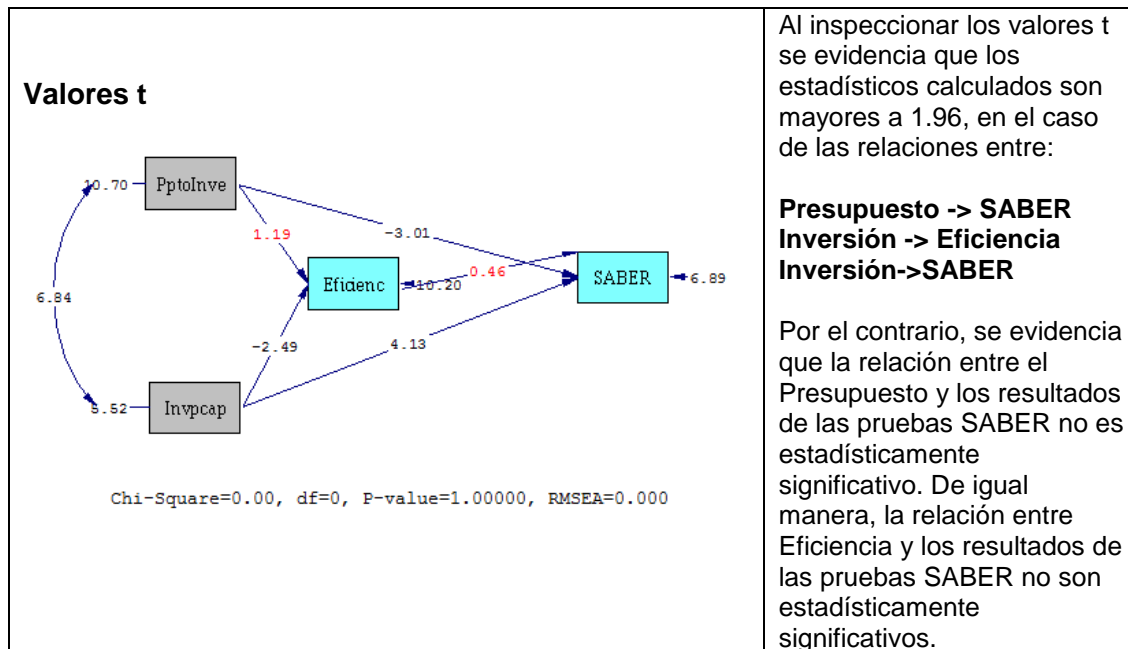
En los gráficos se puede observar los modelos con estimaciones estandarizada (abajo) y no estandarizada (arriba), en ellos se aprecia que no se presenta ninguno de los problemas más comunes como son las estimaciones erróneas o no admisibles, parámetros no identificados o falta de convergencia del algoritmo de estimación.

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

Ahora bien, para saber si los coeficientes estimados para cada relación entre las variables son estadísticamente significativos, se contrastan los valores t asociados a cada uno, comparándolos con el valor 1.96 que es el estadístico t de referencia para un nivel de significación de 0.05.

Figura 4-14: t para el modelo inicial del año 2008.





Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

Las ecuaciones del modelo ofrecen información de las estimaciones de los coeficientes de regresión, errores estándar y los estadísticos t, presentado anteriormente en el gráfico. Asimismo, las ecuaciones proporcionan las correlaciones cuadradas múltiples  $R^2$ , las cuales indican la proporción de la varianza de las variables observadas que es explicada por la regresión. Interesa, por tanto, valores elevados porque significa que las variables elegidas son adecuadas para la explicación de la variable respuesta.

**Tabla 4-5:** Ecuaciones de regresión para el modelo inicial del año 2008.

$\text{Eficienc} = 0.0543 \cdot \text{PptoInve} - 0.109 \cdot \text{Invpcap}$ <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <span>(0.0455) 1.195</span> <span>(0.0437) -2.494</span> </div>
$\text{Errorvar.} = 0.00157, R^2 = 0.0485$ <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <span>(0.000154) 10.199</span> </div>
$\text{SABER} = 0.0248 \cdot \text{Eficienc} - 0.0733 \cdot \text{PptoInve} + 0.143 \cdot \text{Invpcap}$ <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <span>(0.0539) 0.459</span> <span>(0.0244) -3.007</span> <span>(0.0347) 4.128</span> </div>
$\text{Errorvar.} = 0.000691, R^2 = 0.160$ <div style="display: flex; justify-content: space-around; width: 100%;"> <span>(0.000100) 6.895</span> </div>

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

Las ecuaciones de regresión muestran la estimación de cada parámetro (ver Tabla 4-5). Debajo de cada estimación se encuentra el error estándar y el estadístico t para el contraste de Wald<sup>30</sup>, cuya hipótesis nula es que el coeficiente estimado vale cero.

Como ya se explicó en el gráfico de valores t, existe significancia estadística para las relaciones entre Presupuesto y pruebas SABER, Inversión y Eficiencia, e Inversión y pruebas SABER. El signo del coeficiente asociado a cada una de estas relaciones, indica si el efecto de la variable es directo o inverso, según sea positivo o negativo.

Según lo anterior, se puede leer de las ecuaciones que, mayores porcentajes de inversión per cápita tienen efectos positivos sobre los resultados de las pruebas SABER; por el contrario, mayores cantidades de presupuesto tienen efectos negativos sobre los resultados de las pruebas SABER. Con respecto a la relación entre inversión y eficiencia, se encontró que una mayor proporción de inversión reduce la eficiencia. En otras palabras, se llegó a un resultado que indica que las instituciones educativas con mayor inversión tienen menores proporciones de deserción de sus estudiantes.

Un resultado importante en términos de las hipótesis de trabajo es que para el año 2008 no existe relación estadísticamente significativa entre la eficiencia y los resultados obtenidos en las pruebas SABER.

Junto a las ecuaciones de regresión se presentan los valores para el coeficiente de determinación  $R^2$ , estos coeficientes al ser tan bajos ( $R^2 = 0.0485$  y  $R^2 = 0.160$ ) indican que la calidad de la medición es baja, en el sentido de que es baja la proporción de la varianza de las variables observadas que es explicada por la regresión.

### **Modelo Inicial Ajustado**

---

<sup>30</sup> El Test de Wald es un contraste de hipótesis donde se trata de ver la coherencia de afirmar un valor concreto de un parámetro de un modelo probabilístico una vez tenemos ya un modelo previamente seleccionado y ajustado.

El ajuste del modelo se realizó eliminando una a una aquellas relaciones que no resultaron estadísticamente significativas en el modelo inicial, y se obtuvieron los resultados que se aprecian en la Tabla 4-6.

**Tabla 4-6:** Ecuaciones de regresión para el modelo ajustado del año 2008.

LISREL Estimates (Robust Unweighted Least Squares)			
Eficienc = - 0.0527*Invpcap, Errorvar.= 0.00161 , R <sup>2</sup> =0.0244			
	(0.0219)		(0.000172)
	-2.404		9.376
SABER = -0.0713*PptoInve + 0.140*Invpcap, Errorvar.= 0.000693, R <sup>2</sup> =0.158			
	(0.0212)	(0.0286)	(0.000)
	-3.362	4.883	8.172

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

En las ecuaciones del modelo ajustado se puede observar que no hubo mucha variación en los coeficientes de las variables, ni en los coeficientes de determinación, por lo que se puede reafirmar que, aunque hay efecto negativo y significativo de la Inversión sobre la eficiencia, así como efecto positivo de la inversión y efecto negativo del presupuesto sobre los resultados de las pruebas SABER, los aportes de estas variables son débiles. Sin embargo, es importante enfatizar que el modelo no fue propuesto con fines predictivos, se propuso con fines de determinar la existencia o la falta de efecto de las variables sobre la eficiencia y los resultados de las pruebas SABER.

### **Bondad de Ajuste del Modelo**

Es necesario comprobar el ajuste del modelo obtenido, para esto existe un gran número de medidas estadísticas disponibles, en este caso se interpretan solamente aquellas medidas que mejor se comportan para muestras que no son tan grandes. Se consideran tres tipos de índices: índices de ajuste absoluto, índices de ajuste incremental e índice de ajuste de parsimonia.

Según Pérez, Medrano y Sánchez (2013), los índices de ajuste absoluto comprueban el ajuste global del modelo, entre los más usados se encuentran: El índice de razón de verosimilitud X<sup>2</sup>, el índice de bondad de ajuste (GFI) y la raíz del residuo cuadrático medio (RMR). Los índices de ajuste incremental comparan el ajuste de un modelo propuesto con

un modelo base especificado a priori por el investigador. Entre los índices de esta clase más conocidos se encuentran: El índice de ajuste normado (NFI), el índice de ajuste incremental (IFI) y el índice de ajuste comparativo (CFI). Por su parte, los índices de ajuste de parsimonia tienen como finalidad equilibrar la bondad del ajuste con la parsimonia o simplicidad. Entre los más usados se encuentran: El Índice de ajuste parsimonioso (PFI), el índice de bondad de ajuste ajustado (AGFI) y el error de la raíz cuadrada media de aproximación (RMSEA).

Cuando se trata de muestras de tamaño igual o inferior a 250 participantes, Hu y Bentler (1999) sugieren utilizar solamente los índices de ajuste CFI y RMR (citados por Pérez, Medrano y Sánchez, 2013). Los criterios de referencia para estos índices se presentan en la Tabla 4-7.

**Tabla 4-7:** Estadísticos de bondad de ajuste y criterios de referencia.

Estadístico	Abreviatura	Criterio
<i>Ajuste absoluto</i>		
Chi-cuadrado	$\chi^2$	Significación > .05
Razón Chi-cuadrado / grados de libertad	$\chi^2/gl$	< 3
Índice de bondad de ajuste	GFI	$\geq .95$
Índice de bondad de ajuste corregido	AGFI	$\geq .95$
Raíz del residuo cuadrático medio	RMR	Próximo a 0
Raíz cuadrada media del error de aproximación	RMSEA	< 0,05
<i>Ajuste comparativo</i>		
Índice de ajuste comparativo	CFI	$\geq .95$
Índice de Tucker-Lewis	TLI	$\geq .95$
Índice de ajuste normalizado	NFI	$\geq .95$
<i>Ajuste parsimonioso</i>		
Corregido por parsimonia	PNFI	Próximo a 1

Fuente: Pérez, Medrano y Sánchez (2013)

El índice de razón de verosimilitud  $X^2$  ( $P = 0.337$ ) es estadísticamente significativo, lo que implica que las matrices de varianzas-covarianzas observada y predicha no difieren significativamente. El  $GFI=1$  indica un ajuste perfecto y el  $RMR=0,000$  indica un ajuste perfecto, ya que puede ser interpretado como que, en promedio, las correlaciones observadas y las predichas se desvían en 0.000 unidades de correlación. El índice de

ajuste incremental CFI=0,999 tienen valores superiores al valor de referencia de 0,95, lo que mostraría un ajuste perfecto del modelo.

De acuerdo con los estadísticos de bondad de ajuste para el modelo ajustado (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos), el porcentaje de variación explicada que se desea obtener en cualquier estudio debe ser lo más cercano posible al 100%. Sin embargo, los bajos valores de R<sup>2</sup> obtenidos en los dos modelos de regresión lineal deben considerarse como una invitación a realizar futuros modelos que además de las variables significativas, consideren la inclusión de otras variables relevantes para la explicación de la eficiencia y los resultados de las instituciones educativas en las pruebas SABER, de esta manera se logrará aumentar la proporción de varianza explicada

### 4.2.3 Resultados de la modelación vigencias 2009 a 2014

**Modelo 2009:** Los resultados para el año 2009 nuevamente mostraron que no existe efecto estadísticamente significativo entre Eficiencia y los resultados de las pruebas SABER. Adicionalmente para este año las variables Inversión y Presupuesto no fueron predictoras de la Eficiencia (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos). En general, sólo se encontró significación estadística de las variables Presupuesto e Inversión con los resultados de las pruebas SABER. Esto implica que finalmente se estimó un modelo de regresión lineal, estimado por el método de mínimos cuadrados no ponderados.

Los coeficientes del modelo muestran que, para este año, un incremento en el Presupuesto produjo menores resultados en las pruebas SABER, mientras un incremento en la Inversión aumentó los resultados de las Pruebas SABER. El modelo presentó un ajuste R<sup>2</sup> = 0.0671, que se considera muy bajo, indicando que las variables incluidas únicamente explican el 6,71% de la variación total (ver Tabla 4-8).

**Tabla 4-8:** Ecuaciones de regresión para el modelo ajustado 2009-2014.

Modelo 2009		
SABER = - 0.0519*PptoInve + 0.0801*Invpcap, Errorvar.= 0.000849, R <sup>2</sup> = 0.0671		
(0.0264)	(0.0161)	(0.000)
-1.968	4.975	8.979

Modelo 2010	
$\text{Eficienc} = - 0.115 \cdot \text{Invpcap}, \text{ Errorvar.} = 0.00473, R^2 = 0.0522$	$\begin{matrix} (0.0361) & (0.000365) \\ -3.173 & 12.979 \end{matrix}$
$\text{SABER} = 0.0347 \cdot \text{Invpcap}, \text{ Errorvar.} = 0.00110, R^2 = 0.0214$	$\begin{matrix} (0.0155) & (0.000105) \\ 2.240 & 10.465 \end{matrix}$
Modelo 2011	
$\text{Eficienc} = - 0.0683 \cdot \text{Invpcap}, \text{ Errorvar.} = 0.00409, R^2 = 0.0331$	$\begin{matrix} (0.0245) & (0.000369) \\ -2.795 & 11.077 \end{matrix}$
$\text{SABER} = 0.0341 \cdot \text{Invpcap}, \text{ Errorvar.} = 0.00174, R^2 = 0.0196$	$\begin{matrix} (0.0172) & (0.000160) \\ 1.980 & 10.866 \end{matrix}$
Modelo 2012	
$\text{SABER} = 0.0892 \cdot \text{Invpcap}, \text{ Errorvar.} = 0.00155, R^2 = 0.0472$	$\begin{matrix} (0.0218) & (0.000142) \\ 4.094 & 10.894 \end{matrix}$
Modelo 2013	
$\text{SABER} = 0.500 \cdot \text{Eficienc}, \text{ Errorvar.} = 0.00137, R^2 = 0.370$	$\begin{matrix} (0.0528) & (0.000170) \\ 9.474 & 8.032 \end{matrix}$
Modelo 2014	
$\text{SABER} = - 0.015 \cdot \text{Eficienc}, \text{ Errorvar.} = 0.00236, R^2 = 0.210$	$\begin{matrix} (0.0128) & (0.000350) \\ -3.272 & 9.021 \end{matrix}$

Fuente: Reporte generado por el Software LISREL.

**Modelo 2010:** Para el año 2010 sólo fue posible ajustar dos modelos de regresión lineal simple, uno para la Eficiencia y otro para los resultados de las pruebas SABER (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos). En este año, tampoco se encontró efecto de la Eficiencia en los resultados de las pruebas. Para la Eficiencia se encontró un efecto negativo de la Inversión, lo que indica que para este año un incremento en inversión redujo la Eficiencia.

En el caso de los resultados de las pruebas SABER, resultó estadísticamente significativa la variable Inversión, con un coeficiente positivo que indica que incrementos en Inversión

producen incrementos en los resultados de las pruebas (ver Tabla 4-8). Ambos modelos obtenidos muestran ajustes muy bajos.

**Modelo 2011:** Los resultados para el año 2011 son similares a los obtenidos en 2010, la Inversión tiene un efecto negativo sobre la Eficiencia y positivo sobre los resultados de las pruebas SABER. De igual manera los ajustes de los modelos son muy bajos (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos).

**Modelo 2012:** Los datos del año 2012 sólo permitieron ajustar un modelo de regresión lineal simple para los resultados de las pruebas SABER, encontrando un efecto positivo y estadísticamente significativo de la Inversión sobre los resultados de la prueba (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos). En el caso de la Eficiencia ninguna de las variables incluidas resultó estadísticamente significativa.

**Modelo 2013:** El año 2013 fue el único de los años estudiados donde resultó significativo el efecto de la Eficiencia sobre los resultados de las pruebas SABER. En este caso el efecto fue positivo, indicando que para este año los incrementos en Eficiencia mejoraron los resultados de las pruebas SABER (ver Anexo D: Modelación análisis de senderos). El ajuste obtenido en este modelo, aunque no es alto, es el mejor de todos los modelos ajustados para los años incluidos en el estudio.

**Modelo 2014:** Como se esperaba, desde el estudio de los estadísticos descriptivos y las correlaciones, el año 2014 presenta un comportamiento que lo hace diferente a los demás años de la serie, y ninguna de las variables resultaron estadísticamente significativas.

#### **Comparación de los resultados 2008 a 2014**

Con el análisis de los resultados de los modelos obtenidos en todos los años incluidos para el análisis, se busca establecer la existencia de un patrón consistente en el tiempo sobre el Presupuesto, la Inversión y la Eficiencia, en relación con los resultados de las instituciones educativas en las pruebas SABER. En la Tabla 4-9 se muestran los signos esperados en cada pareja de variables y su comparación con los obtenidos en los modelos para los años 2008 a 2014, en donde además se han incluido las relaciones Presupuesto-Eficiencia e Inversión-Eficiencia.

Tabla 4-9: Comparación de los modelos 2008 a 2014.

RELACIÓN	Efecto esperado	Efecto Obtenido						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto - Eficiencia	Positivo y Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo
Presupuesto - SABER	Positivo y Significativo	NEGATIVO	POSITIVO	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo
Presupuesto - Inversión	Positivo y Significativo	No Significativo	POSITIVO	No Significativo	POSITIVO	No Significativo	NEGATIVO	No Significativo
Inversión - Eficiencia	Positivo y Significativo	NEGATIVO	NEGATIVO	NEGATIVO	NEGATIVO	No Significativo	No Significativo	No Significativo
Inversión - SABER	Positivo y Significativo	POSITIVO	No Significativo	POSITIVO	POSITIVO	POSITIVO	No Significativo	No Significativo
Eficiencia - SABER	Positivo y Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	No Significativo	POSITIVO	No Significativo

Fuente: Elaboración propia con base en los reportes generados por el Software LISREL.

Para todas las relaciones realizadas, se ha buscado obtener efectos positivos y significativos, sin embargo, la información de la Tabla 4-9, permite identificar fácilmente como se dieron estos efectos, en donde, para la mayoría de los casos no se cumplió el efecto esperado. Para el caso de la relación Presupuesto-Eficiencia, se observa que es la única que, en todos los años analizados, presentó un efecto no significativo, lo cual se traduce en que el presupuesto dedicado a la inversión en los colegios públicos del distrito no tiene efectos significativos sobre la deserción (eficiencia del colegio), implicando que el colegio podría ser eficiente sin que la variable presupuesto le sea una prioridad o a pesar de no contar con suficientes recursos para inversión.

Otra relación con efecto sin mayor importancia es la existente entre los niveles de deserción (eficiencia) y los resultados en las pruebas SABER (calidad), por cuanto, a excepción de 2013, para todos los demás años del periodo, se obtuvo un efecto no significativo, que señala que los resultados de una variable no tienen mayor incidencia en los resultados de la otra. Un comportamiento similar tuvo la relación entre las variables Presupuesto-SABER, en donde en 5 de las vigencias analizadas no se presentaron efectos significativos, en 2008 el efecto fue negativo y en 2009 el efecto fue positivo, asunto que



indica que, según la tendencia histórica, el presupuesto dedicado a inversión no ha logrado tener efectos positivos en los resultados obtenidos por el colegio en las pruebas SABER (Calidad).

Entre tanto, la relación Inversión Per Cápita – Eficiencia, en la mayor parte de las vigencias analizadas si presentó efectos significativos, aunque estos se dieron de forma negativa, lo que implica que, mayores niveles de inversión per cápita podrían generar reducciones en los niveles de deserción, reflejando con ello mayor eficiencia en las instituciones educativas; sin embargo, para los años 2012 a 2014, el efecto de la relación entre estas dos variables no resultó significativo, lo cual indica que, a pesar del aumento de recursos para el sector en tales vigencias, los resultados no reflejan el correspondiente aumento en la inversión per cápita, o que tanto el presupuesto del colegio como los recursos destinados a la inversión, están orientados a propósitos diferentes a la eficiencia.

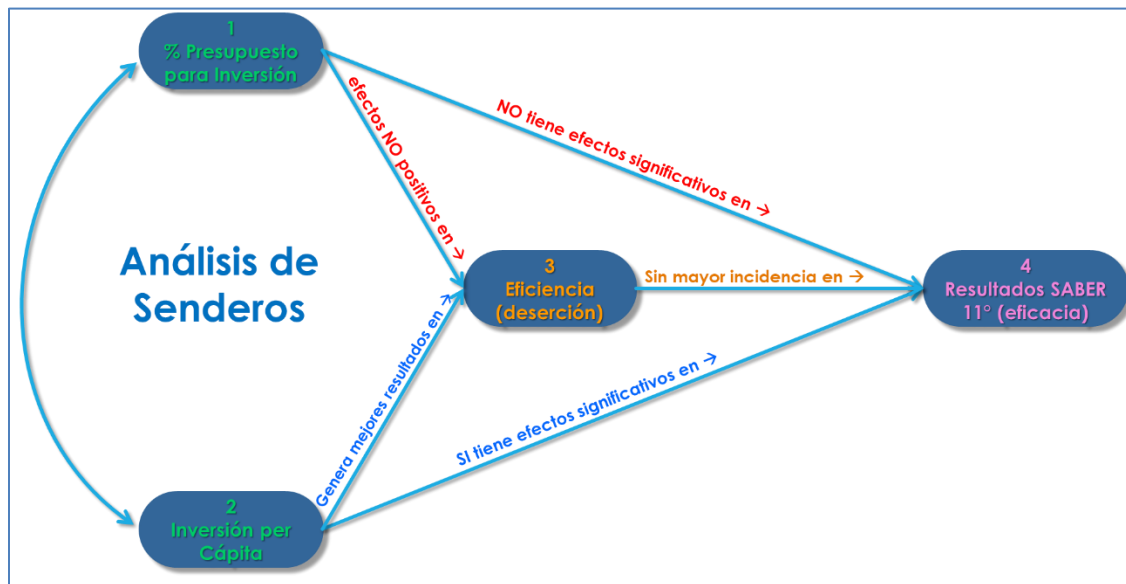
Complementando esta relación, también se observa que la relación Presupuesto-Inversión señala efectos que estadísticamente no resultan significativos en cuatro de las siete vigencias analizadas. Esta relación Presupuesto-Inversión, tan solo presenta efectos significativos en las vigencias 2009, 2011 y 2013, en donde llama la atención la relación negativa de esta última vigencia, cuya lectura implicaría que, a mayor presupuesto dedicado a la inversión, menor resulta inversión per cápita, o viceversa; entre tanto, para los años 2009 y 2011, el efecto es positivo, es decir, a mayor presupuesto dedicado a la inversión, mayor inversión per cápita, o viceversa. El comportamiento anual de esta relación podría estar reflejando la inadecuada planeación de la inversión en los colegios, ocasionando ineficiencias relacionadas con los propósitos de mejorar la calidad educativa, sin embargo, dada la baja significancia estadística de los datos de la mayor parte de las vigencias, esta inferencia no resulta concluyente.

Finalmente, algunos resultados consistentes en el tiempo se dieron en el año 2008 y de 2010 a 2012, para la relación entre las variables Inversión Per Cápita – SABER, por cuanto en dichas vigencias la inversión mostró efectos positivos y estadísticamente significativos sobre los resultados de las pruebas SABER, indicando que incrementos en la inversión per cápita generan mejores resultados de las instituciones educativas en las pruebas SABER.

De esta manera, dos de las relaciones entre variables presentan comportamientos favorables, bien sean por los efectos positivos (Inversión Per Cápita – SABER) o los efectos negativos (Inversión Per Cápita – Eficiencia) que presentan en la mayor parte de las vigencias analizadas, que los hacen confiables para concluir que la inversión por estudiante que realizan los colegios, tiene incidencias significativas en los resultados favorables que éstos obtienen en materia de indicadores de eficiencia y de los logros asociados con las pruebas SABER.

Gráficamente, los resultados del análisis resultante de la aplicación del Modelo de Senderos se resumen a continuación:

**Figura 4-15:** Resultados del modelo de Análisis de Senderos



Fuente: Elaboración propia

### 4.3 Triangulación

De acuerdo con la ruta metodológica que se concibió para la investigación, la triangulación permite conciliar e integrar los resultados derivados de las estrategias de análisis documental y del análisis estadístico que se ha presentado. Mediante la triangulación se identifican los aspectos en común previstos en los dos niveles de análisis realizados, en

donde los planos de representación de lo deseable y lo posible, estarán asociados con el análisis estructural, mientras que lo factible estará asociado con el análisis distributivo.

De esta forma, la triangulación permite establecer puntos de encuentro e integración entre los datos cualitativos y cuantitativos obtenidos a través de las técnicas desarrolladas, para incrementar la validez de los resultados de la investigación, depurar las deficiencias intrínsecas de un solo método de recogida de datos y el control del sesgo personal del investigador. De este modo puede decirse que cuanto mayor es el grado de triangulación, mayor es la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas (Denzin, 1970, 38).

#### 4.3.1 Niveles de análisis

En el *plano de representación de lo deseable* se han situado las prioridades y perspectivas que orientan la acción pública con fundamento en las ideas y principios dominantes, en donde se han considerado las políticas y planes educativos tanto del nivel nacional como del nivel distrital de Bogotá. Por su parte, en el *plano de la representación de lo posible*, que señala lo que el Estado necesita, quiere y está en capacidad de realizar para cumplir con los fines trazados en la política y planes existentes, se han analizado los programas y proyectos alcanzables con base en la priorización de las acciones gubernamentales que se asumen como necesarias y urgentes tanto en los planes de desarrollo, como en los planes sectoriales de educación de Bogotá correspondientes al ámbito del periodo 2008-2014. Entre tanto, en el *plano de la representación de lo factible* que trata de las estrategias y metas que logran ponerse en marcha en cuanto dependen de la órbita de decisión y ejecución del nivel micro de la política educativa, esto es, los colegios públicos de Bogotá, bien sea por su propia iniciativa o a través de las Secretaría de Educación del Distrito, instrumentalizando las políticas públicas y demostrando lo que se está en capacidad de hacer. Esta factibilidad da cuenta de la coherencia entre los resultados y las políticas, planes, programas y proyectos formulados, en donde la correlación entre las variables asociadas con estos resultados es definitiva para establecer dicha coherencia y se evidencia como producto del análisis distributivo realizado.

De acuerdo con el alcance de los planos de representación, los niveles de análisis estructural evidencian la existencia de dos grandes elementos de categorización que

hacen referencia al *Macrocontexto Nacional*, que involucra las políticas, planes, programas y proyectos que se ha definido, priorizado y materializado durante el periodo 2008-2014 para el sector educativo del país; y al *Microcontexto Distrital*, que involucra las políticas, planes, programas, proyectos, estrategias y logros que se ha definido, priorizado y materializado durante los periodos 2008-2011 y 2012-2014 para el sector educativo público de la ciudad de Bogotá.

Para facilitar la triangulación, los resultados de la información de estos dos grandes elementos de categorización han sido consolidados a través de dos grandes dimensiones: Autonomía y Gestión Educativa, en donde tienen cabida la descentralización educativa, la gestión escolar y, muy especialmente, la autonomía institucional para definir, priorizar y ejecutar presupuestos orientados a la inversión para el mejoramiento de la calidad de la educación; y, Eficiencia y Eficacia Educativa, referidas a los impactos que dan cuenta de la efectividad de la implementación de las políticas públicas educativas, que se ven reflejados en indicadores de eficiencia y resultados en las pruebas de Estado, principalmente.

### **4.3.2 Principales resultados de la triangulación**

Con el fin de precisar la coherencia entre los resultados del análisis estructural y el distributivo, las dos grandes dimensiones señaladas anteriormente han considerado las cuatro variables establecidas para el análisis de senderos con el que se hizo la valoración distributiva, así: Inversión per cápita y presupuesto disponible en inversión, para la dimensión Autonomía y Gestión Educativa, mientras que la tasa de deserción (como representante del comportamiento de las tasas de eficiencia) y las pruebas SABER, se asocian con la dimensión Eficiencia y Eficacia Educativa.

#### **Autonomía y Gestión Educativa**

Con la Constitución Política de 1991 se asignó autonomía política y administrativa a los departamentos y distritos en materia de planeación, administración y coordinación para la prestación del servicio educativo público y, para el caso del sistema educativo, estableció dos componentes complementarios: la autonomía de las instituciones académicas para manejar el sistema educativo y la administración de los recursos humanos, físicos y

financieros, bajo el liderazgo y coordinación de autoridades regionales y municipales, con el fin de mejorar la calidad del sector.

En complemento de estos asuntos deseables establecidos en la constitución, la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), establece la autonomía de las instituciones educativas, aunque limitada solo en asuntos de carácter pedagógico, dándole facultades al rector del colegio para administrar recursos distintos al pago del personal, pero haciendo que la mayor parte de la operación de los colegios fuese orientada, gestionada y definida por el nivel descentralizado, limitando las posibilidades señaladas en la carta magna.

Las reglas de juego de la normatividad vigente resultan limitando el mandato constitucional de hacer que las instituciones educativas manejen autónomamente la administración de sus recursos humanos, físicos y financieros. Un ejemplo de ello son las transferencias del gobierno central para financiar el servicio educativo, cuya distribución se realiza a aquellos gobiernos regionales que logren certificarse ante el Ministerio de Educación Nacional para administrar directamente los recursos para el suministro de la educación pública. De esta manera, la denominada descentralización educativa ha sido gestionada mediante un proceso de certificación, por medio del cual todos los departamentos y cualquier distrito o municipio que cumpla unos criterios específicos reciben el estatus de Entidades Territoriales Certificadas (ETC). Las entidades territoriales certificadas se encargan de definir e implementar la política educativa, vigilar la calidad y la prestación de la educación en todas las escuelas y los colegios públicos y privados, y de apoyar a los municipios que no están certificados.

Bogotá ha venido aplicando todas las políticas establecidas a nivel nacional e incluso ha impulsado algunas que han surgido del seno del distrito, como la política de gratuidad educativa. La ciudad ha aprovechado la autonomía que le permite su carácter de distrito capital, para reglamentar en su interior el proceso de descentralización, delegando funciones de la política educativa en las Direcciones Locales de Educación (DILE), que se tienen distribuidas en cada localidad, en atención de funciones asociadas con la organización y control del servicio.

Una gran debilidad del sistema consiste en que tanto las Entidades Territoriales Certificadas [y no certificadas] del país, como las Direcciones Locales de Educación en Bogotá, se han convertido en fortines políticos de los mandatarios de turno, en donde los concursos de mérito son inexistentes para nombrar a sus directivos, y son los grupos políticos regionales o locales quienes terminan influenciando el destino del sector educativo descentralizado en el país y la ciudad. Esto llama poderosamente la atención por cuanto las fuentes de financiación de la educación pública son administradas directamente por las entidades territoriales certificadas, según lo señalan las competencias establecidas por la Ley 715 (2001), quedando a merced de las administraciones de turno.

La principal fuente de financiación que hace posible el desarrollo de las políticas educativas del país son las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), aunque las entidades territoriales también financian sus propuestas educativas con otro tipo de recursos, que pueden ser propios, obtenidos mediante la tributación, o producto de las regalías, de las cuales una parte debe ser invertida para aumentar la cobertura del sector educativo. Cabe resaltar que, para el caso Bogotano, sus Direcciones Locales de Educación no reciben recursos presupuestales, sino que éstos son administrados directamente por la Secretaría de Educación Distrital.

Si bien es cierto, la intención política de destinar recursos específicos para el sector educativo es un gran avance que permitió la constitución nacional, el poder en la toma de decisiones sobre los colegios sigue siendo centralizado, bien desde el gobierno nacional (vía determinación de los recursos presupuestales), o bien desde las secretarías de educación, generando una gran diferencia entre lo deseable y lo posible. La autonomía administrativa de los colegios es muy poca, depende de la existencia de recursos adicionales a los del SGP, por cuanto éstos últimos ya cuentan con destinación específica definida por el gobierno. En efecto, al revisar los instrumentos que señalan la política educativa de las más recientes administraciones nacionales y distritales, se observa un predominio de la descentralización educativa, pero solo a nivel de secretarías de educación, sin que el colegio juegue un papel preponderante.

El Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 “Pacto Social por la Educación”, a pesar de reconocer la importancia que tienen los establecimientos educativos en la

implementación y desarrollo de los compromisos, determina que la autonomía para la gestión de recursos presupuestales recae en las entidades territoriales que logran certificarse, esto es, los municipios del país, a través de sus Secretarías de Educación. En concordancia con este Plan Decenal, el Plan Sectorial Nacional de Educación 2006-2010, que señala a la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, establece que la eficiencia del sector se enmarca en el ejercicio de descentralización de la educación, buscando fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de las secretarías, reduciendo el papel del colegio al de proveedor de información o usuario de las iniciativas de las Secretarías de Educación. De igual forma, el Plan Sectorial Nacional de Educación 2010-2014, que busca convertir la calidad de la educación en un propósito de país, se propone asegurar e incrementar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado, para educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación, fortaleciendo la gestión del sector educativo, en las secretarías de educación, para ser modelo de eficiencia y transparencia.

En este punto, se observa cierta coherencia entre los planes sectoriales nacionales y los propósitos de la Ley General de Educación, no solo en materia de lo que se ha denominado descentralización educativa, sino también con la iniciativa de apoyar el desarrollo del sector a través de acompañamiento técnico que permita generar estrategias de mejoramiento continuo. Se plantea el incremento de presupuesto para la educación, no obstante, dicho incremento solo se ve reflejado en los recursos de las secretarías de educación. En este sentido, los únicos recursos que están planteados para girar directamente a los establecimientos educativos son los correspondientes a los recursos de la gratuidad educativa, por la vía del Sistema General de Participaciones y con destinación específica que los rectores deben acatar, ocasionando que los colegios no tengan más opción que verse abocados a depender de los entes territoriales y de su capacidad de gestión, para garantizar la operación y recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que requieren los colegios.

Ahora bien, es importante entender que casi toda la financiación pública para educación primaria y secundaria en Colombia es absorbida por la nómina docente (83%, mientras que el promedio de la OCDE es del 63%). Los recursos para invertir en el mejoramiento

de la calidad educativa resultan limitados. Países como Turquía y Uruguay tienen gastos totales por estudiante semejantes a los de Colombia, pero tienen resultados de aprendizaje muchos más altos, lo que indica que la forma en que son asignados los fondos es tan importante como el nivel de recursos disponibles. (OCDE, 2016a). Al interior del país, Bogotá ve recompensados sus esfuerzos financieros, con buenos resultados de sus estudiantes. No obstante, habrá que preguntarse si la relación costo beneficio en la capital se compadece, cuando se observa que departamentos como Cundinamarca, Santander y Boyacá, e incluso ciudades como Manizales, Medellín y Cali, obtienen resultados similares, con menos recursos invertidos por estudiante.

Las políticas educativas distritales no están ajenas al desarrollo de las políticas nacionales y conservan, en cabeza del nivel central, la definición de las directrices educativas locales, y las orientaciones sobre la gestión institucional y uso de recursos de los establecimientos educativos, limitando su accionar y su autonomía administrativa.

El Plan de Desarrollo para la ciudad durante el periodo 2008-2012, conocido como *Bogotá Positiva*, estableció prioridades de inversión orientadas, principalmente a garantizar a los escolares el derecho a una educación que respondiese a las expectativas individuales y colectivas, a generar condiciones acceso y permanencia, y a garantizar condiciones que permitiesen garantizar la oferta educativa suficiente y adecuada para atender las necesidades diferenciales de la población escolar. Lo curioso de este plan de desarrollo es que plantea al colegio como el centro de las realizaciones de la política pública de educación de Bogotá y el punto de referencia desde el cual se debe leer y llevar a cabo el Plan Sectorial, sin embargo, ni en el plan, ni en los subsiguientes informes de gestión o documentos de la Secretaría de Educación, se evidencian elementos que visibilicen el fortalecimiento de la autonomía institucional del colegio, especialmente en lo que se refiere a la gestión y decisión sobre los recursos que administran, con la que podrían liderar la implementación de las políticas educativas de la ciudad. Los diferentes programas y estrategias propuestos para alcanzar la excelencia de los colegios del Distrito están orientados a iniciativas lideradas por y desde la SED y no por la institución educativa.

Sin embargo, el plan de desarrollo distrital 2008-2012, a pesar de no contar con un plan sectorial oficializado, planteó e hizo factible el desarrollo de iniciativas y estrategias que



buscaban responder a las líneas de política de la nación, brindando más y mejores recursos a los colegios, adicionales a los del SGP, con el fin de que las instituciones educativas decidieran su destinación en pro del mejoramiento de las instalaciones educativas, de los aprendizajes de los escolares y de la búsqueda de una mejor calidad de la educación. Una de esas iniciativas fue la de gratuidad educativa, en donde se les transfirió presupuesto a los colegios con destinación específica, pero con margen de maniobra dentro de dicha destinación.

La segunda iniciativa, tuvo que ver con los incentivos y estímulos otorgados a los mejores escolares, mejores docentes y mejores colegios, que se destacan por sus resultados en las pruebas de Estado y por su mejor gestión institucional, en donde se le les transfieren recursos adicionales para apoyar las iniciativas de inversión de su PEI. La tercera iniciativa, otorgaba poder de decisión a la comunidad educativa del colegio, brindándole cierta autonomía y participación al colegio para construir democracia, mediante la denominada Planeación Educativa al Derecho que, con la figura de presupuestos participativos, una pequeña parte de los recursos de inversión se sometía al escrutinio del colegio y se establecía como destinación específica en el presupuesto de la SED, para atender las prioridades de la institución educativa. Una cuarta iniciativa, buscaba establecer en todos los colegios oficiales la cultura del mejoramiento continuo, mediante los denominados Planes Institucionales de Mejoramiento Anual -PIMA-, transfiriendo recursos a todos los colegios que presentasen dicho plan en la SED, los cuales se priorizaban participativamente, con cierta autonomía para el colegio en la administración, gestión y rendición de cuentas del presupuesto transferido.

Sin embargo, estas dos últimas iniciativas, Planeación Educativa al Derecho y los PIMA, que propiciaban más recursos para los colegios y fomentaban la autonomía para su priorización y ejecución por parte del colegio, no lo hicieron con el peso suficiente o con un porcentaje de presupuesto significativo, por lo cual se descontinuaron con la llegada de la administración 2012-2016, conocida como la “Bogotá Humana”, que se propuso fortalecer las instituciones educativas, pero con empoderamiento ciudadano y docente, y el mejoramiento de la gestión a través de un modelo de desconcentración de la gestión que nunca se llevó a cabo. En efecto, la autonomía administrativa de colegios y direcciones locales quedó expresa como un intento por desconcentrar la gestión, más no como una

estrategia de empoderamiento de la institución educativa con miras a que sea desde allí en donde se lidere la verdadera transformación de la calidad. De esta manera, las inversiones más significativas entre 2012 y 2014 estuvieron asociadas con el presupuesto en tecnologías para uso pedagógico, la ampliación del ancho de banda de la navegación en Internet, la formación de posgrado de docentes y directivos docentes, el mejoramiento de la infraestructura educativa y la dotación de aulas especializadas, todas inversiones realizadas desde la Secretaría de Educación Distrital.

Ninguno de los informes de gestión que ha presentado la SED desde 2008, evidencian haber hecho factible la autonomía escolar de los colegios, ni en lo pedagógico y mucho menos, en lo administrativo. El fortalecimiento de dicha autonomía se menciona en estos informes como un hecho deseable y posible que nutre las perspectivas y retos a futuro, pero no como un aspecto sobre el cual se hayan dado avances de trascendencia. Los estudios de impacto realizados se han concentrado en establecer los efectos de la implementación de las políticas que ha liderado el nivel central y no el colegio, la mayor parte de ellas asociadas con temas de cobertura o con el desarrollo de iniciativas asistenciales como la gratuidad, los subsidios, la alimentación y el transporte escolar.

Pese a que el análisis estructural no da cuenta de impactos ni de resultados específicos sobre las bondades de la autonomía educativa, al considerar el análisis distributivo realizado mediante el análisis de senderos, se observó que el poco presupuesto de libre destinación que puede realizar el colegio en función del número de escolares matriculados, tiene efectos significativos sobre la eficiencia (tasa de deserción para este caso), indicando que, a mayores niveles de inversión per cápita, se generan menores niveles de deserción y, en consecuencia, mayor nivel de eficiencia en las instituciones educativas. Desde este punto de vista, el análisis distributivo indica resultados coherentes en la gestión institucional, por cuanto uno de los propósitos de la gestión del colegio busca reducir la deserción y la reprobación a su menor expresión posible y, en consecuencia, maximizar la aprobación, y los resultados demuestran que a mayor inversión per cápita se obtienen mejores resultados en estos indicadores de eficiencia.

