

**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

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
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

## **Introducción**

La Comisión Vallecaucana por la Educación, a través de las organizaciones que constituyen la Subcomisión de Cobertura con Calidad, realizó durante 1 año un ejercicio de comprensión y análisis de lo que ha sido el programa de Ampliación de Cobertura Educativa en la ciudad de Cali, cuáles han sido sus avances y frente a lo que se percibe actualmente, estableció una serie de conclusiones y recomendaciones.

El presente ejercicio responde a los objetivos institucionales de la Comisión Vallecaucana por la Educación, que establecen la necesidad de realizar seguimiento al avance de los programas educativos en el departamento y de sugerir posibles rutas para su mejoramiento.

En el grupo de análisis a la cobertura educativa, conformado por la Universidad Javeriana, CaliComovamos, Fundación Carvajal, Fundación Corficolombiana y en calidad de persona natural el señor Hernán Londoño Barona, se priorizó realizar seguimiento a la contratación educativa en Cali, debido en primer lugar al acelerado crecimiento del número de estudiantes matriculados en los colegios de ampliación de cobertura; en segundo lugar, porque el crecimiento de la contratación educativa no produjo el incremento esperado en la tasa total de cobertura educativa; y en tercer lugar, los indicadores de calidad de la educación brindada en muchos de los colegios contratados son mayoritariamente deficitarios, partiendo del hecho de que la cobertura sin calidad no favorece la equidad y antes que fortalecer el servicio educativo oficial, contribuye a la apertura de brechas al interior del mismo.

### **Objetivos del seguimiento realizado**

La Subcomisión de Cobertura estableció unos objetivos específicos de acercamiento al Programa:

1. Esclarecer las estadísticas y los costos del programa.

2. Conocer su funcionamiento y las acciones llevadas a cabo por la Secretaría de Educación frente a la contratación educativa.
3. Verificar el estado del proceso de desmonte proyectado en el 2008 (qué ha pasado, condicionantes y limitantes)
4. Seleccionar y visitar diferentes tipos de colegios que hacen parte del Programa para conocer sus experiencias y condiciones en las que operan.
5. Definir retos y recomendaciones prioritarias.

### **Proceso con la Secretaría de Educación**

Con reiteradas solicitudes y disposición de la actual Secretaría de Educación Municipal, se reconstruyeron y desagregaron las estadísticas del programa de Ampliación de Cobertura por año, nivel educativo, comuna e institución y se pudo establecer la oferta no utilizada de cupos educativos en el sector oficial por comunas.

De igual forma, la Secretaría de Educación presentó la manera como encontró operando el programa y al conocer los puntos críticos y más sensibles, se dimensionaron, al interior del grupo, los retos a afrontar por la administración y las tareas pendientes de los colegios.

Frente a la meta expuesta en el 2008, al inicio de la actual Administración, la Secretaría expuso las razones que le han impedido efectuar el desmonte gradual del Programa y explicó que en las condiciones actuales no es posible ya hablar de desmonte total de la contratación educativa, que es posible reducir cupos en algunas comunas donde las instituciones educativas tienen disponibilidad, pero que en otras zonas de la ciudad es posible que continúe en aumento frente a la falta de Instituciones Educativas de carácter oficial.

Se conocieron las medidas adoptadas por la Secretaría para mejorar el funcionamiento administrativo, avanzar en términos de auditoría, comenzar a articular los resultados en calidad con los costos reconocidos por estudiante y replantear el Banco de Oferentes. También se evidenciaron las restricciones que posee la Secretaría en su capacidad presupuestal y administrativa para tomar decisiones frente a colegios que no cumplen

con mínimas condiciones de calidad para prestar el servicio educativo.

Mediante visitas realizadas por integrantes de la Subcomisión, fue posible identificar diferentes tipologías de colegios que están vinculados al Programa, donde se puso en evidencia que los colegios más vulnerables son los que atienden a la población más vulnerable y que este es un aspecto prioritario de intervención.

Así, las tipologías identificadas permiten clasificar a los colegios del Programa en: Organizaciones fundadas por docentes, padres u instituciones sin ánimo de lucro; proyectos personales que inician como sustento y se convierten en un deber social; iniciativas colectivas que responden a una invitación del Estado; iniciativas del Estado que reconocen un esfuerzo social privado; iniciativas tradicionales de carácter confesional; e intereses económicos que reconocen otras necesidades sociales.

Finalmente, la CVE agradece a la Secretaría de Educación Municipal su apertura y tiempo dedicado a la realización de mesas de trabajo con los miembros de la Subcomisión, que permitieron conocer, paso a paso, y en detalle, aspectos fundamentales del Programa.

## **1. Antecedentes sobre experiencias de educación contratada**

Partiendo del hecho de que la educación es un motor de desarrollo y crecimiento económico y que a través del acceso a ella es posible superar la pobreza y disminuir las brechas sociales, el Estado colombiano ha orientado sus esfuerzos en los últimos años a diseñar y poner en marcha políticas y programas orientadas a la ampliación de cobertura educativa y al mejoramiento de la calidad de la educación. El mayor énfasis y resultados obtenidos se evidencian en el incremento promedio de las tasas nacionales de cobertura educativa. Para disponer de más cupos educativos financiados con recursos estatales, se aplicaron diversas estrategias con diferentes tipos de facilidades, desventajas, riesgos y oportunidades tanto desde el punto de vista de su impacto sobre la cobertura como de su impacto sobre la calidad.

Según los informes del Ministerio de Educación Nacional Revolución Educativa 2002-2010, uno de los principales resultados obtenidos en materia educativa, es el incremento promedio de las tasas nacionales de cobertura educativa, debido especialmente al aumento en el número de alumnos que estudian con cargo al presupuesto público destinado a la educación en todo el país, provenientes tanto del Sistema General de Participaciones, como de los recursos propios que los municipios y departamentos destinan a este sector.

Para incrementar la oferta de cupos educativos financiados con recursos estatales, el gobierno nacional ha impulsado diversas estrategias, que los municipios certificados y las gobernaciones han acogido de acuerdo a los énfasis que han elegido realizar en sus políticas educativas. Cada una de las estrategias planteadas por el gobierno nacional para incrementar la cobertura educativa tiene sus respectivas condiciones, facilidades, desventajas, riesgos y oportunidades, tanto desde el punto de vista de su impacto sobre la cobertura como de su impacto sobre la calidad.

Una de estas estrategias fue la denominada contratación educativa, que consiste en pagar o contratar con recursos públicos la educación de estudiantes de escasos

recursos económicos en instituciones educativas privadas, previa verificación, como lo indica la Ley 715 de 2001, de que no existan cupos en instituciones educativas públicas, bien sea porque todos los cupos estuvieran asignados o porque debido a problemas como déficit de personal docente, insuficiencia o deficiencia en mobiliario escolar e infraestructura educativa no se pudieran utilizar las aulas escolares disponibles en el sector educativo oficial.

Por tanto, la insuficiencia de cupos en las instituciones educativas públicas existentes o la falta de condiciones adecuadas para utilizar los que existen debido a razones que no se alcanzan a mencionar en este documento, se convirtieron en parte de los argumentos utilizados por el Gobierno Nacional, para sustentar la necesidad de contratar servicios educativos con entidades educativas del sector privado.

En principio, esta posibilidad solo debía ser aplicada cuando de manera demostrada, existieran niveles educativos y zonas de los municipios donde se reportara déficit de cupos educativos oficiales. Esta estrategia denominada ampliación de cobertura por contratación educativa, se comenzó a implementar en todo el país a partir la expedición de Ley 715 de 2001 y el artículo 27° que se refiere expresamente a la contratación. “Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará la presente disposición. Cuando con cargo al Sistema General de Participaciones los municipios o distritos contraten la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema no podrá ser superior a la asignación por alumno definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley”. Tanto en el Departamento del Valle del Cauca como en la ciudad de Santiago de

Cali, los primeros contratos de ampliación de cobertura educativo mediante contratación educativa se realizaron para el periodo escolar 2002 – 2003.

Rápidamente esta opción se convirtió en un mecanismo altamente flexible y ágil para ofrecer educación subsidiada a niños y jóvenes en su mayoría de escasos recursos, que no encontraron un cupo en el sistema educativo oficial.

Actualmente la estrategia de contratación educativa en el país ha venido generando posturas a favor y en contra; por un lado, están quienes consideran que la oportunidad y la agilidad con la cual atiende a la población en edad escolar que no encuentra un cupo en el sistema educativo oficial, hace que sea una estrategia pertinente y necesaria que no puede dejar de existir; y, de otra parte, están quienes consideran que ha sido una manera de directa o indirecta de contribuir al debilitamiento del sistema educativo oficial, pues los crecientes recursos que se destinan a esta estrategia, restringen el presupuesto que queda disponible para recuperar la infraestructura educativa oficial, el mobiliario escolar y cualificación de docentes.

