



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

PERU | SUMA



***Gestión educativa descentralizada:
El caso de Bogotá D.C., Colombia,
2004-2009***

Jaime Niño Díez

USAID **50** ANIVERSARIO

Serie Insumos para el Diálogo

La serie Insumos para el Diálogo tiene el propósito de inspirar nuevas ideas y prácticas para fortalecer la gestión descentralizada y participativa de la educación en el Perú y mejorar la calidad de la enseñanza, especialmente de las poblaciones menos favorecidas. Pone a disposición de sus lectores estudios de casos sobre experiencias emprendidas en otros países y en el Perú con evidencias de buenos resultados, así como análisis de las políticas implementadas a nivel nacional y regional para fortalecer capacidades de gestión educativa y promover el desarrollo profesional de los docentes.

© 2011, Academy for Educational Development
Proyecto USAID / PERU / SUMA
Av. Las Artes Norte 617, Lima, Perú

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU)** que busca contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en las áreas menos favorecidas del Perú. Para ello, apoya los esfuerzos del Ministerio de Educación, a la vez que ofrece asistencia técnica a los gobiernos regionales para lograr una gestión descentralizada y participativa y mejorar la calidad de la enseñanza.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) o del Gobierno de los Estados Unidos.

El contenido de este documento, en cualquiera de sus presentaciones —impreso o *e-book* en la biblioteca y web de la institución— puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente.

Jefa del Proyecto

María Amelia Palacios Vallejo

Jefa Adjunta del Proyecto

Cecilia Ramírez Gamarra

Coordinadora del Área de Gestión Descentralizada de la Educación

Betty Alvarado Pérez

Autor

Jaime Niño Díez

Corrección de estilo

José Luis Carrillo M.

Diagramación

Carmen Inga Colonia, Ediciones Nova Print SAC

Fotografía

Niñas y niños en escuela de Bogotá.

Cortesía de Juan Pablo Duarte, Colombia.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2011-16157

Índice

Presentación	5
Lista de siglas y abreviaturas	7
Panorama	8
1. Funciones y competencias	17
1.1 Actores y niveles	17
1.2 Distribución de competencias en educación	18
1.3 Direcciones Locales de Educación	19
1.4 Instituciones Educativas (I.E.E.) o colegios públicos u oficiales	20
1.5 Participación del sector privado y de la sociedad civil	22
2. Planeación y presupuesto	22
2.1 Planeación	22
2.2 Presupuestos Participativos	24
2.3 Presupuesto Local	26
2.4 Dimensiones y presupuesto	26
3. Capacidades y sistemas de información	29
3.1 Red Educativa Distrital de Participación (REDP)	29
3.2 Sistemas de Información	29
3.3 Recursos Humanos	31
4. Autonomía escolar y apoyo del sistema	33
4.1 La “ética del cuidado” en la SED de Bogotá	34
4.2 Asesoría para la calidad y pertinencia	35
4.3 El apoyo a los PEI en los presupuestos	35
4.4 Estímulos para promover la calidad	35

5. Participación social y rendición de cuentas	36
5.1 Participación y Plan de Desarrollo 2004-2008	36
5.2 Participación y Plan de Desarrollo 2008-2011	38
5.3 Seguimiento y rendición de cuentas	39
Conclusiones	40
Anexos	42
Anexo 1. Matrícula oficial por localidad y estrato 2003	42
Anexo 2. Pronunciamientos sobre política educativa distrital	43
Anexo 3. Competencias educativas de la Nación y el distrito capital	44
Anexo 4. Funciones de las Direcciones Locales de Educación	46
Anexo 5. Funciones de los colegios oficiales	47
Anexo 6. Funciones de los rectores de los colegios	47
Anexo 7. Resumen del Plan Decenal de Educación	48
Anexo 8. Matriz de organización y funciones	49
Anexo 9. Planeación participativa en las localidades	49
Anexo 10. Matriz de planeación y presupuestación	50
Anexo 11. Otros sistemas de información que apoyan la gestión	51
Anexo 12. Concursos de docentes	52
Anexo 13. Matriz de recursos humanos	53
Anexo 14. Proyectos de los colegios	54
Anexo 15. Composición de órganos consultivos permanentes de la SED	54

Presentación

El Proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza de la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

Con este documento SUMA pone a disposición de los interesados la experiencia de descentralización de la educación básica en la ciudad de Bogotá Distrito Capital (D.C.), Colombia, como insumo para el diálogo técnico y político con funcionarios del sector Educación en todos los niveles de gobierno, la sociedad civil y los interesados en fortalecer la gestión descentralizada de la educación en el país. Luego de 10 años de iniciado el proceso de descentralización en el Perú, la transferencia formal de competencias y funciones educativas del nivel de gobierno nacional a los gobiernos regionales ha culminado en la mayoría de regiones, a excepción del gobierno de la ciudad de Lima.

El caso de Bogotá como ciudad que gestiona la educación es importante para el futuro gobierno de la ciudad de Lima, porque brinda información de las experiencias, retos y éxitos que puede experimentar una ciudad con 8 millones de habitantes como nuestra capital. Este caso aporta también lecciones para modelos de gestión descentralizada y para la evaluación del Proyecto Piloto de Municipalización en el Perú.

En la coyuntura actual, la transferencia de la gestión de las instituciones educativas al gobierno de la ciudad de Lima se percibe como una oportunidad para expandir las mejores prácticas nacionales y regionales en pedagogía y gestión educativa, así como las políticas impulsadas por la nueva administración nacional que asumió funciones en agosto del 2011. La experiencia de Bogotá contiene propuestas innovadoras de autonomía escolar, financiamiento, transparencia y rendición de cuentas y relaciones intergubernamentales, que pueden servir de punto de reflexión para construir o mejorar las condiciones político-normativas de la descentralización en el país.

Actualmente la Municipalidad Metropolitana de Lima integra la Comisión Bipartita con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, que, en coordinación con el Ministerio de Educación, ha iniciado el trabajo de diseñar e implementar el plan de transferencias de las materias y funciones a la Municipalidad vinculadas a educación, cultura y deporte en los próximos dos años. La información y análisis de este informe puede brindar un marco de análisis para el diálogo entre los diferentes organismos públicos involucrados en la transferencia.

Este estudio de caso encargado por SUMA siguió lineamientos preparados por el Proyecto para sistematizar buenas prácticas gubernamentales descentralizadas. El esquema revisa la *distribución de funciones* entre actores y niveles de gobierno, así como las relaciones intergubernamentales; aspecto fundamental en el Perú, donde la educación es una competencia compartida entre los tres niveles de gobierno y donde se necesita claridad para no debilitar la rendición de cuentas y evitar la duplicidad de funciones. Dado que esperamos que las instituciones públicas se *gestionen por resultados*, era de interés conocer cómo el gobierno de la Ciudad de Bogotá aplicaba los instrumentos de planeamiento, presupuesto, evaluación e incentivos para lograr resultados. Un elemento interesante identificado, y que concuerda con muchos hallazgos, es el nivel de *autonomía de ejecutores*, en este caso las escuelas, aspecto por el cual ha sobresalido también Bogotá y Colombia en general. De igual modo, en un esquema descentralizado esperamos que la *participación y la rendición de cuentas* sea una característica inherente; finalmente, es imprescindible que los ejecutores públicos, sobre todo de los gobiernos subnacionales, tengan *capacidades y recursos* para sostener un modelo descentralizado. En ese sentido, Colombia ha organizado un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales basado en las necesidades del alumno y la escuela.

El estudio fue desarrollado por Jaime Niño Díez, sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con

Maestría en Educación por la Universidad de Toronto. El autor es un reconocido gestor público colombiano que se desempeña actualmente como consultor. Fue Jefe del Proyecto Aprendes del 2006 al 2009 en el Perú, miembro del Directorio de la Comisión Nacional de Televisión en el periodo 2001-2006; además, se ha desempeñado como Rector de la Universidad Autónoma de Colombia durante 1999-2001 y Ministro de Educación en el periodo 1996-1998 en Colombia. El señor Niño mantuvo otros cargos públicos vincula-

dos al desarrollo del servicio educativo, incluyendo el Congreso.

Por último, manteniendo las diferencias de contexto, estructura gubernamental, tamaño y actores, este informe pretende identificar estrategias e instrumentos que puedan impulsar el diálogo para hacer efectivo el proceso de descentralización. Los lineamientos planteados pueden ayudar a ubicar las lecciones en áreas críticas para el Perú.

Lista de siglas y abreviaturas

ADE	Asociación Distrital de Educadores
CADEL	Dirección Local de Educación
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
CANAPRO	Casa Nacional del Profesor
CODEMA	Cooperativa del Magisterio
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación
MEN	Ministerio de Educación Nacional de Colombia
PEE	Población en edad escolar
PEI	Plan Educativo Institucional
PDFDC	Planes de Formación Docente en Servicio
REDP	Red Educativa Distrital de Participación
SABER	Prueba censal
SED	Secretaría de Educación Distrital
SGP	Sistema General de Participaciones
SUPERCADES	Centros de Atención Ciudadana de la ciudad
TIC	Tecnologías de la información y comunicación

Panorama

Durante las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo pasado —1950-1970— Colombia duplicó la población con el mayor crecimiento demográfico en su historia reciente e invirtió totalmente la distribución de la población entre áreas urbanas y rurales, de modo que a comienzos de los años setenta ya el 60% de sus habitantes vivía en las ciudades, mientras el restante 40% habitaba el campo. Este acelerado crecimiento demográfico y la rápida urbanización que transformó el país en el “país de ciudades” son esenciales para comprender la evolución de la educación hasta nuestros días, su expansión masiva y su carácter urbano.

Las respuestas casi inmediatas que el Estado debía dar a las crecientes demandas sociales por educación en las ciudades condujeron a un desarrollo de la educación estatal o pública también masiva y orientada a atender las necesidades de la población pobre de los nuevos asentamientos urbanos. Por otra parte, y en estas circunstancias, la educación privada encontraba también su propio espacio para cumplir sus fines y expandirse atendiendo principalmente a las clases altas tradicionales y a las nuevas clases medias urbanas.

El proceso de urbanización se consolidó en 4 grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla),¹ que superan ampliamente el millón de habitantes, otras 5 que se aproximan al millón de pobladores y 18 ciudades intermedias entre los 200 mil y 500 mil habitantes. Igualmente, la educación pública, por su atención a la inmensa mayoría de la población y por su desarrollo como la educación del Estado para garantizar el derecho constitucional a la educación de todos los ciudadanos, se fortaleció como la educación del pueblo colombiano, especialmente para los sectores con mayores necesidades y menores ingresos. Finalmente, la educación privada, aunque alcanzó una proporción importante de la matrícula en las ciudades, llegando hasta el 60% en Bogotá, ha reducido su participación en los últimos años pero afianzado su calidad en un número importante de establecimientos educativos destinados a la población de ingresos altos y medios de las ciudades.

Así, Bogotá, la capital del país y la ciudad con mayor población, cuenta hoy con una población estimada de 7'259.597 habitantes que representan el 16,14% del total de la población de Colombia, y de los cuales más del 99% es población urbana. La población en edad escolar de 5 a 17 años es 1'627.725, quienes deben ser atendidos en la educación básica y media y representan el 22,4% del total de la población de la ciudad. Con financiación oficial (recursos públicos) asisten al sistema educativo 1'020.464 estudiantes, lo que representa el 63,3% de la matrícula de la educación básica y media de la ciudad; en tanto que 36,7% o 591.334 alumnos concurren a la educación no oficial o privada, para un total de escolares de 1'611.808 en el 2009.

En el año 2003, cuando se inicia el periodo de 6 años de este estudio, el 38,3% de la población de Bogotá estaba por debajo de la línea de pobreza y el 9,8% padecía pobreza extrema. Por otra parte, de acuerdo con la Secretaría de Planeación Distrital, la clasificación social de la población de Bogotá comprende siete estratos (0 a 6), y el 99% de los estudiantes que asisten a la educación pública de la ciudad están ubicados entre el estrato 0 y el 3, siendo el estrato 0 el de mayor pobreza.

DESCENTRALIZACIÓN Y EDUCACIÓN

Las medidas descentralistas que se aplicaron en Colombia en el plano político, administrativo y fiscal durante la década de 1980, y que luego completó de manera más integral y coherente la Constitución de 1991, tuvieron su origen en las protestas sociales que se iniciaron en las regiones del país en la segunda mitad de los años 70, en demanda de servicios públicos y sociales. Fueron, en parte, la respuesta a la crisis de los gobiernos locales, de la democracia representativa y de la participación ciudadana, provocada por el centralismo como causa principal.

Desde 1945 la ciudad de Bogotá, capital de la República, había sido organizada como un Distrito Especial,

¹ En el 2009, entre estas cuatro ciudades suman un poco más de 14 millones de habitantes, que equivalen al 31% de la población total del país.

sin sujeción al régimen municipal o departamental ordinario. La Constitución Política de 1991 mantuvo la ciudad como distrito capital (artículos 322.º a 325.º), le dio la potestad de contar con su propio Estatuto Administrativo para garantizar el desarrollo armónico e integrado y la eficiente prestación de los servicios a su cargo; además, impulsó el proceso de descentralización territorial hacia las localidades en las cuales se divide la ciudad con el propósito de garantizar los derechos básicos de la población y amplió la participación ciudadana a través de las Juntas Administradoras Locales elegidas por voto directo en cada localidad.

El Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421, de 1993) es el primer paso hacia la consolidación institucional de la ciudad. En resumen, este decreto permitió “poner la casa en orden”, pues le dio autonomía administrativa al Gobierno Distrital, redefinió su estructura institucional y fortaleció la local; redistribuyó competencias entre los poderes del distrito; le permitió afianzar sus finanzas con medidas como el cobro de valorización por beneficio general y el autoevaluó para la liquidación del impuesto predial (impuesto a la propiedad); estableció mecanismos para el saneamiento fiscal y financiero; introdujo nuevos desarrollos del control interno y del control fiscal e hizo posible la planeación, el presupuesto y la ejecución del gasto público por parte de las localidades.

Desde entonces, las sucesivas administraciones de Bogotá han podido avanzar en la construcción de ciudad, en la formulación de políticas públicas de largo plazo que han respondido al desarrollo integral y a la transformación de las necesidades y expectativas de la ciudadanía, que ha comenzado a cambiar sus comportamientos, al igual que la administración de la ciudad.

Del conjunto de notables transformaciones de Bogotá a lo largo de los últimos años se destacan, entre otras: a) la renovación urbana, el mejoramiento de viviendas y barrios, la construcción y renovación de los colegios distritales (instituciones educativas estatales), las obras de infraestructura y el transporte, que comienzan a generar un imaginario colectivo de desarrollo urbano a su servicio, en el que los ciudadanos sienten que sus recursos son bien invertidos y se materializan en obras que mejoran su calidad de vida; b) los esfuerzos realizados durante esta última década para eliminar los rezagos en servicios básicos, especialmente de transporte, salud y educación, y para los cuales se pudo apropiarse recursos y realizar acciones contundentes que permitieron alcanzar, en el caso de la educación, coberturas brutas del 98% y netas del 93%; c) la disminución de la pobreza al 23,8%

de la población y el mejoramiento de la calidad de vida, asumiendo la deuda en equidad de derechos e inclusión social, mediante los esfuerzos de la administración y con el concurso de la acción privada, para garantizar la efectividad de los derechos de los más vulnerables, empezando por la alimentación; y, d) la creación de una cultura tributaria que permitió al distrito incrementar sus recursos propios, mejorar la confianza en la administración y generar una relación positiva entre derechos y deberes ciudadanos.

En el marco general del proceso de descentralización del país se ha llevado a cabo la descentralización del sector educativo. En una primera etapa, desde los años 80 hasta la Constitución de 1991, se descentralizó en el nivel municipal la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa a través de la cesión de recursos del impuesto al valor agregado. La segunda etapa se inició con la nueva Carta Política, con la cual Colombia profundizó la reforma del Estado sobre los ejes de la descentralización de competencias y recursos y la participación ciudadana en las decisiones que afectan sus intereses.

Esta Constitución consagró el derecho fundamental de las personas a la educación; creó la tutela como instrumento legal que tienen las personas para hacer efectivo su derecho; señaló como responsables de ese derecho al Estado, la sociedad y la familia; ordenó que fuera obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad y gratuita en las instituciones del Estado; y estableció la participación de la Nación y las entidades territoriales en la dirección, administración y financiación de los servicios educativos y de la comunidad educativa en la dirección de las instituciones de educación.

Con estos propósitos la Constitución previó el fortalecimiento progresivo y estable de los recursos para el sector social, y, dentro de él, los de educación. Así, los recursos del Situado Fiscal se cedieron a los departamentos y distritos para que los dedicaran a educación (60%) y salud. Los dineros para educación se destinarían al pago del recurso humano y gastos administrativos. Asimismo, los municipios participarían en los ingresos corrientes de la Nación —participaciones municipales— para atender la inversión social; de ellos, el 30% sería para atender la construcción, mantenimiento y dotación de planta física, la provisión de material educativo, el pago de docentes y aportes para su seguridad social. Con base en estas disposiciones, los recursos transferidos a las entidades territoriales pasaron de \$4,9 billones en 1994 a cerca de \$9,7 billones en el 2001 (pesos constantes del 2008).

Sin embargo, el crecimiento del déficit fiscal del Gobierno Nacional durante los años 90 fue la razón para que se impusiera una política de reducción del crecimiento de los gastos sociales para asegurar el equilibrio de las finanzas públicas. Con tal fin se aprueba la reforma constitucional del año 2001 (Acto Legislativo 01), que desacelera el crecimiento de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales, obliga al gobierno a mejorar la eficiencia y equidad del gasto y sustituye el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales por el Sistema General de Participaciones, integrado por componentes sectoriales, con una nueva dinámica de crecimiento y con nuevos criterios de distribución, más orientados a asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios financiados con esta transferencia. Estos recursos se distribuyen entre departamentos, municipios y distritos, conforme a sus competencias sectoriales.

A partir de esta reforma y otra realizada en el 2007 (Acto Legislativo 04), y su respectivas normas reglamentarias,² la composición del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP) es:³ 58,5% para educación, 24,5% para salud, 5,4% para agua potable y saneamiento básico y 11,6% para propósito general (financiación de otros sectores a cargo de municipios y distritos). Para el caso específico de la prestación del servicio educativo, la Ley 715 del 2001 desarrolló este cambio constitucional, modificó la Ley General de Educación y estableció nuevos parámetros técnicos y administrativos para la descentralización educativa. Por una parte, creó un estricto y riguroso sistema de control para garantizar el cumplimiento de las competencias, responsabilidades y funciones de los departamentos, distritos y municipios; y, por la otra, destinó los recursos de las transferencias, según las funciones de cada nivel de gobierno, al pago del personal docente y administrativo y de sus prestaciones sociales, a la construcción, mantenimiento y funcionamiento de las instituciones educativas, a la provisión de la canasta educativa (materiales educativos por estudiante) y a evaluar y promover la calidad educativa. Hay que anotar que Bogotá, en su calidad de distrito certificado, recibe recursos del SGP de educación para todos estos propósitos.

Para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales, implantó el criterio de distribución por capitación o *per capita*, que

es la cantidad resultante de sumar: a) población atendida (sobre la base de la asignación anual por alumno, según una tipología por nivel, modalidad y zona urbana o rural); b) población por atender (a partir de la asignación por alumno por atender, establecida por el Consejo de Política Económica y Social-CONPES); y la suma residual del total de la participación para educación, distribuida a los municipios y distritos para calidad.

Es importante mencionar que para contribuir al propósito de avanzar en la calidad del servicio, el Acto Legislativo 04, del 2007, asignó recursos adicionales exclusivos para el sector Educación. Las reformas mencionadas han llevado a que los recursos totales del SGP para educación alcancen en el 2009 \$11,75 billones en pesos constantes del 2008.

LOGROS

A partir del proceso de descentralización, Bogotá ha tenido la oportunidad de dirigir y administrar el sector educativo, manejar sus recursos y realizar una política educativa de manera autónoma. Esto ha incidido para que haya incrementado su aporte de recursos propios al presupuesto educativo distrital hasta alcanzar, en los últimos años, una participación promedio del 30%, adicionales a los recursos que recibe de la Nación.

Sin duda, esto se ha visto reforzado por la independencia de posición política del Gobierno Local de la ciudad respecto del Gobierno Nacional, pues durante los últimos seis años el gobierno de la ciudad ha estado a cargo de dos alcaldes pertenecientes al partido de oposición, Polo Democrático Alternativo. Estos dos factores, político y financiero, han contribuido a que la ciudad represente la mayor autonomía en el ejercicio de la descentralización educativa, en interacción con la dirección del Ministerio de Educación Nacional (MEN), que ha tenido una continuidad de 7 años y ejercido una gestión descentralizada controlada bajo estándares nacionales.

Así, durante los últimos seis años (2004-2009), y como parte del propósito político de resignificar y fortalecer social y culturalmente la educación pública, Bogotá desarrolló un modelo educativo en los colegios distritales que tuvo como eje el derecho a la educación con calidad

² Leyes 715 del 2001 (la cual derogó la Ley 60/93) y 1176 del 2007.

³ Una vez descontado el 4% de asignaciones especiales, una de ellas para alimentación escolar, con un peso del 0,5% del SGP.

de los niños y jóvenes más pobres de la ciudad. Por esa razón, Bogotá es reconocida por haber logrado los mejores avances en educación pública del país; por su modelo de equidad basado en la gratuidad de la educación; por el desarrollo de condiciones de infraestructura, nutrición, salud y seguridad que permiten una educación de calidad y el fortalecimiento de la educación básica y media pública, a través de un modelo de colegios de excelencia; por gestionar contribuciones sistemáticas de la sociedad civil a la educación de poblaciones vulnerables; y por el fortalecimiento de la gestión educativa en las Localidades o Alcaldías Menores y de la autonomía de las instituciones educativas o colegios.

Un aspecto fundamental del diagnóstico para adoptar esta política educativa integral fue el alto porcentaje de pobres (estratos 1 y 2) que estudiaban en colegios privados cuando no tenían capacidad económica para pagar esa educación, y que la mayor parte de la inasistencia escolar se daba además en esos mismos estratos 1 y 2 (anexo 1).

Para garantizar este derecho a la educación, la Secretaría de Educación, las Direcciones Locales de Educación y los colegios implementaron unos proyectos que se han desarrollado en dos etapas. En la primera, la Secretaría de Educación Distrital (en adelante SED) afectó las variables que incidían en las condiciones materiales de vida de los niños, jóvenes y docentes en los colegios distritales, con el fin de facilitar y fortalecer los procesos de aprendizaje en el aula (gobierno 2004-2007). En la segunda, a partir del año 2008, la SED centró su acción en las variables de organización escolar, gestión de los colegios y fortalecimiento de los proyectos pedagógicos (gobierno 2008-2011).

Como resultado de la primera etapa, existe evidencia de que los niños y jóvenes más pobres de la ciudad asisten orgullosos y con un mayor sentido de pertenencia a los colegios distritales nuevos o reconstruidos, con la dotación adecuada a las necesidades del proyecto pedagógico (disponibilidad); tienen acceso al sistema educativo sin ninguna restricción (gratuidad), y a las familias se les facilita un sistema de matrículas en línea para que la población en edad escolar (PEE) pueda estar dentro del sistema educativo oficial de la ciudad; y reciben permanentes estímulos para que permanezcan y no abandonen el colegio, empezando por la nueva infraestructura educativa que ofrece espacios apropiados para estudiar, jugar y ser felices, así como alimentación escolar, transporte, subsidios a la permanencia,

útiles escolares y profesores idóneos y comprometidos con la política educativa de la ciudad.

