

Educación en Bogotá 1998-2003: logros obtenidos y lecciones aprendidas

Francisco Pérez C.¹

Abstract

Since 1998 Bogotá's government has created 322,000 new places in basic education. Also, it has been applying tests on math, Spanish and science to the entire set of students of 3th, 5th, 7th and 9th grades. These policies have yielded the following outputs: i) the new places have been generated in the city areas with higher proportion of school-age poorest brackets; ii) private-school students switched to public schools, mainly in secondary; plausible explanations may be the 30% real income drop that Bogotá's households faced during recent economic recession; another is the change in relative prices associated with the creation of new places at public schools; iii) school-switching might lead to a marginal restratification upwards of public-schools' body of students; iv) the public-private score-gap in math and Spanish is getting closed in primary schools; the score-gap in secondary still remains.

Resumen

Desde 1998 hasta la fecha, Bogotá ha generado 322,000 cupos en educación básica, y ha aplicado exámenes a estudiantes en forma censal, en varias áreas del conocimiento, para mejorar la calidad de la educación. Estas políticas han generado los siguientes resultados: i) los cupos nuevos se han creado en las zonas de la ciudad con mayor población en edad escolar pobre; ii) estudiantes de colegios privados se movieron a colegios públicos, especialmente de secundaria; posibles causas son la caída del 30% en el ingreso real de las familias bogotanas, y el cambio de precios relativos generado por la creación de cupos oficiales; iii) el cambio de colegios privados a públicos pudo estar acompañado de una reestratificación socioeconómica marginal del cuerpo de estudiantes de colegios oficiales "hacia arriba"; iv) la brecha de puntajes entre estudiantes de primaria de colegios oficiales y privados se estaría cerrando en lenguaje y matemáticas; la brecha de los dos sectores se mantiene aún en secundaria.

Keywords: Basic education, Quality of education, Public education, Private education.

Palabras clave: Educación básica, Calidad de la educación, Educación privada, Educación pública.

Coyuntura Social No. 29, diciembre de 2003, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Investigador y Editor de la revista Coyuntura Social de Fedesarrollo. Este informe fue preparado a solicitud del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP), de la ciudad de Bogotá, como parte de las memorias del alcalde Antanas Mockus (2003). El autor agradece a Antanas Mockus, Margarita Peña, Leonardo Villa, Felipe Barrera, Juana Díaz, Mary Simpson, Aura Parra y Michael Espinel por su plena colaboración. Las afirmaciones son entera responsabilidad del autor. fperezcalles@fedesarrollo.org.co

I. Introducción

Imagínese el lector seis estadios El Campín repletos hasta las banderas, o 190 teatros Jorge Eliécer Gaitán llenos a reventar: esta gigantesca cifra de 322,000 personas es la cantidad de cupos nuevos que Bogotá ha creado con recursos públicos, mayoritariamente en colegios oficiales, desde 1998, en un esfuerzo enorme y sin antecedentes en países en desarrollo, para universalizar la educación básica en la ciudad. Simultáneamente, la ciudad ha montado un sistema censal bianual para medir la calidad de la educación en áreas básicas mediante exámenes periódicos a los estudiantes; la información generada por el sistema, y el acompañamiento oficial a quienes tienen bajo logro, ha permitido cerrar la brecha de puntajes entre estudiantes de colegios oficiales y privados en primaria, en lenguaje y matemáticas. ¿Cómo logró la ciudad esta transformación? ¿Quiénes fueron los beneficiados? ¿Cuáles son sus implicaciones al futuro? Estas son las preguntas que orientan este documento, que tiene cuatro partes: i) primero resumo la visión que han tenido los últimos gobiernos de la ciudad sobre la educación; ii) en la segunda parte identifico las variables externas al control de la Alcaldía, que al interactuar con las políticas sectoriales generaron resultados inesperados, positivos, cuyo análisis seguramente obligará al nuevo Al-

calde a ajustar su política de expansión de cobertura; iii) en la tercera parte introduzco los logros más importantes de la ciudad en educación básica; iv) concluyo con los desafíos que enfrenta el sector en Bogotá hacia el futuro inmediato.

II. La Visión

Lo primero fue poner la casa en orden. El primer bloque fue el Estatuto Orgánico de Bogotá², adoptado durante la Alcaldía de Jaime Castro (1992-1994), con el que se establecieron las reglas políticas, administrativas y fiscales de la ciudad³. En cuanto a la educación, específicamente, ésta era responsabilidad de la Nación, que la administraba a través de los Fondos Educativos Regionales, *FER*, uno de los cuales era responsable del sector en Bogotá; por consiguiente la secretaria de educación distrital (*SED*, en lo sucesivo), tenía poder limitado, y su capacidad administrativa era muy débil⁴.

La primera alcaldía de Mockus (1995-1997), que culminó Paul Bromberg, recibió una Secretaría de Educación débil y desinformada; al menos existía una nómina para ser pagada, con su monto global; pero la ciudad desconocía cuántos profesores había en nómina, donde trabajaban, que clases dictaban, cuántos colegios existían, y cuántos alumnos había en Bogotá⁵.

² Decreto 1421 de 1993.

³ Otra pieza clave en el ordenamiento de la ciudad fue separar al Concejo de las juntas directivas de los servicios públicos.

⁴ El secretario de educación de la época, Eduardo Barajas, heredando el problema del nombramiento de cientos de maestros sin disponibilidad presupuestal en la administración anterior, incorporó a estos maestros a las plantas de personal oficiales, con todas las dificultades propias de la maraña de regímenes contractuales y pensionales de los educadores en la época. Esta habría sido la primera decisión en el proceso de ordenar las plantas de personal de profesores del Distrito.

⁵ Exposición de José Luis Villaveces, Secretario de Educación de la época, en su conferencia en el foro "Bogotá Piensa a Futuro", Universidad de Los Andes, septiembre 17 del 2003.

La administración Mockus hizo aportes principales para el sector en dos temas: calidad de la educación y gerencia. En efecto, su secretaría de educación abrió el camino de la medición de calidad en los colegios de la ciudad, para lo cual organizó un grupo de trabajo responsable de pensar el problema; hoy las pruebas de logro académico son una realidad con varios años de experiencia en la ciudad. También creó la Oficina Académica de la *SED* para sostener un diálogo sobre contenidos de la educación con los maestros y los rectores, pues la Secretaría hasta entonces solo se ocupaba de asuntos administrativos. También puso en marcha la descentralización en la ciudad: la Ley de Descentralización⁶ entró en operación en 1994, y Bogotá se dio a la tarea de cumplir los requisitos para que la Nación le entregara la administración del sector educativo. Este proceso de *certificación*, obligó a la ciudad a conseguir un primer nivel de organización, gracias al cual pudo manejar autónomamente el sector, con los recursos captados nacionalmente para financiar la educación⁷. La ciudad también descentralizó la administración del sector *al interior* de la ciudad, creando los *Cadeles*⁸ en distintas zonas de la ciudad, que han sido instrumentales para la operación de un sector enorme en recursos, personal y usuarios. Finalmente, inició el lento y difícil proceso, que aún no ha concluido, de conquistar una mayor autonomía para las escuelas oficiales de la ciudad.