Las debilidades registradas en la manera como inicialmente fue organizado el sistema de seguimiento, evaluación y ajuste a la contratación educativa con colegios privados, así como en el proceso de planificación y ejecución de la estrategia, sumado a otras externalidades que facilitaron la ingerencia política en la selección de los colegios oferentes de los servicios educativos y la asignación de los cupos educativos a contratar, conllevaron a que la ampliación de cobertura por el mecanismo de contratación educativa presentara muchas deficiencias en cuanto al uso transparente y eficiente de los crecientes recursos que le fueron y le continúan siendo asignados a esta estrategia.

Los deficientes resultados que en términos de calidad o desempeño educativo han mostrado los estudiantes de algunos de los colegios contratados, se constituye en otra razón de preocupación que motiva la necesidad de revisar la estrategia, tanto para



mejorarla por el tiempo que siga siendo necesaria, como para identificar los casos en los que se hace viable y pertinente desmontarla.

Analizando las experiencias<sup>1</sup> de otros países que le han apuntado a garantizar el acceso universal al derecho fundamental de la educación, se pueden conocer prácticas como la de los Estados Unidos donde, a partir de los 90, se crean los Charter Schools, escuelas públicas independientes fundadas por docentes, padres u organizaciones sin ánimo de lucro. Esta estrategia es similar a la contratación del servicio educativo en Colombia, por cuanto los Charter Schools deben ser gratuitos, de acceso universal y el gobierno les paga un subsidio con base en la cantidad de alumnos que tengan matriculados en sus instalaciones.

En Colombia, los antecedentes de la ampliación de cobertura por contratación educativa, data del siglo XX, cuando surgió la educación misional contratada, donde era la iglesia católica la encargada de dirigir, coordinar y administrar el servicio público educativo en instituciones educativas oficiales cuya planta administrativa y de docentes era del Estado.

Posteriormente, en la pasada década de los noventas, Colombia puso en marcha el programa de ampliación de Cobertura Paces, para educación secundaria. La estrategia consistió en la adjudicación de bonos educativos que cubrían con recursos públicos hasta la mitad de los gastos de la matrícula en colegios privados y dichos bonos se renovaban mensualmente de acuerdo con desempeño académico del estudiante beneficiario. Esta modalidad evolucionó hasta llegar al esquema conocido actualmente como ampliación de cobertura por contratación educativa, que aplica para todos los niveles educativos y cubre por alumno el costo generado durante todo el periodo educativo escolar, de acuerdo a unos topes fijados para el sector educativo oficial.

---

<sup>1</sup> CASTILLO Varela, Andrés Mauricio. ¿Calidad o cobertura? Análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia. Educación Compromiso de Todos. Gente Nueva Editorial. Pag. 16.

En Bogotá y en Medellín también se tiene la modalidad de contrato de concesiones del servicio educativo. La duración de los contratos es de 15 y 5 años, respectivamente. Para el caso de Bogotá, el tiempo obedece a la apuesta de garantizar una cohorte completa de graduados.

En algunos países de Europa se ha optado por apoyarse en el sector privado para garantizar las condiciones de acceso y permanencia de los estudiantes. En el Reino Unido, por ejemplo, se contrata, por grupos, la gestión de planteles de educación pública. El objetivo de dicha adjudicación es lograr transformar las condiciones de bajo rendimiento de los estudiantes y colegios a instituciones de alto nivel académico. En Filipinas también se utiliza la modalidad de contratación con privados en aquellos lugares donde los oficiales no cuentan con cupos, con la condición de que los colegios elegibles deben estar certificados y cobrar derechos de matrícula relativamente bajos.

La experiencia internacional hace evidente que la estrategia de ampliación de cobertura en sí no se debe centrar únicamente en el aumento de cupos, sino en mejorar la pertinencia y la calidad educativa, apoyándose en los mejores colegios para que sean quienes se encarguen de elevar los niveles de desempeño de las instituciones educativas oficiales que presenten deficiencias en calidad.

## **2. Panorama nacional: otros programas orientados a aumentar la cobertura**

Desde hace más de 6 años se habla en el país de Programas Educativos Focalizados, que han sido concebidos como una forma de favorecer la equidad con estudiantes de escasos recursos, para facilitarles soluciones a problemas de cobertura, baja retención escolar, baja calidad y deficiencias nutricionales, entre otras barreras socioeconómicas y geográficas que acentúan los anteriores aspectos.

Las estrategias que contempla la ampliación de cobertura en los niveles de básica, secundaria y media del sector oficial, incluye especialmente la gratuidad en la matrícula y en los derechos académicos, así como alimentación escolar en primera instancia y en el mejor de los casos otros subsidios como transporte escolar, útiles escolares e incluso psicólogos escolares para complementar de manera integral, la permanencia del estudiante en el sistema educativo oficial. Estas estrategias de cobertura se complementan, a su vez, con otras que apuntan a lograr, de manera integral, la permanencia del estudiante en el sistema educativo.

En Barranquilla<sup>2</sup> las Cooperativas de Economía Solidaria invierten parte de sus excedentes en ampliación de cobertura para poblaciones con Sisbén 1 y 2. La cooperativa presenta el proyecto, la Secretaría de Educación de esa ciudad efectúa el estudio y lo avala y el Ministerio de Educación lo aprueba (Decreto 2880 de 2004).

En Bogotá la gratuidad en derechos académicos y servicios complementarios es una de las prioridades para garantizar cobertura desde el año 2005. En el último año se benefició el 76% del total de estudiantes matriculados en instituciones educativas del Distrito, es decir 737 mil estudiantes. De esta forma se apunta a eliminar las barreras económicas que frenan el acceso a la educación de los más pobres.

Experiencias de Municipios como Bello, Medellín, Sahún, Pereira, Dosquebradas, Girardot y Duitama, son reconocidas porque han hecho de la estrategia de transporte

---

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación. Mecanismos de focalización en programas del sector educativo. 2007

escolar una prioridad para facilitar la asistencia a las instituciones educativas, suministrando tiquetes para cubrir los costos de desplazamiento de los estudiantes residentes en estas poblaciones. De dicha estrategia se benefician estudiantes de básica y media de instituciones oficiales, que habitan a una distancia superior a los 1.000 metros del establecimiento educativo y a más de 5 kilómetros para el programa de transporte escolar rural. En Pereira se incluyen a los estudiantes que viven donde no existe infraestructura adecuada para la prestación del servicio, de estratos 1 y 2.

## **2.1 Inversión de la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali en Ampliación de Cobertura en el Sector Oficial.**

En el 2008 el Municipio de Cali, a través de la Secretaría de Educación Municipal – SEM, ejecutó 4.287 millones de pesos en gratuidad educativa para la zona urbana y rural, de los cuales 2.117 millones 940 mil pesos correspondieron a recursos propios y 2.169 millones 060 mil pesos a recursos del Sistema General de Participaciones girados por la Nación al Municipio de Santiago de Cali. En total se beneficiaron, según la Secretaría de Educación Municipal, 142.884 niños de las instituciones educativas, nivel 1 y 2 del Sisbén.

En el 2009 el número de beneficiarios ascendió a 154.184 con una inversión total de \$5.142.945.000, de los cuales \$2.115.360.000 corresponden a recursos propios y \$3.027.585.000 al Sistema General de Participaciones.

### **GRATUIDAD EDUCATIVA**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>Beneficiados zona urbana y rural</b>	142.884	154.184
<b>SGP</b>	2.169.060.000	3.027.585.000
<b>Recursos propios</b>	2.117.940.000	2.115.360.000
<b>Total inversión</b>	4.287.000.000	5.142.945.000

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

En cuanto a transporte escolar, la estrategia en Cali no ha sido permanente, motivo por lo cual no ha sido una garantía de ampliación de cobertura y permanencia para los estudiantes en el sistema educativo. La intermitencia se debe, en mayor medida, a la lentitud de los procesos administrativos y jurídicos de contratación. En el segundo semestre de 2008, durante un mes, se beneficiaron, 3070 estudiantes de 13 corregimientos y de la Institución Educativa Potrero Grande y Santa Librada. Mientras que en el 2009 se realizó una inversión total de \$1.657.850.098, beneficiando a 3882 estudiantes de los 13 corregimientos y 3 comunas, incluida la comunidad indígena.

La mayor necesidad de transporte escolar se concentra en la zona rural de la ciudad, sin embargo durante el 2008 y 2009 no fue permanente. Para el 2010, a partir del segundo trimestre, se adjudicó contrato por licitación abreviada, a una empresa de transportes para brindar el servicio a 4160 estudiantes de la zona rural de Cali, más los ubicados en la zona de ladera de las comunas 1, 2, 18 y 20, y los que habitan en los cabildos indígenas de la ciudad. La inversión fue de 1326 millones 402 mil pesos.

## **2.2 EduMío<sup>3</sup>**

Como una medida que apunta a mejorar las posibilidades de cobertura y permanencia de los estudiantes de la ciudad, la SEM diseñó y empezó a poner en marcha, en el segundo semestre de 2010, el proyecto EduMío, consistente en el aprovechamiento del Sistema de Transporte Masivo, MIO, para acercar a los estudiantes a las instituciones educativas, que por capacidad instalada cuentan con cupos disponibles.

