

**AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA EN CALI**

**DIANA MARIA AYALA GOMEZ**

**PROYECTO DE GRADO II**

**TUTORA:  
SILVANA GODOY**

**UNIVERSIDAD ICESI  
FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y ECONOMICAS  
ECONOMIA Y NEGOCIOS INTERNACIONALES  
SANTIAGO DE CALI  
30 de Noviembre 2011**

## Resumen

En el siguiente trabajo se realiza una contextualización normativa del programa de ampliación de la cobertura educativa en Colombia, más específicamente en Cali, con el objetivo de poder comprender en su amplitud el funcionamiento del sistema de educación en dicho Estado, lo cual servirá para realizar un análisis empírico y una evaluación de impacto del programa en la cobertura y la calidad de la educación básica y media otorgada en Santiago de Cali.

**Palabras Clave:** Ampliación, cobertura, educación, marco normativo, Cali, ley 715, contratación de educación, PACES, educación básica y media, plan de desarrollo educativo, municipio certificado.

**Clasificación JEL:** H52, H75, I22.

## **Tabla de Contenido**

1. Introducción .....	3
2. Antecedentes de la Educación en Colombia .....	4
3. Contexto normativo de la ampliación de cobertura .....	5
4. Antecedentes del programa de ampliación de la cobertura.....	16
5. Experiencias Internacionales de Ampliación de la Cobertura de la Educación.....	19
6. Conclusiones.....	21
Referencias.....	22
ANEXOS .....	23
Anexo 1.....	23
Anexo 2.....	24

## 1. Introducción

La educación es uno de los instrumentos más importantes con que cuentan los países para reducir la pobreza y la inequidad, sentar las bases del crecimiento económico sustentable, construir sociedades democráticas y economías dinámicas y globalmente competitivas. Tanto para los individuos como para las naciones, la educación es la clave para crear, captar, adaptar, adoptar, aplicar y divulgar el conocimiento (Bruns, Mingat y Rakotomala, 2003).

Por esto, la educación se constituye en un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, como un servicio público que cumple una función social con la cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, a cargo del Estado, la sociedad y la familia. Por tal razón, es obligatoria entre los cinco (5) y los quince (15) años de edad y comprende, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Consecuente a lo prescrito, el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Educación Nacional, ha venido adelantando desde el año 2002 y siguiendo sus antecedentes, políticas públicas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación, ampliar la cobertura e incrementar la eficiencia del sector educativo mediante la creación de nuevos proyectos como "La Revolución Educativa" y el "Programa de Ampliación de Cobertura Educativa Contratada".

Todo esto ha ido acompañado de catalizadores de compromiso internacional como la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con el cual el gobierno colombiano se comprometió ante las Naciones Unidas a centrar todos sus esfuerzos para garantizar la ampliación cobertura educativa y acercarse a la meta de la enseñanza primaria universal, y mejorando los estándares de calidad (Herrera, Cardona, Caballero, 2005).

El objetivo de este trabajo es Realizar una contextualización normativa para poder comprender en su amplitud el funcionamiento del sistema de educación en Colombia y en Cali lo cual servirá para más adelante realizar un análisis empírico y una evaluación de impacto del programa de ampliación de cobertura en Cali sobre la cobertura y la calidad de la educación básica y media.

El documento consta de cinco partes incluyendo esta introducción. La segunda sección hace una breve revisión de los antecedentes históricos de la educación en Colombia. La tercera, realiza una contextualización normativa de la ampliación de

cobertura desde un marco jurídico a nivel nacional y para el Municipio de Cali,. La cuarta sección, hace un breve recorrido por los antecedentes del programa de ampliación de la cobertura en Cali, y la quinta presenta algunos casos internacionales de ampliación de cobertura en educación. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## **2. Antecedentes de la Educación en Colombia**

Para dar una contextualización histórica de la educación en Colombia, hace falta tener en cuenta el nacimiento de la educación pública formal en 1820 en manos del Vicepresidente Francisco de Paula Santander, quien concertó una estructura en la que los maestros tenían el deber de enseñar lectura, escritura, aritmética y los dogmas de la moral cristiana (Patiño Millán). Un año después, el Congreso de Cúcuta consignó leyes para que las niñas fueran a los conventos y conjuntamente se establecieran escuelas y universidades con gran influencia del clero en la educación. Posteriormente, el general Santander propone un nuevo plan de estudios que pretendía limitar el papel de la Iglesia Católica en la educación, diversificarla y enseñar los principios utilitaristas de Bentham, lo cual en 1828 fue derogado por Simón Bolívar. Al terminar 1836, se dejó como legado alrededor de 1.000 escuelas entre públicas y privadas y 26.070 alumnos (Patiño Millán).

Más tarde, en los inicios del siglo XX, Rafael Núñez, a raíz de todos los conflictos civiles que Colombia estaba enfrentando realizó unos cambios estructurales al Estado. Entre esos cambios, está la entrega del control de la educación colombiana a la Iglesia, dejando la dirección de la educación pública a la religión católica, la cual seguía brindando la instrucción primaria costeadada con fondos públicos (Gratuita pero no obligatoria) como lo declaraba la Constitución Política de 1886. Con la Ley 39 de 1903 se inicia la educación misional contratada con un convenio entre el Estado y el Episcopado Colombiano, también con esta Ley orgánica de educación se realizaron divisiones de la instrucción pública en: educación primaria, secundaria, Industrial y comercial y profesional.