También desde el campo de lo factible, el análisis demostró que incrementos en la inversión per cápita generan mejores resultados de las instituciones educativas en las

pruebas de Estado, aunque no ocurre lo mismo en relación con los efectos en la deserción (eficiencia), ya que no se evidencia mayor incidencia de la gestión para la eficiencia con los resultados de las pruebas SABER.

Ahora bien, considerando ya no la inversión per cápita si no el presupuesto disponible para inversión, que señala la capacidad de gestión presupuestal del colegio, por cuanto los recursos de inversión se deben dedicar al mejoramiento de los resultados de eficiencia y de calidad, y se esperaría que entre más recursos para inversión destine el colegio, mejores resultados obtenga, se observó que el colegio puede ser eficiente sin que la variable presupuesto le sea una prioridad o a pesar de no contar con suficientes recursos para inversión.

La relación que mayor atención genera es la existente entre presupuesto e inversión, por cuanto su comportamiento fluctuante entre 2008 y 2014, puede estar reflejando la inadecuada planeación de la inversión en los colegios, ocasionando ineficiencias relacionadas con los propósitos de mejorar la calidad educativa, sin embargo, dada la baja significancia estadística de los datos de la mayor parte de las vigencias, esta inferencia no resulta concluyente.

Finalmente, aunque con esta triangulación resulta evidente la ruptura entre lo deseable y lo posible, así como entre lo posible y lo factible de las políticas educativas que buscan fortalecer la gestión escolar y brindar mayor autonomía a las instituciones educativas oficiales; entre lo deseable y lo factible existe alguna coherencia, pero no como producto de la política educativa gestada desde el nivel macro, sino por efecto de la gestión institucional de los colegios públicos, por cuanto los resultados indican que con autonomía presupuestal, esto es, capacidad para que el colegio disponga de mayores recursos de inversión, se pueden lograr mejores resultados en términos de eficiencia o de pruebas SABER.

### **Eficiencia y Eficacia Educativa**

Cuando se pretende medir calidad educativa en el país, se recurre a los resultados en materia de eficiencia interna y a los resultados de evaluaciones externas, como las pruebas SABER. Reconocer una buena gestión escolar implica determinar su eficiencia interna,

referida al adecuado uso de sus recursos disponibles, mientras que los resultados en pruebas externas dan cuenta de la habilidad de los estudiantes para competir en el mercado laboral, para influir en el entorno en forma positiva, para participar en una sociedad democrática y, en ese sentido, están más relacionados con la eficacia escolar.

El artículo 67 de la Constitución política colombiana (1991), define la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con la que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...) corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos (...).

La Ley General de Educación señala que el servicio público de la educación en Colombia debe cumplir una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad, con fundamento en los principios constitucionales sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público, y considerando la organización y la prestación del servicio que la educación formal debe garantizar en sus niveles preescolar, primaria, secundaria y media.

Corresponde pues al Estado, a la Sociedad y a la Familia velar por la calidad de la educación, en donde el primero deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación y para ello la Ley General ha establecido fines específicos para el desarrollo de la educación (art. 5°), de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, mientras que sociedad y familia deberán ser garantes y coadyuvar en estos propósitos.

Por su parte, la Ley 715 (2001), posibilita estas demandas constitucionales y normativas, estableciendo competencias específicas en materia de educación, para la nación, los departamentos, distritos y municipios, y funciones para rectores y directores. Para la Nación, por ejemplo, ordena que ésta debe definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación y generar incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y

eficiencia en el uso de los recursos (art. 5°). Para las instituciones educativas, aunque no les señala competencias, establece que deberán combinar los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional (art. 9°). Adicionalmente, señala que los recursos destinados a la calidad de la educación corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información (art. 16°), serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza (art. 17°)

La factibilidad para atender la garantía, vigilancia y ejecución de estos propósitos está en cabeza del gobierno central, representado por el Ministerio de Educación Nacional y, muy especialmente, por las denominadas Entidades Territoriales Certificadas (ETC), surgidas del proceso de descentralización de recursos propiciado por la Ley 60 (1993), a propósito de la distribución de las transferencias del gobierno central para financiar el servicio educativo.

Desde el gobierno central, a través de sus planes sectoriales de educación, se ha buscado fomentar la calidad educativa para mejorar el desarrollo del país. El Plan Sectorial Nacional de Educación 2006-2010: Revolución Educativa, enfatizó en ver la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permitiese brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes (PSNE, 2006-2010). Sin embargo, en materia de calidad, la cual está orientada al mejoramiento de los resultados en las pruebas internas realizadas por el ICFES, así como algunas externas, como las pruebas PISA, a pesar de señalar que el centro de la política de calidad es el mejoramiento de las instituciones educativas, los recursos se orientan a brindar asistencia técnica diferenciada a las secretarías de educación para la definición de planes de apoyo coherentes con los planes de mejoramiento de las instituciones. En la práctica, estos planes de mejora operan al nivel de las secretarías de educación, sin que reflejen las debilidades u oportunidades de mejora de las instituciones educativas oficiales.

Con el Plan Sectorial Nacional de Educación 2010-2014: Educación de Calidad, el camino para la prosperidad, el Gobierno Nacional, propuso convertir la calidad de la educación en

un propósito de país, entendiendo que para alcanzarla era imprescindible una transformación educativa que atendiese todos los factores que inciden en ella. Planteó a la institución educativa como el centro de las intervenciones de la calidad educativa, asegurando un incremento de los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial para mejorar su capacidad de gestión y ser modelo de eficiencia y transparencia (PSND, 2010-2014, 10). Al igual que con el plan anterior, se continuó acompañado a las instituciones educativas en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional y en la implementación de la ruta de mejoramiento institucional, pero esta vez, en el marco de un Sistema de Mejoramiento de Calidad liderado por el Ministerio de Educación Nacional.

Indistintamente del plan sectorial educativo vigente en el país, el incremento de recursos para el sector que efectivamente se dio, fue priorizado en el fortalecimiento de la organización, gestión y control de las entidades territoriales certificadas, secretarías de educación y distritos, pero no se vio reflejado directamente en las instituciones educativas oficiales.

En materia de eficiencia y eficacia educativa, Bogotá se comporta de manera similar a la nación, enfocando sus estrategias de calidad en la obtención de buenos resultados en las pruebas de estado y en el mejoramiento de sus tasas de eficiencia, demostrando plena dependencia de las políticas nacionales.

El Plan de Desarrollo para la ciudad durante el periodo 2008-2012, denominado *Bogotá Positiva*, reconoce que la deuda en calidad se manifiesta en los resultados que obtienen los estudiantes de los colegios oficiales en las diferentes pruebas en las cuales participan, en la insatisfacción de la población con la formación que reciben los niños y jóvenes, en la deserción escolar de los jóvenes y en la poca utilidad práctica de los conocimientos recibidos. De esta forma, estableció prioridades de inversión orientadas, principalmente a garantizar a los escolares el derecho a una educación que respondiese a las expectativas individuales y colectivas, a generar condiciones acceso y permanencia, y a garantizar condiciones que permitiesen garantizar la oferta educativa suficiente y adecuada para atender las necesidades diferenciales de la población escolar, sin embargo, más allá de los resultados en términos de eficiencia y eficacia, no se han realizado estudios que den cuenta del cumplimiento de estos propósitos.

Para el periodo 2012-2016, la Secretaría de Educación Distrital no oficializó el Plan Sectorial que rige la política educativa distrital, aunque divulgó un documento con las bases para su puesta en marcha, en donde se supondría que el colegio sería el núcleo de acción de la política educativa. En el documento conocido como *Bases para el plan sectorial de educación 2012-2016*, la SED planteó el acceso a una educación de calidad para desarrollar las capacidades de las personas en el ejercicio pleno de derechos y para la acción responsable en torno a la participación ciudadana, en donde para fomentar estrategias de desarrollo e integración social fuese preciso trabajar a favor de una distribución equitativa del conocimiento.

Los informes de gestión de estos planes de desarrollo distritales resaltan que los gastos más distintivos del sector educativo distrital corresponden a inversiones recurrentes tales como nómina, subsidios, alimentación escolar, servicios públicos, aseo, vigilancia y transporte escolar, sin las cuales difícilmente las instituciones educativas oficiales podrían operar. Dicha recurrencia, que no administra el establecimiento educativo sino la Secretaría de Educación Distrital, representa cerca del 95% de los recursos de la inversión realizada en los colegios. Cabe resaltar que, del total de recursos que administra la SED, en promedio el 54% se destina a las instituciones educativas oficiales, y el restante para la administración del nivel central, las direcciones locales de educación y para emprender planes, programas y proyectos a nivel distrital.

Durante la administración de Bogotá Positiva (2008-2012), los estudiantes de colegios oficiales obtuvieron promedios más altos en las pruebas externas que los obtenidos por los estudiantes de los colegios oficiales de todo el país, efecto que el informe de rendición de cuentas de dicha administración atribuye a la efectividad de los programas y proyectos que impulsó la Secretaría de Educación Distrital para mejorar el aprendizaje, las habilidades y el desarrollo cognitivo de los jóvenes capitalinos, tales como la reorganización curricular por ciclos, la promoción y acompañamiento de innovaciones, experiencias y proyectos de investigación educativa y pedagógica, la formación docente y la implementación de planes de mejoramiento en las instituciones educativas. Según señala el informe, estas transformaciones permitieron mejorar el desempeño académico

de los escolares en las pruebas ICFES 2010, donde el 39% de los colegios oficiales se ubicaron en categorías superiores, frente a un 18% con el que se contaba en el año 2008.

Situación similar presenta la administración de Bogotá Humana (2012-2016), atribuyendo a su intervención el cierre progresivo de las brechas en el desempeño académico entre los colegios públicos y privados de la ciudad, que reflejan los esfuerzos por mejorar progresivamente la pertinencia y la calidad de la educación mediante estrategias como la implementación de la jornada completa y la transformación curricular a favor de la formación integral que puso en la misma jerarquía los aprendizajes relacionados con acumular conocimientos (saber) y los relacionados con formarse como ser humano y como ciudadano de bien (ser).

Por su parte, las tasas de cobertura y de eficiencia interna del sector educativo bogotano registran mejorías significativas durante el periodo 2008-2014. La *tasa de cobertura neta*, por ejemplo, indica que, para los tres niveles ofrecidos por los colegios públicos, esto es, primaria, secundaria y media, Bogotá presenta un mejor comportamiento histórico que el promedio de Colombia. En cuanto a las tasas de eficiencia, se destaca la *tasa de deserción intra-anual* que, entre 2011-2014, se redujo de tal forma que obtuvo las cifras más bajas de los últimos 15 años.

Si bien es cierto, los indicadores en materia de calidad, vistos como resultados en las pruebas de estado, así como los relacionados con la eficiencia escolar, presentan comportamientos favorables para la ciudad, no se encontraron evidencias que los relacionen directamente con las inversiones educativas realizadas por cada administración distrital, a pesar que en los informes de gestión y rendición de cuentas presentados por la SED y otras entidades, son enfáticos en afirmar que tales resultados favorables son ocasionados por sus correspondientes intervenciones.

Como sea, según se ha mencionado, los resultados de las pruebas de estado constituyen para los estudiosos el elemento central para reflejar el nivel de calidad del sistema educativo y, junto con los resultados de la eficiencia interna, demuestran la factibilidad o no de las políticas educativas del gobierno central.



Con el análisis distributivo realizado, en donde se ha establecido el nivel de correlación de todas las variables seleccionadas con los resultados de las pruebas de estado, se logró determinar que la inversión por estudiante que realizan los colegios tiene incidencia significativa en los resultados favorables que éstos obtienen en materia de indicadores de eficiencia y de los logros asociados con las pruebas SABER.

Sin embargo, desde el punto de vista de lo factible, no se encontró relación alguna entre la eficiencia y la eficacia, por cuanto los efectos en la deserción (eficiencia), no tienen ni correlación ni incidencia significativa con los resultados de las pruebas de estado (eficacia). De igual forma, en tratándose del presupuesto disponible para inversión, se observó que el colegio puede obtener buenos indicadores de eficiencia e incluso buenos resultados en las pruebas SABER, sin que la variable presupuesto le sea una prioridad o a pesar de no contar con suficientes recursos.

En materia de eficiencia y eficacia, la triangulación de la información evidencia correspondencia entre lo deseable y lo posible, por cuanto los planes, programas, proyectos implementados en el microcontexto distrital, reflejan la materialización de buena parte de los planes, programas, proyectos implementados en el microcontexto nacional y, en cierta medida, determinan el nivel de dependencia de Bogotá frente a las políticas educativas nacionales.

No obstante, resultó difícil determinar la correspondencia entre lo deseable y lo factible, así como entre lo posible y lo factible, por dos aspectos fundamentales: el primero, debido a que con la información disponible no es posible establecer la relación entre las intenciones de política nacionales y distritales y los resultados de eficiencia y eficacia, más allá de los logros que cada administración se atribuye; y, el segundo, por cuanto la idea de concebir la calidad como un asunto meramente asociado con resultados de tasas de eficiencia y de resultados en las pruebas de estado, resulta desconociendo factores asociados con la familia, el entorno, la sociedad y la coyuntura económica, política y social, asunto del cual no se encontraron estudios o investigaciones que permitieran inferir dicha relación, y no hacen parte del alcance de esta investigación.

La revisión de la información del análisis estructural y del análisis distributivo permitió la identificación de discursos predominantes en el nivel de lo deseable, relacionados principalmente con el entendido de lo que implica la calidad educativa y la autonomía para la política nacional. En el plano de lo posible, facilitó establecer las relaciones entre los planes y programas del nivel distrital, con los del nivel nacional, situando el discurso en lo que se está en capacidad de ofrecer. Finalmente, con los proyectos, estrategias e iniciativas institucionales posibilitó establecer, desde el terreno de lo factible, la forma en que se ponen en funcionamiento o no las políticas nacionales y distritales, en materia de autonomía y calidad educativa, en las instituciones educativas oficiales de Bogotá.

## **5. Conclusiones y recomendaciones**

### **Conclusiones**

El proceso de descentralización educativa propiciado por la normatividad colombiana, desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia (1991), ha fortalecido a las entidades territoriales certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, esto es, los departamentos, los municipios y distritos, quienes no solo administran los recursos físicos y financieros y los sistemas de información educativa, sino que también gestionan el recurso humano (docentes y administrativos) y terminan orientando el desarrollo de las políticas educativas formuladas desde el gobierno central, vigilando la calidad y la prestación del servicio en todas las instituciones educativas.

Se han identificado ventajas en el proceso descentralización asociadas con la autonomía de departamentos y territorios para dar cumplimiento a metas de cobertura para garantizar acceso y permanencia en el sistema educativo, aunque se reconoce que muchas entidades territoriales certificadas, especialmente las de zonas rurales, no tienen capacidad financiera ni humana para manejar con efectividad su sistema escolar e impulsar las mejoras previstas desde el gobierno central.

Pero las desventajas pueden ser mayores, para los colegios oficiales. En materia de formación de educadores, por ejemplo, por obra de la descentralización política y administrativa, desde las secretarías de educación se definen los planes territoriales de formación docente y se orientan los Programas de Formación Permanente de Docentes (PFPD), brindando a los establecimientos educativos los espacios de materialización de los planes de formación, particularmente en lo que tiene que ver con la formación en servicio. Sin embargo, se observan inconvenientes relacionados con la armonización de los programas y tiempos de formación, viéndose los educadores obligados a inscribirse en programas que no habían considerado (MEN, 2013).

La descentralización también ha dificultado la evaluación del desempeño docente, por cuanto propició la coexistencia de dos estatutos docentes, el del Decreto 1278 de 2002 para quienes se vinculan en carrera docente desde dicha vigencia, y el del Decreto 2277 de 1979, para aquellos vinculados en carrera antes del 1278, ocasionando que a los primeros sea obligatorio evaluarles el desempeño, mientras que a los segundos no. En cualquiera de los dos escalafones, es el Gobierno Nacional quien define las reglas de juego. Ni siquiera las secretarías de educación, y mucho menos los colegios públicos tienen injerencia sobre tales lineamientos, más allá de aplicarlos con rigurosidad.

Sumado a ello, la autonomía en la administración de los recursos humanos, los colegios, en cabeza de su rector o director, solo pueden actuar evaluando el desempeño de sus funcionarios administrativos y algunos de sus docentes, pero no tienen incidencia alguna en los procesos de selección y vinculación de este personal, ya que esta labor es responsabilidad de las Secretarías de Educación. Si bien se reconoce que la descentralización busca brindar autonomía a los entes territoriales esto no se ha dado, pues el manejo sigue en poder del Ministerio de Educación Nacional y en la Secretaría de Educación Departamental (Calderón, 2012).

Otra gran debilidad del sistema consiste en que tanto las Entidades Territoriales Certificadas [y no certificadas] del país, como las Direcciones Locales de Educación en Bogotá, se han convertido en fortines políticos de los mandatarios de turno, en donde la meritocracia es inexistente, y son los grupos políticos regionales o locales quienes terminan influenciando el destino del sector educativo descentralizado en el país y la ciudad. Esto llama poderosamente la atención por cuanto las fuentes de financiación de la educación pública son administradas directamente por las entidades territoriales certificadas, según lo señalan las competencias establecidas por la Ley 715 (2001), quedando la educación pública a merced de las administraciones de turno, y por tanto de su burocracia y las posibles prácticas de corrupción y de falta de transparencia en la administración de los recursos públicos.

Sin embargo, los abanderados de la descentralización de la educación que se ha desarrollado en Colombia, en donde tiene cabida las propias administraciones públicas,

atribuyen las mejoras en calidad, a la gestión del sistema “centralizado” en las entidades territoriales certificadas, aunque dicha calidad está referida principalmente a los resultados en pruebas de estado, el mejoramiento de las tasas de eficiencia interna y la disminución de la inequidad. El ejercicio obedece a la racionalidad científica que determina unos niveles y criterios de eficiencia, eficacia y efectividad del sistema educativo en función de los recursos asignados.

Los planes de desarrollo y planes sectoriales, tanto nacionales como distritales, cuando de calidad educativa se trata, concentran sus esfuerzos en preparar a las instituciones educativas para obtener mejores resultados en las pruebas de estado. De acuerdo con Pérez (2004), esto reduce la importancia de la realización del derecho a la educación al ámbito de la productividad y los rendimientos económicos, olvidando que la educación es importante en sí misma, en tanto constituye el pilar fundamental del libre desarrollo de la dignidad y de la personalidad humana, como del desarrollo de las capacidades humanas. La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico, como lo reflejan los resultados analizados hasta 2014. Vale la pena destacar que desde 2015, la Secretaría de Educación de Bogotá ha impulsado lineamientos orientados a fortalecer el desarrollo socioemocional y las competencias socioafectivas en el aula, cuya implementación redunde en mejores resultados en las Pruebas SER<sup>31</sup>, pero estas iniciativas trascienden el periodo evaluado en esta investigación.

La carrera que desarrolla Colombia por hacer parte de los países miembros de la OCDE, de la cual hacen parte los países con altos niveles de desarrollo económico y social, ha ocasionado que la preocupación por la calidad educativa se concentre en mejorar los resultados en las pruebas estandarizadas. Con ello las instituciones educativas, de una forma u otra, han visto vulnerada su autonomía académica por cuanto la intensidad horaria se concentra en aquellas asignaturas que son evaluadas en tales pruebas e incluso, de manera paulatina, las demás asignaturas han estado desapareciendo del plan de estudios.

---

<sup>31</sup> Las ‘Pruebas Ser’ son una iniciativa que diseñó, desarrolló y aplicó el gobierno distrital, con las cuales la capital se posiciona en el escenario mundial de innovación de la evaluación de los aprendizajes por ser las únicas que miden el bienestar físico, los aprendizajes en artes y las capacidades ciudadanas de los estudiantes de la capital.

Si bien es cierto, la Ley General de Educación (1994) establece autonomía de carácter pedagógico a las instituciones educativas oficiales, no ha ocurrido lo mismo con la autonomía en la administración de los recursos humanos, físicos y financieros prevista en la constitución política. Frente a este tipo de recursos, los colegios ven supeditado su accionar a las determinaciones y gestiones realizadas desde el nivel central (Secretarías de Educación o desde el propio Ministerio de Educación Nacional), generando una dependencia permanente y con ello limitando la autonomía administrativa para que el establecimiento educativo administre directamente la totalidad de sus recursos.

Las competencias en materia de administración presupuestal, establecidas por la Ley 715, son específicas para la nación, para los departamentos y para los municipios, mientras que las competencias para los colegios se han concentrado en funciones particulares para los órganos del gobierno escolar (rector, consejo directivo y consejo académico) y están más asociadas con la ejecución presupuestal, vía destinaciones específicas de los recursos asignados, que con la definición autónoma de sus prioridades de inversión.

La distribución actual de los recursos para educación se hace teniendo en cuenta un criterio per cápita, que considera el número de alumnos atendidos y por atender, aunque el objetivo final continúa siendo el financiamiento del costo de la nómina de educadores. En la práctica la Ley 715 de 2001 no condujo al diseño de un mecanismo de distribución basado en el costo de una canasta educativa que reflejara el valor de la provisión de un servicio con determinadas características (Banco de la República, 2006).

Ahora bien, entendiendo la autonomía presupuestal como la capacidad que tienen las instituciones educativas para definir la destinación y la disposición de mayores recursos presupuestales en estrategias y acciones encaminadas al beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y al fomento de prácticas que propicien el mejoramiento continuo de la calidad educativa institucional, en donde solo tienen cabida los gastos de inversión y algunos rubros de funcionamiento, dado el bajo porcentaje que representan estos recursos en los colegios (2% del total del presupuesto del sector), es evidente el bajo nivel de autonomía presupuestal existente. Si bien los colegios pueden adelantar autónomamente procesos contractuales para ejecutar la totalidad de su

presupuesto, deben hacerlo en el marco de la destinación específica establecida para cada recurso transferido.

De otra parte, en relación con los recursos para el sector, las administraciones distritales han procurado asignar de manera creciente más recursos para financiar la educación pública, tal y como se ha venido haciendo a nivel nacional. En efecto, Bogotá aumentó el gasto promedio por alumno, pasando de \$2.050.783 en 2008 a \$3.281.172 en 2014, que ubican a la ciudad capital levemente por encima de los niveles de gasto por escolar que presenta Colombia, pero por debajo de los países latinoamericanos que presentan mejores resultados en pruebas internacionales, y muy por debajo del promedio de los países de la OCDE, que supera los \$8 millones por estudiante al año..

Según la OCDE, a pesar del incremento de la inversión en los últimos años, la financiación pública para la educación en Colombia está por debajo de otras economías emergentes de América Latina y el gasto per cápita está muy por debajo del promedio de los países desarrollados. La mala gestión, la corrupción y la falta de políticas complementarias para apoyar la capacidad local para mejorar la escolarización impiden el uso efectivo de fondos adicionales para mejorar el desempeño (OCDE, 2016b).

Así mismo, considerando el comportamiento del nivel de gasto público educativo distrital como porcentaje del PIB, entre 2008 y 2014, junto con el promedio histórico de la inversión per cápita y el comportamiento del presupuesto del sector educativo de Bogotá y su destinación específica para apoyar directamente a los colegios públicos distritales, se infiere que, si bien el presupuesto para educación ha aumentado durante el periodo evaluado, demostrando con ello la voluntad política de las administraciones de turno para orientar cada vez más recursos para el sector, la inversión directa en el colegio ha mantenido una dinámica constante, representada principalmente por los gastos considerados como recurrentes, pero no se le ha dado mayor importancia a los recursos no recurrentes, con los que podrían propiciarse iniciativas de libre inversión, desde la SED, o mediante transferencias al colegio, para impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación desde la propia institución educativa y, porque no, para fomentar su autonomía administrativa.

Ahora bien, considerando que el rubro por el que generalmente los colegios financian iniciativas, estrategias y acciones encaminadas al beneficio de los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes y al fomento de prácticas que propicien el mejoramiento continuo de la calidad educativa institucional, en el marco del Proyecto Educativo Institucional, es el de Gastos de Inversión, se observó que, en promedio, la inversión por alumno que realiza el colegio, durante el periodo 2008-2014 es de \$38.570, valor que, en comparación con el gasto público promedio por escolar que destina el distrito capital, resulta casi insignificante por cuanto representa menos del 1% de dicho gasto por estudiante en el sistema educativo oficial de Bogotá.

Tanto la proporción de gasto de inversión por alumno en el distrito, como el porcentaje de inversión de los recursos administrados directamente por los colegios, con los cuales se puede intervenir en el mejoramiento de la calidad educativa, hacen pensar que los resultados crecientes en materia de eficiencia interna y de pruebas de estado, obedecen a dinámicas diferentes a las de la inversión.

La baja destinación de los recursos para inversión de las instituciones educativas oficiales, desde el punto de vista presupuestal y de rendición de cuentas, obedece a la necesidad que tienen los colegios de atender prioridades asociadas principalmente con el mantenimiento y dotación de los bienes muebles e inmuebles y de su infraestructura educativa y, en general, con garantizar el normal funcionamiento del establecimiento educativo. Este porcentaje de inversión, como parte del total del presupuesto destinado por la ciudad al sector educativo, representó en promedio tan solo el 2 por ciento, durante el periodo 2008-2014.

Los resultados del análisis de senderos indican que el poco presupuesto de libre destinación que puede realizar el colegio en función del número de escolares matriculados si tiene efectos significativos sobre la eficiencia (tasa de deserción para este caso), indicando que, a mayores niveles de inversión per cápita, se generan menores niveles de deserción y, en consecuencia, mayor nivel de eficiencia en las instituciones educativas. Desde este punto de vista, el análisis distributivo indica resultados coherentes en la gestión institucional, por cuanto uno de los propósitos de la gestión del colegio busca reducir la deserción y la reprobación a su menor expresión posible y, en consecuencia, maximizar la



aprobación, y los resultados demuestran que a mayor inversión per cápita se obtienen mejores resultados en estos indicadores de eficiencia.

De esta forma, el adecuado uso de los recursos disponibles en las instituciones educativas puede determinar su eficiencia interna, reconociendo de esta manera la buena gestión escolar. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (2008), los establecimientos educativos han demostrado estar evolucionando, demostrando querer funcionar como organizaciones abiertas, autónomas y complejas y, por tanto, requiriendo nuevas formas de gestión para cumplir sus propósitos, desarrollar sus capacidades para articular sus procesos internos y consolidar su PEI.

El análisis estructural evidenció la ruptura entre las políticas educativas nacionales que buscan fortalecer la gestión escolar y brindar mayor autonomía a las instituciones educativas oficiales (lo deseable), los planes y programas distritales (lo posible) y los proyectos, estrategias e iniciativas del sector educativo distrital (lo factible). Sin embargo, entre lo deseable y lo factible existe cierta coherencia, pero no como producto de la implementación de las políticas educativas, sino por efecto de la inversión por escolar que realizan los colegios públicos, por cuanto los resultados indican que, a mayor autonomía administrativa de los recursos de inversión destinados por el colegio, se pueden lograr mejores resultados en términos de eficiencia. En efecto, el análisis también demostró que incrementos en la inversión per cápita por parte de las instituciones educativas generan mejores resultados de éstas en las pruebas de Estado.

Lo anterior indica que, a pesar de las limitaciones en su autonomía administrativa, en lo que tiene que ver con los recursos financieros, las instituciones educativas que priorizan e incrementan la inversión, logran mejorar sus indicadores de eficiencia y con ello su gestión escolar, así como los resultados de las pruebas estandarizadas con las cuales el Estado establece el nivel de calidad de los establecimientos educativos, como fin último de la implementación de las políticas educativas en los colegios públicos. En este sentido, mientras los recursos de los colegios dependan del gobierno central (Secretarías de Educación o Ministerio de Educación Nacional), tanto en disponibilidad como en la definición de su destinación, la autonomía presupuestal de las instituciones educativas oficiales se verá limitada y, dada la relación existente entre la inversión per cápita con los indicadores de eficiencia y de eficacia, se terminará afectando la gestión escolar

(eficiencia), así como la implementación de la política pública educativa para obtener mejoras en la calidad (eficacia).

En materia de eficiencia y eficacia educativa, Bogotá se comporta de manera similar a la nación, enfocando sus estrategias de calidad en la obtención de buenos resultados en las pruebas de estado y en el mejoramiento de sus tasas de eficiencia, demostrando plena dependencia de las políticas nacionales. Sin embargo, desde el punto de vista de lo factible, no se encontró relación alguna entre la eficiencia y la eficacia, por cuanto los efectos en la deserción (eficiencia), no tienen ni correlación ni incidencia significativa con los resultados de las pruebas de estado (eficacia), lo cual indica que la gestión escolar en los colegios analizados no está en función de los resultados en las pruebas de estado.

Finalmente, dados los resultados obtenidos mediante el análisis estructural y distributivo de esta labor investigativa, se ha demostrado que la dependencia en la asignación y destinación de recursos que los colegios públicos de Bogotá han tenido del nivel nacional y de la Secretaría de Educación del distrito capital entre 2008 y 2014, ha generado limitaciones en su autonomía presupuestal, que incide desfavorablemente en la destinación de recursos de inversión para el PEI, logrando afectar con ello la eficiencia de la gestión escolar y la implementación de las políticas públicas educativas en términos de eficacia, entendida como la mejora de resultados en las pruebas de Estado.

## **Recomendaciones**

La Ley General de Educación ya ha cumplido 23 años de vigencia y su implementación ha demostrado la necesidad de involucrar orientaciones e instrumentos que permitan optimizar el proceso de descentralización de la educación, con el fin de cumplir los preceptos constitucionales relacionados con la autonomía en la administración de los recursos humanos, físicos y financieros que deben tener las instituciones educativas oficiales, que hoy es responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales certificadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Reconociendo el papel de coordinación que realizan las Secretarías de Educación en los procesos de convocatoria y desarrollo de pruebas para la selección del personal docente

y administrativo de las instituciones educativas, a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil, es necesario establecer mecanismos para involucrar en el proceso a los colegios públicos, de tal forma que se les brinden garantías para asegurarse de seleccionar a los funcionarios más idóneos para el desarrollo de su Proyecto Institucional Educativo y de su modelo pedagógico, lo cual redundaría en ejercicios más objetivos de evaluación de desempeño y de formulación de planes de mejoramiento individual pertinentes, propiciando de esta forma algún grado de autonomía en la administración de su recurso humano.

En el mismo sentido, dados los recursos que apropia tanto la Secretaría de Educación Distrital, como las Juntas Administradoras Locales (en el caso de Bogotá), para dotar a los colegios oficiales de los recursos físicos que requieren, es importante coordinar esfuerzos para implementar instrumentos que les permita a las instituciones educativas seleccionar autónomamente los recursos físicos ofrecidos o adquirirlos directamente mediante la transferencia de estos recursos presupuestales, directamente a sus Fondos de Servicios Educativos.

Como se ha demostrado que la autonomía en la administración de los recursos financieros redundará en mejores resultados de la gestión escolar, desde el punto de vista de las tasas de eficiencia, así como en mejores resultados en las pruebas de Estado, se deben establecer mecanismos para transferir los recursos que anualmente se van incrementando para el sector educativo, de tal forma que éstos lleguen directamente a los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones oficiales y no para alimentar la burocracia que las Secretarías de Educación se ven tentadas a financiar crecientemente con estos recursos. Sin embargo, para evitar la mala gestión y la posible corrupción que este manejo presupuestal pueda propiciar, los mecanismos deberán incluir instrumentos de control, que le brinden transparencia a la ejecución de estos recursos públicos, dentro de los cuales se pueden considerar la implementación de costos de referencia para cada posible gasto del colegio, la obligatoriedad de la publicación de información contable y presupuestal detallada de forma trimestral, la socialización de información sobre austeridad en el gasto, y la rendición pública de cuentas, entre otras estrategias.

En este sentido, se debe reformar la Ley 715, para establecer las competencias específicas para la administración presupuestal que deben atender las instituciones educativas

oficiales con el fin de garantizar transparencia, oportunidad, pertinencia y capacidad en la gestión de los recursos que se les transfieran, en especial para lograr incrementar los recursos destinados a los gastos de inversión, por cuanto es a través de éstos que se logran impulsar los proyectos transversales y las iniciativas académicas que pueden redundar en una mejor calidad del servicio educativo ofrecido. En cuanto a las competencias de las entidades territoriales certificadas, la Ley debe establecer controles para garantizar que los recursos adicionales que año a año logra captar el sector educativo se destinen principalmente en función del mejoramiento de la gestión de las instituciones educativas y de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en el aula, para impulsar el mejoramiento de la calidad de la educación desde el establecimiento educativo, y no para el funcionamiento desmedido de las Secretarías de Educación.

La administración pública deberá contemplar el fomento de iniciativas como las de Planeación Educativa al Derecho y los Planes Institucionales de Mejoramiento Anual - PIMA-, desarrolladas entre 2008 y 2012, que buscaban transferir más recursos para los colegios, de acuerdo con las prioridades resultantes de ejercicios de participación y priorización en los establecimientos educativos, por cuanto este tipo de estrategias pueden fomentar la autonomía institucional para decidir el destino de estos recursos en función del mejoramiento de la calidad educativa.

De otra parte, aunque el mundo globalizado está llevando a los países a determinar la competitividad de sus sistemas educativos mediante los resultados en pruebas estandarizadas, se deben establecer políticas que fortalezcan la autonomía pedagógica de las instituciones educativas, para no encauzar los esfuerzos exclusivamente en función de la preparación para obtener mejores resultados en tales pruebas, sino que se les incentive para involucrar asignaturas, adicionales a las fundamentales definidas en la norma, que fomenten la formación y preparación del estudiante para una vida social y productiva, el libre desarrollo de su dignidad, de su personalidad y de sus capacidades humanas.

En materia de gestión escolar, teniendo en cuenta que el uso adecuado de los recursos disponibles en las instituciones educativas puede determinar los resultados de su eficiencia interna, se requiere impulsar lineamientos y mecanismos para reconocer, apoyar y fortalecer las formas de gestión con las que las instituciones educativas buscan cumplir

sus propósitos, desarrollar sus capacidades, articular sus procesos internos y consolidar su Proyecto Educativo Institucional.

Considerando que los resultados de la investigación indican que, a mayor autonomía administrativa de los recursos de inversión destinados por el colegio, se pueden lograr mejores resultados en términos de eficiencia y eficacia (pruebas de estado), los esfuerzos del presupuesto de las instituciones educativas deben concentrarse en incrementar gradualmente el gasto de inversión por alumno.

El énfasis de las prioridades presupuestales para mejorar los indicadores de eficiencia y la calidad del sector educativo debe concentrarse en el aumento de la inversión por alumno, más que en el gasto por alumno. Lo anterior por cuanto dentro del gasto por alumno se consideran todas aquellas partidas presupuestales que tienen que ver el funcionamiento tanto del colegio, como de las secretarías de educación, y a pesar de ello el gasto por alumno de Bogotá y del país resulta menor al de la mayor parte de los países de Latinoamérica y de los países de referencia de la OCDE. La inversión por alumno, por su parte, da cuenta de los recursos que destinan las instituciones educativas oficiales para el desarrollo de proyectos encaminados a la implementación de estrategias, actividades y acciones para el fortalecimiento de sus Planes Educativos Institucionales, con los que se direcciona el mejoramiento de las prácticas de enseñanza y aprendizaje en el aula y, en consecuencia, la calidad de la educación ofrecida.

Los recursos del sector educativo deben enfocarse en incrementar la inversión por alumno, la cual se gesta de manera prioritaria en los establecimientos educativos. Por esta razón, el presupuesto cada vez mayor que se le asigna al sector, debe focalizarse y transferirse a las instituciones educativas para que fortalezcan sus gastos de inversión, en función de su PEI, y se logre mayor autonomía presupuestal en función de la eficiencia y la eficacia del sistema.

Finalmente, los resultados de esa investigación abren la puerta a la realización de futuros estudios donde se consideren variables adicionales y factores asociados que den cuenta de los impactos de la gestión escolar en los resultados relacionados con la calidad educativa, que no solo deben considerar las pruebas estandarizadas, sino también otras variables complejas tales como la habilidad de los estudiantes para competir en el mercado

laboral, el poder para influir en su entorno en forma positiva y la capacidad para participar en una sociedad democrática, el impacto de la autonomía administrativa en aspectos socioeconómicos de la comunidad educativa y en los procesos de formación y capacitación de docentes, los resultados de la evaluación de desempeño de todos los docentes del magisterio, las escalas de salarios de los docentes, la autonomía institucional para generar recursos propios, entre otros aspectos, que permiten generar puntos de referencia para establecer el nivel de pertinencia, coherencia, apropiación y mejoramiento continuo de la calidad del servicio educativo.

Para el caso de variables de carácter socioeconómico, ubicación geográfica, etnia y género, que condicionan en gran medida las oportunidades educativas de los escolares, se requiere mejorar los sistemas de información de la Secretaría de Educación del Distrito, para contar con datos que faciliten la caracterización de variables poblacionales en las instituciones educativas. Si bien el SIMAT captura esta información por estudiante, la SED no cuenta con una base histórica de estos datos por institución educativa, por lo menos para el periodo evaluado en esta investigación (2008-2014). Los análisis encontrados con estas variables se han realizado por localidad, por ciudad, por departamento y/o por país, pero no por institución educativa.

## Anexo A: Estructura del Presupuesto de un Colegio Público

RUBRO	NOMBRE DEL RUBRO
	<b>PRESUPUESTO DE INGRESOS</b>
<b>2</b>	<b>INGRESOS</b>
<b>21</b>	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>
212	NO TRIBUTARIOS
2124	Rentas contractuales
21242	Venta de Servicios
212421	Derechos educativos
2124211	Derechos Académicos
2124212	Cobros complementarios
2124213	Cobros periódicos
212422	Otros cobros
2124221	Derechos de grado
2124222	Certificaciones y constancias
2124223	Reposición de carne
2124224	Reposición de agenda o manual de convivencia
21243	Comercialización de mercancías
212431	Venta de bienes
2124311	Venta de productos de proyectos de estudio y experimentación
2124312	Venta de productos manufacturados
21244	Otras rentas contractuales
212441	Arrendamiento de bienes y servicios
21299	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS
<b>22</b>	<b>TRANSFERENCIA</b>
221	Nación
222	Departamento
223	Entidades Distritales
224	Administración Central
2241	SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO
22411	Fondos de reposición
22412	Ampliación de jornada 40 horas
22413	Vitrina pedagógica
22414	Gratuidad Total
224141	Transferencia por derechos académicos
224142	Transferencia por cobros complementarios
22415	Escuela ciudad escuela
22416	Útiles escolares
22417	Otras transferencias SED
<b>24</b>	<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>
241	Recursos del balance
2412	CANCELACION DE RESERVAS
243	Rendimientos por Operaciones financieras
245	Excedentes financieros
246	Donaciones
247	Otros recursos de capital

RUBRO	NOMBRE DEL RUBRO
	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS</b>
<b>3</b>	<b>GASTOS</b>
<b>31</b>	<b>GASTOS DE FUNCIONAMIENTO</b>
<b>311</b>	<b>SERVICIOS PERSONALES</b>
3112	SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS
31123	Honorarios
311231	Honorarios entidad
31124	Remuneración servicios técnicos
311241	Sistematización de boletines de rendimiento escolar
311242	Otras remuneraciones servicios técnicos
<b>312</b>	<b>GASTOS GENERALES</b>
3121	ADQUISICIÓN DE BIENES
31212	Gastos de computador
31214	Materiales y Suministros
312141	Material didáctico
312142	Útiles escolares
312143	Otros materiales y suministros
3122	ADQUISICION DE SERVICIOS
31221	Arrendamientos
31222	Viáticos y Gastos de Viaje
31223	Gastos de transporte y comunicaciones
31224	Impresos y publicaciones
312241	Derechos de grado
312242	Certificaciones y constancias
312243	Carné
312244	Agenda
312245	Agenda y manual de convivencia
312246	Otros impresos y publicaciones
31225	Mantenimiento y reparaciones
312251	Mantenimiento Entidad
312252	Mantenimiento de mobiliario y equipo
31226	Seguros
312261	Seguros de la Entidad
31227	Suministro de alimentos
31228	Servicios públicos
312281	Energía
312282	Acueducto, alcantarillado y basuras
312283	Teléfono
312284	Gas
312285	Telefonía móvil e internet
312286	Otros
3123	OTROS GASTOS GENERALES
31231	Sentencias Judiciales
31232	Impuestos, tasas y multas
31233	Intereses y comisiones
31234	Sostenimiento de plantas y animales
31235	Actividades científicas, deportivas y culturales
312351	Salidas Pedagógicas
312352	Otras Actividades Científicas, Deportivas y culturales
31236	Inscrip. y particip. en competencias deportivas, culturales y cien
312399	Otros Gastos Generales
<b>315</b>	<b>Pasivos Exigibles Funcionamiento</b>
<b>33</b>	<b>INVERSIÓN</b>
<b>331</b>	<b>DIRECTA</b>
3311	VITRINA PEDAGOGICA
3312	Escuelas - Ciudad - Escuela
3313	Medio Ambiente y Prevención de Desastres
3314	Aprovechamiento del Tiempo Libre
3315	Educación Sexual
3316	Compra Equipos Beneficio de los Estudiantes
3317	Formación de Valores
3318	Formación Técnica y para el Trabajo
3319	Fomento de la Cultura
33110	Investigación y estudios
33111	Otros proyectos
<b>334</b>	<b>Pasivos Exigibles Inversión</b>



## Anexo B: Caracterización Documentos de Referencia

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Ley 115 de 1994 - Ley General de Educación</b>
<b>Parte del Documento</b>	Varios artículos
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Educación Nacional
<b>Fecha de Publicación</b>	Febrero 08 de 1994
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Decreto 4791 de 2008 Decreto 1075 de 2015
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de Política</li> <li>- Orientaciones, guías y lineamientos</li> <li>- Competencias, ámbitos y responsables</li> <li>- Caracterización socio-técnica</li> <li>- Conceptualización</li> <li>- Objetivos del sector</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	La ley parte de concebir la educación como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	En primer lugar, describe y plantea la estructura del servicio educativo, sus características y objetivos, la calidad y cubrimiento del servicio, los fines de la educación, el papel de la comunidad Educativa, la familia y la sociedad. Señala además las modalidades especiales de atención a poblaciones y la organización estatal para la prestación del servicio. Habla después de los educandos, sus derechos y obligaciones, sus beneficios; también de los educadores, su formación, sus beneficios; así mismo, de los establecimientos educativos, su naturaleza y funciones; de la dirección, administración, inspección y vigilancia; y, finalmente, de la financiación de la educación.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Esta ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es el pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional de Colombia para organización la prestación del servicio educativo para niños y jóvenes en edad escolar.