Los beneficiarios iniciales son 3031 estudiantes, con una inversión de \$1.174,5 millones de pesos (\$1.174.500.000). Esta es una estrategia que permite fortalecer el acceso a la educación oficial, disminuyendo, aunque no en alto porcentaje, el número de estudiantes que deben ir a colegios contratados para ampliación de cobertura por no contar con cupos oficiales en sus zonas de residencia.

---

<sup>3</sup> COLORADO, Fernández Mario Hernán. Proyecto Edumio “Porque el derecho a la educación también es MIO”. Anexo técnico. Mayo 3 de 2010.

La tarjeta inteligente del MIO que usarían los estudiantes, registra su nombre completo, el número de identificación, teléfono, dirección de residencia y fecha de nacimiento. Las tarjetas son suministradas por una unión temporal, con una carga que contempla el número de trayectos de ida y regreso, de acuerdo con la cantidad restante de días del calendario académico 2009-2010. El sistema habilita el uso de la tarjeta solamente para los días de clase y en los horarios establecidos, entre las 5:00 a.m. y 8:00 p.m. Por inasistencia a clase durante un periodo de 15 días, se suspenderá el servicio de transporte brindado en el MIO.

En las comunas 1, 5, 6, 13, 14, 15, 16, 18, 20 y 21 y el corregimiento de Montebello hay déficit de cupos escolares y es allí donde mayor se concentra la contratación con colegios privados, pues la infraestructura oficial no es suficiente para cubrir la demanda.

Sin embargo, hay otras comunas, como la 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 donde la oferta de cupos supera la demanda y por lo tanto hay capacidad instalada subutilizada. Frente a esta situación la estrategia de transportar a los estudiantes ubicados en las comunas donde hay déficit de cupos escolares oficiales a las comunas donde no lo hay, es importante, necesaria y totalmente pertinente, pues además de garantizar el acceso de los estudiantes y quebrar las barreras de acceso, se les ofrece la posibilidad de gozar de mejores condiciones educativas en las instituciones oficiales. Es una estrategia, pues, que responde a una necesidad de fortalecer el sistema educativo oficial y disminuye el riesgo de ingreso de estudiantes a algunos de los colegios contratados que no cuentan con idoneidad suficiente para la prestación del servicio educativo.

Es por ello necesario que, en un orden de prioridades, los estudiantes beneficiados con el EduMío provengan especialmente de colegios de contratación educativa que reporten las más bajas condiciones de calidad educativa.

Por último, se considera importante que ante esta valiosa oportunidad que se les está brindando a los estudiantes de la ciudad, la Administración pueda realizar un esfuerzo

adicional por aumentar la inversión y por ende la cobertura de los beneficiados con esta estrategia.

### **3. Ampliación de Cobertura en Cali: Antecedentes**

La lógica inicial de la ampliación de cobertura por contratación educativa tal y como ha sido concebido en otras ciudades y países del mundo, es en principio pertinente, pues se trata de ofrecer a un número mayor de niños y jóvenes en especial de escasos recursos, oportunidades de acceso a la educación, por medio de la contratación con un ente privado que demuestre no sólo experiencia e idoneidad, sino condiciones en términos de calidad educativa (infraestructura, planta docente, dotación, etc).

En Cali, desde hace más de 14 años, funciona la alternativa de la ampliación de cobertura con entidades sin ánimo de lucro y organizaciones religiosas, pero sólo a partir del 2003 se comenzó a recurrir ampliamente a la estrategia de ampliación de cobertura por contratación educativa.

No obstante, por múltiples razones, la lógica original de esta estrategia no solo no se ha logrado aplicar de manera estricta, sino que en ocasiones se ha desvirtuado, situación que es uno de los aspectos más sensibles de esta estrategia en la ciudad de Cali, pues pese a venirse aplicando de manera ininterrumpida y creciente, se observa como en los últimos dos o tres años, la tasa total de cobertura educativa bruta y neta desde grado cero hasta grado once, no ha reportado cambios significativos, debido a que el total de estudiantes matriculados en Cali en todos los niveles educativos tanto del sector público como privado, comenzó a mostrar una ligera tendencia hacia la reducción, debido a que existe una migración de estudiantes desde el sector educativo privado hacia el oficial, motivados especialmente por los cupos financiados con recursos públicos en los colegios de contratación educativa de carácter privado.

Durante las últimas décadas el ritmo de incremento de la población residente en Cali ha crecido de una forma acelerada y desorganizada especialmente hacia las zonas de ladera y el oriente de la ciudad, debido al fenómeno del desplazamiento y la migración de personas en situación de pobreza, provenientes especialmente del suroccidente de país y de la costa pacífica. Esta situación ha conllevado a un mayor incremento en la



demanda por cupos educativos, que el sistema educativo público de la ciudad de Cali no ha logrado atender.

Esta es una de las razones por las cuales, el sector educativo oficial en Cali, convive con una realidad, y es la falta de infraestructura educativa oficial, especialmente en las comunas 1, 13, 14, 15, 16, 18 y 21, donde está concentrada la mayoría de la población estratos 1 y 2; y donde prácticamente desde hace 30 años no se construye infraestructura educativa oficial, pues con corte al 2010, la única excepción la constituye el colegio por concesión, construido hace un (1) año en el sector de Potrero grande, que no alcanza a cubrir el déficit de las comunas en mención. A ello se suma la congelación de la planta docente durante más de 8 años, lo que ha impedido contar con talento humano suficiente y especializado en la carrera docente para cubrir la demanda.

Por tanto, como consecuencia de la tendencia que llevó a la congelación de la infraestructura educativa oficial, al deterioro de la misma y a los limitados recursos propios invertidos en el sector educativo por parte de sucesivas administraciones municipales, la ciudad de Cali se fue imposibilitando para ampliar cobertura educativa mediante el fortalecimiento del sector oficial, concentrándose las posibilidades de ampliación de cobertura en la estrategia de contratación educativa con colegios privados de limitada calidad y capacidad de fortalecimiento, la cual se terminó aplicando tanto en zonas de la ciudad con reconocido déficit de cupos educativos, como en sectores donde existía una oferta educativa oficial con posibilidad de atender la demanda de cupos de sus áreas de influencia.

Durante los primeros años de expansión de la estrategia de ampliación de cobertura por contratación educativa, se permitió la prestación del servicio educativo en estrechas casas de familia adecuadas como colegios y que eran atendidos simultáneamente por personal que podían o no tener adecuada cualificación como docente. Aunque desde ese entonces (Año 2003) y hasta la actualidad, dicha situación no aplicaba para todos los colegios, si representaba un gran porcentaje del total de los establecimientos contratados.

A raíz del suscitado escándalo que salió en el año 2005 a la luz pública y a los medios de comunicación, ante la denuncia de la pérdida de 16.000 millones de pesos que debían ser invertidos en la educación de cientos de niños y jóvenes por contratación educativa, el programa de Ampliación de Cobertura entró en un periodo de estigma. Desde diferentes medios de comunicación se hizo seguimiento al tema y en la publicación que realizó El País el 11 de Febrero de 2007, se cita declaración realizada por la Fiscalía en la que se califica como “una empresa criminal encaminada a defraudar patrimonialmente al municipio de Cali, donde personas que ostentaban calidades de concejales incidieron en la suscripción de contratos del programa de ampliación de cobertura”<sup>4</sup>. En efecto, concejales y funcionarios de la Administración de entonces resultaron implicados en las investigaciones adelantadas por la Procuraduría, por presunta orientación de la asignación de cupos del programa de Ampliación de Cobertura hacia determinadas fundaciones y establecimientos educativos, cobro de “peaje” por cada una de las asignaciones, falsedad de documentos, suplantación de alumnos, relación fraudulenta de gastos, entre otros aspectos. Aquella fue la época de los caciques de la contratación educativa, en la que concejales pedían un peaje de hasta el 15% para asignar cupos, el intermediario se quedaba con otro 5% y la fundación que representaba al colegio con el 5% o 10%. Al final el colegio sólo recibía menos de la mitad del valor real por alumno atendido.

La expansión y el crecimiento del Programa fue tan rápida, que pasó de 16.950 estudiantes en el año lectivo 2002-2003, a 32.839 en el 2003-2004 y luego a 72.803 en el 2004-2005; para el año lectivo 2005-2006, sólo aumenta a 75.843 y en el 2006-2007 a 78.181. Pero para el 2007-2008 vuelve y repunta a 104.493, en el 2008-2009, baja a 103.148 y para el presente año 2009-2010 llegó a 109.060 matriculados.

---

<sup>4</sup> Periódico El País. “Así fue el robo a la Educación”, publicación del 11 de febrero de 2007.