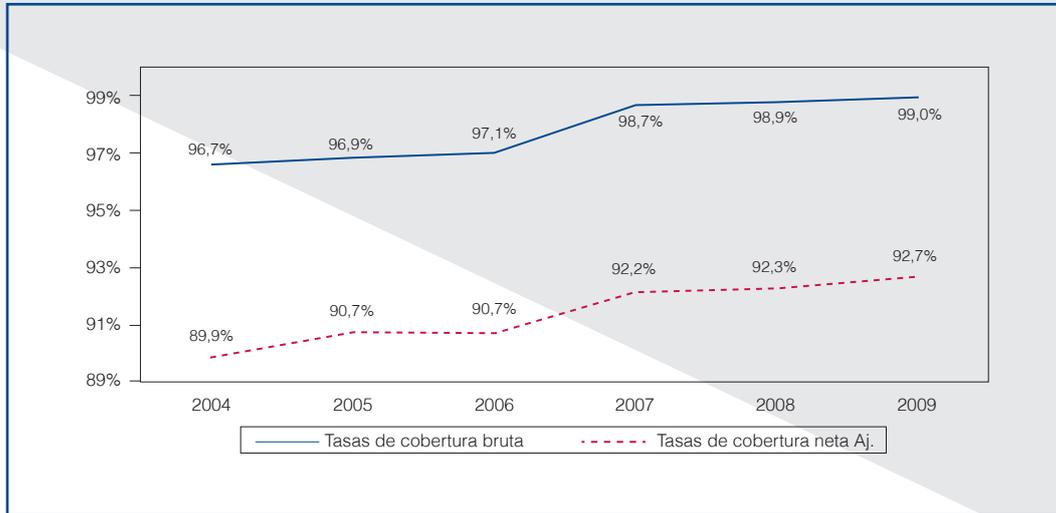
Después de garantizar a la mayoría de estudiantes de escasos recursos las condiciones materiales para el aprendizaje, la SED ha dedicado sus esfuerzos a mejorar la calidad de la educación. El derecho a la educación no estará completo si no se logra avanzar en crear colegios públicos de excelencia. Para alcanzar este propósito la SED avanza en la segunda etapa con su propuesta de transformación pedagógica de los colegios: organización escolar, gestión de los colegios y fortalecimiento de los proyectos pedagógicos a través de acciones que cuentan con recursos de la SED pero que cada colegio asume con autonomía según sus intereses y el desarrollo alcanzado con su Plan Educativo Institucional (PEI), o la necesidad que quieran satisfacer. Esta política pública integral para el sector educativo de Bogotá:

a) Incrementó la matrícula oficial de la ciudad, que toma, en conjunto, 12 años de educación (preescolar, un año; básica primaria, 5 años; básica secundaria, 4 años; y media, 2 años) de 860.867 estudiantes a 1'020.464. Sin duda, el crecimiento de la cobertura en educación preescolar, básica y media en el distrito es resultado de los esfuerzos permanentes del sector oficial por ampliar el acceso a los niños, niñas y jóvenes de la ciudad. Este crecimiento, reflejado en las coberturas brutas, ha sido significativo en los últimos seis años, como se puede observar en el gráfico 1, de evolución de las tasas de cobertura, y en el cuadro 1, de composición de la matrícula por tipo de colegio.

Por otra parte, de acuerdo con la Oficina de Planeación de la SED, los indicadores de eficiencia señalan que la tasa de deserción intraanual en los colegios oficiales se ha mantenido entre 3,2 (2004) y 3,6 (2008), a pesar de la crisis económica y el incremento a nivel nacional del abandono escolar de los jóvenes, a partir de los 14 años, para ayudar a sus familias. En Bogotá, la tasa de deserción de la educación oficial resulta baja cuando se la compara con la tasa de deserción del país, que, según el MEN, fue de 5,4 para el año 2008. Sin embargo, la tasa de deserción interanual —es decir, de los niños que, siendo promocionados, no se matriculan en el año siguiente— disminuyó notoriamente de 9,7% entre el 2002 y el 2003 a 6,0% entre el 2006 y el 2007. Asimismo, la tasa de aprobación fue del 92% entre el 2004 y el 2008,⁴ y la tasa de extraedad para los colegios oficiales de la ciudad cayó de 5,6 en el 2004 a 4,6 en el 2008.

4 Los datos del 2009 se publican en el primer semestre del año 2010.

Gráfico 1
Tasa de cobertura bruta y neta ajustada de Bogotá (2004-2009)



Cuadro 1
Matrícula de Bogotá por tipo de colegio (2002-2009)

Tipo de colegio	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Distrital	722.963	757.190	775.430	791.414	828.550	828.195	837.003
Concesión	23.117	26.307	35.612	37.542	38.168	38.296	39.947
Convenio	114.787	119.016	125.816	135.700	143.884	146.748	143.514
Total oficial	860.867	902.513	936.858	964.656	1'010.602	1'013.239	1'020.464
No oficial	676.424	665.866	637.497	618.829	601.412	600.851	591.344
Total matrícula	1'537.291	1'568.379	1'574.355	1'583.485	1'612.014	1'614.090	1'611.808
Oficial	56%	58%	60%	61%	63%	63%	63%
No oficial	44%	42%	40%	39%	37%	37%	37%

Fuente: SED-Oficina de Planeación.

- b) *Mejoró las condiciones de vida de los estudiantes* con las acciones que se presentan en el cuadro 2.

Como se observa en el cuadro 2, se avanzó en los beneficios para los estudiantes, que inciden de manera positiva en el desempeño escolar al mejorar su calidad de vida, con la educación gratuita progresiva hasta cubrir a todos los alumnos, con la alimentación escolar diaria para 675 mil alumnos, con la inclusión segura en los colegios de 59.867 estudiantes en situación de vulnerabilidad, con el Programa de Salud al colegio en 520 sedes de colegios distritales, con los subsidios mensuales condicionados a

la asistencia escolar para 110.000 adolescentes de secundaria que han reingresado a la educación o que están en riesgo de deserción, con el transporte diario para 51.572 niños y niñas de estratos 1 y 2, con los morrales de sueños con útiles escolares para 120.000 estudiantes de primaria y secundaria, con recursos en efectivo a los profesores de preescolar para los útiles escolares de 68.528 estudiantes del ciclo inicial, y con la transferencia de recursos a los colegios para promover durante el año escolar las salidas o expediciones pedagógicas de 906.120 estudiantes a sectores de la ciudad, convertida en escenario de conocimiento.

Cuadro 2
Mejoramiento de la calidad de vida de los estudiantes

Proyectos	2003	2009	Diferencia
	Número de estudiantes		
Gratuidad	0	1'020.464	1'020.464
Alimentación escolar	205.000	675.000	470.000
Subsidios condicionados a la asistencia escolar	0	110.000	110.000
Salud al colegio	0	450.000	450.000
Transporte	24.686	51.572	26.886
Morrales de sueños	0	120.000	120.000
Útiles preescolar	0	68.528	68.528
Expediciones pedagógicas	0	906.120	906.120
Matrícula oficial	860.867	1'020.464	159.597

Fuente: SED-Oficina de Planeación.

- c) *Modificó drásticamente las condiciones materiales de aprendizaje, los procesos de enseñanza y las condiciones de trabajo* de los docentes al intervenir las plantas físicas de los colegios distritales con parámetros arquitectónicos adecuados a los requerimientos pedagógicos y a la realización de los proyectos educativos de cada colegio, como se destaca en el cuadro 3.
- d) *Avanzó en la transformación pedagógica de los colegios para mejorar la calidad de la educación*, como se muestra en el cuadro 4.

Para ello se construyeron, con los más altos estándares, 50 nuevos “megacolegios”, con lo que se elevó a 356 el total de colegios distritales; se reforzaron o ampliaron 236 sedes, de un total de 744; se amoblaron y dotaron todos los colegios intervenidos físicamente, incluyendo 420 laboratorios, 240 aulas informáticas, 124 bibliotecas, 120 canchas deportivas múltiples, 30 salas de música y danza, 59 comedores escolares y 118 emisoras locales.

Han sido pilares de este proceso la reorganización curricular de la educación por ciclos en 80 colegios y de otros 223 que están ingresando en el proceso con asesoría y asistencia técnico-pedagógica de universidades y centros de investigación; la incorporación sistemática e intensiva de actividades de lectura y elaboración de textos (presentación de 1.500 libros producidos por estudiantes y de 30 textos de estudio elaborados por maestros en la Feria del Libro de Bogotá 2009) a las actividades curriculares en 100 colegios; la implementación del uso pedagógico de las TIC en 145 colegios y la conexión de 172 a Internet; la formación de 148.885 estudiantes de

Cuadro 3
Planta física y dotación de colegios

Colegios	Colegios intervenidos	Bibliotecas	Aulas de informática	Laboratorios	Canchas múltiples	Aulas de apoyo*	Unidades sanitarias
Nuevos	50	50	99	276	65	78	3.231
Reforzados	177	67	122	90	48	4	2.152
Ampliados	59	7	19	54	7	17	790
Total	286	124	240	420	120	99	6.173

* Aulas especializadas.

Fuente: SED-Direcciones de Construcción y Dotación.

Cuadro 4

Acciones desarrolladas para mejorar la calidad de la educación en Bogotá

Acción	Colegios beneficiados
Reorganizados por ciclos	80
Iniciaron proceso de reorganización por ciclos	223
Ampliación de jornada escolar en Matemáticas, Ciencias e Inglés*	280
Lectura y escritura en la actividad curricular	100
Uso intensivo de TIC	145
Internet con más de un Gigabyte	172
Incentivos a mejores proyectos pedagógicos	31
Sensibilización en derechos humanos	162
Apoyo a proyectos educativos ambientales	144
Formación y capacitación de 14.785 docentes y directivos docentes	300

* Asisten 148.885 estudiantes de los grados 9.º, 10.º y 11.º.

Fuente: SED-Subsecretaría de Calidad.

280 colegios distritales en matemáticas, ciencias e inglés en tiempo extraescolar; la inclusión de 14.785 docentes y directivos docentes en la estrategia de formación y desarrollo cultural; los incentivos a 31 colegios por mejores proyectos pedagógicos; la sensibilización en derechos humanos en 162 colegios; y la promoción y apoyo a 144 colegios en el desarrollo de sus proyectos educativos ambientales.

- e) *Logró mejores resultados de los estudiantes y de los colegios en las pruebas de calidad.* En Colombia existen dos pruebas censales para medir la calidad de la educación: ICFES y SABER. Ambas se realizan a nivel nacional bajo la dirección del ICFES, establecimiento público nacional adscrito al Ministerio de Educación. La prueba SABER⁵ se aplica a los estudiantes de 5.º y 9.º grado, cuando concluyen la educación básica primaria y básica secundaria, respectivamente. SABER empezó midiendo logros, y a partir de 2009 mide competencias (aún no se conocen los resultados). La prueba del ICFES se efectúa a todos los estudiantes al concluir la educación básica y media (grado 11.º); inicialmente fue una prueba de selección obligatoria para el ingreso a la educación superior, pero en los últimos cinco años se ha transformado para acercarla a pruebas internacionales

como Pisa, de modo que ahora mide competencias de los estudiantes en las áreas básicas del conocimiento, incluyendo de manera obligatoria una prueba de inglés como segundo idioma.

En el cuadro 5 se muestra cómo Bogotá mejoró los resultados alcanzados en las pruebas SABER realizadas en el año 2005 con respecto a las efectuadas en el 2002 y 2003, excepto en competencias ciudadanas. También cuando se comparan los puntajes que obtienen los alumnos de Bogotá con respecto a la Nación es evidente la superioridad de la primera; por ejemplo, en el año 2005 los estudiantes de 5.º grado en Bogotá lograron en la prueba de Matemáticas 65,56 respuestas positivas en promedio del total de preguntas en dicha área, mientras que en la Nación se ubicaron en 57,72. Esta situación se repite con los alumnos de 9.º grado, donde los jóvenes de la ciudad lograron 70,02 respuestas positivas en promedio, cifra muy distante de los 61,36 que alcanzaron los estudiantes del país.

Por otra parte, las pruebas ICFES entregan resultados individuales a los estudiantes y clasifican a los colegios de acuerdo con la sumatoria de cada uno de los puntajes alcanzados por los alumnos. Esta

5 Las pruebas SABER se aplicaron en los años 2002, 2003 y 2005. En el año 2009 se realizó de nuevo, y sus resultados se conocerán en el primer semestre del 2010.

Cuadro 5
Pruebas SABER: Resultados Bogotá y Nación

Año	Grado	Lenguaje		Matemáticas		Ciencias Naturales		Competencias ciudadanas		Sociales	
		Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País	Bogotá	País
2002	5.º	63,86	58,2	59,38	52,82						
2003	5.º					51,32	49,34	59,49	57,34	*	
	9.º	71,16	60,64	67,48	57,23	58,08	56,21	58,78	58,74	*	
2005	5.º	65,53	60,05	65,56	57,72	53,73	51,96	54,67	57,81	52,14	50,29
	9.º	73,27	65,3	70,02	61,39	61,26	59,32	54,21	55,53	60,41	59,41

* Esta prueba se realiza a partir del 2005.
Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

clasificación se divide en seis categorías que van de muy inferior hasta muy superior. En el cuadro 6 se puede apreciar que en el año 2008 Bogotá ubicó el 18,19% del total de los colegios oficiales en el grupo de buena calidad (categoría muy superior, superior y alto), y en el año 2009 pasó al 33,39%, casi el doble de colegios, lo que ha sido considerado como un notable avance de la calidad de la educación pública de la ciudad. Además, este logro es muy favorable cuando se cotejan los colegios oficiales del distrito con los de la Nación, debido a que esta última clasifica solo el 13,59% de sus colegios como de buena calidad.

f) *Y aumentó la percepción positiva de los bogotanos con respecto a la educación pública.* En efecto, a partir de 1997, en Bogotá, tres instituciones —la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá— se aliaron en un proyecto estratégico denominado “Bogotá Cómo Vamos”, que tiene como propósitos el seguimiento y la evaluación del gobierno de la ciudad y de los programas de desarrollo social y de calidad de vida de la ciudad. En el proceso de seguimiento el proyecto utiliza los indicadores técnicos definidos en el Plan de Desarrollo de Bogotá, promueve la participación de expertos

Cuadro 6
Comparación resultados ICFES Bogotá y Nación
Colegios oficiales

Categoría	Bogotá 2008		Bogotá 2009		Nación 2009	
	Colegios*	%	Colegios	%	Colegios	%
Muy superior	1	0,19%	1	0,18%	19	0,31%
Superior	5	0,93%	16	2,89%	176	2,83%
Alto	92	17,07%	168	30,32%	649	10,45%
Medio	289	53,62%	256	46,21%	1.922	30,94%
Bajo	148	27,46%	110	19,86%	2.433	39,17%
Inferior	4	0,74%	3	0,54%	996	16,03%
Muy inferior	0		0		17	0,27%
Total	539		554		6.212	

* ICFES suma las sedes y las jornadas que ofrecen educación media en cada uno de los colegios; por ello, algunos colegios se repiten cuando ofrecen educación media tanto en la mañana como en la tarde.
Fuente: Elaboración propia con datos SED.

y de la ciudadanía, y cada dos años contrata una encuesta de percepción. Tanto en el seguimiento como en la encuesta se incluye al sector educativo público y privado.

En el sondeo realizado entre junio y julio del 2008, a una muestra de 1.506 personas de todos los estratos sociales y localidades de la ciudad, la Dirección Local de Educación (CADEL) mejoró su imagen favorable de 92% en el 2007 a 95% en el 2008, y la Secretaría de Educación del Distrito mejoró también su imagen favorable al alcanzar 91% en el 2008 después de obtener 72% en el 2003. Asimismo, el 92% de los encuestados se declaran conocedores de las acciones de los proyectos de educación de calidad y pertinencia y, en general, se encuentran satisfechos con ellas.

En los últimos años (2003-2004) la encuesta de percepción ha mantenido las preguntas: ¿las cosas en Bogotá van por buen camino? y ¿los ciudadanos están satisfechos con la calidad de la educación?, a lo cual los bogotanos respondieron siempre con evidente ventaja a favor del sector educativo, como se puede apreciar en el gráfico 2. Además, se destaca cómo en el 2009 se desploma la imagen sobre el gobierno de Bogotá, al caer de 66% a 51%; a pesar de ello, el sector educativo aumentó de 72% a 75% la percepción positiva.

Asimismo, una encuesta con múltiple respuesta contratada por la Alcaldía Mayor de Bogotá⁶ encontró que a la pregunta de por qué piensa que las cosas han estado mejorando en la ciudad, el 25% de los bogotanos contestó: porque ha mejorado la educación. Esta encuesta mostró también que el Secretario de Despacho con mayor imagen favorable es el de Educación, con 41%, superado solo por el Comandante de la Policía.

Por otra parte, una de las revistas más importantes del país⁷ realizó en los primeros días de diciembre

del 2009, una encuesta en 400 hogares de la ciudad; para ello determinó cinco temas prioritarios para la ciudad, y el único que obtuvo una calificación superior a 3 fue educación, con 3,5 de una máxima de 5.

- g) Por último, el modelo logró involucrar y contar con el soporte de los docentes, de los directivos docentes, de las organizaciones sindicales (maestros y personal administrativo) y de la comunidad educativa (anexo 2).

ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

En tanto distrito capital, Bogotá actúa como cualquier otro municipio pero con competencias de departamento, con base en las cuales se le asignan los correspondientes recursos para el sector educativo. A la vez, ha avanzado en un proceso de descentralización y desconcentración de funciones, para lo que la ciudad fue dividida en 20 localidades. Cada una de ellas tiene un Alcalde Menor, responsable político de la administración y quien coordina en el territorio la ejecución de los diferentes programas que ejecutan las instituciones distritales. Cada localidad cuenta con un grupo de ediles elegidos mediante voto popular, quienes elaboran una terna de candidatos para que el Alcalde Mayor nombre al respectivo Alcalde Menor de la localidad. La ciudad distribuye a las localidades el 10% de lo que obtiene por ingresos corrientes, y éstas los programan por sectores de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital.⁸

La Secretaría de Educación en cada localidad tiene una Dirección Local de Educación que ejerce la gestión de la educación en su territorio, coordina la ejecución de los programas del sector educativo en la localidad y ejerce la función de inspección y vigilancia de la educación básica y media. Cada Dirección Local cuenta con un Director y un equipo de profesionales que se hacen responsables de las siguientes funciones: coordinación del sector educativo local de acuerdo con las políticas educativas del distrito capital, proceso de matrícula,

⁶ Las pruebas SABER se aplicaron en los años 2002, 2003 y 2005. En el año 2009 se realizó de nuevo, y sus resultados se conocerán en el primer semestre del 2010.

⁷ Revista *Cambio*, jueves 10 diciembre del 2009.

⁸ La palabra distrito en Colombia tiene una connotación diferente, pues el ordenamiento territorial no se divide en regiones y distritos sino en departamentos y municipios; cinco de estos últimos pueden tener algunas prerrogativas de acuerdo con la Constitución colombiana de 1991 y sus respectivas reformas. Ellos son el distrito capital de Bogotá y los distritos especiales de Cartagena, Barranquilla, Santa Marta y Buenaventura. Su condición les permite un régimen fiscal particular.

cobertura y calidad, sistema de información, manejo de recursos humanos (docentes y personal administrativo), participación e inspección, y vigilancia. Las Direcciones Locales participan en la decisión del uso de recursos y tienen como mínimo siete profesionales en recursos humanos, información y matrícula, participación, calidad e inspección, y vigilancia. Este equipo se amplía según la población escolar. Las localidades son heterogéneas: algunas tienen una población numerosa, entre 700 mil y 1 millón de habitantes.

Así, las Direcciones Locales han contado con apoyo de universidades y centros de investigación en educación para asesorar proyectos pedagógicos y elaborar planes de mejoramiento de la calidad de la educación en los colegios distritales. Estos equipos especializados en áreas de la educación se contratan por el nivel central de la SED, pero para realizar su trabajo dependen del Director Local, quien coordina los diferentes apoyos para los colegios distritales.

La SED priorizó en los sistemas administrativos: 1) La redistribución de funciones entre el nivel central de la SED, las Direcciones de Educación de las Localidades y las instituciones educativas o colegios, y la reorganización institucional. 2) El proceso de planeación participativa y de presupuesto en los diferentes niveles de gestión educativa de la ciudad, que incluye la elaboración del Plan y Presupuesto Sectorial de Educación de Bogotá, el Plan Educativo y Presupuesto Local de la respectiva Localidad, y el Proyecto Educativo Institucional (PEI), el Presupuesto Participativo y el Fondo de Servicios Educativos de la Institución Educativa, con la participación de los docentes, de las organizaciones de la comunidad educativa y de la sociedad civil (sindicatos, cooperativas, empresarios y políticos, entre otros). Los planes definen metas e indicadores de seguimiento de la manera más precisa posible. 3) La consolidación de un sistema de información para el monitoreo, evaluación y toma de decisiones desde la Institución Educativa hasta el nivel central de la SED, y que incluye la conexión en línea de todos los colegios y subsistemas de información como matrículas, inventarios, mantenimiento, archivo y fondos de servicios educativos de los colegios. 4) La gestión de los recursos humanos docentes, técnicos y administrativos de acuerdo con la carrera administrativa que Bogotá ha implementado para sus funcionarios administrativos y técnicos; con la carrera docente que

rige para todos los educadores del país, incluyendo el Estatuto Docente vigente; con estímulos para incentivar el proceso de cambio educativo en marcha; con garantías y transparencia para todos los docentes para el ingreso por concurso a la carrera docente, lo cual otorga estabilidad y promoción; y con la atención a las necesidades de formación y desarrollo de capacidades de los docentes y del personal administrativo. 5) La autonomía escolar y el apoyo del sistema educativo (MEN y SED) para su desarrollo. 6) El proceso de participación social (comunidad educativa y sociedad civil) en los diferentes niveles —central, local e institucional— de la gestión educativa que fortalece el desarrollo de su autonomía y su legitimidad social.

1. Funciones y competencias

1.1 ACTORES Y NIVELES

El Estado colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.º de su Constitución Política, está caracterizado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales, democracia participativa y pluralista.

En cuanto a su organización política (artículo 286.º), Colombia está constituida por el Gobierno Nacional, 32 administraciones departamentales, 1.101 municipios (que incluyen los 5 distritos).⁹ Bogotá es uno de los distritos, entidad territorial que a la vez tiene una división político-administrativa en 20 localidades.

En cuanto al desarrollo del modelo de descentralización, el artículo 287.º establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, iv) participar en las rentas nacionales.

En lo que atañe a las competencias de las entidades territoriales, el artículo constitucional 356.º señala: “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación, de

⁹ Aunque la Constitución establece como entidades territoriales a las regiones, las provincias y los territorios indígenas, aún no ha sido expedida la ley orgánica que las regule.

los departamentos, distritos y municipios; y para atender adecuadamente su prestación se crea el Sistema General de Participaciones de los municipios, distritos y departamentos, según el principio de 'no hay transferencia de funciones sin transferencia de recursos'".

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, con excepción de Bogotá, que tiene su propio estatuto orgánico.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

En el marco de tales competencias, la interacción entre la Nación y los entes objeto de las participaciones se define por los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad.

1.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN EDUCACIÓN

Dado que el objeto de este trabajo es presentar la experiencia del proceso de descentralización del servicio educativo en el distrito capital de Bogotá en la última etapa (2004-2009), debemos iniciar con la relación que existe entre las competencias de la Nación y las del Distrito, definidas por la ley y que se detallan en el anexo 3. En general, la normatividad en Colombia determina que el Gobierno Nacional elabora, dirige y controla el desarrollo de la política educativa de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo; además, realiza el proceso de distribución de recursos para la educación básica y media, y define contenidos y competencias por desarrollar y evaluar en cada una de las áreas básicas del conocimiento. Por otra parte, de acuerdo con el proceso de descentralización, Bogotá es un ente territorial que gestiona y garantiza el desarrollo y funcionamiento del sistema educativo con autonomía en el marco que determinan las normas. Pero, además, la ciudad tiene con sus recursos propios un mayor grado de libertad para priorizar las acciones educativas. Para gestionar la educación y ejecutar sus diferentes programas, Bogotá cuenta con la Secretaría de Educación Distrital y con el gobierno de cada una de las localidades en que está dividida la ciudad y en la cual opera una Dirección Local de Educación.

