

PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO No. 9
Medellín, diciembre de 2001

LA EDUCACIÓN EN EL AÑO 2001

La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín presenta el siguiente informe, con el propósito de aportar al seguimiento y evaluación de los compromisos y las metas educativas trazadas para el periodo 2001-2003, mediante el acompañamiento ciudadano a la ejecución, haciendo visibles los logros, las dificultades y las recomendaciones pertinentes que conduzcan a su cabal implementación.

Dada la amplitud de los programas de educación, la Veeduría Ciudadana se ocupa en esta ocasión específicamente del tema de cobertura educativa y, en marzo del próximo año, espera estar presentando la evaluación sobre otros tópicos especialmente referidos a los compromisos en cuanto a calidad del servicio público de educación.

Como síntesis de la información reunida presentamos los siguientes puntos:

1. LA EDUCACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO 2001 –2003
 - 1.1. Programas y Metas
 - 1.2. La asignación presupuestal para la educación en el Plan de Desarrollo
 - 1.3. Se incrementa el presupuesto en el 2001 por traslado de rubros
 - 1.4. Baja Ejecución en el 2001
2. INCONSISTENCIAS EN INFORMACIÓN SOBRE COBERTURA EDUCATIVA.
 - 2.1. El diagnóstico y recomendaciones de la comisión de empalme
 - 2.2. Inconsistencias en los datos sobre cobertura educativa
 - 2.3. Avances en creación de cupos
3. LAS ESTRATEGIAS DE AMPLIACION DE COBERTURA
 - 3.1. Se fortalece la ampliación de cobertura educativa con entidades privadas

- 3.2. Se comprometen recursos para los próximos cinco años
- 3.3. Falta claridad conceptual en las nuevas modalidades educativas que ofrece la Secretaría mediante contratación con privados
4. CONTROVERSIA EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE COBERTURA

RECOMENDACIONES

1. LA EDUCACIÓN EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2001-2003 COMPETITIVA

1.1. Programas y Metas

La Administración municipal se propuso desarrollar la “Revolución de la Educación” en el marco de la “Revolución de la Cultura Ciudadana” a través de los programas: Cobertura total, Educación Obligatoria, Mejoramiento de la equidad y calidad educativa, Universidad Electrónica Nocturna, Banco de Préstamos Universitarios, Masificación del Internet y Municipalización de la educación.

El Plan de Desarrollo aprobado no incluyó metas específicas ni indicadores de impacto en la educación, lo cual es una limitante para su seguimiento, pero la Secretaría de Educación y Cultura ha definido un Plan de Acción 2001 –2003 ¹, en el cual se fijan metas específicas para cada uno de los 44 proyectos en los que se concretan los programas, el cual servirá de referente para la Veeduría en este período.

En lo que respecta al tema de cobertura, objeto de este pronunciamiento, las metas definidas en el Plan de Acción son las siguientes:

- Sostenimiento de la actual cobertura educativa servida mediante el programa de ampliación de cobertura educativa y posibilitar 20,847 nuevos cupos durante el trienio,
- Contratar tiempo completo a 654 educadores por ordenes de prestación de servicios y atender la totalidad de las novedades que se presenten durante el tiempo
- Atender 350 niños y jóvenes de la calle en sus necesidades educativas y culturales
- Implantar la prueba piloto del Proyecto Aula Abierta
- Que ningún menor de edad entre los 5 y los 15 años esté por fuera del sistema escolar

¹ Ver pagina de Internet: www.educame.gov.co/ultimo/plan.htm

Al ser consultada la información, los formatos estaban apenas en construcción, los datos no estaban actualizados y no se podía distinguir claramente entre lo planificado y lo realmente ejecutado a la fecha. No obstante la veeduría y la ciudadanía esperan contar allí con un valioso instrumento de seguimiento a la gestión administrativa una vez sean afinados los procedimientos y la difusión de sus resultados.

1.2. La asignación presupuestal para la educación en el Plan de Desarrollo

El Plan de Desarrollo 2001 – 2003 se propuso asignar al componente educativo, a través de su Plan de Inversiones, un total de \$246.177 millones, de los cuales \$183.666 millones serían aportados por el Nivel Central del Municipio de Medellín (74.6%), en tanto que los restantes \$62.511 (25.4%) provendrían del sector privado (universidades y/o entidades financieras). El volumen de recursos para programas educativos representa el 9.1% si se considera la totalidad del Plan Trienal de Inversiones, y el 15.4% si sólo se considera lo financiado con recursos de la municipalidad.

La asignación del nivel central representa una reducción del 21% frente a lo asignado en el periodo 1998 – 2000, que fue de \$160.925 (a pesos del 1998) y a pesos del 2001 serían \$233.240 millones ². Pero representa un incremento del 24.1% frente a lo realmente ejecutado durante esa vigencia que fue de \$83.198 millones (a pesos de 1998) o sea, \$120.585 millones (a pesos de 2001).

