

# Política pública de educación

## Conceptos, avances y retos del sector educativo

### Introducción

El siguiente ensayo presenta un análisis de caso de la política pública de educación en Bogotá, en el período comprendido entre los años 1998-2004. Para este fin se analizará el proceso de focalización implementado, teniendo como objetivo describir los avances y los retos consecuentes de estas acciones de política en la movilidad social de la población beneficiaria de tres localidades de la ciudad: Santa Fe, Usaquén y San Cristóbal, considerando además la importancia de los efectos generados por la transferencia de bienes públicos y de la acción de regulación de los derechos de propiedad.

Para el desarrollo de este estudio, el contenido del trabajo se presentará con la siguiente organización: primero, un marco conceptual, en el que se presenta la definición de políticas públicas y su objetivo, teniendo en cuenta también el dilema existente en términos de eficiencia que hay sobre los conceptos de focalización y universalización de las políticas públicas. En este debate se realizará una descripción detallada de los diferentes tipos de focalización. Segundo, una

descripción del marco institucional para el sector de la educación, fundamental para comprender, de una mejor forma, este tema. Tercero, se estudiará un caso de análisis a partir de las tres localidades escogidas, para conocer el impacto de las políticas públicas implementadas en este sector. Cuarto, se desarrollará un análisis de actores e involucrados en las políticas públicas del sector educativo, incluyendo la relevancia de los *stakeholders*, que es una herramienta con la cual se puede comparar la influencia de los actores que tienen alguna relación o interés sobre las organizaciones importantes para este sector, tales como el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), la Secretaría de Educación Distrital, el CADEL, las Alcaldías Locales, entre otros. Quinto, se describirán los conceptos de indicadores sociales, que deberían considerarse para la evaluación del impacto generado por estas políticas. Sexto, se describe el marco general de acción con

---

*Diana Marcela Rivera*  
*Viviana Andrea Carvajal*  
*Catalina Alcalá*  
**Estudiantes Carrera de Economía**



base en la política ‘Bogotá sin indiferencia’, y finalmente las conclusiones.

## 1. Marco conceptual

Para comenzar, las políticas públicas se establecen como programas de acción con participación gubernamental, con el fin de mejorar la calidad de vida de una sociedad, a través de la identificación de un conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes, el cual busca garantizar en el largo plazo derechos sociales que contribuyan al bienestar social, partiendo de la definición de que estas políticas son un proceso de mediación social.

De acuerdo con lo anterior, el objeto de la política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre sectores, o aun entre un sector y la sociedad global (Roth, 2003). En este sentido, el objetivo fundamental de estas políticas es gestionar una relación global sectorial (RGS), es decir, que una política aplicada en un sector afecte positivamente a otros sectores o, de la misma manera, se convierta en la posibilidad de calcular los posibles efectos colaterales de estas acciones públicas. Esta RGS determina las condiciones de una política pública debido a que permite considerar no sólo las necesidades o problemas de un solo sector, sino que trata de articular acciones intersectoriales e integrales para la mejora del bienestar común.

Dentro de las políticas públicas se presenta un dilema al decidir si es más eficiente aplicarla por medio de un proceso de focalización, que consiste en dirigir la políti-

ca a un determinado sector de la sociedad (supuestamente al más necesitado), o de un proceso de universalización, que consiste en dirigir la política a toda la población y no sólo a un segmento de ella, dado que existen defensores tanto de un proceso como del otro.

Por un lado, existen opiniones como la de Fernando Vargas (1999), que prefiere utilizar la universalización como estrategia para dar solución a problemas sociales a partir de la consideración de que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, por lo cual los servicios sociales básicos, como la educación, deben ser provistos por un sistema único, público y de vocación universal.

Por otro lado, existen defensores de la focalización, como Dominique van de Walle (1995), para quien ésta «es un instrumento y un intento deliberado por dirigir los beneficios del gasto público a los pobres, a través de medios que buscan seleccionarlos como sus beneficiarios directos», lo que permite concentrar los beneficios en sectores de la población que más lo necesiten y que esta misma acción pueda permitir un incremento en la eficacia de las estrategias; esto se hace necesario en el sector de la educación, pues es importante tratar de identificar la población vulnerable que no tiene acceso al servicio de educación pública, para así poder implementar una política que les permita adquirir este servicio, el cual es de gran importancia para el desarrollo de una sociedad. Por tal razón, el presente trabajo se centrará en el análisis de la estrategia de focalización de las políticas en el sector de la educación pública en Bogotá.

Debido a lo anterior, es necesario exponer algunos aspectos de la estrategia de focalización de las políticas públicas, como los dos tipos de focalización existentes: uno amplio y otro reducido o limitado. El primer tipo intenta beneficiar a la población pobre a través de un incremento en el gasto que afecte directamente a la población más vulnerable, por ejemplo, mediante una mayor inversión dirigida a la educación básica, la salud y el desarrollo rural. El segundo tipo busca concentrar los beneficios sobre la población independientemente del tipo de gasto, donde «la focalización limitada se basa en dos principios. El primero consiste en definir algún indicador de focalización que esté asociado con el ingreso, y más concretamente con un indicador de bienestar, como es el caso de los índices de marginación y su referente territorial. El segundo principio consiste en la posibilidad de que los potenciales beneficiarios se autoseleccionen» (Van de Walle, 1995), lo que permite una adecuada focalización.