## HISTÓRICO DE MATRÍCULA CONTRATADA EN CALI

Año lectivo	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Contratada	16.950	32.839	72.803	75.843	78.181	104.493	103.148	109.060

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

La demanda y la necesidad de responder con cupos para garantizar el acceso, obligó a contratar desde ese entonces sólo con los colegios que había en las zonas marginales y muchos de ellos no cumplían con mínimos de calidad educativa. En julio de 2007, con casi 5 años de experiencia con el Programa, la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez White admite en entrevista realizada por El País el 8 de julio que “hay algunos colegios que no pueden seguir prestando el servicio, más vale transportar los niños a zonas donde tengamos espacios. Acaban de ubicar en un inventario preliminar 1.000 aulas en los colegios públicos que no se están utilizando, entonces si los colegios no cumplen las condiciones, sería mucho mejor trasladar los niños hacia los colegios públicos en donde les podamos dar mejores condiciones”<sup>5</sup>.

Efectivamente, después del escándalo de corrupción del 2004 quedaron al descubierto muchas instituciones que no eran idóneas para prestar el servicio educativo, pero también se presentaron inconvenientes para acabar con los contratos suscritos, pues muchas de ellas presentaron demandas y tutelas y en otros casos la Secretaría de Educación se vio obligada a seguirlas contratando pues no había otra oferta en la zona. En septiembre de 2006, el Secretario de Educación de ese entonces, Hernán Sandoval, afirma en entrevista realizada por El País: “Al Nelson Mandela se le dio cobertura a través de una tutela, por el derecho a la educación. Este año participaron y en el punto de elegibilidad quedaron al margen, pero igual pasaron y por ser parte de la comuna 21 donde hay deficiencia educativa entonces se le dio cobertura para mantener la continuidad”. Al tiempo anuncia medidas para ir frenando los coletazos de corrupción:

---

<sup>5</sup> Periódico El País. Entrevista: “Privados manejaban la matrícula en Cali”. Publicación del 8 de julio de 2007.

“Acabamos con los intermediarios. Hoy la contratación se hace con la institución o la fundación que representa un colegio, no con una fundación fantasma que actúa a nombre de 10 o 15 colegios”<sup>6</sup>.

Desde ese tiempo para acá también se empezaron a implementar estrategias que permitieran a la Secretaría de Educación tener el control directo sobre los cupos que se contrataban y no esperar a que fuesen los colegios quienes reportaran el número de niños matriculados.

### **3.1 Estudio y recomendaciones del MEN**

El 10 y 11 de mayo de 2007 el Ministerio de Educación Nacional envió a Cali una Comisión con el fin de revisar los aspectos concernientes al Programa de Ampliación de Cobertura y generar algunas recomendaciones y compromisos. La Comisión Vallecaucana por la Educación fue invitada a hacer parte de dicha Comisión.

Dentro de las tareas pactadas en ese entonces se destaca<sup>7</sup>: la SEM debía realizar la contratación 2007 - 2008 con base en el análisis de la información de matrícula, población en edad escolar, demanda, entre otros, comuna por comuna, institución por institución. La idea era establecer técnicamente la necesidad de la contratación y que se realizara una proyección de cupos que soportara dicha contratación. Realizar asignación de cupos según georeferenciación y remitir desde la Secretaría de Educación el listado de los niños que serán atendidos, evitando que fueran los colegios quienes hicieran esta diligencia.

En cuanto a las garantías para que el proceso se realizara de manera eficiente y oportuna, la Secretaría de Educación debía realizar de allí en adelante: Estudio anual de insuficiencia, población objetivo de atención vs. Matrícula, proyección de cupos, análisis por comuna, análisis por institución, sede, jornada y grado; y cálculo del déficit de la oferta educativa.

---

<sup>6</sup> Periódico El País. Entrevista: “En diez meses no se acaba la corrupción”. Publicación del 18 de septiembre de 2006.

<sup>7</sup> Acta e informe de la Comisión Ministerio de Educación Nacional. Cali, 10 y 11 de mayo de 2007.

Con base en el resultado del estudio de insuficiencia, la lista de elegibles que conforman el Banco de Oferentes y los informes de interventoría, determinar en qué comunas, instituciones, niveles y grados se continuaría con la contratación y producir los correspondientes listados de estudiantes para ser remitidos formalmente a cada establecimiento educativo privado.

De otra parte establecer los casos en los cuales es posible incorporar los estudiantes a establecimientos oficiales y en consecuencia informar oportunamente y formalmente a los establecimientos educativos con los cuales no se suscribirán los contratos de continuidad.

Por último, se solicita seguimiento y evaluación permanente de la contratación por parte de la Secretaría de Educación a través de una interventoría contratada. La contratación deberá estar unida, en todos los casos, a planes de mejoramiento a los que dicha interventoría debe realizar constante seguimiento. Se pide especial atención al número de niños identificados para la adjudicación de los cupos y que no podrían ser reemplazados por otros.

Para el año lectivo 2007-2008 se contabilizaron 772 aulas vacías, equivalente a 18.950 cupos no utilizados. El año inmediatamente anterior contó con 910 aulas en el mismo estado y 15.409 cupos inutilizados, según datos de la Secretaría de Educación Municipal. Al 2010 se contabilizan 1.200 aulas vacías, lo que indica que existe disponibilidad en las jornadas de la mañana y tarde, el problema radica, entre otros aspectos, en la insuficiencia de docentes y en las malas condiciones en que se encuentran los salones.

### **AULAS VACÍAS**

<b>Año lectivo</b>	<b>2006-2007</b>	<b>2007-2008</b>	<b>2008-2009</b>	<b>2009-2010</b>
<b>Aulas Vacías</b>	910	772	1200	1200

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

En este año lectivo las comunas 6, 13, 14, 15 y 21 son las que presentan el mayor número de cupos contratados y es donde se concentra la mayoría de colegios contratados. En estas zonas hay insuficiencia de cupos oficiales, mientras que en otras comunas como las 3, 4, 7, 8 y 11 se encuentran la mayoría de las 772 aulas vacías y cupos inutilizados. Estrategias como la inversión en transporte escolar para aprovechar estos espacios disponibles en las instituciones oficiales, desplazando a los niños de una comuna a otra, no fue contemplada, y fue privilegiada la contratación en las mismas zonas con los colegios existentes.

En este período, de la inversión en recursos propios de la Secretaría de Educación, del 2.85%, equivalente a 8.170 millones de pesos, no se priorizó el mejoramiento de la capacidad instalada. Se continuaron presentando fallas en la contratación con privados en precarias condiciones que registraban prácticas de vinculación de personal docente con pagos irrisorios, en muchos casos, por debajo del salario mínimo y sin prestaciones sociales. Con los excedentes que les generaba los bajos costos en pago a docentes, podían solventar otros gastos no incluidos en el per cápita reconocido, es decir que no hacían parte de la canasta educativa.

#### **4. Qué ha pasado en los últimos 3 años**

En los últimos 3 años de Administración, el programa de Ampliación de Cobertura Educativa en Cali ha presentado algunas transformaciones importantes, que van desde el establecimiento de medidas de tipo administrativo que permiten hoy contar con herramientas de control y seguimiento más precisas, hasta el manejo de información que permite tomar decisiones sobre aspectos como la matrícula de los estudiantes que hacen parte del sistema. A través de los ajustes aplicados en este último aspecto, ha sido posible que la Secretaría de Educación Municipal conozca cuál es su capacidad instalada en las instituciones educativas oficiales y cuál es la necesidad de contratación, de manera que establece qué cupos se deben asignar a cada colegio de ampliación de cobertura y no al revés, como sucedió durante años pasados.

Las medidas adoptadas se han empezado a implementar con mayor notoriedad en el año lectivo 2009-2010, pues hasta el periodo 2007-2008, la Contraloría Municipal en su informe de auditoría<sup>8</sup> advirtió sobre algunos aspectos en los que se estaban presentando fallas, relacionadas con:

1. Demoras por parte del Municipio en el desembolso del anticipo del 40% en algunas instituciones.
2. Existencia de contratos con instituciones que no tienen capacidad de gestión y que dependen para su sostenimiento de los recursos provenientes del Programa.
3. Colegios del Programa que admiten estudiantes provenientes de instituciones educativas oficiales, cuando el propósito es ampliar cobertura a estudiantes que no poseen cupo.
4. Colegios del Programa con estudiantes de estratos 3 y 4 subsidiados, cuando está destinado a favorecer a los estratos más bajos.
5. Falta de seguimiento oportuno por parte de la interventoría.
6. Aulas de clase en los colegios contratados con más de 45 alumnos.

---

<sup>8</sup> Informe de Auditoría: Numerosas irregularidades en ampliación de cobertura educativa encontró Contraloría de Cali. Santiago de Cali, enero 22 de 2009.