Cuadro No. 1
PLAN DE DESARROLLO 2001 – 2003
PROGRAMAS DE EDUCACIÓN FINANCIADOS
CON RECURSOS DEL NIVEL CENTRAL
Cifras en Millones de Pesos

Concepto	Presupuesto	%
	Asignado	Participación
Cobertura Total	66.000	35,93%
Educación Obligatoria	10.000	5,44%
Mejoramiento en equidad y calidad	85.166	46,37%
- Humanización de la escuela	34.922	19,01%
- Formación en ciencia y tecnología	4.585	2,50%
- Promoción del Maestro	11.868	6,46%
- Lenguas distintas al español	3.501	1,91%
- Gran Comisión de Educación	1.710	0,93%
- Educación para el Trabajo	23.969	13,05%
- Igualdad en el Sistema Educativo	4.611	2,51%
Universidad Electrónica Nocturna	3.500	1,91%
Banco de Prestamos Universitario	13.000	7,08%
Municipalización de la Educación	6.000	3,27%
Total	183.666	100%

Fuente: Gaceta Oficial No. 1539

² Para permitir la comparación se emplea la corrección de inflación de 0.69.

Como se aprecia en el cuadro No. 1, la inversión en programas educativos, con recursos del municipio de Medellín, se pretende concentrar fundamentalmente en programas como mejoramiento en equidad y calidad y cobertura total. Para Programas como el Banco de préstamos universitarios y la universidad electrónica nocturna, el volumen más importante se espera que provendrá de la iniciativa privada.

1.3. Se incrementa el presupuesto en el 2001 por traslado de rubros

Como se puede apreciar en el cuadro No. 2, el presupuesto inicialmente asignado para la inversión en educación y cultura durante el año 2001 fue de \$37.813 millones. Esta destinación representaba una reducción del 4.6% frente a lo asignado en el 2000, pero un incremento del 5.6% comparando con lo ejecutado en ese año.

Cuadro No. 2

MUNICIPIO DE MEDELLÍN (Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de presupuesto)

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A OCTUBRE 31 DE 2001 (en millones de pesos)

Concepto	Presupuesto		Ejecución		% Ejecución	
	Inicial	Definitiv	Pagada	Por Pagar	Real	Nominal
SECRETARIA DE EDUCACION	62.088	92.594	50.986	18.777	55,1%	75,3%
FUNCIONAMIENTO	24.276	15.292	11.018	1.862	72,1%	84,2%
GASTOS DEL PERSONAL	17.014	8.019	5.778	118	72,1%	73,5%
Sueldos del Personal	8.846	2.472	1.943	0	78,6%	78,6%
Afiliación Docentes Fondo Nacional de Prestaciones	4.600	3.100	3.100	0	100%	100%
Otros Gastos Personal	3.568	2.446	735	118	30%	35%
GASTOS GENERALES	7.262	7.273	5.240	1.743	72,0%	96,0%
Servicio de Vigilancia	3.134	4.038	2.411	1.627	59,7%	100%
Servicio de Aseo	1.080	180	155	13	85,9%	93,1%
Otros Gastos Generales	3.048	3.055	2.674	103	87,5%	90,9%
INVERSION	37.813	77.302	39.968	16.915	51,7%	73,6%
INFRAESTRUCTURA	8.964	17.968	5.297	8.957	29,5%	79,3%
Infraestructura educativa y cultural	5.670	5.695	3.105	2.197	54,5%	93,1%
Construcciones	0	8.095	612	5.049	7,6%	69,9%
Convenio Museo Pedro Nel Gomez	0	500	0	500	0,0%	100%
Ecoparque Cerro el Volador	300	420	69	193	16,3%	62,3%
Infraestructura Colegios, Escuelas y Liceos	2.964	3.258	1.511	1.018	46,4%	77,6%
PC – Adecuación Teatro Lido	30	1	0	0	0,0%	0,0%
DOTACION	5.604	2.941	996	1.349	33,9%	79,7%
Dotaciones Educativas y Culturales	4.578	2.072	439	1.067	21,2%	72,7%
PC – Rincones de lectura	175	0	0	0	0,0%	0,0%
PC – Soporte técnico para computadores	10	0	0	0	0,0%	0,0%
Red de bandas y escuelas de música	800	824	525	271	63,7%	96,6%
Servicio móvil de bibliotecas	40	46	33	11	71,6%	95,0%
RECURSO HUMANO	16.445	47.556	28.313	5.383	59,5%	70,9%

