

**UNA MIRADA
AL PROGRAMA DE AMPLIACIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA
EN SANTIAGO DE CALI**



**COMISIÓN VALLECAUCANA POR LA EDUCACIÓN
SUBCOMISIÓN DE COBERTURA CON CALIDAD
NOVIEMBRE DE 2010**

Comité Editorial

Maria Lourdes Becerra- Universidad Javeriana

Arabella Rodríguez Velasco- Calicomovamos

Hernán Londoño Barona

Rafael Ossa- Fundación Carvajal

Ximena Aldana- Fundación Corficolombiana

Carolina Quintero Prado-Comisión Vallecaucana por la Educación



TABLA DE CONTENIDO

Introducción	3
1. Antecedentes sobre experiencias de educación contratada	6
2. Panorama nacional: otros programas orientados a aumentar la cobertura	11
2.1 Inversión de la SEM en ampliación de cobertura en el sector oficial	12
2.2 EduMío	13
3. Ampliación de Cobertura en Cali: Antecedentes	16
3.1 Estudio y recomendaciones del MEN	20
4. Qué ha pasado en los últimos 3 años	23
4.1 Cobertura con calidad	28
4.2 Aspectos administrativos, financieros y de infraestructura	29
4.3 Resultados en Pruebas de Estado	33
5. Análisis de contratación educativa 2009-2010	35
5.1 Actualización del Banco de Oferentes	39
5.2 Interventoría al Programa	41
6. Experiencias significativas	43
7. Principales avances en el manejo de la contratación educativa en Cali	55
8. Principales limitantes para el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida por los colegios vinculados a la contratación educativa	57
9. Principales conclusiones sobre la evolución de la contratación educativa	59
10. Conclusiones generales	62
11. Recomendaciones	63
12. Bibliografía	67
13. Anexos	68

Asociación César Conto. Certificación Gestión de Calidad ISO

Aspectos positivos:

- ❖ Modelo Pedagógico de la Identidad Personal, Pentacidad: Identidad, Emocional, Social, Corporal y Mental.
- ❖ Mediación de conflictos.
- ❖ Metodología de autorregulación
- ❖ Integración con la Educación Media
- ❖ Proyecto ambiental



fines productivos

- ❖ Formación artística



- ❖ Biblioteca Digital
- ❖ Ambientes de aprendizaje en TIC
- ❖ Aula multipropósito de electricidad y electrónica
- ❖ Granja escolar
- ❖ Restaurante escolar
- ❖ Proyectos formativos con
- ❖ Etnoeducación
- ❖ Laboratorios de biología, química y física
- ❖ Servicio de psicología

Federación Internacional Fe y Alegría Regional Cali

1 colegio con certificación de calidad ISO 9000

Misión

Fe y Alegría es un Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social, basado en los valores de justicia, libertad, participación, fraternidad, respeto a la diversidad y solidaridad, dirigido a la población empobrecida y excluida, para contribuir a la transformación de las sociedades.

Visión

Un mundo donde todas las personas tengan la posibilidad de educarse, desarrollar plenamente sus capacidades y vivir con dignidad, construyendo sociedades en las que todas las estructuras estén al servicio del ser humano y la transformación de las situaciones que generan la inequidad, la pobreza y la exclusión.



6. Principales avances en el manejo de la contratación educativa en Cali

En el informe de calidad de vida del 2009¹, el programa Cali Como Vamos identificó algunos de los principales avances que se observan en el manejo de la contratación educativa en la ciudad de Cali, los cuales se relacionan a continuación:

- Se dispone y hay acceso a información detallada y sistematizada sobre la contratación educativa
- Se mensualizaron los pagos a los colegios privados vinculados a la contratación educativa, se verifica el pago de salarios, seguridad social y parafiscal a sus docentes.

¹ Calicomovamos. Evaluación de la calidad de vida en Cali 2009.