7. Inconsistencias con nombres de alumnos, documentos de identificación, fechas de nacimiento, direcciones y doble registro de alumnos en el sistema de información de matrículas.
8. Fallas en el registro de asistencia de los alumnos y en algunas se evidenció que fueron diligenciadas posteriormente.
9. La infraestructura de algunas instituciones no cumple con los requisitos necesarios para prestar el servicio educativo con calidad. Algunas son residencias convertidas en colegios.
10. Algunos docentes contratados no reciben ni siquiera un salario mínimo, no están afiliados al sistema de seguridad social y los pagos son a destiempo. Además, algunos de los docentes no cumplen con los perfiles requeridos.
11. Inconsistencias en la contabilidad de algunos colegios: soportes de gastos por un monto mayor al contractual, comprobantes de egreso sin número consecutivo, entre otros.
12. Algunos colegios presentan gastos que no tienen relación con la canasta educativa.

Con base en éstas y otras observaciones, la SEM empezó un proceso de mejoramiento, del que se empiezan a avistar cambios para el año lectivo 2009-2010 a partir del cual se cuenta con un plan de matrícula donde es posible, a partir de la capacidad instalada de las instituciones educativas oficiales, determinar la necesidad de contratación en las diferentes comunas del Municipio. Efectivamente, partiendo de datos consolidados, se disminuyó la contratación, en este periodo, en 7938 cupos, en comunas donde había capacidad instalada del sistema oficial, aunque la cifra global de contratación creció en 5912 cupos, por requerirse 13850 cupos adicionales en comunas deficitarias donde, entre otros aspectos, es alto el índice de movilidad de las familias (llegada y salida de núcleos familiares afectados por el fenómeno del desplazamiento) y hay insuficiencia de cupos en instituciones educativas.



### Reducciones e incrementos de la Contratación Educativa

	2007-2008 2008-2009	2008-2009 2009-2010	Neto
<b>Cupos reducidos</b>	8009	7938	15947
<b>Cupos incrementados</b>	6764	13850	20614
<b>Neto</b>	1245	5912	4667

Fuente: Calicomovamos

Según cálculos de Calicomovamos, Del 2008 al 2010 se incrementaron, por un lado 20.614 cupos, y se redujeron por otra parte 15.947 cupos, para un neto de 4.667 mil cupos adicionales.

Partiendo de estudios de la Secretaria de Educación, hay comunas donde no existe déficit de cupos y es posible continuar con el desmonte de la contratación (según lo estipulado en el 2008 de desmontar 20% anual), mientras que hay otras zonas de la ciudad donde la necesidad de contratación va en aumento. Las comunas donde no existe déficit actual son: 3, 4, 8, 11 y 12 y en algunos sectores de la comuna 7. En estas zonas hay 5.686 estudiantes en colegios contratados. Mientras que las comunas con mayor concentración de educación contratada son: 6, 13, 14, 15 y 21, que representa el 75% del total de contratación en la ciudad.

### COMUNAS NO DEFICITARIAS

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Diferencia 2007-2008 2008-2009	Diferencia 2008-2009 2009-2010
<b>Comuna 3</b>	1.240	734	96	1.609	656	169	-487	-1.440
<b>Comuna 4</b>	1.961	2.071	1.182	1.195	755	790	35	-405
<b>Comuna 7</b>	2.805	3.159	3.803	1.788	4.233	3.584	-649	1.796
<b>Comuna 8</b>	619	476	290	471	501	281	-220	-190
<b>Comuna 11</b>	1.487	857	716	813	317	410	93	-403
<b>Comuna 12</b>	987	1.051	1.445	1.109	773	452	-321	-657
<b>Total</b>	9.099	8.348	7.532	6.985	7.235	5.686	-1.549	-1.299

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

De otro lado, la contratación al inicio de cada año lectivo se debe dar según los resultados de los estudios de insuficiencia de cupos, cuestión que se torna compleja por la simultaneidad entre los tiempos de matrícula oficial y la necesidad de contratar. La exactitud en la proyección de cupos continúa presentado dificultades, pues hay una alta tasa de movilidad poblacional entre comunas y barrios. La estrategia que viene desarrollando la SEM para contrarrestar dicha dificultad está en llevar a cabo un proceso de inscripciones y traslados, a través del cual se otorgan cupos para las instituciones educativas y una vez optimizados dichos recursos se procede a otorgar cupos en colegios no oficiales. Con base en dicha información se firman los contratos. La Central Didáctica del barrio El Jardín ha sido acondicionada para estas labores.

Han sido definitivas las decisiones tomadas desde la SEM con miras a mejorar y a optimizar los procesos de manejo de información. Para ello cuenta con un sistema de apoyo al mejoramiento continuo del servicio de cobertura educativa, llamado SIGE (Sistema de Información de la Gestión Educativa), del que se espera pueda ofrecer información oportuna para el análisis y toma de decisiones.

Una vez realizado el proceso de inscripción y firma de contratos con los colegios, el equipo de interventoría, coordinado por la Subsecretaría de Desarrollo Pedagógico, procede a realizar seguimiento al cumplimiento de los mismos y la prestación efectiva del servicio. Entre otros medios de verificación permanente, está el reporte de asistencia que se realiza directamente en los establecimientos educativos y los reportes de deserción que cada colegio debe entregar los 10 primeros días de cada mes. En el momento en el que arrancó el año lectivo, dicho equipo inició un proceso de visitas para la revisión de las condiciones de los colegios y el establecimiento de planes de mejoramiento.

Para el próximo año lectivo 2010-2011 se contará con un Banco de Oferentes actualizado y es responsabilidad de la SEM contratar con los mejores calificados. Y dentro de esa rigurosa selección no podrán ingresar aquellos que estén en régimen

controlado. En las comunas 13, 14, 15, 18 y 21 la selección se dificulta por cuanto la oferta de establecimientos educativos continúa siendo la misma.

Este último aspecto, relacionado con la actualización de información por parte de los colegios e implementación de sistemas de información, es una falla recurrente del sector educativo, que persiste más por resistencia o ausencia de una cultura tecnológica, que por deficiencias técnicas. En cuanto al reporte de deserciones, no son en principio justificables las demoras pues el llamado a lista y control de asistencia es una práctica diaria de los colegios, por lo que es claro que esta información está permanentemente actualizada.

Para el 2009-2010, la Secretaría<sup>9</sup> identificó 23 colegios que no reunían las condiciones mínimas para ser contratadas. Al final, y después de haber sido oficializada la cancelación de dichos contratos, la SEM debió reversar y contratar con 18 colegios, por problemas jurídicos, por un lado, y porque no habían cupos oficiales en las comunas donde se encontraban y tenían que tomar una decisión: o garantizarle la continuidad a los beneficiarios de este subsidio en colegios de mala calidad o dejarlos por fuera del sistema escolar. Al final de este proceso sólo se canceló el contrato con 4 fundaciones y 5 colegios, lo que significa que los esfuerzos de la SEM en el seguimiento a la implementación de los planes de mejoramiento en estos establecimientos deben ser mayores.

### **Colegios que no reúnen condiciones para contratar**

<b>Institución Educativa</b>	<b>Comuna</b>
Liceo Los Robles	13
Liceo Sultana del Valla	14

<sup>9</sup> COLORADO Fernández, Mario Hernán. Circular No. 4143.0.22.2.0101- Julio 17 de 2009

Colegio Ciudad Córdoba	15
Instituto de Educación Técnica ICET	14
Colegio Genios del Saber	14
Colegio Andrés Bello	14
Colegio Distrital San José	14
Liceo San Francisco	1
Centro Docente Oscar Arias	21
Liceo Santa Inés Invicali - DESEPAZ	21
Colegio Técnico Comercial Luces del Saber	6
Instituto Educativo Alfa	15
Colegio República del Salvador	16
Colegio Cristiano Verner Larsen	16
Colegio Adventista El Cortijo	20
Instituto Pablo VI	16
Colegio Internado San Antonio	18

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

#### 4.1 Cobertura con Calidad

Si bien los esfuerzos de la Administración actual por hacer mejoras efectivas en la prestación del servicio educativo a través de este Programa, aún persisten aspectos que hacen que la educación que los niños y jóvenes reciben en algunos de los colegios de ampliación de cobertura, no sea de calidad. Hay zonas de la ciudad donde es casi inexistente la presencia de instituciones educativas o no hay cupos disponibles, por lo que la Administración se ve en la imperiosa necesidad de no dejar niños y niñas por fuera del sistema escolar, a costa de contratar con los colegios privados disponibles en las condiciones que se encuentren. A través del seguimiento realizado por la interventoría interna del Programa, ha sido posible acompañar a los colegios con mayores deficiencias y exigir de ellos el cumplimiento de compromisos de mejoramiento en calidad, pero aún son muchos los que continúan presentando bajas puntuaciones en las evaluaciones de seguimiento y ello repercute directamente en la calidad educativa que reciben los niños y jóvenes.

## **4.2 Aspectos administrativos, financieros y de infraestructura**

Aspectos importantes como el pago oportuno a docentes, salarios adecuados, infraestructura física y tecnológica, espacios para bibliotecas y laboratorios, y materiales pedagógicos, continúan siendo precarios. Junto a éstos, el tema relacionado con las deficiencias de las plantas físicas de muchos de los colegios prestadores del servicio ha sido uno de los aspectos en los que más se ha hecho énfasis desde años atrás por parte de las interventorías, medios de comunicación y demás organizaciones que realizan seguimiento al programa.