La Alcaldía de Enrique Peñalosa (1997-1999) recibió una secretaría mejorada, certificada para

manejar con autonomía el sector, aunque aún débil para planear. Era el momento de profundizar el ejercicio de esa autonomía, y de usar los nuevos dineros transferidos por la Nación. La Alcaldía de Peñalosa por sí misma introdujo innovaciones adicionales y las puso en marcha, mientras Mockus (2001-2003) tuvo la decisión política de continuarlas y fortalecerlas, ratificando a Cecilia María Vélez, secretaria de educación desde 1998, impulsadora de varias de las innovaciones, y luego nombrando a Margarita Peña, quien consolidó la visión de la educación básica de la ciudad. Esta visión, basada en toda la historia mencionada, puede resumirse en esta forma:

A. Asignación de recursos centrada en el alumno

Quizás la idea más importante de la estrategia educativa de la ciudad ha sido asignar los enormes recursos de la educación pública con base en reglas claras vinculadas al número de alumnos. Esta política tiene tres implicaciones importantes. Primero, hace del estudiante el centro de la acción del sector, por comparación al esquema anterior donde el maestro era el centro⁹; la implicación no es retórica: obliga, por ejemplo, al diseñador de políticas, a observar variables como el número de alumnos por maestro, y a intervenir corrigiendo inequidades en la distribución de docentes por alumno, como las encontradas en la ciudad y en el país. En efecto, la segunda implicación de esta política es que contribuye a corregir problemas de *equidad*, enten-

⁶ Ley 60 de 1993.

⁷ El Acta de certificación se firmó en diciembre de 1995. La certificación consistía en el cumplimiento de ocho requisitos, establecidos en el Decreto 2860 de 1994, reglamentario de la Ley 60 de 1993.

⁸ Centros Administrativos de Educación Local.

dida de una forma no convencional: la distribución espacial de los maestros en los colegios de la ciudad, por ejemplo, respondía más a sus preferencias por ciertas zonas geográficas y poblaciones estudiantiles, que a la distribución de la población en edad escolar, especialmente la de zonas más deprimidas, donde la actividad docente es menos confortable y más exigente; luego una distribución de recursos ligada a los alumnos generaría mejoras en esta forma de la equidad, como en efecto las ha producido. La tercera implicación de esta política es la rendición de cuentas, pues reglas claras hacen el sistema más transparente. Los antecedentes de esta política son las ideas reformistas de la descentralización educativa, en auge para la época¹⁰.

B. Expansión de cobertura con un nuevo portafolio de opciones

Anterior a la experiencia de Bogotá, la fórmula obligada para expandir cobertura era la construcción de colegios adicionales. La ciudad aplicó tres nuevas modalidades, dos de ellas inéditas en el país, que como veremos han producido sus frutos.

□ *La estrategia central para expandir cobertura fue el mejor aprovechamiento de la capacidad instala-*

da (eficiencia). Esta estrategia se basa en una asignación de recursos más eficiente, ligada al número de alumnos; pero igual, incluye medidas como el aumento del número promedio de alumnos por grupo, convertido en estándar; en efecto, la secretaría dispuso que el mínimo de alumnos por grupo en colegio oficial debe ser 25 en preescolar; 35 en primaria y 40 en secundaria. Dispuso también que, para hacerlo posible, se unificarían colegios con tamaños pequeños conformando otros más grandes, que ofrecieran el ciclo educativo completo, desde preescolar (llamado *grado cero* en el sector oficial) hasta grado 11.

□ *La segunda estrategia fueron los colegios en concesión,* para expandir la cobertura con mejoras en calidad. El esquema consiste en la construcción de colegios oficiales con adecuada dotación e infraestructura física, para atender niños en localidades pobres, cuya administración y operación es entregada a operadores privados sin ánimo de lucro "que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del Icfes (Villa y Duarte, 2002)¹¹". La concesión se firma por un periodo inicial de quince años, y el concesionario recibe una

⁹ Mientras que para la época existía un extenso Estatuto Docente que detallaba los derechos de los educadores -varias veces vulnerados en el pasado sea dicho de paso-, no existía en el país ningún instrumento equivalente que hiciera explícitos los derechos de los alumnos. Existía, en efecto, la disposición constitucional que prevé educación gratuita por cierto número de años, pero ninguna norma precisaba los recursos a los que cada estudiante debiera tener acceso. En forma análoga, esta precisión si existe en el sector salud, donde los asegurados tienen un detallado plan de beneficios (el Plan Obligatorio de Salud), que precisa los servicios y otros recursos a los que tiene derecho, susceptibles por demás a acción de tutela si no le son provistos.

¹⁰ Misión Social y MEN (1996); Pérez (1996); Wiesner (1997), Comisión de Racionalización del Gasto (1997), y los Planes de Racionalización y Convenios de Desempeño entre la Nación y las entidades territoriales, promovidos por Planeación Nacional, son los trabajos iniciales que propusieron y gestionaron la adopción territorial de un sistema de gasto educativo por alumno atendido.

remuneración por alumno menor al costo unitario en los colegios oficiales de la ciudad¹² "que solo ofrecen jornadas de medio día" por oposición a los colegios en concesión que ofrecen jornada completa¹³. La calidad alcanzada por estos colegios sería superior por varias razones, entre ellas: i) el rector es autónomo para seleccionar sus maestros conforme al proyecto educativo que quiere implementar (los rectores de colegios oficiales no pueden nombrar a su equipo); ii) el tiempo efectivo de estudio es mayor frente a colegios oficiales; iii) se cuenta con más y mejor infraestructura física y dotación; iv) los operadores vincularían docentes con experiencia en atención de estudiantes con los problemas propios de la pobreza. Un antecedente de esta estrategia son los colegios del Municipio de Condes en Chile, aunque la población que atienden es distinta. En mi conocimiento no habría evaluaciones disponibles sobre esa experiencia.

- *La tercera estrategia son los subsidios a la demanda, ofrecidos mediante el Banco de Cupos, para asistir a un colegio privado, en caso de que el beneficiario no encuentre lugar en colegios oficiales cercanos a su residencia. La SED evalúa colegios privados interesados en vincularse al programa; los colegios aproba-*

dos se integran al banco de cupos¹⁴; la Secretaría asigna el cupo en un colegio cercano al niño inscrito; el valor del subsidio, que recibe el colegio, es la tarifa del respectivo del colegio. Esta estrategia desarrolla dos programas precedentes: Subsidios a la Demanda, *SUDE*, financiado con recursos nacionales, y parcialmente el programa *Paces*, para educación secundaria, donde el estudiante recibía el subsidio y escogía el colegio. Una evaluación de impacto de este último encontró que los beneficiarios de los subsidios, comparados con quienes no los recibieron, aumentaron la probabilidad de terminar octavo grado, mantenerse solteros mientras estudian, y dedicar menos tiempo al trabajo infantil¹⁵. Además, tendieron a cambiarse a colegios privados, y aunque la mayoría ya asistía a estos colegios, varios de los beneficiarios optaron por cambiarse a otros más costosos (Angrist *et al.*, 2002), seguramente buscando una educación de mejor calidad.

C. Los pobres son la prioridad

Los nuevos cupos creados con las estrategias mencionadas serían asignados a niños y jóvenes de estratos 1 y 2, tanto aquellos que no asistían al colegio como los que pagaban colegios privados, relevándolos de la carga del pago. La políti-

¹¹ El examen del Icfes es un examen de Estado que se aplica en último grado de educación secundaria.

¹² El monto según los autores es de US\$475 por niño al año frente a US\$595 de costo en colegios oficiales. La diferencia se explicaría por maestros menos costosos en colegios en concesión.

¹³ *ibíd.*

¹⁴ La Universidad Nacional fue contratada para la evaluación de colegios.

¹⁵ La asignación de los subsidios de *Paces* se hizo mediante lotería, lo que permitió diferenciar entre grupos de tratamiento y control, generando un estimado confiable del efecto del tratamiento (el subsidio).

ca señaló que los colegios en concesión, 23 construidos hasta la fecha, fueran edificados en las localidades más pobres, para el acceso de estudiantes de niveles 1 y 2 del Sisben.

D. Un termómetro del aprendizaje

Además de cobertura focalizada, se privilegia calidad. La iniciativa que se ha venido utilizando ha sido aplicar exámenes estandarizados a los estudiantes de todos los colegios, públicos y privados de la ciudad, para evaluar cuánto han aprendido en algunas materias claves. Así, se han evaluado los cursos 3º, 5º, 7º y 9º, en matemáticas, lenguaje y ciencias; con este sistema, la calidad de la educación deja de ser un problema de insumos para medirse por resultados. Y como con la política asignación de recursos, el alumno permanece en el centro de atención y observación del sistema.