- Los pagos se ajustan según el conteo de estudiante y la verificación de su asistencia. De 33 tarifas, que la actual Administración expresa haber encontrado a su llegada en el 2008, utilizadas para reconocer el costo educativo promedio anual por estudiante (lo que generaba un margen mayor para un manejo discrecional) se pasó a 3 tarifas mediante el cruce de la categoría de cada colegio con los resultados de las pruebas Saber e Icfes. Por tanto, se está haciendo corresponder mejor la calidad que ofrece cada colegio con la tarifa que recibe, adicionalmente para pasar a una tarifa superior hay que mostrar mejoras evidentes en calidad.
- Sería importante que la Secretaría de Educación divulgue el número y la relación de colegios ubicados en cada uno de estos rangos, como una manera de incentivar a los colegios a mejorar su desempeño
- Se incentivan con descuentos de hasta el 25% a los docentes de contratación educativa que se vinculen a procesos de cualificación liderados por la SEM con reconocidas universidades.
- Se ha tomado la decisión de reestructurar el Banco de Oferentes con una nueva convocatoria a realizar en Mayo 2010. Se espera que este proceso cuente con un mayor nivel de rigurosidad en el proceso de calificación y selección con los colegios privados a contratar, de modo tal que aquellos que tienen las deficiencias mas marcadas, no clasifiquen y salgan por ende del programa.
- En los informes presentados por la Contraloría Municipal de Santiago de Cali sobre el programa de ampliación de cobertura o también conocido como contratación educativa, no se han vuelto a reportar hallazgos de carácter fiscal como ocurrió en el periodo 2005-2006, lo que indica que los recursos están recibiendo un manejo ajustado a los procedimientos establecidos por la ley en cuanto a asignación, distribución, contratación y ejecución se refiere. No obstante persisten los hallazgos administrativos y en menor proporción los hallazgos disciplinarios, lo cual indica que el manejo del proceso sigue requiriendo considerables ajustes y mejorías.

7. Principales limitantes para el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida por los colegios vinculados a la contratación educativa

Igualmente, en el informe de calidad de vida del 2009, el programa Cali Como Vamos identificó los principales limitantes que persisten para el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida por los colegios vinculados a la contratación educativa, los cuales se relacionan a continuación:

- Pese a un pago más cumplido y contratos mas estables, los docentes de contratación educativa tienen salarios, perfiles y posibilidades de cualificación menores a los del sector oficial. En los procesos de calificación y selección de los colegios a contratar deberían asignarse más puntaje a los colegios que tengan

docentes con mejores perfiles y remuneración y presenten mayores procesos de cualificación.

- Los planes de mejoramiento con los colegios de contratación educativa siempre se han planteado, pero hay restricciones para su cumplimiento como son: Limitantes de recursos y de seguimiento que facilitan la dilatación de los procesos.
- Los criterios para la selección del Banco de Oferentes están establecidos como parámetros nacionales y dado que no contemplan como condición para contratar el grado de dependencia económica que tengan los colegios privados con los recursos de contratación educativa, debe existir un mecanismo de seguimiento desde el ente local que permita minimizar esta situación, pues existen colegios privados que dependen 100% de la contratación educativa. Adicionalmente algunos de estos colegios, pese a llevar varios años vinculados al programa de ampliación de cobertura, no muestran una mejoría progresiva en las instalaciones educativas, ni en su dotación de mobiliario, ni en el perfil de los docentes contratados, ni muestran señales alentadoras de cambio en su desempeño académico, lo que indica que la distribución y ejecución de los recursos recibidos por estudiante, no se están correspondiendo de manera estricta a la composición de la canasta educativa que contempla recursos para el mejoramiento de la institución, a fin de incidir por esta vía en la calidad educativa.
- Los procesos de veeduría externos sobre la reestructuración del Banco de Oferentes y sobre el seguimiento al proceso de calificación y selección de los colegios privados, ha estado orientada hacia la revisión de los criterios y los mecanismos de calificación, por ello su incidencia es marginal y de tipo conceptual, se requiere reforzar en forma de cadena el proceso de control, de modo tal que veedurías externas introduzcan mayor rigurosidad en el control operativo que realiza, para que la Secretaria de Educación Municipal controle a los colegios de contratación educativa, lo cual a su vez implica también mayor rigurosidad en el trabajo de la Secretaria, especialmente en la realización de las interventorías, aspecto en el cual se ha mejorado pero falta profundizarlas.