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos y fines de la educación</li> <li>- Autonomía Escolar</li> <li>- Naturaleza y Condiciones del Establecimiento Educativo</li> <li>- Financiación de la Educación Estatal</li> <li>- Fondo de Servicios Docentes</li> <li>- Mantenimiento y Dotación de los Establecimientos Educativos</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Art. 13. Objetivos. Numeral c) Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad (p. 5)</p> <p>Art. 77. Autonomía Escolar: Dentro de los límites fijados por la presente ley y el Proyecto Educativo Institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional (p. 21)</p> <p>Art. 138. Naturaleza y Condiciones del Establecimiento Educativo. Se entiende por establecimiento educativo o institución educativa, toda institución de carácter estatal, privada o de economía solidaria organizada con el fin de prestar el servicio público educativo en los términos fijados por esta ley. El establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos: a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial; b) Disponer de una estructura administrativa, una planta física y medios educativos adecuados; y c) Ofrecer un Proyecto Educativo Institucional (p. 35)</p> <p>Art. 173. Financiación de la Educación Estatal. La educación estatal se financia con los recursos del situado fiscal, con los demás recursos públicos nacionales dispuestos en la ley, más el aporte de los departamentos, los distritos y los municipios, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 (p. 50)</p> <p>Art. 182. Fondo de Servicios Docentes. En los establecimientos educativos estatales habrá un Fondo de Servicios Docentes para atender los gastos distintos a salarios y prestaciones. El Consejo Directivo del establecimiento educativo administrará los recursos de estos fondos. El rector o director será el ordenador del gasto que apruebe el Consejo Directivo y responderá fiscalmente por el adecuado uso de los fondos. (p. 51)</p> <p>Artículo 184. Mantenimiento y Dotación de los Establecimientos Educativos. Los distritos y los municipios, en concurrencia con los departamentos, financiarán la construcción, mantenimiento, y dotación de las instituciones educativas estatales de conformidad con la Ley sobre distribución de competencias y recursos. (p. 52)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	La autonomía escolar de que trata esta ley, la delimita solo para asuntos de carácter pedagógico y aunque le da facultades al rector del colegio para administrar recursos distintos al pago del personal, no es claro su alcance. Incluso, posteriormente define que el mantenimiento y dotación de los colegios es responsabilidad de distritos y municipios.

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Ley 715 de 2001</b>
<b>Parte del Documento</b>	Título II - Sector Educación
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Hacienda y Crédito Público
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre 21 de 2001
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Decreto 4791 de 2008

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de Política</li> <li>- Competencias, ámbitos y responsables</li> <li>- Orientaciones, funciones y lineamientos</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	<p>En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución (art. 356), la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. El Sistema General de Participaciones estará conformado así: a) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación; b) una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud; y c) una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.</p>
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	<p>Frente al sistema general de participación en el sector educación, se definen las competencias de la nación, así como las competencias de las entidades territoriales y las competencias de los distritos y municipios. También se establecen funciones de rectores o directores, dentro de las que se encuentra el manejo de los Fondos de Servicios Docentes. Posteriormente se relacionan las condiciones para la destinación de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones y se señalan los correspondientes criterios de distribución y el manejo de las transferencias de recursos.</p>
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	<p>La Ley 715, reglamenta una parte de los ingresos de los municipios del país, a saber, las transferencias a Salud, Educación y de propósito general. En razón de su cumplimiento, los municipios y departamentos deben asumir responsabilidades frente al manejo de la educación y la salud pública y el sistema hospitalario. En el sector educativo favorece aspectos que mejoran la eficiencia en el gasto, la gestión pública y la rendición de cuentas. Dispone que los recursos se distribuyan en función de la población atendida y por atender, es decir, la asignación de recursos será en razón de los niños matriculados y por matricular, no en función del gasto sino de las necesidades del servicio educativo. Precisa y permite que la educación cuente con más recursos, que estos sean bien utilizados y que los costos que se causen estén sintonizados con los egresos. Busca garantizar la buena educación del sector público, mediante la distribución adecuada y equitativa de los recursos.</p>
<b>Desde donde enuncia</b>	<p>Es el pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional de Colombia para la organización, seguimiento y control del sistema general de participaciones en el sector educativo del país.</p>
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	<p>Va dirigido a los diferentes niveles de la administración escolar, desde el nivel nacional, pasando por el nivel departamental y municipal, hasta el nivel directivo de los colegios.</p>
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias de la Nación</li> <li>- Competencias de las entidades territoriales</li> <li>- Competencias de los distritos y municipios</li> <li>- Funciones de rectores o directores</li> <li>- Destinación de los recursos de la participación para educación del SGP</li> <li>- Criterios de distribución de los recursos SGP</li> </ul>

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Art. 5. Competencias de la Nación. Numeral 5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones (p. 4)Art. 6. Competencias de las entidades territoriales. Numeral 6.2.4. Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación (p. 6)Art. 7. Competencias de los distritos y municipios. Numeral 7.2. Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento. Numeral 7.3. Administrar [...] las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. (p. 7)Art. 9. Las instituciones educativas combinarán los recursos para brindar una educación de calidad, la evaluación permanente, el mejoramiento continuo del servicio educativo y los resultados del aprendizaje, en el marco de su Programa Educativo Institucional (p. 9)Art. 10. Funciones de rectores o directores. Numeral 10.7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos. Numeral 10.16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la presente ley. (p. 11)Art. 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades: a) Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales; b) Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; c) Provisión de la canasta educativa; y d) Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa. (p. 14)Art. 16. Criterios de distribución. La participación para educación del Sistema General de Participaciones será distribuida por municipios y distritos atendiendo los criterios [...]: población atendida, Población por atender en condiciones de eficiencia y equidad. (pp.15-16)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>La intención política de destinar recursos específicos para el sector educativo es un gran avance que permitió la constitución nacional, sin embargo, el poder en la toma de decisiones sobre los colegios sigue siendo centralizado, bien en el gobierno nacional (vía determinación de los recursos presupuestales), o bien en las secretarías de educación. La autonomía administrativa de los colegios es muy poca, depende de la existencia de recursos adicionales a los del SGP, por cuanto éstos últimos ya cuentan con destinación específica definida por el gobierno.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Decreto 4791 de 2008</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerios de Educación y de Hacienda
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre 19 de 2008
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 715 de 2001 Ley 115 de 1994 Decreto 1075 de 2015
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Competencias, ámbitos y responsables - Orientaciones, funciones y lineamientos
<b>Descripción de la situación problema</b>	Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 Y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales. Las normas contenidas en el decreto son aplicables a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos estatales.

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El decreto determina el ámbito de aplicación y recoge la definición de los Fondos de Servicios Educativos. Plantea también las responsabilidades frente a la administración de los FSE, la correspondiente ordenación del gasto y las funciones del Consejo Directivo. También relaciona las respectivas responsabilidades de los rectores o directores locales y establece todas las definiciones y aclaraciones relacionadas con el manejo presupuestal, la destinación de los recursos y la rendición de cuentas que debe darse en la gestión de los FSE.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El Decreto 4791 de 2008, reglamenta parcialmente los artículos 11, 12, 13 Y 14 de la Ley 715 de 2001, determinando el ámbito de aplicación y estableciendo la definición de los Fondos de Servicios Educativos. Plantea también las responsabilidades frente a la administración de los FSE, la correspondiente ordenación del gasto y las funciones del Consejo Directivo. También relaciona las respectivas responsabilidades de los rectores o directores locales y establece todas las definiciones y aclaraciones relacionadas con el manejo presupuestal, la destinación de los recursos y la rendición de cuentas que debe darse en la gestión de los FSE.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es el pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional de Colombia para la organización, en relación con la administración, responsabilidades, funciones y rendición de cuentas que deben realizar los Fondos de Servicios Educativos para la gestión de sus recursos, en especial los provenientes del Sistema General de Participaciones.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a los diferentes niveles de la administración escolar, desde el nivel nacional, pasando por el nivel departamental y municipal, hasta el nivel directivo de los colegios.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Ámbitos de aplicación- Funciones y responsabilidades de consejos directivos, rectores o directores- Conceptualización presupuestal- Destinación y prohibiciones de los recursos SGP- Régimen de contratación- Rendición de cuentas
<b>Contenido de las proposiciones de referencial</b>	<p>ART. 2. DEFINICIÓN. Los fondos de servicios educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal (...) Con sujeción a lo establecido en la normatividad vigente, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma...</p> <p>ART. 3. ADMINISTRACIÓN DEL FONDO DE SERVICIOS EDUCATIVOS. El rector o director rural en coordinación con el consejo directivo del establecimiento educativo estatal administra el Fondo de Servicios Educativos.</p> <p>ART. 4. ORDENACIÓN DEL GASTO. Los fondos de servicios educativos carecen de personería jurídica. El rector o director rural es el ordenador del gasto.</p> <p>ART. 5. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO: 1) ...analizar, introducir ajustes y aprobar mediante acuerdo el presupuesto de ingresos y gastos del proyecto presentado por el rector; 3) Aprobar las adiciones al presupuesto vigente así como los traslados presupuestales...; 5) Determinar los actos o contratos que requieran su autorización expresa; 9) Aprobar la utilización de recursos del Fondo de Servicios Educativos para la realización de eventos pedagógicos, científicos, culturales, deportivos, o la participación de los educandos en representación del establecimiento educativo y fijar la cuantía que se destine para el efecto.</p> <p>ART. 6. RESPONSABILIDADES DE LOS RECTORES O DIRECTORES RURALES: 1) Elaborar el proyecto anual de presupuesto del FSE; 4) Celebrar los contratos, suscribir los actos administrativos y ordenar los gastos con cargo a los recursos del FSE; 5) Presentar mensualmente el informe de ejecución de los recursos del FSE; 7) Suscribir junto con el contador los estados contables y la información financiera requerida; 8. Presentar (...) el informe de ejecución presupuestal.</p> <p>ART. 11. UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS. Los recursos sólo pueden utilizarse en los siguientes conceptos, siempre que guarden estricta relación con el Proyecto Educativo Institucional: 1. Dotaciones pedagógicas.; 2. Mantenimiento, conservación, reparación, mejoramiento y adecuación de los bienes muebles e inmuebles.; 3. Adquisición de los bienes de consumo duradero...; 4. Adquisición de bienes de consumo final que no son objeto de devolución...; 5. Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles; 6. Adquisición de impresas y publicaciones; 7. Pago de servicios públicos domiciliarios; 8. Pago de primas por seguros; 9. Gastos de viaje de los educandos...; 10. Sufragar los costos destinados al sostenimiento de semovientes y proyectos pedagógicos productivos; 11. Contratación de servicios técnicos y profesionales prestados para una gestión específica; 12. Realización de actividades pedagógicas, científicas, deportivas y culturales para los educandos; 13. Inscripción y participación de los educandos en competencias deportivas, culturales, pedagógicas y científicas; 14. Acciones de mejoramiento de la gestión escolar y académica enmarcadas en los planes de mejoramiento institucional.</p> <p>AR. 19. RENDICIÓN DE CUENTAS Y PUBLICIDAD. Con el fin de garantizar los principios de moralidad,</p>

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
	imparcialidad, publicidad y transparencia en el manejo de los recursos del Fondo de Servicios Educativos...
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	El dispositivo define la forma de administrar los recursos a través de los cuales se financian los colegios públicos del país, tanto para los ingresos como para los gastos de funcionamiento e inversión. Aunque la Ley 715 define la destinación de los recursos del SGP, a través de este Decreto se le brinda cierta autonomía al rector y al Consejo Directivo para determinar el destino de los recursos de libre uso, con los cuales el colegio podría realizar inversiones encaminadas al mejoramiento de la calidad educativa. Según el Decreto, la administración y ejecución de estos recursos por parte de las autoridades del establecimiento educativo, es autónoma, sin embargo, establece los campos de acción sobre los cuales puede tomar decisiones en materia presupuestal. Ahora bien, es necesario valorar qué porcentaje del total del presupuesto del colegio se puede considerar de libre destinación, con el fin de establecer su capacidad de maniobra y cómo ésta puede incidir en los resultados de eficiencia y de eficacia.

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Acuerdo 273 de 2007</b>
<b>Parte del Documento</b>	CAPÍTULO IV. ESTÍMULOS A LOS COLEGIOS DISTRITALES OFICIALES
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación de Bogotá
<b>Fecha de Publicación</b>	Febrero 16 de 2007
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Ley 1098 de 2006 Res. SED 4660 de 2006 Res. SED 3617 de 2011 Res. SED 2202 de 2014
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Directrices de Política - Orientaciones, guías y lineamientos - Competencias, ámbitos y responsables
<b>Descripción de la situación problema</b>	El sector educativo no contaba con reglamentación que le permitiera establecer incentivos y estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales del Distrito Capital.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El capítulo 4º del Acuerdo, establece estímulos a los colegios distritales oficiales, con el fin de otorgar reconocimiento a las cinco mejores Instituciones Educativas por rendimiento académico, a las cinco que demuestren los mayores índices de mejora en el nivel de inglés, a las cinco mejores por permanencia escolar, a las cinco mejores por la excelente gestión institucional, y la Medalla al Mérito Educativo "Ciudad de Bogotá".
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El Acuerdo establece estímulos económicos, representados en un número determinado de salarios mínimos mensuales legales vigentes para cada uno de los colegios distritales oficiales, que se consideren como los mejores en materia de rendimiento académico, que tengan los mayores índices de mejora en el nivel de inglés, por permanencia escolar, o por la excelente gestión institucional.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la posición oficial de la administración distrital de Bogotá, que desde el Concejo Distrital se pronuncia para establecer las reglas de juego para el otorgamiento de incentivos y estímulos a diferentes actores de la comunidad educativa oficial de Bogotá.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a la Secretaría de Educación Distrital, al Instituto Distrital de Evaluación Pedagógica y, en especial, a los colegios públicos distritales de Bogotá.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Estímulos para estudiantes - Estímulos para docentes - Estímulos a directivos docentes - Estímulos a colegios distritales (por rendimiento académico, por permanencia, por excelente gestión institucional)

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>ART. 20°: Reconocimiento a Instituciones Educativas por rendimiento académico. Los cinco (5) mejores Colegios del Sistema Educativo Oficial de Bogotá, D.C. que cada año se destaquen en los resultados de las pruebas de Estado ICFES y los cinco (5) mejores (...) que obtengan los mejores promedios en las pruebas de SABER, serán condecorados por la Secretaría de Educación.</p> <p>Parágrafo 1°. Los Colegios (...) condecorados recibirán 25 smmlv, cada uno para ser destinados a programas y proyectos enmarcados dentro del PEI del mismo y sus docentes serán destacados con la mención al mérito académico concedido por la Secretaría de Educación. Parágrafo 2°. La Secretaría de Educación reglamentará lo relacionado con lo dispuesto en este artículo. La rectora o rector del Colegio Oficial Distrital tendrá un reconocimiento en la hoja de vida por esta labor.</p> <p>ART. 21°: Reconocimiento (...) por mejorar el nivel de inglés. Los cinco (5) Colegios (...) que cada año se destaquen por el nivel de inglés de sus estudiantes, serán condecorados y premiados (...) Cada uno (...) recibirá 25 smmlv para ser destinados a programas y proyectos enmarcados dentro del PEI.</p> <p>Parágrafo. La Secretaría de Educación reglamentará lo relacionado con lo dispuesto en este artículo.</p> <p>ART. 22°: Reconocimiento (...) por la permanencia escolar. Los cinco (5) Colegios (...) que cada año se destaquen como los de más bajo índice de deserción, serán condecorados y premiados (...) recibirán 25 smmlv cada uno para ser destinados a programas y proyectos enmarcados dentro del Proyecto Educativo Institucional.</p> <p>Parágrafo. La Secretaría de Educación reglamentará lo relacionado con lo dispuesto en este artículo (Reglamentado por la Resolución de la S.E.D. 4514 de 2008)</p> <p>ART. 23°: Reconocimiento (...) por la excelente gestión institucional. Los cinco (5) colegios oficiales que cada año se destaquen por su excelencia en la gestión institucional, serán condecorados y premiados (...) recibirán 25 smmlv cada uno para ser destinados en programas y proyectos enmarcados dentro del PEI.</p> <p>Parágrafo. La Secretaría de Educación reglamentará lo relacionado con lo dispuesto en este artículo.</p> <p>ART. 24°: Medalla al Mérito Educativo "Ciudad de Bogotá". Créase la Medalla al Mérito Educativo "Ciudad de Bogotá", que será otorgada por la Secretaría de Educación a la o el docente, directivo docente, académico, investigador, líder social, padre de familia, estudiante o integrante de la Comunidad, por sus aportes y participación en el desarrollo educativo y pedagógico del Distrito Capital.</p> <p>Parágrafo. La Secretaría de Educación reglamentará lo relacionado con lo dispuesto en este artículo.</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Establecer directrices para el otorgamiento de estímulos al colegio por los resultados obtenidos en materia de eficiencia (reducir la deserción), eficacia (resultados académicos en pruebas de estado) y gestión institucional, genera incentivos para que el colegio plantee acciones de mejoramiento anual conducentes a hacer parte de los galardonados de cada vigencia. Todos los artículos plantean la necesidad de ser reglamentados por parte de la Secretaría de Educación, asunto que se configuró con la expedición de resoluciones internas. Una de esas resoluciones, la 3617 de 2011, plantea las condiciones y criterios de evaluación para otorgar el estímulo a la excelente gestión institucional, los cuales consideran diferentes tipos de gestión (gobierno institucional, académica, administrativa, ambiental, innovación y aprendizaje, y escolar), pero en ninguno de ellos plantea elementos que den cuenta de la autonomía escolar. Esta misma resolución establece la generación de una Guía Metodológica para el reconocimiento a los colegios oficiales distritales por su Excelente Gestión Institucional, la cual nunca se formalizó.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Resolución 2580 de 2009</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Dirección Financiera y Dirección de Cobertura
<b>Fecha de Publicación</b>	Octubre 27 de 2009
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 715 de 2001 Ley 1098 de 2006 Decreto 289 de 2009
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Orientaciones, guías y lineamientos - Competencias, ámbitos y responsables - Conceptualización

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Descripción de la situación problema</b>	A partir del año 2010 los niños, niñas y adolescentes que se encuentran matriculados en los niveles de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media dentro del Sistema Educativo Oficial de Bogotá D.C., administrado por la Secretaría de Educación serán beneficiarios con gratuidad total. No se podrá efectuar ningún cobro a los estudiantes del sistema educativo oficial, matriculados en los colegios oficiales del Distrito, colegios en concesión y colegios privados en convenio.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	Mediante esta Resolución se establece la Gratuidad Total en la Educación de Bogotá y se señalan las consideraciones que los colegios públicos deben tener en cuenta para acceder a estos Recursos de Gratuidad y rendir las cuentas correspondientes. En el Anexo Técnico se definen las especificaciones relacionadas con la asignación de los recursos al colegio, a través de su Fondo de Servicios educativos, en reposición de los no cobros de matrícula y pensión en los diferentes niveles escolares. Se orienta la destinación de estos recursos, que podrán ser utilizados en gastos tales como: mantenimiento preventivo y predictivo de la planta física, mantenimiento preventivo de maquinaria y equipos especializados de los colegios técnicos, materiales y elementos de consumo, y pago del consumo de las líneas telefónicas autorizadas por la SED. También se determinan las condiciones de cálculo de la Canasta Educativa Real y de Referencia, mediante las cuales se establece el cálculo del presupuesto según se realice la asignación por alumno o por área física del colegio.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Con la puesta en marcha de la política de gratuidad total en el sector educativo oficial de Bogotá, la Secretaría de Educación debió generar un acto administrativo para dar claridad y establecer conceptos clave para la transferencia de recursos a los colegios oficiales, por concepto de gratuidad educativa, en donde señaló la destinación de dichos recursos y definió los criterios de cálculo de la canasta educativa para cada nivel escolar de estos colegios, así como los criterios de asignación de recursos por alumno y por área construida.
<b>Desde donde enuncia</b>	Este acto administrativo representa la posición oficial de la Secretaría de Educación frente a los roles y responsabilidades del nivel central y de los colegios, en la implementación de la gratuidad educativa en los colegios públicos del distrito.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	A todas las autoridades relacionadas con la transferencia, programación, ejecución, seguimiento y control de los recursos públicos destinados a la gratuidad educativa.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceptualización gratuidad</li> <li>- Recursos, asignación y tarifas de gratuidad</li> <li>- Seguimiento y control a la ejecución presupuestal</li> <li>- Presupuesto para colegios</li> <li>- Canasta Educativa</li> <li>- Asignación por alumno</li> <li>- Asignación por área</li> </ul>



<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones de referencial</b>	<p>Artículo 1º.- Gratuidad Total en Educación. Artículo 2º. - Recursos de Gratuidad: Son recursos que la Secretaría de Educación – SED, transferirá a los colegios oficiales (...) para compensar lo que los padres de familia dejan de pagar a raíz de la Gratuidad Total.</p> <p>Artículo 3º. - Asignación de recursos. Los valores a girar dependerán de los parámetros de asignación establecidos en el Anexo Técnico que hace parte integral de la presente resolución.</p> <p>Artículo 4º. - Tarifas. Los colegios que pertenecen al sistema educativo oficial funcionarán bajo el esquema de gratuidad propuesto en el presente acto administrativo, razón por la cual, no se establecerán tarifas.</p> <p>Artículo 5º. Información, Seguimiento y Control. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de los colegios en la administración de los recursos que ingresan al Fondo de Servicios Educativos, la Secretaría de Educación de Bogotá a través de la Dirección Financiera reglamentará mediante acto administrativo, las fechas en que los colegios deberán reportar los informes de ejecución presupuestal de los recursos que ingresan al fondo, como mecanismo de análisis y seguimiento.</p> <p>ANEXO TÉCNICO: 1.2 ASIGNACIÓN DE RECURSOS DE FONDOS DE REPOSICIÓN. Los Fondos de Reposición son recursos financieros del presupuesto anual de la SED que se transfieren a los Colegios Oficiales a través de los Fondos de Servicios Educativos como complemento a sus ingresos. Esta transferencia se realiza como reposición a los colegios que cuenten con alumnos de preescolar a básica secundaria por el no cobro de matrícula y pensión en estos niveles. Estos recursos pueden ser utilizados en gastos tales como: mantenimiento preventivo y predictivo de la planta física, mantenimiento preventivo de maquinaria y equipos especializados de los colegios técnicos, materiales y elementos de consumo, pago del consumo de las líneas telefónicas autorizadas por la SED y hasta el año 2008, seguros.</p> <p>1.3 CANASTA EDUCATIVA. La Canasta Educativa es el conjunto (cantidad) y el valor de los insumos, bienes y servicios que se requieren en un colegio, para ofrecer una educación básica de calidad. En este sentido se definen dos tipos de canasta educativa, una REAL, que es el conjunto y el valor de los insumos, bienes y servicios con que cuenta en la actualidad un colegio para prestar el servicio educativo y la REFERENCIA, que es el conjunto y el valor de los insumos, bienes y servicios requeridos para prestar un servicio educativo de calidad.</p> <p>2. ASIGNACIÓN DE RECURSOS – COLEGIOS OFICIALES. Esta propuesta de asignación está conformada por dos componentes: el primero de ellos se denomina asignación por alumno y el segundo se llama asignación por área física. Asignación por Alumno: Con el fin de evidenciar los costos que fueron asumidos de la canasta educativa, donde los mismos eran asumidos por los colegios o los padres de familia, se efectúa un análisis y se identifica cual corresponde a esta categoría, de la misma forma se estima la participación de estos costos en cada una de las canastas por nivel educativo. Asignación por Área Física: Los recursos para asignación por área serán distribuidos considerando antigüedad de la Construcción, Plantas Físicas con Mínimo de Estudiantes, Modelo de Integración Unipolar, Obras Actualmente en Desarrollo, Área Construida, Costo de la canasta mantenimiento, Calificación de la Planta Física y Relación Área Libre.</p>
<b>Comentarios y análisis de referencial</b>	<p>Con la definición de criterios de asignación de recursos de gratuidad educativa, además de atender las obligaciones previstas en la Constitución Política de Colombia, el distrito capital ha establecido elementos de control que plantean la posibilidad de contar con costos por alumno, asociados a la canasta educativa básica, que pueden constituirse en referencias para el análisis de política. Estos elementos están formulados con rigurosidad técnica, en lo que se refiere al cálculo de costos por alumno y los relacionados con las asignaciones de recursos por alumno o por área construida. Sin embargo, el referencial no le brinda mayor autonomía al colegio para destinar estos recursos y los circunscribe a gastos de mantenimiento de la planta física, de maquinaria y equipos especializados, materiales y elementos de consumo e, incluso, al pago de líneas telefónicas, elementos meramente administrativos que soslayan la intención de mejoramiento de la calidad educativa por la vía de la inversión pedagógica o académica. El valor transferido por este concepto ascendió, en 2009, a \$35.000 millones.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Resolución 743 de 2011</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Dirección de Evaluación
<b>Fecha de Publicación</b>	Marzo 09 de 2011

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 715 de 2001 Ley 115 de 1994 Decreto 1860 de 1994 Acuerdo 308 de 2008 - Plan Desarrollo
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Orientaciones, guías y lineamientos - Competencias, ámbitos y responsables - Conceptualización
<b>Descripción de la situación problema</b>	Las instituciones educativas oficiales del distrito que ofrecen educación preescolar, básica y media, no contaban con una herramienta que le permitiera a la Secretaría de educación brindarles información histórica de los indicadores de gestión, eficiencia y de resultados, con los que pudiesen establecer diagnósticos para la conformación de planes de mejoramiento de los aprendizajes escolares.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	Mediante la resolución, se establece la definición y alcance de los Planes Institucionales de Mejoramiento de los Aprendizajes (PIMA) en los colegios oficiales de la ciudad, se indica la dinámica para su elaboración, la cual se fundamenta en el análisis de los resultados de las evaluaciones externas y de la evaluación interna que debe realizar cada Consejo Directivo de los colegios de Bogotá. También se determinan responsabilidades para la oficialización, revisión, seguimiento y evaluación del PIMA. Finalmente se relacionan los recursos particulares a transferir a cada colegio y se establece su destinación específica, la cual está orientada a gastos de inversión que representen mejoramientos en los aprendizajes de los escolares y, en consecuencia, de la calidad educativa.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	La resolución establece la definición y alcance de los Planes de Mejoramiento de los colegios oficiales del distrito, brinda las herramientas para su elaboración, seguimiento y evaluación, señala los recursos específicos transferidos a los Fondos de Servicios educativos por este concepto y establece la destinación específica de los mismos.
<b>Desde donde enuncia</b>	Este acto administrativo representa la posición oficial de la Secretaría de Educación frente al apoyo que se le debe brindar a los colegios para la consolidación y financiación de planes de mejoramiento de los aprendizajes de los escolares.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	A todas las autoridades relacionadas con la transferencia, programación, ejecución, seguimiento y control de los recursos públicos de los colegios distritales y en especial, a los Consejos Directivos de estos colegios.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Definición y alcance Plan de Mejoramiento - Recursos, asignación y destinación - Seguimiento y control - Presupuesto para colegios - Canasta Educativa - Asignación por alumno - Asignación por área

<b>DOCUMENTOS NORMATIVOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Art. 1. Planes de Mejoramiento: A partir de 2011 se establece el Plan de Mejoramiento como herramienta para orientar las acciones del colegio hacia el mejoramiento de los aprendizajes de los escolares. El PIMA se entiende como el conjunto de asuntos de corto, mediano y largo plazo destinados a superar debilidades detectadas durante los procesos de evaluación, en especial, las relacionadas con el aprendizaje de los estudiantes.</p> <p>Art. 2. Elaboración: Con base en el análisis de los resultados de las evaluaciones externas y de la evaluación interna que debe realizar cada colegio, los Consejos Directivos determinarán las áreas susceptibles de mejora, establecerán objetivos estratégicos, con sus correspondientes metas, indicadores y actividades.</p> <p>Art. 3. Oficialización: Una vez elaborado el PIMA, debe ser registrado oficialmente en acta del Consejo Directivo, debidamente firmada.</p> <p>Art. 4. Seguimiento y Evaluación: En primera instancia, le corresponde al Consejo Directivo del colegio, realizar el seguimiento al cumplimiento de actividades del PIMA y a la ejecución del respectivo presupuesto. Lo propio harán la Dirección de Evaluación Local, la Dirección de Evaluación y la Dirección Financiera de la SED, en lo de su competencia.</p> <p>Art. 5. Herramientas: La Dirección de Evaluación pone a disposición de los Consejos Directivos las herramientas de apoyo y los protocolos necesarios para adelantar la labor de elaboración y seguimiento del PIMA:</p> <p>Art. 6. Divulgación: La Dirección de evaluación establecerá las acciones del caso para dar a conocer a la comunidad educativa los resultados de las acciones del PIMA.</p> <p>Art. 7. Recursos: Los recursos transferidos en 2001 a los Fondos de Servicios educativos para financiar las acciones previstas en los PIMA, ascienden a \$590 millones.</p> <p>Art. 9. Destinación: Los recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos tienen destinación específica para mejorar la gestión pedagógica a través de los Gasto de Inversión.</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Aunque la resolución establece la destinación de los recursos específicos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos para financiar las acciones del PIMA, le brinda autonomía al colegio para decidir el tipo de inversión en el mejoramiento educativo que, desde el Consejo Directivo, se considere pertinente para mejorar las debilidades en los aspectos pedagógicos del colegio identificadas en los procesos de evaluación educativa. Sin embargo, los recursos transferidos a los colegios por este concepto son mínimos, por cuanto ascienden en total a \$590 millones.</p>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2016 "Pacto Social por la Educación".</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Educación Nacional
<b>Fecha de Publicación</b>	2006
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Decreto 5012 de 2009
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de Política Educativa</li> <li>- Competencias, ámbitos y responsables</li> <li>- Conceptualización</li> <li>- Planeación Educativa</li> <li>- Instrumento de Movilización</li> <li>- Acciones programáticas</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	<p>De acuerdo con los objetivos planteados, se pueden inferir algunas de las problemáticas de la educación en el país, existentes en 2005:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Estado no garantiza el pleno cumplimiento del derecho a la educación.</li> <li>2. La educación en su función social, debe atender las particularidades de los contextos local, regional, nacional e internacional.</li> <li>3. La educación pública es débil en todos sus niveles, en especial para garantizar condiciones de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad en términos de igualdad, equidad e inclusión.</li> <li>4. Las políticas públicas no garantizarán la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación.</li> <li>5. Existe desactualización curricular, y de los niveles escolares con las funciones básicas de la educación.</li> <li>6. A los maestros no se les garantizan plenamente condiciones de vida dignas para su desarrollo profesional, personal y ético.</li> </ol>
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta inicialmente los aspectos metodológicos relevantes en la construcción del Plan Decenal y señala el alcance, visión y propósitos esperados en el sector educativo del país para la vigencia 2016. Posteriormente se concentra en explicar cada uno de los contenidos programáticos inmersos en las líneas generales del plan, a saber: Desafíos de la Educación en Colombia, garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación y Agentes Educativos. Finalmente, relaciona los mecanismos de seguimiento, evaluación y participación
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	<p>El documento busca brindarles a las autoridades educativas del país, un plan innovador, incluyente, de construcción colectiva y regional, que plantee los fundamentos necesarios para que Colombia tenga más y mejores oportunidades en 2016.</p> <p>El Plan Nacional Decenal de Educación es un ejercicio de planeación en el que la sociedad determina las grandes líneas que deben orientar el sentido de la educación para los próximos diez años. En ese orden de ideas, es el conjunto de propuestas, acciones y metas que expresan la voluntad del país en materia educativa. Su objetivo es generar un acuerdo nacional que comprometa al gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y la ciudadanía en general para avanzar en las transformaciones que la educación necesita.</p> <p>Se define entonces como un pacto social por el derecho a la educación, y tiene como finalidad servir de ruta y horizonte para el desarrollo educativo del país en el próximo decenio, de referente obligatorio de planeación para todos los gobiernos e instituciones educativas y de instrumento de movilización social y política en torno a la defensa de la educación, entendida ésta como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público que, en consecuencia, cumple una función social.</p> <p>El PNDE será un pacto social en la medida en que su formulación y ejecución comprometa a todos los agentes responsables de la educación, representados en el Estado, la sociedad y la familia.</p>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la carta de navegación del Estado en materia de política educativa para el decenio comprendido entre 2006 y 2016, que le da soporte a las decisiones educativas de todo el territorio nacional. Se constituye en un documento de referencia obligada para la formulación de los planes nacionales y territoriales de desarrollo según mandato de la Ley General de Educación, y debe ser contemplado por las instituciones educativas del país en sus procesos de planeación, de acuerdo con lo previsto en el alcance que el Plan estipuló
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido especialmente a los entes territoriales descentralizados que administran directamente los recursos de la nación para el sector educativo, esto es, las Secretarías de Educación. Sin embargo, incluye en sus lineamientos a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desafíos de la Educación en Colombia. Fines y calidad de la educación en el siglo XXI (globalización y autonomía)</li> <li>- Garantías para el cumplimiento pleno del derecho a la educación</li> <li>- Agentes Educativos</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Propósito 3. Fortalecer la educación pública en todos sus niveles, como tema prioritario en las agendas nacionales y territoriales, en los planes de desarrollo e inversión de las entidades municipales, departamentales y nacionales. Propósito 4. El Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común. (17). Macro Objetivo 1. Lograr un sistema educativo articulado, coherente y contextualizado en los diferentes niveles de formación y en las regiones (21). Categorías de acciones: Autonomía en las instituciones educativas (22). Macro objetivo 1. Dotar y mantener en todas las instituciones y centros educativos una infraestructura tecnológica informática y de conectividad, con criterios de calidad y equidad. Renovar continuamente y hacer seguimiento a los proyectos educativos institucionales y municipales (27). Gestionar y asignar mayores recursos para garantizar el acceso y la permanencia a la educación desde la primera infancia hasta el nivel superior (...) se plantea la necesidad de incrementar la inversión para dignificar y profesionalizar a los docentes y mejorar significativamente las condiciones laborales y salariales de los educadores (...) Finalmente se plantea incrementar la inversión de la nación y los entes territoriales para garantizar cobertura, calidad y eficiencia de los recursos físicos y administrativos sostenibles, de manera equitativa para mejorar la infraestructura física, dotación tecnológica y modernización de los establecimientos educativos e instituciones de educación superior destinados a fortalecer la ciencia, tecnología, investigación, innovación y emprendimiento en todos los niveles y tipos de educación (33). Objetivo 2. Inversión y gestión. Garantizar y aumentar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado, con el fin de ofrecer una educación pertinente en todos los niveles y modalidades del sector educativo que permitan asegurar el acceso, cobertura, equidad, calidad, gratuidad y permanencia. Objetivo 5. Inversión y eficiencia. Establecer criterios y mecanismos para el uso transparente, eficiente, equitativo, democrático y participativo de los recursos, con el fin de optimizar su rendimiento en todos los niveles e instancias del sector educativo. Objetivo 6. Descentralización: Fortalecer la descentralización y las autonomías territoriales, revisar y equilibrar los mecanismos equitativos de las transferencias, según las necesidades particulares, incluido el traslado de recursos destinados a la calidad de los establecimientos educativos y resaltar la responsabilidad conjunta de los entes territoriales y el sector privado (34). Meta: En el 2016 se ha establecido un sistema que incremente, en términos reales, las transferencias de la nación a los entes territoriales, para ser asignadas con criterio de equidad, con el fin de fortalecer el proceso de descentralización mediante el otorgamiento de autonomías regionales en el manejo de los recursos educativos de acuerdo con las necesidades de las poblaciones (35). Objetivo 4. Proyecto educativo institucional. Garantizar la universalización de proyectos educativos institucionales de calidad, pertinente, que estimulen la permanencia del estudiante en el sistema educativo (40). Metas: 2. Deserción escolar. En el 2010 las entidades del orden nacional y territorial han desarrollado programas específicos para garantizar la retención escolar en todos los niveles educativos y lograr la meta del 2%; 5. Calidad de la educación. El 100% de las instituciones educativas cuentan con programas adecuados de formación integral, para que los estudiantes logren altos estándares de calidad en todos los niveles educativos que aseguren su acceso, pertinencia, permanencia y calidad (41). Objetivo 1. Liderazgo. Garantizar procesos de formación para la gestión, el liderazgo y la participación en la construcción de políticas públicas educativas. Objetivo 2. Gestión. Desarrollar procesos para el fortalecimiento de la articulación intersectorial, aseguramiento de la calidad y consolidación de la gestión educativa. (43). Objetivo 3. Transparencia. Desarrollar procesos de transparencia que incrementen mecanismos de control, estructuración e implementación del sistema de información de la gestión educativa (44).</p>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	Desde el planteamiento de los propósitos del Plan, se establece que el Estado colombiano, a través de políticas públicas sostenidas, garantizará la asignación, inversión y gestión de los recursos adecuados, suficientes y progresivos para la educación, y fortalecerá la descentralización, la autonomía de las regiones y la gestión educativa con criterios de eficacia, eficiencia, transparencia, calidad y bien común. En ninguna parte del documento hace referencia directa a la autonomía del colegio para la gestión de sus recursos presupuestales, por cuanto la descentralización solo llega hasta el nivel de las entidades que han logrado certificarse, esto es, las Secretarías de Educación territoriales. En los postulados del Plan, los colegios no cuentan con una forma clara de presupuesto. No hay claridad frente a lo que se quiere descentralizar y a qué recursos se refiere. Frente a la gestión escolar, no se brindan claridades frente al fortalecimiento de la gestión y el liderazgo del sistema educativo para la efectividad y la transparencia del sistema educativo nacional, territorial e institucional, dejando a la derive las orientaciones que sobre el particular los colegios deben atender.