Además, aún siguen siendo recurrentes las malas prácticas de algunos contratistas del servicio al no reportar oportunamente sus deserciones, lo que incide directamente sobre los pagos a los colegios (pues se hace por alumno atendido). A su llegada en el 2008, según la Secretaría de Educación, existían hasta 33 pagos diferenciados para los colegios de cobertura, cuestión por demás salida de toda norma, inmanejable en términos administrativos y que no obedecía a criterios plenamente clarificados.

Y en este punto es importante señalar que uno de los principales cambios introducidos en la actual Administración tiene que ver precisamente con la normalización de pagos por estudiante atendido, pasando de 33 a 3 tipologías de pago. El cambio radica en que se le otorga un valor promedio mensual por estudiante a los colegios de acuerdo con sus resultados en pruebas Saber e Icfes y al régimen en que se encuentre. Así, si sus resultados se ubican en categoría Alta y régimen regulado, el valor promedio por alumno mes es de 91.000 pesos. Si se ubica en rango Medio el valor es de 81.000 pesos mes; y si está en rango Bajo, el costo a pagar por alumno es de 73.952 pesos mensuales. El aspecto a revisar es si realmente los colegios que están en rango Bajo están realizando acciones efectivas para superar y transformar las condiciones en las que prestan el servicio educativo.

## TARIFAS Y CRITERIOS PROGRAMA AMPLIACIÓN DE COBERTURA

	CRITERIOS			Valor Tarifa 2009-2010
	REGIMEN	PRUEBAS SABER	ICFES	Valor Estudiante/mes
Vulnerables	Vulnerables	-	-	\$ 91.238
1 ALTO	Regulado	Alto	Alto	\$ 91.000
2 MEDIO	Regulado	Medio	Medio	\$ 81.000
	Vigilado	Alto	Alto	
	Vigilado	Medio	Medio	
3 BAJO	Controlado	Alto	Alto	\$ 73.952
	Regulado	Bajo	Bajo	
	Vigilado	Bajo	Bajo	
	Controlado	Medio	Medio	
Administración				\$ 76.000
NA (Ajuste IPC)	-	-	-	Ajuste Individual IPC 3.5%

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

Los pagos desde la SEM se están realizando de forma mensual (pago total dividido en 10 cuotas) como una forma de contrarrestar los problemas generados a causa de la demora en pagos a docentes, por parte de los colegios contratados. Antes se realizaban en dos o tres momentos del año y la mayoría de los colegios esperaba a recibir los desembolsos de la SEM para cancelar los servicios prestados al personal administrativo y académico, lo que generaba ostensibles traumatismos en la prestación del servicio.

Así, y aunque con esta medida se apunte al mejoramiento de la prestación del servicio con pagos mensuales, es importante poner la mirada sobre la estabilidad financiera de los colegios contratados, pues el mayor porcentaje de ellos ha demostrado tener una dependencia de casi el 99.9% de los recursos provenientes de la SEM para funcionar y prestar el servicio educativo. Carecen de músculo financiero para garantizarle a los

estudiantes continuidad, pues en el momento en que los recursos de la SEM dejan de llegar a tiempo (algunas veces por retrasos del mismo colegio en la entrega de la información que exige la SEM como requisito para los pagos), no cuentan con recursos propios para hacer frente a la situación y evitar traumatismos. Dicha situación deja al descubierto una falla en la calidad del servicio que ofrecen y en la calidad de la educación que brindan, pues un maestro desmotivado, para citar un ejemplo, al que no se le garantizan mínimas condiciones para desempeñar su función, como lo es el pago oportuno de salarios y cubrimiento de prestaciones sociales, será un maestro que difícilmente puede garantizarle al estudiante buenas condiciones de aprendizaje.

En consecuencia, es importante exigir de la fundación o corporación sin ánimo de lucro que contrate con el Municipio solvencia o respaldo financiero para la ejecución del contrato. Casi el 90% de las instituciones tiene una sola fuente de recursos, lo que significa que no cuentan con respaldo económico para asegurar el pago de docentes, proveedores, etc.

Muchos de los colegios no cuentan con ingresos adicionales para su sostenibilidad, lo que supone el hecho de que nacieron en el preciso momento en que arranca el programa. Su matrícula es 100% de ampliación de cobertura. Otros cuentan con matrícula de estudiantes subsidiados (amparados por el programa) y estudiantes que pagan por el servicio educativo, es decir que reciben recursos adicionales. El problema es que muchos de esos estudiantes que deben cancelar matrícula, pensión y otros derechos educativos, viven en zonas vulnerables, en núcleos familiares con dificultades económicas para costear la educación de sus niños.

Hay casos de colegios que han gestionado con la empresa privada o cooperación internacional el subsidio de ese otro número de estudiantes que no está en condiciones de costear su educación. Para citar un ejemplo, el colegio Liceo La Amistad, ubicado en la comuna 1, barrio Terrón Colorado, ha gestionado la adquisición de becas para 100 estudiantes que no están cubiertos por el Programa. Los niños deben garantizar la continuidad de la beca con su desempeño académico.

La dependencia financiera de los colegios afecta en alto grado el curso normal de la prestación del servicio, y la calidad del mismo, pues ello conduce a que algunos no cumplan con las reglamentaciones sobre los gastos de canasta educativa, por cubrir otros gastos o deudas pendientes.

## CANASTA EDUCATIVA

Ítem	Descripción	%
<b>Recurso humano</b>	Nómina, seguridad social y dotación	63
<b>Material educativo</b>	Cartulina, lapiceros, marcadores, tableros borrables, crayolas, plastilina	8
<b>Material bibliográfico</b>	Actualización biblioteca	4
<b>Material didáctico</b>	Talleres de trabajo, mapas, rompecabezas, salidas pedagógicas	4
<b>Material tecnológico</b>	Dotación laboratorios, dotación y mantenimiento salas de cómputo, salas múltiples, audiovisuales, fotocopadoras	4
<b>Papelería</b>	Fotocopias, recargas, resmas de papel, circulares, material para archivo	4
<b>Gastos generales</b>	Arrendamientos muebles e inmuebles, honorarios revisor y contador, reparaciones locativas menores, servicios públicos, asesoría financiera, vigilancia y aseo, transporte, correo, convenios, impuesto de cámara y comercio e industria y comercio, aseo y cafetería, timbres, seguros, servicios temporales (aprendices), gastos financieros y bancarios, estampillas, administrativos	10
<b>Personal de apoyo</b>	Psicólogo, trabajador social, enfermería, secretaria, especialistas	3
<b>Total</b>		<b>100%</b>

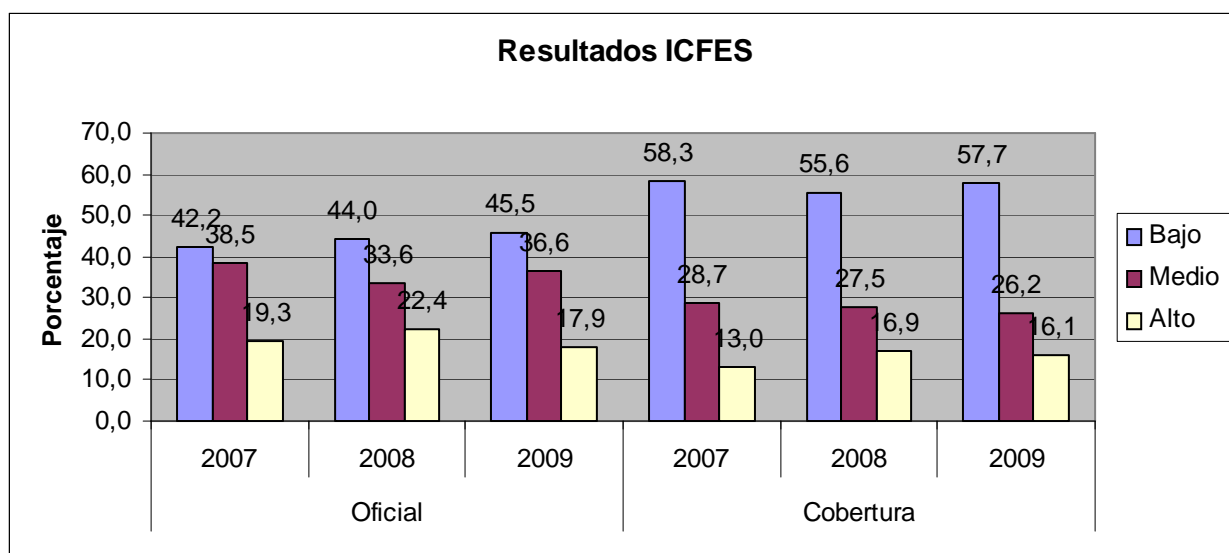
Fuente: Secretaría de Educación Municipal



### 4.3 Resultados en Pruebas de Estado

En cuanto a resultados en pruebas de Estado, según datos de la Secretaría de Educación<sup>10</sup>, los colegios contratados continúan presentando mayores deficiencias, frente a las instituciones educativas oficiales, lo que los ubica en mayor proporción en categorías bajas de desempeño. En el 2007 más de la mitad de los colegios contratados en Cali se ubicaron en la categoría baja, (58.3%), en el 2008 el 55,3% y en el 2009 el 57,7%, frente al 42,2% de los colegios oficiales en el 2007, en categoría baja, el 43,9% en el 2008 y el 45,5% en el 2009.