Además, aunque la focalización busque que los recursos escasos beneficien a los más necesitados de una sociedad, ésta incurre en unos costos administrativos que en ocasiones pueden ser muy altos, lo que produce una disminución en los recursos disponibles de los programas que van dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población más sensible. Para Amartya Sen (1995), los costos provienen de cinco fuentes relacionadas con la focalización. La primera es la distorsión de la información, en la cual aquellos individuos que por requisitos no son incluidos como beneficiarios en un programa, para lograr este fin proporcionan información falsa acerca de sus condiciones de vida. La se-

gunda es por la distorsión de incentivos, en la que los beneficios de un programa pueden inducir a los agentes a modificar el valor relativo de otras actividades generadoras de ingreso y así sustituirlas. El tercero consiste en el costo social en que se incurre al estar señalado como pobre. El cuarto es por pérdidas administrativas: cuanto más eficiente sea la focalización, se necesita una mayor información de la población que puede llegar a ser beneficiaria. Y por último, la calidad de los servicios de beneficios y sustentabilidad política de los programas, en los que los beneficiarios de los planes contra la pobreza, totalmente focalizados, carecen de fuerza política y apoyo para mantener los programas y la calidad de los servicios que les ofrecen.

Por tanto, cada uno de los costos generados a partir de estas fuentes disminuye la efectividad de las acciones relacionadas con la política social, ya que muchas veces generan incentivos adversos, como se puede observar en las consecuencias de hacer una focalización, como se explica a continuación.

Teniendo en cuenta los costos anteriores, la focalización trae como consecuencia el estímulo a la no superación por parte del individuo, renunciando a mejorar su calidad de vida para poder cumplir con los requisitos necesarios para ser incluido en programas de beneficencia. Por tanto, como afirma Fernando Vargas (1999), los problemas de focalización son profundos y están relacionados con problemas de información, estigmatización social y estímulo negativo al autoesfuerzo y la racionalidad política; esto hace que los beneficios esperados de la focalización se alejen de su objetivo fundamental, dado que por una parte se asignan



recursos o subsidios a una población que no lo necesita con urgencia, y por otra, que esta población, para poder ingresar a estos programas, no se esfuerza por mejorar su calidad de vida sino que busca mantener los requisitos necesarios para ser beneficiarios de esta política.

En el contexto colombiano, para poder aplicar eficientemente las políticas públicas focalizadas, se han tratado de disminuir estos costos mediante la utilización de un instrumento que permite identificar y seleccionar a las personas más vulnerables y pobres en Colombia: el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisbén), que consta de «una encuesta que se aplica a los individuos, para obtener información de empleo, ingresos, características de la vivienda, demografía, educación y servicios públicos»<sup>1</sup>.

El marco legal del Sisbén se sostiene a partir de la Ley 60 de 1993, en el artículo 30, que define la focalización de subsidios como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigna a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para esto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios para la ampliación del gasto por parte de las entidades territoriales.

En Colombia, particularmente, se han presentado dos formas de focalización: la primera es geográfica y la segunda es individual.

De acuerdo con la clasificación de la focalización geográfica o individual que se expone en el anexo No. 1, se realiza el análisis del sector de la educación pública en

Bogotá basado en la focalización individual, debido a que para este estudio son importantes las políticas públicas dirigidas a éste, a partir de territorios como lo son las localidades escogidas: Santa Fe, Usaquén y San Cristóbal.

Tomando como base lo anterior, se intenta observar el efecto que tienen las políticas públicas en este sector de la educación sobre la movilidad social causada en la población beneficiaria de estas políticas, es decir, «el movimiento de individuos, familias y grupos de una posición social a otra, que pone en relación esta posición presente con otra pasada»<sup>2</sup>, a partir de las variaciones en la ocupación, prestigio, renta, riqueza, poder y clase social de la población afectada, en consideración, también, del efecto que se causa por la transferencia de derechos de propiedad, que es «el derecho del uso permitido de los recursos de bienes y servicios» (Ayala, 1999, p. 255), a través de la implementación de acciones tales como los subsidios, que pueden ser generados por el Estado.

## 2. Marco institucional del sector educativo

El DABS es una «institución que pertenece a la Alcaldía Mayor de Bogotá, y se encarga de implementar proyectos y acciones, en pro de mejorar las condiciones de vida para los niños, los jóvenes y los adultos en Bogotá»<sup>3</sup>. Ésta tiene como objetivo la formulación y ejecución de las políticas sociales del Distrito, en busca de mayor bienestar con la protección y prevención de los derechos de la sociedad, una igualdad de condiciones

<sup>1</sup> Documento Conpes Social 055, *Reforma del sistema de focalización individual del gasto social*, Departamento Nacional de Planeación: Dirección de Desarrollo Social, 22 de noviembre de 2001.

<sup>2</sup> *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, vol. 7, Edición Aguilar, p. 255.

<sup>3</sup> [www.dabs.gov.co](http://www.dabs.gov.co). Visitada el 19 de septiembre de 2006.

que permitan la libertad de cada individuo dentro de unos límites que no vayan en detrimento con la calidad de vida y buscan que las personas afectadas social y económicamente con altos niveles de vulnerabilidad, sean incluidos en el tejido social.

Es así como por medio del decreto 3133 de 1968, sancionado por la Presidencia de la República, se reformó la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, creándose el Departamento de Administración de Protección y Asistencia, denominado hoy Secretaría Distrital para la Integración Social.

Otra institución base en el desarrollo de este trabajo es la Secretaría de Educación Distrital. Su función es definir la política educativa del Distrito con el objetivo de ampliar la cobertura educativa, dando preferencia a los niveles del Sisbén 1 y 2, para el mejoramiento de la calidad de la educación sobre conceptos de eficiencia en el servicio y uso de los recursos, en procura de «propiciar el desarrollo de la ciudad cada vez más diversificada, buscar la eficiencia del sector educativo, con mejores estándares de calidad y con un acceso equilibrado para toda la sociedad infantil y juvenil en Bogotá»<sup>4</sup>. Esta institución ha desarrollado varios proyectos de evaluación en cuanto a la calidad que tienen las instituciones educativas oficiales y privadas, haciendo ciertas pruebas para medir las competencias cognitivas básicas en diferentes áreas, no sólo dirigidas a los estudiantes, sino a los profesores, directivos y personal del sistema educativo en general.