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016</b>
<b>Parte del Documento</b>	Título I y II
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá
<b>Fecha de Publicación</b>	Junio 12 de 2012
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Directrices de Política - Poblaciones, territorios - Orientaciones, líneas base y metas - Acciones programáticas
<b>Descripción de la situación problema</b>	Condiciones sociales, económicas y culturales que están en la base de la segregación económica, social, espacial y cultural de la ciudadanía bogotana, que contribuyen a la persistencia de las condiciones de desigualdad o que dan lugar a procesos de discriminación. Se trata de remover barreras tangibles e intangibles que les impiden a las personas aumentar sus opciones en la elección de su proyecto de vida.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta una parte general en donde contempla en primer lugar principios, objetivos y políticas de plan; posteriormente, señala los principales ejes programáticos del plan y sus correspondientes alcances, estrategias y proyectos prioritarios. Finalmente presenta el plan de inversiones y el plan de ejecución programática.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Reconoce la necesidad de ampliar la cobertura de la educación inicial, extender la jornada en la educación básica y media y articular esta última con la superior, así como la urgencia de estrategias para brindar acceso gratuito y aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad. Señala la prioridad de contar con maestros suficientes y con condiciones adecuadas, una pedagogía pertinente, infraestructura, dotaciones, alimentación y transporte suficientes, una acción interinstitucional y un clima escolar y relaciones de poder que prevengan y protejan y formen ciudadanos críticos, autónomos y pacíficos. Finalmente, indica la necesidad de fortalecer las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial y se compromete con generar acciones en los colegios y direcciones locales para fortalecerlos con un modelo de desconcentración de la gestión.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la carta de navegación de la administración distrital de Bogotá, en donde establece lineamientos de política para todos los sectores.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a toda la ciudadanía bogotana, a todos los sectores públicos y privados, y a todos los niveles y estamentos de representación política, social y económica de la ciudad

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el acceso permanente y de calidad a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes</li> <li>- Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia.</li> <li>- Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial</li> <li>- Colegios y direcciones locales fortalecidos con un modelo de desconcentración de la gestión.</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Estrategia 2. Garantizar el acceso permanente y de calidad a la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para ampliar la cobertura de la educación inicial, extender la jornada en la educación básica y media y articular esta última con la superior, hacia el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes de menores recursos de la ciudad, asegurar el enfoque diferencial para todos los grupos (p. 28)</p> <p>Proyecto Prioritario 1. Garantía del derecho con calidad, gratuidad y permanencia. Mantener el esfuerzo de garantía del derecho a la educación de calidad para toda la población en edad escolar, con acceso gratuito y aumento de la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad, con enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación. Se incidirá sobre los factores que definen la calidad de los aprendizajes y una formación integral, como son: maestros suficientes y con condiciones adecuadas, una pedagogía pertinente, infraestructura, dotaciones, alimentación y transporte suficientes, una acción interinstitucional y un clima escolar y relaciones de poder que prevengan y protejan y formen ciudadanos críticos, autónomos y pacíficos. Así, se retendrán los estudiantes y se obtendrá una educación de calidad que integre las distintas modalidades, fortaleciendo el carácter público de la educación. (p. 41)</p> <p>Proyecto Prioritario 4. Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente, y mejoramiento de la gestión sectorial. Promover la dignificación laboral y el reconocimiento social de la profesión docente y la formación de excelencia para los maestros y maestras reconociendo su propio saber. Incrementar los incentivos para el reconocimiento de la labor docente; apoyar el bienestar y la salud ocupacional de los maestros y las maestras y valorar sus diferencias de género. Fortalecer en lo institucional a las organizaciones vinculadas al aprendizaje de los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, incluyendo los niveles institucional, local y distrital en los sectores educativo (p. 43)</p> <p>Meta Plan: Fortalecimiento de las instituciones educativas con empoderamiento ciudadano, docente y mejoramiento de la gestión sectorial. Compromiso: 100% de los colegios y direcciones locales fortalecidos con un modelo de desconcentración de la gestión. (p. 152)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Presenta propuestas programáticas que complementan las políticas distritales llevadas a cabo en años anteriores y que resultan prioritarias para la consolidación del sector educativo en la ciudad. Sin embargo, no plantea acciones que permitan evidenciar el interés de la administración por generar mayor autonomía ni brindar mayores recursos a los colegios públicos que les permita fortalecerse en el marco del esquema de descentralización que se enuncia.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Bases para el plan sectorial de educación 2012-2016</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación de Bogotá
<b>Fecha de Publicación</b>	Octubre de 2012
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Plan de Desarrollo de Bogotá Humana
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de Política</li> <li>- Poblaciones, territorios</li> <li>- Orientaciones, líneas base y metas</li> <li>- Acciones programáticas</li> </ul>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Descripción de la situación problema</b>	De acuerdo con estudios internacionales y nacionales, los niveles de aprendizaje dependen de factores relacionados con los estudiantes, con los colegios y con la organización general del sistema educativo. En el caso del colegio se han planteado como factores incidentes la calidad de los profesores y su dedicación en términos del cumplimiento de jornadas y horarios, la calidad de los programas de estudios y de la pedagogía, los recursos del establecimiento en cuanto a textos y materiales didácticos. La gestión de la SED actualmente se caracteriza por una estructura altamente concentrada en el nivel central de la cual dependen 20 direcciones locales de educación, 359 colegios distritales y 702 sedes. La concentración de trámites y actividades en el nivel central hace que la gestión sea lenta, impone una distancia y, muchas veces, genera dificultades de coordinación entre las instituciones educativas y las instancias donde se toman las decisiones.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta en primer lugar un marco normativo y conceptual sobre calidad, educación y gestión pública. Posteriormente señala problemáticas asociadas con el aprendizaje, la calidad, el acceso, las desigualdades, la exclusión y las causas y factores incidentes. Finalmente relaciona los objetivos, metas y apuestas del plan sectorial de educación para el periodo 2012-2016, para terminar con la descripción de cada uno de los proyectos de inversión que ejecutarán el presupuesto de la secretaría de educación del distrito en el cuatrienio.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Para el gobierno de la ciudad la educación es prioridad, por considerarla el principal instrumento para construir equidad en la ciudad. El acceso a una educación de calidad desarrolla las capacidades de las personas para el ejercicio pleno de derechos y para la acción responsable en torno a la participación ciudadana. Para fomentar estrategias de desarrollo e integración social es preciso trabajar a favor de una distribución equitativa del conocimiento. El Plan de Desarrollo Bogotá Humana, partiendo de los logros alcanzados por las administraciones anteriores, considera ineludible el ejercicio pleno del derecho a una educación de calidad en todos los miembros de la sociedad, especialmente en los niños, niñas y jóvenes en desventaja y en situación de vulnerabilidad, pues constituye la principal palanca para reducir la desigualdad. De acuerdo con la UNESCO la calidad de la educación debe ser un objetivo primordial de las políticas públicas del sector, y tiene como fundamento el derecho de todos los niños, niñas y jóvenes a acceder a una educación oportuna, pertinente, inclusiva, gratuita e integral.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la voz de la Secretaría de Educación de Bogotá, que enarbola su horizonte institucional en el marco de los compromisos del plan de Desarrollo de la ciudad para el periodo 2012-2016,
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Calidad educativa.</li> <li>- Descentralización en el colegio.</li> <li>- Modelo de gestión escolar.</li> <li>- Políticas y normas nacionales - Condiciones de prestación del servicio en colegios.</li> <li>- Desconcentración del nivel central.</li> <li>- Metas educativas</li> <li>- Conceptualización del sector educativo</li> <li>- Diagnóstico del sector</li> <li>- Objetivos y líneas de acción</li> <li>- Apuestas de Política</li> <li>- Proyectos de inversión</li> <li>- Metas</li> </ul>



<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>La calidad involucra estrategias en alimentación, transporte, maestros empoderados, formados y con bienestar, hábitat escolar digno, escuelas incluyentes, excelencia académica, aprendizaje de la ciudadanía y convivencia, descentralización de la gestión, conectividad y aprovechamiento de la tecnología, seguridad en los entornos escolares, gobierno escolar y participación, deporte en el mundo de la educación, arte en el mundo de la educación, educación ambiental, formación práctica y ética entre otros (p. 11)</p> <p>La descentralización, además de adjudicar la responsabilidad por la prestación de los servicios de educación a los entes territoriales, reforzó la función de las instituciones educativas como entidades semi-autónomas, responsables de la prestación del servicio educativo, y de la elaboración de un Proyecto Educativo Institucional –PEI- (p. 17).</p> <p>Existen debilidades del modelo de gestión entre niveles, precariedad de desconcentración y descentralización inadecuadas y falta claridad en seguimiento y evaluación (p. 21)</p> <p>Las políticas y normas nacionales establecen parámetros en relación con el número de estudiantes por docente, duración de la jornada, dedicación del trabajo de los docentes al aula y otros aspectos, que generan restricciones para la gestión autónoma por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá y de sus instituciones educativas y para el mejoramiento de la calidad. Muchas de las medidas nacionales tienen un origen y una justificación en la necesidad de reorganizar y controlar la prestación del servicio pero su aplicación generalizada y homogénea conduce a inflexibilidades y limitaciones serias para el cumplimiento de metas de calidad en la prestación del servicio en la ciudad (p. 42)</p> <p>Objetivos específicos son: 1) Fortalecer las condiciones de prestación del servicio en las instituciones educativas mediante un nuevo modelo de gestión que implica el rediseño de la cadena de valor, los procesos, procedimientos y la estructura organizacional, incorporando mejores prácticas que promuevan la eficiencia y la eficacia en la operación; 3) Identificar, diseñar, adquirir e implementar los sistemas de información integrados que fortalezcan la gestión académico administrativa de la SED en todos sus niveles; 5) Fortalecer las condiciones institucionales y culturales que favorezcan una gestión pública transparente en la SED. DESCENCONTRACIÓN: Una primera línea de acción consistirá en el diseño del modelo de gestión con un énfasis en la desconcentración del nivel central con la finalidad de otorgar mayor capacidad de gestión a las instituciones, a coordinadores zonales y a las direcciones locales, de manera tal que mejore la eficiencia y agilidad en la prestación del servicio, descargando al nivel central. Esta línea comprende acciones como la revisión de la estructura, el levantamiento de cargas de trabajo y la actualización de los manuales de funciones y el mejoramiento de la articulación de las cadenas de valor y los mapas de procesos y procedimientos. (p. 64)</p> <p>METAS ASOCIADAS: Proveer a 100 colegios oficiales de los insumos requeridos para la realización de las actividades de la Jornada Semanal de 40 horas; Realizar en 100 colegios las mejoras locativas y la construcción de comedores escolares; Vincular a 4.860 docentes y otros agentes educativos necesarios para el desarrollo de los ejes temáticos / centros de interés, articulados al PEI y al currículo del colegio; nuevos aprendizajes con estrategias pedagógicas innovadoras en 100 colegios (54); Diagnóstico desde cada institución para el desarrollo de estrategias de mejoramiento concertadas entre todos los miembros de la comunidad educativa (63); Desconcentración: diseño del modelo de gestión con un énfasis en la desconcentración del nivel central con la finalidad de otorgar mayor capacidad de gestión a las instituciones (64). Los colegios tienen como instrumentos de planificación el proyecto educativo institucional (PEI) y el plan de mejoramiento. Mediante Resolución 743 de 2011, estableció los planes de mejoramiento 100 de las instituciones educativas, entendidos como el conjunto de actividades orientadas a superar las debilidades detectadas durante el proceso de evaluación del aprendizaje de los estudiantes.</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Presenta múltiples estrategias para el mejoramiento de la calidad que van desde ampliar la jornada educativa, hacer una educación más incluyente, ampliar la cobertura con equidad, hasta fortalecer la gestión de colegios y direcciones locales. En este sentido, dicho fortalecimiento obedece a estrategias cuyo actor principal es la secretaría de educación y no los colegios. El tema de la autonomía administrativa de colegios y direcciones locales solo se expresa como un intento por desconcentrar la gestión más no como una estrategia de empoderamiento de la institución educativa pública con miras a que sea desde allí en donde se lidere la verdadera transformación de la calidad.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008-2012</b>
<b>Parte del Documento</b>	Título I y II
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Fecha de Publicación</b>	Junio de 2008
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994 Acuerdo 308 de 2008
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Directrices de Política - Poblaciones, territorios - Orientaciones, líneas base y metas - Acciones programáticas
<b>Descripción de la situación problema</b>	Bogotá debe profundizar la satisfacción de los derechos de los ciudadanos a través de políticas públicas sostenibles, que aseguren la continuidad en el futuro de la orientación social del gobierno distrital. También debe dar respuesta a nuevos retos: enfrentar los desafíos que la creciente urbanización y los cambios en el contexto global plantean a las ciudades, que no pueden concebir ya la política pública de forma aislada, sino coordinada e integrada dentro de un territorio productivo con relaciones a nivel nacional, regional y mundial. De manera paralela, debe dar solución a las tres grandes problemáticas que enfrentan hoy las metrópolis: la vivienda, el ambiente y la movilidad.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El documento inicia con el mensaje del Alcalde Mayor y luego con la exposición de motivos que sustentó el acto administrativo que formalizó el Plan de Desarrollo. Acto seguido presenta la estructura del plan, señalando en primera instancia la parte general correspondiente a los objetivos generales, principios de política objetivos estructurantes, programas, metas de ciudad, proyectos y programa de ejecución del POT. Posteriormente relaciona las Instancias y mecanismos de coordinación, para terminar con la presentación del Plan de Inversiones.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El plan de desarrollo "Bogotá positiva: para vivir mejor" busca afianzar una ciudad en la que todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. Una ciudad incluyente, justa y equitativa, en la que la diversidad y la interculturalidad sean una oportunidad y la reconciliación, la paz y la convivencia sean posibles. Una ciudad cuya construcción sea el resultado de un proceso permanente de participación, en el que cada vez más personas se involucren en la discusión y decisión de los asuntos públicos. Una ciudad generadora de recursos y oportunidades, próspera y solidaria, competitiva y capaz de generar y distribuir equitativamente la riqueza. Una ciudad en la que todos y todas disfruten de los beneficios del desarrollo. Una ciudad responsable con el ambiente e integrada con su territorio circundante, con la nación y con el mundo. Una Bogotá positiva que cuente con unas finanzas sanas y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la carta de navegación de la administración distrital de Bogotá, en donde establece lineamientos de política para todos los sectores.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a toda la ciudadanía bogotana, a todos los sectores públicos y privados, y a todos los niveles y estamentos de representación política, social y económica de la ciudad
<b>PROPOSICIONES</b>	- Promover la convivencia ciudadana - Construir una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva - Fomentar, fortalecer y cualificar los espacios y mecanismos de participación - Avanzar en la desconcentración de las actividades sectoriales en función de la distribución de competencias - Gestión pública efectiva y transparente

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones de referencial</b>	<p><b>OBJETIVO ESTRUCTURANTES. 1. Derecho a la Ciudad:</b> Promover la convivencia ciudadana, a través de acciones que generen sentido de pertenencia e identidad, solidaridad, y respeto a la vida y a la diversidad (35). Programas: a. Amor por Bogotá, programa para propiciar, desde los colegios, mayores niveles de convivencia, solidaridad, respeto a las diferencias, sentido de pertenencia e identidad (40).O.E. 2. Ciudad global. construir una ciudad confiable, atractiva, con visión de futuro y competitiva, capaz de poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo humano (42). Programa: Fomento para el Desarrollo Económico, para generar condiciones favorables para la creación y desarrollo de alternativas productivas y el fortalecimiento empresarial, a través de los proyectos de gestión para el desarrollo de la Región Capital, formación para el trabajo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación (43).O.E. 3. Participación. Fomentar, fortalecer y cualificar los espacios y mecanismos de participación, control social y representación de la comunidad educativa (47). Programa: a. Ahora decidimos juntos, que busca fortalecer los organismos, las instancias y los mecanismos de participación ciudadana distritales, locales y sectoriales, así como los creados en el marco del Sistema Distrital de Participación (49) b. Organización y redes sociales, uno de cuyos proyectos es el fortalecimiento de las organizaciones y redes familiares (50).O.E. 4. Descentralización. Avanzar en la desconcentración de las actividades sectoriales en función de la distribución de competencias, aplicando los mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel local y el central (51). Programa: Gestión e implementación de la política de descentralización y desconcentración. Promover las reformas normativas requeridas para fortalecer la desconcentración y la descentralización territorial en la ciudad, en el marco de la acción unificada del gobierno (53).O.E. 5. Gestión pública efectiva y transparente (55). Programas: a. Servicios más cerca del ciudadano con el fin de brindar un servicio eficiente a la comunidad, que le sirva a la vez para rendir cuenta permanente de sus acciones. b. Ciudad Digital: modernización de la infraestructura de telecomunicaciones, promover el uso del software y ampliar la participación en los portales interactivos. c. Desarrollo institucional integral para el fortalecimiento de competencias laborales, el bienestar de las personas y la ejecución de los programas de cultura ética (56).</p>
<b>Comentarios y análisis de referencial</b>	<p>Las políticas educativas tienen asidero en los objetivos y programas estructurantes del Plan de Desarrollo presentado. Se destacan aspectos tales como el fomento de la participación, que en el marco del programa "Ahora decidimos juntos" el da soporte a las estrategias de la SED relacionadas con el programa de Presupuestos Participativos. Sin embargo, en materia de descentralización, está se presenta como mera desconcentración de actividades sectoriales, enfocándose en la articulación entre el nivel local y central que, para el caso del sector educativo, termina desconociendo el papel del colegio en la gestión de los recursos públicos que le dan vida al sector y son la razón de ser de la inversión en calidad educativa.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan sectorial de educación 2008-2012 "Educación de Calidad para una Bogotá Positiva"</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación de Bogotá
<b>Fecha de Publicación</b>	Junio de 2008
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directrices de Política</li> <li>- Poblaciones, territorios</li> <li>- Orientaciones, líneas base y metas</li> <li>- Acciones programáticas</li> </ul>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Descripción de la situación problema</b>	El gran problema de la educación en la ciudad es la calidad. La deuda en calidad se manifiesta en los resultados que obtienen los estudiantes de los colegios oficiales en las diferentes pruebas en las cuales participan, en la insatisfacción de la población con la formación que reciben los niños y jóvenes, en la deserción escolar de los jóvenes y en la poca utilidad práctica de los conocimientos recibidos. Otros problemas son: La desarticulación y falta de continuidad entre los niveles y grados de enseñanza, débil gestión institucional, administrativa y pedagógica, pobre utilización de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para el acceso al conocimiento, insuficiente duración de la jornada escolar, clima escolar afectado por violaciones a los derechos humanos y la inseguridad y bajo reconocimiento de la evaluación como estrategia de mejoramiento de la calidad.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	Antes de iniciar con el diagnóstico de la situación educativa del distrito, el dispositivo realiza la presentación del documento como una herramienta hacia la consolidación de colegios de excelencia. En el diagnóstico, establece en primera medida la situación de la ciudad, luego señala las realizaciones educativas de la administración anterior y culmina presentando los avances y problemas de la educación en Bogotá. En seguida, relaciona la estructura del plan Sectorial 2008-2012 "Educación de calidad para una Bogotá positiva", presentando en primera instancia los objetivos a conseguir, luego los principios de la política educativa, posteriormente los programas y proyectos y finalizando con las metas y el correspondiente presupuesto.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El Plan Sectorial de Educación 2008-2012 constituye un pacto por la garantía plena del derecho fundamental a la educación en Bogotá, producto de un amplio y democrático proceso de participación para asegurar en el sistema educativo de la ciudad: la calidad, el acceso, la permanencia y la disponibilidad que permitan a todos los niños, niñas, jóvenes y adultos una formación de alta calidad. En este pacto confluyen las visiones, conocimientos y preocupaciones de organizaciones de la sociedad civil, de los docentes y directivos docentes, del personal administrativo, de la comunidad educativa, de la academia, del sector empresarial, del gobierno distrital y de las administraciones locales.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la voz de la Secretaría de Educación de Bogotá, que enarbola su horizonte institucional en el marco de los compromisos del plan de Desarrollo de la ciudad para el período 2008-2012,
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Principios de intervención- Estrategias Educativas-Proyectos de Inversión- Objetivos y Metas- Conceptualización del sector educativo- Diagnóstico del sector- Objetivos y líneas de acción- Apuestas de Política- Proyectos de inversión- Metas
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	El colegio constituye el centro de las realizaciones de la política pública de educación de Bogotá y el punto de referencia desde el cual se debe leer y llevar a cabo el Plan Sectorial. En el marco de los principios relacionados con el derecho fundamental a la educación, con la gratuidad y la obligatoriedad, corresponde a cada colegio, con sus sedes, dar sentido y contenido a los demás PRINCIPIOS que sustentan el Plan Sectorial: 6. la autonomía escolar y pedagógica, la descentralización y participación en la gestión y en los hechos educativos; 8. la territorialización, como estrategia de planeación y reconocimiento de las dinámicas locales (11). El Programa de Calidad y Pertinencia de la Educación, que se realizará en los 370 colegios del Distrito tiene como propósito contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad en virtud de su educación. Este programa está dirigido a (...) alcanzar la excelencia de los colegios del Distrito (12); la SED propondrá dos o tres métodos sencillos de evaluación institucional que midan y permitan identificar los avances y los problemas de calidad y de gestión de los colegios (...) La SED fortalecerá la estrategia de elaborar presupuestos participativos como una acción que permite la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones (13). El soporte sobre el cual se construyen los colegios de excelencia directivo de la educación; por esta razón el Plan pone énfasis en su desarrollo profesional y cultural y promueve su reconocimiento y participación como sujetos de la política educativa (...) El Plan Sectorial incluye los recursos destinados a garantizar el funcionamiento de los colegios y otros dedicados a combatir la inasistencia, la deserción y el abandono escolar (...) La gratuidad se extenderá hasta el grado undécimo (14). El Programa de disponibilidad está orientado a construir o mejorar los colegios distritales y a dotarlos acorde con los procesos de enseñanza y aprendizaje (...) El Programa gestión pública efectiva y transparente garantiza las acciones para administrar los recursos a cargo de la Secretaría de Educación (...) hacen parte la multiplicidad de procesos que demanda la administración de los colegios, la administración de las acciones educativas, la administración del personal docente y administrativo (15). El Plan Sectorial guarda relación con el Plan Decenal (19). ESTRATEGIAS: Conformación de un sistema educativo integral, reorganización y fortalecimiento de los colegios, consolidación de la participación de las comunidades en el diseño, gestión y control de las políticas públicas educativas y fortalecimiento de la estrategia de presupuestos participativos en el sector educativo (20). El aprovechamiento de la ciudad como escenario de aprendizaje permitirá ampliar la visión del colegio de

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>excelencia; para ello se ligarán las expediciones pedagógicas al desarrollo del currículo y al conocimiento de la riqueza cultural de la ciudad. Así mismo, se promoverán actividades culturales, artísticas, deportivas, lúdicas, recreativas y científicas en tiempo extraescolar para los estudiantes (63).</p> <p>Principio: La autonomía y participación con responsabilidad para construir democracia en y desde el colegio La autonomía escolar y pedagógica acompañada con la participación en la gestión escolar y administrativa de los colegios, son componentes esenciales en el desarrollo de la educación de Bogotá. Autonomía y participación, conforman en educación los ejes de las libertades constitucionales de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y constituirán prácticas consecuentes con los objetivos estructurantes de Bogotá Positiva, a través de las cuales se busca profundizar la democracia, generar tejido social a partir del fortalecimiento de la participación de la ciudadanía organizada que permita contar con gobiernos escolares y administraciones locales cada vez más fortalecidas y autónomas. El colegio es un escenario vital para la formación y para practicar acciones de participación y convivencia (68).</p> <p>PROYECTOS: Evaluación integral de la educación: El sistema reconoce la relación permanente y vivencial en tres ámbitos fundamentales de la educación: los aprendizajes de los estudiantes, las prácticas profesionales de los maestros y la gestión institucional que se realiza en los colegios. Meta - Desarrollar una propuesta de evaluación integral de la gestión institucional para los colegios de Bogotá (81). Gratuidad total hasta el grado once: se eliminarán progresivamente el cobro de derechos académicos y cobros complementarios, los cuales serán restablecidos a los colegios a través de los Fondos de Reposición (88). Dotación de los colegios distritales: conforme a los estándares que permitan contar con ambientes escolares adecuados de aprendizaje en condiciones de calidad y eficiencia, así como optimizar la prestación del servicio educativo mediante estrategias de diseño y selección de la dotación pertinente al proceso educativo (92). Administración de las finanzas y recursos físicos de la SED: La SED se propone formular los presupuestos del nivel central en forma participativa, de manera que representantes de los rectores de colegios oficiales (...) en la asignación y distribución de recursos por proyectos, lo mismo que en el seguimiento de su ejecución y en la evaluación de los gastos y los resultados obtenidos (93). Operación de los colegios: garantizar el funcionamiento, la gestión administrativa y la gestión pedagógica de los colegios. Para ello la SED incrementará el monto de los recursos que se transfieren por concepto de gratuidad y reposición para aumentar la capacidad de gestión del colegio. Hasta el año 2012 se transferirán por gratuidad \$250.000 millones y por los fondos de reposición \$90.000 millones, asignados en proporción al número de estudiantes de cada colegio (95). Hacia la calidad de la gestión: Para consolidar los colegios públicos de excelencia se elaborará un Manual de Organización y Funcionamiento de los Colegios que permita su certificación. Dicho manual tendrá indicadores asociados a la calidad de la educación, al cumplimiento del derecho a la educación y la gestión pedagógica y administrativa (96).</p> <p>Aunque el documento plantea al colegio como centro de las realizaciones de la política pública de educación de Bogotá, no le brinda elementos que fortalezcan su autonomía institucional, especialmente en lo que se refiere a la gestión de su presupuesto. La autonomía escolar y pedagógica referida allí, que contempla la descentralización y participación en la gestión y en los hechos educativos, está orientada exclusivamente a factores pedagógicos y a la enseñanza de estos elementos en el aula. Los diferentes programas y estrategias propuestos para alcanzar la excelencia de los colegios del Distrito, están orientados a iniciativas lideradas por y desde la SED y no por el colegio. La única estrategia que le otorga poder de decisión a la comunidad educativa del colegio es la de Presupuestos Participativos, en donde una pequeña parte de los recursos de inversión es sometida al escrutinio del colegio y se establece como destinación específica en el presupuesto de la SED, para atender las prioridades del colegio.</p> <p>Otra iniciativa importante es la de Gratuidad Educativa, que le transfiere el presupuesto a los colegios en compensación por los recursos que deja de percibir por concepto de cobro de derechos académicos y cobros complementarios. Sin embargo, estos recursos son transferidos con destinación específica, con lo cual la autonomía del colegio resulta mínima.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan Sectorial de Educación 2006-2010: Revolución Educativa</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Educación Nacional
<b>Fecha de Publicación</b>	Enero de 2008

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Ley 715 de 2001 Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Directrices de Política - Poblaciones, territorios - Orientaciones, líneas base y metas - Acciones programáticas
<b>Descripción de la situación problema</b>	La educación, como un vehículo para lograr una sociedad más equitativa, en términos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad, requiere, además de más y mejor educación, que ésta sea más pertinente frente a las demandas de los sectores productivos en una economía globalizada. Por ello, el énfasis se concentra en la educación como una herramienta para construir un país más competitivo, que permita brindar una mejor calidad de vida a sus habitantes.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	Una vez realizada la introducción general del documento, se desarrollan cada uno de los ejes centrales de la política educativa para el cuatrienio, esto es: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia. Para cada tema, se presenta en primer lugar el estado de la situación actual o diagnóstico correspondiente; en segundo lugar, se relacionan las políticas asociadas, para posteriormente concentrarse en las estrategias de acción que el Gobierno espera ejecutar en su mandato. Finalmente, se establecen las metas asociadas a cada uno de los proyectos estratégicos del plan de desarrollo.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	La Revolución Educativa, como política diseñada e implementada por el gobierno de turno en materia educativa, se desarrolla alrededor de 4 directrices fundamentales: cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia; y para cada una de estas políticas se propone una serie de metas y estrategias que se constituyen en el derrotero que orienta la acción del sector educativo durante el cuatrienio, con el fin de avanzar hacia el logro de los macro-objetivos que se propuso la sociedad y el país en la Asamblea Nacional por la Educación.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es el pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional de Colombia, en cabeza del ministerio de Educación, sobre las prioridades educativas del país para el periodo del plan de desarrollo
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Cobertura, acceso y permanencia - Calidad en la Educación - Pertinencia Educativa - Eficiencia

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones de las referencial</b>	<p>Pág. 8. ...en cuanto a la política de eficiencia, la prioridad es afianzar y consolidar los procesos de modernización y de aseguramiento de la calidad en todo el sector, con el fin de garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo en los niveles central, regional y local.</p> <p>Pág. 12. ... Las principales metas planteadas en este campo (Cobertura) son garantizar el acceso universal a una educación básica pertinente, de buena y similar calidad, y a un porcentaje creciente de niños y jóvenes a la educación inicial, media y superior, a través de estrategias incluyentes diseñadas para fomentar que los grupos en mayor situación de vulnerabilidad ingresen y permanezcan en el sistema educativo. Pág. 14. Es por esto que uno de los principales objetivos del Ministerio de Educación es fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para planear y hacer seguimiento a la cobertura educativa, apoyadas en un proceso de matrícula organizado, que garantice la prestación oportuna del servicio. Para lograrlo, el Ministerio está trabajando conjuntamente con las entidades territoriales certificadas en la elaboración de planes que respondan a las especificidades de cada región. Como resultado se espera que las secretarías de educación puedan: a) analizar la información de matrícula como insumo para la planeación, la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones, b) diseñar estrategias de acceso y permanencia diferenciadas por regiones, municipios o tipo de población, c) proyectar los cupos para los siguientes años (determinación de la oferta), d) optimizar el uso y definir las necesidades de recurso humano e infraestructura para la prestación del servicio, y e) llegar adecuadamente a la demanda identificada. Pág. 15. Permanencia. A nivel territorial se está fortaleciendo la capacidad de las secretarías de educación para monitorear a los estudiantes en riesgo de deserción, identificar las causas, y proponer respuestas concertadas con otros sectores. En particular, se busca que las secretarías puedan formular programas preventivos, acordes con las razones para deserción que atañen a cada localidad y colegio. Así mismo, se orientarán recursos de las transferencias a las instituciones educativas para garantizar la gratuidad del servicio a los niños de niveles 1 y 2 del SISBEN, y se continuarán orientando las inversiones provenientes de excedentes financieros de las cooperativas y asociaciones mutualistas a programas que garanticen la permanencia de los estudiantes en las aulas. Pág. 20. se están cofinanciando planes de infraestructura locales orientados a garantizar la oferta en secundaria, con el fin de apoyar el objetivo de universalización de la educación básica. Para apoyar el desarrollo de los planes de infraestructura, el MEN suministró a las secretarías de educación certificadas un software para inventario de bienes inmuebles escolares denominado Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa - SICIED -</p> <p>Pág. 24. Calidad. Uno de los indicadores más importantes del estado de la calidad de la educación es el desempeño de los estudiantes en pruebas que miden el nivel de desarrollo de competencias durante su paso por el sistema educativo: competencias básicas, ciudadanas y laborales. Pág. 30. La política de calidad gira en torno a cuatro estrategias fundamentales: consolidación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación en todos sus niveles, implementación de programas para el fomento de competencias, desarrollo profesional de los docentes y directivos, y fomento de la investigación. Las estrategias buscan el fortalecimiento de las instituciones educativas, para que sean espacios donde todos puedan aprender, desarrollar competencias y convivir pacíficamente. Pág. 33. El centro de la política de calidad es el mejoramiento de las instituciones educativas. Para apoyar este proceso se presta asistencia técnica diferenciada a las secretarías de educación para la definición de planes de apoyo coherentes con los planes de mejoramiento de las instituciones (...). Así mismo, se asesora y acompaña a las instituciones educativas con el fin de fortalecer su capacidad para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los resultados de sus planes de mejoramiento (...) se está incentivando la conformación de una oferta certificada de servicios y programas de apoyo al mejoramiento de la gestión dirigidos a las instituciones educativas, con participación de organizaciones especializadas, universidades y empresas del sector productivo.</p> <p>Pág. 40. Pertinencia. se adelanta un trabajo de articulación de todos los niveles de enseñanza alrededor del desarrollo continuo de las competencias laborales necesarias para mejorar las condiciones de empleabilidad de los bachilleres y profesionales, y la competitividad del país. Pág. 41. Se fortalecerá la capacidad de gestión de las secretarías de educación para orientar a las instituciones educativas en esta materia, mediante la organización de equipos regionales con participación de los sectores académicos, productivos y sociales.</p> <p>Pág. 48. Eficiencia. se ha dado una transformación institucional que se refleja en la descentralización de la educación a departamentos y municipios, la modernización y autonomía de las instituciones educativas (...) el Ministerio de Educación se ha propuesto modernizar su sistema administrativo, así como fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de sus entidades adscritas y vinculadas, de las secretarías de educación y de las instituciones de educación superior (...) el MEN adelantó un proceso de movilización y asistencia técnica orientado al diseño de procesos misionales, desarrollo de sistemas de información y manejo del cambio en las secretarías. Pág. 49. La política de eficiencia está orientada a afianzar el proceso de descentralización, con fundamento en la modernización de la administración y la gestión del sector educativo en los niveles central, regional y local.</p>

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Casi todas las estrategias planteadas por el gobierno para mejorar la educación pública básica y media del país plantean el apoyo y fortalecimiento de sus entidades adscritas y vinculadas en este campo, las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales. Para el caso de la cobertura, por ejemplo, se plantea fortalecer estas entidades para analizar la información de matrícula como insumo para la planeación, la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones, para diseñar estrategias de acceso y permanencia, para proyectar los cupos y para optimizar el uso y definir las necesidades de recurso humano e infraestructura para la prestación del servicio.</p> <p>En materia de calidad, la cual está orientada al mejoramiento de los resultados en las pruebas internas realizadas por el ICFES, así como algunas externas, como las pruebas PISA, a pesar de señalar que el centro de la política de calidad es el mejoramiento de las instituciones educativas, nuevamente los recursos se orientan a brindar asistencia técnica diferenciada a las secretarías de educación para la definición de planes de apoyo coherentes con los planes de mejoramiento de las instituciones.</p> <p>En cuanto a pertinencia se refiere, la cual es vista como el desarrollo continuo de las competencias laborales necesarias para mejorar las condiciones de empleabilidad de los bachilleres y profesionales, y la competitividad del país, también se plantea fortalecer la capacidad de gestión de las secretarías de educación para orientar a las instituciones educativas en esta materia.</p> <p>Finalmente, la eficiencia se enmarca en el ejercicio de descentralización de la educación que propone fortalecer y desarrollar la capacidad de gestión de las secretarías de educación.</p> <p>En todas las estrategias, el papel del colegio se ve reducido al de proveedor de información o usuario de las iniciativas de las Secretarías de Educación. La capacidad de gestión debería considerar al colegio como eje central para generar la capacidad de definir objetivos y planes estratégicos, asignar los recursos de acuerdo con prioridades, tener información suficiente, veraz y oportuna y utilizarla para la toma de decisiones, administrar los recursos en forma eficiente y transparente, y rendir cuentas sobre los resultados de la gestión.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Plan Sectorial de Educación 2010-2014: Educación de Calidad, el camino para la prosperidad</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Educación Nacional
<b>Fecha de Publicación</b>	2014
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Ley 715 de 2001 Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Directrices de Política - Poblaciones, territorios - Orientaciones, líneas base y metas - Acciones programáticas
<b>Descripción de la situación problema</b>	La clave del desarrollo y la cohesión social y uno de los factores estratégicos más importantes para asegurar el crecimiento económico es la educación. hoy más que nunca se necesitan personas formadas para ejercer una ciudadanía responsable, que les permita desarrollarse integralmente y les de plena libertad para ejercer sus derechos y participar de manera activa y significativa en las transformaciones del entorno que el país reclama.



<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	Desde la introducción que plantea el dispositivo, se señalan las líneas generales de política que se busca desarrollar durante el periodo de gobierno 2010-2014. Posteriormente, los capítulos en los que se subdivide el documento hacen referencia a los objetivos que persigue del Plan Sectorial de Educación 2010 - 2014: alcanzar una educación inicial de calidad en el marco de una atención integral a la primera infancia; mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, disminuir las brechas en acceso y permanencia entre población rural – urbana, poblaciones diversas, vulnerables y por regiones; educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación, y fortalecer la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia. Para cada objetivo, se presenta una contextualización del sector educativo, los énfasis de política mencionados, sus necesidades actuales, los retos y las metas para el cuatrienio.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El Gobierno Nacional, a través de la política sectorial, propone convertir la calidad de la educación en un propósito nacional, entendiendo que para alcanzarla es imprescindible una transformación educativa que atienda todos los factores que inciden en ella. Con este referente, la política educativa se estructura alrededor de una premisa fundamental: una educación de calidad es aquella que forma ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, competitiva y que contribuye a cerrar las brechas de inequidad. Una educación centrada en la institución educativa, que compromete la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural. Con el propósito de articular los compromisos del Gobierno Nacional con los del sector educativo, y en el camino hacia un entorno de igualdad de oportunidades para la población, donde se logre ampliar la cobertura con una educación de calidad y cerrar las brechas de inequidad desde lo territorial, se expone el Plan Sectorial de Educación 2010-2014, “Educación de calidad – El camino para la prosperidad”, como un dinamizador de los planes de mejoramiento educativo en el país.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es el pronunciamiento oficial del Gobierno Nacional de Colombia, en cabeza del ministerio de Educación, sobre las prioridades educativas del país para el periodo del plan de desarrollo
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación inicial de calidad</li> <li>- Mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles</li> <li>- Disminución de brechas en acceso y permanencia entre población rural – urbana</li> <li>- Poblaciones diversas, vulnerables y por regiones</li> <li>- Educación con pertinencia</li> <li>- Innovación en la educación</li> <li>- Fortalecimiento de la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia.</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 10. una educación de calidad es (...) Una educación centrada en la institución educativa, que compromete la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural (...) la política educativa del Gobierno Nacional, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, está en armonía con los propósitos del Plan Nacional Decenal, en cuanto (...) Se propone asegurar e incrementar los recursos estatales y privados destinados a la educación oficial y mejorar la capacidad de gestión de las instituciones del Estado (...) educar con pertinencia e incorporar innovación en la educación, y fortalecer la gestión del sector educativo para ser modelo de eficiencia y transparencia.</p> <p>Pág. 24. La calidad de la educación está relacionada con múltiples factores: las metodologías de enseñanza y aprendizaje, la formación de sus educadores, los sistemas de evaluación implementados, la manera en que estén articulados los niveles de formación, la capacidad e infraestructura institucional y el marco conceptual y jurídico que organiza y da soporte al sistema educativo (...) la política de calidad ha consolidado el Sistema Nacional de Evaluación, mediante el cual se valora el desempeño de cada uno de los actores que intervienen en la acción educativa: estudiantes, docentes e instituciones. Los establecimientos educativos se autoevalúan anualmente. El Sistema de Mejoramiento de Calidad ha acompañado durante los últimos años a las instituciones educativas en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional y en la implementación de la ruta de mejoramiento institucional.</p> <p>Pág. 25. Una educación de calidad es aquella que forma mejores seres humanos, ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país. Una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad. (...) El Sistema de Evaluación en su conjunto permite detectar las fortalezas, así como las debilidades que presentan hoy los procesos de enseñanza-aprendizaje. Gracias a las Pruebas SABER se hace visible la inequidad en la calidad educativa, y con ella las enormes brechas entre unas poblaciones y otras.</p> <p>Pág. 31. Mejorar los aprendizajes de los estudiantes implica actuar sobre diferentes factores que se encuentran asociados a su desempeño (...) El primero de ellos tiene que ver lo pedagógico (...) el conjunto de materiales didácticos que apoyan la labor de los docentes en el desarrollo de dichos aprendizajes (...)</p>

## PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

El segundo factor guarda relación con la gestión escolar, referida a todas las variables que permiten hacer seguimiento y fortalecer las instituciones educativas (...). Un cuarto factor se orienta a la infraestructura de apoyo a las instituciones educativas de tal manera que puedan contar con las condiciones básicas para garantizar su funcionamiento y mejora continua (...). Programa de Transformación de la Calidad, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de aprendizaje en los establecimientos educativos seleccionados.

Pág. 33. El componente de gestión educativa se concentra en modular los factores asociados al proceso educativo, con el fin de imaginar de forma sistemática y sistémica lo que se quiere que suceda (planear); organizar los recursos para que suceda lo que se imagina (hacer); recoger las evidencias para reconocer lo que ha sucedido y, en consecuencia, medir qué tanto se ha logrado lo que se esperaba (evaluar) para, interactiva y finalmente, realizar los correctivos necesarios (decidir). Su objetivo es apoyar el progreso de los procesos de gestión académica en el conjunto de aulas de los establecimientos educativos comprometidos con el Programa.

Pág. 40. Se brindarán orientaciones para que la escuela desarrolle estrategias para la participación de la familia en el proceso de formación de lectores y escritores, el cual también vinculará a otros integrantes del núcleo familiar no escolarizado, tales como hermanos menores de seis años.

Pág. 52. Se fortalecerán los procesos de autoevaluación institucional con el fin de propiciar su uso como herramienta fundamental para la realización de los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos.