Contratación de prestación del servicio educativo	7.440	13.434	8.548	4.458	63,6%	96,8%
Ampliación de cobertura plazas docentes	0	26.745	18.946	0	70,8%	70,8%
Contratación docentes por prestación servicio	250	1.170	581	394	49,7%	83,4%
Calidad educativa	180	128	57	71	44,5%	99,9%
Ciudad educadora	100	100	20	47	20,4%	67,7%
Inglés segundo idioma	200	150	0	91	0,0%	60,5%
Prevención temprana de la violencia (BID)	2.080	2.080	0	0	0,0%	0,0%
Medios de común. Como promotor de convivencia	2.933	2.933	0	0	0,0%	0,0%
Otros Inversión social	3.262	816	160	322	19,7%	59,1%
INVESTIGACION Y ESTUDIOS	234	75	35	28	46,6%	84,0%
ADMINISTRACION DEL ESTADO	300	300	49	59	16,5%	36,2%
Capacitación y estímulo docentes	300	300	49	59	16,5%	36,2%
SUBSIDIOS Y OPERACIONES FINANCIERAS	6.266	8.462	5.277	1.139	62,4%	75,8%
Afiliación docentes Fondo Nacional de Prestaciones Sociales	3.500	3.500	2.085	0	59,6%	59,6%
Centro de ciencia y tecnología de Antioquia	240	140	84	56	60,0%	100%
Otros subsidios y operaciones Financieras	2.526	4.822	3.108	1.083	64,5%	87%

Como se aprecia en el cuadro No. 2, a Octubre 31 de 2001, la asignación es del orden de los \$77.302 millones, es decir, tiene un incremento del 104%. Este se explica de la siguiente forma:

- El incremento entre enero y octubre del 2001, asciende a \$39.490 millones. Dentro de este incremento se destacan las mayores asignaciones para conceptos como:
 - \$26.745 millones más para la “ampliación de cobertura de plazas docentes” o sea el pago de los maestros.
 - \$8.045 millones para construcciones.
 - \$5.994 millones más para la “contratación del servicio educativo” (contratos de ampliación de cobertura con entidades privadas).
 - \$2.296 millones más para subsidios y operaciones financieras.
- El importante incremento que se presenta en el componente de inversiones, se contrasta con la caída en los gastos de funcionamiento. Sin embargo, el recorte en los gastos de funcionamiento e incremento en la inversión, se explican por el traslado de la nómina de maestros de los gastos de funcionamiento a inversión. No son maestros nuevos. Este movimiento se ha dado al pasar recursos de las “indemnizaciones” consideradas dentro del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría de Servicios Administrativos, para el denominado “ampliación de cobertura plazas docentes” abierto dentro del componente de inversiones de la Secretaría de Educación.
- Así lo que se presenta no es una real reducción de los gastos de funcionamiento, sino un traslado permitido por la ley, merced al ajuste requerido mediante la ley 617 de 2000. Por ello, a 31 de octubre de 2001, existen mayores disponibilidades financieras principalmente para el rubro

“Recurso Humano”, pasando de \$16.445 millones al iniciar la vigencia presupuestal a \$47.556 millones. Ello hace que este componente de la inversión en educación pase a significar un 61.5% del total.

- La inversión en infraestructura representa el 23.2% al pasar de \$8.964 millones a \$17.968 millones en octubre. Caso contrario a los anteriores referidos ocurre con la asignación para dotación, la cual se reduce de \$5.604 millones a \$2.941 millones.
- Los \$1.170 millones asignados para la “contratación de docentes por prestación de servicios” son la Ordenes de Prestación de Servicios (OPS), con las cuales se contratan maestros por fuera del estatuto docente. Se crean plazas nuevas pero no se nombra un maestro de planta sino uno de OPS. Estos maestros no se nombran por concurso, mientras los de nómina tienen que entrar por concurso y quedan en carrera docente.

1.4. Baja ejecución en el año 2001

Como ha sido una constante en los años anteriores³ el nivel de ejecución del componente de inversión de la Secretaría de Educación, es uno de los más bajos de la administración en general. Así, al finalizar el mes de octubre el nivel de ejecución es del 51.7% real (es decir se considera solo la ejecución pagada) y de 73.6% nominal (o sea sí se tienen en cuenta las apropiaciones comprometidas pero no pagadas).

Las disponibilidades para obras de infraestructura alcanzan un nivel de pagos del 29.5%, en tanto que sumando lo contratado se alcanza una aplicación del 79.3%. Para dotación la ejecución real apenas llega al 33.9%, además de haber sufrido un fuerte recorte frente al presupuesto inicial. Recursos como los destinados para la Administración del Estado sólo se han cancelado en un 16.5% y comprometido hasta un 36.2%.

2. INCONSISTENCIAS EN INFORMACIÓN SOBRE COBERTURA EDUCATIVA.

2.1. El diagnóstico y recomendaciones de la comisión de empalme

El informe de la Comisión de Empalme para la Secretaría de Educación y Cultura⁴ reconoció haber establecido cifras de demanda educativa insatisfecha sobre estimativos globales sin una base estadística probada. La Comisión constató enormes dificultades para ubicar y conciliar la información sobre educación en el Municipio de Medellín, verificó la ausencia de sistemas y consolidados de información sobre programas, servicios, ejecución de gastos y logros para

³ Ver la Evaluación del Plan de Desarrollo de Medellín 1998 – 2000, por la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo.

⁴ Comisión creada por el Alcalde electo para realizar el transito de un gobierno a otro en la Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Diciembre 18 de 2000

retroalimentar la gestión y concluyó que no se encontró “unidad de acción o de información que comunique certeza”.