Finalmente el CADEL, institución responsable de la parte política y administrati-

va de la educación en el territorio y sus unidades locales pedagógicas que lo acompañan, trabaja de la mano con las alcaldías locales.

### 3. Casos de análisis: localidades de Usaquén, Santa Fe y San Cristóbal

Dado el marco institucional, se retoman las localidades de estudio, las cuales presentan características no homogéneas, que permiten establecer una comparación entre las necesidades, la cobertura y los subsidios en este sector, de cada localidad, considerando el marco general de acción que establece el programa distrital de «Bogotá, una gran escuela».

La localidad de **Usaquén**, a partir de las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, para el año 2004 «concentra el 6,5% (103.698 niños y jóvenes) de la población en edad escolar (PEE) del Distrito Capital, la cual ascendía a 1.607.601»<sup>5</sup>.

Por otra parte, para el año 2001, la localidad tenía 29 instituciones oficiales y 236 no oficiales; pero, a consecuencia del proceso de organización de la oferta educativa del sector oficial adelantado desde comienzos de 2002, según lo establecido en la ‘Ley 715 de 2001’<sup>6</sup>, para 2004 Usaquén contaba sólo con 13 instituciones educativas oficiales y 190 privadas, que representaban el 7,1% de las instituciones educativas del Distrito, como se puede observar en el siguiente cuadro:

<sup>4</sup>[www.sedbogota.edu.co](http://www.sedbogota.edu.co). Visitada el 23 de septiembre de 2006.

<sup>5</sup>[www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/educativo/perlocalidades/p\\_localidades/usaquen.html](http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/educativo/perlocalidades/p_localidades/usaquen.html). Visitada el 13 de octubre de 2006.

<sup>6</sup> La cual establece en su título II del artículo 5, que corresponde a la Nación ejercer las competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural. Más información, disponible en [www.anticorruptcion.gov.co/leyes/ley7152001.doc](http://www.anticorruptcion.gov.co/leyes/ley7152001.doc). Visitada el 14 de octubre de 2006.



**Cuadro No.1**  
**Número de establecimientos educativos en Bogotá y Usaquén**

	2001	2001	2002	2002	2003	2003	2004	2004*
	Distrito	Usaquén	Distrito	Usaquén	Distrito	Usaquén	Distrito	Usaquén
Establecimientos oficiales	688	29	385	13	386	13	387	13
Administrados por la SED	666	28	363	12	363	12	362	12
Administrados en concesión	22	1	22	1	23	1	25	1
Establecimientos no oficiales	2.924	236	2.648	236	2.549	203	2.486	190
<b>TOTAL</b>	<b>3.612</b>	<b>265</b>	<b>3.033</b>	<b>250</b>	<b>2.935</b>	<b>216</b>	<b>2.848</b>	<b>203</b>

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en Directorio de Establecimientos.

\* Con corte a 14 de abril de 2004. El número de establecimientos administrados por la SED se disminuyó en uno debido a la revisión de una de las integraciones por parte del Comité de Reordenamiento.

Lo anterior muestra que a partir de la Ley 715 de 2001, la localidad de Usaquén disminuyó su número de establecimientos educativos, teniendo en cuenta también que se presentó, de igual manera, una reducción de establecimientos educativos en todo Bogotá.

Respecto a la cobertura educativa oficial para esta localidad, entre el período de 1998 a 2004, la matrícula oficial en Bogotá

presentó un crecimiento del 36,8% entre 1998 y 2003, al pasar de 629.238 a 860.867, con un crecimiento promedio anual del 6,5%; y específicamente en Usaquén, la matrícula oficial creció 43%, al pasar de 21.282 a 30.440, con un crecimiento promedio anual de 7,4%. La matrícula oficial en Bogotá creció entre 2003 y 2004 en 4,8%; y específicamente en Usaquén, creció 2,1%, como se observa en el cuadro No. 2:

**Cuadro No. 2**  
**Número de matrículas oficiales en la localidad de Usaquén**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total oficial	21.282	23.900	25.820	27.893	29.311	30.440	31.067
Instituciones oficiales	19.958	22.412	24.187	24.796	26.203	27.499	28.889
Subsidios	1.324	1.488	1.633	3.097	3.108	2.941	2.178
Total no oficial	86.152	68.634	63.973	66.638	54.797	64.084	52.490
Total matrícula	107.434	92.534	89.793	94.531	84.108	94.524	84.557
Total no oficial	80,2%	74,2%	71,2%	70,5%	65,2%	67,8%	63,3%

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula.

Se puede observar que el número de matrículas oficiales aumentó de 1998 a 2004, debido en gran parte a la ampliación de subsidios que se asignaron en este período.

Esta demanda ha sido atendida mediante la maximización en cuanto a la capacidad del sistema educativo y la construcción de centros educativos distritales, los cuales son

administrados por contrato de concesión educativa y subsidios a través de convenios con instituciones privadas. Esta atención de la demanda retomó la problemática que existía debido al desequilibrio entre la localización geográfica de los centros educativos y el lugar de residencia de la población en edad escolar, lo que generaba, en algunas localidades, la persistencia de déficit de capacidad de cobertura y, en otras, un exceso de oferta. Para ello se optó por la asignación de subsidios de transporte para poder disminuir la dificultad de la movilización estudiantil hacia los centros educativos, asignando 26 rutas de transporte escolar intralocales que beneficiaron a 964 estudiantes en total. Así mismo, se proporcionó el subsidio de alimentación, que pretendía mejorar la calidad de vida de los estudiantes

haciéndoles entrega de refrigerios mediante el proyecto de complementos alimenticios, con el propósito de poder garantizar su acceso y permanencia en el sistema educativo oficial.