Por otra parte, y en cuanto a la estructura y organización de la Secretaría de Educación para desarrollar sus funciones y fortalecer el proceso de descentralización y participación de la comunidad educativa, fue necesario reestructurarla mediante el Decreto Distrital 330 del 2008, que derogó el Decreto 816 del 2001, vigente hasta ese momento.

Los cambios principales fueron: una mayor claridad sobre la función de planeación al dejar de ser una Subsecretaría (línea ejecutiva) para convertirse en Oficina Asesora (línea de asesoría) del Secretario de Educación, articulada con la definición de la política educativa de la ciudad; la creación de la Subsecretaría de Interacción Interinstitucional (línea ejecutiva) que refleja el propósito de conseguir una mayor coordinación entre los niveles central (SED), local (Direcciones Locales de Educación) y las Instituciones Educativas o colegios oficiales de Bogotá, por lo cual pasó a depender de ella la Coordinación de Direcciones Locales de Educación que antes dependía de la Subdirección de Planeación, así como avanzar en una mayor integración del sector privado de la educación a la política educativa de la ciudad y en la articulación con otros sectores como salud y nutrición; la creación de la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, que refleja la prioridad otorgada a desarrollar colegios oficiales de excelencia, con calidad y pertinencia a las condiciones de las comunidades locales y de sus estudiantes, al fortalecimiento de su PEI y a la reorganización curricular por ciclos de acuerdo con la edad y el desarrollo cognitivo de los niños y jóvenes; y, finalmente, la creación de la Subsecretaría de Acceso y Permanencia, que hace más explícita la necesidad de coordinación para mantener y ampliar la cobertura ligada al acceso y disponibilidad física, por una parte, y a las condiciones de bienestar de los estudiantes, por la otra: alimentación, salud, seguridad, transporte, gratuidad, calidad de vida, estímulos a la permanencia, clima escolar y útiles escolares.

De igual manera, la SED logró avances importantes en la búsqueda de una integración sistemática del ciclo completo de educación en el colegio, que ha permitido un tránsito más planificado del nivel preescolar a la básica primaria y secundaria, y de ésta a la media, pues están bajo un mismo PEI y una discusión curricular común, en la búsqueda consciente de una integración curricular coherente. Asimismo, estos avances también se dieron entre la educación media y las instituciones de educación superior (técnicas, tecnológicas y universitarias). Además, promovió una participación que facilitó la integración horizontal de docentes, coordinadores,

rectores, padres de familia, miembros del sector productivo, Consejos Consultivos Locales de política educativa y entre instituciones públicas y privadas de educación.

Con base en estas experiencias, la SED otorgó especial importancia, en la reestructuración, a la creación de la Dirección General de Educación y colegios Distritales; la Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales, que ha puesto en marcha el nuevo sistema formal de participación; y de la Dirección de Inspección y Vigilancia, con el propósito de consolidar la integración y la coordinación intrasectorial (nación, distrito, localidad y colegio), con lo cual han mejorado los aspectos organizacionales y funcionales entre la SED y las Direcciones Locales de Educación, entre las mismas Direcciones, y entre ellas y las autoridades locales y otras instituciones de Bogotá.

Por otra parte, desde el Plan de Educación 2004-2008 del Gobierno de Bogotá, “Sin Indiferencia”, la SED inició una acción sistemática para comprometer a más amplios sectores de la sociedad civil con la educación pública de la ciudad y en especial de los sectores más pobres. Basada en normas nacionales que promueven el apoyo de las cooperativas a la educación, Bogotá consiguió la donación de dos colegios por parte de las cooperativas del Magisterio y una de Salud, y ha estimulado un apoyo permanente para completar las dotaciones individuales de los estudiantes más pobres. Con estas experiencias, y dado el impacto de estas actividades, la SED consideró necesario tener un cuerpo especializado de funcionarios para promover las relaciones intersectoriales con salud, nutrición, desarrollo de la infancia, transporte y cultura, así como las relaciones con el sector privado, para lo cual creó, en el proceso de reestructuración, la Dirección de Participación y Relaciones Intersectoriales, dentro de la Subsecretaría de Interacción Interinstitucional, que desarrolla las relaciones con las comunidades y distintos sectores sociales y en la Dirección de las Relaciones con el Sector Educativo Privado, que incluye a las cooperativas, empresas y organizaciones comunitarias.

Finalmente, en estos años los equipos directivos y cuadros técnicos de la SED han logrado mayor estabilidad, al punto que han trascendido al periodo de gobierno de un alcalde (4 años). Con esto, la SED ha asegurado un equipo humano que ha acumulado experiencias, mayor desarrollo de capacidades y continuidad en el propósito de fortalecer la educación pública y desarrollar colegios de excelencia.

Al finalizar el año 2003, el Informe de Gestión de la SED dejó en claro que había necesidad de atender el

frente de la infraestructura escolar, pues la estrategia de maximización de la disponibilidad existente estaba agotada y más de 120.000 niños y jóvenes estaban por fuera del sistema educativo, además de los problemas de hacinamiento y de colegios con sedes antiguas en mal estado, sin cumplir condiciones estructurales mínimas y mal dotadas (430 de 706 sedes en enero del 2004). En efecto, entre 1998 y el 2003 el Distrito creció en cupos aumentando los alumnos por docente, contratando cupos mediante convenios con colegios privados (colegios de Convenio o estudiantes de Convenio) y desarrollando algunos colegios construidos por la SED y entregados en administración (concesión) a instituciones educativas prestigiosas del sector privado.

El Plan “Bogotá sin Indiferencia” 2004-2008 se propuso dar un vuelco a esta situación otorgándole importancia al mejoramiento de la infraestructura de los colegios oficiales como paso fundamental para recuperar la valoración de la educación pública y la autoestima y clima escolar en las comunidades educativas de los sectores pobres de la ciudad, en las cuales se priorizó el reconocimiento del derecho a la educación. La diferencia central, además del volumen de inversiones que se efectuó con recursos propios del Distrito, fue la creación y desarrollo de los colegios con la participación de la comunidad educativa y de las Direcciones Locales de Educación sin interrumpir el servicio educativo y con una altísima capacidad de cooperación de docentes, estudiantes y padres de familia durante la ejecución de este plan masivo que afectó a la gran mayoría de las instituciones educativas oficiales (300 sedes de 744, 44% del total).

Esta prioridad asignada al desarrollo de la infraestructura promovió también un desarrollo más permanente de una instancia calificada en la estructura de la SED para la interventoría de obras, el mantenimiento y el manejo ambiental —la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos—, pero apoyada en la contratación con universidades. También implicó una mayor intervención de las Alcaldías Locales y de las Direcciones Educativas Locales que se cualificaron para diagnosticar las necesidades de intervención en función del trabajo de cobertura por asignación de cupos según la demanda y disponibilidad de atención.

1.3 DIRECCIONES LOCALES DE EDUCACIÓN

Bogotá está dividida en 20 localidades. Según la Alcaldía Mayor y el Decreto 539 del Distrito, del 2006, cada localidad maneja “dos grandes áreas de trabajo: una

relacionada con el tema de la gestión del desarrollo local asociada a la inversión en servicios como salud, educación, cultura, recreación y deportes; y otra área relacionada con los temas de convivencia y justicia en lo local”. En cada Localidad hay una Dirección Local de Educación, antes denominada Centro de Administración Educativa Local, que depende de la SED y coordina su acción con los colegios oficiales de la localidad y con la Alcaldía Local. Con la Resolución 8865 de diciembre de 1997, la SED reglamentó las CADEL y creó la Unidad Coordinadora de CADEL, dependiente de la Subsecretaría de Planeación, a la cual le encargó la coordinación entre el nivel central y los niveles locales de la gestión educativa.

El proceso de descentralización y de autonomía de la SED le permitió realizar en una década cuatro reestructuraciones con el propósito de mejorar la gestión, fortalecer las localidades y apoyar a los colegios en la gestión pedagógica, académica y administrativa.

Los Decretos Distritales 443, de 1996, y 816, del 2001, centraron la atención de la SED en la eficiencia administrativo-financiera, la medición de logros de aprendizaje y la evaluación por resultados. A las CADEL se les dieron funciones administrativas, como trasladar personal, dar licencias y permisos y reemplazar temporalmente personal docente, directivo docente y administrativo. También tuvieron funciones en la formulación y ejecución de planes y proyectos de la SED. En particular la CADEL se proyectó como gerencia local de educación entre 1998 y el 2002, con funciones administrativas, por lo cual los gerentes designados fueron administradores y economistas con posgrado en esas áreas.

En los siguientes años (2004-2009) se amplió la labor de las CADEL hacia una operación más integral, asignándoles funciones de planeación local, con el propósito de favorecer la participación de la comunidad educativa local y de obtener recursos para educación de las Alcaldías Menores; coordinación y apoyo a las actividades académicas que se realizarían en las Instituciones Educativas de cada localidad; asesoría a los colegios en el desarrollo de los contratos realizados por la SED con instituciones universitarias o especializadas en educación para fortalecer la organización escolar

del currículo y los PEI en cada Institución Educativa de la localidad; y acompañamiento a otras instancias institucionales y de la sociedad civil para el desarrollo de los planes de salud, nutrición escolar y de bienestar para avanzar en las condiciones de vida de los niños, niñas y jóvenes cuya educación se financia con recursos del sector oficial. Para desarrollar estos cambios las CADEL se reorganizaron como Direcciones Locales de Educación, con funciones adicionales de planeación, pedagogía y desarrollo curricular y académico, por lo cual el perfil de los directores ha sido el de educadores con posgrado y con amplia experiencia pedagógica, administrativa y directiva.

La continuidad del equipo directivo de la SED¹⁰ en el nuevo periodo de gobierno (2008-2011) permitió que la SED realizara la más reciente reestructuración mediante el Decreto Distrital 330 del 2008, con base en la experiencia y los cambios introducidos en los años anteriores, ya mencionados. Este decreto fortaleció las competencias locales en educación, definió el colegio como la unidad básica de la gestión educativa de Bogotá y transformó las CADEL en Direcciones Locales de Educación, asignando a estas direcciones las funciones que se señalan en el anexo 4.

1.4 INSTITUCIONES EDUCATIVAS O COLEGIOS PÚBLICOS U OFICIALES

En relación con la institución educativa estatal o colegio público, la Ley 715 del 2001 (artículo 9.º) asume la Institución Educativa como un conjunto de personas y bienes promovido por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y 2 años de educación media (grados 10.º y 11.º). Las que no ofrecen la totalidad de dichos grados se denominarán centros educativos y deberán asociarse con otras instituciones con el fin de brindar el ciclo de educación básica completa a los estudiantes. Los colegios deben contar con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, disponer de la infraestructura administrativa, soportes pedagógicos, planta física y medios educativos adecuados. Es obligación de las instituciones educativas combinar recursos

¹⁰ Este aparte se basa en SED-Alcaldía Mayor de Bogotá: “Las CADEL: Gestión humana, eficaz y sostenible”, escrito por los entonces denominados Gerentes de CADEL al final de la Administración de Bogotá 2004-2008. Allí analizan su labor y algunas experiencias significativas de gestión local de la educación en Bogotá en ese periodo, y contiene también la entrevista con Myriam Navarrete, quien fuera Gerente de CADEL en dos localidades.

con el propósito de brindar una educación de calidad, asegurar su propio sistema de evaluación permanente y el mejoramiento continuo del servicio educativo y de los resultados del aprendizaje, en el marco de su Proyecto Educativo Institucional.

La SED estableció también la necesidad de integrar los dispersos establecimientos educativos del sector oficial que anteriormente prestaban a los estudiantes un servicio fragmentado: colegios solo de preescolar y primaria o colegios solo de secundaria y media. El proceso de integración de colegios se realizó entre los años 2002 y 2003, y la experiencia ha demostrado que fue un acierto pues genera un gran potencial para la gestión escolar. En el caso de Bogotá, se ejecutó con mucha celeridad, bajo criterios solo de eficiencia administrativa y en forma inconsulta con las comunidades educativas, lo que generó tensiones y desequilibrios en el sector oficial. Esta situación ha venido cambiando desde el año 2004, porque la profundización de la descentralización ha logrado que las Direcciones Locales de Educación fomenten la participación en los colegios y en la localidad, el diálogo con directivos, docentes, padres de familia y estudiantes. Adicionalmente, se ha disminuido el hacinamiento, se han modernizado los colegios oficiales en su gestión e infraestructura y se ha avanzado en la reforma de la organización escolar y del PEI de acuerdo con el currículo por ciclos, lo que ha permitido a los docentes recobrar la discusión sobre los temas pedagógicos, los contenidos curriculares y las didácticas utilizadas en el aula.

Por otra parte, la SED y las Direcciones Locales de Educación han dedicado sus esfuerzos a fortalecer la participación de la comunidad educativa de cada colegio en el Consejo Directivo de la institución, que, presidido por el Rector, desarrolla la gestión pedagógica y administrativa del colegio; garantiza el funcionamiento de los demás órganos colegiados del gobierno escolar, como el Consejo Académico integrado por los docentes, el Consejo o Asociación de Padres de Familia y el Consejo Estudiantil; elabora el PEI del colegio con la participación de la comunidad educativa, y, de conformidad con él, desarrolla el currículo a través de su plan de estudios; formula y evalúa proyectos de mejoramiento de la calidad educativa; registra y actualiza la información en el sistema de información de la SED; genera un clima escolar propicio para el desarrollo de los niños; administra y evalúa al personal docente, directivo docente y administrativo asignado al colegio; y administra el Fondo de Servicios Educativos, entre otras funciones (anexo 5: "Funciones del colegio", artículo 43.º del Decreto 330 del 2008).

Más aun: el Plan Sectorial de Educación de la ciudad señala: "[...] 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. El colegio es un escenario vital para la educación, la formación y la práctica en participación, convivencia y democracia".

En la perspectiva de fortalecer su autonomía y su responsabilidad en la conducción de los procesos pedagógicos y de gestión escolar, el colegio cuenta con un Fondo de Servicios Educativos para gastos distintos de personal (artículo 12.º, Ley 715). Estos fondos tienen un presupuesto aprobado por el Consejo Directivo, a propuesta del Rector. Cada fondo recibe partidas de la Secretaría de Educación y, a su vez, maneja recursos propios. Anteriormente los fondos se alimentaban de los recursos que pagaban los padres de familia por matrículas y otros cobros. Al establecer Bogotá la política de gratuidad, la ciudad asumió con su presupuesto los gastos que se atendían con esos recursos: servicios públicos, mantenimiento preventivo, materiales educativos, expediciones pedagógicas, entre otros. Se destaca que los rectores inicialmente se opusieron a la gratuidad porque no creían en la transferencia de la ciudad a los fondos educativos. Cinco años después, los rectores apoyan el programa de gratuidad y, además, los colegios más beneficiados son aquéllos que están ubicados en los sitios de mayor pobreza, porque los padres no podían pagar.

El Rector o Director de las instituciones educativas públicas, quien es designado por concurso, es el representante del colegio, gestiona los recursos humanos, materiales y financieros del colegio, y se responsabiliza por la ejecución del PEI y preside el Consejo Directivo. En el anexo 6 se señalan las funciones establecidas para los rectores (artículo 10.º, Ley 715 del 2001).

El desempeño de los rectores y directores debe ser evaluado anualmente por las Direcciones Locales de Educación. La no aprobación de la evaluación en dos años consecutivos implica el retiro del cargo y el regreso al ejercicio de la docencia en el grado y con la asignación salarial que le corresponda en el escalafón de acuerdo con la Ley 715 del 2001.

Sin lugar a dudas, en los planes educativos de los dos últimos gobiernos (2004-2008 y 2008-2012) del distrito capital, la institución educativa es el centro de la acción y la reforma, y por eso los recursos se encaminaron a apoyar su desarrollo en la perspectiva de avanzar hacia

colegios públicos de excelencia que consigan mejores resultados en la educación de los niños, niñas y jóvenes más pobres de la ciudad.

1.5 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL

Hay en la Secretaría de Educación de Bogotá una amplia tradición de trabajo con la sociedad civil. Desde 1996, a partir de las mesas de trabajo del Plan Decenal de Educación 1996-2006, el Foro de Presidentes de la Cámara de Comercio de Bogotá inició un intercambio sistemático con el Secretario de Educación para apoyar el mejoramiento administrativo de la SED de Bogotá, y desarrolló el Galardón a la Gestión Escolar para estimular a las instituciones educativas públicas y privadas.

Un grupo de estos empresarios, con el liderazgo de la empresa Meals de Colombia, desarrolló el proyecto “Líderes Siglo XXI”, del cual hicieron parte empresas que habían adelantado procesos de calidad y que querían hacer “matrimonios” con Instituciones Educativas públicas y privadas. Estos proyectos han continuado y se han extendido a través de una organización nacional sin ánimo de lucro denominada “Empresarios por la Educación”, que tiene capítulos en varios departamentos y ciudades del país para trabajar apoyando la reorganización y modernización de las Secretarías de Educación.

Tiene también una amplia trayectoria el proyecto “Educación, Compromiso de Todos”, una asociación entre ONG del sector social: la Fundación Corona, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Corporación Región y Corpoeeducación (entidad mixta creada entre el Ministerio de Educación y fundaciones privadas). También hizo parte por diez años, hasta hace poco, la Casa Editorial El Tiempo.¹¹ El modelo resultó tan exitoso que la alianza hace seguimiento al desempeño de varios gobiernos locales en alianza con la Cámara de Comercio de cada ciudad. Esta alianza ha promovido el debate público informado sobre la educación, primero en la ciudad de Bogotá y luego en varias otras, y ha desarrollado estudios especiales sobre el estado de la educación y sobre políticas públicas; también ha promovido, en asociación con universidades, algunos observatorios de seguimiento a la educación en regiones.

Ellos participan en otra alianza, “Bogotá Cómo Vamos”, que realiza seguimiento, evaluación y encuestas de percepción ciudadana sobre el desarrollo de la política pública en educación y, en general, sobre los avances del Plan de Desarrollo de Bogotá y de otras ciudades. Actualmente la alianza ha acogido y desarrollado la temática central del Plan de Educación de Bogotá en las dos últimas administraciones: el derecho fundamental a la educación y la gratuidad de la educación pública.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, la SED de Bogotá tomó en consideración la experiencia democrática en la formulación de los planes de desarrollo educativo y del Plan Decenal (anexo 7), y promovió nuevas normas de participación que son mandatorias y representativas a nivel distrital, local y de actores, a partir de la nominación democrática en la base de las instituciones escolares. Estas normas, que se están haciendo efectivas por primera vez en la ciudad, promueven una participación amplia y democrática en las instancias de decisión para la planeación, seguimiento y rendición de cuentas de la educación. Comienzan con el llamado, en el 2009, a la elección de todos los Consejos Consultivos y Mesas de Trabajo Locales que formalizó el Decreto 293 del 2008.

El anexo 8 presenta, a modo de síntesis, una matriz de distribución de funciones (regulación, gestión, monitoreo y financiamiento) organizado en 7 ejes.

2. Planeación y presupuesto

2.1 PLANEACIÓN

Colombia tiene una tradición de planeamiento de la inversión pública desde 1950. La planeación está consagrada en la Constitución Nacional y tiene su desarrollo en la Ley, según la cual las necesidades de inversión del país se fijan en el Plan de Desarrollo, con independencia de la administración de la Hacienda Pública (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), y se viabiliza a través del Banco de Proyectos de Inversión, cuya Secretaría reposa en el Departamento Nacional de Planeación, adscrito a la Presidencia de la República. El gasto en educación y salud es considerado inversión en el país.

En desarrollo de la Constitución Política, la Ley 152, de 1994, estableció que, al inicio de su mandato, cada

¹¹ www.fundacioncorona.org, www.educacioncompromisodetodos.org, www.bogotacomovamos.org

gobernante tenía la obligación de formular el plan que guiaría su gestión. Esta Ley establece que el plan debe contener una parte programática que, a partir del diagnóstico integral, ha de establecer las principales políticas y programas, con las respectivas metas anuales y para el periodo completo; asimismo, que debe contener un plan plurianual de inversiones que prevea los recursos necesarios para la financiación de cada proyecto y la fuente para su obtención.

El proceso de planeación en el sector educativo tiene responsables nacionales, distritales, locales y por colegios. El Ministerio de Educación Nacional elabora el plan nacional del sector educativo, tomando como referente el Plan Nacional de Desarrollo, donde aparecen las premisas básicas con las cuales se compromete el Gobierno Nacional en cada cuatrienio. Luego Bogotá construye el Plan de Desarrollo de la Ciudad, que, junto con el del MEN, sirve como referente para que la SED prepare el plan sectorial de educación. Después cada localidad, bajo la dirección del Director Local en educación, prepara el Plan Local de Educación, lo que, a su vez, incide en la planeación de los colegios y en los ajustes o creación del PEI de cada institución escolar.

Para garantizar la participación activa y el control social de la ciudadanía, la Ley establece que se debe constituir un Consejo de Planeación (nacional, departamental, distrital o municipal) integrado por representantes de los grupos sociales y económicos que desarrollen su actividad en la respectiva entidad territorial.

Bogotá otorga enorme importancia a la participación ciudadana en el proceso de planeación y al seguimiento de la gestión pública. El gobierno de la ciudad elabora el Plan de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas de manera autónoma; este último incluye un capítulo del sector educativo preparado por la SED en coordinación con la Secretaría de Planeación de la ciudad. En la elaboración de este Plan participan cientos de personas en innumerables reuniones en barrios y localidades, en las que, de manera general o por sectores, se discuten y se acuerdan programas y proyectos que se van a desarrollar o incluir en el Plan con la participación de las comunidades, técnicos, especialistas o grupos con intereses específicos. La norma distrital, acuerdo 12.º de 1994, establece que el Plan tendrá los siguientes contenidos:

1. Los objetivos, metas y prioridades del Plan a nivel distrital y local.

2. Las estrategias y políticas generales y sectoriales.
3. Los programas para desarrollar las estrategias y las políticas adoptadas.
4. El cronograma de ejecución y organismos responsables de ella.
5. El señalamiento de las normas, medios e instrumentos de coordinación de la planeación distrital con la planeación nacional, regional, departamental, local y sectorial.

La norma estableció también que el Plan de Inversiones Públicas contendrá los presupuestos plurianuales, dentro de los cuatro años de gobierno, de los principales programas y proyectos, así como la determinación de los recursos financieros que garanticen su ejecución.

La participación ciudadana en la elaboración y desarrollo del Plan es coordinada por el Consejo Territorial de Planeación Distrital, conformado por 41 personas (anexo 6), quienes pertenecen y representan a diversas organizaciones sociales, gremiales o institucionales que envían ternas al Alcalde Mayor, quien designa a los representantes de las distintas organizaciones para el periodo de gobierno correspondiente.

Una vez que se elabora el Plan de Desarrollo de la Ciudad, con la participación del Consejo Territorial de Planeación, que formula observaciones y emite opinión, que puede ser favorable o desfavorable, la administración lo presenta al Concejo de la ciudad para su aprobación. El Concejo puede hacer modificaciones o ajustes, siempre y cuando cuente con la aprobación de la Alcaldía.

Aprobado el Plan de Desarrollo de la Ciudad, la SED elabora el Plan Sectorial del Sector Educativo. Para ese momento la SED ha discutido y concertado el Plan con la comunidad educativa y con otros sectores de la ciudad, porque ella ha tenido que participar intensamente en el proceso de construcción y concertación, sustentando y acordando prioridades. Este proceso se realiza durante el primer semestre de cada gobierno de la ciudad.