Pág. 64. Se identificarán los principales problemas educativos que afectan el acceso y la permanencia de los estudiantes, con base en distintas fuentes de información. Pág. 65. para disminuir las brechas es necesario mejorar la equidad en la distribución de los recursos e incentivar a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos en el mejoramiento del acceso y la permanencia escolar (...). El MEN implementará desde 2011 una nueva metodología para mejorar la equidad en la distribución de dichos recursos, reconociendo las diferencias de las condiciones socioeconómicas e institucionales de las entidades territoriales, la vulnerabilidad de su población atendida y su desarrollo educativo (...) se mejorará la asignación de recursos a las entidades territoriales con mayores rezagos educativos, mayor ruralidad y que atienden población vulnerable y diversa. El incremento en la asignación de recursos reconoce la necesidad que tiene esta población de contar con apoyos complementarios para garantizar su acceso y permanencia escolar (...). En la distribución de los recursos para gratuidad y calidad educativa se involucrarán las variables deserción, matrícula y funcionamiento de sedes, como incentivo para que los municipios mejoren el desempeño de sus establecimientos educativos estatales (...) se reglamentará el proceso para que los recursos del Sistema General de Participaciones para educación que se destinen a gratuidad educativa sean girados directamente a los establecimientos educativos. Pág. 68. Se promoverá la inversión de recursos en infraestructura educativa a través del presupuesto general de la Nación, y otras fuentes de financiación, con participación pública y privada.

Pág. 98. El fortalecimiento de la gestión educativa busca robustecer la capacidad de las Secretarías de Educación, los establecimientos educativos estatales (...) a fin mejorar de manera continua la aplicación y el seguimiento de los recursos humanos, físicos y financieros para garantizar la prestación del servicio educativo en condiciones de calidad, oportunidad y eficiencia. Pág. 100. el Ministerio de Educación Nacional brindará apoyo técnico a las Secretarías de Educación y sus establecimientos educativos en el proceso de inspección y vigilancia, rendición de cuentas y buen manejo de los recursos humanos y financieros del sector. El Gobierno Nacional trabajará en el fortalecimiento de la descentralización a través del apoyo técnico para mejorar la capacidad de gestión de las Secretarías de Educación y los establecimientos educativos estatales. Pág. 101. el Ministerio de Educación Nacional concentrará esfuerzos en mejorar la capacidad de planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento a los recursos dirigidos al sector educativo. Lo hará mediante asistencia técnica y capacitación a los encargados del manejo de recursos en las administraciones territoriales y a los directivos de los establecimientos educativos estatales (...) liderará acciones que conduzcan a fortalecer los métodos para la definición de parámetros de asignación de recursos humanos, así como, de los sistemas de información. En cuanto a estos últimos, promoverá su uso permanente como herramienta de gestión en el sector educativo (...) Con el fin de mejorar la gestión de las instituciones educativas, se promoverá el desarrollo personal y profesional de los rectores, basado en el fortalecimiento de sus competencias directivas para gestionar la institución educativa

<b>PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>El dispositivo plantea una definición propia de una educación de calidad. En la introducción se manifiesta que dicha calidad debe estar centrada en la institución educativa por lo cual se le anuncia al lector la idea de encontrar en cada compromiso y lineamiento del plan, al colegio como eje central de las estrategias de calidad. Se reconoce, además, la existencia de múltiples factores asociados a la calidad de la educación, sin embargo, la termina encasillando como una educación competitiva, que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad, pero cuyo eje principal son realmente las Pruebas SABER, por cuanto con los resultados se hace visible la inequidad en la calidad educativa, y con ella las enormes brechas entre unas poblaciones y otras. Dentro de los factores asociados, en donde podría tener incidencia el colegio, se mencionan los materiales didácticos, la gestión escolar, referida a todas las variables que permiten hacer seguimiento y fortalecer las instituciones educativas, y la infraestructura de apoyo a las instituciones educativas.</p> <p>La gestión educativa, orientada a través de guías para el mejoramiento suscitadas desde el MEN, corresponde a estrategias de calidad de las organizaciones, por cuanto considerar los procesos de Planear (que se quiere que suceda), Hacer (organizar los recursos para que suceda lo que se imagina), Evaluar (evidenciar lo que ha sucedido y medir resultados esperados), y Decidir (realizar los correctivos necesarios). Se menciona el fortalecimiento de los procesos de autoevaluación institucional con el fin de propiciar su uso como herramienta fundamental para la realización de los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos, labor que es organizada, coordinada y consolidada por las secretarías de educación.</p> <p>Parte de la problemática que se reconoce, es la de mejorar la equidad en la distribución de los recursos e incentivar a las entidades territoriales y a los establecimientos educativos en el mejoramiento del acceso y la permanencia escolar. De igual forma, se busca mejorar la asignación de recursos a las entidades territoriales con mayores rezagos educativos, mayor ruralidad y que atienden población vulnerable y diversa. Sin embargo, dicho incremento en la asignación de recursos solo se verá reflejado en el presupuesto de la Secretarías. Tan solo con los recursos de gratuidad, vía Sistema General de Participaciones, se busca girarlos directamente a los establecimientos educativos.</p> <p>Revisadas las apuestas para el fortalecimiento de la gestión educativa, se encuentra que lo que se busca es robustecer la capacidad de las Secretarías de Educación principalmente. Se menciona que se mejorará el tema de asignación y seguimiento del recurso financiero y del humano, para los lineamientos solo plantean el ejercicio de alimentar información en un aplicativo por parte de los colegios para el MEN. Para ello, el Ministerio buscará mejorar la capacidad de planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento a los recursos dirigidos al sector educativo. Lo hará mediante asistencia técnica y capacitación a los encargados del manejo de recursos en las administraciones territoriales y a los directivos de los establecimientos educativos estatales y con programas para fortalecer las competencias y desarrollo profesional de los rectores.</p> <p>En ninguna parte del documento se menciona la autonomía del colegio en materia administrativa y de gestión presupuestal. Todo parece indicar que dicha autonomía seguirá siendo potestad de las secretarías de educación, y los colegios no tienen más opción que verse abocados a depender de los entes territoriales.</p>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe de Rendición de Cuentas Plan De Desarrollo "Bogotá Positiva Para Vivir Mejor" a 31 de diciembre de 2011</b>
<b>Parte del Documento</b>	Varios numerales
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Planeación Distrital
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2011
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994 Acuerdo 308 de 2008
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Meta Plan de desarrollo - Prioridades Educativas - Inversión en Educación - Logros y avances - Retrasos y soluciones - Beneficios
<b>Descripción de la situación problema</b>	El acceso a la información es una de las condiciones que se requiere para que la comunidad pueda participar realmente en el quehacer público. De ahí la importancia que tiene para la Veeduría Distrital que la ciudadanía confíe en que lo consignado en el Informe de Rendición de Cuentas, tiene correspondencia con la realidad. En espacios como el de la rendición de cuentas se hacen visibles las autoridades y su gestión. Si bien es cierto se presentaron desaciertos también es necesario reconocer que la ciudad avanzó en temas como educación, salud y empleo, de los que hay aprender y no repetir los errores. El objetivo debe apuntar a continuar en la construcción de una ciudad cada vez más equitativa, incluyente, solidaria, respetuosa de la diferencia y sostenible.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo inicia con una breve introducción por parte de la Veeduría Distrital, presentando luego un balance general por cada uno de los ejes estratégicos del Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva, para vivir mejor", en donde concentra su atención en la ejecución física y presupuestal, las proyecciones para la siguiente vigencia y el avance de los objetivos por programa. Presenta en seguida, los principales logros asociados a las estrategias prioritarias de cada programa del plan, en cada uno de sus ejes. Posteriormente, realiza un balance sectorial de los logros alcanzados por cada entidad, señalando los cambios o mejoras evidenciadas, así como los recursos invertidos, y dando a conocer las perspectivas y retos, así como las conclusiones generales del análisis. Finalmente, presenta un balance del avance de todos los indicadores del plan de desarrollo.
<b>Caracterización de lo que denuncia</b>	El informe es uno de los insumos del proceso de Rendición de Cuentas, que realiza la Administración Distrital a los ciudadanos. Los ciudadanos cuentan con espacios como el de Rendición de Cuentas en donde la participación toma cuerpo, se materializa. De esta forma se vive el cambio de una democracia representativa a una participativa y pluralista, consagrado en la Constitución Política.
<b>Desde donde denuncia</b>	Planeación Distrital, en coordinación con la Veeduría en su posición de ente de control y de participación ciudadana, presenta el balance de la gestión de la administración desarrollada en el último cuatrienio, con base en la información reportada por cada entidad.
<b>A quien va dirigido lo que denuncia</b>	A todas las autoridades distritales y, en especial, a la ciudadanía bogotana.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Calidad de la educación - Transformaciones pedagógicas para la calidad - Reorganización curricular por ciclos - Desempeño académico de los escolares - Educación pública totalmente gratuita - Mejoramiento de la infraestructura escolar y dotación de colegios - Gastos del sector educativo - Participación Educativa - Perspectivas y Retos

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 43. La administración distrital con el propósito de mejorar la calidad de la educación, inicialmente, centró su accionar en la generación de condiciones materiales y administrativas (creando espacios y mejorando los ambientes para el aprendizaje), después de efectuar avances significativos en estos temas el plan de desarrollo de la Bogotá positiva, se orientó en lograr una educación pública identificada por la calidad de los aprendizajes obtenidos por los estudiantes y la pertinencia de los procesos de enseñanza efectuados en los ambientes escolares, teniendo como base el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos. Pág. 44. se implementaron en 335 colegios transformaciones pedagógicas para la calidad de la educación, teniendo como eje la reorganización curricular por ciclos, que, a partir del reconocimiento de la autonomía escolar, propicia el ejercicio colectivo de maestros, maestras y directivos docentes, la promoción y acompañamiento de innovaciones, experiencias y proyectos de investigación educativa y pedagógica. Pág. 48. Las transformaciones efectuadas a través de estrategias como la reorganización curricular por ciclos, permitieron mejorar el desempeño académico de los escolares, prueba de ello son los resultados de las pruebas ICFES 2010, donde el 39% de los colegios oficiales se ubicaron en categorías superiores, frente a un 18% con el que se contaba en el año 2008... De otro lado, durante la Administración Bogotá Positiva los estudiantes de colegios oficiales de Bogotá obtuvieron promedios más altos en las pruebas externas que los obtenidos por los estudiantes de los colegios oficiales de todo el país, gracias a la efectividad de los programas y proyectos de la Secretaría de Educación y la Administración Distrital para mejorar el aprendizaje, las habilidades y el desarrollo cognitivo de los jóvenes capitalinos, los cuales se traducen en una educación de calidad. Pág. 50. (...) a partir del año 2010, la Secretaría de Educación del Distrito garantizó el acceso a la educación pública totalmente gratuita a todos los niños, niñas y jóvenes registrados en el sistema educativo oficial; es decir, esta política dejó de ser focalizada para constituirse en una política universal (...) el Distrito Capital se consolidó como la primera ciudad del país en alcanzar gratuidad total al 100% de la población escolar. Pág. 54. Las mejoras en las instalaciones físicas de los planteles educativos favorecen el clima escolar y tienen un impacto positivo sobre la conducta y aspectos cognoscitivos de los estudiantes. Los ambientes educativos que gozan de una buena iluminación natural, una acústica adecuada y una temperatura confortable, tienen influencia positiva en el comportamiento, la atención, la concentración y el rendimiento académico de los (as) estudiantes y los maestros(as). Pág. 266. Se llevó a cabo mejoramiento de la infraestructura escolar y dotación de colegios, para combatir la pobreza y luchar por la equidad social. Pág. 275. los estudiantes de colegios oficiales de Bogotá obtuvieron promedios más altos en las pruebas externas que los obtenidos por los estudiantes de los colegios oficiales de todo el país, debido a las acciones tendientes a mejorar el aprendizaje, las habilidades y el desarrollo cognitivo de los jóvenes capitalinos, las que conllevan a una educación de calidad. en la prueba PISA aplicada en el 2009 para una muestra ampliada de estudiantes de Bogotá, los resultados están cercanos a los conseguidos por Chile, país latinoamericano que se ubica en el primer lugar. Cotejando los resultados de Colombia con Bogotá, se observa que la ciudad está en promedio 25 puntos por encima de la media del país. Pág. 277. Los gastos más distintivos del sector educativo corresponden a inversiones en nómina, subsidios, alimentación escolar, operación de colegios, transporte escolar, etc.; y se establecen como gastos recurrentes, como compromisos inevitables que van orientados a garantizar la operación de los colegios y la cobertura existente del servicio educativo, por lo que se repiten periódicamente y cuentan con las mayores asignaciones presupuestales respecto a la inversión total. Pág. 145. Con los ejercicios de presupuestos participativos se hizo realidad que nuevos y más ciudadanos pudieran decidir sobre la ejecución de los recursos públicos. Este mecanismo marca el inicio del sistema distrital de presupuestos participativos y permitirá avanzar en su consolidación. Pág. 279. Perspectivas y Retos. Fortalecer el colegio como unidad pedagógica, organizacional, administrativa y participativa, al igual que el vínculo escuela – familia – comunidad</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Se observa una preocupación por el mejoramiento de la calidad educativa, sin embargo, la misma ha estado sujeta a las grandes inversiones realizadas desde la Secretaría de Educación a través de sus proyectos. Se destaca la iniciativa de universalizar la gratuidad educativa en todos los niveles del sector educativo de la educación preescolar, básica y media, con lo cual se destinaron recursos fijos a los colegios, aunque buena parte de su destinación fuese determinada por la SED. El informe destaca que los gastos más distintivos del sector educativo corresponden a inversiones en nómina, subsidios, alimentación escolar, operación de colegios, transporte escolar, entre otros, los cuales se establecen como gastos recurrentes, como compromisos inevitables que van orientados a garantizar la operación de los colegios y la cobertura existente del servicio educativo, por lo que se repiten periódicamente y cuentan con las mayores asignaciones presupuestales respecto a la inversión total, lo cual refuerza la idea de que la mayor parte de los recursos para financiar la educación pública no son administrados por los colegios distritales y dependen de las gestiones de la Secretaría de Educación Distrital. No se observan logros asociados con el fortalecimiento de la autonomía escolar de los colegios, ni en lo pedagógico y mucho menos, en lo administrativo. Tan solo se menciona el asunto como parte de las perspectivas y retos que plantea Planeación Distrital, dentro de los cuales se señala que la necesidad de fortalecer el colegio como unidad pedagógica, organizacional, administrativa y participativa, al igual que el vínculo escuela – familia – comunidad.</p>

## INFORMES DE GESTIÓN

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe de Rendición de Cuentas Plan De Desarrollo "Bogotá Humana" a 31 de diciembre de 2014</b>
<b>Parte del Documento</b>	Varios numerales
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Planeación Distrital
<b>Fecha de Publicación</b>	Marzo de 2015
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994 Acuerdo 489 de 2012
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Meta Plan de desarrollo- Prioridades Educativas- Inversión en Educación- Logros y avances- Retrasos y soluciones- Beneficios
<b>Descripción de la situación problema</b>	El plan de desarrollo "Bogotá Humana", como un gran acuerdo de ciudad representa una estrategia integral de acción social y administrativa, que de manera decidida dispuso sus recursos para enfrentar todo tipo de segregación, generar prácticas ambientales limpias que contrarresten el cambio climático y potenciar la capacidad de gestión de lo público, no solo con calidad sino de forma transparente y responsable con el patrimonio de la ciudad, que en últimas debe redundar en apoyar los sueños de la ciudadanía bogotana por una vida digna.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El informe inicia con una breve introducción acompañada con cifras que describen el contexto socioeconómico de la capital del país. En seguida, para cada uno de los ejes estratégicos del plan, el informe relaciona el balance de resultados alcanzados en cada objetivo, programa y estrategia del plan. Posteriormente presenta los aportes locales al Plan de Desarrollo Distrital y la ejecución presupuestal del Plan de Desarrollo de manera global, por eje, por sector y por programa. También realiza un balance de la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial – POT en el marco del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" y finaliza con el balance de la estrategia financiera del plan de desarrollo.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El informe es uno de los insumos del proceso de Rendición de Cuentas, que realiza la Administración Distrital a los ciudadanos. Los ciudadanos cuentan con espacios como el de Rendición de Cuentas en donde la participación toma cuerpo, se materializa. De esta forma se vive el cambio de una democracia representativa a una participativa y pluralista, consagrado en la Constitución Política.
<b>Desde donde enuncia</b>	Planeación Distrital, en coordinación con la Veeduría en su posición de ente de control y de participación ciudadana, presenta el balance de la gestión de la administración desarrollada en el último cuatrienio, con base en la información reportada por cada entidad.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	A todas las autoridades distritales y, en especial, a la ciudadanía bogotana.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escuelas inclusivas y nuevas generaciones de paz</li> <li>- Calidad en la educación pública</li> <li>- Desarrollo y aplicación de las Pruebas Ser</li> <li>- Propuesta curricular integral de 40x40</li> <li>- Currículo para la excelencia académica</li> <li>- Presupuesto en tecnologías</li> <li>- Financiación educación maestros</li> <li>- Educación media fortalecida</li> <li>- Mejoramiento de la infraestructura educativa</li> </ul>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 36. Los procesos adelantados en favor de crear escuelas inclusivas y nuevas generaciones de paz han contribuido en la construcción de procesos educativos que valoran y respetan las diferencias dadas por la cultura, la edad, el género, la condición o situación particular.</p> <p>Pág. 37. Bogotá Humana le apuesta a la calidad en la educación pública. Adelantando un esfuerzo sin precedentes en el país, incorporando el desarrollo y aplicación de las Pruebas Ser para evaluar las nuevas dinámicas de aprendizaje, en coherencia con la propuesta curricular integral de 40x40. Los resultados de las Pruebas Saber 11 han mostrado la reducción a 17% en la brecha de los colegios Oficiales 60.2% y Privados 77.2% clasificados en las categorías Muy Superior, Superior y Alto.</p> <p>Pág. 38. El currículo para la excelencia académica y la formación integral 40x40 beneficia a 188.434 estudiantes. Se incrementó el presupuesto en tecnologías que ha beneficiado a 734.359 estudiantes con la ampliación del ancho de banda de 2 a 30 Megas en 580 sedes educativas (345 colegios) y con la entrega de 19.185 equipos de cómputo a colegios para uso pedagógico. Se financia hasta el 70% del valor de los postgrados (especialización, maestría y doctorado) de 4.926 maestras y maestros del Distrito (2.071 en 2013 y 2.855 en 2014), en 17 universidades. Educación media fortalecida implementada en 266 colegios ha beneficiado a 85.099 estudiantes matriculados en grados 10 y 11.</p> <p>Pág. 47. Mejoramiento de la infraestructura educativa. En aras de garantizar un hábitat escolar adecuado con espacios óptimos y seguros, a 2014 los avances en infraestructura son la construcción y adecuación de diez (10) colegios, la terminación de ocho (8) colegios, la entrega de trescientos noventa y cinco (395) aulas para primera infancia y la realización de doscientas veinticuatro (224) obras menores de adecuación y mejoramiento de infraestructura.</p> <p>Pág. 84. El fortalecimiento de las relaciones entre el nivel central y local implica emprender ajustes tanto desde el punto de vista político y técnico para mejorar la capacidad de los gobiernos locales con el objeto que se puedan tomar decisiones eficientes en la jurisdicción de sus territorios.</p> <p>Pág. 119. El sector de educación ejecutó \$6.3 billones. Esta cifra corresponde al 26.97% del total de recursos comprometidos para las vigencias 2012 a 2014, periodo en cual se comprometieron en el 89.31% de los recursos asignados.</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>El informe no detalla con profundidad los logros del sector educativo, bien porque buscaron resumir al máximo el contenido de la información o bien porque los logros no son suficientemente significativos. Las conclusiones y alcances de la gestión realizada en el plan "Bogotá Humana" se concentran principalmente en asuntos que relacionan con la calidad educativa, en términos de resultados en pruebas de estado y el desarrollo de estrategias en el colegio, tales como escuelas inclusivas, generaciones de paz, formación integral en la jornada ampliada de 40 x 40, mejoramiento de la infraestructura educativa y el fortalecimiento de las TICs. No se aprecia ningún asunto relacionado con la autonomía escolar.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Balance de Gestión Sector Educación 2008-2012</b>
<b>Parte del Documento</b>	Varios numerales
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación
<b>Fecha de Publicación</b>	Septiembre de 2011
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994 Acuerdo 308 de 2008
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridades Educativas</li> <li>- Inversión en Educación</li> <li>- Logros y avances</li> <li>- Retrasos y soluciones</li> <li>- Beneficios</li> </ul>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Descripción de la situación problema</b>	El sector educativo en el marco del Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva 2008-2012, se propuso como objetivo primordial garantizar a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá, las condiciones adecuadas para disfrutar el derecho a una educación de calidad, que contribuya a la construcción de una ciudad más justa y democrática, pacífica, segura, incluyente y equitativa, en la que todos sus habitantes sean respetuosos de los derechos, la diversidad y el pluralismo.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El informe consolida la información del sector educativo de Bogotá, esto es, Secretaría de Educación, el Instituto Distrital para Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico -IDEP- y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Después de una muy corta introducción, se presenta la relación de los principales logros del sector asociados a cada uno de los programas del plan de desarrollo. Luego se señalan los impactos generados por el sector en materia de coberturas, tasas de eficiencia, e indicadores de accesibilidad, adaptabilidad, disponibilidad y aceptabilidad. También se destacan los recursos invertidos por el sector y se establecen las fortalezas que se deben mantener. Finalmente, se presentan retos sectoriales a manera de recomendaciones para la siguiente administración distrital.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Bajo el enfoque de una Ciudad de derechos, que reconoce, restablece, garantiza y ejerce los derechos individuales y colectivos, el informe presenta las gestiones adelantadas por la administración en el desarrollo de la política pública educativa para garantizar a todos los niños, niñas y jóvenes de la ciudad el goce efectivo del derecho a la educación, por medio del mejoramiento de las condiciones de accesibilidad (derecho al acceso a la enseñanza), adaptabilidad (derecho a la permanencia), aceptabilidad (derecho a la calidad), y asequibilidad (derecho a la disponibilidad), temas en los que se ha centralizado la rendición de cuentas de los logros del sector durante el periodo 2008-2011.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la voz de la Secretaría de Educación de Bogotá, que busca rendir cuentas de las gestiones realizadas para atender los compromisos educativos previstos en el plan de Desarrollo de la ciudad y el correspondiente Plan Sectorial de Educación para el período 2008-2012.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a los entes de control y a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación gratuita</li> <li>- Reorganización curricular por ciclos</li> <li>- Lectura, escritura y oralidad en todos los ciclos y áreas del currículo escolar</li> <li>- Uso adecuado del tiempo extraescolar</li> <li>- Proyectos Ambientales Escolares</li> <li>- Uso pedagógico de la informática y las tecnologías de la información y la comunicación</li> <li>- Desarrollo profesional y cultural de docentes y directivos docentes</li> <li>- Resultados Pruebas ICFES</li> <li>- Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios</li> <li>- Bienestar y apoyo a los estudiantes</li> <li>- Oportunidades en educación superior</li> <li>- Mayor inversión directa que hace la SED por estudiante</li> <li>- Presupuestos con participación y Planeación Participativa</li> <li>- Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación</li> </ul>



<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones de las referencial</b>	<p>Pág. 7. Acceso totalmente gratuito para todos y todas las estudiantes del sistema educativo oficial. Las transformaciones pedagógicas y mejoramiento de las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje son indispensables para que los colegios puedan impartir una educación de calidad. Por tal razón la Secretaría de Educación del Distrito logró: renovar y mejorar las prácticas pedagógicas a través de la reorganización curricular por ciclos en 335 colegios; la incorporación de la lectura, la escritura y la oralidad en todos los ciclos y áreas del currículo escolar de 358 colegios oficiales; (...) el uso adecuado del tiempo extraescolar para 177.930 estudiantes que participaron en clubes de astronomía, escuelas deportivas, artes y manualidades; ; el aprovechamiento de la Ciudad como escenario de aprendizaje a través de expediciones pedagógicas; la implementación de Proyectos Ambientales Escolares en 293 colegios; la articulación y especialización de la educación media en 121 colegios; Pág. 8. ...el fomento al uso pedagógico de la informática y las tecnologías de la información y la comunicación en 358 colegios oficiales; el desarrollo profesional y cultural de 46.434 docentes y directivos docentes con programas de formación en sus diferentes modalidades. De otra parte, un número significativo de colegios oficiales se ubicaron en los rangos alto, superior o muy superior en las pruebas ICFES. De los 358 colegios oficiales de Bogotá el 39% se clasificaron en las categorías superiores. Mejoramiento de la infraestructura y dotación de colegios (14 colegios nuevos, 84 con reforzamiento y 36 con ampliaciones). Pág. 9. Bienestar y apoyo a los estudiantes del sistema educativo oficial (39.873 niños y niñas se beneficiaron con rutas escolares, 16.779 adolescentes y 43.576 jóvenes menores de 19 años recibieron un subsidio de transporte condicionado), Mejor educación media y mayores oportunidades en educación superior (cualificación de la educación media en 121 colegios y 22.336 jóvenes fueron apoyados para que accedieran a la educación técnica, tecnológica y superior) Pág. 22. La Secretaría de Educación del Distrito ha incrementado año tras año la vinculación y permanencia de estudiantes en situación de desplazamiento, brindando una atención integral que dignifica la calidad de vida de estas personas. Al inicio de la Administración Bogotá Positiva, en el año 2008, se registraron 23.258 y para el año 2009 la matrícula se incrementó casi en un 94% llegando a 45.112 escolares. Pág. 31. El costo de la canasta educativa mínima por estudiante en Bogotá para 2011, se estimó en \$1.714.454. La inversión directa que hace la SED por estudiante es de \$2.147.949. De este total la nación aportó el 63% es decir \$1.351.443, el 37% restante se financia con recursos del Distrito y se destinan a cubrir la canasta mínima y a programas de permanencia y mejoramiento de la calidad. Pág. 34. se fortaleció el programa de presupuestos con participación mediante la Resolución 280 del 16 de febrero de 2010 "por la cual se establece el programa Presupuestos Participativos en todos los colegios oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión no recurrente de los proyectos de la SED". En el marco del proceso de Planeación Participativa del Presupuesto de Inversión en Educación SED 2012, 232.595 personas participaron, cifra significativa frente al resultado del mismo proceso en el año 2010 que fue de 106.411 y en el 2009, de 8.285 votos válidos. Pág. 36. La evaluación de los aprendizajes en el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva, fue considerada como una herramienta pedagógica para el mejoramiento de la calidad de la educación y concebida como un proceso integral, dialógico y formativo, ya que reconoce la relación permanente y vivencial entre tres ámbitos fundamentales de la educación: la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, la evaluación de las prácticas profesionales de los maestros y la evaluación de la gestión institucional realizada en los colegios. Pág. 46. Uno de los retos para la siguiente administración es el de Fortalecer el colegio como unidad pedagógica, organizacional, administrativa y participativa, para ellos se plantea que dentro de los factores asociados a la calidad se encuentra el del tipo de organización escolar, las prácticas pedagógicas impulsadas en el aula, y todo el conjunto de aspectos de gestión administrativa, organizacional, pedagógica que caracterizan a la escuela como núcleo de la enseñanza y el aprendizaje.</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Se observa la intención de la Secretaría de Educación por impulsar iniciativas que permitan el mejoramiento de la calidad de la educación pública del distrito. Fueron muchas las estrategias adelantadas, sin embargo, casi todas ellas se hicieron directamente desde la SED. El colegio fue protagonista directo en muy pocos programas, tales como a través del Sistema de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación, en donde pudo conocer, analizar y tomar decisiones con los resultados de diferentes evaluaciones que se les han aplicado, así como a través de la estrategia de Planeación y presupuestos Participativos, en donde a nivel local, los diferentes actores de la comunidad educativa pudieron debatir sus necesidades e intereses, permeando una pequeña parte del presupuesto de la SED para atender sus necesidades de inversión prioritarias. El informe no permite evidenciar algún grado de autonomía del colegio, ni en los temas pedagógicos, ni mucho menos los administrativos.</p>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe de Plan de Desarrollo Bogotá Humana a 31 de diciembre de 2014</b>
<b>Parte del Documento</b>	Varios numerales
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2014
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 152 de 1994 Decreto Ley 1421 de 1994 Acuerdo 12 de 1994 Acuerdo 489 de 2012
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Prioridades Educativas - Inversión en Educación - Logros y avances - Retrasos y soluciones - Beneficios
<b>Descripción de la situación problema</b>	En atención del objeto del plan de desarrollo, se busca mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El informe se presenta en el marco del documento de rendición de cuentas presentado a la Contraloría Distrital de Bogotá (CBN 1014). Inicia con una corta introducción, para luego concentrarse en la descripción de las metas de resultado de cada uno de los proyectos prioritarios previstos en los programas que conforman los ejes estratégicos del plan de desarrollo Bogotá Humana. Para cada meta de resultado se plantean los retrasos y soluciones, así como los logros y/o avances y los correspondientes beneficios.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	En el marco del Plan de Desarrollo 2012-2016 "Bogotá Humana", el informe busca presentar los resultados correspondientes con las metas establecidas en los Ejes "Una ciudad que supera la segregación y la discriminación" y "Una Bogotá que defiende y fortalece lo público", en los Programas "Garantía del desarrollo integral de la primera infancia" que aporta en tres proyectos prioritarios, en el Programa "Construcción de saberes, educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender", con cuatro proyectos prioritarios y en el Programa "Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente" con un proyecto prioritario.
<b>Desde donde enuncia</b>	Es la voz de la Secretaría de Educación de Bogotá, que busca rendir cuentas de las gestiones realizadas para atender los compromisos educativos previstos en el plan de Desarrollo de la ciudad y el correspondiente Plan Sectorial de Educación para el período 2012-2014.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a los entes de control y a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Gratuidad Educativa: modelo de distribución más eficiente - Perspectiva de género y enfoque diferencial - Acceso a Internet de alta velocidad - Jornada Educativa de 40 Horas Semanales - Fortalecimiento Primera Infancia - Media Fortalecida - Ciudadanía y Convivencia - Aumentó de planta docente del Distrito - Infraestructura educativa - Modelo de desconcentración de la gestión en SED, DILES y colegios - Acreditación institucional - Sistema de evaluación de la calidad de la educación

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 6. Con la estrategia de gratuidad, se evidenció la necesidad de contar con un modelo de distribución más eficiente, que compense los costos en los que incurren los establecimientos educativos del sector oficial al implementar programas y estrategias definidas por la Secretaría de Educación Distrital, con el fin de brindar una educación de calidad. Pág. 7. 100% de los colegios atienden a la población escolar con perspectiva de género y enfoque diferencial para una escuela libre de discriminación teniendo en cuenta a las poblaciones. Pág. 9. 580 sedes de los colegios con acceso a Internet de alta velocidad (mínimo 30 MB), 650 sedes con cableado de fibra óptica, que benefician a 734.359 estudiantes.</p> <p>Pág. 10. Con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo en la Jornada Educativa de 40 Horas Semanales, Primera Infancia, Media Fortalecida y Ciudadanía y Convivencia, se aumentó la planta docente del Distrito en 2,571 docentes profesionales y docentes auxiliares en los niveles de Preescolar, Básica y Media que se ofrecen en los colegios oficiales de la SED, para garantizar el talento humano necesario para el desarrollo de estos ejes temáticos.</p> <p>Pág. 13. Construir o adecuar 10 colegios nuevos. (7 en lotes nuevos y 11 restituidos en predios preexistentes, que constituyen el primer paso de un proceso progresivo de reconstrucción y reforzamiento de otras infraestructuras educativas que lo requieran) y terminación de 8 colegios que se encontraban inconclusos de la administración anterior.</p> <p>Pág. 22. Garantizar que 188.434 niños/as y adolescentes se beneficien con una jornada escolar de 40 horas semanales.</p> <p>Pág. 31. La meta de 100% de los colegios y direcciones locales fortalecidos con un modelo de desconcentración de la gestión, se ejecutó mediante el proyecto "Mejor Gestión" que permitió transformar el modelo de gestión y operación de la SED a partir de la implementación de cambios que impacten de manera integrada y armónica las distintas dimensiones de la organización (estructura, procesos y procedimientos, sistemas de información, talento humano y cultura organizacional)</p> <p>Pág. 35. Frente a la meta de acreditación institucional para la calidad diseñado e implementado en el 20% de los colegios de la ciudad, se construyó el modelo y se inició la etapa de autoevaluación por parte de las 29 instituciones educativas que están participando en el pilotaje del modelo.</p> <p>Pág. 39. Sistema de evaluación de la calidad de la educación unificado y de monitoreo al Plan Sectorial de Educación</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Revisando los beneficios de lo que la administración denomina "modelo de distribución más eficiente", no se aprecia ninguno relacionado directamente con el colegio y su autonomía. Se observa además un incumplimiento generalizado de las metas previstas en el plan, en especial las de carácter innovador relacionadas con la inversión en colegios (talento humano, infraestructura y dotación educativa, TICs, estudiantes beneficiados del proyecto 40X40). El mencionado modelo de desconcentración de la gestión para el fortalecimiento de colegios y direcciones locales solo planteó iniciativas que son autonomía exclusiva de Secretaría de Educación (estructura, procesos y procedimientos, sistemas de información, talento humano y cultura organizacional) y no del colegio o de la DILE. En lo que tiene que ver con el modelo de acreditación educativa, cuya base es la estrategia Plan Institucional de Mejoramiento Anual - PIMA- no se menciona información alguna en el documento, a pesar que con el PIMA el colegio tiene cierta autonomía presupuestal (aunque mínima). Tampoco se mencionan beneficios del Sistema de evaluación de la calidad de la educación en los colegios.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe CBN 1014 Bogotá Humana 2013 Sector Educación</b>
<b>Parte del Documento</b>	Proyecto prioritario Fortalecimiento de las Instituciones Educativas
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2013
<b>Red Documental Básica</b>	Plan de Desarrollo de Bogotá Humana Bases plan Sectorial de Educación 2012-2016 Proyectos de Inversión secretaría de educación

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meta Plan de desarrollo</li> <li>- Prioridades Educativas</li> <li>- Inversión en Educación</li> <li>- Logros y avances</li> <li>- Retrasos y soluciones</li> <li>- Beneficios</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	Se requiere un modelo de gestión y operación de la SED que facilite el proceso de desconcentración con el fin de brindarle mayor autonomía y libertad de acción en la gestión institucional a direcciones locales y colegios de la SED. De otra parte, se requiere un modelo de acreditación institucional para todos los colegios oficiales de Bogotá para promover, aplicar y poner en funcionamiento procesos de mejora continua de la calidad en las instituciones educativas distritales.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo está organizado así: en primer lugar, relaciona las metas del plan de desarrollo y sus correspondientes indicadores; en segundo lugar, relaciona los principales retrasos que han ocurrido en la ejecución, así como las soluciones que llevó a cabo la administración; en tercer lugar se señala los principales logros y avances con relación al compromiso de meta plan; y finalmente, se establecen los beneficios que se han logrado con la implementación del programa o proyecto analizado.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Modelo de gestión y operación de la SED a partir de la implementación de cambios que impacten de manera integrada y armónica las distintas dimensiones de la organización. Proceso de desconcentración de la gestión que implica el desarrollo de una serie de actividades relacionadas, especialmente con el mejoramiento de procesos y procedimientos. Estrategias para mejorar procesos y priorizar inversiones que le permitan al nivel central de la entidad, desconcentrar trámites y procedimientos, con el fin de brindarle mayor autonomía y libertad de acción en la gestión institucional a Direcciones Locales y colegios de la SED. Modelo de acreditación institucional para todos los colegios oficiales de Bogotá para promover, aplicar y poner en funcionamiento procesos de mejora continua de la calidad en las instituciones educativas distritales. Articulación de los elementos conceptuales y los resultados del Sistema de Evaluación Integral para la Calidad de la Educación -SEICE- y del Plan Institucional de Mejoramiento Anual -PIMA-. Instrumento para generar información permanente para todos los colegios en Bogotá, con la que se puede optimizar el proceso de toma de decisiones en los niveles central, local e institucional de la SED, mejorar la calidad de la educación y los procesos de evaluación y planeación en el sector educativo de Bogotá.
<b>Desde donde enuncia</b>	Los gerentes de los proyectos de la Secretaría de Educación de Bogotá justifican su accionar y la ejecución de sus recursos en función de los compromisos con el plan de desarrollo
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de gestión y operación de la SED</li> <li>- Proceso de desconcentración de la gestión</li> <li>- Estrategias para mejorar procesos y priorizar inversiones</li> <li>- Modelo de acreditación institucional</li> <li>- Articulación de los elementos conceptuales y los resultados del Sistema de Evaluación Integral para la Calidad de la Educación -SEICE- y del Plan Institucional de Mejoramiento Anual -PIMA-</li> <li>- Instrumento para generar información permanente para todos los colegios en Bogotá.</li> </ul>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>El proyecto “Mejor Gestión” permite transformar el modelo de gestión y operación de la SED a partir de la implementación de cambios que impacten de manera integrada y armónica las distintas dimensiones de la organización (estructura, procesos y procedimientos, sistemas de información, talento humano y cultura organizacional) en los niveles central, local e institucional, con el fin de mejorar la gestión en términos de eficiencia, eficacia y transparencia para contribuir a asegurar la prestación del servicio educativo con altos niveles de calidad. El proceso de desconcentración de la gestión implica el desarrollo de una serie de actividades relacionadas, especialmente con el mejoramiento de procesos y procedimientos. (p. 40)</p> <p>Con la ejecución del proyecto Mejor Gestión, es posible establecer estrategias, mejorar procesos y priorizar inversiones que le permitan al nivel central de la entidad, desconcentrar trámites y procedimientos, con el fin de brindarle mayor autonomía y libertad de acción en la gestión institucional a Direcciones Locales y colegios de la SED. Se espera con ello, mejorar el servicio al ciudadano a través de una revisión y rediseño de la estructura, procesos, sistemas de información, infraestructura y talento humano (p. 41)</p> <p>La SED a través del proyecto “Pensar la educación” se enfoca en diseñar, concertar e implementar un modelo de acreditación institucional para todos los colegios oficiales de Bogotá. Adjudicación del concurso de méritos SED-CM-DEE-109-2013 con el objeto de "Diseñar, estructurar e implementar un modelo de mejoramiento de la calidad educativa propio de la Secretaría de Educación del Distrito, para promover, aplicar y poner en funcionamiento procesos de mejora continua de la calidad en las instituciones educativas distritales". La ejecución de este objeto garantiza el inicio de las actividades de acreditación en los colegios. Si el modelo de acreditación se construye articulando los elementos conceptuales y los resultados del Sistema de Evaluación Integral para la Calidad de la Educación -SEICE- y el Plan Institucional de Mejoramiento Anual -PIMA-, se lograría conciliar y consolidar en la ciudad un instrumento que generaría información permanente para todos los colegio en Bogotá, con la que se puede optimizar el proceso de toma de decisiones en los niveles central, local e institucional de la SED, se mejoraría la calidad de la educación, así como sus procesos de evaluación y planeación en el sector educativo de Bogotá (p. 44).</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>El fortalecimiento de la gestión de colegios y direcciones locales obedece a estrategias que son autonomía de la secretaría de educación y no de los colegios. En cuanto a la acreditación institucional, solo se le brinda importancia como elemento de flujo de información para la toma de decisiones, más no como una herramienta con la cual el colegio podría propiciar y demostrar que con la autonomía escolar se generarían mejores condiciones para optimizar calidad en la educación pública.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe Rendición de cuentas Sector Educativo 2011</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2012
<b>Red Documental Básica</b>	Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva Plan Sectorial de Educación 2008-2012 Proyectos de Inversión secretaría de educación
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prioridades Educativas</li> <li>- Inversión en Educación</li> <li>- Logros y avances</li> <li>- Retrasos y soluciones</li> <li>- Beneficios</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	<p>El sector educativo en el marco del Plan de Desarrollo: Bogotá Positiva 2008-2012, bajo el enfoque de una Ciudad de derechos que reconoce, restablece, garantiza y ejerce los derechos individuales y colectivos, se propuso como objetivo primordial garantizar a todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá, las condiciones adecuadas para disfrutar el derecho a una educación de calidad, que contribuya a la construcción de una ciudad más justa y democrática, pacífica, segura, incluyente y equitativa, en la que todos sus habitantes sean respetuosos de los derechos, la diversidad y el pluralismo.</p>

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo describe en primera instancia los principales logros del sector educativo, luego los impactos generados y reflejados en sus tasas de eficiencia y en indicadores del derecho a la educación. Posteriormente detalla las fortalezas y los recursos invertidos. Finalmente plantea una serie de retos sectoriales para la siguiente administración.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	La reorganización por ciclos se fundamenta en el respeto por la autonomía escolar. Las inversiones en dotación e infraestructura favorecen el clima escolar y el rendimiento de los estudiantes. Ambientes educativos adecuados tienen influencia positiva en el comportamiento, la atención, la concentración y el rendimiento académico de estudiantes y los maestros. La escuela es un escenario fundamental para profundizar las relaciones de solidaridad y compromiso social El tipo de organización escolar y el conjunto de aspectos de gestión administrativa, organizacional, pedagógica que caracterizan a la escuela favorecen el éxito del estudiante.
<b>Desde donde enuncia</b>	La Oficina Asesora de Planeación y el Despacho del Secretario de Educación de Bogotá argumentan los alcances y fundamentos de su gestión en cumplimiento de los compromisos con el plan de desarrollo y de las necesidades educativas de la ciudad.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorganización por ciclos</li> <li>- Infraestructura y dotación colegios</li> <li>- Ambientes educativos</li> <li>- Realización plena del derecho a la educación</li> <li>- Organización escolar, prácticas pedagógicas impulsadas en el aula, y aspectos de gestión administrativa, organizacional, pedagógica que caracterizan a la escuela como núcleo de la enseñanza y el aprendizaje.</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>El respeto por la autonomía escolar y las dinámicas propias de cada colegio son la base de la propuesta educativa de reorganización por ciclos, que implementada exitosamente en todas sus fases, permitirá superar los problemas de la desarticulación de los niveles y grados, el desequilibrio del proceso de enseñanza-aprendizaje y la fragmentación del conocimiento (p. 35)</p> <p>Las mejoras en las instalaciones físicas de los planteles educativos favorecen el clima escolar y tienen un impacto positivo sobre la conducta y aspectos cognoscitivos de los estudiantes. Los ambientes educativos que gozan de una buena iluminación natural, una acústica adecuada y una temperatura confortable, tienen influencia positiva en el comportamiento, la atención, la concentración y el rendimiento académico de los (as) estudiantes y los maestros(as) (p. 24)</p> <p>Las presiones originadas desde los procesos de marginación, exclusión y pobreza se conviertan o no, en barreras inamovibles que impidan la realización plena del derecho a la educación. En un contexto en el que referentes colectivos tradicionales se hacen difusos (partidos políticos, clases sociales, organizaciones barriales y comunitarias), la escuela se convierte en un escenario fundamental para profundizar las relaciones de solidaridad y compromiso social que refuerzan la construcción de un tejido social incluyente y democrático. Las condiciones materiales de vida y las características socioculturales de las familias determinan el desarrollo de actitudes y expectativas que no siempre favorecen al éxito escolar de los niños. Sin embargo, esto se ve reforzado por el tipo de organización escolar, prácticas pedagógicas impulsadas en el aula, y todo el conjunto de aspectos de gestión administrativa, organizacional, pedagógica que caracterizan a la escuela como núcleo de la enseñanza y el aprendizaje (p. 46)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	Plantea el tema de la autonomía escolar como un elemento meramente de carácter pedagógico. Alude a la temática de la infraestructura y dotación como factor trascendente en el rendimiento escolar, pero menciona las responsabilidades de recursos relacionadas. Finalmente, plantea la necesidad de contemplar la organización escolar y sus factores asociados como elementos clave para el éxito de los estudiantes, pero no indica la manera de lograrlo.