La Comisión recomendó: “crear un Sistema Municipal de Información, único, centralizado que cuente con una base de datos que pueda ser consultada en línea por funcionarios municipales y la ciudadanía”, realizar un censo educativo para recabar la información cuantitativa y cualitativa para el éxito de la gestión municipal y garantizar el derecho ciudadano a la información oportuna, facilitar el estudio de cobertura, matrículas múltiples, movilidad educativa, detección de desertores...” Agregó la Comisión: “no puede existir un modelo educativo que satisfaga las necesidades de la comunidad sin información precisa y oportuna”⁵

Aún con esas limitantes, la Comisión estimó la población por fuera del servicio educativo en 22.374, así: 10.936 en edad escolar que solicita cupo, 6.000 traslados del sector privado al oficial, 5.438 desplazados. EDÚCAME estima la población por fuera del servicio educativo en 20.000 teniendo en cuenta cifras proporcionadas por Pastoral Social. Y agrega el informe “si todos los niños y jóvenes en edad escolar solicitaran cupos, el déficit sería de 50.000. SEDUCA estimó el déficit en 95.000 cupos”.⁶

La Comisión calculó la contratación del servicio educativo en el año 2000 en 18.808 alumnos (más 2.600 pagados por SEDUCA) y valoró la continuidad de la atención de esos mismos cupos en ocho mil novecientos trece millones aproximadamente (\$8.913'342.412).

La Veeduría encontró que persisten los problemas y dificultades para el acopio, consolidación y oferta de información relacionada con la cobertura educativa. Si bien se llevó a cabo el Censo Educativo en los primeros meses del año y se tiene establecido un sistema de reporte de información sobre matrículas de los Directores de Núcleos Educativos, la Secretaría no cuenta o no hace pública información actualizada a la fecha que despeje dudas y comunique certezas sobre la demanda insatisfecha y la ampliación de cobertura para diversas modalidades como podrá verse más adelante. No se ha avanzado en la construcción del Sistema de Información Educativa.

2.2. Inconsistencias en los datos sobre cobertura educativa

Según el Balance de Gestión de la Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Medellín, a julio de 2001, la población en edad escolar, población matriculada, la tasa de cobertura en los últimos cinco años y la población no atendida se discrimina así:

⁵ Idem

⁶ Idem

CUADRO No. 3
POBLACION EN EDAD ESCOLAR Y
POBLACION MATRICULADA

AÑO	TOTAL POBLACIÓN EDAD ESCOLAR	TOTAL POBLACIÓN MATRICULADA	% DE COBERTURA	POBLACIÓN NO ATENDIDA
1995	439.691	387.898	88.22 %	51.793
1996	442.232	394.557	89.22%	47.675
1997	444.824	408.366	91.80%	36.458
1998	447.469	423.221	94.58%	24.248
1999	450.963	430.268	95.41%	20.695
2000	454.513	451.938	99.43%	2.579

Fuente : Informe de Gestión Enero – Julio de 2001. Secretaría de Educación de Medellín
Tomado de: Población proyectada edades simples 5 a 24 1993-2018/2000. Departamento de Estadística Metropolitana. Secretaría de Planeación Metropolitana 1999. Informes consolidados de Matrícula Directores de Núcleo Educativo.

Puede verse una clara inconsistencia del informe de gestión con la información presentada por la comisión de empalme (22.374 desescolarizados) y con la información de SEDUCA (Cuadro No. 4) que plantea por lo menos 49.087 niños y jóvenes no atendidos (con una tasa de escolarización de 89.2% para Medellín), sólo considerando el área urbana, la cual sería más alta con el área rural.

CUADRO No. 4
Indicadores de escolarización, aprobación, repitencia y deserción

COMUNAS	Escolarización	Aprobación	Repitencia	Deserción
Departamento de Antioquia.	74.9%	83.5%	5.7%	7.5%
Total				
Medellín. Area Urbana	89.2%	87.7%	4.1%	5.8%

Fuente : Gobernación de Antioquia. Secretaría de Educación y Cultura Departamental. Dirección de Planeamiento Educativo. Estadísticas e indicadores educativos 2000

Según el informe de gestión del cuadro 3, la ciudad tendría al año 2000 una cobertura casi total y por tanto no tendría explicación la creación de nuevos cupos en el 2001, lo cual no se corresponde con la creación de 18.712 nuevos cupos, como se puede observar en el cuadro No. 5 o de los 60.893 como se informa en el cuadro No. 6.

Esta inconsistencia podría explicarse porque el logro del 99.43% de cobertura educativa en Medellín, está soportado en la relación entre: población en edad escolar (454.517) y matrícula oficial y privada (451.938) que arroja una diferencia de 2.579 cupos no atendidos para el año 2000, contabilizando el total de la oferta presentada por población de cualquier edad y nivel educativo.