La iniciativa de medir el *logro académico* con los exámenes tiene varias propiedades. Primero, mejora la eficiencia del sistema al proveer información periódica a los colegios sobre los aspectos en los que van bien y mal; también les permite compararse con la ciudad y la localidad. De hecho, los colegios han mejorado su rendimiento en estos exámenes, en buena parte, es de esperar, por el solo acceso a la información. Los exámenes también le ayudan a la ciudad a evaluar la educación de Bogotá en su conjunto, y a identificar los colegios con más bajos puntajes para apoyarlos; así, en vez de asignar recursos limitados para mejorar calidad indiscriminadamente a todos los colegios, el esfuerzo puede concentrarse en los colegios con mayores debilidades, reduciendo brechas de calidad entre los colegios.

E. Profesionalización de la Secretaría de Educación

Implementar estos ambiciosos cambios requería convertir la que fue por muchos años débil Secretaría de Educación, en una nueva organización con mayor capacidad técnica, especialmente en planeación, con información para tomar decisiones. De hecho, todas las políticas mencionadas son intensivas en información.

F. Construir sobre lo construido

El Alcalde Mockus entendió que para consolidar los cambios se requerían varios años de continuidad de las políticas; por tanto, ratificó al equipo precedente en la Secretaría de Educación, para consolidar y profundizar la visión que se venía acumulando de años atrás. Desconozco trabajos que cuantifiquen las ganancias de la continuidad en el mejoramiento de las políticas en una organización, pero es plausible asumir que la continuidad permite refinar la forma de hacer las cosas y mejorar en la obtención de resultados. Esto, justamente, está sucediendo en Bogotá.

III. La visión, puesta a prueba

Los resultados que se obtienen con las políticas públicas dependen de lo que hagan los gobernantes (la *visión*, en este caso), pero también de factores externos que éstos no controlan, a veces difíciles de anticipar, como el comportamiento de la economía y las decisiones de los individuos afectados por esas políticas. Aquí me referiré a estos factores, para mostrar que las políticas de educación de la ciudad, combinadas con factores externos y con reacciones de los beneficiarios, produjeron interesantes resultados.

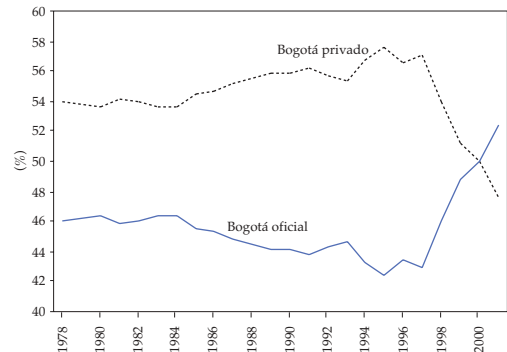
A. Sustitución de colegios privados por públicos

La expansión de oferta de cupos oficiales de Bogotá atrajo alumnos nuevos al sistema educativo, pero también a estudiantes de colegios privados que se cambiaron al sistema oficial de colegios y subsidios. En efecto, por primera vez en los últimos veinte años en la ciudad, la distribución de la matrícula entre colegios oficiales y privados abandonó su relativa estabilidad en el tiempo¹⁶, en la que predominaba la matrícula privada, cambiando de manera radical desde 1998 a favor de la matrícula en colegios oficiales: mientras que en 1997 las participaciones privada y pública eran 57% y 43% respectivamente, en 2002 se invirtieron: la pública pasó a ser el 54% de la matrícula total, y la privada el 46%, (Gráfico 1).

La matrícula total creció entre 1998 y el 2002 a una velocidad relativamente estable del 2,6% promedio anual, ligeramente superior al ritmo de crecimiento de la población en edad escolar: 2,4%. La matrícula pública creció 2,6 veces más que la matrícula total mientras que la matrícula privada cayó un promedio anual de 1,4%.

La Encuesta Social de Fedesarrollo también captó la sustitución: mientras que el 51,5% de la muestra de esta encuesta, en 1999, asistía a colegios públicos, en el 2003 esta cifra creció al 60,5%. Además, del total creciente de alumnos que se cambiaron de colegio por razones económicas,

Gráfico 1
MATRÍCULA OFICIAL Y PRIVADA DE BOGOTÁ 1978-2001



Fuente: SED y DANE.

el 61,5% asistía a colegios públicos en el 2000, mientras que el 71% lo hacía en 2002. Las diferencias son estadísticamente significativas.

Este fenómeno puede tener varias causas, entre ellas, cambios en los ingresos de los hogares, y en el precio relativo de los colegios públicos respecto a los privados.

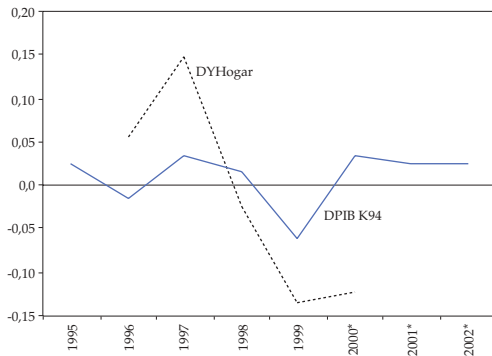
El ingreso de los hogares, en efecto, tuvo una caída muy importante en el periodo; el Gráfico 2 muestra que se desaceleró en 1997 y cayó sustancialmente por tres años sucesivos entre 1998 y el 2000; así, pasó de \$825.906 en 1997, a \$613.592 en 2000, esto es una casi tercera parte en términos reales¹⁷. Luego *la expansión de oferta de cupos en el sistema oficial habría servido como red de pro-*

¹⁶ La relativa estabilidad total esconde tendencias por niveles: al menos desde 1978, la matrícula de primaria, que era predominantemente pública, prácticamente se equiparó con la privada en 1994. La matrícula de secundaria y media era predominantemente privada, y gracias a la expansión de la oferta oficial buscando nueve años de educación básica, ésta capturó alumnos progresivamente, hasta que en 2001 la mayor participación es de la matrícula pública.

¹⁷ Pesos de 1994.

Gráfico 2

CAMBIOS INGRESO HOGAR Y PIB DE BOGOTÁ 1995-2002 (Pesos constantes)



DPIB: cambio % del PIB de Bogotá.
 DYHogar: cambio % en el ingreso medio del hogar.
 Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital.

tección del consumo de las familias de estudiantes de estratos bajos y medios de colegios privados, principalmente estudiantes de secundaria. El esfuerzo de expansión de cobertura, y por tanto de protección de las familias, se logró a pesar de la contracción de la economía distrital, que se desaceleró en 1998 y se redujo en un 6% en 1999¹⁸. El recaudo de impuestos cayó también en forma importante a final de los años noventa, poniendo presión sobre el gasto en educación, que, sin embargo, se mantuvo constante, tanto en términos absolutos (en pesos constantes) como en porcentaje de la inversión social (28%).

Cambios en el precio relativo del colegio por efecto de la expansión de la oferta oficial sería otra explicación de la sustitución de colegios privados por públicos: aun si el ingreso de los hogares se hubiera mantenido constante, la crea-

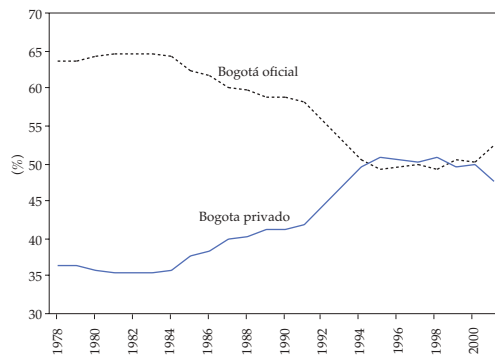
¹⁸ Cálculo de la Secretaría de Hacienda.

ción de cupos nuevos en colegios oficiales, con precios menores que en los colegios privados, y con calidad semejante, habría generado sustitución, al menos en ciertos estratos socioeconómicos. De hecho, la matrícula de educación secundaria en la ciudad en los últimos veinte años, ha caído en el sector privado y aumentado en el sector oficial (Gráfico 3); durante la mayor parte de los 1990's la distribución se estabilizó, pero se activó nuevamente en 1998 y con mayor auge¹⁹.