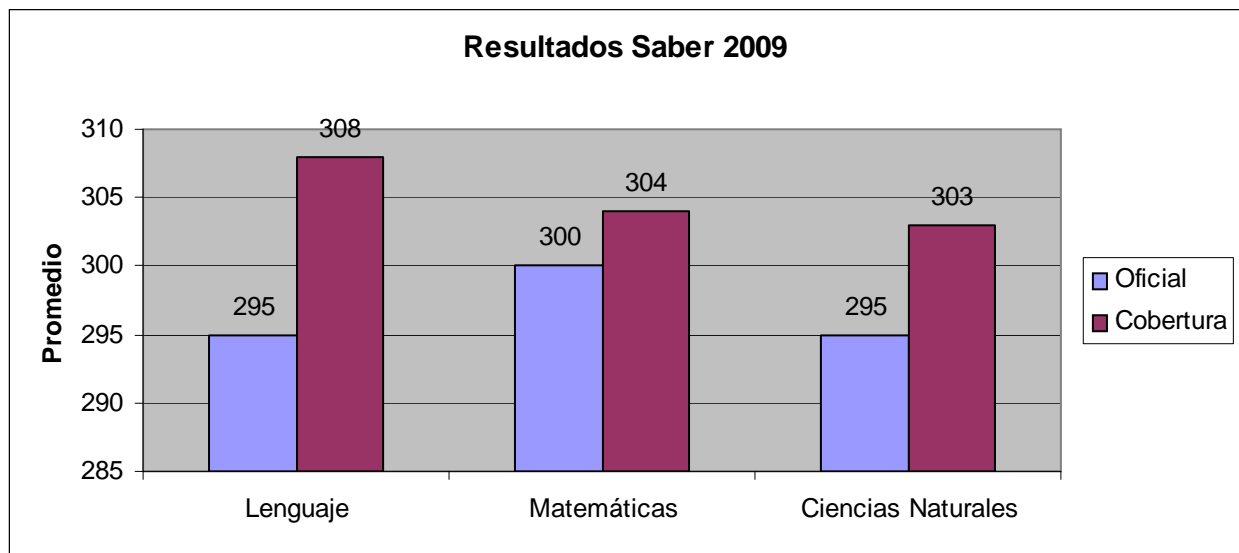
En categoría alta, los colegios contratados pasaron del 13% en el 2007 al 16,9% en el 2008 y al 16,1% en el 2009; mientras que los oficiales presentaron un 19,3% en la misma categoría en el 2007, en el 2008 un 22,4% y en el 2009 bajó al 17,9%.



Fuente: Secretaría de Educación Municipal

<sup>10</sup> Secretaría de Educación Municipal. Plan Sectorial de la Educación. Santiago de Cali, 2009. Pág. 30.

En las pruebas Saber 2006, los colegios contratados presentan el menor puntaje promedio en matemática, frente a instituciones oficiales y de carácter privado, con un 48,77%. Mientras que Lenguaje fue el área en la que mayor puntaje presentaron los colegios contratados, incluso por encima del promedio nacional.



Lo anterior plantea la urgencia de analizar el programa de Ampliación de Cobertura más allá del tema contractual (donde se han presentado avances importantes), pues una de las necesidades más grandes tiene que ver con la calidad educativa de un programa que contrata con 245 establecimientos educativos, representa el 34% de la matrícula oficial de Cali y cuyo valor anual supera los \$88.674.463.475. Para el 2004 y el 2008 el valor del subsidio por cada niño oscilaba entre 500.000 y 651.000, aunque es bien sabido que en el periodo que correspondió al escándalo del 2004 fue posible probar que hubo colegios que recibieron tan sólo 250.000 por niño atendido.

## 5. Análisis de la contratación educativa 2009-2010

La prestación del servicio dentro del programa de Ampliación de Cobertura Regular, periodo lectivo 2009-2010, se realizó con 220 establecimientos educativos y la firma de los contratos con 107 entidades sin ánimo de lucro y 3 contratos más con iglesias o confesiones religiosas en 11 colegios. Y, la prestación del servicio para población vulnerable, para el mismo periodo, se realizó en 73 establecimientos educativos y la firma de los contratos se hizo con 38 entidades sin ánimo de lucro.

La matrícula total para el Programa fue de 109.060 cupos, frente a 103.148 en el periodo 2008-2009, 104.493 en el 2007-2008 y 78.425 en el 2006-2007. Evidentemente, ha habido un aumento significativo en la matrícula contratada, mientras que se presentan disminuciones en la matrícula oficial: 188.719, 2009-2010; 190.038, 2008-2009; y 188.750, 2007-2008.

### HISTÓRICO DE MATRÍCULA CONTRATADA Y OFICIAL EN CALI

Año lectivo	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Contratada	75.843	78.181	104.493	103.148	109.060
Oficial	193.533	191.380	188.750	190.038	188.719

El fenómeno de aumento de la matrícula contratada y el recorte en la oficial también se viene presentando a nivel nacional, para lo cual Educación Compromiso de Todos, en su publicación *¿Calidad o Cobertura?* señala que: “Al estudiar el comportamiento de la matrícula por grados se demuestra que en el país se ha venido incrementado el número de estudiantes atendidos con la estrategia de contratación en todos los grados de la educación formal, y esto podría manejar dos hipótesis; *i)* la primera de ellas, relacionada con que efectivamente las entidades territoriales tenían una insuficiencia en sus instituciones educativas estatales, y esta estrategia ha ayudado en la consecución de una mayor cobertura, y *ii)* la segunda, que es posible que en las entidades territoriales se esté contratando en mayor proporción la prestación del servicio por

cuanto resulta más conveniente, en términos económicos, y se esté presentando una sustitución de la matrícula entre el sector privado y el oficial”<sup>11</sup>

Para el caso de Cali, son diversos los factores que han posibilitado dicho aumento. El porcentaje de población desplazada que llega a la ciudad, anualmente, con necesidades por resolver, entre ellas la educación de los niños y jóvenes del núcleo familiar, ha exigido que se tomen medidas para asignación de cupos en colegios contratados. En Cali hay aproximadamente 47.000 personas en situación de desplazamiento y a diario llegan a la Unidad de Atención al Desplazado (UAO), entre 90 y 110 personas, quienes asisten en busca de información para ayuda humanitaria, trámites ante Acción Social, gestión para el ingreso de niños al sistema escolar y orientación para el acceso de los servicios de salud. Este es un panorama que, sin duda alguna, obliga a la Administración a tomar medidas frente a una problemática que es de carácter nacional, orientadas a establecer estrategias mediante las cuales los niños y jóvenes que llegan a la ciudad, en su mayoría de forma transitoria, otros para quedarse meses o años, accedan al sistema escolar y su situación no empeore.

De otro lado, y no menos preocupante, están los problemas de infraestructura física que tienen las instituciones educativas oficiales, lo que hace que actualmente se cuente con más de 1.200 aulas vacías que no pueden ser asignadas para el servicio educativo, pues las condiciones de techos y paredes no lo permiten, además que no cuentan con el mobiliario suficiente, como pupitres y tableros.

A 2009, según la Secretaría de Educación, se realizaron 28 contratos de obras de infraestructura educativa, por un valor de \$11.455 millones. Algunas de ellas comprenden construcción y cubiertas de aulas por \$3.700 millones y obras de alcantarillado y baterías sanitarias por \$1.800 millones de pesos.

---

<sup>11</sup> *Op cit* Pág. 40.

En julio de 2010<sup>12</sup> la SEM anunció inversión para la construcción de 22 aulas nuevas, 3 baterías sanitarias y un laboratorio en las instituciones oficiales, financiadas con un 70% de recursos provenientes de Ley 21 y el 30% restante con recursos propios de la dependencia. Esta inversión no incluye recuperación de las aulas subutilizadas y, sin embargo, con todos los esfuerzos que se hagan por readecuarlas, traducido en 18.950 cupos sin utilizar, no es suficiente para cubrir la demanda de cupos. Con las 3 Ciudadelas Educativas construidas y funcionando, se ampliará la cobertura oficial en 14.724 cupos, no obstante, se estima que en la ciudad hay un déficit de 62.000 cupos. Si se restablecen las aulas, más los cupos de las Ciudadelas, se lograría cubrir desde lo oficial 33.674 cupos más, y el déficit continuaría en 28.326 cupos.