Es decir, que al calcular el déficit sólo se está teniendo en cuenta la población en edad escolar (la tasa neta), pero al presentar la cobertura existente se incluye la

población extra edad matriculada (tasa bruta), con lo cual se mezclan tasa neta y tasa bruta y se distorsiona la información. Si se partiera de la demanda del servicio por parte de población extraedad, el cálculo del déficit de cobertura sería más ajustado a la realidad y sería más alto.

La Veeduría solicita una mayor claridad en este punto y una información precisa sobre los datos con los cuales se está soportando el programa de cobertura y los logros que se reportan, para garantizar mayor transparencia en información.

2.3. Avances en creación de nuevos cupos

El último balance de gestión educativa de la Secretaría de Educación, consolidado a Julio de 2001⁷ reporta las siguientes acciones en materia de cobertura y contratación:

**CUADRO No. 5
CUPOS EN EL AÑO 2001
ESTRATEGIA DE COBERTURA**

Modalidades	Cobertura	%
Cupos educativos sostenidos ⁸	19.191	50.63
Contratación de nuevos cupos ⁹	6.560	17.31
Cupos por censo educativo (racionalización) ¹⁰	8.222	21.69
Cupos por asignación de docentes (117) ¹¹	3.930	10.37
TOTAL	37.903	100.00

Fuente : Balance de Gestión Enero - Julio de 2001. Secretaría de Educación y Cultura Municipal

En total, según el cuadro anterior, se tienen 37.903 cupos por ampliación de cobertura, con 19.191 sostenidos. Es decir, se han creado durante este año 18.712 nuevos cupos por las diversas modalidades para población escolar, lo cual representa la creación del 89.76% de los nuevos cupos comprometidos como meta para el trienio en el Plan de Acción, que eran 20.847.

De otro lado, la Subsecretaria de Educación y Cultura, reporta la creación de cupos de la siguiente manera:

**CUADRO No. 6
CUPOS EDUCATIVOS**

CREACIÓN DE CUPOS EDUCATIVOS	CUPOS	%
Contratación del servicio educativo	25.751	42.3
Población atendida por búsqueda de cupos	8.222	13.5
Cupos por ordenes de servicio	4.520	7.4
Aula abierta	10.000	16.4

⁷ Balance de gestión enero a julio de 2001. Secretaría de Educación y Cultura. Medellín. Octubre de 2001

⁸ Se refieren al sostenimiento de los cupos que venían del año anterior.

⁹ Nuevos contratos o ampliación de cupos con entidades privadas en preescolar, primaria, secundaria básica, media y de adultos.

¹⁰ Optimización de la capacidad instalada, desde 45 alumnos por salón en primaria.

¹¹ Por Ordenes de Prestación de Servicio (OPS)

Bachillerato con énfasis en convivencia pacífica	2.400	3.9
Validación de la primaria	10.000	16.4
TOTAL	60.893	100

Fuente : Subsecretaría de Educación y Cultura Medellín

En el cuadro No. 6 se incluyen otros programas como Aula abierta, Bachillerato con énfasis en convivencia pacífica, Validación de primaria, con los cuales se estaría llegando a 60.893 cupos por cobertura. Sin embargo, no está claro, o no estuvo disponible la información, sobre cómo se discriminan estos cupos entre niños, jóvenes y adultos. El dato de cupos por prestación de servicio del cuadro No. 6 no coincide con el entregado en el balance de gestión del cuadro No. 5.

La información de soporte de este cuadro no se encontró en la división de Planeamiento Educativo de la Secretaría. Son contratos que maneja directamente la Subsecretaría de Educación y Cultura.

3. LAS ESTRATEGIAS DE AMPLIACION DE COBERTURA

3.1. Se fortalece la ampliación de cobertura educativa con entidades privadas

La Secretaría de Educación y Cultura en los últimos años ha desarrollado básicamente tres estrategias para mejorar la cobertura de educación. Ellas son:

- La contratación con entidades privadas.
- La racionalización, o sea, la máxima utilización de aulas y docentes en los establecimientos públicos.
- La creación de nuevas plazas docentes

Por la vía de la racionalización del servicio y la creación de plazas docentes se han creado en este año 12.152 nuevos cupos. Por el programa de Contratación del servicio educativo se tienen 25.751 cupos según puede verse en el cuadro No. 7

CUADRO No. 7
Cupos contratados por entidad 2001

ENTIDAD	TOTAL	%
1. Movimiento Fe y Alegría	3.352	13.23
2. Fundación de desarrollo educativo – Funde	3.290	12.98
3. Corporación educativa Ferrini – Corferrini	2.750	10.85
4. Cooperativa Multiactiva de San Antonio de Prado – Coomulsap	2.351	9.28
5. Fundación Gente Unida	1.894	7.47
6. Corporación educativa de desarrollo colombiano – Cedeco-	1.645	6.49
7. Universidad Cooperativa de Colombia	1.480	5.84
8. Corporación Eclesiástica base Orlando González – Ceboga-	1.267	5.00
9. Instituto Pablo VI	1.187	4.68