- Aunque los hallazgos administrativos detectados por la Contraloría Municipal en el programa de ampliación de cobertura se han venido reduciendo, la persistencia de los mismos indica que los requerimientos del proceso administrativo en lo referente al cumplimiento de los requisitos que exige la realización de contratos, seguimiento e interventoría a los colegios privados vinculados a este programa, superan en cantidad y complejidad a la capacidad que dispone el grupo de funcionarios de la Secretaría de Educación encargados de atender este proceso. Por tanto, la Secretaría de Educación Municipal debe adoptar un plan de mejoramiento, que conduzca a diseñar e implementar una serie de procesos y procedimientos de manera sistemática y estandarizada con garantía de continuidad y permanencia para controlar los trámites que estén registrando fallas.

8. Principales conclusiones sobre la evolución de la contratación educativa en Cali

El programa Cali Como Vamos en su informe de calidad de vida 2009, estableció una serie de conclusiones sobre el estado de la contratación educativa que se relacionan a continuación:

- Al 2009 en Cali, la contratación educativa - CE, equivale al 37% de la matrícula financiada con recursos públicos. El 75% de la CE se concentra en 5 comunas del Oriente (6,13,14,15 y 21), donde entre el 54 y el 87% de la matrícula total es contratada. El 46% de la CE esta en primaria donde la tasa de cobertura educativa ha sido tradicionalmente la mas alta, en tanto que en la educación media donde está buena parte del déficit educativo solo hay 11 mil estudiantes en contratación educativa

- Pese a existir en la ciudad de Cali con corte al 2008, un total de 18 mil cupos educativos sin utilizar en el sector oficial, deficiencias de infraestructura, dotación e incluso de docentes, impiden que se asignen en su totalidad. Partiendo del hecho de que la actual Administración ha realizado importantes intervenciones en mejoramiento de infraestructura de las instituciones educativas oficiales, ¿cuántos cupos se han logrado recuperar de los 18.950 inutilizados?
- En las comunas 13, 14 y 15 del Distrito se estima que existe un déficit de 53 mil cupos educativos, por tanto con la construcción de la Ciudadela Un Nuevo Latir, se estaría reduciendo el 9% de este déficit.
- Entre el 2009 y el 2004, la matrícula oficial pierde 12 mil cupos, la privada tiene 37 mil cupos menos, la contratada aumenta 36 mil cupos y el neto total baja en 13 mil cupos. Se migra desde el sector privado y oficial hacia la educación contratada, sustitución que reduce la matrícula total.
- En Septiembre de 2009 la matrícula oficial tiene una leve reducción. La matrícula privada y la matrícula de contratación educativa aumentan, según la Secretaría de Educación, a raíz de la necesidad de vincular al sistema educativo a una mayor proporción de población vulnerable (entre los que se encuentra población desplazada o migrante en situación de pobreza) que ha comenzado a demandar cupos en el sector oficial.
- Para los colegios que atienden población vulnerable como los desplazados, no se tienen en cuenta los criterios de régimen de tarifas y cobros establecidos del Decreto 2253 de 1995. La educación para grupos vulnerables demanda mayores especificidades e incluso requiere un esfuerzo especial en calidad y en subsidios socioeconómicos para poder suplir las deficiencias con que llega esta población. ¿Qué se está haciendo en este sentido?
- En conclusión, del 2004 al 2009 los cupos contratados se han incrementado, la matrícula oficial no reporta mayores cambios y la matrícula privada se ha venido reduciendo. Todo lo anterior implica: migración de estudiantes hacia la educación contratada, deserción y oferta restringida de cupos. La contratación

educativa fue concebida como una estrategia para ampliar cobertura, pero no ha contribuido a este fin ni al del mejoramiento de la calidad, pues la mayor parte de los estudiantes de este sistema están en bajo desempeño académico. Fortalecer la educación oficial donde la contratación educativa no es necesaria es un reto de la Administración Municipal de Cali. Luego de dos años de administración sigue siendo un desafío en el cual la ciudad requiere avanzar.