En los dos últimos periodos de gobierno, entre el 2004 y el 2009, en el proceso de planeación del sector educativo de Bogotá participaron más de 10 mil personas en diversos encuentros ciudadanos promovidos, entre otros, por el Consejo Territorial, las organizaciones del sector educativo y la comunidad. Además, una vez que se expide el Plan Sectorial de Educación se realiza un amplio proceso de divulgación: se editan e imprimen más de 30 mil ejemplares, de tal forma que los colegios, los directivos docentes, los docentes, el personal admi-

nistrativo y otros sectores de la comunidad, conozcan los objetivos, programas y proyectos, cronogramas de ejecución, recursos comprometidos e indicadores de gestión y de calidad de la educación básica y media de Bogotá. También se realiza una impresión especial de tipo pedagógico para los estudiantes.

Esta gran movilización por la educación ha permitido que la ciudad haya priorizado el gasto en el sector durante seis años consecutivos, con recursos propios del presupuesto distrital, de modo que se han eliminado las condiciones de exclusión y discriminación de los sectores de menores ingresos para garantizarles integralmente la educación como un derecho fundamental.

En el periodo de la Alcaldía 2004-2008 se formula el Plan Sectorial de Educación “Bogotá, una Gran Escuela 2004-2008”. El Plan se construyó en forma ampliamente participativa y tuvo como eje garantizar el derecho a la educación a través de: 1) asegurar la disponibilidad de educación pública de calidad; 2) desarrollar el acceso a ella; 3) generar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la permanencia; y, 4) hacer de la calidad parte integral del derecho a la educación sin discriminación ni exclusión. Además, se trabajó en la transformación de la cultura escolar dando a los docentes y Consejos Directivos de los colegios el rol de formular políticas públicas de inclusión y solidaridad, estimulando iniciativas para hacerlas efectivas y comprometiendo a la administración en su realización.

El Plan Sectorial de Educación de la ciudad es utilizado en cada una de las Localidades para preparar el Plan de Desarrollo Local (gráfica, anexo 9) y el Plan Local de Educación. También en cada Localidad se crea y participa un Consejo Territorial Local de Planeación, con una composición similar a la del Consejo Territorial Distrital, las organizaciones locales y otras instituciones públicas. El Plan Local de Educación se realiza bajo la coordinación de los Directores Locales de Educación y los Alcaldes Menores, quienes convocan a los encuentros ciudadanos a los ediles de las localidades, a los rectores de colegios oficiales y privados, a los docentes y personal administrativo de los colegios y al resto de la comunidad, especialmente padres de familia y estudiantes.

El Plan Sectorial de Educación y los Planes Locales de Educación están ligados con el Sistema de Información

y con el seguimiento participativo de las políticas que fundamentalmente hacen referencia a los resultados en la institución educativa, escenario donde se materializan la política educativa de la ciudad y los cambios que se ha propuesto adelantar. Es interesante observar que la evaluación que el MEN contrató sobre la consistencia de los Planes Territoriales con el Plan Nacional “La Revolución Educativa” y el Plan Decenal 2006-2016 encuentra una alta correspondencia con los Planes Nacionales de posterior formulación al Plan Distrital, al mismo tiempo que se constata una alta fortaleza en los instrumentos de seguimiento y evaluación del Plan Educativo de Bogotá.¹²

El Plan de Desarrollo Local determina los principales programas y proyectos por ejecutar, así como su financiación, que está asegurada con recursos que provienen del 10% de los ingresos corrientes del Distrito, que por norma se transfieren a las localidades. Los colegios pueden acceder a estos recursos a través de la SED, a la vez que participan de la discusión más amplia de las metas y proyectos con los funcionarios y la población de la localidad en sus diversos sectores. Los planes locales fueron posibles, al igual que la reformulación participativa de los PEI, porque se dotó a la Dirección Local de Educación de los recursos humanos para las áreas de planeación, financiera y de participación, además de equipos pedagógicos locales. Por último, los colegios oficiales ajustan sus PEI a los Planes Local y Distrital de Educación y a sus propios intereses pedagógicos.

El seguimiento y evaluación de los Planes de Educación es responsabilidad de la Oficina de Planeación de la SED, que realiza un seguimiento detallado y permanente del Plan con información que reportan todas las dependencias trimestralmente. También instituciones oficiales como el Concejo de la ciudad y órganos de control como la Contraloría Distrital y la Veeduría Distrital realizan un seguimiento sistemático y detallado del Plan Sectorial de Educación, además de organizaciones de la sociedad civil como el proyecto “Bogotá Cómo Vamos”.

2.2 PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

La SED ha fortalecido los procesos de planeación y participación con el programa de Presupuestos con Participación. Este programa empezó a desarrollarse en el año 2005, con la elaboración de los presupuestos de cada

¹² Evaluación de la articulación del Plan Educativo de Bogotá D. C. con el Plan Sectorial Nacional y el Plan Decenal de Educación 2008.

uno de los colegios oficiales de la ciudad, y desde el año 2008 la SED lo realiza también en el nivel central con los rubros de inversión, cuyo gasto no es recurrente.¹³

Según la SED, el programa de Presupuestos con Participación¹⁴ está concebido como “[...] la expresión articulada de dos dimensiones: una pedagógico-política y otra de fortalecimiento técnico-administrativo que contribuyen al desarrollo integral de los colegios y sus comunidades”. En los colegios oficiales, la primera de ellas, la pedagógico-política, enfatiza sus acciones sobre tres áreas: democracia, trabajo colectivo y control social de la gestión pública. La segunda, de fortalecimiento técnico-administrativo, trabaja sobre dos áreas: planeación y finanzas.

En los colegios el programa de Presupuestos con Participación tiene el propósito de involucrar a la comunidad educativa en el destino de la institución escolar, además de crear sentido de pertenencia y buscar la mayor transparencia en el uso y control de los recursos. Lo anterior se logra, según la SED, si la comunidad decide y conoce los proyectos que el colegio ejecuta, su costo y el proceso de gestión con resultados.

El programa de Presupuestos con Participación ha logrado vincular a 220 colegios oficiales, a 1.100 docentes, a 1.180 estudiantes y a 940 padres de manera directa. Todos estos colegios han elaborado la carpeta de registro mediante la cual se realiza el seguimiento, las

evidencias del proceso y los informes para los órganos de control. La SED ha brindado al 100% de los colegios asistencia técnica sobre presupuesto, administración de los fondos de servicios educativos, formulación de proyectos y participación.

En el año 2008 la SED, obligada por el éxito alcanzado en los colegios con Presupuestos con Participación, empezó a trabajar esta metodología en el nivel central, para lo cual invitó a los rectores y a los representantes del sindicato de los docentes para que hicieran parte de las discusiones y del proceso de programación presupuestal para el año 2009. Para cualificar la participación de los rectores se les preparó en técnicas presupuestales, en proyectos y en el sistema de financiación de la educación de Bogotá.

El presupuesto de los colegios se nutre con las transferencias de la SED y con algunos recursos propios. El presupuesto se administra a través de los Fondos de Servicios Educativos. El Rector de cada Colegio es el administrador y ordenador del gasto, pero debe contar con un plan y con la aprobación del Consejo Directivo del Colegio Oficial. Los colegios administraron recursos por cerca de \$54.140 millones en el año 2008 y \$60.660 millones en el 2009, y se proyectan \$82.000 para el 2010, a pesos del 2008. Estos recursos son utilizados por los colegios de acuerdo con la tabla siguiente, que discrimina entre las responsabilidades presupuestales de la SED y los colegios:

Responsabilidades presupuestales de la Secretaría de Educación Distrital

- Pago de docentes, directivos docentes y personal administrativo de los colegios. Mantenimiento de la planta física en gastos mayores como el reforzamiento estructural, construcción de aulas, ampliación, modificación, reformas, mantenimiento correctivo y nuevas construcciones.
- Pago de servicios públicos como energía, acueducto y alcantarillado.
- Capacitación a docentes.
- Dotación de equipos de cómputo para aulas especializadas.
- Dotación de bibliotecas.
- Transporte escolar.
- Alimentación escolar.
- Otros gastos mayores.

Responsabilidades presupuestales de los colegios

- Jornales y honorarios.
- Mantenimiento preventivo y predictivo de la planta física.
- Mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo de equipos de cómputo y de comunicaciones.
- Útiles escolares.
- Arrendamientos.
- Gastos de transportes y comunicación, que no sean recurrentes.
- Otros gastos generales.
- Planes de Mejoramiento de la Calidad.

¹³ En Colombia, los presupuestos en educación de las entidades territoriales tienen una gran inflexibilidad, en la medida en que entre el 80% y el 100% del total del presupuesto se gasta en pagos de nómina.

¹⁴ SED-Dirección de Participación: “Informe de gestión tercer trimestre 2009”, p. 1.

2.3 PRESUPUESTO LOCAL

En cuanto a las Localidades, el presupuesto lo definen el Alcalde y la Junta Administradora Local, quienes deben tener en cuenta en primer lugar los programas y proyectos aprobados en el Plan de Desarrollo Local del cuatrienio, para cada uno de los sectores. Por ejemplo, si del total de recursos de una Localidad se determinó invertir el 20% en educación, en cinco proyectos, la administración local debe respetar las cuantías acordadas en dicho Plan y destinarlas a los proyectos previamente definidos con el Consejo Local de Planeación y la comunidad. En segundo lugar, las administraciones locales tienen la obligación de citar a las comunidades y a los sectores de interés, así como a sus organizaciones, para discutir, priorizar y entregar cuentas sobre el desarrollo del Plan Local, el uso de los recursos y los resultados obtenidos.

Finalmente, la SED ha mejorado notablemente la capacidad de gestión presupuestal, gracias al esfuerzo que realizó para perfeccionar el sistema de planeación, delimitar los proyectos y establecer responsables y cronogramas de ejecución, tal y como se puede observar en el cuadro 11, donde la ejecución de la SED entre el año 2004 y el 2008 es superior al 99%, en promedio, para dichos años. Esto le ha permitido consolidarse como una de las mejores entidades oficiales de Bogotá. Este nivel de ejecución también demuestra capacidad institucional de la SED para contratar, hacer seguimiento y gestionar la ejecución de los programas y proyectos desde lo público.

Para elaborar el presupuesto del año 2010 la SED estableció, en el segundo semestre del año 2009, un proceso de consulta en línea a través de su página web para determinar las prioridades de la comunidad educativa.

Según la Oficina de Planeación de la SED, un amplio número de personas participaron y decidieron sobre las preferencias para utilizar \$51.421'822.080 de recursos de inversión no recurrentes, lo que equivale al 2,28% de la totalidad de recursos de la SED para el año 2010, es decir, el 14% de los recursos de inversión considerados como no recurrentes o de libre inversión. Estas preferencias las definió la comunidad sobre un paquete de necesidades que técnicos del sector seleccionaron teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo del sector educativo de la ciudad. El anexo 10 presenta una matriz que sistematiza las funciones de regulación, gestión, monitoreo y financiamiento vinculado al planeamiento y presupuesto.

2.4 DIMENSIONES Y PRESUPUESTO

Como se indicó, la población de Bogotá es 99% urbana, y la población en edad escolar (PEE) de 5 a 17 años es 1'627.725. Para atender esta población la ciudad cuenta con 359 colegios distritales que funcionan en 715 sedes, 25 colegios en concesión y 1.980 colegios privados que normalmente tienen una sola sede. Con financiación oficial (recursos públicos) asisten al sistema educativo 1'020.464 estudiantes, lo que representa el 63,31% de la matrícula de la educación básica y media de la ciudad. De acuerdo con la Secretaría de Planeación Distrital, Bogotá está estratificada en siete segmentos (0 a 6). Los estudiantes que asisten a la educación pública de la ciudad están ubicados entre el estrato 0 y el 3 en un 99%, siendo el estrato 0 el de mayor pobreza. Más del 75% de los estudiantes pertenece a los estratos 0, 1 y 2 (cuadro 7).

En el periodo comprendido entre los años 2004 y 2009 el presupuesto de la ciudad destinado a la educación

Cuadro 11
Ejecución presupuestal de la SED 2004-2008
(Precios constantes del 2009, millones de pesos)

Fuente de recursos	2004	2005	2006	2007	2008
Nación	\$ 1'011.941	\$ 1'041.263	\$ 1'162.667	\$ 1'207.216	\$ 1'272.066
Bogotá	\$ 423.053	\$ 670.561	\$ 817.092	\$ 825.676	\$ 600.708
Total ppto.	\$ 1'434.995	\$ 1'711.825	\$ 1'979.759	\$ 2'032.892	\$ 1'872.774
Ejecutado	\$ 1'425.358	\$ 1'694.172	\$ 1'945.555	\$ 2'013.475	\$ 1'864.851
% de ejecución	99,33%	98,97%	98,27%	99,04%	99,58%

Fuente: SED-Dirección Financiera.

Cuadro 7

Población en edad escolar estratificada por tipo de colegio
Educación Oficial, Bogotá, 2009

Estrato	Estudiantes colegio en concesión	Estudiantes colegio distrital	Estudiantes colegio en convenio	Estudiantes Educación Oficial
0	2.869	58.429	21.180	82.478
1	8.905	158.841	18.845	186.591
2	26.222	403.113	81.416	510.751
3	1.814	207.918	20.765	230.497
4	60	7.075	1.020	8.155
5	24	986	158	1.168
6	53	641	130	824
Total	39.947	837.003	143.514	1'020.464

Fuente: Oficina de Planeación SED.

básica y media se incrementó en un 30%, al pasar de 1,43 a 1,86 billones de pesos del año 2009. Ese año el presupuesto de Bogotá para la educación básica y media es de \$1,8 billones (U\$ 950 millones; cuadro 8), y gastó en el año \$1'828.712 (U\$931) en promedio por estudiante. Este promedio incluye el costo de la canasta educativa y el del personal administrativo de los colegios distritales y de la SED. El presupuesto de educación se financia con recursos de las transferencias que como reconocimiento de un derecho hace la Nación, a través del SGP, más recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Bogotá (entre los dos suman el 70%), y recursos propios de la ciudad provenientes

de su gestión fiscal (30%) en promedio; sin embargo, para los años 2005, 2006 y 2007 la ciudad incrementó los recursos propios dirigidos a educación, con lo que alcanzó una participación del 40% en promedio.

La disminución que se observa en los aportes del 2008 y el 2009 se debe a que los mayores recursos invertidos entre los años 2005 y 2007 fueron para el proyecto de construcciones escolares, los que se utilizan por una vez, sin generar gastos recurrentes a la ciudad (cuadro 9).

El aumento de los recursos de Bogotá para la educación y el incremento de las transferencias nacionales

Cuadro 8

Total presupuesto de Bogotá para educación: Recursos nacionales y propios
(Millones de pesos 2009)

Fuente recursos	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nación	1'011.941	1'041.263	1'162.667	1'207.216	1'272.066	1'356.515
Bogotá	423.053	670.561	817.092	825.676	600.708	509.620
Total ppto.	1'434.995	1'711.825	1'979.759	2'032.892	1'872.774	1'866.135
Participación						
Nación	71%	61%	59%	59%	68%	73%
Bogotá	29%	39%	41%	41%	32%	27%
Total ppto.	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: SED-Oficina de Planeación.

Cuadro 9
Relación estudiantes/docente
 Colegios oficiales Bogotá

Nivel escolar	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Preescolar	27,6	24,4	27,8	28,3	27,8	26,8
Primaria	33,5	33,7	32,9	33,2	32,1	31,7
Básica secundaria y media	28,7	28,2	28,8	29,7	28,7	28,2
Total	30,6	30	30,4	31	30	29,5

Fuente: SED-Oficina de Planeación.

debido a una mayor cantidad de estudiantes¹⁵ le permitió a la SED aumentar en el periodo 2003-2009 la planta de docentes oficiales en 6.093 nuevos cargos. Por lo anterior, entre los años 2005 y 2007 la ciudad nombró por concurso a 6.000 docentes para atender el incremento de la matrícula, reemplazar a aquellos que se retiraron en el pasado y mejorar la relación alumnos/docente. En el año 2009 abrió otra convocatoria para que los docentes concursaran por más de 4.000 cargos en la plana distrital de docentes, quienes se debían posesionar en el primer semestre del año 2010. Asimismo, se destaca que de los 30.880 docentes que tenía la SED al finalizar el año 2008, cerca de 2.500 los pagaba la ciudad con recursos propios; el resto son financiados por la Nación.

También como resultado de la ampliación de los recursos para educación y de la política educativa de acceso y permanencia adelantada por la ciudad, el número anual de estudiantes de la educación media pasó de 113.785

en el año 2004 a 146.526 en el 2009, y el número de egresados del grado 11 de 40.500 a 64.700 para el mismo periodo.

El incremento de la matrícula y de los egresados del sistema educativo de Bogotá se consiguió gracias al aumento de los recursos propios de la ciudad, que se destinaron al rubro de construcciones. Basta mencionar que en total, en el año 2003 en el rubro de construcciones, la SED utilizó \$50.000 millones (pesos del año 2008), mientras que en el periodo 2005-2008 gastó \$200.000 millones en promedio por año (en pesos del año 2008).

Igualmente, el presupuesto para financiar el programa de gratuidad pasó de \$13.644 millones a \$60.660 millones para el año 2009 (en pesos del 2008); la SED transfiere estos recursos directamente a los colegios, de acuerdo con el número de estudiantes y la cantidad de metros cuadrados de construcción de las instituciones

Cuadro 10
Costo de la nómina de docentes y directivos docentes de los colegios oficiales
 (Millones de pesos constantes 2008)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Docentes	23.511	24.986	26.297	26.783	28.495	29.106
Directivos docentes	1.276	1.213	1.724	1.719	1.771	1.774
Total docentes	24.787	26.199	28.021	28.502	30.266	30.880
Costo nómina	826.384	850.607	843.898	869.780	895.262	960.752

Fuente: SED-Dirección de Recursos Humanos y Financiera.

¹⁵ El Sistema General de Participaciones (SGP) determina un valor anual por cada niño matriculado en la educación básica.

escolares. Los recursos son usados para financiar el sostenimiento básico de los colegios y el mantenimiento preventivo de la infraestructura educativa. Para el año 2010 la SED presupuestó \$82.000 millones que serán un ahorro para los padres de familia y para mejorar las condiciones de vida de los niños. Antes del año 2005, los colegios cobraban para financiar los costos complementarios (carné, materiales, agenda, salidas pedagógicas y otros) y los derechos académicos.

3. Capacidades y sistemas de información

La Secretaría de Educación del Distrito demandaba para su operación y gestión un sistema de información que apoyara las labores administrativas y pedagógicas dado el tamaño de su operación, que hoy comprende ya 356 colegios, distribuidos en 744 sedes, con una matrícula de 1'020.000 estudiantes y con más de 33.000 funcionarios entre docentes y personal administrativo, que además utiliza más del 20% del total del presupuesto de la ciudad.

3.1 RED EDUCATIVA DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN (REDP)

El Sistema de Información de la SED está apoyado por un sistema de comunicaciones que utiliza la más importante INTRANET que tiene la ciudad, denominada Red Educativa Distrital de Participación. Ésta empezó a funcionar en el año 2000, y durante los años 2004-2009 fue fortalecida a partir de un proceso de modernización de su infraestructura tecnológica, que le ha permitido a la SED asegurar:

1. 100% de la educación distrital con cobertura de Internet, colegios con aulas de informática y con docentes de informática.
2. Enlaces de comunicaciones para acceder a los servicios ubicados en el Centro de Operaciones. Están conectadas 710 sedes, 20 colegios en concesión, 3 bibliotecas mayores y 16 bibliotecas menores de la ciudad, 19 Direcciones Locales de Educación, 8 Centros de Servicios y el Nivel Central de la SED. Al finalizar el año 2011 todos los colegios deben estar conectados a por lo menos un mega de velocidad.
3. 29.000 computadores instaladas en red, de las cuales más de 27.000 funcionan en los colegios y el resto en el área administrativa.

4. Adquisición y distribución de *software* educativo para apoyar el desarrollo curricular del 100% de instituciones educativas.
5. La REDP ha alcanzado diversos niveles de licenciamiento de *software* para el funcionamiento del parque tecnológico suministrado.
6. Desarrollo de Redacadémica como el portal pedagógico de la educación distrital (<<http://www.redacademica.edu.co>>). Este portal apoya la calidad de la educación, y a través de él funcionan redes de maestros, capacitación y formación virtual de maestros y documentos pedagógicos. También a través de la REDP se posibilitó una activa participación en redes pedagógicas con la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia y las universidades. A la vez, se mejoraron los servicios y contenidos pedagógicos de la Red y se facilitó el uso de la red Colombia Aprende.
7. Desarrollo del portal institucional de la SED (<<http://www.sedbogota.edu.co>>).
8. Desarrollo de la modalidad de formación virtual para maestros con el establecimiento de más de 10 rutas de formación representadas por variados cursos técnicos y de usos pedagógicos de la tecnología dirigida a las diferentes áreas del currículo.
9. Servicio de correo de los funcionarios administrativos y docentes manejado desde el Centro de Gestión. El dominio es redp.edu.co. La capacidad de la Red ha permitido entregar cuentas a todos los maestros, y se avanza en el proceso de hacer lo mismo con todos los estudiantes. La Red puede asegurar el correcto funcionamiento de foros, debates y encuestas y soportar y prestar el servicio de formación virtual para maestros.

3.2 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La SED cuenta con sistemas de información que apoyan la gestión educativa. Todos utilizan la REDP como plataforma para la interacción entre las dependencias del nivel central de la SED, las Direcciones Locales de Educación y los colegios oficiales. Los sistemas más importantes son:

- El Sistema de Gestión Administrativa: La SED conformó, en el año 2005, un equipo con técnicos y expertos en sistematizar procedimientos administrativos. A la fecha la Secretaría tiene sistematizados más de 250 procedimientos a los cuales acceden permanentemente los directivos y funcionarios por el vínculo de ISOLUCIÓN de la página web. De estos procedimientos, se desarrollan en los colegios: manejo

de inventarios, archivo, matrícula, mantenimiento preventivo y recursos humanos. Los colegios inicialmente se negaron a implementar tales procedimientos, razón por la cual la SED promovió un acuerdo con los rectores y los sindicatos de docentes. Hoy la mayoría de los colegios son conscientes de la necesidad de fortalecer la gestión administrativa como paso necesario en el mejoramiento de la calidad de la educación.

- El Sistema de Recursos Humanos: Este sistema es fundamental en los esfuerzos de la SED para mejorar la gestión y el bienestar de los docentes y del personal administrativo. El Sistema tiene una serie de módulos que permiten determinar para cada docente, técnico y funcionario la ubicación (colegio, sede, jornada y área de trabajo); administrar la información sobre novedades de personal (traslados, licencias, comisiones, vacaciones, maternidad, encargos, reubicaciones e incapacidades); los cambios en el escalafón de los docentes (categorías a las que ascienden los docentes durante su carrera magisterial); el fondo de prestaciones del magisterio, salud ocupacional y certificaciones laborales; y la nómina de todos los empleados (salarios, primas y bonificaciones especiales).
- Un tema de especial importancia es el sistema de traslados de los docentes. La SED convoca anualmente por la página web a los docentes interesados para que, de acuerdo con parámetros cuantificables establecidos mediante resolución, concursen por las vacantes más cercanas a su lugar de residencia o a la jornada laboral que más les convenga. La SED delegó en las Direcciones Locales de Educación el traslado de los docentes en las Localidades, así como el manejo de las novedades. El funcionamiento de este Sistema de Recursos Humanos ha ayudado a mejorar el clima institucional de la SED, las Direcciones y los colegios entre los maestros y funcionarios, pues ha contribuido a su bienestar, a que desarrollen mayor sentido de pertenencia con la educación y revaloren su compromiso con la Ciudad.
- El Sistema de Gestión Financiera: En el periodo 2004-2009 la SED desarrolló su propio sistema de gestión financiera denominado APOTEOSIS, por medio del cual administró y coordinó en forma integral el presupuesto, inventarios (incluía nivel central, localidades y colegios), tesorería (liquidación de cuentas, descuentos, objeto del gasto, actividad, componente y control del gasto) y contabilidad. El Sistema ha permitido también diligenciar la información presupuestal y contable de los Fondos de Servicios Educativos de los colegios oficiales, y entregar su reporte para

los entes de control, facilitando con ello el trabajo de los rectores. Sin embargo, la Ciudad desarrolló también en los dos últimos años un sistema de información para la gestión y decidió para la SED un procedimiento especial para vincularla a su sistema Si Capital, aceptando las complejidades de la gestión educativa y reconociendo los importantes avances del sistema APOTEOSIS.