10. Parroquia Nuestra Señora de Guadalupe	1.000	3.95
11. Cooperativa multiactiva para la educación de Itagui – Coomei	683	2.70
12. Corporación para el desarrollo comunitario y la integración social – Cedesis	540	2.13
13. Instituto Tecnológico Metropolitano ITM	515	2.03
14. Fundación educativa colegio Tomas Villarraga	510	2.01
15. Caja de compensación familiar Comfenalco	370	1.46
16. Fundación educativa niño Jesús	343	1.35
17. Corporación Minuto de Dios Centro Talita Cumi	300	1.18
18. Amigos de los niños	280	1.10
19. Universidad Católica del Oriente	279	1.10
20. Corporación Educativa Instituto Moderno de Educación	250	0.99
21. Instituto Hijas de María Religiosas Escolapias	235	0.93
22. Instituto Técnico Salesiano Padre Justo Berrio	195	0.77
23. Fundación Educadora infantil Carla Cristina	140	0.55
24. Asociación de Iglesias Evangélicas Interamericanas de Colombia	130	0.51
25. Hermanas Pequeñas Apóstoles de la Redención	120	0.47
26. Comunidad Hijas de María Auxiliadora	110	0.43
27. Corporación Educativa Nueva Gente	90	0.36
28. Casa Mama Margarita	35	0.14
TOTAL	25.341	

Fuente : Consolidado contratos adjudicados ampliación de cobertura 2001/30/10/01. División de Planeamiento Educativo. Secretaría de Educación y Cultura Municipal

En el año 2000 se adjudicaron 50 contratos y adiciones a 28 entidades por valor de siete mil once millones ciento siete mil novecientos cuarenta y cuatro pesos (\$ 7.011.107.944)¹²

Para el 2001 se adjudicaron 57 contratos (la Secretaría menciona 64), con 28 entidades por un valor de nueve mil ciento cuarenta y dos millones setecientos veintiséis mil novecientos noventa y siete (\$9.142.726.997).¹³

Las principales diferencias en la contratación entre el 2000 y 2001 radican en:

- Se incrementó la cobertura de alumnos atendidos de 19.191 a 25.751 (34.2%),
- El número de contratos se incrementó de 50 a 57 (12.28%).
- El número de entidades se mantiene en 28
- La inversión paso de \$ 7.011.107.944 a \$ 9.142.726.997 (23.31%)

Según lo anterior se puede encontrar una tendencia a resolver los problemas de cobertura educativa de la ciudad incrementando la contratación con entidades privadas.

¹² Informes ejecutivos y consolidados mensuales. Interventoría educativa. Intercontratos Beluz. Marzo 12 de 2001.

¹³ Resultado de comparar el número de los contratos de los listados proporcionados por la Secretaría de Educación y Cultura con los valores proporcionados por el Concejo de Medellín.

Sobre esta estrategia se han presentado discusiones en la ciudad como estas:

- Después de cinco años de implementación de la estrategia no se ha realizado una rigurosa evaluación de la misma, en la cual se hagan visibles sus bondades y dificultades.
- Para garantizar el derecho a la educación es válido apelar a diferentes estrategias siempre y cuando no se condicione la calidad del servicio educativo a la sostenibilidad económica del particular.
- La ciudad debe garantizar la inversión en maestros más capacitados, en mejor infraestructura y dotación, en proyectos pedagógicos especiales, lo cual no es fácil de lograr en un servicio como la educación sin altas inversiones, al mismo tiempo que se logre la sostenibilidad de la entidad privada.
- El mejoramiento de la calidad del servicio educativo y las demandas adicionales que surgen de la comunidad educativa y del entorno mundial, no deben depender del margen de rentabilidad de las entidades o de los aportes de los padres de familia, sino de otros recursos públicos. De lo contrario se genera una situación de inequidad frente a otros colegios públicos.
- Los maestros señalan que con este tipo de contratación como son contratos a término fijo se vulnera la estabilidad laboral. Las entidades tampoco logran mantener equipos pedagógicos de calidad y estables porque no logran cubrir los costos crecientes que esto implica.
- Un problema hasta ahora ha sido asegurar la sostenibilidad de los cupos creados y evitar la desescolarización durante varios meses mientras se hacen los contratos.

Sobre estas anotaciones que han hecho diversos actores de la ciudad no hay todavía suficiente claridad como para decidir cuál es la vía que se debe fortalecer.

3.2. Se comprometen recursos para los próximos cinco años

Según se lee en La Gaceta Oficial No. 1564, el Acuerdo No. 36 de 2001 del Concejo de Medellín, autoriza al Señor Alcalde, para adquirir compromisos que afecten el presupuesto de los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, por valor de \$149.620 millones requeridos para garantizar la sostenibilidad del programa de cobertura total, por medio de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro. Serían \$25.000, \$27.250, \$29.703, \$32.377 y \$35.290 millones respectivamente para cada año.