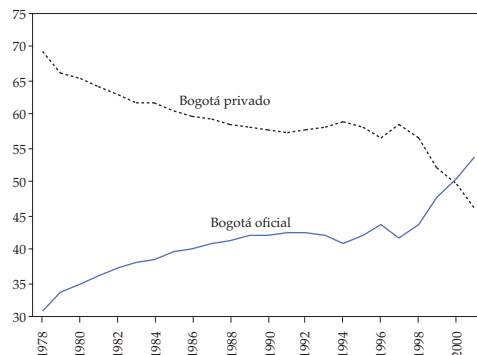
Gráfico 3

MATRÍCULA OFICIAL Y PRIVADA EN BOGOTÁ POR NIVEL EDUCATIVO 1978-2001

Primaria



Secundaria y media Bogotá



Fuente: SED y DANE.

B. ¿Reestratificación de estudiantes de colegios oficiales?²⁰

La matrícula de los estratos bajos habría crecido significativamente entre 1997 y 2000, y la velocidad de crecimiento de todos los demás estratos, fue menor; sin embargo, en el periodo se habría producido una reestratificación "hacia arriba" de la mediana del estrato socioeconómico de los alumnos de colegios oficiales. En efecto, puesto que el estrato 3 es el más numeroso, ha consumido la mayor parte de la expansión de matrícula oficial en el periodo. Este resultado no desvirtuaría los enormes esfuerzos de focalización emprendidos por la SED: simplemente refleja la complejidad del desafío: *pequeños* cambios en el numeroso estrato 3 genera *grandes* cambios en números absolutos, y *grandes* cambios en los estratos más pobres (que son más pequeños), generan *pequeños* cambios en números absolutos. Como resultado, se habría generado una reestratificación de los alumnos de los colegios oficiales de Bogotá. De haber ocurrido, *la recomposición socioeconómica del alumnado "hacia arriba" sería positiva para la calidad de la educación en colegios oficiales*. La investigación atribuye en buena medida a factores extra-escolares el resultado de los alumnos en los exámenes, en todos los países donde se ha medido; el bagaje educativo

y de oportunidades de la familia, en efecto, tiene mayor influencia que el colegio mismo en los resultados de un alumno en un examen. Por supuesto, el colegio importa (30% de la varianza del logro), aunque el acervo familiar y el asociado "efecto compañero" forman parte de estas variables extra-escolares. Por ejemplo, midiendo el efecto del bagaje educativo de los compañeros de clase en el puntaje obtenido en los exámenes por un estudiante en Bogotá, Uribe (2003)²¹ encontró que estudiar en una clase "con compañeros que tienen un bagaje mas aventajado, tiene un impacto positivo en el puntaje obtenido en los exámenes": manteniendo todas las demás variables constantes, sus estimaciones predicen que un estudiante de una clase en la cual el nivel educativo promedio de las madres de esos estudiantes es por lo menos nivel secundario, obtiene una calificación 24 puntos superior en matemáticas que un estudiante de una clase donde las madres en promedio no tienen mas que educación primaria²².

¿Por qué se habría producido la reestratificación? Para el cínico, el clientelismo de los rectores habría permitido aceptar en sus colegios alumnos de otros estratos, especialmente de estrato 3. Para el ingenuo, los rectores pudieron observar la crisis económica de los hogares en

¹⁹ La distribución de la matrícula total se mantuvo relativamente estable, pues mientras que la secundaria crecía en colegios oficiales, la primaria compensaba creciendo en colegios privados.

²⁰ La evidencia sobre este fenómeno no es contundente, por problemas en la calidad de los datos de estrato de la Encuesta de Hogares del Dane en Bogotá.

²¹ Uribe (2003), midió el efecto en el puntaje de una prueba de matemáticas en quinto de primaria.

²² Para dimensionar los 24 puntos considérese que el puntaje promedio era de 298,1, con una desviación estándar de 39,4, de un máximo obtenible de 492 puntos. No sería de extrañar, por lo tanto, que la reestratificación "hacia arriba" en los colegios oficiales, haya apalancado, aunque marginalmente, el incremento en el logro de los estudiantes en las pruebas de matemáticas, ciencias y lenguaje. Esto habría sucedido puesto que las pruebas no siguen al mismo estudiante en dos puntos en el tiempo, sino a los distintos estudiantes que llegan a los cursos en los que se aplican las pruebas.

tiempo real (la Alcaldía vio la severa caída del ingreso de las familias varios meses después, una vez procesadas las encuestas de hogares del Dane), y por tanto respondieron a esa crisis asignando cupos a quienes más lo necesitaron. Por demás, el lento crecimiento de la matrícula del estrato 2, de ser motivado por restricciones de demanda, complementaría el panorama.

IV. Avances de la educación en Bogotá

La visión sobre el sector educativo, al interactuar con un entorno difícil como el mencionado, produjo resultados importantes, algunos de ellos imprevistos como hemos visto, que en conjunto han transformado la gerencia de la educación básica de la ciudad, y estarían mejorando la calidad de la educación en forma significativa. La siguiente lista no es exhaustiva en los avances de la ciudad el sector, pero ilustra todos los avances que han generado puntos de quiebre.

A. La gerencia del sector es sustancialmente más capaz

Para dar una idea de la importancia de mejorar la gerencia del sector educativo, sirve comparar su tamaño en recursos y personal, con las más grandes empresas de Colombia. En 2002 la Secretaría manejó recursos operacionales 8% superiores al Cerrejón, superiores al grupo Postobón, casi tan grandes como Comcel (91%), y semejantes a los de la empresa minera Drummond Colombia (97%). Si la Secretaría fuera incluida en el listado de las empresas más grandes del país de acuerdo a los recursos movilizados anualmente, ocuparía el puesto número 21.

La *SED* es el primer empleador del país, ligeramente por encima del *ISS*, que fue el empleador más grande del 2002; es también 52% más grande que Almacenes Éxito, que ocupó el segundo lugar en empleo ese año²³.

La primera gran mejora gerencial de la *SED* es la capacidad de planear. La tímida y frágil oficina de planeación de hace unos años hoy es una subsecretaría técnicamente más fuerte, con profesionales experimentados en planeación educativa. No sin dificultades, esta oficina administra las distintas estrategias de expansión de cobertura, y analiza problemas como la distribución espacial de la población atendida mediante geo-referenciación, procurando que los cupos asignados sean cercanos a la residencia de los estudiantes. El más reciente producto de planeación de la *SED*, en conjunto con la Secretaría de Hacienda, fue el marco de gasto de mediano plazo en educación en la ciudad (2003), que se produce por primera vez en Bogotá.

La segunda gran mejora gerencial de la *SED* es la capacidad de generar información para tomar decisiones; Los productos en esta área son diversos: en el portal de Internet de la *SED*, los bogotanos encuentran el listado de todos los colegios oficiales de la ciudad con su dirección, teléfono y correo electrónico, puntaje en los exámenes, así como las estadísticas del sector. Generar la capacidad institucional para producir de esta información y mantenerla actualizada ha demandado un gran esfuerzo.