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Informe de Gestión y rendición de cuentas Vigencia 2014</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Gobierno Nacional de Colombia - Ministerio de Educación Nacional

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Fecha de Publicación</b>	2014
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 115 de 1994 Ley 715 de 2001 Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Plan Sectorial Nacional de Educación 2010-2014
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Prioridades Educativas - Inversión en Educación - Logros y avances - Beneficios - Retos
<b>Descripción de la situación problema</b>	A la luz de las habilidades que el país requiere para garantizar el tránsito hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, y constituirse como el país más educado de América Latina en el 2025, falta aún un largo camino por recorrer. Esto se materializa en la baja calidad y pertinencia en todos los niveles que se refleja en los resultados deficitarios en pruebas de calidad internacionales (PISA) y nacionales (SABER), en el rezago de las Instituciones de Educación Superior colombianas en relación con el resto del mundo e incluso al interior de Latinoamérica, y en las cifras deficitarias en las pruebas que los estudiantes presentan para una segunda lengua entre otras.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo se ha dividido en cinco partes para rendir cuentas a la ciudadanía sobre la gestión del Ministerio de Educación y, en consecuencia, de la política educativa del país. La primera de ella es la introducción, en donde brevemente se destacan tres grandes dimensiones en avances que cerraron la gestión de 2014. La tercera parte, que es la de nuestro interés, realiza un balance de las principales iniciativas lideradas por la nación para el desarrollo de la educación pública en todo el territorio nacional.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El documento se centra en dos grandes dimensiones que enmarcaron el trabajo del Ministerio de Educación en la vigencia 2014: (i) el cierre de gobierno, cierre de Plan Nacional de Desarrollo y Plan Sectorial 2010-2014, y (ii) en la transición, construcción y apertura de cinco líneas que sirven de base para el nuevo Plan de Desarrollo, y que serán el foco de atención del Ministerio en los próximos cuatro años y constituirán gran parte del camino para lograr que Colombia sea el país más educado de América Latina en el año 2025, las cuales han considerado los avances alcanzados en años pasados en materia educativa.
<b>Desde donde enuncia</b>	El Ministerio de Educación Nacional (MEN), como una entidad de la rama Ejecutiva y en cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Artículo 33 de la Ley 489 de 1998, el documento CONPES 3654 de 2010 y las guías publicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), le rinde cuentas a la ciudadanía con el Informe de Gestión, enero 2014 – diciembre 2014
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Plan Decenal de Educación - Educación Inicial - Cobertura - Permanencia - Calidad educativa - Gestión del sistema educativo

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 23. Fortalecimiento de la Educación Inicial: Busca posicionar y establecer los mecanismos y procesos requeridos para que las Entidades territoriales certificadas incorporen y gestionen el desarrollo y posicionamiento de la Educación inicial. Pág. 24. se implementó el proceso de acompañamiento virtual y presencial para el fortalecimiento y movilización social de la Educación Inicial en todas las Entidades territoriales certificadas (ETC) logrando fortalecer el conocimiento del talento humano de las Secretarías de Educación sobre la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, la constitución de nodos departamentales de Educación Inicial entre las Secretarías de Educación para promover procesos de cooperación y de trabajo en equipo, la definición de un plan de acción del sector educativo en el ámbito departamental para la movilización de la Educación Inicial y se inició un proceso de caracterización del estado actual de la misma.</p> <p>Pág. 25. COBERTURA. el Ministerio de Educación auditó por primera vez el 100% de la matrícula oficial de preescolar, básica y media, correspondiente a los años 2011 y 2012, arrojando más de 245.000 registros de alumnos inexistentes; adicionalmente, las entidades territoriales han venido realizando una depuración de la información reportada a través del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT), reflejando una disminución de la población atendida en más de 490.000 registros.</p> <p>Pág. 27. el MEN ha venido trabajando para fomentar el desarrollo de acciones focalizadas y regionalizadas de permanencia escolar que consideren en su diseño, desarrollo e implementación los criterios: tipo de entidad territorial, tipo de población, región y zona. Entre las principales acciones se desatacan: Gratuidad Educativa: A partir del 2012 y de acuerdo con el Decreto N° 4807 de diciembre de 2011, fue reglamentada la gratuidad educativa para todos los estudiantes de las instituciones educativas estatales matriculados entre los grados transición y undécimo. Para su financiación se destinaron cerca de \$525.000 millones de pesos, de los cuales el 32% corresponde a instituciones rurales. Lo anterior, implicó un aumento total del 120% de los recursos asignados con respecto al año 2011 y conllevó casi a triplicar los recursos que se asignaron en 2010; En relación con la tasa de deserción escolar, ésta pasó de 4,28% en 2012, a 3,62% en 2013, superando la meta de disminución de 2014 (3.8%); De igual forma, conscientes de que apoyos complementarios como el transporte, la alimentación escolar, los útiles y uniformes son indispensables para asegurar la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema, se promovió la ampliación de dichas estrategias, a través de las ETC y se fomentó la inversión de excedentes financieros del sector solidario para complementar los recursos con los que cuentan los gobiernos territoriales; Se orientó a las ETC en la distribución o inversión de los recursos adicionales para discapacidad (20% adicional anual a las ETC por concepto de SGP para atención a la población con Necesidades Educativas Especiales – NEE-); Programa de fortalecimiento a las entidades territoriales certificadas para la atención educativa a población afectada por la violencia.</p> <p>Pág. 41. Como principales indicadores de seguimiento a la mejora de la calidad educativa en el país se emplean los resultados de las pruebas SABER, los cuales permiten realizar ejercicios comparativos tanto a nivel nacional como internacional. Con el fin de identificar las principales diferencias y brechas con los estándares internacionales de calidad educativa, Colombia ha participado en pruebas internacionales de prestigio como el Estudio de Tendencias Internacionales y Ciencias (TIMSS); el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE); el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadanía (ICCS); y el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA). Los resultados de las pruebas internacionales han reflejado que Colombia se ubica alrededor de la media regional con estándares similares a los de Argentina y Brasil; sin embargo, dista de los resultados alcanzados por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), evidenciando la necesidad del fortalecimiento de las competencias básicas desde la primera infancia y la educación básica primaria, esfuerzos que adelanta actualmente el gobierno con la implementación de programas focalizados en estos niveles.</p> <p>En lo relacionado con el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación, los logros destacan; La incorporación de la evaluación de competencias ciudadanas en las pruebas SABER de los grados 5º, 9º y 11º donde se evaluó: pensamiento ciudadano, y acciones y actitudes ciudadanas, en este último ámbito se incluyó el tema de convivencia y paz.</p> <p>Pág. 43. Con el Programa para la transformación de la calidad educativa, “Todos a Aprender”, para mejorar los aprendizajes de los estudiantes de los grados de transición y básica primaria, se logró: de manera integral en 4.303 EE y 23.247 sedes de las cuales el 77% son rurales y representan a 833 municipios del país, beneficiando a 2.379.627 estudiantes de los grados de transición a quinto; Se entregaron 18 millones de textos para estudiantes y docentes; se aplicaron millones de pruebas diagnósticas a estudiantes de Segundo a Quinto de primaria con el fin de identificar las fortalezas y debilidades para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, permitiendo generar estrategias acordes a las necesidades y características de la población.</p> <p>Pág. 68. La gestión de las ETC tiene como propósito principal garantizar el derecho a la educación de todos los niños, niñas y jóvenes de su jurisdicción, en condiciones de calidad y eficiencia. Por este motivo, desde el eje de Gestión, el MEN adelantó en 2014 diferentes estrategias para fortalecer la administración territorial y continuar en el proceso de consolidación del sector educativo como líder a nivel nacional en eficiencia y transparencia administrativa. Teniendo en cuenta las competencias establecidas para cada</p>



## INFORMES DE GESTIÓN

nivel de Gobierno, el quehacer del Ministerio en materia de fortalecimiento institucional se centró en la asistencia técnica y el acompañamiento y seguimiento a las secretarías de educación para fortalecer el uso de recursos humanos, físicos y financieros. Si bien este servicio se ofrece a las 94 ETC, el portafolio de asistencia técnica se focalizó de manera especial en 30 secretarías que, de acuerdo con indicadores de cobertura, calidad y gestión, fueron identificadas al inicio de Gobierno como prioritarias.

Gestión de recursos humanos del sector: Se diseñó e implementó la matriz para establecer la planta requerida de docentes y directivos docentes teniendo en cuenta los perfiles de los docentes por niveles, especialidades y áreas, con el fin de ser diligenciada directamente por los rectores y directores rurales, para que sirva de insumo en la elaboración del estudio técnico de planta que debe presentar cada secretaría de educación al Ministerio. A diciembre 31 de 2014 la relación alumno docente promedio del país es 25.6. Se promovió la meritocracia como principio fundamental para acceder a la carrera docente, gestionando y acompañando la realización de concursos para el ingreso, tanto para la atención de la población mayoritaria como para la población Afrocolombiana, Negra, Palenquera y Raizal.

Pág. 70. Monitoreo de recursos financieros en las entidades territoriales y fortalecimiento en la gestión de los mismos. Mediante documentos Conpes (...) se distribuyeron recursos por concepto de asignación complementaria a 78 ETC, para cubrir el faltante de nómina que les permitió cubrir el 100% de las obligaciones laborales a cargo del SGP. Pág. 77. Implantación de la Estructura de la Planta Central de las Secretarías de Educación. Con base en el trabajo del proyecto de modernización sobre las estructuras administrativas requeridas para gestionar el servicio educativo en las ETC. Reorganización de Establecimientos Educativos. En desarrollo del objetivo establecido en el plan de desarrollo, de promover la organización eficiente de los establecimientos educativos estatales, se continuó desplegando el trabajo participativo en las secretarías de educación de Maicao, Quibdó, Ciénaga, Risaralda, Chocó, Bello, Arauca, Sahagún, Meta, Lorica, Vaupés y Uribia, con el fin de mejorar la continuidad de la oferta educativa y facilitar la administración del servicio educativo (...) se cumple con la meta prevista para el cuatrienio de Gobierno, de asistir técnicamente a 30 secretarías de educación focalizadas. Administración del Directorio Único de Establecimientos educativos - DUE. Estrategia de Gestores de Educación. Este mecanismo de eficiencia administrativa, ofrece un servicio integral a las ETC, enfocado en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las secretarías de educación para administrar el servicio público de educación.

<b>INFORMES DE GESTIÓN</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>En su intento por resumir la gestión de manera ejecutiva, el informe se queda corto en señalar los avances realizados, en especial en lo relacionado con el Plan Decenal de Educación, en donde se señalan algunas breves acciones de la gestión realizada por equipo del Plan Decenal, pero no se brinda información alguna de los avances logrados. Con las acciones presentadas como resultado de la gestión del cuatrienio 2010-2014, se observa que buena parte de los logros señalados se deben a las gestiones adelantadas para el fortalecimiento de las secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas, tal y como ocurre con el fortalecimiento de la educación inicial, la consolidación de información de matrícula y el aumento de recursos para la financiación de la educación territorial.</p> <p>La iniciativa de auditar el sistema de matrícula, resulta innovadora y permitió depurar la información real de la matrícula reportada por cada ente territorial en donde, desde hace varios años, corrían rumores de presentar información sobrevalorada. Esto hecho, hace dudar de la veracidad de la información histórica reportada en materia de indicadores de eficiencia, sin embargo, las cifras continúan sirviendo como valores indicativos del comportamiento del sector.</p> <p>El aumento de recursos para la financiación de la educación, está siendo asignado y gestionado directamente a las Entidades Territoriales, motivado principalmente por la necesidad de atender poblaciones con necesidades educativas especiales, para cubrir los costos de la nómina y los apoyos complementarios a escolares.</p> <p>En materia de calidad, se ratifica que la misma está siendo medida por los resultados de pruebas de conocimientos externas e internas y, aunque se reconoce la existencia de factores asociados, no se presentan resultados al respecto, sin embargo se menciona la realización de pruebas diagnósticas a estudiantes para identificar fortalezas y debilidades para mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje, permitiendo generar estrategias acordes a las necesidades y características de la población, lo cual no se desarrolla para conocer los frutos del ejercicio.</p> <p>El MEN concentró sus estrategias para fortalecer la gestión escolar, en el fortalecimiento de la administración territorial, con asistencia técnica y acompañamiento y seguimiento a las secretarías de educación para fortalecer el uso de recursos humanos, físicos y financieros, aunque la labor se concentró solo en 30 de las 94 ETC. Los colegios continúan siendo tratados como proveedores de información, como es el caso de la planta requerida de docentes y directivos docentes con la que el MEN elabora el estudio técnico de planta del país, vía secretarías de educación, y con la que establece las condiciones del concurso abierto de méritos para proveer las vacantes del caso, y mediante la cual se Estructura la Planta Central de las Secretarías de Educación</p> <p>Frente a la Reorganización de Establecimientos Educativos, solo se mencionan algunas acciones para promover la organización eficiente de los establecimientos educativos estatales, relacionadas especialmente con trabajo participativo en un poco más de 30 secretarías de educación, que era la meta del Gobierno, sin que se presenten resultados específicos sobre el particular. Finalmente. la estrategia de Gestores de Educación, como mecanismo de eficiencia administrativa, está enfocado en el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las secretarías de educación para administrar el servicio público de educación.</p>

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Guía de Apoyo presupuestal para los FSE</b>
<b>Parte del Documento</b>	Capítulo 1
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Dirección Financiera
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2012
<b>Red Documental Básica</b>	Ley 115 de 1994 Ley General de Educación Ley 715 de 2001 Decreto 4791 de 2008 Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva 2008-2012 Plan Sectorial de Educación 2008-2012
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Lineamientos sobre presupuesto colegios - Marco legal
<b>Descripción de la situación problema</b>	Descripción normativa y procedimental sobre la ejecución de los recursos de los FSE, para impulsar la aplicación de las más importantes estrategias que se desarrollan para garantizar la transparencia, equidad, eficiencia, legitimidad y la publicidad de la gestión financiera de los colegios, como es el caso del programa de Presupuestos con Participación en los Colegios Oficiales de Bogotá.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta en primer lugar las formas de administración de los Fondos de Servicios Educativos, su estructura orgánica, funciones y marco legal. Posteriormente, presenta los aspectos generales del proceso presupuestal, incluyendo la programación, presentación y ejecución del presupuesto, así como algunas orientaciones para el manejo del flujo de caja y del cierre presupuestal al terminar la vigencia fiscal.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El sistema presupuestal de los fondos de servicios educativos se desarrolla en tres etapas: programación, ejecución y cierre presupuestal Los Fondos de Servicios Educativos son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales. El Consejo Directivo de los colegios en coordinación con el Rector, son los encargados de administrar los Fondo de Servicios Educativos El Consejo Directivo de un colegio está conformado por representantes de toda la comunidad educativa. Existe personal de apoyo en colegios para las labores de presupuestación, pagaduría, contabilidad y contratación Los FSE realizan tres grandes grupos de actividades: a) Proyección y recaudo de ingresos; b) Proyección y ejecución de gastos; y ) Rendición de cuentas y control e informes sobre la gestión realizada.
<b>Desde donde enuncia</b>	La Dirección Financiera de la Secretaría de Educación de Bogotá se posiciona como el órgano de orientación, apoyo y control de los recursos presupuestales que se transfieren a los colegios, bien sea a través del SGP o de recursos propios del distrito.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Principios y fundamentos sobre presupuesto colegios - Conceptualización creación y funcionamiento Fondos de Servicios Educativos - Planeación y presupuestación participativa - Marco legal

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Sistema presupuestal - FSE, se desarrolla en tres etapas: programación, ejecución y cierre presupuestal. La programación incluye pautas para la elaboración, planeación y programación del presupuesto de ingresos y gastos hasta su aprobación, la elaboración de un flujo de caja y el plan de compras, los procesos de ejecución incluye las modificaciones presupuestales y del cierre hacen parte las cuentas por pagar, reservas presupuestales y excedentes financieros (p. 6)</p> <p>Fondos de Servicios Educativos: Son cuentas contables creadas por la ley como un mecanismo de gestión presupuestal y de ejecución de los recursos de los establecimientos educativos estatales para la adecuada administración de sus ingresos y para atender sus gastos de funcionamiento e inversión distintos a los de personal (p. 10).</p> <p>Para que un colegio (nuevo) pueda poner en marcha un Fondo de Servicios Educativos - FSE, es necesario que previamente cuente con la autorización de la SED, tenga unas características mínimas de organización, disponibilidad de recursos para contratar los servicios del contador y presuponer el nombramiento de un auxiliar administrativo con funciones financieras (pagador) nombrado por la SED, que permita la operación del Fondo con criterios de eficacia y eficiencia (p. 11).</p> <p>El Consejo Directivo de los colegios oficiales estará integrado por: El rector, dos representantes del personal docente, dos representantes de los padres de familia, un representante de los estudiantes, un representante de los exalumnos y un representante del sector productivo. (pp. 11-12). Dentro de sus funciones están: Aprobar las adiciones al presupuesto vigente, así como también los traslados que afecten el mismo; Autorizar al rector o director rural para la utilización por parte de terceros de los bienes muebles o inmuebles...; Administrar en coordinación con el Rector, el Fondo de Servicios Educativos... (pp. 14-15)</p> <p>El Rector como administrador y ordenador del gasto del FSE, cumple con las funciones y responsabilidades que se plasman en el artículo 6° del Decreto 4791 de 2008 (p. 16)</p> <p>De acuerdo con las funciones señaladas en el MANUAL DE FUNCIONES expedido por la SED a través de la Resolución 3950 del 7 de octubre de 2008 y atendiendo lo establecido en el artículo quince (15°) del Decreto 4791 de 2008, el Auxiliar Administrativo que apoye la gestión financiera deberá realizar actividades de presupuesto, pagaduría y contratación (pp. 17-18).</p> <p>Los FSE realizan tres grandes grupos de actividades: a) Proyección y recaudo de ingresos; b) Proyección y ejecución de gastos; y ) Rendición de cuentas y control e informes sobre la gestión realizada (p. 21).</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Como guía, le permite a los colegios conocer el paso a paso para planear, hacer, verificar y actuar frente al presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión. Es explícito sobre los alcances y lo que puede y no se puede hacer en cada uno de los rubros presupuestales, aunque no precisa o explica la forma en que los colegios podrían generar ingresos adicionales que les permita contar con cierta autonomía en la decisión de sus recursos.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Anteproyecto de Presupuesto 2011</b>
<b>Parte del Documento</b>	Justificación Gastos de Inversión
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2010
<b>Red Documental Básica</b>	Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva Plan Sectorial de Educación 2008-2012 Proyectos de Inversión secretaría de educación Acuerdo 273 de 2007
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Presupuesto para Educación por vigencias - Inversión en Educación Oficial
<b>Descripción de la situación problema</b>	Los proyectos de inversión de la Secretaría de Educación del Distrito se integran, se complementan y se desarrollan con el objetivo de garantizar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Bogotá las condiciones adecuadas para disfrutar el derecho a una educación de calidad que les sirva para el mejoramiento de su proyecto de vida y que contribuyan a la construcción de una Ciudad más justa y democrática, pacífica y segura, incluyente y equitativa, en la que todos sus habitantes sean respetuosos de los derechos humanos, la diversidad y el pluralismo.

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo está elaborado para justificar técnicamente el presupuesto de gastos para la vigencia 2011. En este sentido aborda en primer lugar las características estratégicas de la entidad, luego explica los gastos de funcionamiento y posteriormente se concentra en los gastos de inversión. Los componentes finales hacen referencia a el desarrollo de las estrategias de infancia y adolescencia, población en situación de desplazamiento, productos, metas y resultados, y el ejercicio de territorialización de la inversión.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Se presenta el proyecto de presupuesto de la SED para la vigencia 2011, cuyas apropiaciones están dirigidas fundamentalmente a consolidar los avances alcanzados en el reconocimiento y garantía del derecho a una educación de calidad para los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad. La estrategia de gestionar de manera responsable, eficiente, eficaz la ejecución de los recursos presupuestales solicitados constituye la herramienta para lograr la financiación de los gastos recurrentes que aseguren la sostenibilidad del sector, entre ellos, los gastos de nómina, la gratuidad de la educación, la operación de colegios, así como de los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación de Calidad para una Bogotá Positiva 2008-2012 y de los compromisos del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para Vivir Mejor.
<b>Desde donde enuncia</b>	La Oficina Asesora de Planeación, en coordinación con la Dirección Financiera, de la Secretaría de Educación de Bogotá consolidan y organizan los elementos que permiten justificar técnicamente el presupuesto que requiere la entidad para el desarrollo de sus planes, programas y proyectos durante la vigencia 2011.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a los organismos encargados de revisar, analizar y aprobar el presupuesto de la vigencia 2011, esto es: Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría Distrital de Planeación, Concejo de Bogotá.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco Estratégico Secretaría de Educación Distrital</li> <li>- Misión y Visión SED</li> <li>- Proyectos de Inversión SED</li> <li>- Conceptos de gasto inversión colegios</li> </ul>

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Según la Resolución 659 del 21 de febrero de 2007, la Secretaría de Educación del Distrito Capital (SED) es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral. MISIÓN: Promover la oferta educativa en la ciudad para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, en sus distintas formas, niveles y modalidades; la calidad y pertinencia de la educación, con el propósito de formar individuos capaces de vivir productiva, creativa y responsablemente en comunidad. VISIÓN: La SED garantizará el derecho a la educación de los niños, niñas y jóvenes de la ciudad, a través de colegios distritales modernos, humanos e incluyentes y de un proceso de formación democrático, participativo, permanente, personal, cultural y social. (p. 9)</p> <p>En el marco de la política de calidad, Bogotá Positiva, mediante acuerdo No. 273 del Concejo de Bogotá, del 16 de febrero de 2007, se implementó una política de incentivos por medio de la cual se establecen "Estímulos para promover la calidad de la educación en los colegios oficiales". (p. 29)</p> <p>El proyecto 559 "Dotación de la infraestructura educativa y administrativa de la secretaría de educación distrital" pretende garantizar la dotación de equipos, mobiliarios, elementos devolutivos necesarios para el adecuado funcionamiento de la SED en los niveles institucional, local y central, dando prioridad a realizar dotaciones en los casos que se creen nuevos cupos escolares y mantener los existentes, además dotar con sentido pedagógico todos los espacios educativos que permitan mejorar las condiciones en el proceso enseñanza aprendizaje y mejorar las condiciones de los espacios administrativos que generen mejores condiciones para la atención a la comunidad educativa y al público en general. (p. 66)</p> <p>La principal deuda de la SED con los colegios la constituyen las obras de infraestructura, por cuanto existen muchas obras inconclusas, razón por la que se decide bajar las metas del plan en esta materia para concentrar los recursos prioritariamente en la terminación de todas las obras que se encuentran pendientes en la ciudad, tanto por reforzamiento, como por ampliación, segundas etapas y obras menores. (p. 70)</p> <p>La Constitución Política en el artículo 67 ha establecido que la educación debe ser gratuita en los establecimientos del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Igualmente se ha dispuesto que la educación básica es obligatoria y que comprenderá al menos un grado de preescolar y nueve de educación básica. La SED deberá mejorar su labor de acompañamiento y orientación de la ejecución de los recursos transferidos a los Fondos de Servicios Educativos y en consecuencia requerirá ampliar su equipo de trabajo local e institucional (p.82)</p> <p>La proyección de las Nóminas Docentes y Administrativas financiadas con los recursos del proyecto 4232 "Nomina de colegios oficiales del distrito capital y bienestar de su recurso humano", está compuesta por Sistema General de Participaciones y Recursos Propios de Inversión. (p.89)</p> <p>La Secretaría de Educación cuenta con plantas físicas dedicadas a la educación en todas las localidades del Distrito, lo cual le exige adelantar las acciones necesarias para garantizar su óptimo funcionamiento. La operación normal de los Establecimientos Educativos Distritales requiere de los recursos suficientes para asegurar la realización de actividades tales como: sostenibilidad y seguridad en su infraestructura, y de tipo administrativo como: el pago de servicios públicos, vigilancia, aseo y arrendamientos de plantas físicas que se requieren, y garantizar el transporte de apoyo a funcionarios a los diferentes establecimientos sin los cuales se presentarían deficiencias en las condiciones que demanda la prestación del servicio educativo. (p.93)</p> <p>El proyecto de "Organización de la Gestión Interinstitucional para la Modernización y Funcionamiento Integral y Participativo del Sistema Educativo Distrital" mejorará los procesos de articulación y coordinación entre los diferentes niveles de la SED, -el central, las localidades y los colegios- para una implementación efectiva de la política de calidad educativa (p.100)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>Con este anteproyecto de presupuesto presentado por la Secretaría de Educación Distrital a los organismos presupuestales del distrito, queda en evidencia la dependencia de recursos que tienen los colegios públicos de Bogotá, por cuanto todos los requerimientos presupuestales con los cuales deben garantizar su normal funcionamiento depende del análisis técnico y financiero que realice la Secretaría y no directamente de sus necesidades manifiestas. Los recursos de los colegios sobre los cuales dirige, controla y decide la Secretaría son: Talento Humano, dotación e infraestructura, servicios públicos, vigilancia y aseo, transferencias por gratuidad educativa, transferencias por SGP, entre otros. Bajo este panorama, vale la pena preguntarse ¿sobre cuáles de sus recursos tiene potestad el colegio?</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Planeación educativa al derecho</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Oficina Asesora de Planeación - Jhon Emerson Espitia
<b>Fecha de Publicación</b>	Septiembre de 2011
<b>Red Documental Básica</b>	Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva Plan Sectorial de Educación 2008-2012 Proyectos de Inversión secretaria de educación Acuerdo 273 de 2007
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Planeación participativa - Competencias, ámbitos y responsables - Conceptualización - Planeación Educativa
<b>Descripción de la situación problema</b>	Desde hace algunos años atrás, la Secretaría de Educación de Bogotá se ha preocupado por hacer que la construcción y ejecución de sus políticas públicas se realice con el concurso y participación efectiva de toda la comunidad educativa de la ciudad, en donde confluya además la sociedad civil, los gobiernos locales, los diferentes sectores del gobierno distrital (no solo educación), la empresa privada, los consejos locales de planeación y muy especialmente, los niños, niñas y jóvenes de Bogotá. Así, ha logrado desarrollar un proceso con el que se refuerza la concepción que tiene la SED sobre la Planeación Participativa, que no es otra cosa que la evolución desde la denominada planeación tradicional, en donde se planea “de arriba hacia abajo”, hacia la planeación al derecho, en donde la planeación se realiza “de abajo hacia arriba”, haciendo que las decisiones se construyan de manera articulada entre los diferentes niveles de la entidad, considerando en primera instancia las necesidades de los colegios, posteriormente, las problemáticas de la localidad y por último, las prioridades educativas de la ciudad.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta una breve descripción de la forma en que se planea la política educativa desde la Secretaría de Educación de Bogotá. Posteriormente se detiene en describir los conceptos y lo que la entidad entiende por planeación participativa. Finaliza con el planteamiento de retos y conclusiones con el ánimo que se materialicen en lineamientos u orientaciones de política educativa.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	La política educativa en Bogotá se fundamenta en argumentos teóricos y diagnósticos meramente estadísticos. La Constitución de 1991 abrió la posibilidad para que la comunidad participe activamente en la definición y control de sus políticas públicas. La Ley 134 de 1994 reglamentó los mecanismos de participación ciudadana. El Plan Sectorial de Educación de Bogotá hace parte fundamental del engranaje de la política educativa de la ciudad. La participación se ha dado con los vicios del esquema de consulta y concertación, pero sin el poder que brinda el proceso de toma de decisiones. La política educativa puede estar desconociendo los intereses generales de su cliente principal: sus estudiantes. La Planeación Participativa es el proceso que involucra a sujetos individuales en la toma de decisiones que desde lo institucional afectan la formulación, ejecución y evaluación de iniciativas locales y distritales para atender necesidades de la comunidad con el fin de generar cambios positivos en el entorno educativo y social de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo. La Planeación Participativa es el mejor escenario para construir política pública efectiva de corto, mediano y largo plazo. La Planeación Participativa requiere de un trabajo permanentemente articulado entre lo político, lo técnico y lo democrático. El éxito de cualquier proceso participativo depende de la voluntad política de sus gobernantes.
<b>Desde donde enuncia</b>	El equipo de trabajo que coordina el banco de proyectos de inversión educativa, adscrito a la Oficina Asesora de Planeación, plantea sus puntos de vista de la forma en que debe darse la planeación presupuestal para atender las necesidades reales que surgen desde los colegios y las localidades de la ciudad.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Contextualización de política educativa distrital - Conceptualización planeación participativa - Lineamientos u orientaciones de política educativa

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>La manera como se venía concibiendo la política educativa en Bogotá, da cuenta de sinergias preestablecidas entre elementos principalmente políticos, que se soportan en lo técnico para proponer una serie de lineamientos educativos fundamentados en argumentos teóricos y diagnósticos meramente estadísticos que muchas veces desconocen las necesidades reales de las comunidades educativas, es decir, no tienen en cuenta la participación de la ciudadanía. Si bien es cierto que desde la Constitución de 1991, el país abrió la posibilidad para que la comunidad participe activamente en la definición y control de sus políticas públicas, que con la Ley 134 de 1994 reglamentó los mecanismos de participación ciudadana y con ello le abrió el camino a los denominados "presupuestos participativos", y que en el ámbito capitalino del Gobierno Distrital la normatividad abrió el camino para la participación ciudadana en la discusión, formulación y evaluación de políticas públicas; en la práctica, la participación de la comunidad se concentra exclusivamente en la consulta, en la discusión de las problemáticas, pero olvida su papel fundamental en la toma de decisiones, lo cual hace que la participación no sea realmente efectiva. (p.2)El Plan Sectorial de Educación de Bogotá hace parte fundamental del engranaje de la política educativa de la ciudad, desde donde no solo se articula con el plan de desarrollo de la capital y del país y con el plan decenal de educación, sino que además lo hace con planes de menor nivel territorial como son los planes de desarrollo y los planes educativos locales y, por supuesto, con los Proyectos Educativos Institucionales de los colegios. (p. 3 )Aunque en la construcción de los planes sectoriales de los últimos cinco períodos del gobierno distrital, la participación ha sido el eje fundamental para el establecimiento de la estructura programática del sector educativo, la misma se ha dado con los vicios de la participación presentes en algunos territorios del país, es decir, bajo el esquema de consulta y concertación, pero sin el poder que brinda el proceso de toma de decisiones, poder que se concentró en los ámbitos tecnocráticos de las entidades públicas. (p. 4)Aunque la política educativa puede estar bien construida y soportada técnicamente, también puede estar desconociendo los intereses generales de su cliente principal: sus estudiantes. La Planeación Participativa se puede definir como el proceso mediante el cual se involucra a sujetos individuales en la toma de decisiones que desde lo institucional afectan la formulación, ejecución y evaluación de iniciativas locales y distritales para atender necesidades de la comunidad con el fin de generar cambios positivos en el entorno educativo y social de la ciudad en el corto, mediano y largo plazo. (p. 6)La Planeación Participativa es el mejor escenario para construir política pública efectiva de corto, mediano y largo plazo, trascendiendo las administraciones y períodos de gobierno de las autoridades territoriales, pero requiere de un trabajo permanentemente articulado entre lo político, lo técnico y lo democrático (gobierno, instituciones y sociedad). El éxito de cualquier proceso participativo depende, sin lugar a dudas, de la voluntad política de sus gobernantes; voluntad que debe plasmarse y oficializarse mediante actos administrativos que comprometan a las instituciones con el ejercicio efectivo de la participación (p. 8)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>La participación de la ciudadanía resulta verdaderamente efectiva cuando además de discutir, concertar y priorizar con ellos, se les permitiera participar en la toma de decisiones. Un factor determinante en este proceso es garantizar que las áreas de participación de las entidades, trabajen coordinadamente con las áreas de financiera o de planeación, por cuanto estas últimas son quienes determinan los lineamientos en materia de presupuesto en sus respectivos territorios y si no hay apropiación para fomentar desde allí el tema de la participación, es muy difícil que la comunidad decida sobre las inversiones a realizar y definir así las destinaciones específicas que resultan de procesos efectivos de participación.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Foro Educativo Distrital 2011</b>
<b>Parte del Documento</b>	Todo el documento
<b>NIVEL</b>	MICRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Secretaría de Educación de Bogotá - Consultor: Fabio Lozano Santos
<b>Fecha de Publicación</b>	Septiembre de 2011
<b>Red Documental Básica</b>	Declaración Universal de los Derechos Humanos Conferencia Internacional de Educación Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva Plan Sectorial de Educación 2004-2008 Plan Sectorial de Educación 2008-2012



<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas públicas y educación</li> <li>- Evaluación de impacto de políticas públicas en Bogotá</li> </ul>
<b>Descripción de la situación problema</b>	La política concierne a las decisiones fundamentales, las tomas de posición generales, las orientaciones de conjunto. La política educativa entendida como los intentos de intervención deliberada, con los medios apropiados, en la esfera de constitución pública, macro social e institucional. La evaluación permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El dispositivo presenta en primer lugar una contextualización sobre políticas públicas y las tendencias que han apoyado las reformas educativas en Colombia. Luego destaca lineamientos y enfoques que se han dado desde el orden internacional para así adentrarse en las problemáticas de las políticas educativas del país, haciendo hincapié en la diferencia entre colegios de élite y los que no. Posteriormente hace un balance general de las políticas públicas educativas en Bogotá, seguido de un análisis de los resultados de la evaluación de impacto de ciertos programas que adelantó el IDEP en la administración de Bogotá 2004-2008. Finalmente presenta conclusiones particulares sobre cuáles deberían ser las orientaciones de política que el sector educativo debería plantearse.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Modelos o tendencias de políticas públicas que apoyan las reformas educativas en ColombiaA pesar del relativo, pero insuficiente aumento de la inversión en educación en las últimas décadas, no se han logrado niveles aceptables en calidadEn Colombia, y particularmente en Bogotá, existe una educación de élite y una educación de pobresEn el Distrito Capital las políticas públicas en educación se han centrado en dos temas fundamentales: Acceso y Permanencia en la Educación y Calidad Educativa Existe precaria ruptura de las políticas distritales con los modelos económicos y de desarrollo nacionales e internacionalesEs evidente la dependencia de las políticas educativas distritales de las políticas agenciadas por el Ministerio de Educación NacionalBogotá requiere de un proceso permanente de autoevaluación, evaluación y acreditación social de la educaciónLa autonomía de las instituciones educativas debe reflejar su compromiso con la autonomía social de las comunidades educativas y proceso de construcción de un Estado social comunitario donde se privilegien los deberes y derechos colectivos y no solo las libertades y derechos individuales
<b>Desde donde enuncia</b>	La Secretaría de Educación de Bogotá organiza cada dos años Foros Educativos con miembros de la comunidad educativa nacional e internacional con el propósito de evaluar los avances y plantear retos para la política educativa de la ciudad.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contextualización políticas públicas y educación</li> <li>- Problemáticas de la política en Colombia</li> <li>- Las políticas públicas en el distrito capital</li> <li>- Evaluación de impacto de políticas públicas en Bogotá</li> <li>- Orientaciones de política educativa para Bogotá</li> </ul>

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Se pueden identificar tres modelos o tendencias de políticas públicas en las cuales se han apoyado las reformas educativas en Colombia: De tipo hegemónico; Una tecnocrática; y Una de tipo crítico-reflexiva, de naturaleza académica (pp. 1-2).</p> <p>Las conclusiones y la declaración final de la 48ª Reunión de la Conferencia Internacional de Educación (CIE) contienen las siguientes recomendaciones:</p> <p>Reforzar los vínculos entre las escuelas y la sociedad, a fin de permitir a las familias y a las comunidades participar y contribuir al mejoramiento del proceso educativo (p. 5)</p> <p>Promover a los administradores de las escuelas las capacidades necesarias para responder con eficacia a las distintas necesidades de todos los educandos y para el fomento de la educación inclusiva en el seno de sus escuelas. (p. 6)</p> <p>Un análisis de los resultados generales de las políticas públicas en educación nos muestra en síntesis que, a pesar del relativo, pero insuficiente aumento de la inversión en educación en las últimas décadas, de la racionalización, reorganización y modernización del sistema educativo hacia la eficiencia, la eficacia y la efectividad organizacional y especialmente las evidencias del comportamiento cívico y ciudadano de los estudiantes y en general de la sociedad colombiana, no se han logrado niveles aceptables en calidad académica, ni científica, ni pedagógica, ni mucho menos calidad y excelencia humana y ciudadana. La realidad nos permite afirmar que evidentemente en Colombia, y particularmente en Bogotá, existe una educación de élite y una educación de pobres (p. 7)</p> <p>La Educación de élite se caracteriza por tener tres grados de educación preescolar: Pre kínder, Kínder y Transición, una jornada única de 8 horas y media diarias; su currículo en la Educación Básica Primaria contempla profesores especializados en las áreas de Educación Física, Deportes, Recreación, Educación Estética -Danza, Teatro, Música, Artes Plásticas- e Inglés. En su gran mayoría son colegios bilingües y tienen un bachillerato internacional. Los contextos sociales y culturales de los padres de familia permiten a los estudiantes tener ambientes enriquecidos para el estudio y el aprendizaje. Los egresados de los colegios de élite son preparados para ejercer liderazgo económico, político y empresarial y para el éxito en la Educación Superior en carreras profesionales. Socialmente están destinados al trabajo intelectual, a la dirección de los negocios y la dirección del Estado en todos sus niveles. (p. 8)</p> <p>Los egresados de los colegios que no son de élite son preparados para obedecer y para el desempeño de oficios y carreras cortas con una precaria formación académica que no les garantiza movilidad y éxito en sus condiciones académicas para la Educación Superior, salariales y sociales. Socialmente están destinados, en los casos de éxito, a los trabajos medios y constituyen la fuerza laboral manual por excelencia. En los casos de fracaso, constituyen los grupos de excluidos y marginados. (p. 8)</p> <p>Las instituciones educativas han seguido con sus prácticas pedagógicas de enseñanza y aprendizaje y se evalúan de manera tradicional, mientras el sistema de evaluación estatal ha sido transformado. En el Distrito Capital las políticas públicas en educación se han centrado fundamentalmente en dos temas fundamentales: Acceso y Permanencia en la Educación y Calidad Educativa (p. 9)</p> <p>Hay que reconocer, por una parte, la precaria ruptura de las políticas distritales con los modelos económicos y de desarrollo nacionales e internacionales y, por la otra, la evidente dependencia de las políticas educativas distritales de las políticas agenciadas por el Ministerio de Educación Nacional. (p. 35)</p> <p>Bogotá requiere de un proceso permanente de autoevaluación, evaluación y acreditación social de la educación y del Sistema Distrital de Educación, no solo como el resultado de la inspección, vigilancia y control oficial, sino como el resultado de la autonomía de las instituciones educativas y su compromiso con la autonomía social de las comunidades educativas y proceso de construcción de un Estado social comunitario donde se privilegien los deberes y derechos colectivos y no solo las libertades y derechos individuales (p. 36)</p>
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>El análisis planteado por el autor permite conocer las particularidades generales de la forma como se concibe y se ha ejecutado la política pública educativa en Colombia y, particularmente, en Bogotá. Sus conclusiones se concentran en determinar lineamientos generales para la concepción futura de las orientaciones de política educativa. Es interesante el planteamiento que realiza sobre la diferenciación entre los colegios de élite y los que no lo son, dejando entrever que los segundos corresponden a los colegios que ofrecen educación pública, sin embargo no plasma en sus conclusiones orientaciones para mejorar tal situación y hacer que los colegios oficiales se conviertan en colegios de excelencia, colegios de clase mundial, cuyos egresados compitan en igualdad de condiciones por los altos mandos de las empresas o sean quienes jalonan el desarrollo social y económico del país.</p>