- El Sistema de Matrícula: Este sistema ha sido de especial valor para la gestión educativa al servicio de los ciudadanos. Permite la matrícula en línea de los estudiantes desde cualquier computadora conectada a la red INTERNET. Para aquellos que no tienen computador o acceso a la red se han habilitado cerca de 100 colegios, las 19 Direcciones Locales y el nivel central para que los padres o responsables de los niños se acerquen a uno de estos lugares y, con la ayuda de un funcionario, realicen el respectivo registro de matrícula. El sistema de matrículas asigna los cupos por georreferencia y está programado para que correlacione el lugar de residencia del estudiante con la institución escolar. El sistema ubica a los niños por colegio, jornada, nivel, grado y aula. También acumula la información de los estudiantes de acuerdo con las características de los niños: lugar de residencia, edad, estrato, género, grupo étnico, tipo de discapacidad (si la tiene). El sistema de matrículas permite establecer y controlar la relación alumnos/docente, nombrar el número de coordinadores y personal administrativo y asignar recursos a los colegios, dependiendo del número de estudiantes y sedes de cada uno. El Sistema de Matrículas de la SED está integrado con el Sistema Nacional de Matrículas, SIMAT, del Ministerio de Educación Nacional, que reporta las novedades de los estudiantes, y sirve además de base para que el Gobierno Nacional determine la distribución de las transferencias para educación.
- El Sistema de Atención al Ciudadano: Es un sistema especial para atender de manera sistemática y con procedimientos sencillos a la comunidad. En primer lugar, tiene una plataforma denominada Millenium que hace seguimiento a todas las comunicaciones externas que llegan a la SED, por dependencia y tiempos establecidos de respuesta. Las comunicaciones pueden ser enviadas a las Direcciones Locales de Educación o a uno de los tres grandes centros de atención ciudadana de la ciudad, llamados SUPERCADER, o al nivel central de la SED. Para los ciudadanos y la administración no importa por dónde ingresen las comunicaciones, porque a través del sistema en línea (REDP) éstas

se clasifican y numeran en estricto orden de llegada. Estas comunicaciones solo desaparecen del sistema una vez que se han tramitado.

También por el vínculo de servicios de la página web de la SED se ofrece el sistema de quejas, reclamos y soluciones que está en línea con la Alcaldía Mayor para su seguimiento. Cada comunicación que se recibe en la SED se numera por el sistema Millenium, y a partir de allí éste efectúa el seguimiento hasta la respuesta final. Por último, funciona también el Sistema Contáctenos, por medio del cual la SED invita y estimula a la comunidad para que exprese sus inquietudes, comentarios y sugerencias; además, sus comunicaciones también entran al programa Millenium, donde se numeran, clasifican y se les hace seguimiento hasta su atención final.

El Sistema de Atención al ciudadano le ha permitido a la SED conocer los problemas de la comunidad, que tienen su origen en los colegios o en las dependencias de la SED o en sus funcionarios o docentes.

Adicionalmente, la SED cuenta con otros sistemas de información que apoyan la gestión administrativa de la SED, facilitan los procesos y ayudan a entregar información especializada, confiable y veraz a la comunidad y a los órganos de control (anexo 11).

3.3 RECURSOS HUMANOS

La SED se comprometió, en el “Plan Bogotá: Una Gran Escuela 2004-2008”, a desarrollar el objetivo de una gestión pública humana, sostenible y eficaz, enmarcada en el respeto de los derechos humanos y la ley, con miras a avanzar en la inclusión social, la integración regional, la reconciliación y la participación.

La SED incrementó la planta de docentes en 6.752. En el año 2003 contaba con una planta de 24.550 docentes, y al finalizar el año 2009 tenía 31.302 (57 supervisores, 346 rectores, 11 directores, 1.543 coordinadores y 29.345 docentes) y una planta administrativa de 2.449 cargos.

Los docentes tienen un alto grado de profesionalización. En el 2008 Bogotá poseía 28.729 docentes; de ellos, 51% tenían formación de posgrado, 81% eran licenciados y

4,7% estudiaron una carrera diferente a la docencia.¹⁶ Los docentes son una fortaleza de la educación oficial.

Concursos

En Colombia los profesores ingresan a la carrera docente mediante un concurso que organiza la Comisión del Servicio Civil (entidad de la Nación que regula el desempeño de los funcionarios públicos). El concurso tiene dos etapas: la primera es una prueba de conocimientos y competencias que realiza la Nación a través del ICFES; quienes superan esta prueba pasan a una segunda etapa que organiza cada entidad territorial. En el caso de Bogotá, la SED contrató el estudio de hojas de vida (formación y experiencia) y la entrevista (percepción de responsabilidad, actitud y compromiso) con universidades que tienen Facultad de Educación, para garantizar la transparencia total del concurso. Entre los años 2004 y 2006 se realizaron dos concursos a los cuales se presentaron a cada uno más de 27.000 docentes y se seleccionaron 6.840 (anexo 12).

De igual manera, se realizaron concursos de selección para más de 500 cargos administrativos y técnicos del nivel central y de las Direcciones Locales de Educación, que fueron reforzadas. Tanto el personal que atiende las áreas misionales como el de apoyo presentan un alto nivel de educación y experiencia en el desempeño de sus funciones.

Mejoras en la gestión de personal

La SED ha priorizado la atención de los docentes a través de los procedimientos administrativos, como la sistematización de la planta de docentes, el fortalecimiento de los procesos de hojas de vida, la aceleración y eficacia para atender las novedades de personal y la realización de trámites de certificaciones, gracias a la desconcentración entre instituciones escolares y Direcciones Locales de Educación. Lo anterior le permite a la SED atender más de 30.000 novedades de personal por año (cesantías, 6.810; pensiones, 4.136; auxilios, 2.047; derechos de petición, 16.848; tutelas, 1.526; escalafón, 10.000). Mientras entre el 2002 y el 2004 no se produjo ningún ascenso en el escalafón de los docentes, entre el 2004 y el 2008 la SED produjo más de 20.000 actos administrativos de ascenso de los docentes, de acuerdo con las normas del escalafón

¹⁶ Plan Sectorial de Educación 2008-2012, p. 40.

docente (Carrera Magisterial para educadores de los sectores público y privado), que se hallaba estancado. Esto constituyó un estímulo para los docentes.

Proceso de formación

En el marco del desarrollo y fortalecimiento de capacidades, los programas de formación y desarrollo profesional de los docentes han sido una prioridad para la SED, porque son un estímulo para el docente, inciden en la calidad de la educación y contribuyen a su bienestar, en la medida en que la financiación o una parte de ella corre por cuenta de la ciudad; en promedio, la SED ha destinado a esta actividad más de 10.000 millones de pesos por año.

Entre el 2004 y el 2008 se atendieron en programas de formación 13.294 docentes: 497 en enseñanza del inglés, 480 en diplomados de derechos humanos, 405 en redes de promoción de derechos humanos, 2.073 en redes temáticas, 3.255 en temáticas diferentes a inglés y derechos humanos, 3.743 en otros diplomados, 321 en programas de maestría y doctorado; 500 docentes participaron en el programa “Maestros Aprenden de Maestros”, y 2.520 en la Cátedra “Bogotá, una Gran Escuela”. Además, 600 docentes se formaron en la cátedra de interculturalidad y en la constitución de grupos vulnerables y poblaciones especiales.

Asimismo, se formaron docentes para desarrollar los proyectos de ciencia y tecnología: en “La Escuela al Parque” se desarrollaron 100 proyectos en 33 colegios y se dotaron y mejoraron 2.190 laboratorios de ciencias. También, se adicionaron 72 centros de recursos para enseñanza del inglés a la infraestructura escolar, 3.310 maestros de primaria recibieron formación en inglés básico y participaron en la red de maestros de inglés, 345 maestros recibieron cursos cortos en inglés y 693 docentes se formaron en nivel B2 de inglés, según la clasificación europea. A partir del 2008 la SED decidió fortalecer la formación en maestrías y doctorados para los docentes, con la única condición de que estos programas estén en el área en la que trabaja el docente.

Se constituyó la Red de Maestros en Derechos Humanos, y 27.203 docentes han estado participando en expe-

diciones pedagógicas. Con ellos se ha realizado una acción sistemática de lectura y creación literaria en unión con la BIBLIORED, con proyección de talleres en los colegios en la Campaña “Libro al Viento”.

A partir del 2008, más de 200 colegios están involucrados en el programa Colegios Oficiales de Excelencia, a través de los cuales se profundizó la planeación y organización de la educación por ciclos, se amplió la jornada escolar para los estudiantes a los días sábados, para fortalecer matemáticas, inglés y ciencias. Además, estos colegios reciben apoyo y acompañamiento académico y pedagógico de una institución universitaria o de un centro educativo con experiencia en proyectos de calidad de la educación.

Incentivos

Tres elementos constituyen la política de incentivos para los docentes de la SED: 1) Un programa de bienestar que busca, mediante actividades de recreación, cuidado del cuerpo y salud ocupacional, mejorar la condición de vida del docente y su familia. Este programa se realiza con recursos y apoyo institucional de cuatro entidades: Compensar, Canapro, Codema y la SED.¹⁷ 2) Incentivos económicos a la calidad: el Acuerdo 273, del 2007, del Concejo de Bogotá, estableció una política de incentivos para promover la calidad en los Colegios Oficiales. Se trata de incentivos económicos a los estudiantes, docentes y directivos docentes que alcancen mejores y notables resultados en las pruebas SABER e ICFES, especialmente en las áreas de inglés y matemáticas. También entregan incentivos a los mejores colegios en gestión pedagógica y administrativa. 3) Un programa de buen trato al docente y al directivo docente.

Evaluación

La SED está trabajando en el diseño de un sistema de evaluación integral que incluye y trasciende la evaluación de conocimientos. Para ello se ha adelantado una estrategia que tiene como fin crear una cultura de evaluación en el magisterio de Bogotá que acepte el reto de tener colegios oficiales de excelencia que sean capaces de

¹⁷ Compensar, Caja de Compensación Familiar, realiza programas de recreación, deporte, cultura, vivienda y salud. Canapro: Casa Nacional del Profesor. Codema: Cooperativa del Magisterio. Las dos últimas son cooperativas de los maestros, y en los últimos seis años se han vinculado por primera vez a realizar programas para los docentes junto con la SED.

competir en las diferentes pruebas nacionales (SABER e ICFES) y en pruebas internacionales (PISA,¹⁸ LLECE y TIMSS). Si bien la SED y el magisterio de Bogotá reconocen que estas pruebas no miden en su totalidad el efecto del desempeño del maestro y del colegio en el resultado final de la calidad de la educación, sí son un instrumento que apoya la evaluación de la gestión escolar, de la calidad y del colegio. De acuerdo con los resultados que se obtienen en estas pruebas, la SED ayuda a cada colegio para que, con autonomía, realice su propio programa de mejoramiento en aquellas áreas donde existen debilidades y bajos resultados. Cada Colegio Oficial de la ciudad desarrolla su propio sistema de evaluación de acuerdo con el PEI y una propuesta que debe ser aprobada por los docentes, padres de familia y estudiantes en el Consejo Directivo del colegio. Para que sea válido, el sistema de evaluación de cada colegio debe ser publicado en el Manual de Convivencia. A manera de conclusión, existe total autonomía de los colegios para determinar su sistema de evaluación tanto en el aula como institucional.

La matriz del anexo 13 muestra los diferentes ámbitos y responsabilidades de acuerdo con las funciones de regulación, gestión, monitoreo y financiamiento en torno al Recurso Humano.

4. Autonomía escolar y apoyo del sistema

La Ley 115 de 1994 —o Ley General de Educación— estableció, en concordancia con los principios constitucionales de descentralización, la autonomía curricular de las Instituciones Educativas como pilar central del mejoramiento de la calidad de la educación y la pertinencia para responder a las necesidades de la población, las específicas de los educandos y las prioridades de las distintas regiones del país (artículo 77.º). Estableció además los fines de la educación básica obligatoria de nueve grados con nueve áreas obligatorias que comprendían el 80% del plan de estudios como mínimo (artículo 23.º). La educación media también continuaba estas áreas a nivel avanzado; incluía economía, ciencia política y filosofía, y podía enfatizar la formación académica o técnica.

A la vez, la Ley General de Educación promovió cambios definitivos como la creación del sistema de evaluación, que incluyó la acreditación obligatoria de las facultades de Educación de las universidades; la selección para ingresar a la carrera magisterial; la evaluación de docentes, estudiantes e instituciones en las propias instituciones y por los entes acreditados para manejar la educación a nivel nacional. Así, la Nación y los entes territoriales existían para dar apoyo al desarrollo de la autonomía curricular de la institución escolar.

El ideal de una escuela activa y participativa que superara la escuela tradicional memorística y autoritaria inspiró la Ley y sus desarrollos reglamentarios. El Decreto 1860 de 1994 y la Resolución 2343 de 1996 establecieron los lineamientos curriculares como elementos de orientación y los indicadores de logros curriculares como guías para conjuntos de grados, que informaban sobre la evolución, el estado y nivel de desarrollo humano, sustentados en concepciones teóricas profundas. Con ello se dio inicio al nuevo papel orientador del MEN respecto de la autonomía curricular que la Ley dio a los colegios del país, y la reglamentación acentuó esta función asesora del MEN y de las Secretarías de Educación, incluida la de Bogotá.

La autonomía, a su vez, implicó para las Instituciones Educativas, sus Consejos Directivos y Académico, la obligación de diseñar y hacerle seguimiento al currículo, al plan de estudios y al rendimiento escolar, y autoevaluarse para retroalimentar su Proyecto Educativo Institucional. En relación con el PEI, se estableció como mandato de la Ley que cada institución, en un proceso democrático con su comunidad educativa, definía cómo resolver y mejorar la educación de sus niños y niñas y qué acciones emprender para lograrlo. Paralelamente, el MEN desarrolló una metodología de autoevaluación institucional optativa para las instituciones educativas en el proceso de autodiagnóstico para desarrollar su PEI.

Posteriormente, la Ley 715 del 2001 modificó el rol del MEN para que fijara normas técnicas curriculares mínimas; con ello “[...] busca un acuerdo nacional en pro de identificar unos parámetros comunes mínimos respecto a lo que los educandos necesitan aprender en las áreas del conocimiento, para su mejor desempeño en el mundo de hoy”.¹⁹ Con esa finalidad, el Ministerio

¹⁸ La SED contrató para la prueba de PISA, que se realizó en el mundo en el año 2009, una muestra especial que amplió el número de estudiantes y colegios de la ciudad evaluados.

¹⁹ MEN: Alcances del Decreto 230 del 2002.

elaboró los estándares de Lengua Española, Matemáticas, Ciencias Naturales y Educación Ambiental.

Según el MEN, estos estándares no eliminan la autonomía del colegio, pues “[...] los estándares no constituyen por sí mismos el currículo, puesto que son definiciones de la situación esperada de llegada, no del camino a seguir; contar con estándares, por tanto, no exime a las escuelas de definir los temas básicos que van a trabajar en cada área del conocimiento, los procesos de pensamiento que buscarán fomentar en torno a ellos y las estrategias o situaciones de aprendizaje que se ofrecerán a los alumnos para desarrollarlos”, pero sí buscan evitar la anarquía en el uso de la autonomía escolar.²⁰

El Decreto 230 del 2002, que desarrolló la Ley 715, también fijó un sistema de evaluación y manejo de la promoción y la repitencia, estableció un lenguaje y una periodicidad para la evaluación de los alumnos y el Comité de Evaluación para cada grado que debe ser creado por el Consejo Académico del colegio.

Fijó también criterios y periodicidad para que las instituciones sean evaluadas interna o externamente, a través de la evaluación de su Proyecto Educativo Institucional, enfatizando en que la evaluación no es un problema de los alumnos sino responsabilidad de la comunidad educativa, de modo que también la institución es sujeto de evaluación. “La evaluación como proceso que permite reconocer avances, logros, fortalezas, limitaciones y debilidades, le compete a todos los protagonistas del servicio educativo y a las organizaciones que lo prestan.”²¹ El MEN adquiere potestad para regular las evaluaciones externas de la institución que pueden ocasionarse en decisiones de ella misma o de los entes territoriales.

En conclusión, los Planes Anuales de Mejoramiento de la Calidad de los colegios son obligatorios y las Secretarías de Educación deben ejercer inspección y vigilancia por la aplicación de las normas técnicas del currículo y por los planes de mejoramiento de la institución.

4.1 LA “ÉTICA DEL CUIDADO” EN LA SED DE BOGOTÁ

Sin cuestionar y, antes bien, haciendo uso de los estándares nacionales, la SED de Bogotá, con motivo de la

ejecución de los planes 2004-2008 y 2008-2012, hizo más énfasis en la participación y en fomentar la convivencia de la necesidad de construir una nueva ética de la educación en las comunidades educativas de los colegios.

La participación mediante el diálogo e involucramiento en la formulación de planes y metas, el apoyo institucional interno y externo (comunidad y SED) para ejecutar los planes trazados y lograr los objetivos, la consecución de soluciones a los problemas sentidos, implican generar una ética del cuidado que mueva a la preocupación e interés por las personas, al respeto hacia ellas, al sentido de pertenencia a una comunidad y a compartir un espíritu de convivencia y superación sin discriminación. Es este espíritu el que permite sobreponerse a la indiferencia que genera entre los jóvenes y los docentes la marginalidad social y familiar y el que hace posible que las comunidades educativas, con el apoyo de las Direcciones Locales de Educación, trabajen para superar el vandalismo, la degradación y la drogadicción que se reproducen en algunas comunidades pobres y socialmente abandonadas en Bogotá.

Por ello, el clima escolar es definitivo en la creación de un ambiente armónico y ordenado con reglas de juego claras, con base en la experiencia de construir visiones compartidas, con un lenguaje común y la práctica intensa de estrategias de trabajo y de superación colectiva que induzcan una cultura de confianza y legitimidad. Por ello, cada institución escolar tiene que construir, en un proceso de mejoramiento continuo, su Manual de Convivencia y su Proyecto Educativo Institucional.

En un principio, en los años 90 y comienzos del siglo XXI los PEI y los Manuales de Convivencia eran preparados por técnicos contratados o copiados de colegios considerados más adelantados. Pero en estos años se produjo en Bogotá un despertar o toma de conciencia al reconocer la importancia del proceso interno, de la necesidad de su construcción colectiva como un elemento prioritario en la creación de una educación de calidad y de la autodisciplina interna que ello requería para lograr una transformación de la institución educativa. Por ello, los proyectos pedagógicos son la base sobre la cual trabaja la asistencia técnica que solicita cada Institución Educativa a la SED.

²⁰ *Ibid.*, p. 76.

²¹ *Ibid.*

En este contexto, dos proyectos han tenido gran importancia en los colegios: 150 instituciones recibieron formación y acompañamiento en derechos humanos para integrar el tema en todas las áreas del currículo y 125 colegios trabajaron un plan permanente de derechos humanos, mientras 47.972 agentes fueron formados para trabajar el reconocimiento de la diversidad entre estudiantes y docentes, y 16 colegios trabajaron la incorporación de poblaciones con necesidades especiales.

4.2 ASESORÍA PARA LA CALIDAD Y PERTINENCIA

En el Plan 2004-2008, el programa de calidad y pertinencia contempló la asesoría a todos los colegios para fortalecer su PEI. La SED ha promovido una discusión muy amplia de la transformación educativa entre rectores, coordinadores, docentes y Consejos Académicos de 356 colegios, y ha preparado el soporte administrativo del proyecto de Colegios de Excelencia; de la ampliación de la jornada a los sábados para apuntalar las áreas de bilingüismo, matemáticas y ciencias; de la transformación hacia la educación por ciclos con sus implicaciones académicas y en el mejoramiento de la gestión; y de la integración con las instituciones de educación superior. Las instituciones han ido adoptando voluntariamente la decisión de comprometerse en esa transformación, más estimuladas por el espíritu de renovación que producen las mejores instalaciones y condiciones de trabajo, los resultados de las evaluaciones de logros que se realizan anualmente, el reconocimiento que se hace de los mejores y de los innovadores, y las expediciones pedagógicas a los colegios públicos con mejores resultados. El enlace entre la SED y los colegios se realiza a través de 12 coordinadores técnicos y 46 docentes del proyecto de evaluación integral de la educación que se apoya en centros de investigación bajo una propuesta preparada por el Centro de Investigaciones en Educación de la Universidad Nacional. Un primer grupo de 46 colegios que inició la experiencia en el 2007 tienen ya importantes resultados para mostrar (anexo 14).

4.3 EL APOYO A LOS PEI EN LOS PRESUPUESTOS

Los colegios han gestionado sus operaciones corrientes de mantenimiento, gastos de servicios públicos y otros gastos generales con recursos asignados por la

SED a cada Fondo de Servicios Educativos de las instituciones escolares. La SED colocaba también en los Fondos los recursos de reposición y materiales. Se hizo como un paso necesario para poder aplicar la política de gratuidad de la educación a todos los estudiantes de la educación pública de Bogotá, pues al dar a cada colegio unos recursos básicos de operación se evitó que volvieran a hacer cobros a las familias de los estudiantes. Ello demandó un gran esfuerzo de convencimiento y capacitación que ha hecho que los colegios y sus Consejos Directivos puedan participar hoy en la elaboración detallada de proyectos con sus presupuestos. Es más: tienen una capacidad notable para elaborar proyectos y competir por recursos en las localidades.

Una etapa más avanzada ha sido desarrollar el proyecto de Presupuestos con Participación (al que ya nos referimos) a través del Fondo de Servicios Educativos y en el que la comunidad decide y conoce los proyectos que el colegio ejecuta, su costo y el proceso de gestión con resultados, además de gestionar los presupuestos ordinarios y el rubro financiero de apoyo logístico.

En el tema de gestión es muy importante resaltar el avance de los sistemas de información a nivel de la institución educativa, en coordinación con las Direcciones Locales de Educación, que hace para los docentes, padres de familia y los estudiantes más fácil realizar las gestiones que demanda el proceso educativo y el sistema de recursos humanos. Por otra parte, en el proceso de selección de los docentes éste culmina con la participación de la institución en la selección entre los elegibles.

Finalmente, con la participación voluntaria de un grupo de colegios y una asesoría de alto nivel se levantaron y modernizaron los procesos y procedimientos de los colegios y se adoptaron en el Manual de Procedimientos de la SED, cumpliéndose las etapas y requisitos de la norma técnica de calidad en la gestión pública.

4.4 ESTÍMULOS PARA PROMOVER LA CALIDAD

El Distrito ha programado en el Plan 2008-2012 que 239 colegios oficiales reciban estímulos económicos en reconocimiento a tres categorías: rendimiento académico, mejoramiento en el nivel de inglés y gestión institucional. Veintiséis instituciones educativas fueron premiadas en el 2008: 11 oficiales y privadas con el Galardón a la

Excelencia, 5 colegios oficiales por su trabajo en lograr la permanencia escolar, 5 colegios oficiales por obtener los mayores puntajes en la prueba de Estado del ICFES, y 5 colegios oficiales por excelencia en la gestión institucional.