La localidad de **Santa Fe**, a partir de las proyecciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, concentró en 2003 el 1,7% (27.444 niños y jóvenes) de la población en edad escolar (PEE) del Distrito Capital, que ascendía a 1.572.925. Esta localidad contaba con 19 instituciones oficiales y 31 no oficiales, concentrando el 1,4% de las instituciones educativas del Distrito, antes del proceso anteriormente nombrado de la organización de la oferta educativa; pero después de este proceso los establecimientos educativos públicos pasaron a 10, como se presenta en el cuadro No. 3:

**Cuadro No. 3**  
**Número de establecimientos educativos en Bogotá y en la localidad de Santa Fe**

	2001		2002		2003		2004*	
	Distrito	Santa Fe	Distrito	Santa Fe	Distrito	Santa Fe	Distrito	Santa Fe
Establecimientos oficiales	688	19	385	10	386	10	387	10
Administrados por la SED	666	18	363	9	363	9	362	9
Administrados en concesión	22	1	22	1	23	1	25	1
Establecimientos no oficiales	2.924	31	2.917	30	2.549	29	n. d.	n. d.
TOTAL	3.612	50	3.302	40	2.935	39	n. d.	n. d.

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula.

\* Con corte a 8 de enero de 2004. El número de establecimientos administrados por la SED se disminuyó en uno debido a la revisión de una de las integraciones por parte del Comité de Reordenamiento. De éstos, 200 son IED integradas, 104 son IED unificadas administrativamente, 44 son CED rurales, y 14 CED urbanos.

En el anterior cuadro, se puede observar la disminución del número de establecimientos educativos que se presentó para este período. En cuanto a la cobertura de la edu-

cación oficial, la matrícula oficial creció 22,5%, al pasar de 15.660 a 19.188, como lo muestra el siguiente cuadro.

#### Cuadro No. 4

##### Número de matrículas oficiales en la localidad de Santa Fe

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total oficial	15.660	16.775	17.853	20.345	20.197	19.186
Instituciones oficiales	15.268	16.335	17.392	18.797	18.726	17.824
Subsidios	392	440	461	1.548	1.471	1.362
Total no oficial	13.675	11.316	13.148	12.268	10.740	10.094
Total matrícula	29.335	28.091	31.001	32.613	30.937	29.282
Total no oficial	46,6%	40,3%	42,4%	37,6%	34,7%	34,5%

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula.

Nota: La matrícula de instituciones oficiales incluye la matrícula de colegios en concesión.

En este cuadro se puede observar que el número de matrículas oficiales aumentó de 1998 a 2003 debido en gran parte a la ampliación de subsidios, que pasaron de 392 en 1998 a 1.362 en 2003.

En la localidad de Santa Fe, la demanda educativa se ha suplido, como en la localidad de Usaquén, con el mejoramiento de la capacidad actual del sistema educativo, la construcción de centros educativos distritales para ser administrados mediante contrato de concesión educativa, y subsidios a través de convenios con instituciones privadas. Otro de los subsidios está enfocado a un análisis de la asignación de cupos, que se hace por referencia geográfica, la cual tiene en cuenta la distancia entre el lugar de residencia y el de estudio y convenios con ciertas institucio-

nes, con el fin de aumentar la cobertura de los niños y jóvenes de menores recursos. Uno de los programas líderes es el de ampliación de cobertura de la educación secundaria y el otro es el de subsidio a la oferta con criterio de demanda, con el que se ha ampliado la demanda de matrículas oficiales de las localidades, en especial la de Santa Fe.

En el caso de la localidad de **San Cristóbal**, el comportamiento para 2003 presentaba un 8,2% (128.245 niños y jóvenes) de la población en edad escolar (PEE) del Distrito Capital, la cual creció a 1.572.925. Para el año 2001, la localidad contaba con 66 instituciones oficiales y 131 no oficiales, concentrando el 5,5% de las instituciones educativas del Distrito, como lo muestra el siguiente cuadro.

#### Cuadro 5

##### Número de establecimientos educativos en Bogotá y en la localidad de San Cristóbal

	Distrito	San Cristóbal	Distrito	San Cristóbal	Distrito	San Cristóbal	Distrito	San Cristóbal
Establecimientos oficiales	688	<b>66</b>	385	<b>35</b>	386	<b>36</b>	387	13
Administrados por la SED	666	63	363	32	363	33	362	12
Administrados en concesión	22	3	22	3	23	3	25	1
Establecimientos no oficiales	2.924	131	2.648	108	2.549	112	n. d.	n. d.
TOTAL	3.612	197	3.033	143	2.935	148	n. d.	n. d.

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en Directorio de Establecimientos.



En este caso también se observa una disminución en el número de establecimientos educativos para el período de 2001 a 2004. Respecto a la cobertura en la localidad, la

matrícula oficial creció 27.2%, al pasar de 58.125 a 73.909, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6**  
**Número de matrículas oficiales en la localidad de San Cristóbal**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total oficial	58.125	61.264	64.822	69.721	72.129	73.909
Instituciones oficiales	55.032	57.789	61.200	63.614	66.226	67.719
Subsidios	3.093	3.475	3.622	6.107	5.903	6.190
Total no oficial	39.346	38.886	34.108	35.360	35.942	30.805
Total matrícula	97.471	100.150	98.930	105.081	108.071	104.714

**Fuente:** Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial-SED, con base en el Sistema de Matrícula.  
**Nota:** La matrícula de instituciones oficiales incluye la matrícula de colegios en concesión.