Aunque el énfasis de la información generada hasta el momento se refiere a la *oferta* institu-

²³ Revista Semana Edición No. 69779 de abril 25 del 2003.

cional, progresivamente se ha empezado a generar información sobre la demanda: dónde viven los alumnos y cuáles son sus características; Bogotá, en efecto, cofinanció la encuesta nacional de condiciones de vida de 2002 para profundizar en el análisis sociodemográfico y de servicios sociales con representatividad estadística para cada localidad en la ciudad. También cuenta con una encuesta de caracterización de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, de 2002, adelantada por el Dane y apoyada por Bienestar Social.

En materia de gestión, la *SED* administra y paga a tiempo una nómina de 29,000 personas; asegura la provisión oportuna de 176,000 refrigerios diarios y garantiza el transporte diario de 24,000 alumnos al año; atiende sin filas 700 consultas diarias, en promedio, en su centro de atención al usuario; el manejo del gigantesco archivo de la Secretaría -que hace solo cinco años no funcionaba-, es hoy profesionalmente administrado, y utilizado para tomar decisiones. Las ejecuciones presupuestales de casi todos sus programas de gasto han sido cercanas al 100%. Adicionalmente, la *SED* mejoró en gobernabilidad, separando la administración sectorial de la actividad sindical.

B. El sector educativo fue la red de protección de los hogares durante la recesión de fin de los años noventa

Si la principal causa de la sustitución de colegios privados por públicos fue la caída en el ingreso de los hogares, la educación pública de la ciudad sirvió de red de protección de las familias de Bogotá ante la recesión económica de finales

de los años noventa. En efecto, parte de la matrícula nueva en colegios oficiales entre 1998 y 2002, sirvió para que los hogares que vieron amenazado su nivel de consumo por la caída de sus ingresos pudieran protegerlo, evitando empobrecerse. En efecto, del 100% de matrícula oficial efectiva en el periodo 1998-2002, 21% sería matrícula existente, que antes estudiaba en colegios privados. No es posible afirmar, al menos directamente, que el acceso a colegios oficiales *evitó* la deserción escolar de estudiantes de colegios privados, pues las familias hubieran podido sacrificar consumo para mantener a sus hijos estudiando. Sin embargo, bien porque se evitó deserción o porque se evitó reducción en el consumo de los hogares, la protección provista por el sistema educativo oficial evitó el empobrecimiento de numerosas familias de la ciudad.

El hecho de que la pobreza por ingresos haya caído pero la pobreza medida por otros indicadores de bienestar haya permanecido estable es consistente con esta afirmación.

C. Aumentó la matrícula nueva en el sistema

La cobertura de la educación básica total ha aumentado, al parecer a un ritmo superior al crecimiento de la población en edad escolar. Tanto la matrícula de preescolar como la de primaria fue positiva en los sectores público y privado, aunque el crecimiento de preescolar es marginal, y se desaceleró en los dos últimos años. El mayor aumento de la matrícula oficial (59% de los alumnos nuevos) se dio en bachillerato²⁴, que

²⁴ Secundaria y media.

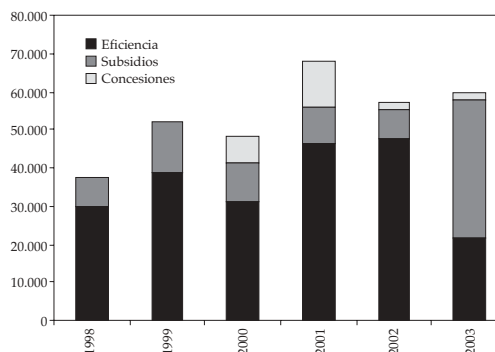
creció en 111,000 alumnos, (incluyendo 18,000 subsidios en colegios privados). La matrícula privada, por el contrario, perdió 70,000 alumnos de bachillerato²⁵. La SED reporta un aumento estimado de cobertura bruta del 94,3% (1998) al 97,7% en 2000, y al 98,2% en el 2002²⁶. La matrícula, además, ha aumentado con sofisticación: la SED no solamente cuenta el número de estudiantes en general, sino también grupos especiales: alumnos con capacidades especiales, con deficiencias especiales, estudiantes en extra-edad y desplazados. Para la mayoría de estos grupos la SED ha diseñado programas especiales de acompañamiento, que facilitan el reingreso y la permanencia en el sistema educativo.

D. Los cupos nuevos se crearon en las zonas más pobres

La Secretaría creó 322,855 cupos nuevos entre 1998 y 2003, utilizando las tres estrategias mencionadas: eficiencia, asignación de subsidios y colegios en concesión. Por tipo de estrategia, más de dos terceras partes de la expansión total de cupos nuevos se debe a eficiencia (67%), seguida por subsidios (26%) y colegios en concesión (7% del total de cupos nuevos). Visto en el tiempo (Gráfico 4), la aplicación de estas estrategias ha tenido dos etapas: entre 1998 y 2000 se produjo la primera expansión, explicada principalmente por mejoras de eficiencia, y marginalmente por subsidios y colegios en concesión. En

Gráfico 4

CUPOS NUEVOS POR TIPO DE ESTRATEGIA
1998-2003



Fuente: SED.

2001 la administración Mockus aumentó nuevamente el ritmo de la expansión de cupos nuevos, principalmente por mejoras en eficiencia en colegios oficiales de la localidad de Rafael Uribe (zona equidistante a las localidades más pobres de Bogotá), Kennedy (la localidad con mayor población en edad escolar) y Ciudad Bolívar (la localidad con mayor población pobre en edad escolar)

La expansión total de cupos nuevos se ha focalizado en las zonas con mayor pobreza, medida por estrato socioeconómico²⁷: el gráfico en forma de radar, (Gráfico 5A y 5B), muestra las distintas localidades de Bogotá, ordenadas con el reloj de mayor a menor población en edad escolar de estratos

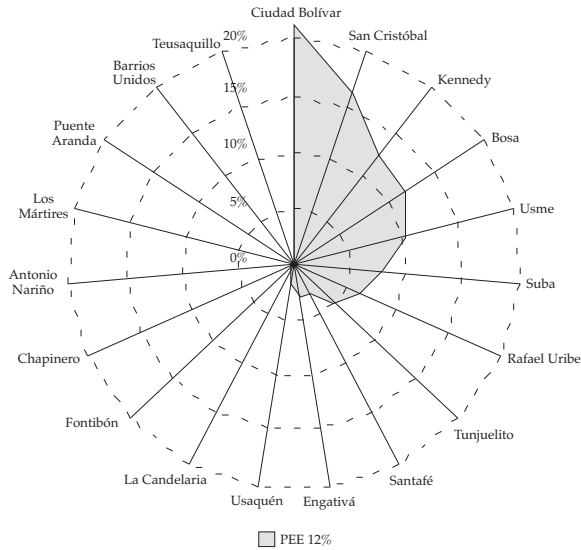
²⁵ Los datos de esta sección provienen de estimaciones de la Subdirección de Análisis Sectorial de la SED, con base en la matrícula registrada en la SED, y las Encuestas de Hogares.

²⁶ Cambios en el tercer dígito no serían plenamente confiables, considerando que dependen de proyecciones del Censo de Población de hace una década.

²⁷ Bogotá ha utilizado la definición de estrato utilizado para asignar subsidios por la empresa de energía eléctrica de la ciudad.

Gráfico 5A

¿DÓNDE VIVEN LOS NIÑOS MÁS POBRES?