- Con la construcción de la Ciudadela Educativa “Un Nuevo Latir”, se rompe el esquema de la escuela tradicional, se dota a Cali de la primera escuela oficial moderna de categoría internacional y se fija un derrotero a seguir en la dignificación de la calidad educativa. El gran desafío es culminar las obras, implementar ese nuevo modelo educativo que se está gestando, en asocio con la comunidad del sector.
- A la Ciudadela Educativa “Un Nuevo Latir”, van a aspirar ingresar estudiantes procedentes de otras Instituciones Educativas públicas, de colegios de contratación educativa, de colegios privados y estudiantes que están por fuera del sistema, que viven en la comuna y por fuera de ella. Por tanto, la pregunta es ¿en qué proporción se atenderán estas demandas?, pues dependiendo de ello, el impacto sobre la cobertura y sobre la equidad en la distribución de oportunidades puede variar.

Aunque las Ciudadelas Educativas son una estrategia que puede generar impacto sobre la cobertura educativa, es importante hacer un llamado sobre los desafíos que le plantea, a largo plazo, a las Administraciones Municipales venideras; uno de ellos, relacionado con aspectos de convivencia y comportamientos sociales de un amplio y variado grupo poblacional, que se ubicará en un mismo territorio, que si no se prevén o se plantean desde modelos pedagógicos contextualizados, pueden generar resultados contraproducentes.

9. Conclusiones Generales

La Subcomisión de Cobertura con Calidad, de manera concertada, considera que, si bien la actual Administración viene desarrollando parámetros de gestión y eficiencia ampliamente reconocidos, todavía se requiere dar pasos sustanciales de mejoramiento. Se deben hacer esfuerzos para superar las barreras que hoy establecen en el discurso oficial la afirmación reiterada de: o contratar con colegios que presentan insuficiencias en calidad, o dejar a los niños sin oportunidades de ingreso al sistema. Es importante que se empiecen a establecer mecanismos a través de los cuales la Administración pueda brindar un acompañamiento especial y permanente a los colegios que presentan deficiencias, estableciendo límites de mejora, de manera que en un mediano plazo se pueda decir que los colegios de ampliación de cobertura cumplen con unos mínimos de calidad, básicos para garantizar el pleno derecho a la educación.

Una educación de mala calidad vulnera de igual forma el derecho fundamental que tiene toda persona a gozar de educación. Es por ello que garantizar el cupo no se traduce necesariamente en acceso a una educación que cumpla con unos mínimos de calidad. Y la apuesta de la Secretaría de Educación debe ser que en el 100% de los colegios contratados se parta del principio de cobertura con parámetros de calidad, que hagan del Programa una opción que aporte efectivamente al mejoramiento de la educación en la ciudad.

10. Recomendaciones

Partiendo del hecho de que el programa de Ampliación de Cobertura Educativa requiere continuar en un ejercicio continuo de fortalecimiento a la calidad, tanto de los procesos administrativos como de la educación impartida en los establecimientos educativos, y reconociendo los avances y el esfuerzo por establecer mejoras por la actual Administración Municipal, se recomienda:

1. El seguimiento a los oferentes y colegios que hacen parte del Programa, debe cumplirse irrestrictamente para todos, para efectos de acompañar transformaciones en las acciones consignadas en los planes de mejoramiento, con el fin de observar avances y/o retrocesos en la aplicación de dichos planes. En el informe de evaluación del Banco de Oferentes 2008-2009, realizado por la

SEM, 47 organizaciones no fueron evaluadas por encontrarse inscritas, acreditadas y calificadas en el Banco de Oferentes.