#### Aproximación a cifras de reducción del déficit educativo

	Cupos	% de Reducción
<b>Déficit educativo Total *</b>	62.000	
<b>Cupos Ciudadelas Educativas</b>	14.724	23%
<b>Cupos Oficiales subutilizados</b>	18.950	30%
<b>Total</b>		53%

\* Cifra de la Secretaría de Educación Municipal

¿Qué indica lo anterior? Que ante fenómenos como el desplazamiento, la nueva Administración deberá responder con oportunidades de acceso al sistema escolar y eso, probablemente, aumentará la demanda de cupos. Que es prioritario establecer estrategias que permitan generar oportunidades de acceso y permanencia al sistema educativo a los niños y jóvenes que están por fuera; y estrategias que fortalezcan la oferta educativa oficial, lo que necesariamente implica mejoramiento de infraestructura educativa y construcción de nuevas plantas físicas.

<sup>12</sup> Página Web <http://www.cali.gov.co/ipc/publicaciones.php?id=32651>. 15 de julio de 2010.

Al comienzo de la Administración en el 2008, se fijó como meta el desmonte gradual del Programa (aprox. 20% anual). Sin embargo, con las perspectivas que presenta la ciudad y con las conclusiones a las que llegó la Secretaría de Educación, dicha meta será difícilmente cumplida: *“El último estudio nos permitió determinar con mayor precisión las comunas no deficitarias en las cuales mantenemos el proceso de desmonte gradual de la ampliación contratada como es el caso de las comunas 3, 4, 8, 11, 12, y en algunos sectores de la comuna 7. No obstante, mientras no logremos la infraestructura y recurso humano suficiente para atender desde lo oficial a los mas de 100.000 estudiantes que atiende hoy la contratación con instituciones privadas y los niños, niñas y jóvenes que se encuentran por fuera del sistema escolar, no será posible hablar de un total desmonte de tal contratación. En el momento se proyecta que entre colegios en concesión del MEN y las ciudadelas educativas se logrará en los próximos 3 años un ofrecimiento de más de 10000 cupos nuevos, a parte de los cupos a renovar, lo cual es insuficiente”<sup>13</sup>.*

La matrícula oficial en la ciudad representa hoy el 64% y la contratada el 36%. Manteniendo dicha proporción, se necesitarían 39.680 cupos oficiales y 22.320 cupos contratados más para reducir el déficit de 62.000 cupos. La única opción de ampliación de cobertura oficial en la Administración actual es a través de las Ciudadelas Educativas, pero en esa cobertura a qué se le dará prioridad: a los niños que están por fuera del sistema escolar, o se trasladarán algunos de los que están en colegios contratados.

Lo anterior demanda de la nueva Administración un plan que permita establecer de qué forma se fortalecerá el sistema educativo oficial y bajo qué criterios se continuará dando cabida al programa de Ampliación de Cobertura, partiendo de la premisa de que es un mecanismo que busca cubrir la insuficiencia del sector público en la prestación del servicio educativo. En esa medida, sería importante que se asignen recursos para atender, con infraestructura adecuada, la mayor parte de la demanda educativa que tiene la ciudad y que no se puede atender por carencias de este tipo.

---

<sup>13</sup> COLORADO, Fernández Mario Hernán. Informe Cobertura Educativa Contratada, en el marco de la II Plenaria de la Comisión Vallecaucana por la Educación. Febrero de 2010.

De acuerdo a estimaciones realizadas por la Secretaría de Educación Municipal, se requiere por lo menos de 100.000 mil millones de pesos para dejar a las 338 sedes educativas de la ciudad con una infraestructura digna, pero de ese valor sólo se cuenta, del presupuesto municipal, con el 3% anual. Ello implica que se requieren recursos adicionales que permitan adecuar las plantas físicas existentes, y otro porcentaje de recursos para construcción de nuevos planteles.

### **5.1 Actualización del Banco de Oferentes**

En agosto de 2010 se abrirá la convocatoria para actualización de Banco de Oferentes. La contratación se deberá hacer de acuerdo con estudio de insuficiencia de cupos en las instituciones oficiales. Luego de la invitación pública para el Banco vendrá la selección de los inscritos (evaluación, calificación y clasificación) y finalmente la contratación de la prestación del servicio.

En el 2008 fue la última actualización. Para Cali se trata de un momento crucial y decisivo para la contratación educativa, pues del proceso transparente y de las decisiones acertadas de contratar con colegios idóneos, con capacidad para la prestación del servicio en condiciones de calidad, dependerá el futuro del Programa y el éxito de las transformaciones propuestas por la Administración actual.

Sin duda alguna, con el inicio de este proceso, hay una oportunidad importante de retomar un momento 0 del Programa, para garantizar una selección rigurosa de las organizaciones y colegios oferentes.

En primer lugar, los colegios que actualmente están contratados y que están en régimen controlado, no podrán ingresar al Banco de Oferentes. Esta condición pone en evidencia a los establecimientos que no han venido cumpliendo con mínimas condiciones para la prestación del servicio y los somete a una sanción de dos años, que les resta autonomía, pues las regulaciones y controles por parte del Estado se incrementan e inciden en aspectos como la definición del valor de matrícula y pensión.

Lo anterior quiere decir que sólo los colegios catalogados en régimen vigilado y regulado podrán participar de la convocatoria. Ese es un filtro importante. Son aproximadamente 51 colegios contratados que actualmente están en régimen controlado y en riesgo inminente. ¿Esto que significa? que si la Secretaría de Educación, en el seguimiento que realiza a través de la interventoría, determina que no hay avances positivos en estos colegios en cuanto a cumplimiento de planes de mejoramiento y procedimientos claves para la efectividad de la prestación del servicio educativo, estarían automáticamente fuera de concurso.

Ubicarse en este régimen significa, además, que los colegios han realizado su autoevaluación, pero en las verificaciones que realiza la Secretaría de Educación, a través de la interventoría, han obtenido puntajes menores o no cumplen con unos mínimos administrativos y de infraestructura (tener a sus empleados afiliados a la seguridad social, un mínimo de unidades sanitarias por estudiante, llevar contabilidad, entre otros).

Lo anterior no quiere decir que los colegios ubicados en régimen vigilado tengan todas las garantías para participar, pues en el seguimiento y verificación la Interventoría podría determinar que hay retrocesos en el cumplimiento del plan de mejoramiento y pasarlos automáticamente a régimen controlado.

En las comunas 1,5,6,13,14,15,16,18,20 y 21 y el corregimiento de Montebello, es donde se concentra hoy, en mayor medida, la contratación educativa, dado que en dichas zonas la infraestructura oficial es deficiente. Sin embargo, en dichas zonas la oferta educativa de colegios privados es amplia y muchos de ellos, no todos, presentan serias deficiencias en calidad educativa; y, ante la inexistencia de una oferta mejor, el dilema es: garantizar el cupo aunque la calidad no sea tan buena, o permitir que cientos de niños y jóvenes pasen a hacer parte de los excluidos del sistema educativo.

Ante esta situación el reto es grande, pues con la actualización del Banco se tiene la posibilidad de contratar a colegios que le puedan ofrecer mínimos de calidad a más de



100.000 niños y jóvenes de la ciudad, Sisbén 1 y 2. Es clave, por tanto, que los avances y transformaciones que la Secretaría de Educación ha venido gestando con gran empeño, se puedan consumir en una efectiva escogencia del Banco de Oferentes.

Sería interesante contar de nuevo con el apoyo de los colegios que han demostrado buenos desempeños en el Programa y que tienen cómo ofrecer un servicio educativo con mínimos de calidad y un poco más. Y desde luego con aquellos que han hecho esfuerzos enormes por contar con certificaciones de calidad. Pero también sería interesante que los colegios de la ciudad, ubicados en las comunas deficitarias, que crean reunir condiciones para hacer parte del Banco, se animen a presentar propuestas de calidad.

## **5.2 Interventoría al Programa**

En la actual Administración la interventoría del Programa de Ampliación de Cobertura Educativa es de carácter interno y está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo Pedagógico. En los años anteriores de implementación del Programa, la interventoría estuvo a cargo de entidades externas.

El equipo actual está conformado por profesionales en derecho, contaduría, finanzas y personal técnico, así como de supervisores y directores de núcleo educativo. El grupo se encarga de recibir los documentos, de procesar la información y de revisar la propuesta económica de los colegios, previo a la contratación, junto con los soportes legales. Posterior a la firma de contrato debe realizar las visitas a los colegios contratados para verificar la efectiva prestación del servicio, las condiciones de las instalaciones, calidad de los docentes, pagos de seguridad social y parafiscales, deserciones, entre otros. Y también son los encargados de realizar seguimiento a la implementación de los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos contratados. Conforme se realiza seguimiento a cada uno de los procesos, se generan informes y se hace seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones realizadas. El trabajo de la interventoría es vital en este momento por cuanto es la instancia que garantiza que los colegios que continúan en el Banco de Oferentes y son finalmente

contratados, cuentan con las condiciones necesarias para la prestación, en condiciones de calidad, del servicio educativo.