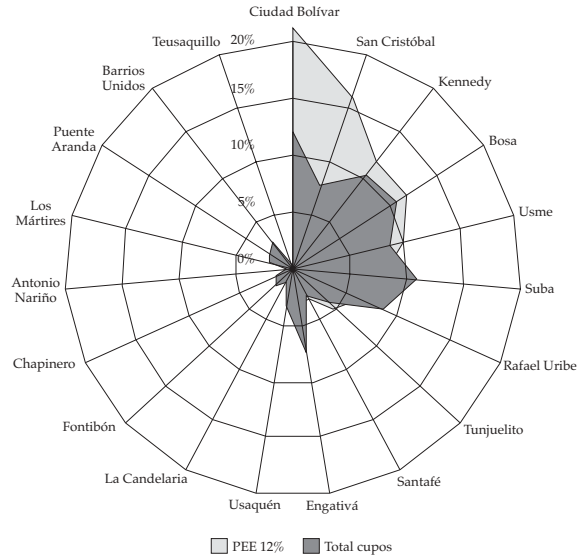


PEE 12%: Proporción Población en Edad Escolar por localidad, estratos 1 y 2, del total en la ciudad.
Fuente: Planeación Distrital, Estimados de población por estrato para el año 2000.

pobres (1 y 2); en el panel de la izquierda se ve la proporción de la población en edad escolar de estos estratos de la ciudad, en cada localidad; el panel de la derecha agrega la proporción del total de cupos nuevos creados en cada localidad entre 1999 y 2003. El 53% de los cupos nuevos se ha generado en los *colegios* ubicados en las localidades de Ciudad Bolívar, Suba, Bosa, Kennedy y Usme, que concentran el 63% de la población en edad escolar de estratos 1 y 2²⁸ (Cuadro 1).

Gráfico 5B

¿DÓNDE SE GENERARON LOS CUPOS NUEVOS?



Total cupos: proporción de cupos nuevos por localidad, del total de cupos nuevos de la ciudad, incluyendo eficiencia, concesiones y subsidios, período 1999-2003.
Fuente: SED.

Puesto que el número de colegios de Suba, Ciudad Bolívar y Bosa es insuficiente para su población, *residentes* de estas zonas reciben cerca del 60% del total de subsidios de transporte pagados por la Secretaría, para asistir a colegios públicos ubicados en *otras* localidades. La localidad de San Cristóbal, sin embargo, presenta algunas dificultades; se estima que esta localidad tiene el segundo volumen de población en edad escolar de estratos 1 y 2 de la ciudad (16%),

²⁸ La información existente no permitiría identificar con confiabilidad la población en edad escolar no atendida por estrato socioeconómico.

Cuadro 1
CUPOS NUEVOS POR LOCALIDAD Y ESTRATEGIA 1999-2003
(Ordenado por población en edad escolar de estratos 1 y 2)

Localidad	Subsidio	Eficiencia	Concesión	Total cupos	Subsidio (%)	Eficiencia (%)	Concesión (%)	Total cupos (%)	PEE*	Estratos 1 y 2 (%)
Ciudad Bolívar	17.247	18.789	2.782	38.819	44	48	7	100	139.900	21
San Cristóbal	1.571	19.771	3.169	24.511	6	81	13	100	105.006	16
Kennedy	10.838	20.501	3.091	34.430	31	60	9	100	80.038	12
Bosa	19.284	11.996	3.702	34.982	55	34	11	100	79.303	12
Usme	5.790	17.985	4.744	28.519	20	63	17	100	66.834	10
Suba	22.575	11.810	979	35.364	64	33	3	100	51.777	8
Rafael Uribe	898	26.457	1.011	28.366	3	93	4	100	42.360	6
Tunjuelito	178	13.618	0	13.796	1	99	0	100	32.365	5
Santafé	164	7.668	828	8.660	2	89	10	100	19.505	3
Engativá	3.113	18.495	1.955	23.563	13	78	8	100	18.532	3
Usaquén	667	8.541	965	10.173	7	84	9	100	11.622	2
La Candelaria	322	3.058	0	3.380	10	90	0	100	4.234	1
Fontibón	729	6.317	0	7.046	10	90	0	100	4.205	1
Chapinero	104	4.733	0	4.837	2	98	0	100	2.713	0,4
Antonio Nariño	152	1.992	0	2.145	7	93	0	100	1.795	0,3
Los Mártires	216	5.994	0	6.210	3	97	0	100	1.148	0,2
Puente Aranda	49	7.294	0	7.343	1	99	0	100	193	0,0
Barrios Unidos	211	9.066	0	9.277	2	98	0	100	0	0,0
Teusaquillo	190	978	0	1.168	16	84	0	100	0	0,0
Total	84.299	215.062	23.226	322.587	26	67	7	100	661.530	100

* PEE: Población en edad escolar. Sin Sumapaz.

Fuente: cupos: SED; Población: estimados Planeación Distrital para año 2000.

sin embargo, sus colegios cuentan con el 8% del total de cupos nuevos²⁹.

E. La calidad de la educación está mejorando; la brecha entre oficiales y privados se está cerrando en primaria

La política de pensar la calidad como resultados está produciendo frutos. Los resultados prome-

dio de los estudiantes de la ciudad, de colegios públicos y privados, han aumentado en todas las áreas del conocimiento medidas: lenguaje, matemáticas y ciencias³⁰ (Cuadros 2 y 3). Adicionalmente, el esfuerzo de los colegios oficiales ha sido superior al de los privados, especialmente en primaria. Como consecuencia, *la brecha entre estudiantes de primaria, de colegios públicos y privados, se estaría cerrando*: en la última prueba, de

²⁹ Ténganse en cuenta que la Secretaría dispone, cada vez en mejor forma, de buena información sobre matrícula en los colegios públicos y de concesión, y en los colegios privados; luego la información sobre localidades se refiere a aquellas donde están ubicados los colegios, no donde viven los niños.

³⁰ También se aplicaron, en 2002, pruebas de desarrollo moral y conocimiento de instituciones públicas.

Cuadro 2
EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS BÁSICAS
PROMEDIO PRIMARIA (Grados 3° y 5°)

Localidad	Oficial		Privado		Total	
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas
Fase I (1998/1999)	179	152	196	165	190	160
Fase II (2000/2001)	207	177	212	179	209	178
Fase III (2002/2003)	221	206	225	205	223	205
Cambio en el tiempo						
Fase II/Fase I (%)	15	16	8	8	10	11
Fase III/Fase II (%)	7	16	6	15	7	15

Puntajes oscilan entre 0 y 306 puntos. Los promedios son por alumno. Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Este problema no se habría presentado en las fases anteriores en más del 1% de los casos. Según SED.

Fuente: SED.

Cuadro 3
EVALUACIÓN DE COMPETENCIAS BÁSICAS
PROMEDIO SECUNDARIA (Grados 7° y 9°)

Fase	Oficial			Privado			Total		
	Lenguaje	Matemática	Ciencias	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias
Fase I (1998/1999)	124	94	96	140	104	109	132	99	102
Fase II (2000/2001)	155	97	104	170	109	119	162	102	111
Cambio en el tiempo									
Fase II/Fase I (%)	25	3	8	21	5	9	22	3	9

* En el mes de noviembre de 2003 se evaluará grado 7 y 9 de calendario A. Los puntajes de ambas fases fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula. Los promedios son por alumno. Escala de 0 a 306 puntos.

Fuente: SED.

tres aplicadas hasta el momento, el puntaje promedio oficial es prácticamente igual al privado en el total de la ciudad, y en la mayoría de loca-

lidades, tanto en lenguaje (98%³¹) como en matemáticas (100%) (Cuadro 4). En la primera etapa, tanto la ciudad como casi todas las localida-

³¹ Puntaje Oficial promedio / Puntaje Privado Promedio, en la última fase de las pruebas (Fase III).

Cuadro 4
BRECHA ENTRE COLEGIOS OFICIALES Y PRIVADOS
(Puntaje promedio oficial/privado)

	Primaria		Secundaria		
	Lenguaje	Matemáticas	Lenguaje	Matemáticas	Ciencias
Fase I (1998/1999) (%)	91	92	89	90	89
Fase II (2000/2001) (%)	97	99	91	89	87
Fase III (2002/2003) (%)	98	100			

Las pruebas de secundaria de la fase 3 se aplican en noviembre 2003. Los puntajes de la Tercera Fase fueron calculados retirando de la muestra los estudiantes con respuestas repetidas en todo el cuestionario, con estudiantes del mismo aula.