Con lo anterior ésta estrategia deja de ser coyuntural y se convierte en una orientación de largo plazo y en la modalidad que elige la Administración para ampliar el servicio educativo, que a la vez compromete a los próximos gobiernos. Este compromiso, si bien ha sido reclamado como necesario para garantizar la sostenibilidad de la estrategia de cobertura por contratación, se hizo sin haber mediado una evaluación rigurosa de ella de cara a la ciudad.

Esta decisión se toma al mismo tiempo que se cambia a la firma que hizo la interventoría de los contratos en el año 2000, trabajo bastante serio que pudo conocer la Veeduría y en el cual se señalaron deficiencias en varias entidades, así como se calificaron entidades excelentes, buenas y regulares, resultados que no fueron tenidos en cuenta para la nueva contratación¹⁴.

Frente a esto, se reitera la necesidad, por un lado, de evaluar la prestación del servicio y sus resultados por parte de las entidades. Por otro lado, garantizar la elección de los mejores proponentes en cuanto a: mayor trayectoria y oferta de calidad educativa, PEI más pertinentes, mayor capacidad operativa y de respuesta a la comunidades educativas, docentes mejor calificados, planes de estudios de mayor coherencia e innovación, dado que con ellos la ciudad compromete su futuro educativo y la equidad en el derecho a la educación por lo menos por cinco años.

3.3. Falta claridad conceptual en las nuevas modalidades educativas que ofrece la Secretaría mediante contratación con privados

Dentro de las nuevas modalidades que la Administración destaca como logros, aparece el Programa Aula Abierta. Su coordinador se refirió a éste como una modalidad de atención a población desplazada y a personas que no poseen documentación, ya sea de identificación personal o de registros de escolaridad anterior. En general se trata de una modalidad de atención para las comunidades que demandan educación y se está llevando a cabo en los sectores de: Carambolas, Santo Domingo Savio, Llanaditas, 12 de Octubre, Sol de Oriente, Picachito, Altavista, Barrio Triste, Las Estancias, Vallejuelos, entre otros.

El programa está operando a partir del mes de Julio de éste año para la validación de primaria y bachillerato y se rige por los parámetros de la Educación de Adultos con 20 semanas efectivas de intensidad, esto es, media jornada todos los días hábiles y en algunos casos, fines de semana con énfasis en artes y oficios.

La modalidad se cubre a través de “Círculos Lectivos de Educación Integral” – CLEI - y los estudiantes son certificados por el Liceo Marco Fidel Suárez. Los grupos son en promedio de 50 alumnos y están atendidos por docentes escalafonados, normalistas y licenciados.

La selección y contratación de los docentes la hace directamente el Subsecretario de Educación. Se informa de 100 docentes contratados para el programa y se afirma que a mediados de diciembre se hará el balance para posteriormente

¹⁴ Intercontratos Beluz Ltda., Consolidados mensuales de las interventorías educativas realizadas a partir de Agosto de 2000. Tomo I. Marzo 12 de 2001

promocionar el programa en toda la ciudad con énfasis en la validación del bachillerato.

Según información conocida por la Veeduría sobre estas modalidades¹⁵, no está clara la definición conceptual de ellas ni sus destinatarios, ya que se incluye de manera indiscriminada a niños y jóvenes desescolarizados entre los 5 y 16 años, con población desplazada por la violencia, población adulta y educación en artes y oficios. No hay claridad sobre currículos pertinentes según población y énfasis de respuesta pedagógica.

En síntesis, las modalidades educativas que está ofreciendo la Secretaría de Educación no están claramente definidas, ni se orientan por objetivos pedagógicos ajustados al tipo de población, a la edad, a las necesidades específicas de los educandos, con riesgo de convertir la escolaridad en un fin en sí mismo, sin atender la intencionalidad educativa de responder con pertinencia curricular y pertinencia social a las necesidades de la población. Los niños de 5 a 17 años deben estar en escuelas y programas acordes a su edad y con modalidades formales y no modalidades especiales o remediales ni en programas de adultos.

4. CONTROVERSIA EN LA ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE COBERTURA E INTERVENTORÍA

El proceso prelicitatorio y de contratación de cobertura educativa durante el año 2001 ha sido motivo de controversia en varios aspectos, sobre los cuales la Personería de Medellín se pronunció en el mes de abril de 2001, señalando varias observaciones a la licitación pública 02 de 2001 sobre Ampliación de la cobertura educativa para algunos establecimientos educativos y culturales de la ciudad¹⁶.

La Personería solicitó a la Procuraduría General de la Nación abrir investigación contra el proceso de adjudicación argumentando incongruencias e irregularidades y falta de objetividad de parte del Comité Evaluador con relación a las propuestas realizadas por Funde, la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC) y Cedecis en la licitación por la cobertura educativa en los Colegios Jesús María Valle y Progresar Unidos; también solicitó la revisión de la fórmula aplicada para el desempate entre la Universidad Cooperativa de Colombia y Fe y Alegría para la adjudicación del servicio de cobertura en el Colegio El Bosque¹⁷.