<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>Revista Educación y Ciudad No. 27</b>
<b>Parte del Documento</b>	Artículo: La Ley entre el tintero
<b>NIVEL</b>	MACRO

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Instituto Distrital de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico. Entrevista al Profesor Abel Rodríguez Céspedes
<b>Fecha de Publicación</b>	Diciembre de 2014
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 715 de 2001 Ley 115 de 1994
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Políticas públicas y educación - Evaluación de impacto de políticas públicas educativas
<b>Descripción de la situación problema</b>	La Ley General de Educación, promulgada mediante el acto administrativo No. 115 de 1994, ya cuenta con más de 20 años de existencia y es el momento de hacer un balance sobre su efectividad en la búsqueda de la calidad educativa.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El artículo presenta los resultados de la entrevista realizada por el IDEP al profesor Abel Rodríguez Céspedes, la cual inicia con el balance general de la Ley General de Educación después de 20 años de promulgada, continuando con las que consideran las dificultades principales que se han presentado. También se discuten los retos que planteaba la ley para el mejoramiento educativo y se proyectan una serie de desafíos que el país debe considerar para mejorar la educación pública.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	Tras veinte años de promulgación de la Ley General de Educación, el Instituto Distrital de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico realiza una entrevista al profesor Abel Rodríguez Céspedes, ex Secretario de Educación de Bogotá, para conocer su balance.
<b>Desde donde enuncia</b>	El Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP, tiene como propósito producir y divulgar conocimiento educativo y pedagógico, mediante la investigación, la innovación, el desarrollo pedagógico y el seguimiento a la política pública educativa para avanzar en el propósito de ciudad de hacer de la educación un derecho de las personas y contribuir en la construcción de saberes.
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	Va dirigido a expertos e investigadores del sector educativo y, en especial, a todos los miembros de la comunidad educativa, esto es, escolares, docentes, directivos docentes, padres de familia, administradores escolares y la sociedad en general.
<b>PROPOSICIONES</b>	- Ley 60 de 1993 y la distribución de las competencias entre la nación y las entidades territoriales - Autonomía escolar - Escuela Vs. Colegio - Contrarreforma - Ley 715 de 2001 - Integración nueva institucionalidad educativa - El papel del rector - Financiamiento de la educación - Calidad en educación - Parámetros Educativos - Resultados de las pruebas de estado - El papel del docente
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	Pág. 110. la Ley 60 de 1993 (...) se ocupó de un asunto fundamental que fue la distribución de las competencias entre la nación y las entidades territoriales en materia de dirección, administración de la educación y distribución de los recursos que la Constitución del 91 había destinado para la educación. Esa ley generó una inconformidad muy grande en el Magisterio, que trajo como consecuencia un paro nacional (...) Ley General de Educación tiene en su concepción cosas muy buenas y que fue una ley muy avanzada con respecto a lo que se estaba haciendo en otros países de la región. Por ejemplo, en lo que se refiere a la autonomía escolar. Mientras en general las reformas educativas de América Latina negaban la autonomía e imponían currículos desde el Ministerio de Educación Nacional, la Ley General otorgó a la institución educativa una gran autonomía que es necesario evaluar en detalle qué tanto fue o no aprovechada por las instituciones y los mismos educadores. Pág. 111. siempre tuvimos una institución pobre, abandonada, chiquita y sin recursos, que era la escuela. Y esa era la institución que se ocupaba de la parte fundamental de la educación, que es la educación primaria; luego estaba el colegio, que tenía unas condiciones físicas y pedagógicas superiores para su funcionamiento. Yo trabajé mucho desde la Secretaría de Educación para eliminar esa mirada de "escuela" y que todo se llamara colegio, no porque me disgusté el concepto de escuela –a mí el concepto clásico de escuela me gusta mucho–, sino porque aquí ese concepto se desvirtuó (...) lo que habíamos pensado era una integración pedagógica y curricular para asegurar la continuidad del aprendizaje de los chicos. Pero en realidad la integración lo que acarreó fue una cuestión puramente administrativa con un

## DOCUMENTOS TÉCNICOS

criterio fiscal, de economía, para disminuir el número de directivos docentes, para disminuir el número de maestros, etc. Es decir, eso que se hizo como desarrollo de la Ley 715, terminó siendo muy desafortunado (...) se pretendió implementar el ideal de esa institución grande que abarcaba todos los niveles del sistema educativo, sobre la misma estructura administrativa, pedagógica y financiera, de los entes hasta entonces dispersos. Es decir, eso no le costó nada al Estado. Por el contrario, le economizó recursos. El plan inicial, necesariamente iba a costar dinero. Por ejemplo, yo propuse la figura de los vicerrectores en un estudio que hice en Bogotá sobre ese tema, Si la institución iba a crecer, era obvio que el rector necesitaba un equipo de vicerrectores, uno para la parte administrativa, uno para la parte académica y otro para que se ocupara de los niños y las niñas. La estrategia de la integración desvirtuó lo que quería la Ley General de Educación y se creó una nueva institucionalidad educativa con muchos problemas que todavía, desafortunadamente, no se han podido resolver.

Pág. 112. El rector tiene que correr, en algunas partes lo llaman “el correccaminos”, precisamente porque no tiene personal de apoyo que le colabore en la gestión. Habría que lograr que en cada una de las sedes operen una autoridad administrativa, un gobierno escolar y una serie de recursos propios; que tengan una biblioteca, un laboratorio, instalaciones deportivas; orientadores, en fin, habría que procurar también su crecimiento físico, y seguramente en la medida en que esas pequeñas escuelas fueran creciendo, se irían convirtiendo en sí mismas en instituciones educativas donde tendría que operar la idea de un proyecto educativo institucional coherente, sí, con el de toda la institución, pero autónomo. Cada sede debe gozar en sí misma de toda la infraestructura física y humana y de los recursos que garanticen su cabal funcionamiento; porque de lo contrario estaremos hablando de una situación de dependencia que, en vez de integrar, fractura. (...) la Constitución de 1991 pensó muy en serio el tema de la financiación de la educación: previó unos recursos importantes y definió un crecimiento progresivo de los mismos para asegurar, no sólo la atención de la totalidad de las necesidades educativas, sino también para garantizar la calidad y resolver los déficits de cobertura. Pero vino la contrarreforma y lo que hizo fue recortar lo que teníamos. La Ley 715 limitó esos recursos. Y entonces volvimos a quedar como estábamos o peor. Los cálculos que había hasta hace poco de la plata que dejó de recibir la educación, hablan de 18 billones de pesos o algo así, durante el periodo de vigencia de esa ley. Entonces, es necesario un nuevo aumento de las fuentes financieras de la educación. Este presidente reelegido (Santos) se comprometió a llegar al 7,4% del PIB, ese sería un incremento importante en cuatro años. Si eso se logra realmente, recuperaríamos el hueco que él mismo abrió cuando era Ministro de Hacienda, esa es una deuda que tiene este presidente con el país en materia educativa.

Pág. 113. Ley General de Educación fue pobre. No se metió en profundidad en el tema de la calidad en educación (...) limitó la autonomía de las instituciones escolares fuertemente. Porque les dijo: ustedes pueden adaptar las áreas optativas a las necesidades regionales, pero estableció unas áreas obligatorias, o fundamentales como se llaman, que cubren el 80% del currículo. (...) Esto significa que ante la decisión de asumir autónomamente los cambios curriculares, para poder impartir una educación de mayor calidad, las instituciones son muy temerosas. Obviamente, eso está cruzado por una realidad y es que realmente no tienen recursos y todo eso cuesta. Lo que pasa es que las instituciones no pueden contratar un profesor de deportes, un auxiliar administrativo, un laboratorista, eso no lo pueden hacer. Entonces aquellas cosas que la institución quisiera impulsar, y seguramente las hay, y muchas, no las pueden hacer porque se encuentran con el factor económico que les impide hacerlo. (...) Toda esa reforma financiera y administrativa (Ley 715 de 2001) lesionó mucho las posibilidades de las instituciones educativas, todos los parámetros que se establecieron, como el de alumnos por maestro, de la duración de la jornada de trabajo, del número de coordinadores y orientadores por institución afectó mucho (...) esos temas quebraron el espíritu y pusieron a los maestros en un choque contra la legislación, que no ha terminado de resolverse.

Pág. 114. El gobierno desesperado con estos resultados de las pruebas trata de aferrarse a estrategias que creo van a seguir fallando (...) Si no ponemos a los maestros a ser protagonistas, eso no va a ser posible.

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	El profesor Abel Rodríguez, quien ha dedicado su vida al sector educativo del país, hace un balance de la Ley General de educación, vigente desde 1994, en donde deja entrever los problemas que han tenido los colegios públicos del país para ejercer la autonomía que les otorgó la norma, por lo menos en materia pedagógica, la cual se ha visto entorpecida o limitada con la expedición de normas posteriores que generan dependencia en esta materia por parte de las autoridades territoriales del país. En materia de autonomía administrativa, aunque la Ley general no la exprese abiertamente, el profesor Rodríguez resalta las enormes limitaciones que tiene el colegio para contar con los insumos necesarios para garantizar la calidad de la educación, en especial en materia de presupuesto y de talento humano. En términos generales, señala que la reforma (Ley General), preveía enormes beneficios para el sector educativo del país, aunque reconoce que no profundizó otros factores asociados con la calidad de la educación, pero lo que él denomina "la contrarreforma" (Ley 715 de 2001), echó al traste muchas de las buenas intenciones de la Ley General, limitando el financiamiento y la gestión de los recursos educativos, generando con ello problemas enormes en la prestación de una educación de calidad por parte de los colegios públicos.

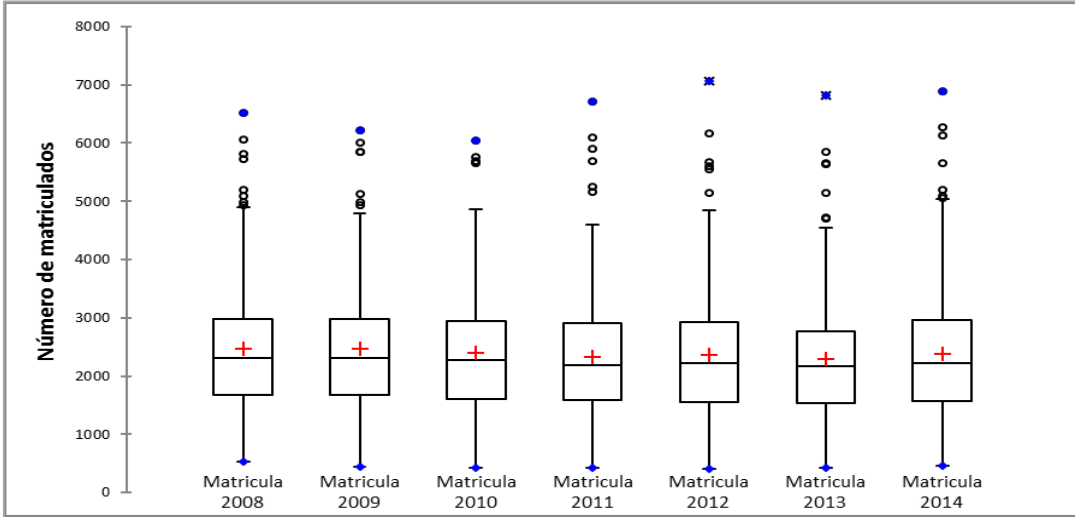
<b>NOMBRE DOCUMENTO</b>	<b>La educación en Colombia. Revisión de políticas nacionales de educación</b>
<b>Parte del Documento</b>	Capítulo 1. Colombia y su sistema educativo
<b>NIVEL</b>	MACRO
<b>Nombre y Unidad Organizacional</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
<b>Fecha de Publicación</b>	2016
<b>Red Documental Básica</b>	Constitución Política de Colombia Ley 715 de 2001 Ley 115 de 1994
<b>Identificación tipo de Referencial</b>	- Políticas públicas y educación - Evaluación de impacto de políticas públicas educativas
<b>Descripción de la situación problema</b>	¿De qué manera puede Colombia mejorar la calidad y la igualdad de su sistema de educación, al tiempo que aborda sus problemas de eficiencia? A pesar de transformar significativamente su sistema de educación durante las últimas dos décadas, Colombia enfrenta dos desafíos críticos: altos niveles de desigualdad desde los primeros años de educación y un bajo nivel de calidad en el sistema educativo.
<b>Descripción de los componentes del dispositivo</b>	El capítulo 1 del dispositivo inicia presentando un contexto de Colombia, de sus políticas educativas y del sistema educativo del país. En seguida, resalta las principales tendencias en cuanto a acceso, calidad y equidad, para luego concentrarse en algunos aspectos transversales del sistema educativo colombiano. Posteriormente, plantea los desafíos de dirigir un sistema educativo complejo y descentralizado como el colombiano, y señala los retos para garantizar una financiación adecuada y efectiva para la educación, así como el uso de la información para mejorar todo el sistema. Finalmente presenta las conclusiones del equipo de investigación de la OCDE.
<b>Caracterización de lo que enuncia</b>	El informe evalúa las políticas y prácticas de Colombia, en comparación con las mejores propuestas en educación y las competencias educativas de los países miembros de la OCDE. Asimismo, analiza las mayores fortalezas del sistema educativo, así como los desafíos que enfrenta, desde la educación inicial y atención integral a la primera infancia hasta la educación superior. Gracias a observaciones basadas en investigaciones internacionales, el informe hace recomendaciones sobre la forma en que Colombia puede mejorar la calidad y la igualdad de su sistema educativo, a fin de alcanzar su meta de ser el país "mejor educado" de América Latina para el año 2025.
<b>Desde donde enuncia</b>	El informe es resultado del análisis realizado a las políticas educativas de Colombia por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El informe constituye un aporte para el proceso de la adhesión de Colombia a dicho organismo.

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>A quien va dirigido lo que enuncia</b>	El documento es de interés particular para Colombia, así como para otros países que buscan mejorar la calidad, igualdad y eficiencia de sus sistemas educativos.
<b>PROPOSICIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor acceso y participación</li> <li>- Bajos resultados de aprendizaje</li> <li>- Desigualdades en el acceso y el aprendizaje</li> <li>- Coherencia institucional y liderazgo</li> <li>- Descentralización Educativa</li> <li>- Financiación Efectiva y Adecuada</li> </ul>
<b>Contenido de las proposiciones del referencial</b>	<p>Pág. 29. Varios factores inciden en las bajas tasas de asistencia escolar en Colombia, entre otros, una deficiente transición entre niveles, las altas tasas de deserción escolar y un número significativo de niños que no ingresan al sistema educativo. Pág. 30. La repetición de grados en Colombia también es una de las más altas entre los países que participan en el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE. (...) La repetición de grados tiene costos elevados, es ineficaz para resolver el bajo desempeño y puede incrementar el riesgo de deserción, y además, los estudiantes mayores son los que pagan los costos de oportunidad más altos por permanecer en el sistema educativo. (...) Si bien no parece que haya escasez de maestros en educación básica, hay brechas en cuanto al número de docentes en los niveles de preescolar y educación media, y en todo el sistema, el nivel de calificación de los docentes es preocupante. Mejorar tanto la infraestructura escolar como la calidad de los docentes son prioridades fundamentales para el gobierno.</p> <p>Pág. 32. La calidad está mejorando, pero la mayoría de los estudiantes tiene competencias básicas insuficientes cuando termina sus estudios. Las pruebas PISA evalúan qué saben y qué pueden hacer con lo que saben los estudiantes de 15 años de todo el mundo. Colombia ha participado en estas pruebas desde el año 2006. Pág. 33. Una proporción significativa de estudiantes colombianos no están bien preparados para ingresar a la educación superior o al mercado laboral; el 27% de las personas que presentaron las pruebas nacionales SABER 11 en 2013 tuvieron resultados en el nivel bajo o inferior, con implicaciones importantes para la retención y el éxito en la educación superior (DNP, 2015).</p> <p>Pág. 34. Desde el año 2012, la educación ha sido gratuita desde transición hasta terminar la educación media, aunque persisten los costos indirectos, como el transporte y los materiales para el aprendizaje. (...) Las políticas de financiación, como las transferencias monetarias condicionadas y los créditos para educación superior, han aumentado la equidad.</p> <p>Pág. 39. La responsabilidad del sistema educativo es compartida entre el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), aunque otras instituciones desempeñan un papel importante en la prestación de la educación, generando retos en términos de coherencia normativa y rendición de cuentas. En algunas regiones de Colombia, la descentralización ha creado oportunidades para la innovación y el liderazgo, y ha permitido mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales. Sin embargo, no todas las zonas del país se han beneficiado por igual. Los departamentos y los municipios más pobres a menudo no cuentan con la orientación, la capacidad y el apoyo para proporcionar una educación de manera efectiva. El gobierno central aún cumple un papel fundamental en el establecimiento de los objetivos normativos para el sector, pero no tiene los mecanismos adecuados para dirigir los organismos regionales y garantizar que se responda por los resultados. Si bien la descentralización puede haber facilitado el aumento del número de matriculados, la falta de estándares comunes supone un reto para mejorar la calidad de la educación (Melo, 2005). (...) la evidencia indica que las disposiciones de gestión son más eficaces cuando son coherentes y acordes, y cuando se cuenta con sistemas de apoyo y de rendición de cuentas adecuados para garantizar que los distintos niveles y actores trabajen mancomunadamente hacia los mismos objetivos.</p> <p>Pág. 42. Hay una tendencia creciente hacia la descentralización de la educación en los países miembros de la OCDE. La experiencia internacional sugiere que el proceso de descentralización puede mejorar la capacidad de respuesta local, estimular la creatividad en el uso de recursos, promover la innovación y crear incentivos para mejorar la calidad (Waslander, Pater y van der Weide, 2010 en OCDE, 2012a). Sin embargo, la gestión descentralizada solamente es efectiva cuando se cuenta con capacidades, medidas de coordinación y mecanismos de rendición de cuentas adecuados (OCDE, próximo a publicarse). Sin estas condiciones, la descentralización puede profundizar la desigualdad y dificultar más el mejoramiento de la calidad. Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en empezar a descentralizar su sistema educativo y es el estado unitario más descentralizado de la región.</p> <p>Pág. 43. La descentralización ha sido gestionada mediante un proceso de certificación, por medio del cual todos los departamentos, independientemente de su capacidad, y cualquier distrito o municipio que cumpla unos criterios específicos, reciben el estatus de Entidades Territoriales Certificadas (ETC). La certificación depende de varios factores, como los recursos físicos y financieros adecuados, un sistema de</p>

<b>DOCUMENTOS TÉCNICOS</b>	
<b>Comentarios y análisis del referencial</b>	<p>información básico y la capacidad para manejar la profesión docente. Pág. 46. Involucrar a las secretarías de educación para respaldar una agenda común para el cambio será esencial para desarrollar satisfactoriamente la reforma en Colombia. En las estructuras de gestión multinivel como las de Colombia, una coordinación estrecha entre las autoridades nacionales y locales es esencial para realizar una implementación efectiva (Charbit, 2011).</p> <p>Pág. 48. A pesar del incremento de la inversión en los últimos años, la financiación pública para la educación en Colombia está por debajo de otras economías emergentes de América Latina y el gasto per cápita está muy por debajo del promedio de la OCDE. Pág. 49. El gasto público por estudiante en Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE y del de otras grandes economías emergentes en América Latina. Casi toda la financiación pública para educación primaria y secundaria es absorbida por los salarios de los docentes (83% comparado con el promedio de la OCDE del 63%). Esto deja fondos limitados para invertir en recursos que podrían mejorar la calidad, como el desarrollo profesional de los docentes y libros de texto. Asimismo hay escasez de recursos para la renovación y ampliación de la infraestructura educativa: El 1,7% del gasto se destina a inversión de capital —comparado con el 7% en la OCDE (OCDE, 2014a)7— y en alimentación, transporte y alojamiento, aspectos que son importantes para llegar a los estudiantes menos favorecidos de Colombia (...) Países como Turquía y Uruguay tienen gastos totales por estudiante semejantes a los de Colombia, pero tienen resultados de aprendizaje muchos más altos, lo que indica que la forma en que son asignados los fondos es tan importante como el nivel de recursos disponibles. Los recursos locales son una de las fuentes importantes de financiación para la educación que menos ha sido explotada en Colombia, y estimular una mayor inversión local en el sector será esencial para consolidar el proceso de descentralización. Contar con alianzas público-privadas más desarrolladas y usar más los modelos innovadores de financiación también puede ayudar a incrementar la base y el nivel de fondos disponibles.</p> <p>Pág. 62. Los sistemas de información —que son sólidos, pero están subutilizados en Colombia— deben reorientarse hacia el mejoramiento y deben fortalecerse para enfocarse en lo que importa: brindar oportunidades de aprendizaje de buena calidad para todos.</p> <p>El abordaje del informe en materia de datos es amplio y explica en buena medida los resultados del país en materia de acceso, permanencia, cobertura y eficiencia escolar. Llama la atención que la OCDE entienda el proceso de descentralización educativa como un ejercicio que llega hasta las Entidades Territoriales Certificadas, esto es, las secretarías de educación de municipios y departamentos del país, pero que en ningún aparte del informe menciona al colegio como el posible eje de dicha descentralización, lo cual lo sume aún más en la dependencia absoluta del MEN y las secretarías de educación, a quienes les da un papel preponderante en la definición de las futuras políticas y reformas educativas, desconociendo con ello el papel que puedan tener los agentes educativos del colegio: rectores, directivos docentes, docentes, e incluso, los propios estudiantes. Es interesante la propuesta de buscar alternativas de financiación de la educación pública, tanto a nivel local como a través de Alianzas Público Privadas o por la vía tributaria. Habrá que analizar si el problema es la desfinanciación o la inadecuada distribución de los recursos para educación.</p>

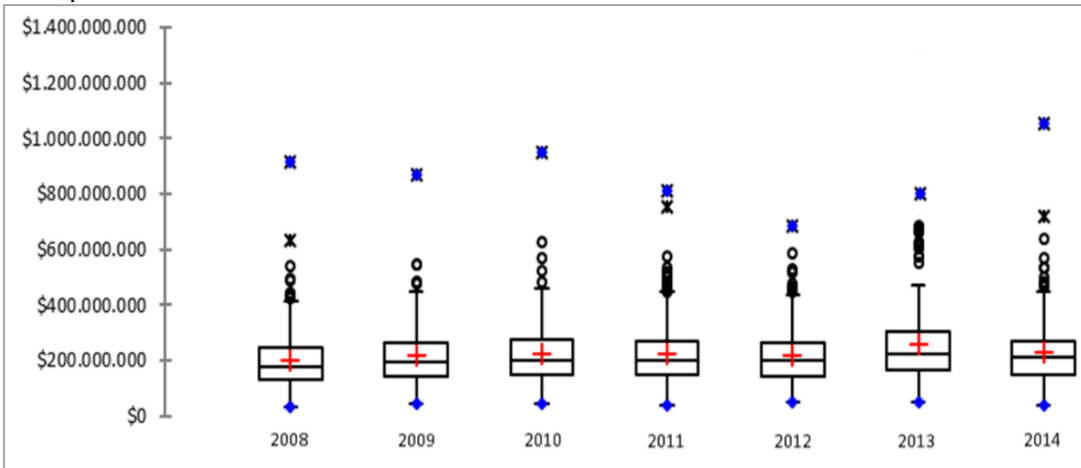
## Anexo C: Box Plot<sup>32</sup> Estadísticas Descriptivas

**Figura 1:** Boxplot de la matrícula oficial 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 2:** Boxplot del presupuesto ejecutado directamente por los colegios oficiales del distrito, periodo 2008-2014. Precios corrientes.

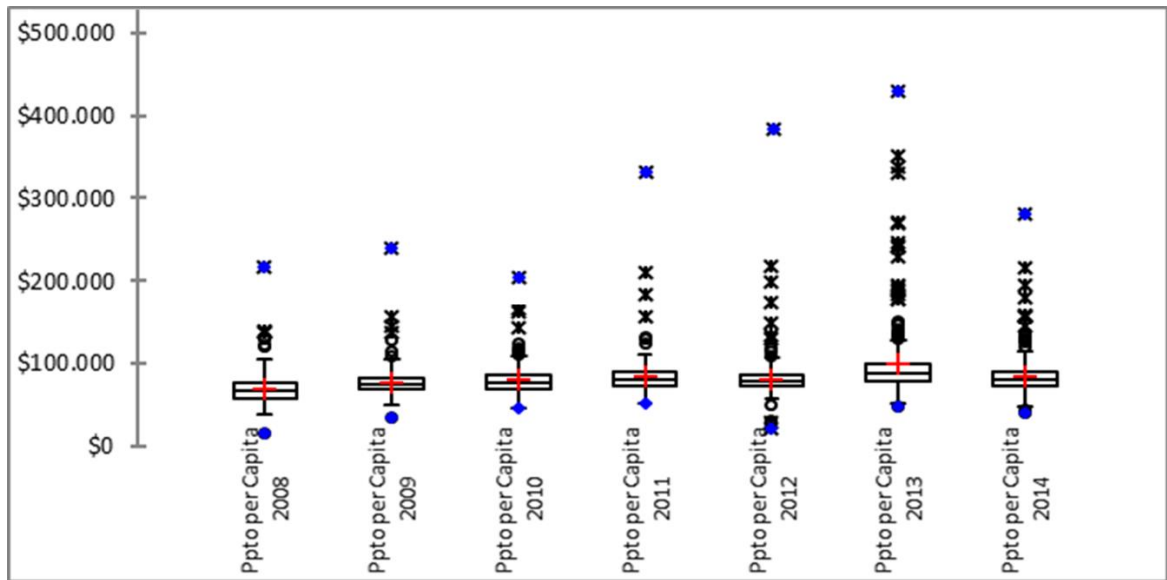


Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

<sup>32</sup> El BoxPlot es un instrumento gráfico en la estadística descriptiva que permite realizar un análisis más detallado y conciso respecto a la distribución de los datos en la muestra. Esto se complementa, de manera cualitativa, con los resultados cuantitativos obtenidos a través de los estadísticos de la muestra.

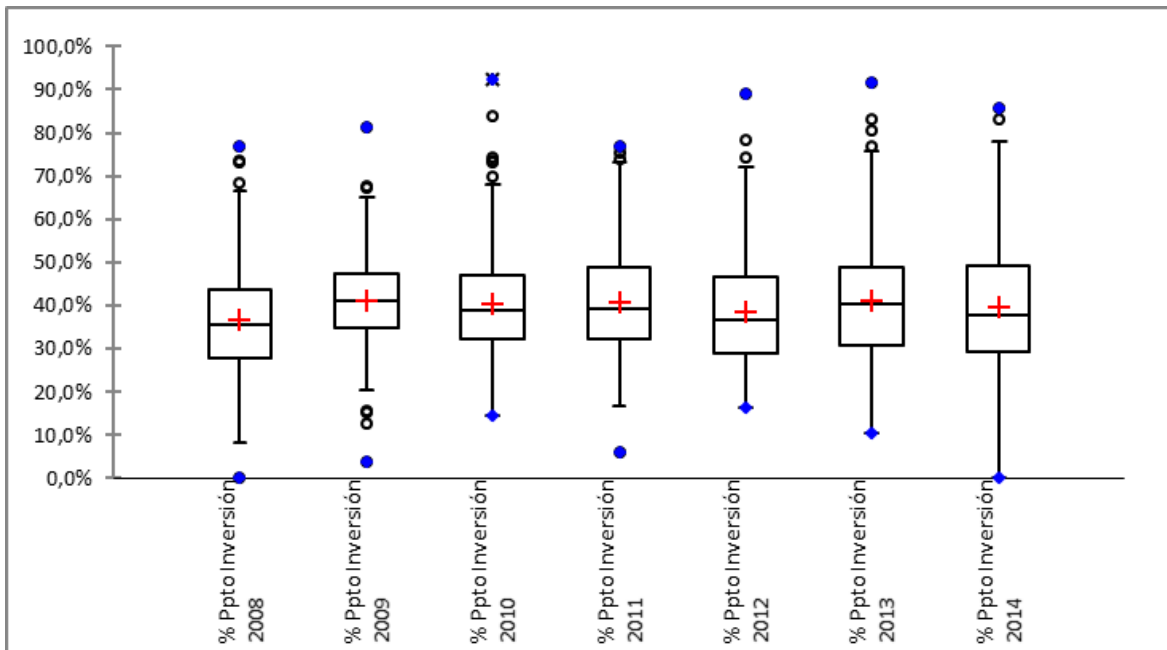


**Figura 3:** BoxPlot del Presupuesto per cápita 2008-2014.



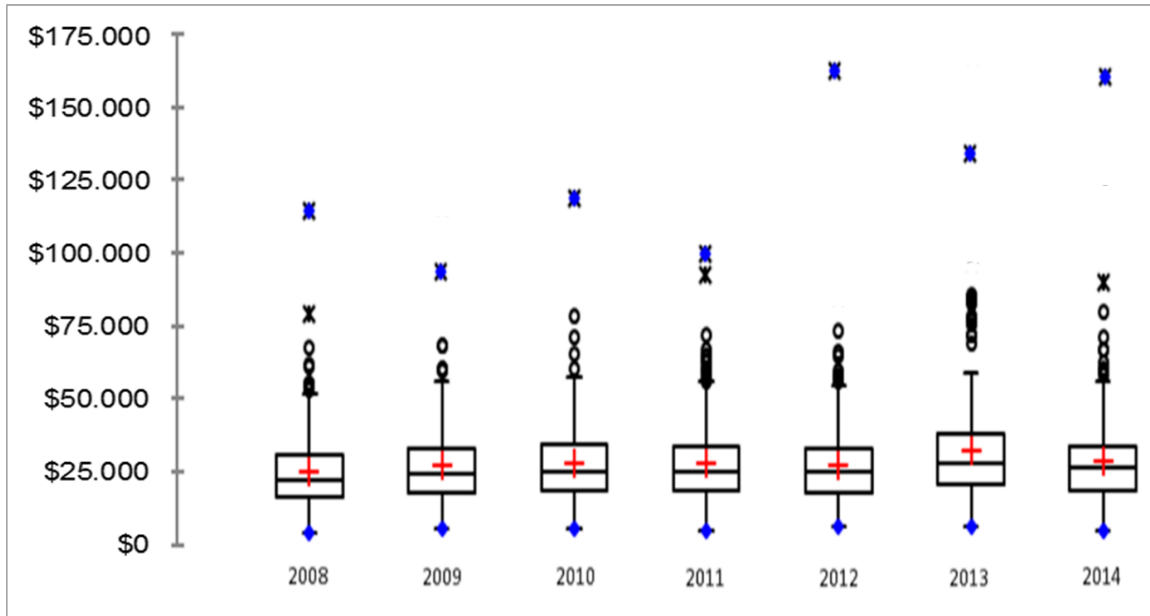
Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera y de la oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 4:** Boxplot del porcentaje del presupuesto de inversión 2008-2014



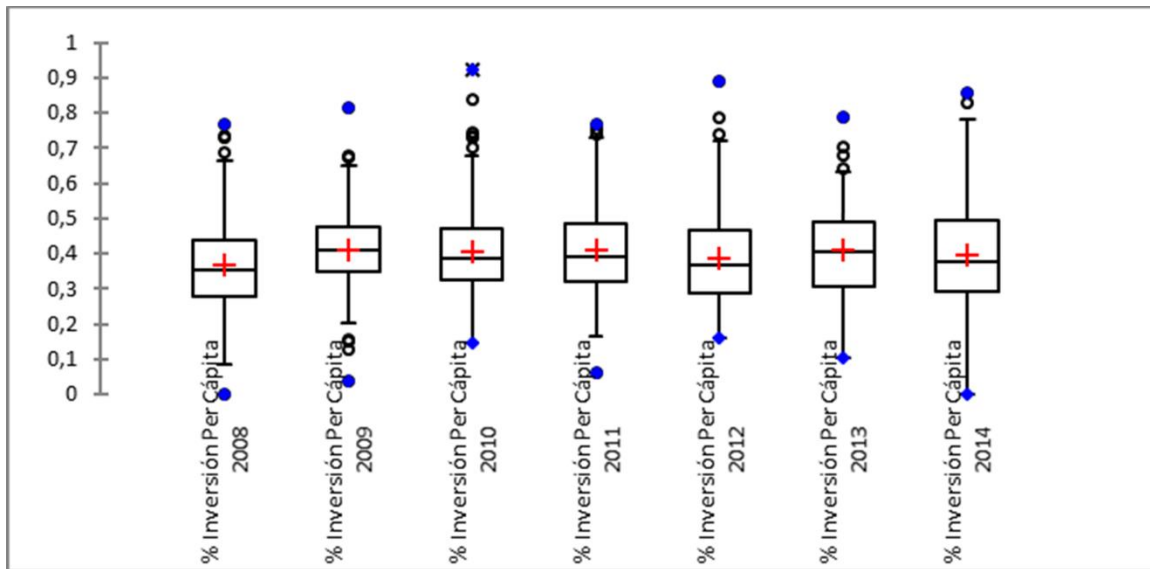
Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera y de la oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 5:** Boxplot de la Inversión Per Cápita 2008-2014



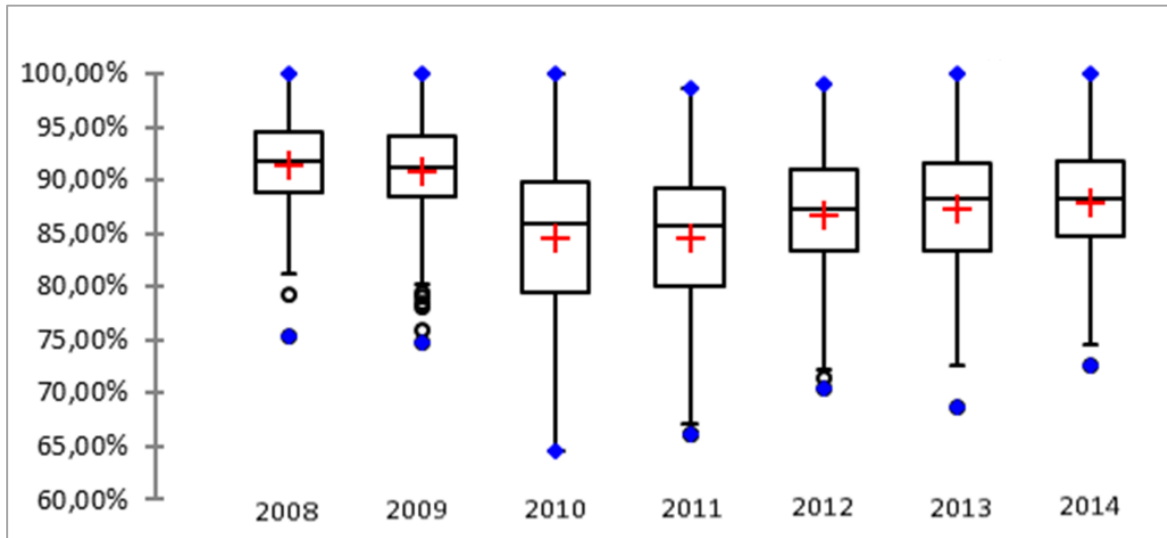
Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera y de la oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 6:** Boxplot del porcentaje de la Inversión Per Cápita 2008-2014



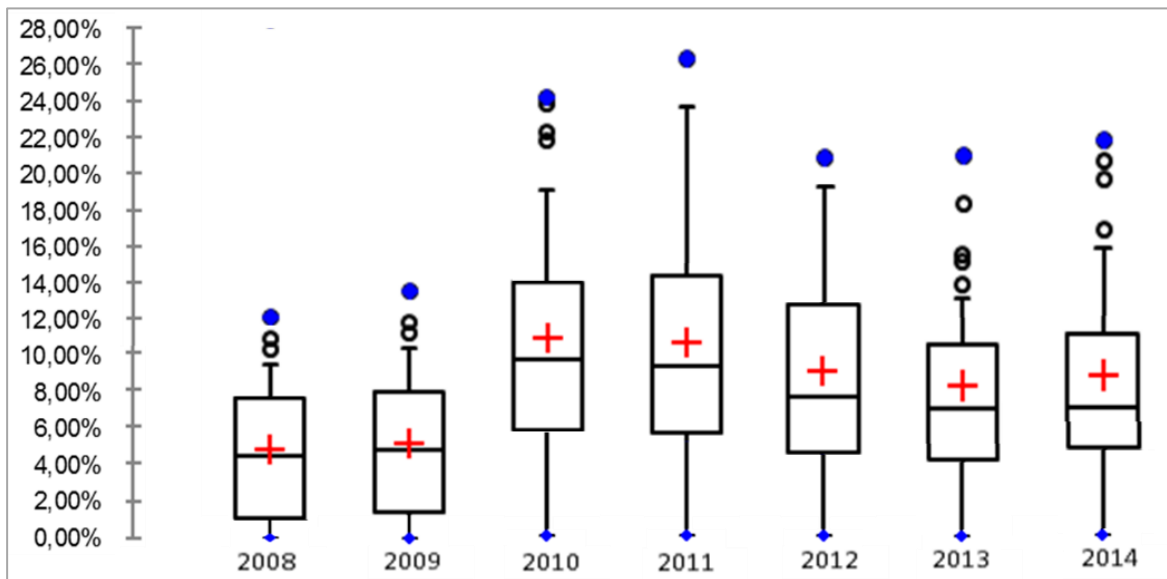
Fuente: Elaboración propia, con base en la información de la Dirección Financiera y de la oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 7:** Boxplot del porcentaje Aprobación 2008-2014