5. Participación social y rendición de cuentas

En el artículo 1.º de la Constitución colombiana de 1991 se define a Colombia como “[...] un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]”. Como se puede ver, la participación es un principio fundante de la democracia colombiana, pues uno de los fines esenciales del Estado es “[...] facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan [...]” (artículo 2.º). Así, en la Carta Política del país se estructura el Estado sobre los ejes de la descentralización, como transferencia de competencias y recursos de la Nación hacia las entidades territoriales, y de la participación democrática de los ciudadanos y ciudadanas. Esto significó que, además de que las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) se podían administrar descentralizadamente, sus ciudadanos tenían derecho a participar en la toma de decisiones de política pública. Por eso la participación tiene en la Constitución Política de Colombia dos vías: una para la toma plena de decisiones que opera a través de mecanismos como la consulta popular, el plebiscito, el referendo, etcétera; y otra para intervenir en las decisiones que funciona a través de la participación de los ciudadanos en diversas instancias de planeación, formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de la política pública. Ésta fue la política de participación ciudadana que se puso en marcha en Bogotá entre los años 2004 y 2009, específicamente en el sector educativo.

5.1 PARTICIPACIÓN Y PLAN DE DESARROLLO 2004-2008

Así, a comienzos del 2004 la formulación del Plan de Desarrollo Educativo de Bogotá “Bogotá, una Gran Escuela” hizo de la participación el elemento principal para el avance de una educación moderna, humana e incluyente, como era su objetivo; que construyera múltiples redes de tejido social solidario; que contribuyera a

la consolidación de una democracia basada en el reconocimiento de la diversidad, la reducción de la pobreza y una mayor equidad social. Por ello, un requisito de una educación de calidad era preparar para la participación y ejercicio de la ciudadanía.

En líneas generales, la política educativa estableció la participación de las comunidades educativas, de la academia y de las organizaciones sociales en el diseño y gestión de la política educativa, por medio de la democratización de las prácticas pedagógicas y del gobierno escolar. Los docentes fueron tratados como actores principales de la enseñanza, se apoyó su trabajo académico y sus iniciativas de conformación de redes, reconociéndoles su valor profesional. Igualmente, se promovió una estrategia de entendimiento y en no pocos casos de reconciliación entre docentes, directivos, la administración y las comunidades.

Los primeros proyectos que se pusieron en práctica para la “renovación pedagógica de los PEI y la profundización de la democracia escolar” apuntaron a que en los 337 colegios distritales, además de las áreas científicas y tecnológicas, se afianzaran las áreas transversales del currículo y se desarrollaran prácticas y formas de gobernabilidad democráticas, incorporando la cátedra de Derechos Humanos. Los padres de familia, los egresados, los vecinos, los empresarios, los líderes comunitarios fueron apoyados para organizarse y participar en torno a la institución escolar y al mejoramiento de la educación. Los académicos, las universidades y las organizaciones culturales fueron sistemáticamente llamados a participar en el diseño y evaluación de la política educativa y en los planes de las instituciones. Se utilizaron los mecanismos existentes en la Ley General de Educación, revitalizando los Consejos Directivos, los Consejos Académicos en cada colegio y los foros, juntas educativas distrital y locales con las consultas en torno de los proyectos del Plan de Desarrollo.

En todo el proceso ha sido muy notorio el papel de la Asociación Distrital de Educadores (ADE), sindicato que afilia a más de 24.000 docentes, de los 31.500 que tiene la SED y de los cuales más de 22.000 votan para elegir en forma directa, cada tres años, su directiva de 10 miembros. Es un sindicato poderoso con una representación que tiene enorme legitimidad y cuya mayoría de miembros siempre apoyó la propuesta de política educativa de Bogotá.

En palabras del ex secretario de Educación Abel Rodríguez:

Las mesas de trabajo, los encuentros y los seminarios se convirtieron en formas de participación, unas veces permanentes y otras ocasionales: se crearon mesas de rectores, de coordinadores, de supervisores, de maestros, de consejos académicos, de personeros estudiantiles, de padres de familia. Periódicamente se organizaron encuentros, seminarios y talleres para debatir políticas, planes y proyectos, trazar planes de acción y acordar actividades. Para que el secretario y demás funcionarios directivos de la SED escucharan sugerencias, críticas y quejas de los maestros y administrativos, se organizaron las 'sabatinas' de asistencia voluntaria. Los gerentes de CADEL (ahora directores locales de educación), se reunían periódicamente con los directivos de la SED y con los rectores de los colegios.

Toda esta experiencia participativa sirvió para formalizar la participación mediante la creación y estructuración del Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa, los Consejos Consultivos Locales y las Mesas Locales de Política Educativa.²²

Existió durante ese cuatrienio un alto nivel de consenso alrededor de las políticas de fortalecimiento de la educación pública, de mejoramiento de las condiciones de vida de los estudiantes y los docentes, de transformación del equipamiento escolar y de gratuidad de la educación pública, que comprometió la acción de los maestros distritales, las comunidades, los padres de familia, la directiva y los equipos técnicos y administrativos de la SED. En buena medida, esto fue posible porque el Alcalde Distrital comprometió al magisterio de la ciudad con la ejecución de la nueva política educativa.

Designó como secretario de Educación a Abel Rodríguez, un viejo y reconocido líder profesional, sindical y político de los maestros de Colombia, particularmente de Bogotá, y con este nombramiento reconoció el apoyo electoral que le había brindado el gremio del magisterio y se empeñó en comprometerlo con esta nueva política educativa para la ciudad.

Por ello, una buena parte del equipo directivo de la SED se integró con líderes de los maestros, con lo cual se logró, por primera vez en muchas décadas, que voces de los maestros vinieran a dirigir los destinos de la

educación y se suspendiera el enfrentamiento crónico de los maestros con el gobierno. La prueba es que durante estos años no se presentó ningún conflicto con el gremio docente. Los maestros se sintieron administrando la educación de la ciudad y respondiendo por ella, y eso los comprometió plenamente.

En todo el proceso ha sido muy notorio el papel de ADE, sindicato que afilia a más de 24.000 docentes de los 31.500 que tiene la SED y de los cuales más de 22.000 votan para elegir en forma directa, cada tres años, su directiva de 10 miembros. Es un sindicato poderoso con una representación que tiene enorme legitimidad y cuya mayoría de miembros siempre apoyó la propuesta de política educativa de Bogotá.

Un núcleo central para la participación han sido las localidades en las cuales las Direcciones Locales de Educación han dinamizado enormemente las relaciones con las autoridades y las organizaciones de cada localidad, de modo que participan en los asuntos de la educación local tanto como lo hacen los rectores de los colegios en las instancias de participación y decisión del gobierno de la localidad. Ello ha sido muy importante para complementar recursos, reconocer las necesidades de la población local, mejorar la seguridad de los colegios, establecer rutas seguras para los estudiantes y desarrollar una sana emulación entre los rectores y Consejos Directivos de los colegios y de intercambio con colegios privados en cada localidad:

Para facilitar la participación y el compromiso de otros sectores con el plan educativo de la ciudad se generaron tres grandes alianzas, todas con excelentes resultados: a) la alianza con la academia, organizada a través de convenios interadministrativos con instituciones de educación superior públicas y de convenios de asociación con instituciones de educación superior privadas, que permitió a la SED aprovechar el conocimiento y la experiencia de estas organizaciones en beneficio del desarrollo del plan educativo de la ciudad. De esta alianza vale la pena destacar la realizada con la Universidad Nacional de Colombia para el desarrollo del programa de construcción, ampliación, reforzamiento estructural y mejoramiento de la infraestructura escolar; b) la alianza con el sector solidario o cooperativo

²² Entrevista con Abel Rodríguez Céspedes, ex secretario de Educación de Bogotá entre el 2004 y el 2009. Documentos técnicos.

que hizo posible la realización del programa de solidaridad más vasto que haya existido en la ciudad, para distribuir anualmente en forma gratuita 'morrales de sueños' con útiles escolares para los niños más pobres. De esta alianza sobresale la realizada con las dos cooperativas del magisterio (Codema y Canapro), con las cuales se ejecutó adicionalmente y junto con la Caja de Compensación Familiar (Compensar), el plan de bienestar para los docentes distritales; y, c) la alianza con la Fundación Empresarios por la Educación, mediante la cual se desarrollaron proyectos de capacitación para docentes y directivos de los colegios y proyectos de apoyo para la escolarización de niños en situación de extraedad que habían abandonado los colegios.²³

Adicionalmente, el Programa Escuela-Ciudad-Escuela se concibió como una apertura de espacios que se excluían, como una ampliación de la participación y la visibilidad de la sociedad en el espacio educativo y de las comunidades educativas en la ciudad, superando el tradicional aislamiento de las instituciones educativas. Alrededor del programa se creó una importante red de empresas y organizaciones educadoras con las cuales se desarrollaron múltiples convenios de cooperación.

5.2 PARTICIPACIÓN Y PLAN DE DESARROLLO 2008-2011

Asimismo, el Plan Bogotá Positiva "Para Vivir Mejor" planteó en su objetivo general 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", y una gestión pública efectiva, transparente, abierta a la participación ciudadana y con servicios cercanos a la ciudadanía.

Entre los principios de política pública y de acción del Plan (artículo 2.º) se establecieron: 1) La corresponsabilidad: El gobierno distrital generará escenarios de discusión y concertación en los que los sectores público, privado y comunitario coadyuven al logro de los propósitos

comunes y asuman responsabilidad compartida frente al destino de la ciudad. 2) La legitimidad: La administración distrital promoverá la democracia deliberativa y reconocerá el valor de la participación ciudadana en los asuntos públicos, la diversidad de intereses y su aporte a la construcción del proyecto de ciudad y al fortalecimiento del capital social. 3) La participación: La administración distrital en todos sus niveles reconocerá el valor de la intervención ciudadana en los asuntos públicos y promoverá el ejercicio de la participación a través de los canales existentes y de los que el gobierno y la propia ciudadanía considere necesarios. La participación será un componente transversal de todas las políticas públicas del Distrito.

Desde el comienzo se consideró que la evaluación del Plan debería contemplar una visión de

[...] la calidad referida al conjunto de condiciones básicas que aseguren el ingreso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, así como el progreso en su desarrollo socioafectivo e intelectual; esta premisa supuso una concepción compleja de calidad, que va mucho más allá de las evaluaciones de los aprendizajes e incluye (entre otros) la perspectiva de los Derechos Humanos en toda la gestión escolar [...].²⁴

Se requiere que la administración del proceso educativo formal se haga bajo pautas de participación, de afecto, de respeto, de cooperación mutua, de proyección real de la escuela hacia las necesidades de los niños y de sus familias y de respeto por las instituciones [...] Los valores no se adquieren por la vía exclusiva del discurso, sino a través de su práctica en el ambiente en el cual se desempeña la persona.²⁵

Así, en la transformación pedagógica de las instituciones escolares se estableció como objetivo central de la educación preparar para la participación. Ello se reflejó en toda la concepción de los Colegios de Excelencia asumidos como un esfuerzo democrático de construcción colectiva de un Proyecto Educativo Institucional,

²³ *Ibid.*

²⁴ Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá: "Lineamientos generales para la transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza, orientada a una educación de calidad integral", diciembre del 2006.

²⁵ *Ibid.*

con la participación de la comunidad educativa, que demanda estilos y liderazgo participativo en la conducción del colegio. Por ello el Plan Anual de Actividades que se elabora para realizar el PEI debe fijar metas en desarrollo socioafectivo y clima escolar y en desarrollo curricular y académico, entre otros, con sus actividades, responsables e indicadores, y asegurar la participación de los estudiantes en su elaboración y ejecución como corresponsables en el desarrollo de su institución.

En el planteamiento de los 15 indicadores para identificar un Colegio Público de Excelencia²⁶ se destaca la participación de los estudiantes en el tipo de organización flexible, que desarrolla su PEI participativamente con la intervención de todos los estamentos de la comunidad educativa, que dispone de informaciones veraces para hacer seguimiento a los procesos, y que construye su progreso educativo con participación de las familias y las comunidades. La participación es el sustento de la autonomía escolar como construcción colectiva que abre posibilidades y a la vez obliga a incluirse activamente en los asuntos de la institución: “[...] es ante todo un proyecto colectivo y las unidades temporales de trabajo del docente incluyen el trabajo colaborativo”.²⁷

No obstante, para este segundo Plan de Desarrollo de Bogotá Positiva “Para Vivir Mejor”, y su respetivo Plan Educativo 2008-2011, la SED consideró importante lograr una formalización de las instancias de participación, de modo que toda la estructura educativa de la ciudad, pública y privada, tuviera espacios de inclusión y participación para sacar adelante las metas del Plan.

El gobierno de Bogotá expidió en el 2008 el Decreto Distrital 293, en el que formaliza y hace mandatorias las prácticas de participación orientadas a un sistema integral de participación que comienza en los colegios, pasa por las localidades y llega al Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa (anexo 15).

El Sistema tiene como propósito estructurar en orden ascendente —del colegio a la localidad y de allí al distrito— la participación de las diversas organizaciones de los estamentos educativos (rectores, coordinadores,

profesores, estudiantes, padres, egresados...). Estos estamentos se organizan a partir del Consejo Directivo, que expresa en su composición la participación de la comunidad educativa del colegio, del cual es la máxima autoridad de representación; luego, en el nivel local, se conforman las mesas estamentales de política educativa que, mediante un proceso de representación, eligen un Consejo Consultivo Local y sus representantes a las mesas estamentales de política educativa distrital desde las cuales se conforma el Consejo Consultivo Distrital como máximo órgano distrital de participación en el sector educativo. Sus principales funciones son: asesorar, proponer y hacer seguimiento a la política educativa de la ciudad. Según la Dirección de Participación de la SED, durante el año 2009 se reunieron más de 6.000 personas, en más de 100 eventos convocados.

5.3 SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El seguimiento de la política educativa de la ciudad se hizo a través de la estrategia general de gobernabilidad fundada en la participación, pero se deben mencionar como estrategias específicas que dieron muy buenos resultados: el reconocimiento a los rectores de los colegios como gestores o constructores inmediatos de las políticas públicas en educación, al punto que se convirtieron en protagonistas decisivos de las realizaciones llevadas a cabo; y la conformación de los equipos pedagógicos locales (ahora equipos de calidad) con los maestros destacados en la actividad pedagógica, para que actuaran como equipos de apoyo en la ejecución de las políticas de calidad.²⁸

Por otra parte, entró en funcionamiento el sistema de información de indicadores, en el que se pueden reportar logros y consultar los indicadores de la SED. La fase 2 del sistema corresponde a indicadores locales e institucionales. Esta fase se inició con la entrega de propuestas preliminares de las Direcciones Locales de Educación, que correspondió a un trabajo de concertación y aprobación entre directores, rectores y asesores, quienes se encargaron de definir los 13 indicadores locales y 24 institucionales con los cuales se hace su seguimiento y que actualmente forman parte del sistema.

26 “Colegios Públicos de Excelencia para Bogotá”, p. 68.

27 Rodríguez Céspedes, Abel (2009). “La educación básica y media en Bogotá D. C. Orientaciones curriculares para la reorganización de la enseñanza por ciclos”. Revista internacional *Magisterio*, número 38, abril-mayo.

28 Entrevista citada con Abel Rodríguez Céspedes.

Finalmente, se realizó la revisión, evaluación y retroalimentación trimestral de los Planes Operativos Anuales (POA) del nivel central y local de la SED, con sus respectivos informes de seguimiento, así como la rendición de cuentas para la Veeduría Distrital y los informes de amplia difusión para la ciudadanía.

Conclusiones

1. Por mandato de la Constitución de 1991, Bogotá ha tenido un régimen especial como distrito capital, consagrado legalmente en el Estatuto Orgánico de Bogotá, que desarrolla su autonomía, fortalece su actividad económica y sus ingresos propios, divide la ciudad en 20 Localidades y le otorga la facultad de gobernarse por autoridades propias (encabezadas por el Alcalde Mayor y el Consejo Distrital, elegidos por voto directo) de acuerdo con sus necesidades e intereses. El importante crecimiento de sus ingresos propios en estos años ha reforzado su autonomía para decidir sus prioridades y políticas y los programas y proyectos para concretarlas, acordados participativamente con la ciudadanía en el Plan Distrital de Desarrollo.
2. Con fundamento en la Constitución de 1991, la Nación-Ministerio de Educación es el órgano rector de la educación, pero las entidades territoriales organizan y gestionan el servicio educativo con autonomía, en el marco de sus competencias.

La Nación, a través del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial de Educación, que son formulados cada cuatro años por el nuevo gobierno y tomando en cuenta el Plan Decenal de Educación, elabora las políticas educativas nacionales y, además, realiza la distribución de recursos a las entidades territoriales para la educación básica y media, fija los lineamientos curriculares y estándares de competencias que deben desarrollarse en las instituciones educativas, y regula la acreditación de las instituciones formadoras de docentes, la carrera docente, la planta de profesores y su formación en servicio.

Bogotá, en ejercicio de la autonomía que le otorga su Estatuto Orgánico, también formula cada cuatro años su Plan Distrital de Desarrollo y su Plan Sectorial de Educación, en concordancia con los Planes Nacionales, en los cuales establece sus prioridades de política educativa, programas y proyectos, a los

que contribuye con sus recursos propios (entre 30% y 40% del presupuesto de educación de la ciudad), de acuerdo con las necesidades y aspiraciones de la educación pública de ésta; brinda asistencia y acompañamiento a los proyectos pedagógicos, al desarrollo curricular y a la gestión escolar de los colegios distritales, en el marco de un gran acuerdo realizado con las universidades de la ciudad; gestiona la planta de personal docente, sus programas de bienestar y sus planes de formación docente en servicio-PDFDC, de acuerdo con sus políticas y las regulaciones nacionales; y distribuye recursos a los Fondos de Servicios Educativos de los colegios para su gestión corriente y el desarrollo de proyectos de mejoramiento de acuerdo con sus respectivos PEI.

Los colegios distritales, con el apoyo de la SED y de las Direcciones Locales de Educación, conducen su desarrollo académico, pedagógico e institucional liderados por el Consejo Directivo que preside el Rector y en el cual participa la comunidad educativa conformada por los maestros, padres de familia y estudiantes. El PEI constituye el Plan de la institución educativa que debe ser formulado, evaluado y ajustado por el Consejo Directivo, con la participación de la comunidad educativa. Con base en su PEI el colegio, en forma autónoma, determina su currículo y plan de estudios en el marco de los lineamientos curriculares, los estándares de competencias y las orientaciones de la SED; participa en la elaboración de los planes de formación docente en servicio de acuerdo con sus requerimientos curriculares y de sus docentes; evalúa a su personal docente, directivo docente y administrativo, e interviene en la selección final de los profesores que ejercerán su docencia en el colegio; y gestiona los recursos que transfiere la SED al Fondo de Servicios Educativos y sus propios recursos, de acuerdo con el presupuesto del Fondo aprobado por el Consejo Directivo.

3. Este marco de gestión descentralizada de la educación le permitió a Bogotá adelantar con autonomía su política educativa basada en una concepción integral del derecho fundamental a la educación consagrado en la Constitución, cuyo núcleo esencial mínimo comprende el derecho a la disponibilidad de un espacio físico dotado y adecuado a los procesos de enseñanza y aprendizaje, el derecho de acceso al sistema educativo, el derecho a la permanencia y el derecho a la educación de calidad, elementos todos universales, indivisibles, interrelacionados e

interdependientes, según sentencia 380 de 1994 de la Corte Constitucional.

4. De igual manera, y con esa concepción del derecho fundamental a la educación, pudo Bogotá, a través de la Secretaría de Educación, focalizar sus esfuerzos hacia la “resignificación social y cultural de la educación pública” como la educación de la mayoría de los bogotanos y especialmente como la educación de los niños, niñas y jóvenes más pobres de la ciudad.
5. Por tal razón, las políticas, programas y proyectos adelantados por la SED en estos años apuntan a mejorar la calidad de vida de estudiantes y docentes, así como las condiciones materiales y de clima escolar para que los niños y niñas disfruten aprendiendo y mejoren sus aprendizajes como efectivamente se ha comprobado, pues, como dice el profesor Abel Rodríguez, quien ejerció la Secretaría de Educación entre el 2004 y el 2009, se ha buscado la felicidad de los niños en la escuela “[...] en el entendido que dicha felicidad es condición esencial para la permanencia de los niños en el sistema educativo y para el logro de mejores niveles de aprendizaje”.
6. Estas innovaciones han sido posibles porque se ha generado una voluntad política de gobernantes y gobernados, de directivas y educadores, de los colegios y la sociedad civil, en torno a transformar la educación de la ciudad, de superar el abandono y aislamiento de las instituciones educativas públicas, recuperar la autoestima docente y el clima escolar de confianza y cooperación a través de un proceso muy profundo y amplio de participación que es en sí mismo una gran transformación de la escuela. Ello supera las tradicionales variables de naturaleza técnica sobre la calidad y se adentra en el fondo del proceso de desarrollo social de la ciudad.
7. Se dio sentido a los principios de pertinencia y relevancia de la educación en articulación con las condiciones sociales de las comunidades, las localidades y la ciudad, y con las necesidades e intereses de los estudiantes como sujetos de su propia formación.
8. Una voluntad política muy clara de estimular la participación en Bogotá ha desembocado en una amplia movilización intrasectorial e intersectorial por la mejora de la educación que ha permeado ampliamente las comunidades educativas y ha trascendido a muchos sectores de la sociedad civil de la ciudad. En la descentralización de la educación es tanto o más decisiva la participación en las decisiones de las comunidades educativas y de la sociedad civil que la propia transferencia de competencias y recursos. La educación ha pasado a ser en la práctica, como dice la Constitución, una responsabilidad del Estado, la familia y la sociedad civil. Los tres actores cooperan hoy para lograr las metas del desarrollo de la educación.
9. La sostenibilidad de lo logrado tiene un trasfondo político importante, no tan simple como para que el mismo sector político mantenga una posición dominante en el escenario político bogotano, pero sí para que las fuerzas vivas de la ciudad, de las cuales el magisterio ha demostrado que puede ser parte determinante, logren hacer que la política de prioridad de la educación pública y de participación en torno a su desarrollo pase a ser política de Estado y no de un gobierno. Esto ha sido posible en relación con otros aspectos del desarrollo de la ciudad y depende de cuán profundo ha sido el cambio para mantener un nivel de movilización docente y ciudadana que obligue a cualquier gobierno a continuar una política tan benéfica para construir ciudad e irradiar sobre el país.
10. Los entes territoriales que poseen mayor dotación de recursos humanos y mayores recursos fiscales tienen mayores posibilidades de plantear un desarrollo más autónomo de la educación. No obstante, para un país es importante trabajar sobre un desarrollo común e irradiar de las zonas más desarrolladas a las menos desarrolladas los avances en concepción de políticas y en saber cómo implementarlas y evaluarlas. Bogotá es pionera y ha gestado un camino de inversión intensiva en educación para mejorar las condiciones que hacen posible una educación de calidad, con lo que ha demostrado la importancia de una política de gratuidad para realizar una política incluyente y ha desarrollado una estrategia de educación por ciclos y de articulación de los colegios con las instituciones de educación superior con un gran potencial de transformación de los resultados académicos de la educación.