Aquí, se puede observar que el número de matrículas oficiales aumentó de 1998 a 2003 debido en gran parte, y como en los casos anteriores, a la ampliación de subsidios, que pasaron de 3.093 en 1998 a 6.190 en 2003.

En cuanto a la demanda, se ha manejado por medio de centros educativos, como en las localidades anteriores (lo único en lo que difiere es en un mayor número de establecimientos), los subsidios manejados son los mismos, así como el subsidio de transporte, que en esta localidad se ha visto reflejado en la asignación de cuatro rutas de transporte escolar intralocales, que benefician a 145 estudiantes, así como también el subsidio de alimentación.

Por otra parte, dentro del marco institucional, las organizaciones y los actores son determinantes, por lo que para un adecuado análisis de la política pública es necesario hacer un profundo estudio del papel y la influencia de los distintos actores sobre la organización.

## 4. Análisis de involucrados en la política pública de educación

Teniendo en cuenta cada uno de los rasgos característicos de las anteriores localidades, es importante conocer los actores que tienen mayor o menor influencia en las políticas públicas que se aplican en el sector educativo en la ciudad de Bogotá, lo cual se hace a través de los *stakeholders*, definidos como: «actores que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada en diferentes grados, en la misma medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia» (Falcao, *et al*, 1999, p. 9).

Para la formulación de los *stakeholders*, se utilizó la metodología expuesta en el artículo de Falcao (1999), a través de la perspectiva aplicada del modelo de Mitchell, Agle & Wood, que propone una teoría de identificación de *stakeholders* basado en su

énfasis o preponderancia y en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en los actores como poder, legitimidad y urgencia. En caso de que un actor no tenga al menos un atributo, no se considera *stakeholder*, y de acuerdo con el número de estos atributos mencionados que posea, los clasifica en **latentes, expectantes y definitivos**. De acuerdo con Falcao, los latentes son aquellos que presentan un atributo, y dependiendo de la característica que éste posea, pueden ser adormecidos, exigentes y discrecionales; los expectantes presentan dos atributos, y se definen entre peligrosos, dominantes y dependientes; y por último, los definitivos, que son aquellos que presentan los tres atributos y son prioritarios sobre los demás.

La ventaja que presenta este modelo es que permite observar los actores que tienen mayor o menor incidencia, ya que a través de un proceso de normalización permite comparar los atributos. Otro de los puntos importantes que ofrece esta metodología es la generación de parámetros de análisis que permiten introducir una discusión en torno de la sustentabilidad de la política, en tanto realiza un balance de las expectativas de los actores, definiendo una especie de *clusters* o categorías de *stakeholders*, lo que «también puede permitir una evaluación (interna o externa) del desempeño organizacional (*corporate social performance*), tomado en sentido amplio y relacionado con los actores directamente implicados en el proceso de generación de resultados organizacionales (deseables o no)» (Falcao, 1999, p. 16). Esta consideración, y para el análisis de política pública, aporta nuevas posibilidades para generar mejores resultados económicos, sociales y humanos, sobre la base de la acti-

va participación e injerencia en las decisiones de los actores involucrados en la construcción o diseño de las políticas públicas.

El primer atributo es el de poder, «que trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor social de recursos coercitivos, recursos utilitarios y recursos simbólicos para imponer su voluntad sobre otros en una relación» (Falcao, *et al*, p. 10), en el cual el grado de poder se mide en una escala de 0 a 3, según la disponibilidad del recurso, y se evalúa multiplicando la sensibilidad por la disponibilidad. El segundo atributo es el de legitimidad, definido como «la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones» (Falcao, p. 10), en el que la legitimidad se mide de 0 a 3 por el grado de deseabilidad de las acciones de los actores. Y el tercer atributo es el de urgencia, que consiste «en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de sensibilidad temporal, por la aceptación o no del atraso y la criticidad relacionada con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición» (Falcao, p. 10), que se mide igualmente de 0 a 3 de acuerdo con la sensibilidad y la criticidad de este atributo.

En el sector de la educación se establecieron los siguientes *stakeholders*, que son los actores que intervienen en el mismo, y son: Alcaldía Mayor de Bogotá, alcaldías locales de Usaquén, Santa Fe y San Cristóbal, colegios públicos, Secretaría de Educación Distrital, instituciones como el DABS y el CADEL, población pobre y vulnerable de las mismas localidades y la JAL.

## Matriz de poder

		Recursos de poder							Grados de poder
		Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)			Medios simbólicos		
		Fuerza física	Armas	Materiales y físicos	Financieros	Logísticos	Tecnológicos intelectuales	Reconocimiento y estima	
Grado de sensibilidad de los recursos		1	3	3	2	2	2	2	
Alcaldía Mayor de Bogotá	G. disponibilidad	2	2	3	2	2	2	1	13.824
	G. de poder	2	6	9	4	4	4	2	
Alcaldía local Usaquén	G. disponibilidad	2	1	2	2	1	1	1	576
	G. de poder	1	3	6	4	2	2	2	
Alcaldía local Santa Fe	G. disponibilidad	1	1	2	1	2	1	1	576
	G. de poder	1	3	6	2	4	2	2	
Alcaldía local San Cristóbal	G. disponibilidad	1	1	2	1	1	1	1	288
	G. de poder	1	3	6	2	2	2	2	
Colegios públicos	G. disponibilidad	0	0	2	2	2	1	1	384
	G. de poder	0	0	6	4	4	2	2	
Secretaría de Educación Distrital	G. disponibilidad	1	1	3	3	3	3	2	23.328
	G. de poder	1	3	9	6	6	6	4	
DABS	G. disponibilidad	1	1	2	2	2	2	2	4.608
	G. de poder	1	3	6	4	4	4	4	
CADEL	G. disponibilidad	1	1	2	2	1	1	1	576
	G. de poder	1	3	6	4	2	2	2	
Población pobre y vulnerable de las localidades	G. disponibilidad	2	1	1	1	1	1	1	288
	G. de poder	2	3	3	2	2	2	2	
JAL	G. disponibilidad	2	1	2	1	2	1	1	1.152
	G. de poder	2	3	6	2	4	2	2	