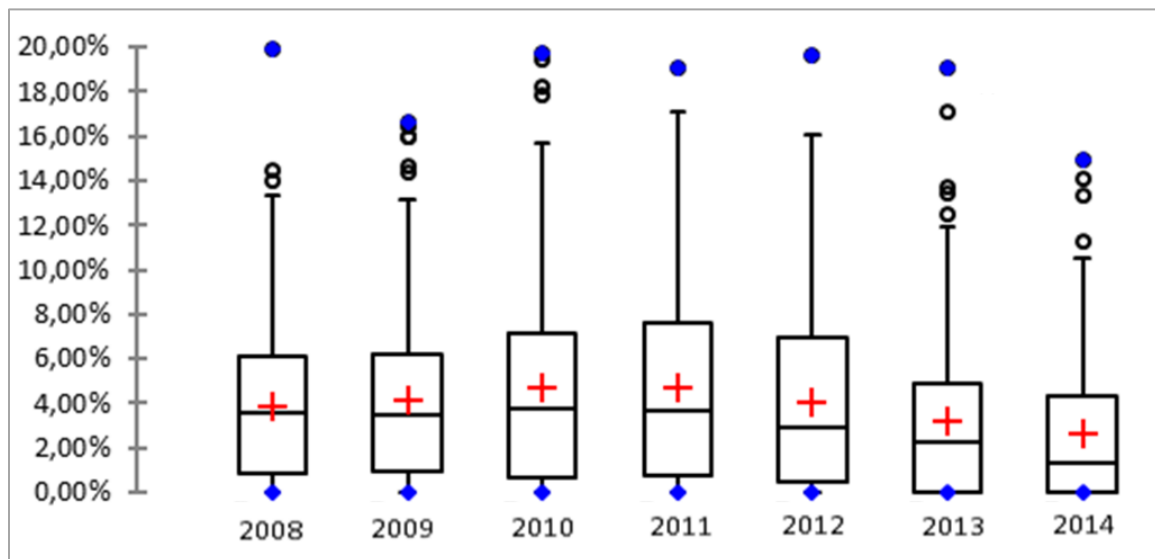


Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

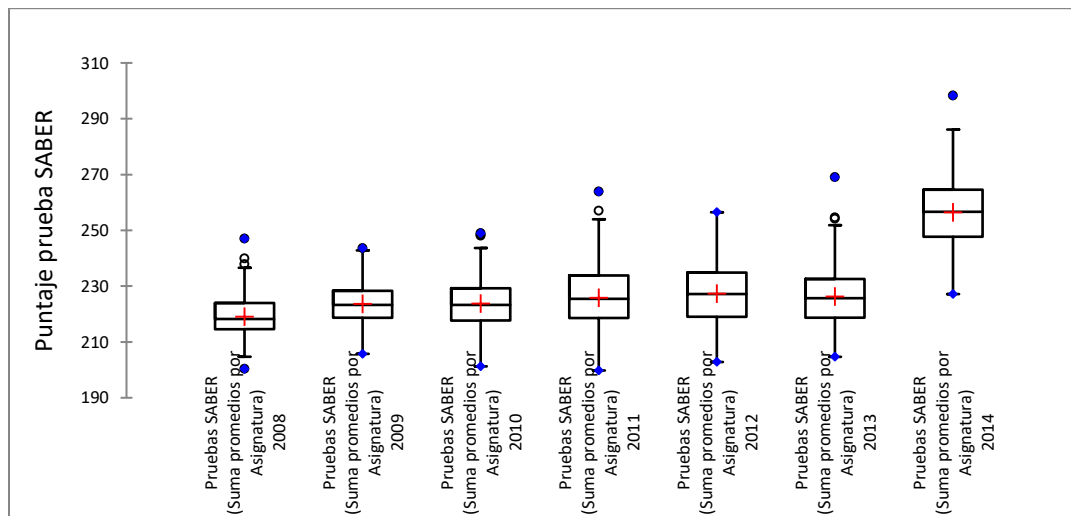
**Figura 8:** Boxplot del porcentaje Reprobación 2008-2014



Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 9:** Boxplot del porcentaje Deserción 2008-2014

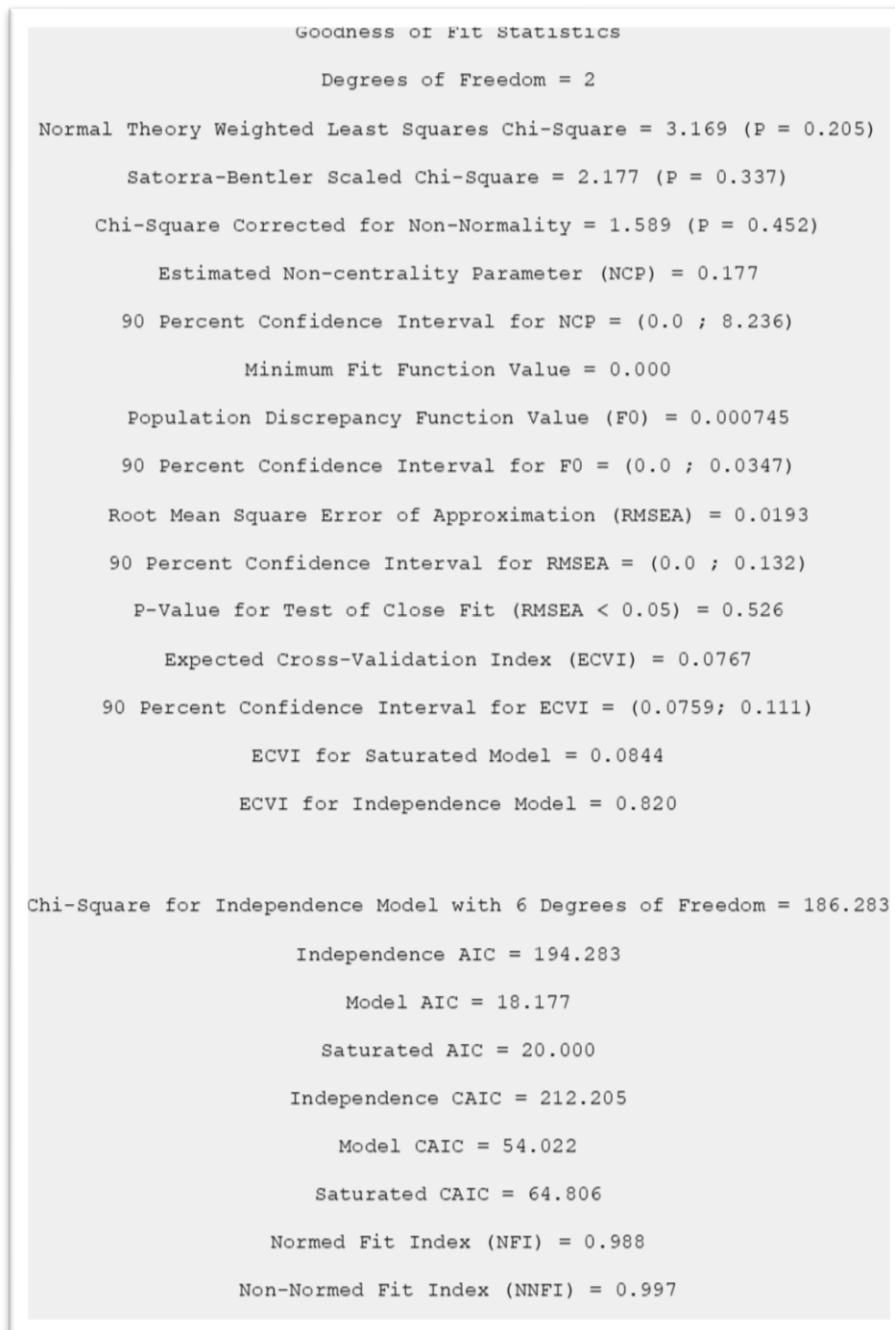
Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Oficina Asesora de Planeación de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

**Figura 10:** Boxplot de los puntajes Pruebas Saber 11°. 2008-2014

Fuente: Elaboración propia, con base en la información estadística de la Dirección de Evaluación Educativa de la SED, para los 220 colegios seleccionados.

## Anexo D: Modelación análisis de senderos

Figura 11: Estadísticos de bondad de ajuste para el modelo ajustado



Fuente: Reporte LISREL.

**Modelo 2009**

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables

Variable	Mean	St. Dev.	T-Value	Skewness	Kurtosis	Minimum Freq.	Maximum Freq.
PptoInve	0.411	0.102	62.830	0.041	1.282	0.040	1 0.813 1
Invpcap	0.416	0.138	46.685	1.190	3.254	0.076	1 1.000 1
Eficienc	0.907	0.044	322.186	-0.765	0.917	0.748	1 1.000 2
SABER	0.918	0.030	472.377	0.145	-0.228	0.844	1 1.000 1

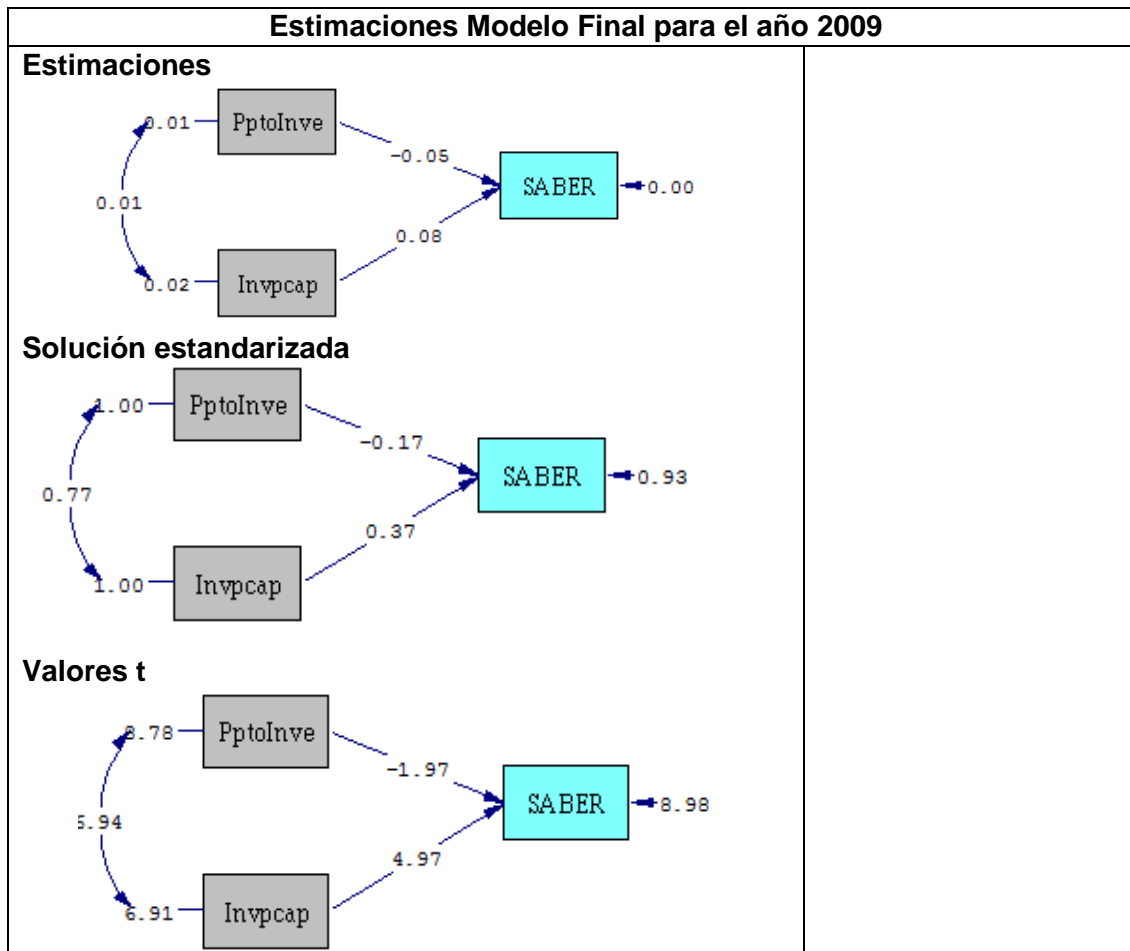
Test of Univariate Normality for Continuous Variables

Variable	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
PptoInve	0.267	0.790	2.878	0.004	8.356	0.015
Invpcap	6.291	0.000	4.820	0.000	62.803	0.000
Eficienc	-4.465	0.000	2.307	0.021	25.254	0.000
SABER	0.935	0.350	-0.702	0.483	1.367	0.505

Relative Multivariate Kurtosis = 1.600

Test of Multivariate Normality for Continuous Variables

Value	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis		
	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
6.842	13.342	0.000	38.389	8.047	0.000	242.754	0.000



**Modelo 2010**

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables

Variable	Mean	St. Dev.	T-Value	Skewness	Kurtosis	Minimum Freq.	Maximum Freq.
PptoInv	0.404	0.117	53.639	0.985	2.033	0.144	1
Invpcap	0.333	0.141	36.701	1.704	3.989	0.105	1
Eficienc	0.844	0.071	185.534	-0.369	-0.494	0.646	1
SABER	0.899	0.033	416.644	0.310	0.025	0.808	1

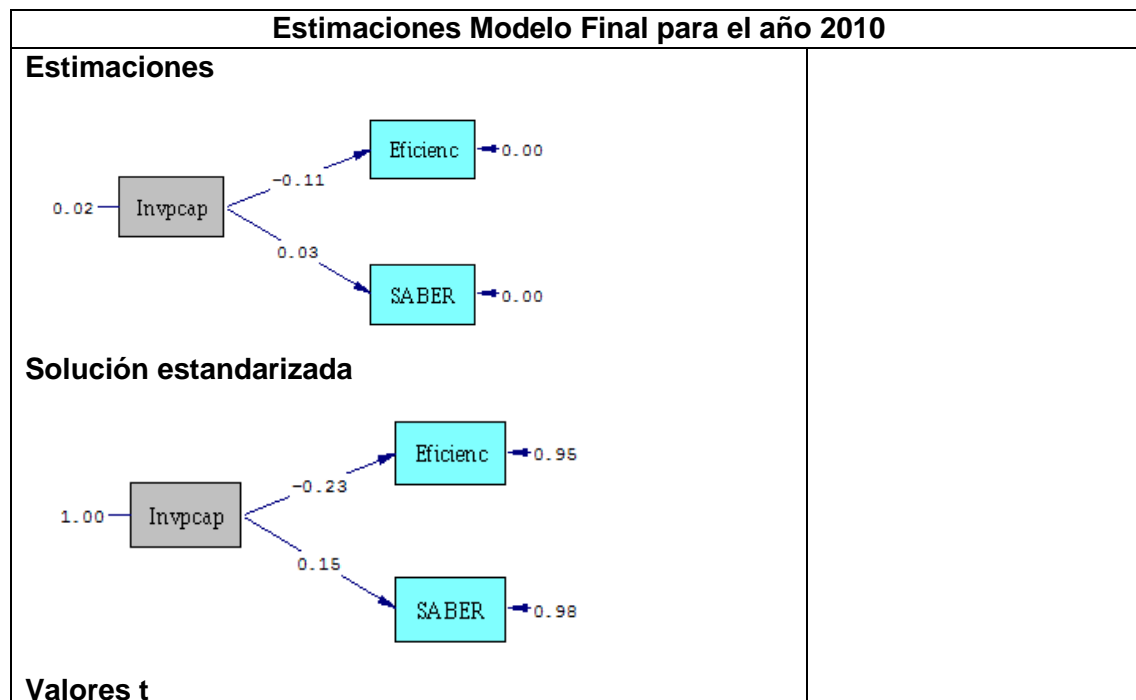
Test of Univariate Normality for Continuous Variables

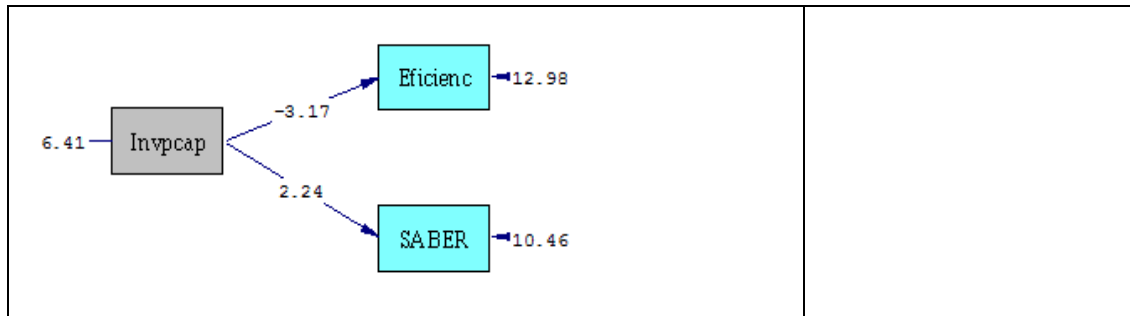
Variable	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
PptoInv	5.465	0.000	3.789	0.000	44.223	0.000
Invpcap	7.997	0.000	5.282	0.000	91.857	0.000
Eficienc	-2.324	0.020	-1.990	0.047	9.360	0.009
SABER	1.971	0.049	0.220	0.826	3.931	0.140

Relative Multivariate Kurtosis = 1.552

Test of Multivariate Normality for Continuous Variables

Value	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	Chi-Square	P-Value
7.932	14.489	0.000	37.252	7.711	269.393	0.000





**Modelo 2011**

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables

Variable	Mean	St. Dev.	T-Value	Skewness	Kurtosis	Minimum Freq.	Maximum Freq.
PptoInv	0.409	0.124	51.110	0.449	0.003	0.061	1 0.768 1
Invcap	0.437	0.173	39.164	1.010	1.087	0.052	1 1.000 1
Eficienc	0.845	0.065	201.549	-0.487	-0.141	0.661	1 0.987 1
SABER	0.856	0.042	315.541	0.289	0.114	0.757	1 1.000 1

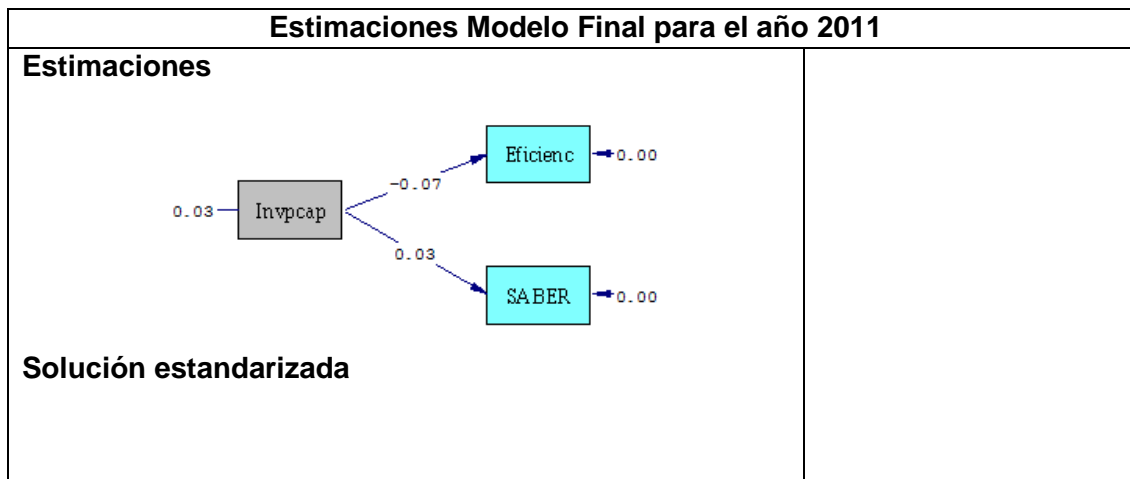
Test of Univariate Normality for Continuous Variables

Variable	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
PptoInv	2.792	0.005	0.147	0.883	7.816	0.020
Invcap	5.569	0.000	2.587	0.010	37.704	0.000
Eficienc	-3.007	0.003	-0.357	0.721	9.171	0.010
SABER	1.838	0.066	0.495	0.621	3.623	0.163

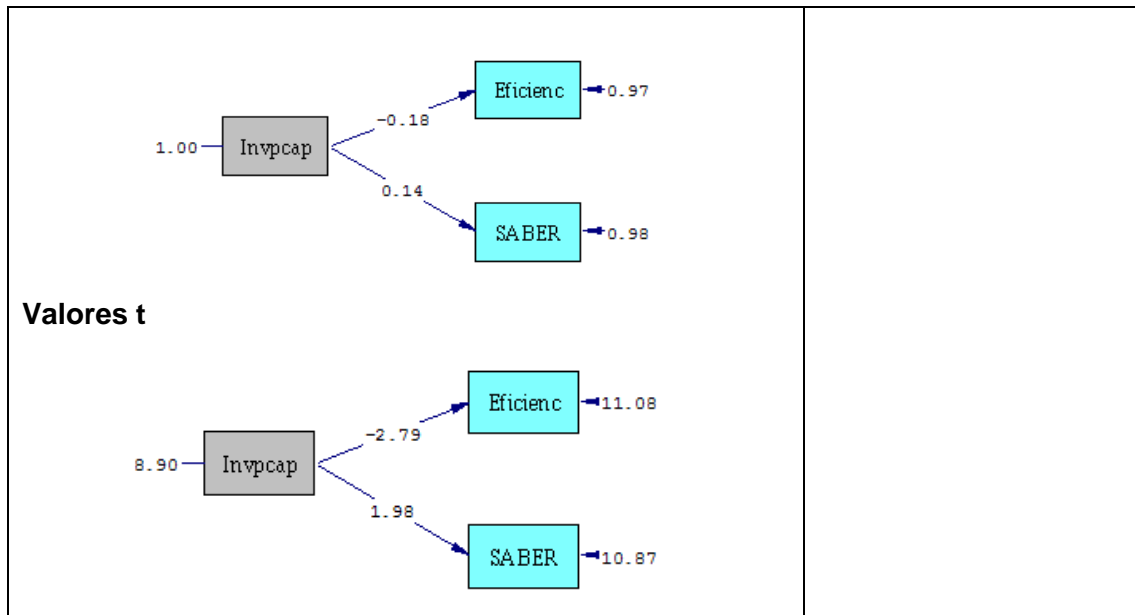
Relative Multivariate Kurtosis = 1.729

Test of Multivariate Normality for Continuous Variables

Value	Skewness		Kurtosis			Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
10.454	16.790	0.000	41.489	8.861	0.000	360.418	0.000







### Modelo 2012

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables

Variable	Mean	St. Dev.	T-Value	Skewness	Kurtosis	Minimum Freq.	Maximum Freq.
PptoInve	0.385	0.121	49.322	0.789	0.979	0.163	1
Invpcap	0.225	0.098	35.565	2.842	17.311	0.063	1
Eficienc	0.867	0.054	251.109	-0.431	0.023	0.705	1
SABER	0.886	0.040	341.230	0.170	-0.383	0.791	1

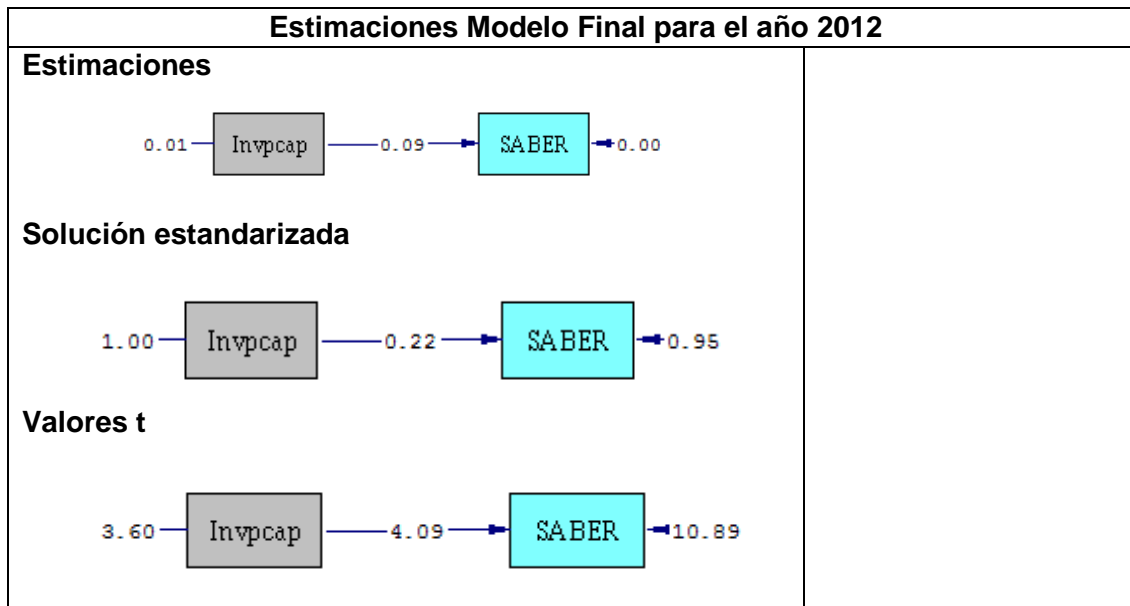
Test of Univariate Normality for Continuous Variables

Variable	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
PptoInve	4.580	0.000	2.411	0.016	26.787	0.000
Invpcap	10.647	0.000	8.444	0.000	184.673	0.000
Eficienc	-2.685	0.007	0.213	0.831	7.254	0.027
SABER	1.093	0.274	-1.402	0.161	3.160	0.206

Relative Multivariate Kurtosis = 3.402

Test of Multivariate Normality for Continuous Variables

Value	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square
32.209	28.701	0.000	81.656	13.874	0.000	1016.238



**Modelo 2013**

Univariate Summary Statistics for Continuous Variables

Variable	Mean	St. Dev.	T-Value	Skewness	Kurtosis	Minimum	Freq.	Maximum	Freq.
PptoInve	0.412	0.143	44.581	0.530	0.357	0.104	1	0.916	1
Invcap	0.120	0.102	18.203	4.879	31.302	0.019	1	1.000	1
Eficienc	0.873	0.057	238.989	-0.519	-0.021	0.686	1	1.000	1
SABER	0.841	0.037	352.978	0.519	0.827	0.761	1	1.000	1

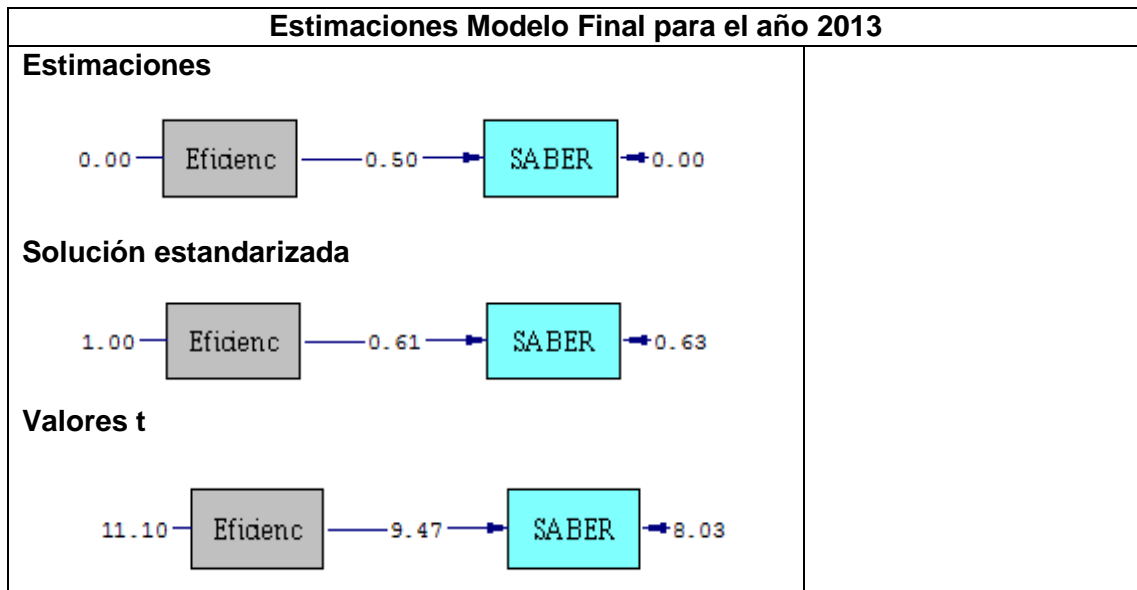
Test of Univariate Normality for Continuous Variables

Variable	Skewness		Kurtosis		Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
PptoInve	3.248	0.001	1.154	0.249	11.880	0.003
Invcap	13.577	0.000	9.495	0.000	274.495	0.000
Eficienc	-3.188	0.001	0.069	0.945	10.170	0.006
SABER	3.185	0.001	2.148	0.032	14.758	0.001

Relative Multivariate Kurtosis = 2.857

Test of Multivariate Normality for Continuous Variables

Value	Skewness		Kurtosis			Skewness and Kurtosis	
	Z-Score	P-Value	Value	Z-Score	P-Value	Chi-Square	P-Value
34.914	29.739	0.000	68.566	12.830	0.000	1048.995	0.000





# Bibliografía

- ACOSTA, Wilson. (2011). *Gestión escolar y producción de subjetividad en Colombia, 1990-2005*. En *Revista de la Universidad de La Salle* No. 56. Bogotá. Colombia. 175-229.
- AGUILAR, Luis Fernando. (2000). *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa. Contenido en TAQUICHÍN, M. *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Tomado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>
- ALVARIÑO, Celia et al (2000). *Gestión escolar: un estado del arte de la literatura*. En *Revista Paideia* No. 29. Pontificia Universidad Católica de Chile. 15-43.
- ALVIRA, Francisco (1983). *Perspectiva Cualitativa-Perspectiva Cuantitativa en la Metodología Sociológica*. En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* No. 22, Abril-Junio 1983. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). España. 53-75
- ASTIZ, María Fernanda (2011). *Los desafíos de la educación comparada contemporánea para informar el debate político-educativo: Una perspectiva teórico-metodológica*. En: *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. Año 2. Nº 2. 2011. 63-72.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. (febrero, 2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá. 1-105.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. (junio, 2014). *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Centro de Estudios Económicos Regionales. Cartagena. 1-72.
- BANCO MUNDIAL (1995). *Colombia: Local government capacity-beyond technical assistance*. Washington.
- BARZELAY, Michael. (2003). *La nueva gestión pública*. México.
- BAYONA, Hernando. (2016). *Efectos de la infraestructura sobre el fracaso escolar: evidencia empírica para Colombia*. En: *Voces y Silencios*, vol. 7 No. 2. Ed: Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia. 19-40.

- BEDOYA-BEDOYA, M. (2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. 33-58
- BEIGEL, Fernanda. (s.f.). *Vida, muerte y resurrección de las "teorías de la dependencia"*. 288-326.
- BELLEI, Cristian & GONZÁLEZ, Pablo. (2004). *Educación y Competitividad en Chile*. Chile. 1-62.
- CALDERÓN, Clara I. (2012). *La descentralización educativa y el significado para el talento humano docente y directivo en la educación del Departamento de Caldas*. Manizales. Caldas. Colombia. 400.
- CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD. (2016). Informe Nacional de Competitividad 2016-2017. Zetta Comunicadores. Bogotá. Colombia. 20-45.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Castel E. Editorial: Manantial. Año 2004. 120.
- CORREA, Amanda; ALVAREZ, Angélica & CORREA, Sonia (2009). *La gestión educativa un nuevo paradigma*. Fundación Universitaria Luis Amigo. Bogotá. Colombia. 1-47.
- CORTE CONSTITUCIONAL. (2015). Constitución Política de Colombia, actualizada con los actos legislativos a 2015. Edición Especial. Corte Constitucional. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa – CENDOJ. 125.
- CROZIER, Michel (1974). *El fenómeno burocrático*. Amorrortu editores, 2 tomos. Buenos Aires. Argentina. 1-459.
- CHARBIT, C. (2011). Governance of public policies in decentralized contexts: The multi-level approach. OECD Regional development working papers. No. 2011/04. OECD Publishing.
- DENZIN, N. K. (1970). *Sociological Methods: a Source Book*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- DÍAZ, José. (2013). *Calidad Educativa: un análisis sobre la acomodación de los sistemas de gestión de calidad empresarial a la valoración en educación*. En *Revista Tendencias Pedagógicas No. 21*. Colombia. 177-194.
- DI GROPELLO, Emanuela. (1999). Los modelos de descentralización educativa en América Latina. En: *Revista de la CEPAL No. 68*. CEPAL. 153-170
- DNP. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá. Colombia.

- DNP. (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos. Bogotá. Colombia.
- DNP. (2015). Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación. Bogotá. Colombia.
- DUEÑAS, Ximena. (2017). Cómo revelan las pruebas Saber la realidad de la educación del país. En: Página web ICFES. Recuperado de <http://www.icfes.gov.co/noticias/novedades-historicas/item/2227-como-revelan-las-pruebas-saber-la-realidad-de-la-educacion-del-pais>
- ESLAVA, Adolfo. (2010). Análisis neo institucional de políticas públicas. En: Enfoques para el análisis de políticas públicas / editor André-Noel Roth Deubel. Doctorado Interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y sociales. Grupo de Investigación Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Bogotá. 374
- ESPÍNOLA, Viola. (2001). *La autonomía escolar como estrategia de mejoramiento educativo*. En *1er Seminario Internacional Investigación para una mejor educación*. Universidad Peruana Cayetano Heredia. Facultad de Educación. Primera edición. Lima. Perú. 49-88.
- ESPITIA, Jhon. (2010). Planeación Educativa al Derecho. Tercer encuentro nacional de planeación local y presupuestos participativos. Medellín. Colombia. 25.
- GARCÍA, Germán. (2005). Fundamentos de gestión pública. Hacia un Estado eficiente. Universidad EAN. Bogotá. 292
- GENTO, Samuel. (2002). *Instituciones Educativas para la Calidad Total*. La Muralla (3ª edición; 1ª edición, 1996). Madrid. España. 1-271.
- HERRERA, Martha e INFANTE, Raúl (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano: una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002. En: Revista Nómadas No. 20, abril de 2004, Universidad Central, Bogotá, Colombia. 76-85
- HUESO G, Andrés y CASCANT Joseph. (2012). Metodología y Técnicas Cuantitativas de Investigación. Cuadernos docentes en procesos de desarrollo. No. 1. Editorial Universitat Politècnica de Valencia. Valencia. España.
- IBAÑEZ, Jesús. (1986). *Perspectivas de la investigación social, el diseño en las tres perspectivas*. En GARCÍA, Manuel; IBAÑEZ, Jesús & ALVIRA, Francisco. (2005). *El Análisis de la Realidad Social, Métodos y Técnicas de Investigación*. Tercera Edición. Editorial Alianza. Madrid. 57-98.
- IDEP. (2014). La Ley entre el tintero: Tras veinte años de promulgación de la Ley General de Educación, balance de Abel Rodríguez Céspedes. Educación y Ciudad. No. 27. IDEP. Bogotá. Colombia. 109-116.

- JERÉZ, Pilar; MARÍN, María B & INIESTA, María A. (s.f.). *La dependencia en la relación de intercambio: contribuciones desde diferentes teorías*. Universidad de Almería. España. 609-614.
- KALMANOVITZ, Salomón. (sf). El neo-institucionalismo como escuela, Universidad Nacional de Colombia en <  
[http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/El-neoinstitucionalismo-como-escuelaFinal3.pdf)>
- LECHNER, Norbert. (2002). *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. LOM Ediciones. 1ª edición. Colección Escafandra. Santiago. Chile. 136.
- LOZANO, Fabio. (2011). *Políticas Públicas en Educación. Foro Educativo Distrital*. Bogotá. Colombia. 1-37.
- MARCH, James y OLSEN Johan. (1997). El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional. En: *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. 6. No. 1. 41-73.
- MEJIA, M. R. (2003). *Leyendo las políticas educativas de la globalización*. Planeta Paz. Expedición Pedagógica Nacional. Bogotá
- MENY, Yves & THOENIG, Jean-Claude. (1992) *Las políticas públicas*. Ed. Ariel. España. 89.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2006). *Plan Decenal de Educación 2006-2016. Pacto Social por la Educación*. Bogotá. Colombia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2007). *Plan Nacional Sectorial de Educación 2006-2010. Revolución Educativa*. Bogotá. Colombia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2008). *Guía para el mejoramiento institucional: de la autoevaluación al plan de mejoramiento*. Primera Edición. Bogotá. Colombia. 11-35.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2011). *Plan Nacional Sectorial de Educación 2010-2014. Educación de Calidad, el camino para la prosperidad*. Bogotá. Colombia.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2013). *Sistema Colombiano de Formación de Educadores y Lineamientos de Política*. Bogotá. Colombia. 102-106
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2014). *Informe de Gestión y Rendición de cuentas 2014*. Bogotá. Colombia.
- NORTH, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- OCDE. (2016a). *Educación en Colombia, aspectos destacados*. Bogotá. 1-16.



- OCDE. (2016b). *Revisiones de políticas nacionales de educación: Educación en Colombia*. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá. 1-336.
- OSTROM, Elinor. (2005). *Comprender la diversidad institucional*, Princeton, Princeton University Press. Traducción de Miguel Moro Vallina.
- PALACIOS, Samuel. (1999). *Autonomía del Centro Educativo, Impulsor de la Calidad Institucional*. En *Acción Pedagógica*. Vol.8. No.2. Caracas. Venezuela. 30-45.
- PÉREZ, Ángel. (2016). *Secretarías de Educación dedicadas a los favores y no a mejorar la educación*. En dinero.com. Recuperado de <http://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/secretarias-de-educacion-hacen-favores-no-mejoran-la-educacion-angel-perez/238889>
- PÉREZ, Ángel. (2014). *Colegios en concesión: ¿qué tan buena estrategia es?* En *razónpublica.com*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/7928-colegios-por-concesi%C3%B3n-qu%C3%A9-tan-buenos-son-a-estrategia-es.html>
- PÉREZ, Edgardo, MEDRANO, Leonardo & SANCHEZ, Javier. (2013). *El Path Analysis: conceptos básicos y ejemplos de aplicación*. En *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento (RACC)*. Vol. 5. No 1. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba Argentina. 52-66.
- PÉREZ, Gabriel & VALENCIA, Laura. (Enero-Junio, 2004). *El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario*. En *Actualidad Contable FACES Año 7. N° 8*. Mérida. Venezuela. 85-95.
- PÉREZ, Luis. (2004). *La exigibilidad del derecho a la educación a partir del diseño y la ejecución de las políticas públicas educativas*. En *Estudios Sociojurídicos*. Vol. 9. Bogotá (2007). Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792007000300007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792007000300007&script=sci_arttext).
- PETERS, Guy. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa. Barcelona. 254
- PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aarón. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. En Aguilar & Lima. (2009) *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* Fondo de cultura Económica. México.
- RESTREPO-MEDINA, Manuel (2011). *La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza*. En: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 13. No. 1. Enero-junio. 2011. Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia. 365-388
- RHODES, R. (1997). *El institucionalismo en David MARSH y Gerry STOKER (Eds.) Teorías y Métodos de la Ciencia Política*. Editorial Alianza. Madrid. España. 53-67

- RIVAS, José A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. En: Revista Reflexión Política. Vol. 5. No. 9. junio de 2003. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Bucaramanga. Colombia
- ROTH, André-Noël. (2014). *Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación*. Décima Edición. Ediciones Aurora. Bogotá. 1-270.
- SAFORCADA, Fernanda. (Junio, 2008). *Las Paradojas de la Autonomía Escolar en los '90: Escenas sobre el desarrollo de una política en Argentina*. En *Jornal de Políticas Educacionais*. N° 3. Río de Janeiro. Brasil. 30-42.
- SÁNCHEZ, José J. (2002). Gestión pública y Governance. Mención Honorífica del Premio IAPEM 2001. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Toluca. México.
- SÁNCHEZ, Fabio. (2006). Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá. Colombia.
- SARRAMONA, Jaume. (2011). *Autonomía y Calidad de la Educación*. En *XII Congreso Internacional de Teorías de la Educación*. Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2016). Balance de la gestión educativa 2012-2016. Bogotá.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2015). Informe de Rendición de Cuentas del sector educativo Informe CBN 1014 para la Contraloría Distrital. Bogotá.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2013). Guía financiera de apoyo para la gestión de los Fondos de Servicios Educativos. Bogotá. 116.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2012a). Balance de la gestión educativa 2008--2012. Bogotá.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2012b). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016, El colegio: Núcleo de Acción de la Política Educativa en la Bogotá Humana 2012-2016. Bogotá. 1-87.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2011). Rendición de cuentas del sector educativo. Bogotá.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ. (2009). Plan Sectorial de Educación 2008-2012, Educación de Calidad para una Bogotá Positiva. Bogotá. 1-125.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. (2015). Balance de la gestión de la administración 2012-2016. Bogotá.

- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. (2012). Plan de Desarrollo Distrital 2012-2016. Bogotá Humana. Bogotá.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. (2008). Plan de Desarrollo Distrital 2008-2012. Bogotá Positiva. Bogotá.
- SUBIRATS, Joan (1988). *Notas acerca del Estado, la administración y las políticas públicas*. En: Estudios Políticos. No. 59. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. España.
- SUBIRATS, Joan. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Ed. Ministerio para las Administraciones públicas. Madrid. 139.
- TOMASEVSKI, Katarina. (2004). *Indicadores del Derecho a la Educación*. En revista IIDH. 341-388.
- UNESCO. (2015). Enseñanza y aprendizaje, lograr la calidad para todos. Informe de Seguimiento de la Educación Para Todos en el mundo 2013-2014. París. Francia. 1-64.
- VALDIVIESO, Carlos E. (2013). *Efecto de los métodos de estimación en las modelaciones de estructuras de covarianzas sobre un modelo estructural de evaluación del servicio de clases*. En Comunicaciones en Estadística. Vol. 6. No. 1. Universidad Santo Tomás. Bogotá. Colombia.
- VAN DIJK, T. A. (septiembre-octubre de 1999). Análisis crítico del discurso. *Anthropos* 186. 23-36. (Traducido del inglés por Manuel González de Ávila).
- VARGAS, Alejo. (1999). *Notas sobre estado y políticas públicas*. Ed. Almudena. Bogotá. Colombia. P. 56-57.
- VARGAS, J y SARMIENTO A. (1997). "La descentralización de los servicios de educación en Colombia". Series Reformas de Política Pública. CEPAL. 50.
- WILLIAMSON, O. (1989). Las instituciones económicas del capitalismo. Fondo de Cultura Económica. México.