2. Dentro de los criterios de selección del Banco de Oferentes, la Secretaría de Educación Municipal debe evaluar el nivel de dependencia financiera de los colegios, con respecto a los recursos que transfiere el Estado para el Proyecto. De qué manera los colegios, dentro de su cúmulo de experiencia, pueden demostrar un mínimo de músculo financiero que avale su sostenibilidad y no entorpezca los procesos educativos en el año lectivo.

El papel de la Interventoría es clave en el proceso de revisión y cumplimiento de los planes de mejoramiento de cada uno de los colegios que hacen parte del programa, por cuanto se garantiza mínimamente que el colegio está adelantando acciones de mejora en la prestación del servicio. Por eso es prioritario que el equipo de interventoría sea integral e interdisciplinario, para evaluar y verificar diferentes aspectos. Un ingeniero, un arquitecto, un administrador y pedagogos, son fundamentales en el proceso, no sólo para evaluar planta física sino también lo pedagógico y el programa educativo de cada establecimiento, de forma integrada, ya que estos elementos tienen una relación causal directa o indirecta entre ellos mismos y la calidad y pertinencia sin exclusión.

3. Es importante que en los colegios se constate, previo a la contratación, su capacidad de infraestructura (condiciones físicas, materiales, equipos, entre otros) y que este aspecto sea una condición para presentar sus propuestas en la convocatoria a Banco de Oferentes. Ello significa la verificación de la capacidad de un establecimiento para atender un número determinado de estudiantes en ambientes de aprendizaje que se encuentren en buenas condiciones.
4. Se considera de suma importancia que la Secretaría de Educación Municipal realice, antes del inicio de la prestación del servicio, un ejercicio de inducción muy cualificado a todos los colegios, con el fin de reducir casos de malversación de recursos y mejorar la eficiencia en asuntos que tienen que ver con gerencia y administración de los fondos destinados por la SEM. Temas relacionados con

vigilancia y control de los contratos, orientaciones jurídicas, procedimientos administrativos y manejo de formatos para la presentación de informes, son algunos de los temas básicos. En la mayoría de los casos, quizá, no ha sido mala fe, sino por desconocimiento de dichos aspectos.

5. En cuanto a la inversión que se realiza en los colegios con recursos transferidos por la Secretaría de Educación Municipal, es importante que, prescindiendo de maneras punitivas para hacer que los recursos se inviertan en todos los aspectos relacionados a la prestación del servicio educativo (calidad, pago de maestros, dotaciones, entre otros), se les pida a los colegios, en un acto de compromiso público, como mecanismo de autoregulación y no de control externo, partir del principio de la calidad total y que en esa medida orienten todas sus acciones a cumplir dicha meta, para brindar las mejores condiciones a los niños y jóvenes que atienden en sus establecimientos educativos.

Es importante reconocer y construir con los colegios, de acuerdo a sus contextos particulares, qué se entiende por calidad y de qué forma se están implementando acciones para aterrizarla en el día a día escolar. Con base en dicha información, el acompañamiento para el mejoramiento puede ser más efectivo.

6. La Secretaría de Educación Municipal estableció en el 2008 una meta de desmonte del 20%, por año lectivo, del programa de Ampliación de Cobertura educativa. A la fecha se ha establecido que no es posible hablar de desmonte total del Programa, pero si en zonas donde hay disponibilidad en las instituciones educativas oficiales. Frente a ello se propone que la SEM aplique un instrumento de simulación Entrada-Salida y retención de estudiantes para tratar de mirar escenarios posibles al desmontar un % u otro y disminuir el error a la hora de la toma de decisiones.
7. Es clave que la Secretaría de Educación continúe con la política de orientar sus recursos hacia la optimización de la capacidad instalada de las instituciones educativas oficiales, con el objetivo de mejorar sus condiciones físicas (aulas

que se encuentran vacías, por ejemplo) y de esta manera garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes. Sólo en los casos donde se demuestre deficiencia de cupos oficiales, se debe apelar a contratación con colegios privados, anteponiendo el principio de prestación de servicio educativo de alta calidad.