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle & Wood. En: FALCAO MARTINS, Humberto; y FONTES FILHO, Joaquim Rubens, *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*, en: revista del CLAD *Reforma y democracia*, No. 15, Caracas (oct. 1999).

El actor que detecta mayor grado de poder es la Secretaría de Educación, debido a que tiene unos mayores recursos de poder, así como también recursos críticos en relación con las necesidades y vulnerabilidades

de la organización; por otra parte, el actor que tiene un menor grado de poder son los colegios públicos, que se limitan a ejercer el servicio de educación.

### Matriz de legitimidad

Grado de deseabilidad de los actores	Niveles de deseabilidad		Grado de legitimidad (total)
	Para el sistema de educación	Para la sociedad	
Alcaldía Mayor de Bogotá	3	3	9
Alcaldía local de Usaquén	3	3	9
Alcaldía local de Santa Fe	3	3	9
Alcaldía Local de San Cristóbal	3	3	9
Colegios públicos	3	2	6
Secretaría de Educación Distrital	3	3	9
DABS	3	3	9
CADEL	3	3	9
Población pobre y vulnerable de las localidades	3	2	6
JAL	3	3	9

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle & Wood. En: FALCAO MARTINS, Humberto; y FONTES FILHO, Joaquim Rubens, *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*, en: revista del CLAD *Reforma y democracia*, No. 15, Caracas (oct. 1999).

Todas las alcaldías presentan un grado alto de legitimidad frente a sus acciones para con la sociedad, debido a que tienen una mayor influencia y demanda en su organización, que se ve reflejada por medio de los programas que son creados para generar beneficios a la población que lo requiere y

así satisfacer estas políticas públicas en el sector de la educación; por otra parte, la población más vulnerable presenta una menor legitimidad debido a que no tiene una participación ciudadana activa a pesar de ser los demandantes.

### Matriz de urgencia

Grado de urgencia de los actores	Criterios de urgencia		Grado de urgencia Total
	Sensibilidad temporal	Criticidad	
Alcaldía Mayor de Bogotá	1	2	2
Alcaldía local de Usaquén	2	2	4
Alcaldía local de Santa Fe	2	2	4
Alcaldía local de San Cristóbal	2	2	4
Colegios públicos	3	3	9
Secretaría de Educación Distrital	2	2	4
DABS	2	1	2
CADEL	2	1	2
Población pobre y vulnerable de las localidades	3	3	9
JAL	3	2	6

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle & Wood. En: FALCAO MARTINS, Humberto; y FONTES FILHO, Joaquim Rubens, *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*, en: revista del CLAD *Reforma y democracia*, No. 15, Caracas (oct. 1999).

Los actores que presentan mayor atributo de urgencia son los colegios públicos y la población vulnerable, debido a que tienen las demandas más críticas y sensibles temporalmente; además, los actores con menor

atributo de urgencia son la Alcaldía Mayor de Bogotá, el DABS y el CADEL, debido a que no sólo se limitan al sector educativo, sino que también tienen otras problemáticas por atender.

### Matriz de consolidación

Actores	Grado de poder		Grado de legitimidad		Grado de urgencia		Total (AxBxC)	Índice de preponderancia
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)		
Alcaldía Mayor de Bogotá	13.824	3,06	9	1,15	2	0,43	1,53	1,9
Alcaldía local Usaquén	576	0,13	9	1,15	4	0,87	0,13	0,16
Alcaldía local Santa Fe	576	0,13	9	1,15	4	0,87	0,13	0,16
Alcaldía local San Cristóbal	288	0,06	9	1,15	4	0,87	0,06	0,07
Colegios públicos	384	0,084	6	0,77	9	1,96	0,13	0,16
Secretaría de Educación Distrital	23.328	5,16	9	1,15	4	0,87	5,18	6,3
DABS	4.608	1,02	9	1,15	2	0,43	0,51	0,62
CADEL	576	0,13	9	1,15	2	0,43	0,06	0,07
Población pobre y vulnerable de las localidades	288	0,06	6	0,77	9	1,96	0,09	0,11
JAL	1.152	0,25	9	1,15	6	1,30	0,38	0,46
TOTAL	45.600		84		46		8,2	
Número de actores	10		10		10		10	
Promedio	4.560		8,4		4,6		0,82	

**Fuente:** Construcción propia a partir del modelo de Mitchell, Agle & Wood. En: FALCAO MARTINS, Humberto; y FONTES FILHO, Joaquim Rubens, *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*, en: revista del CLAD *Reforma y democracia*, No. 15, Caracas (oct. 1999).

El valor normalizado que se calculó de los actores, del número de actores y de la media de los mismos permite comparar la importancia relativa de los diversos atributos por el hecho de llevarlos a una misma base de comparación; por tanto, y como lo muestra la tabla anterior, en este sector la Secretaría de Educación Distrital y la Alcaldía Mayor tienen un grado de poder que está por encima de la media, lo cual demuestra su alta injerencia y con lo que también se

comprueba que actores tan importantes como los colegios públicos y la población pobre y vulnerable de las localidades tienen un grado de injerencia casi nulo, situación que debe tenerse en cuenta para el desarrollo de políticas más inclusivas y participativas en las decisiones, en conjunto con la labor estratégica que cumplen las otras instituciones como el DABS, la JAL o el CADEL en la articulación intersectorial, que también presentan bajos niveles de preponderancia, para

darle no sólo mayor sustentabilidad a la política, sino mayor nivel de gobernabilidad a la misma.