Fuente: Subdirección de Evaluación y Análisis, SED.

des, obtuvieron resultados promedio inferiores a las del sector privado. El cerramiento de las brechas ha sido generado por el conjunto de los estudiantes, especialmente de los colegios oficiales, que tuvieron un mayor esfuerzo relativo. El cerramiento no se debe a que un grupo pequeño de estudiantes aumenta sus puntajes dejando rezagados a los otros³².

Por localidades, en todas se presentan mejoras tanto en puntaje como en distribución: casi en todos los casos los puntajes aumentan en lenguaje y matemáticas, fase a fase, y el incremento es generado por la mayoría de los estudiantes en conjunto. La excepción es Sumapaz, una de las localidades más pobres de la ciudad, donde los puntajes promedios han aumentado gracias a un grupo reducido de estudiantes que presionan el promedio hacia arriba³³. La convergencia, sin em-

bargo, se presenta a un nivel sobre el que se puede mejorar respecto al puntaje total máximo.

En secundaria, el esfuerzo en lenguaje es mayor en el sector oficial, pero el sector privado avanzó más en matemáticas y ciencias. Por tanto la brecha en lenguaje se habría reducido, mas no las brechas de matemáticas ni ciencias; en general, los puntajes promedios oficiales de secundaria han permanecido aproximadamente alrededor del 90% del puntaje privado promedio. La distribución de los puntajes entre los estudiantes no muestra cambios importantes.

Dos fenómenos, principalmente, explicarían estos fenómenos³⁴. Primero, el solo acceso a la información sobre resultados, que se envía a todos los colegios de la ciudad una vez obtenida, le permite a los colegios observar su desempeño

³² Las desviaciones estándar de los puntajes de primaria, en todas las fases, se estarían reduciendo. Estas ganancias no habrían sido afectadas por la reestratificación de colegios públicos hacia arriba, pues los grandes cambios se presentaron en secundaria, donde las brechas se mantienen.

³³ Las desviaciones estándar de los promedios de logro de Sumapaz, tanto en matemáticas como lenguaje, aumentan significativamente en la fase III.

en forma más objetiva, y tomar decisiones en consecuencia. Segundo, la SED montó un programa de acompañamiento a los colegios con más bajo logro, mediante el cual universidades y centros especializados los acompañan en procesos de mejoramiento durante un año; con este programa, llamado *Nivelación para la Excelencia*, 90 colegios fueron acompañados entre 1999 y 2001, y 60 en el último periodo; estimativos iniciales muestran que el resultado promedio de los alumnos de estos colegios ha aumentado, incluso por encima del crecimiento promedio de todos los colegios oficiales³⁵.

Además de la medición de competencias, con los colegios en concesión la SED introdujo una nueva estrategia de mejora de la calidad, que podría estar generando impactos positivos en los alumnos, no necesariamente observables en las pruebas de logro. Aún no se conoce una evaluación de impacto de éstos colegios; sin embargo, evidencia anecdótica sugiere que la autoestima de sus estudiantes sería más alta que la lograda en colegios oficiales normales -incidiendo probablemente en ampliar las expectativas de sus alumnos-, por efecto de asistir a un colegio que perciben como "mejor que el que atendían antes", y por tener apoyo de los maestros

para manejar conflictos personales y familiares, que son complejos en medio de la pobreza.

V. Algunas lecciones aprendidas y desafíos

La rica experiencia de Bogotá en el cambio de siglo deja cuando menos dos importantes lecciones aprendidas no solo para la ciudad sino para el país, que sigue con rezago las iniciativas de Bogotá. También sugiere al menos dos énfasis de política educativa hacia el futuro.

En cuanto a las lecciones:

- *La expansión de cobertura mueve estudiantes de colegios privados a colegios públicos.* La expansión de cobertura oficial disminuye el precio relativo de la educación para quienes estudian en colegios privados de la misma zona, con calidades semejantes, creando un incentivo poderoso para moverse a colegios oficiales, aún manteniendo el ingreso de los hogares constante. Hacia el futuro, no basta con observar la tasa de cobertura; también deberá observarse la distribución pública y privada de la matrícula, dado el comportamiento de la oferta de cupos en ambos sectores. En

³⁴ Los resultados de las pruebas tienen que interpretarse con precauciones: i) los puntajes de los exámenes de este tipo son explicados por factores extra-escolares (70%) y por factores escolares (30%), luego el bagaje familiar y la aptitud de los estudiantes explica los resultados obtenidos más que el aporte del colegio, en todos los lugares del mundo donde se ha medido; ii) los exámenes de Bogotá no se aplican al mismo alumno en dos puntos en el tiempo, sino a diferentes estudiantes de un mismo curso; puesto que cada curso tiene niños distintos cada año, los puntajes se ven afectados por los cambios en el bagaje familiar de cada niño; iii) la reestratificación de alumnos de colegios oficiales documentada antes podría haber incidido (marginamente) en los cambios observados en los puntajes; iv) se desconoce si los cambios observados en el tiempo, y si las diferencias entre sectores, son estadísticamente significativas; v) las pruebas aplicadas en las tres fases son distintas, y por lo tanto no necesariamente son comparables entre sí; Por tanto, una "mejora" no necesariamente lo es, aunque diferencias en las mejoras, por ejemplo entre sectores, son efectivamente diferencias.

³⁵ Otra hipótesis plausible que contribuiría a explicar las mejoras, es que la descentralización facilitaría la interacción entre comunidad y colegios, generando mayor demanda por resultados en los colegios.

otras palabras, el desafío es lograr formas de captura de matrícula *nueva* en el sistema. Además, avances en focalización difícilmente compiten con cambios en el ingreso del hogar y en los precios de la educación; el impresionante esfuerzo de focalización logrado en estratos pobres y de tamaño pequeño, no puede pretender un aumento relativo de la matrícula total de los más pobres en la educación oficial; es muy difícil para una política de focalización como la utilizada, contener la respuesta de los hogares a los cambios en el precio relativo de la educación oficial, causada por la expansión de oferta pública; también es muy difícil contener la respuesta de los hogares a caídas fuertes en sus ingresos.

- *Las brechas en calidad se pueden reducir.* Los resultados obtenidos con las pruebas de logro en Bogotá sugieren que el acceso a información periódica que objetive el desempeño, sumado a intervenciones focalizadas en los colegios con más bajos rendimientos, ayudan a reducir la *inequidad en resultados* entre los distintos estratos socioeconómicos.

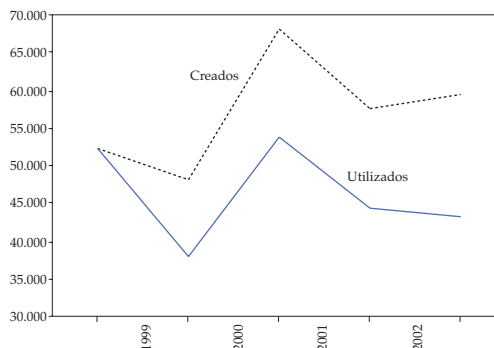
En cuanto a los desafíos, me referiré a aquellos que no han sido abordados en el marco de mediano plazo preparado por la SED y la Secretaría de Hacienda:

- *Soluciones extra-sectoriales para expandir la cobertura del sistema.* Recientemente, la expansión por eficiencia de la capacidad instalada de colegios oficiales habría llegado a su límite, y la ciudad no cuenta con recursos para

construir nuevos colegios (Gráfico 6); los subsidios a la demanda en 2003 se convierten en la estrategia predominante para crear cupos nuevos. Estos subsidios han llevado a los beneficiados a colegios privados de localidades con alta población en edad escolar pobre, pero insuficiente número de colegios oficiales: el 72% de los cupos creados entre 1998 y 2002 se asignaron para estudiar en colegios privados de las localidades de Suba, Bosa, Ciudad Bolívar y Kennedy.