ANEXO 1. MATRÍCULA OFICIAL POR LOCALIDAD Y ESTRATO 2003

Composición de la matrícula en el sector oficial por localidad y estrato (2003)

Localidad	Estrato					Total	Población con dato de estrato	Peso del estrato 3
	1	2	3	4, 5 y 6	Sin dato			
Fontibón	494	3.855	11.860	80	9.167	25.456	16.289	72,8%
Puente Aranda	685	5.528	15.559	120	12.405	34.297	21.892	71,1%
Barrios Unidos	203	7.237	11.163	289	2.898	21.790	18.892	59,1%
Engativá	2.431	24.842	36.953	206	15.689	8.0121	64.432	57,4%
Los Mártires	823	4.969	5.437	40	2.667	13.936	11.269	48,2%
Antonio Nariño	308	4684	4149	15	2567	11.723	9156	45,3%
Teusaquillo	303	2156	1568	349	311	4.687	4376	35,8%
Kennedy	2.108	41.919	17.240	171	43.721	105.159	61.438	28,1%
Usaquén	3.269	11.612	4.748	331	9.868	29.828	19.960	23,8%
Rafael Uribe	8.236	25.699	9.056	82	32.102	75.175	43.073	21,0%
Tunjuelito	1.139	19.325	2.843	32	18.992	42.331	23.339	12,2%
Suba	5.977	33.968	5.094	164	28.703	73.906	45.203	11,3%
Santa Fe	2.212	6.692	765	49	8.961	18.679	9.718	7,9%
Chapinero	2.392	1.894	329	68	1.835	6.518	4.683	7,0%
San Cristóbal	7.208	38.931	1.649	41	24.643	72.472	47.829	3,4%
La Candelaria	839	1830	54	4	2.796	5.523	2.727	2,0%
Bosa	7.631	29.043	323	35	34.812	71.844	37.032	0,9%
Ciudad Bolívar	32.040	21.344	308	25	39.335	93.052	53.717	0,6%
Usme	19.892	21.543	202	28	23.058	64.723	41.665	0,5%
Sumapaz	482	2	0	0	386	870	484	0,0%
Total	98.672	307.073	129.300	2.129	314.916	852.090	537.174	24,1%
Con estrato	18%	57%	24%	0,4%		537.174	0,63041932	

Fuente: Secretaría de Educación D. C., Dirección de Cobertura.

Composición de los inscritos por estrato y procedencia

Estrato	Procedencia			Total	%
	Colegio privado	Fuera de Bogotá	No estudia		
1	8.422	1.594	16.037	26.100	17,2%
2	46.312	5.895	36.904	89.104	58,9%
3	21.361	3.447	10.549	35.318	23,3%
4	406	82	138	625	0,4%
5	73	11	44	128	0,1%
6	55	8	20	82	0,1%
	76.629	11.036	63.692	151.357	100,0%

Participación

Estrato	Procedencia			Total
	Colegio privado	Fuera de Bogotá	Desescolarizado	
1 y 2	36,16%	4,95%	34,98%	76,11%
3	14,11%	2,28%	6,97%	23,33%
Resto	0,35%	0,07%	0,13%	0,55%
total	50,63%	7,29%	42,08%	100,00%

Información basada en Encuesta de Calidad de Vida 2003 que se amplió en el Distrito Capital por Localidades.

ANEXO 2. PRONUNCIAMIENTOS SOBRE POLÍTICA EDUCATIVA DISTRITAL

A propósito del retiro del profesor Abel Rodríguez de la Secretaría de Educación

Los avances de la política educativa en Bogotá en una real dimensión histórica

Miguel Ángel Pardo Romero²⁹

Corresponde a los estudiosos de la historia de la educación establecer el carácter progresista de la política educativa en la capital del país en dos sucesivos gobiernos del Polo Democrático; como también el grado de los avances realmente obtenidos en tan vital asunto para el desarrollo de las naciones y el bienestar de los pueblos.

En las revoluciones democrático-burguesas, las comunidades educativas lograron establecer tres grandes criterios para las reformas educativas, los cuales fueron enriquecidos en las contiendas de las nacientes repúblicas latinoamericanas del siglo XIX. **El primer criterio planteado** es definir que la única institución social que podría garantizar la educación es el Estado. Ello implica la financiación que permita la educación gratuita, el bienestar escolar, la constante modernización de las plantas físicas y una adecuada planta de docentes. **El segundo criterio** es que la denominada

calidad pasa necesariamente por el carácter científico de la enseñanza, lo que requiere una actualización permanente de los currículos y del magisterio, financiada por el Estado. **El tercer criterio**, el pleno ejercicio de la libertad de cátedra, autonomía y democracia en las instituciones educativas, es el ambiente propicio para el avance del conocimiento.

En 199 años de historia republicana, la lucha por una educación pública, científica y democrática ha obtenido logros **modestos, parciales y a cuentagotas pero no por ello despreciables**, sobre todo cuando han sido fruto de una constante y aguerrida lucha de estudiantes y de profesores. Menciono algunos: el carácter laico de la educación; la existencia del sistema público educativo; la creación y renacimiento de la Universidad Nacional y Estatal; el Estatuto Docente; la libertad de cátedra, la autonomía y la democracia escolares, son avances logrados en momentos de auge revolucionario y constantemente amenazados, recortados y tergiversados por las fuerzas del atraso.

En este orden de ideas, **el solo hecho de haber alcanzado en Bogotá, en tan solo un lustro, la parte sustancial del primer criterio de una progresista reforma educativa, tiene de lejos el mérito para que sea incorporada a los grandes capítulos de la historia de la educación**. Resulta hasta "subversivo" en estos neoliberales tiempos, destinar la mayor parte del presupuesto público a la inversión social y garantizar la materialización del derecho a la educación, estableciéndola com-

²⁹ Magíster en Historia y licenciado en Ciencias Sociales. Vicepresidente de la Asociación Distrital de Educadores (ADE) y su representante ante el Comité Distrital de Capacitación Docente. Editorial, Radio Revista *Proyección*, 25 de octubre del 2009. Artículo publicado en el periódico *El Informativo de la CUT* número 61, octubre del 2009, y en *Educador Distrital*, periódico de la ADE. Bogotá, noviembre del 2009. miguep2008@gmail.com. www.renovacionmagisterial.org

pletamente gratuita desde el preescolar a la educación media; el bienestar escolar con efectos demostrados en el aumento en peso y talla de los menores de 6 a 13 años; la construcción y modernización de centenares de plantas físicas acordes con la dignidad y las necesidades pedagógicas; como también, el congelamiento de las concesiones escolares y de la privatización.

En cuanto a la cualificación de la educación, empecé el retorno del debate pedagógico a los colegios, sometido al exilio durante décadas por la racionalización neoliberal. **El Magisterio seguirá insistiendo en que una profunda reforma académica requiere indispensablemente del pleno ejercicio de la libertad de cátedra, la autonomía, la democracia y el gobierno escolar.**

Lo inédito de esta experiencia educativa en Bogotá, que le otorga mayor mérito, es que no se hace en un momento de auge revolucionario que obligue o permita desde un Gobierno Nacional, poner en marcha estas medidas democráticas, como sí ocurrió con la mayoría de las reformas educativas progresistas en otros momentos de nuestra historia. Se ha avanzado en contravía de un Poder Ejecutivo altamente centralizado, amparado en dos neoliberales reformas constitucionales de 2001 y 2007, que recortaron 100 billones de pesos a la inversión social a instancias de la banca internacional. **Fue el descontento popular frente a la mezquindad de las políticas neoliberales, una circunstancia interpretada con acierto por la izquierda democrática, el Movimiento Obrero y la ADE, lo que permitió lograr por primera vez el gobierno del distrito capital en 2003, mediante una amplia coalición democrática,** en un contexto nacional de resistencia civil ante el autoritarismo y las mafias ligadas al poder político que controlan y desvían los recursos destinados de los recursos de educación y salud en amplias zonas del país.

Los evidentes resultados, especialmente en educación, contribuyeron significativamente a que los ciudadanos votaran en el 2007 por un segundo periodo del Polo Democrático. Reconquistar a Bogotá y evitar un tercer mandato de la izquierda democrática, es una prioridad de la derecha orientada desde la Casa de Nariño, para lo cual inició una campaña de desprestigio para callar, minimizar, enlodar o atribuirse marrulleramente los progresos alcanzados. Al frente de la fuerte ofensiva ha puesto a grandes medios de comunicación y a algunos funcionarios de los órganos de control para **sentenciar sin ninguna fórmula de juicio,** paralizar la Administración y hasta propiciar el “fuego amigo”.

El aprendizaje de la izquierda no se ha limitado a gobernar sino también a conocer la perversidad del establecimiento, el cual se siente amenazado cuando se administra en favor de la población. **El motivo principal para hostigar al profesor Abel Rodríguez, se debe a la materialización de una parte sustancial de la propuesta de la comunidad educativa, aplazada durante doscientos años,** razón por la cual le reiteramos nuestra solidaridad. A la medieval usanza de la Inquisición, se nos advierte que habrá condena a la hoguera o al destierro a quien se atreva a poner el conocimiento al alcance de todos. De paso, se envía un mensaje cifrado pero claro, de que la izquierda puede gobernar de vez en cuando pero al viejo estilo; de lo contrario, “destierro y excomunión”, como canta Serrat. En virtud de lo cual, el Polo y el Alcalde Mayor tendrán que evaluar si, de una u otra manera, aceptan la indebida presión e inician el camino de regreso o profundizan este capítulo de la historia de la educación y de la utopía colectiva.

ANEXO 3. COMPETENCIAS EDUCATIVAS DE LA NACIÓN Y EL DISTRITO CAPITAL

Competencias Nación

- Formular las políticas y objetivos de desarrollo educativo.
- Regular la prestación de los servicios estatales y no estatales.
- Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional.
- Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo.
- Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional.
- Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación.
- Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente.
- Definir y establecer las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente.
- Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar.

- Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y entidades territoriales indígenas.
- Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas.
- Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la ley.
- Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.
- 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.
- Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región.
- Definir la canasta educativa.
- En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin.
- Establecer los requisitos para la certificación de los municipios y decidir sobre la certificación de los municipios menores a 100 mil habitantes, de conformidad con el artículo 20.º de la Ley 715 del 2001.
- Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.
- Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial”.

Competencias del distrito capital de Bogotá respecto de la educación en su territorio, ejercidas por la Secretaría de Educación del Distrito, con sujeción a las competencias de la Nación

Las competencias de la Secretaría de Educación del distrito resultan de una combinación de las que le fija la Ley 715 de 2001 y las que dentro de ese marco establecen las reestructuraciones que ha aprobado por acuerdo el Concejo de Bogotá. Son las siguientes:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad de acuerdo con la Ley. Formular, orientar y coordinar las políticas y planes del sector Educación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan Sectorial de Educación y el Acuerdo 257 del 2006.
- Desarrollar estrategias que garanticen el acceso y permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo, así como la pertinencia, calidad y equidad de la educación en sus diferentes formas, niveles y modalidades.
- 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.
- Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153.º de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la Ley 715 del 2001. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requeridos, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.
- Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio, entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia. Podrá 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. Los costos

amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

- Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
- Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realiza el Presidente de la República.
- Fomentar la investigación, innovación y desarrollo de los currículos, los métodos de enseñanza y la utilización de medios educativos.
- Definir, orientar y ejecutar las políticas de formación y actualización del personal docente y administrativo al servicio de la SED.
- Impulsar la investigación educativa y pedagógica que adelanta el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), con la participación de las instituciones de educación superior y las facultades de Educación.
- Promover estrategias de articulación de la educación con las demandas de la ciudad y las necesidades de sus habitantes.
- Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.
- Administrar el Sistema de Información Educativa Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.
- Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.
- Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción.
- Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.
- Cofinanciar la evaluación de logros.
- Fomentar la investigación y su relación con los procesos de docencia, en coordinación con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y en articulación con las instituciones de educación superior radicadas en la ciudad de Bogotá.

educativos oficiales o en concesión, y recoger la información sobre las necesidades de recursos humanos.

2. Ejecutar los procesos de ubicación, traslado y novedades del personal docente y administrativo asignado a la localidad, de acuerdo con las orientaciones impartidas.
3. Coordinar con los niveles central e institucional la administración de las plantas físicas, dotaciones y mobiliario.
4. Coordinar y controlar la aplicación de sistemas de evaluación del desempeño para el personal administrativo y docente, acorde con la normatividad vigente.
5. Atender o tramitar las solicitudes, propuestas, quejas y reclamos formulados por la comunidad en general y los colegios, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección de Servicios Administrativos.
6. Diseñar estrategias para atender las situaciones de emergencia local que afecten la prestación del servicio educativo en la localidad.
7. Coordinar con el nivel central la territorialización de los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación.
8. Atender la demanda de cupos escolares y consolidar el registro de cobertura de la localidad.
9. Apoyar la gestión y el desarrollo del Plan Operativo Anual de inspección y vigilancia.
10. Coordinar y concertar con las autoridades locales la identificación y formulación de proyectos educativos en los planes de inversión local; y gestionar recursos públicos y privados en coordinación con los niveles central e institucional para el desarrollo de la política educativa en la localidad.
11. Organizar, dirigir y operar el sistema de información educativo local para orientar la toma de decisiones y la articulación local.
12. Orientar y acompañar a los colegios en la renovación permanente de los Proyectos Educativos institucionales (PEI) y en los procesos de innovación e investigación en los contextos escolares.
13. Dirigir la formulación, ejecución y evaluación del Plan Educativo Local.
14. Fomentar, promover y fortalecer las organizaciones sociales y los procesos de participación en los colegios y la localidad.
15. Atender los trámites de legalización de instituciones de educación formal y de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano, de acuerdo con las normas legales vigentes, y expedir los actos administrativos sobre la materia.
16. Aprobar las tarifas de costos educativos de los colegios privados, mediante resolución proferida por el Director Local de Educación.

ANEXO 4. FUNCIONES DE LAS DIRECCIONES LOCALES DE EDUCACIÓN

1. Mantener actualizada la información del personal docente y administrativo, de los establecimientos

ANEXO 5. FUNCIONES DE LOS COLEGIOS OFICIALES

El artículo 43.º del Decreto 330 de Reestructuración de la SED del 2008 establece como funciones de los colegios Distritales las siguientes:³⁰

- Organizar, ejecutar, controlar y evaluar la prestación del servicio educativo, de conformidad con las políticas, planes y programas de la Secretaría de Educación.
- Garantizar el funcionamiento del Consejo Directivo, del Consejo Académico y demás órganos del Gobierno Escolar.
- Elaborar el Proyecto Educativo Institucional (PEI) con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.
- Desarrollar y evaluar proyectos de mejoramiento de la calidad educativa, de acuerdo con los lineamientos dados en esta materia por la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia.
- Garantizar la atención adecuada a los estudiantes en situación de vulnerabilidad y en situación de exclusión social.
- Promover acciones tendientes a generar un clima escolar propicio para el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes.
- Registrar y actualizar la información del colegio en materia de matrícula, validación de plantas de personal docente y administrativo, inventarios, necesidades de mejoramiento, Fondos de Servicios Educativos y demás que le sean requeridos.
- Facilitar y promover la participación de la comunidad educativa en el Gobierno Escolar.
- Fomentar las relaciones con otras instituciones que apoyen el proceso educativo.
- Administrar y evaluar el personal docente, directivo docente y administrativo asignado al colegio, acorde con los lineamientos establecidos por la Dirección de Evaluación de la Educación y la Dirección de Talento Humano.
- Velar por el cuidado, protección, aseguramiento y conservación de los recursos físicos y tecnológicos del colegio.
- Administrar los recursos de los Fondos de Servicios Educativos, de acuerdo con las normas vigentes y los lineamientos y atribuciones otorgados por la Secretaría.

- Atender las recomendaciones de las Direcciones Locales de Educación y de los equipos locales de Inspección y Vigilancia.
- Coordinar el desarrollo de los programas y proyectos que se aprueben para la institución y controlar y evaluar la ejecución presupuestal.

ANEXO 6. FUNCIONES DE LOS RECTORES DE LOS COLEGIOS

Según la Ley 715 del 2001

1. Dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional con la participación de los distintos actores de la comunidad educativa.
2. Presidir el Consejo Directivo y el Consejo Académico de la institución y coordinar los distintos órganos del gobierno escolar.
3. Representar al establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar.
4. Formular planes anuales de acción y de mejoramiento de la calidad y dirigir su ejecución.
5. Dirigir el trabajo de los equipos docentes y establecer contactos interinstitucionales para el logro de las metas educativas.
6. Realizar el control sobre el cumplimiento de las funciones correspondientes al personal docente y administrativo y reportar las novedades e irregularidades del personal a la Secretaría de Educación, a través de la Dirección Local de Educación.
7. Administrar el personal asignado a la institución en lo relacionado con las novedades y los permisos.
8. Participar en la definición de perfiles para la selección del personal docente y en su selección definitiva.
9. Distribuir las asignaciones académicas y demás funciones de docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.
10. Realizar la evaluación anual del desempeño de los docentes, directivos docentes y administrativos a su cargo.
11. Imponer las sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno disciplinario, de conformidad con las normas vigentes.
12. Proponer a los docentes que serán apoyados para recibir capacitación.
13. Suministrar información oportuna a la Secretaría de acuerdo con sus requerimientos.

³⁰ Consulta de la norma: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33029>>. Consulta: 24/10/2008.

14. Responder por la calidad de la prestación del servicio en su institución.
15. Rendir un informe al Consejo Directivo de la Institución Educativa al menos cada seis meses.
16. Administrar el Fondo de Servicios Educativos y los recursos que por incentivos se le asignen, en los términos de la ley.
17. Publicar una vez al semestre en lugares públicos, y comunicar por escrito a los padres de familia, los docentes a cargo de cada asignatura, los horarios y la carga docente de cada uno de ellos.

ANEXO 7. RESUMEN DEL PLAN DECENAL DE EDUCACIÓN³¹

El sector educativo tiene un mandato legal para proyectar metas de desarrollo de largo plazo. La Ley General de Educación de 1994 estableció la obligación de asumir la educación como un asunto de Estado que trasciende los gobiernos, de modo que se deben fijar políticas y metas de largo plazo que orienten en forma democrática y participativa el desarrollo de la educación nacional. Este mandato legal se concretó con el Primer Plan Decenal que se formuló en 1995 y abarcó el periodo 1996-2006.

En el año 2006 se expidió un nuevo Plan Decenal para el periodo 2006-2016. El Plan Decenal fue convocado por el Ministerio de Educación a través de un proceso de participación y de diálogo en múltiples eventos y mesas de trabajo territoriales y estamentales, que incluyeron participación y consultas en línea por medio de un vínculo creado por el MEN en su página web.

La formulación del Plan Decenal se dio en la mitad del periodo de gobierno distrital³² (2004–2008). La SED participó activamente en el proceso de construcción del Plan Decenal de Educación. Además, estimuló “la concertación y la participación de la comunidad educativa de la ciudad para preparar la propuesta “Bogotá frente

al Plan Decenal de Educación”. Este ejercicio ayudó a guiar la formulación de las políticas educativas incluidas en “Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”, así como en la elaboración del Plan Sectorial de Educación 2008-2012, “Educación de Calidad para una Bogotá Positiva”. La SED y quienes participaron reconocen que esta acción continuará y tendrá éxito en la medida en que se mantenga el interés y el compromiso de la ciudad, de las autoridades distritales y de la comunidad educativa de cada colegio por mejorar, hacer el seguimiento y evaluar la política educativa de la ciudad.

Las diferentes visiones y conocimientos sobre la educación, aportadas por los grupos participantes, fundamentan el tejido que da vida al Plan Sectorial, desde la identificación y diagnóstico de los problemas existentes y el consenso acerca de las soluciones más convenientes, hasta la determinación compartida de estrategias para asegurar la sostenibilidad de lo construido y continuar avanzando en el fortalecimiento de la educación pública.

Bogotá ha logrado grandes avances y madurez para tratar integralmente los temas de educación y para establecer visiones de futuro con base en el conocimiento de su realidad, fundamentadas en la Constitución Política, en sus desarrollos legales, en la meta de hacer prevalecer el valor social de la educación, en los propósitos pedagógicos y educativos del magisterio, y en la convicción de que la educación es un bien común de la población al cual concurren las instituciones oficiales y privadas.³³ Éste es el principal fundamento de su autonomía en materia de política educativa, de su proceso de descentralización y participación en las decisiones de la educación y de su legitimidad social. Más aun: existe amplia evidencia para afirmar que las propuestas de Bogotá tuvieron un gran impacto sobre las políticas establecidas en el Plan “La Revolución Educativa del Gobierno Nacional” y en el Plan Decenal de Educación, las cuales tienen una alta correspondencia con el actual Plan de Educación de Bogotá.

³¹ www.plandecenal.edu.co

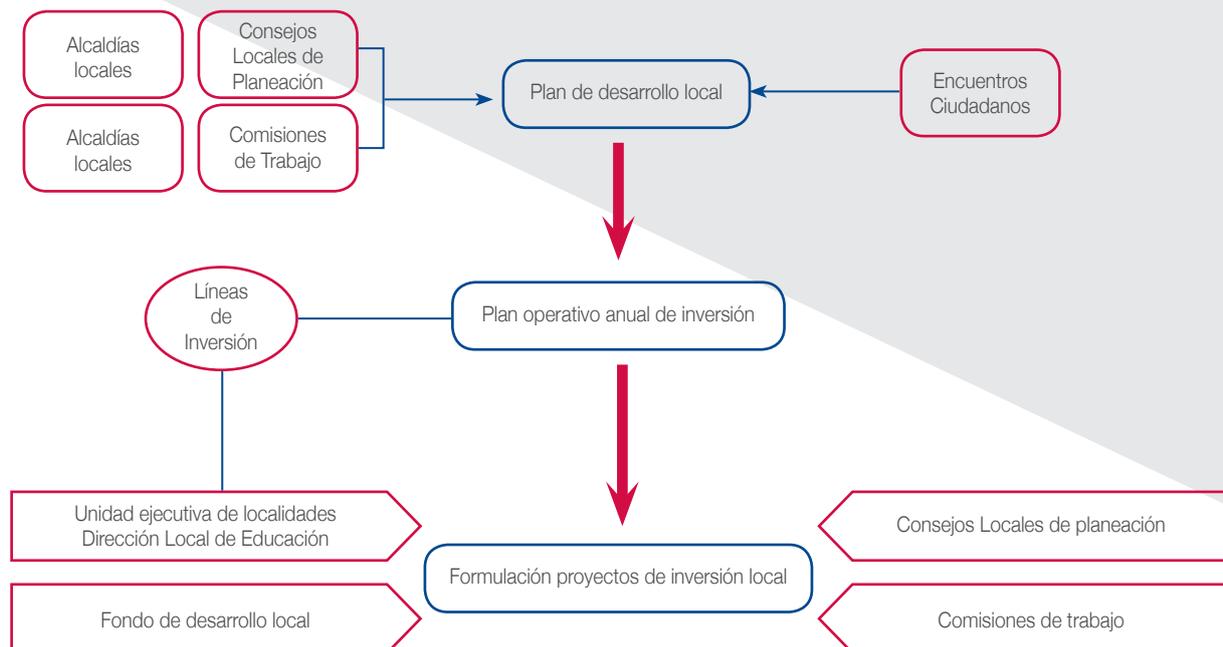
³² Articulación Plan Educativo Distrital y Plan decenal <http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-184444_archivo_pdf.pdf>

³³ Plan Sectorial de Educación 2008-2012: “Educación de calidad para una Bogotá positiva”, p.10.