De acuerdo con lo anterior, esta situación general de validación muestra el posible bajo impacto que tienen las políticas de descentralización, en la medida en que las instituciones responsables de la coordinación en las localidades, como la JAL, el DABS y el CADEL, sólo actúan de forma desconcentrada y por separado, lo que hace que estas acciones no sean tan eficaces como se espera, mientras si actuaran en forma conjunta o concentrada su influencia en este ámbito sería mucho mayor; por lo tanto, es necesario investigar más a fondo sobre los déficit en la autonomía para la toma de decisiones en los procesos de desarrollo locales.

## **5. Descripción de los indicadores sociales con respecto al sector de educación**

Para poder medir los resultados de esta política, es necesario tener presentes algunos indicadores que permitan medir el impacto de la misma sobre el bienestar de la población objetivo, tales como el Índice de Calidad de Vida (ICV), en el que está incluido el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la tasa de analfabetismo, mediciones que forman parte de los indicadores compuestos que involucran las diferentes dimensiones sociales en medidas de resumen de la calidad de vida de la población.

Es necesario saber que el Indicador de Calidad de Vida mide la pobreza y las con-

diciones de vida. Los indicadores más utilizados son: el indicador de pobreza absoluta, que trata de identificar personas u hogares con carencias críticas en bienes y servicios que la sociedad considera como esenciales para la vida, y el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en el que se tienen en cuenta cinco variables para su construcción: i) un indicador de vivienda inadecuada, ii) un indicador de servicios inadecuados, iii) un indicador de hacinamiento crítico, iv) un indicador de inasistencia escolar (niños entre 7 y 11 años), y v) un indicador de alta dependencia económica. Un hogar es pobre si cumple alguna de las cinco condiciones. Este indicador se tiene en cuenta porque dentro de sus componentes presenta el de inasistencia escolar, que es de gran ayuda para este estudio.

Otro indicador es el IDH, que trata de dar cuenta del bienestar, el cual reúne tres dimensiones: i) salud (longevidad medida como la esperanza de vida al nacer), ii) educación (porcentaje de alfabetismo de adultos y tasa de matrícula combinada, en diferentes niveles educativos), y iii) el ingreso, que se mide a través del PIB per cápita ajustado, expresado en paridad de poder adquisitivo en dólares (PPA). Este indicador también es importante porque analiza el sector educativo.

Teniendo en cuenta estos indicadores de la política, se contrasta la movilidad social por medio de la transferencia de derechos de propiedad que produce esta política, así como también el impacto que causa la implementación de subsidios medido a través del número de población escolarizada que tuvo acceso al sistema educativo; es decir, la ampliación de la cobertura.

## 6. Marco general de acción: 'Bogotá sin indiferencia'

Esta política está dirigida, principalmente, hacia el logro de una plena cobertura y acceso de las personas en edad escolar al sistema educativo, tal como lo establece el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia. De igual forma, contempla el desarrollo de una educación pertinente y de calidad, a través de programas de estudio y métodos de enseñanza que resulten de gran impacto para los estudiantes. Además, como prioridad se tiene el fortalecimiento de la educación pública, por medio de la promoción y defensa del carácter público y de la función social del servicio educativo y el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de la educación pública estatal (Plan de Desarrollo).

En cuanto a los principios de la política 'Bogotá, una gran escuela', están básicamente centrados en la inclusión de sectores poco favorecidos económica y socialmente, creando condiciones sostenibles para que se mantengan el derecho a la educación y el alto grado de calidad de vida, minimizando la desigualdad y fortaleciendo los lazos de un desarrollo de toda la sociedad civil que se vea beneficiada por la implementación de la política.

Anteriormente era casi imposible encontrar un espacio en donde la participación ciudadana fuera un foco de ayuda y en el que la integración social fuese el soporte para que la discriminación y la inequidad no fuesen tan marcadas, situación intervenida desde procesos y proyectos como: Transformación pedagógica de la escuela y la enseñanza, el programa Escuela ciudad -

ciudad escuela, Educación para jóvenes y adultos, Acceso y permanencia para todas y todos, Bogotá sin hambre, Construcción, ampliación, mejoramiento y reforzamiento estructural de los establecimientos educativos, Gestión educativa humana, eficaz y sostenible, entre otros.

Por otro lado, las variables y los indicadores que miden el impacto de la implementación de los programas y proyectos, los cuales se muestran en los cuadros 1 al 6, que se presentan en la sección 3, son:

- Ampliación del número de cupos.
- Construcción de sedes escolares.
- Educación gratuita.
- Solidaridad social con la niñez y la juventud.
- Mejoramiento y ampliación del transporte escolar.
- Alfabetización y educación de adultos.
- Número de estudiantes de los niveles 1 y 2 del Sisbén, que reciben subsidios, condicionados a la asistencia escolar.

Por último, los cambios de largo plazo que se esperan lograr con la política del plan general 'Bogotá sin indiferencia' se ven reflejados en objetivos como:

- Desarrollar una política educativa que responda a los retos de una Bogotá moderna, humana e incluyente, que fortalezca la educación pública, mejore la calidad de la educación, contribuya a la reducción de la pobreza y a una mayor equidad social.
- Satisfacer la demanda y asegurar las condiciones materiales y pedagógicas para que los niños, niñas y jóvenes accedan a la escuela y permanezcan en ella.
- La creación de 186.800 nuevos cupos en educación para alcanzar una cobertura de

1.080.482 niños y niñas en educación inicial, preescolar, básica y media.