8. En la priorización de los estudiantes que puedan acceder a nuevos cupos en instituciones educativas oficiales y a las Ciudadelas Educativas, se debe dar prevalencia a los que están en colegios de cobertura con bajo desempeño y los estudiantes que actualmente están por fuera del sistema educativo.
9. Los docentes del Programa deben contar con formación pedagógica y cualificación adecuada para ejercer su labor. La interventoría debe garantizar la idoneidad del cuerpo docente, pues ello garantiza calidad educativa del Programa.
10. Hacer del programa de Ampliación de Cobertura Educativa un asunto de ciudad, un asunto de todos. Es importante aplicar estrategias informativas para los padres de familia beneficiados por el Programa, con el objetivo de que conozcan en qué consiste y cómo pueden participar en su continuo mejoramiento, pues muchos de ellos desconocen el propósito del Programa y cuáles son sus orientaciones. También informar a la ciudadanía sobre los avances, resultados de la asignación de cupos, el ranking o calificación de los colegios, entre otros aspectos. Los resultados de los colegios deben socializarse por comunas o zonas educativas a las asociaciones de padres de familia, a las organizaciones cívicas, etc, con el fin de establecer una participación más activa de la comunidad en dicho proceso educativo.
11. Solicitarle a los padres de familia o acudientes que se comprometan a actualizar permanentemente sus datos , como una condición para la continuidad del cupo asignado. Este ejercicio ayudaría a reducir los contratiempos a los que se

enfrenta la Secretaría de Educación, debido a la alta movilidad de los habitantes de zonas de población vulnerable.

12. La Secretaria de Educación Municipal debe adoptar un plan de mejoramiento, que conduzca a diseñar e implementar una serie de procesos y procedimientos de manera sistemática y estandarizada con garantía de continuidad y permanencia para controlar los tramites que estén registrando fallas y que vienen siendo resaltados por los órganos de control.
13. Aunque la SEM ha presentado mejoras relacionadas con manejo y suministro oportuno de información, aún persisten dificultades para tener cifras consistentes sobre el déficit educativo y la población que está por fuera del sistema escolar en Cali. Es importante, entonces, contar con datos reales sobre este tema para ejercicios de planeación sobre el impacto en la cobertura educativa.
14. La SEM debe ajustar y modificar la estructura del presupuesto de inversión en educación, con partidas presupuestales diferentes para gratuidad, sistemas de información, transporte, nuevos proyectos y mantenimiento de infraestructura existente y comprometer los recursos venideros.

Bibliografía

1. CASTILLO Varela, Andrés Mauricio. ¿Calidad o cobertura? Análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia. Educación Compromiso de Todos. Gente Nueva Editorial.
2. Departamento Nacional de Planeación. Mecanismos de focalización en programas del sector educativo. 2007.
3. COLORADO, Fernández Mario Hernán. Proyecto Edumio “Porque el derecho a la educación también es MIO”. Anexo técnico. Mayo 3 de 2010.
4. COLORADO Fernández, Mario Hernán. Circular No. 4143.0.22.2.0101- Julio 17 de 2009
5. Acta e informe de la Comisión Ministerio de Educación Nacional. Cali, 10 y 11 de mayo de 2007.
6. Informe de Auditoría: Numerosas irregularidades en ampliación de cobertura educativa encontró Contraloría de Cali. Santiago de Cali, enero 22 de 2009.

7. Secretaría de Educación Municipal. Plan Sectorial de la Educación. Santiago de Cali, 2009. Pág. 30
8. Calicomovamos. Evaluación de la calidad de vida en Cali 2009.
9. Calicomovamos. Memorias Mesa de Trabajo sobre Ampliación de Cobertura Educativa, 2008.