ANEXO 8. MATRIZ DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

	Regulación	Gestión/ Implementación	Monitoreo/ Control / Vigilancia	Financiamiento
Recursos humanos (incluye formación docente)	Ministerio de Educación Nacional (MEN) y SED	SED	MEN y SED	Nación (90%) y recursos propios de la ciudad (10%)
Materiales educativos	SED	Colegios	SED	Nación (50%) y Bogotá (50%)
Organización del servicio (calendario), currículo	MEN y SED	Instituciones educativas	SED	Recursos propios ciudad
Infraestructura	SED	SED	SED y Concejo Municipal	Gobierno Nacional 30% y Bogotá 70%
Planeación	MEN y SED	SED, localidades e instituciones	SED y comunidad educativa Concejo Municipal y organizaciones no gubernamentales	Recursos propios ciudad
Sistema de Información	MEN y SED	SED, localidades e instituciones	MEN y SED	Nación (20%) y recursos propios
Participación comunidad educativa	Nación, Bogotá y SED	Localidades e instituciones educativa	SED	Recursos propios ciudad

ANEXO. 9 PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LAS LOCALIDADES



ANEXO 10. MATRIZ DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

<i>Planeación y Presupuesto</i>	<i>Normatividad</i>	<i>Gestión/Implementación</i>	<i>Monitoreo/Control/Vigilancia</i>	<i>Financiación</i>
Formulación y aprobación Plan Nacional de Educación	Ley 152 de 1994	Departamento Nacional de Planeación	Comisión del Plan	Presupuesto Nacional y SGP
		Comisión del Plan	Congreso de la República	
		Congreso de la República	Órganos de Control: Contraloría Distrital, Veeduría Distrital	
		MEN. Formulan Plan "La Revolución Educativa 2006-2010"	Alianza de fundaciones "Educación, Compromiso de Todos"	
		SED en discusión con localidades con animación de Direcciones Educativas Locales e instituciones educativas.	Consejo Local de Planeación Órganos de control.	
Formulación y aprobación del Plan Distrital de Educación	Acuerdo Concejo n.º 12 de 1994	Alcaldías locales	Mesas de Trabajo Consejo Consultivo Local	Presupuesto Distrital
	Acuerdo Concejo Plan de Desarrollo	Dirección Local de Educación	Consejo Consultivo Local	
		Consejo Local de Planeación	Oficina de Planeación SED	
Formulación del Plan Local de Educación	Bogotá Positiva n.º 308 del 2008 Acuerdo 13 de 2000	Dirección Local y Consejo Directivo de Institución Escolar	Organizaciones sociedad civil	Presupuesto Distrital
			Dirección Local de Educación	Presupuesto de la localidad
			Oficina de Planeación	
			Junta Administradora Local	
Formulación del Proyecto Educativo Institucional	Ley General de Educación 115 de 1994	Consejo Directivo Institución Escolar	Dirección Local de Educación	SGP
			Subsecretaría de Calidad y Pertinencia	Presupuesto Distrital
			Subsecretaría de Integración Interinstitucional	
Seguimiento y evaluación del PEI	Decreto 330 del 2008	Dirección Local de Educación	Subsecretaría de Calidad y Direcciones Locales	
		Consejo Consultivo Local	Mesas de Trabajo y Consejo Consultivo Local de Educación	Presupuesto localidad
		Oficina de Planeación	Contraloría Distrital y Veeduría	Presupuesto Distrital
		IDEP	Consejo Consultivo Distrital de Educación	
			Bogotá como Vamos	
Seguimiento y evaluación del Plan Educativo Local		Secretario de Educación	Juntas Administradoras Locales y órganos de control	Presupuesto Distrital
		Oficina de Planeación		
Seguimiento y evaluación del Plan Educativo Distrital	Decreto 330 del 2008	Concejo Distrital		SGP y Presupuesto MEN
				Presupuesto Distrital

ANEXO 11. OTROS SISTEMAS DE INFORMACIÓN QUE APOYAN LA GESTIÓN

<i>Sistemas de información</i>	<i>Descripción</i>
Sistema de Censo C 600 con el Departamento Nacional de Estadística (DANE)	Permite el registro y seguimiento de la información estadística del Censo, tanto para colegios oficiales como privados. Se generan los reportes solicitados por el DANE.
Sistema de Indicadores	Sistema que permite el registro, seguimiento y control de los indicadores de la SED y del Plan de Desarrollo del Sector Educativo. Además, permite la consulta del avance de los indicadores para la ciudadanía en general.
Sistema Subsidio Condicionado	Permite el seguimiento de los subsidios económicos a la asistencia escolar realizados por la SED a los alumnos de los colegios del distrito. Además, permite realizar control de otros beneficios.
Sistema de Apoyo Escolar	Permite el registro de notas de los estudiantes; generación de boletines; generación de constancias, certificados y carnés; consulta de hojas de vida de estudiantes y docentes; implementación del proceso para registrar información estadística sobre conflicto escolar; implementación del proceso de registro de información de líderes estudiantiles y organizaciones; inscripción en línea de docentes; generación automática del horario para colegios en rotación.
Sistema de Seguimiento a Desplazados	Permite registrar y hacer seguimiento a los niños y niñas desplazados (por el conflicto armado) que ingresan al sistema educativo distrital, permitiendo consultar en forma rápida la información y manteniendo un nivel de confidencialidad alta.
Sistema de Salud al colegio	Permite el registro de los casos referentes a las rutas de atención: accidentalidad, enfermedades, salud oral, gestantes, abusos y violencias, desnutrición y discapacidades de los alumnos de los colegios distritales.
Sistema Gestión del Riesgo	Permite registrar la información de los planes de mitigación y prevención de riesgos de los colegios. Asimismo, la SED puede realizar el seguimiento respectivo a las actividades adelantadas por los colegios y registradas en los planes de mitigación y prevención. Generación de estadísticas y consultas.
Sistema de Colegios en Articulación	El Sistema de Información de Articulación es un aplicativo web desarrollado para ser utilizado por los colegios del distrito que están articulados con la educación superior.
Sistema de Información para el Currículo de los Colegios	Permite el manejo de los campos de pensamiento a través de un navegador pedagógico virtual.

ANEXO 12. CONCURSOS DE DOCENTES

Concursos para nombrar docentes para colegios oficiales de Bogotá

Descripción		Cargo	Primer concurso 2004-2005	Segundo concurso 2005-2006
Inscritos ICFES	Rectores		1.389	-
	Coordinadores		2.405	3.963
	Docentes	Preescolar	4.371	4.371
		Primaria	5.590	6.643
Secundaria		14.088	12.575	
Total inscritos			27.843	27.552
Aprobaron prueba específica de conocimientos y competencias	Rectores		291	-
	Coordinadores		342	1.617
	Docentes	Preescolar	1.591	1.066
		Primaria	2.370	1.473
Secundaria		8.419	6.167	
Total aprobaron prueba			13.013	10.323
Aprobaron entrevistas universidades = Lista de elegibles	Rectores		82	-
	Coordinadores		327	510
	Docentes	Preescolar	248	451
		Primaria	872	790
Secundaria		1.987	1.820	
Total lista de elegibles			3.516	3.571
Posesionados	Rectores		78	-
	Coordinadores		295	498
	Docentes	Preescolar	238	440
		Primaria	855	779
Secundaria		1858	1799	
Total poseionados mediante concurso			3.324	3.516

Fuente: SED Bogotá-Dirección de Recursos Humanos.

ANEXO 13. MATRIZ DE RECURSOS HUMANOS

Proceso	Regulación	Gestión/Implementación	Monitoreo/Control/ Vigilancia	Financiamiento
Recursos humanos	<p>Ley 715 MEN estándares, Sistema de Información Nacional Carrera Magisterial Decreto del Gobierno Nacional 3020 del 2002, que rige las plantas de personal Decreto Ley 1278 del 2002-Estatuto Profesional Docente</p> <p>Decisiones planta personal</p> <p>Concursos Pruebas a partir del 2005</p> <p>Año escolar Calendario y jornada docente y directivo-docente Decreto 1850 del 2002 Decreto 3020 del 2002. Planta docente y administrativa y parámetros para directivos, coordinadores y docentes según preescolar, básica y media</p> <p>Formación permanente</p> <p>Asignación de roles, currículo y PEI</p> <p>Novedades: permisos, licencias, reemplazos</p> <p>Evaluación de docentes, Ley 1278 del 2002</p> <p>Evaluación estudiantes</p>	<p>SED-Subsecretaría Gestión Institucional Dirección Educativa Local Institución Educativa</p> <p>SED-Dirección Educativa Local Subsecretaría de Gestión Institucional SED-Oficina Planeación Consejo Directivo Institución Escolar</p> <p>ICFES-Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior elabora, califica y divulga SED aplica las pruebas Subsecretaría de Gestión Institucional realiza entrevistas a través de Universidad contratada</p> <p>SED-Subsecretaría de Gestión Institucional Dirección Local Educación Institución Educativa</p> <p>SED-Subsecretaría de Calidad y Pertinencia Institución Dirección Educativa Local Universidades y Centros de Investigación Educativa Institución Escolar Rector Consejo Académico y Consejo Directivo Institución</p> <p>Institución Escolar Rector Consejo Académico y Consejo Directivo del colegio</p> <p>Rector Institución Dirección Local Educación</p> <p>Rector Consejo Académico Consejo Directivo Dirección Educativa Local Subsecretaría de Calidad y Pertinencia Subsecretaría de Gestión Institucional MEN: Evaluación de competencias, ascenso carrera docente a partir del 2010</p> <p>Docente Consejo Académico Consejo Directivo Institución Dirección Educativa Local Subsecretaría de Calidad y Pertinencia ICFES, pruebas SABER 5.º y 9.º ICFES, grado 11.º</p>	<p>SED-Subsecretaría Gestión Institucional MEN Órganos de control: Contraloría Distrital Procuraduría Defensoría del Pueblo Consejo Consultivo Distrital de Educación Consejo Consultivo Local</p> <p>SED-Oficina de Control Interno Órganos de control</p> <p>Comisión Nacional del Servicio Civil MEN Procuraduría Sindicato Docente ADE y Sindicato Administrativo Consejo Directivo Institución Oficina Control Interno Consejos Consultivos Locales</p> <p>Consejo Consultivo Distrital Procuraduría Contraloría Oficina de Control Interno SED</p> <p>Oficina de Control Interno SED Consejo Directivo Institucional Oficina de Control Interno Oficina de Control Disciplinario Defensoría del Pueblo Dirección Educativa Local</p> <p>Dirección Educativa Local Instituciones asesoras contratadas Mesa Docentes Subsecretaría de Calidad y Pertinencia</p> <p>Control Interno SED Subsecretaría de Gestión Institucional Control Interno Mesa Rectores Mesa Docentes Subsecretaría de Calidad y Pertinencia Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa</p> <p>Control Interno Procuraduría Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa</p>	<p>1. CONPES MEN Nación Sistema General Participaciones SGP 90% 2. Plan y Presupuesto Distrital 10%</p> <p>1. CONPES MEN Nación Sistema General Participaciones SGP 90% 2. Plan y Presupuesto Distrital 10%</p> <p>MEN SGP 90% Presupuesto distrito capital 10%</p> <p>MEN SGP 90%- SED Presupuesto Distrital aprobado por Concejo de Bogotá 10%</p> <p>MEN SGP 90% SED Presupuesto Distrital Educación 10% Alcaldías Menores Presupuesto Local</p> <p>Nación SGP 90% Presupuesto Distrital SED 10%</p> <p>MEN SGP 90% SED Presupuesto Distrital 10%</p> <p>MEN SGP 90% SED Presupuesto Distrital 10%</p> <p>Nación SGP Presupuesto SED Distrital</p>

ANEXO 14. PROYECTOS DE LOS COLEGIOS

Proyectos en curso de los colegios que reciben asistencia técnica de la SED

- A. Especialización de la educación media: 33 instituciones han decidido articularse con instituciones de educación superior para ofrecer una especialidad en la educación media (grados 10.º y 11.º), y para ello trabajan con siete instituciones de educación superior técnica que enfatizan en artes, comunicación, ciencias naturales, educación física, idiomas, matemáticas y ciencias administrativas.
- B. Incorporación de lectura, escritura y oralidad en todos los ciclos de educación básica y media: Más de 40 colegios han tenido asesoría especial para poner en práctica el proyecto institucional de lectura y escritura en todos los ciclos, y se fortalecieron la infraestructura y las capacidades del personal para uso de las ludotecas y bibliotecas escolares.
- C. Intensificación del aprendizaje del inglés, las matemáticas y las ciencias: 117.000 estudiantes de 9.º, 10.º y 11.º han logrado, en jornadas de los sábados, fortalecer su formación con extensión de la jornada; 242 colegios distritales en 9.º, 10.º y 11.º trabajaron tiempo extraescolar con apoyo de instituciones y comunidades. En una localidad, con apoyo del Fondo de Desarrollo Local, se logró el acompañamiento de cinco colegios por el Consejo Británico.
- D. Formación para el uso pedagógico de las tecnologías de la comunicación y la información (TIC): 220 colegios han optado por esta alternativa, que, se espera, cubrirá todos los colegios. Parcialmente con apoyo de los Fondos de Desarrollo Local, se asesoró en uso de TV y video en procesos educativos, 10 colegios; 150 colegios se capacitaron para manejar sus páginas web institucionales, y más de 100 colegios participaron en redes especializadas respaldadas por el portal RedAcademica con aumento de 40% en las visitas al portal.
- E. 304 colegios (798.860 estudiantes) han hecho uso intensivo del Programa Escuela Ciudad-Escuela aprovechando la ciudad como espacio de aprendizaje, programa del cual hicieron parte sistemática las empresas de servicios públicos de la ciudad y numerosas organizaciones de la sociedad civil.
- F. 356 colegios participaron intensamente del proyecto "Evaluación Integral de la Educación". Se relizaron

foros en todas las localidades de la ciudad con participación de instituciones educativas, gobierno y sociedad civil, y un gran foro distrital para consolidar acuerdos. Se adelantó con el MEN la evaluación de desempeño de los docentes y directivos docentes.

- G. 144 colegios fortalecieron sus proyectos ambientales escolares en unión con el Jardín Botánico de Bogotá.
- H. 54 colegios fortalecen un modelo de formación complementaria para el trabajo intensivamente incorporado a la cultura institucional. Manejan proyectos en agroindustria, biotecnología, emprendimiento.

ANEXO 15. COMPOSICIÓN DE ÓRGANOS CONSULTIVOS PERMANENTES DE LA SED

Composición del Consejo Distrital de Planeación

- a. Cuatro en representación de los gremios económicos, escogidos de ternas que elaboran y presentan las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrégan y asocian a los industriales, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, las empresas y entidades de prestación de servicios y los microempresarios.
- b. Cuatro en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaboran y presentan las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrégan o asocian a los profesionales, campesinos, trabajadores asalariados, independientes e informales y a las organizaciones nacionales distritales no gubernamentales jurídicamente reconocidas. (Los rectores de los colegios distritales envían terna.)
- c. Un representante por cada Junta Administradora Local.³⁴
- d. Dos en representación del sector educativo y cultural, escogidos de ternas que representan las agremiaciones jurídicamente reconocidas de las universidades públicas y privadas; las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupan a instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado; las organizaciones legalmente constituidas sin ánimo de lucro cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural; y las organizaciones que agrupan los estudiantes universitarios.
- e. Dos en representación del sector ambiental, escogidos de ternas que presentan las organizaciones jurídicamente reconocidas sin ánimo de lucro cuyo

³⁴ En cada localidad se elige por voto directo una Junta Administradora Local (JAL).

objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente.

- f. Tres en representación del sector comunitario escogidos de ternas que presentan las agremiaciones distritales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.
- g. Dos en representación de las organizaciones de mujeres legalmente reconocidas en el distrito capital de Bogotá.
- h. Un miembro de la Consultiva Distrital para Comunidades Afro-bogotanas, que será elegido por los representantes de las organizaciones de base jurídicamente reconocidas que la conforman, quienes en el mismo proceso de elección integran las ternas a que hace alusión el parágrafo del presente artículo.
- i. Un representante de la población indígena elegido por los Cabildos y Gobernadores legalmente reconocidos en el distrito capital de Bogotá.
- j. Un representante de cada uno de los Consejos de Planeación Local de las localidades del distrito capital.
- k. Un representante de cada uno de los Concejos Distritales legalmente reconocidos o que se conformen posteriormente.

Decreto 230 del 2008 de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Artículo 2.º El Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa estará integrado por:

- a) El (la) Secretario (a) de Educación del Distrito o su delegado, quien lo presidirá.
- b) El (la) Secretario (a) Distrital de Cultura, Recreación y Deporte o su delegado.
- c) El (la) Secretario (a) Distrital de Salud o su delegado.
- d) El (la) Director (a) del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte o su delegado.
- e) El (la) Secretario(a) Distrital de Integración Social o su delegado.
- f) El (la) Director (a) del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) o su delegado.
- g) El (la) Director(a) General del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal o su delegado.
- h) El (la) Gerente del Canal Capital o su delegado.
- i) El (la) Rector (a) de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas o su delegado.
- j) Dos representantes de los Alcaldes (as) Locales designados por ellos mismos.
- k) Dos delegados por cada una de las Mesas Distritales de Política Educativa.

- l) Un delegado por cada uno de los Consejos Consultivos Locales.

El Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa tiene las siguientes funciones:

1. Estudiar las políticas, programas y proyectos educativos de Bogotá, distrito capital, proponer modificaciones o adiciones a su contenido, y recomendar acciones orientadas a su mejor aplicación y desarrollo.
2. Impulsar el debate y la consulta con los distintos estamentos de la comunidad educativa sobre el desarrollo de los programas y proyectos educativos del Plan de Desarrollo Distrital y el Plan Sectorial de Educación, y formular recomendaciones, propuestas, ajustes o cambios tendientes a su cualificación y enriquecimiento.
3. Velar por la plena vigencia del derecho a la educación.
4. Convocar, en coordinación con la Secretaría de Educación del Distrito, eventos públicos, académicos o pedagógicos de discusión y análisis de la política pública de educación del distrito capital.
5. Reflexionar sobre la política educativa nacional y su impacto en el Plan Sectorial de Educación Distrital y proponer estrategias para su armonización.
6. Propender a la armonización de los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación Distrital en el nivel local, mediante la coordinación y el acompañamiento a los Consejos Consultivos Locales de Política Educativa.
7. Aportar en el desarrollo de las estrategias planteadas por el Sistema Distrital de Participación, en lo relativo a temas educativos.
8. Promover la participación de las diversas mesas en el Espacio Cívico Distrital de Participación establecido en el artículo 17.º Decreto Distrital 448 del 2007.
9. Impulsar acciones tendientes a garantizar la participación de los diferentes estamentos de la educación en los Consejos Consultivos Locales de Política Educativa y las Mesas Locales de Política Educativa.

Además, en cada una de las localidades de Bogotá, distrito capital, existe un Consejo Consultivo Local de Política Educativa, que es presidido por el Alcalde o Alcaldesa Local e integrado por las Mesas Locales de Política Educativa; así:

1. Mesa Distrital de Padres y Madres de Familia: Conformada por un representante de cada una de las Mesas Locales de Padres y Madres de Familia.

2. Mesa Distrital de Rectores(as) de colegios oficiales: Compuesta por un representante de cada una de las Mesas Locales de Rectores(as).
3. Mesa Distrital de Coordinadores(as): Integrada por un representante de cada una de las Mesas Locales de Coordinadores.
4. Mesa Distrital de Rectores(as) de colegios Privados: Conformada por un representante de cada una de las Mesas Locales de Rectores(as) de colegios privados.
5. Mesa Distrital de Estudiantes: Compuesta por un representante de cada una de las Mesas Locales de Estudiantes.
6. Mesa Distrital de Maestros y Maestras: Integrada por un representante de cada una de las Mesas Locales de los Maestros y Maestras.
7. Mesa Distrital de Empresarios y Sector Productivo: Compuesta por un representante de cada una de las Mesas Locales de Empresarios y Sector Productivo.
8. Mesa Distrital de Egresados(as): Conformada por un representante de cada una de las Mesas Locales de Egresados(as).
9. Mesa Distrital de Administrativos(as): Compuesta por un representante de cada una de las Mesas Locales de Administrativos(as).
10. Mesa de Orientadores(as): Integrada por un representante de cada una de las Mesas Locales de Orientadores(as).
11. Mesa de Facultades de Educación: Conformada por un representante de cada una de las Facultades de Educación existentes en el distrito capital.
12. Mesa de Instituciones de Educación Superior Técnica y Tecnológica: Compuesta por un representante de las Instituciones de Educación Superior que adelantan programas de Educación Técnica y Tecnológica en el distrito capital.
13. Mesa de los Centros de Investigación Educativa y Pedagógica: Integrada por un representante de cada uno de los centros dedicados a la investigación educativa y pedagógica que funcionan en el distrito capital y que estén reconocidos como tales COLCIENCIAS.

Los Consejos Consultivos Locales de Política Educativa cumplen las siguientes funciones:

1. Estudiar las políticas, programas y proyectos educativos del distrito capital, proponer modificaciones o adiciones a su contenido, y recomendar acciones orientadas a su mejor aplicación y desarrollo en las localidades.
2. Impulsar el debate y la consulta con los distintos estamentos de la comunidad educativa, sobre el desarrollo de los programas y proyectos educativos del Plan de Desarrollo Local y el Plan Educativo Local, y formular recomendaciones, propuestas, ajustes o cambios tendientes a su cualificación y enriquecimiento.
3. Velar por que en cada localidad se logre la vigencia plena del derecho a la educación.
4. Promover la participación y organización de las comunidades locales en la reflexión y debate de los asuntos educativos de su localidad.
5. En coordinación con el Consejo de Planeación Local, analizar la política educativa, evaluar su implementación y formular a los Centros de Administración Educativa Local (CADEL) y a la Secretaría de Educación del Distrito las observaciones y recomendaciones pertinentes.
6. Apoyar, promover y participar en los Foros Educativos Institucionales, Locales y Distritales.
7. Promover la participación de las Mesas Locales de Política Educativa en el Espacio Cívico Local de Participación Ciudadana, establecido en el artículo 41.º del Decreto Distrital 448 del 2007.
8. Darse su reglamento de trabajo.

Por último, se crearon las Mesas Distritales conformadas por representantes de las Mesas Locales o de organizaciones educativas de carácter distrital o nacional que funcionen en Bogotá. Las Mesas Locales de Política Educativa se conforman teniendo en cuenta principalmente los representantes elegidos en cada colegio al Consejo Directivo; a saber:

1. Mesa de Padres y Madres de Familia: Los dos representantes de los padres y madres de familia ante el Consejo Directivo, uno del Consejo de Padres y uno de la Asociación de Padres de Familia, si existiere.
2. Mesa de Rectores (as) de colegios oficiales: Conformada por los Rectores (as) de los colegios oficiales de la localidad.
3. Mesa de Coordinadores: Compuesta por los coordinadores y las coordinadoras de los colegios de la localidad.
4. Mesa de Rectores (as) de colegios Privados: Integrada por los Rectores(as) de los colegios privados de la localidad.
5. Mesa de Estudiantes: Conformada por los personeros escolares, el representante de los estudiantes al Consejo Directivo y un representante de cada uno de los Consejos Estudiantiles.
6. Mesa de Maestros y Maestras: Se compondrán con los dos maestros(as) que hacen parte del Consejo Directivo y un maestro(a) integrante del Consejo Académico.

7. Mesa de Empresarios y Sector Productivo: Compuesta por los empresarios que hacen parte de los Consejos Directivos de los colegios.
 8. Mesa de Egresados: Integrada por el representante de los egresados ante el Consejo Directivo.
 9. Mesa de Administrativos: Conformada por un delegado o delegada del personal administrativo de cada colegio de la localidad.
 10. Mesa de Orientadores: Compuesta por los orientadores y orientadoras de los colegios de la localidad.
- Las Mesas Distritales y Locales de Política Educativa tienen, de acuerdo con su ámbito, entre otras, las siguientes funciones:
- a) Conocer, analizar y formular observaciones sobre los Planes Educativos Locales y sobre el Plan Sectorial de Educación.
 - b) Proponer iniciativas tendientes al mejoramiento continuo de la calidad de la educación en el distrito capital, en las localidades y colegios.
 - c) Reflexionar sobre su pertinencia y viabilidad, hacer seguimiento y evaluación de su ejecución, y recomendar acciones orientadas a su mejor aplicación y desarrollo en el nivel local e institucional.
 - d) Revisar la forma como se están desarrollando los programas y proyectos del Plan Sectorial de Educación, recomendar ajustes o cambios y las acciones conducentes para mejorar su impacto.
 - e) Proponer acciones pedagógicas, académicas o administrativas, tendientes a la garantía del derecho a la educación a nivel local.
 - f) Liderar procesos pedagógicos y de investigación sobre la problemática educativa distrital, local y en colegios, sugeridos y acordados con la Secretaría de Educación del Distrito o el CADEL.

ÓRGANOS PARTICIPATIVOS DEL GOBIERNO ESCOLAR