Algunas de las denuncias señalan que instituciones que presentaron documentos incompletos, estados financieros sin firma del contador, que no aportaron pruebas

¹⁵ Correspondencia enviada en septiembre a la Secretaría de Educación por el Consejo Directivo de la Escuela Veinte de Julio y la Mesa de Educación del Plan de Desarrollo "Realizadores de Sueños" de la parte alta de la comuna 13 con referencia a estas modalidades

¹⁶ Periódico El COLOMBIANO, Abril 18 de 2001

¹⁷ Ibid.

para demostrar su organización administrativa, que no presentaron con la propuesta el PEI actualizado, ni certificado por el Jefe de Núcleo respectivo, tal como lo solicitaba la licitación recibieron puntajes mayores y por tanto ganaron la licitación.

Hasta el momento no se conocen resultados de dicha investigación por parte de la Procuraduría ni tampoco de la Contraloría de la ciudad, de las cuales la Veeduría solicita informar a la opinión pública sus resultados.

Así mismo, en el caso de la contratación de la interventoría a la cobertura educativa con entidades privadas, se realizó la contratación con entidades de reciente creación, mediante el procedimiento de invitación y contratación directa a sólo dos entidades (Logispro Ltda. e Infomedia Ltda). La entidad que realizó la interventoría en el año anterior ni siquiera fue invitada a participar.

La interventoría para la contratación de cobertura educativa en el 2001, comenzó a operar a partir de octubre de este año con la empresa Infomedia Ltda, Nit 811.028-2. Esta entidad se constituyó legalmente en Marzo de 2001 y manifiesta tener experiencia de trabajo desde hace 15 años, en la realización de software de control y gestión educativa, software de entrenamiento, montajes de bases de datos y auditorías. Su mayor experiencia ha sido adquirida en la asesoría a la Universidad María Cano e instituciones municipales.

RECOMENDACIONES

- Frente a las dificultades e inconsistencias con la información, la Veeduría recomienda poner en práctica lo señalado por la Comisión de Empalme frente a la urgencia de un Sistema de Información Educativo, sin el cual cualquier cifra resulta poco creíble y las acciones que de ellas se derivan pueden resultar equivocadas.
- Frente a las nuevas modalidades educativas que está ofreciendo la Secretaría, es conveniente definir claramente cada una de estas modalidades, cuidando de no ocasionar un deterioro en las condiciones de acceso y de calidad de la educación, especialmente para los niños y jóvenes más pobres, en un afán de masificación.
- La ampliación de cobertura a través de contratación con entidades privadas es una tendencia que se debe discutir de manera más amplia en la ciudad. Definir si es una solución coyuntural o definitivamente se está convirtiendo en la política de mediano y largo plazo y cuales son las implicaciones positivas y negativas que esto tiene para la educación. La discusión principal se centra en

si ésta garantiza educación de calidad con criterios de educación pública, a la vez que sostenibilidad de la entidad privada.

- La ampliación de cobertura mediante esta estrategia puede significar importantes posibilidades para la ciudad, sólo si ella va acompañada de la más rigurosa exigencia en términos de calidad, pues de lo contrario se estarán comprometiendo recursos a corto y mediano plazo que no se corresponderán con las pretensiones de calidad educativa ofrecidas a la ciudad.
- Según los datos suministrados por Secretaría de educación, el 86.5% de la ampliación de cobertura se hace a través de la contratación del servicio educativo y por lo tanto, un mayor empeño en la pluralidad y transparencia de la contratación educativa como servicio público es la mejor acción que puede acompañar el esfuerzo de la Alcaldía en su meta de cobertura total, calidad y equidad educativa para la ciudad.
- Sobre la contratación con entidades de reciente creación y que no cumplen requisitos básicos para desarrollar su tarea, la Veeduría solicita a las entidades responsables, principalmente a la Contraloría, adelantar las investigaciones correspondientes y dar a conocer públicamente los resultados.

Finalmente la Veeduría hace un llamado a los diferentes sectores de la sociedad, a la ciudadanía en general y muy especialmente a la Administración Pública a comprometerse con el mejoramiento de la cobertura en función de la calidad y de la equidad en la educación.

Seguiremos atentos y dispuestos a reconocer y apoyar en forma conjunta y sobre evaluaciones e información clara los programas y decisiones que se realicen desde la Administración Municipal y/o desde otros actores, para favorecer la educación y la cultura que Medellín necesita.

Medellín, diciembre de 2001

VEEDURÍA AL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN

Asociación Nacional de Industriales (ANDI) Seccional Antioquia - Comfenalco - Conciudadanía - Consejo Municipal de la Juventud (CMJ)- Corporación Con-Vivamos - Corporación Combos - Corporación Mundial de la Mujer - Corporación Penca de Sábila - Corporación Región - Corporación Vamos Mujer - Corporación Viva la Ciudadanía - Entre Todos - Escuela Nacional Sindical - Federación Antioqueña de ONG - Fundación Social - Comité Privado de Asistencia a la Niñez PAN - Instituto Popular de Capacitación - Mesa de Educación - Mesa de Empleo - Proantioquia - Universidad de Antioquia – Comité Intergremial de Antioquia