El ritmo de crecimiento de la matrícula en colegios oficiales se desaceleró, y en algunas localidades empieza a ser negativo³⁶: la pro-

Gráfico 6
CUPOS CREADOS VERSUS UTILIZADOS
1999-2000



Totales	1999	2000	2001	2002	2003	Total
Creados	52.251	48.059	68.061	57.452	59.505	285.328
Utilizados	52.251	37.809	53.932	44.262	43.367	231.621
Util./creados	100%	79%	79%	77%	73%	81%

Cupos creados incluye eficiencia, subsidios y concesiones.

Cupos utilizados incluye matrícula oficial, subsidios y concesiones.

Fuente: SED.

³⁶ No hay un patrón socioeconómico claro que identifique estas localidades: Santa fe, Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño, Los Mártires y Teusaquillo.

porción de cupos efectivamente utilizados frente a los cupos nuevos creados cayó del 79% al 73% entre el 2000 y el 2003; cerca de 3,000 estudiantes dejaron los colegios oficiales en 2002 y 2003 (que representa el 2% de los cupos nuevos del periodo estudiado). La brecha entre cupos creados y utilizados, de una parte, y el aumento de los subsidios a la demanda, por la otra, podría estar reflejando varios fenómenos, entre ellos los siguientes:

Primero, los colegios oficiales y de concesión existentes estarían ubicados en zonas muy lejanas para los demandantes potenciales nuevos, básicamente quienes aun no están en el sistema, o quienes estando matriculados en colegios privados quisieran por cualquier razón cambiarse a un colegio oficial, siempre y cuando fuera más cercano³⁷.

Segundo, el costo de expansión de cobertura del tramo final de población es siempre más costoso; con una cobertura cercana al 100%, es de esperar que el margen faltante sea más difícil de incorporar al sistema, pues esta población enfrentaría restricciones de demanda importantes comparadas con el resto de la población: la encuesta de caracterización de la población en edad escolar de la ciudad en estratos 1 y 2, aplicada en 2002 por el Dane, estima que cerca de 50,000 niños de estos estratos no asisten a la escuela, el 40% de los cuales porque "sus padres no tienen dinero para sus estudios".

Sin duda faltan colegios en Bosa y Suba, principalmente, para atender la población *actual*;

pero igual Bogotá podría explorar servicios nuevos centrados en la demanda, como las transferencias de dinero condicionadas, que compran asistencia escolar entre grupos con altos costos de oportunidad para estudiar. Este sistema se ha implementado con éxito en Brasil, Ecuador, Nicaragua y México, cuyas evaluaciones de impacto muestran un efecto positivo en la asistencia escolar, la reducción del trabajo infantil, e incluso la protección del consumo de los hogares ante la caída de sus ingresos.

- *La calidad ¿disminuye cuando el tamaño de la clase aumenta?* La estrategia central de expansión de cobertura ha generado aumentos en los tamaños de clase. Los estudios colombianos que recomendaron, desde finales de los años noventa, reasignar recursos en el sector, incluyendo recursos humanos, tuvieron como bagaje literatura internacional que no otorgaba rol alguno al tamaño de clase en la calidad.

En los últimos años, sin embargo, una copiosa literatura con métodos nuevos, más sofisticados, encuentra una relación estrecha y negativa entre tamaño de la clase y logro académico, que afecta especialmente a los grupos minoritarios, en el caso de Estados Unidos (Krueger, 2000 y 2002). Uribe (2003) encuentra el mismo fenómeno, recientemente, en colegios de Bogotá³⁸, por lo que afirma que "existe una disyuntiva entre las políticas de expansión de cobertura de Bogotá en los últimos años y la calidad de las escuelas". El

³⁷ Sin embargo, la Secretaría provee transporte a quienes estudian en colegios ubicados a más de dos kilómetros de distancia de su residencia.

debate no se ha cerrado, pero la creciente convicción de que los insumos no importan para el logro dejó de ser una certeza.

- *Compensar altos tamaños de clase con buenos profesores y compañeros para mejorar calidad.* El énfasis en la focalización del acceso a los más pobres debe diferenciarse de la homogenización del estrato de los alumnos en los colegios oficiales hacia abajo. Por el contrario, puesto que el bagaje familiar incide notablemente en los resultados en los exámenes, re-

distribuir ese bagaje debería ser una política explícita para mejorar la calidad de la educación oficial. Adicionalmente, los mejores profesores deberían ubicarse en las zonas más difíciles y ser compensados por ello. Como plantea Uribe (2003), es importante que el tamaño de clases, la calidad de los maestros y el bagaje de los compañeros sean combinados de tal forma que los más desaventajados en uno de estos aspectos sean compensados con ganancias en otro de esos aspectos.

³⁸ Afirma Uribe: "Estudiantes en clases con 39 estudiantes (que es el tamaño promedio de los salones de clase en mi muestra), obtendrían un puntaje de aproximadamente .4 desviaciones estándar menores a estudiantes con una clase de 29 alumnos (el tamaño promedio de un salón de clase en el sector privado en mi muestra)".

Bibliografía

- Álvarez, Gloria Mercedes (2002), Documento de Evaluación del Objetivo Educación. Alcaldía Mayor de Bogotá. Mimeo.
- Angrist, Joshua *et al.* (2002), Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment. *The American Economic Review* (December) pp. 1535:1558
- Hanusheck, Erik (1997), Assessing the effects of School resources on student performance: an update. *Educational Evaluation and Policy Analysis* 19 (2) pp. 141:164
- Krueger, Alan (2000), Economic Considerations and Class-Size. *NBER Working Paper*.
- Krueger, Alan and Diane Whitmore (2002), Would Smaller Classes close the black-white achievement gap? Unpublished Manuscript, Princeton University.
- Ministerio de Educación Nacional (1996), Acta de Verificación de Requisitos y Entrega de Bienes al Distrito Capital de Santa fe de Bogotá, (julio 10).
- Misión Social y Ministerio de Educación (1996), Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos en el Sector Educativo. Mimeo.
- Pérez, Ángel (2003), Educación en Bogotá Periodo 1992 – 2002. Universidad Nacional, Departamento de Ciencia Política, Mimeo.
- Pérez Calle, Francisco (1997), Cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de la Educación Básica. Misión Social, Mimeo.
- Proyecto Bogotá Cómo Vamos (2002), Evaluación de Resultados de Año y Medio de la Administración Mockus. Educación. Mimeo.
- Proyecto Bogotá Cómo Vamos (2003), Evaluación de Resultados de la Administración Mockus 2001-2003. Educación. Mimeo.
- Secretaría de Educación de Bogotá (2001, 2002, 2003), Informes Anuales de Gestión y resultados. Mimeo.
- Secretaría de Hacienda Distrital, Secretaría de Educación Distrital (2003), Bogotá Piensa a Futuro. Un Marco de Mediano Plazo para el Sector Educativo. Mimeo.
- Uribe, Claudia (2003), Growing Gains or Growing Pains. Tesis para optar por el PhD. En Administración de la Educación, Graduate School of Education, Harvard University. Mimeo.
- Vargas, Jorge Enrique (2003), "Cómo vamos en educación", en *Cambios en la Calidad de Vida de la Ciudad 2000-2002*. Proyecto Bogotá Cómo Vamos. Fundación Corona, Casa Editorial El Tiempo, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Villa, Leonardo y Jesús, Duarte (2002), "Los Colegios en Concesión de Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar". BID, Mimeo.
- Villaveces, José Luis (1995), Informe de Gestión y Resultados. Secretaría de Educación. Mimeo.
- Villaveces, José Luis (1996), Informe de Gestión y Resultados -Primer Semestre. Secretaría de Educación. Mimeo.
- Wiesner, Eduardo (1997), El fortalecimiento de la gestión educativa en Colombia: Marco conceptual y estrategia. Ministerio de Educación y BID, Bogotá. Mimeo.