- La construcción de 38 sedes escolares, para contribuir con la creación de 111.600 nuevos cupos escolares, cuya meta es de 186.800.
- La meta de alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario. La Secretaría de Educación se ha comprometido a brindar 560.600 platos, de los cuales 477.000 corresponden a refrigerios y 83.600 a comidas calientes.
- Fortalecer el Sistema Educativo Distrital para la permanencia y acceso a educación pertinente y de calidad, y de forma prioritaria, a estudiantes de estratos 1 y 2.
- La materialización del derecho a la educación y del fortalecimiento de la educación pública, mediante el mejoramiento de las condiciones para la enseñanza y el aprendizaje, es decir, de las condiciones para que las instituciones educativas y los docentes enseñen más y mejor.

## Conclusiones

Las políticas públicas pueden desarrollarse mediante dos mecanismos de estrategia, que son: la focalización y la universalización, pero el primer paso para el proceso de universalización de las políticas

públicas es el de realizar de manera eficiente la focalización, por ejemplo, a través de generación de subsidios en el sector de la educación pública, en donde, por medio de este mecanismo, se pueden asignar recursos a la población de los estratos 1 y 2 del Sisbén, lo que permite mejorar el acceso a la educación y la cobertura. Es por medio de estos subsidios implementados en el sector educativo como se genera movilidad social, lo cual permite que más población tenga un mayor acceso a la educación pública.

Además, en las tres localidades analizadas por medio de la información estudiada, se observó que hubo un aumento en la matrícula oficial en el período 1998-2003, generado por los subsidios de alimentación y transporte concedidos por el Estado. Debe tenerse en cuenta que el análisis de los *stakeholders* permite ver el comportamiento e influencia de los actores que intervienen en el sector educativo: la Secretaría de Educación se destacó en cuanto a poder; las alcaldías, en lo referente a la legitimidad de cada actor; y en el aspecto de urgencia se destacaron los colegios públicos y la población más vulnerable. Por último, la política analizada de ‘Bogotá, una gran escuela’ se encuentra en el camino de garantizar una plena cobertura de las necesidades educativas para que la población en edad escolar tenga acceso al sistema educativo.



---

## Bibliografía

AYALA ESPINO, José, *Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Documento Conpes Social 055, *Reforma del sistema de focalización individual del gasto social*, Departamento Nacional de Planeación: Dirección de Desarrollo Social, 22 de noviembre de 2001.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, vol. 7, Edición Aguilar.

FALCAO MARTINS, Humberto; y FONTES FILHO, Joaquim Rubens, *¿En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*, en: revista del CLAD *Reforma y democracia*, No. 15, Caracas (oct. 1999).

ROTHDEUBEL, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2003.

VAN de WALLE, Dominique, 'Incidence and targeting: An overview of implications for research and policy', en: *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, 1995.

## Páginas WEB

[www.dabs.gov.co](http://www.dabs.gov.co). Visitada el 19 de septiembre de 2006

[www.sedbogota.edu.co](http://www.sedbogota.edu.co). Visitada el 23 de septiembre de 2006

[www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p\\_localidades/usaquen.html](http://www.sedbogota.edu.co/secretaria/export/SED/seducativo/perlocalidades/p_localidades/usaquen.html). Visitada el 13 de octubre de 2006.

.....  .....

## ANEXO 1

La focalización geográfica	La focalización individual
<p><b>Instrumento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratificación socioeconómica: clasificación de la población con base en las características de la vivienda y el entorno por estratos. Grupos de personas con características similares, dadas estas unidades de observación.</li> </ul>	<p><b>Instrumento:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de selección de beneficiarios de los programas sociales. Identificación y clasificación de la población más pobre y vulnerable con base en la información relacionada con educación, hacinamiento, calidad de vivienda, su equipamiento, aspectos demográficos, el ingreso, la ocupación y la seguridad social.</li> </ul>
<p><b>En qué consiste:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de áreas geográficas en las que se concentra la población pobre, para dentro de ellas aplicar los programas sociales a todos sus habitantes.</li> </ul>	<p><b>En qué consiste:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de hogares, familias o individuos pobres que por sus características socioeconómicas o de vulnerabilidad califican para recibir beneficios directos de los programas.</li> </ul>
<p><b>Dirigida a focalizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de infraestructura y dotación, y de saneamiento ambiental, así como el desarrollo de una política tarifaria diferencial para el pago de servicios públicos domiciliarios.</li> </ul>	<p><b>Dirigida a focalizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas sociales para atender preferencialmente a la población más pobre y vulnerable.</li> </ul>
<p><b>Qué permite:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de programas de beneficio general, que todos los habitantes de un estrato se beneficien por igual del desarrollo y ejecución de programas generales de infraestructura y de menores tarifas para el pago de servicios públicos (subsidiadas). Se centra en calificar las características físicas exteriores de las viviendas del sector y del nivel de desarrollo de su entorno.</li> </ul>	<p><b>Qué permite:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar las familias e individuos que por sus características califican para recibir prioritariamente los beneficios de los programas.</li> <li>• Una mayor equidad en la asignación de subsidios, para determinar qué familias y personas merecen la atención prioritaria.</li> <li>• Conocer los perfiles de pobreza de las poblaciones más deprimidas, y la inclusión de diferentes grupos de población.</li> </ul>

**Fuente:** Documento CONPES Social 055. Reforma del Sistema de Focalización Individual del Gasto Social.