Posteriormente, la Ley 56 de 1927 declaró la obligatoriedad de la instrucción primaria y se instauró que padres, guardadores y demás personas que hagan las veces de los padres, están obligados a proveer a los niños un mínimo de educación, ya sea pública o privada y procurarles enseñanza en el hogar<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pero esta obligación fue interrumpida por falta de escuelas gratuitas a una distancia de dos y medio kilómetros del domicilio del niño. Ley 56 de 1927.

Después de esto, las reformas en materia de educación pasaron un poco a segundo plano dadas las coyunturas que el Estado estaba enfrentando, como los diferentes colapsos del sector cafetero, la crisis de la deuda externa, intervencionismo estatal, las reformas tributarias y las transiciones frecuentes de poder entre liberales y conservadores.

En la administración de Alfonso López Pumarejo, la educación volvió a tomar importancia y con “La Revolución en Marcha” (1934-1938), que ubica la educación al servicio de la integración nacional, tomando el Estado la inspección y vigilancia de la educación y declarando la libertad de cultos y de conciencia, señal del desprendimiento y la delimitación de lo religioso en el campo educativo y social.

En 1938, el Estado impulsó la construcción escolar, creó el Patronato Escolar para dar impulso a la educación popular y nacionaliza la educación primaria con la ley 43 de 1975. Sin embargo, en este periodo la educación contaba apenas con el 8% del presupuesto nacional y se le sumaban los problemas administrativos, por lo que no se pudo proporcionar una continuidad, coherencia y planeación acertada a la política educativa nacional (Pérez, 2009).

En la década de 1980 se inicia el proceso de descentralización de la educación en el país, que posteriormente se fortaleció con la Constitución de 1991, esta reforma ayudó en gran medida a la organización del sector educativo en el país. Adjudicó la responsabilidad por la prestación de los servicios de educación a las administraciones municipales certificadas y reforzó la función de las escuelas como instituciones semiautónomas, con sus propias reglas y objetivos académicos. Entre éstas responsabilidades les delegó la implementación y administración de los contratos de servicios educativos con el sector privado, la cual varía, según el tipo de partes contratantes, la unidad territorial en la cual operan, y el tipo de contrato, aunque una porción grande de su financiamiento viene del gobierno nacional (Banco Mundial, 2007).

### **3. Contexto normativo de la ampliación de cobertura**

La Constitución de 1991 decretó la educación como un derecho de la persona y un servicio público con funciones sociales, donde el Estado debe asegurar su prestación eficiente, de manera gratuita, en las instituciones del Estado y obligatoria entre los (5) cinco y los (15) quince años de edad, comprendiendo, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

Para reglamentar el mandato constitucional, nace la **Ley 60 de 1993** y se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de los Municipios y Departamentos, en materia de administración de los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria, secundaria y media, además de valorar la financiación de las inversiones necesarias en infraestructura y dotación, asegurando su mantenimiento y estableciendo el ejercicio de la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales. Por primera vez, se especifica que si se demuestra la insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la presentación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, dándole paso a lo que interesa en este trabajo: la ampliación de cobertura.

Entonces, ¿cómo se financiaría la educación? en esa misma ley (**ley 60 de 1993**) se dio forma al sistema nacional de financiación de la educación, dividiéndolo en cuatro subsistemas: (a) el subsistema de transferencias automáticas (Ley 60 de 1993) y de regalías, que financian la mayor parte de la planta docente departamental y municipal; (b) el subsistema de cofinanciación (Decreto-Ley 2132 de 1992), con el cual se financian la inversión física y algunos programas de interés nacional promovidos por el Ministerio de Educación; (c) el subsistema de crédito, que se utiliza principalmente para construir y dotar los establecimientos educativos, y (d) los recursos propios de las entidades territoriales (Sarmiento, Tovar, Alam, 2001).

Para ese mismo año, se convoca la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, para realizar un diagnóstico sobre la situación del sector educativo colombiano y saber cuáles eran las principales problemáticas y potencialidades, y así proporcionar las bases al proceso de reforma adelantado durante esa década, teniendo como guía las conclusiones de la Misión que principalmente fueron las siguientes (Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1995):

**Para la educación inicial y preescolar:**

- Desvinculación de la familia de la formación inicial
- Baja cobertura de la educación formal y distribución inequitativa de la existente
- Desarticulación entre la educación formal y los diferentes programas de atención a la infancia
- Ausencia de propuestas pedagógicas sólidas para la educación de los niños pequeños y bajo nivel de formación de los educadores
- Carencia de infraestructura, apoyo tecnológico y material pedagógico adecuado para la estimulación temprana y el fomento de la creatividad en las primeras fases del ciclo vital

- Inexistencia de sistemas de detección temprana de talentos y vocaciones especiales o de deficiencias mentales o sensoriales.

#### **Para la educación básica primaria**

- Deficiente cobertura (sobre todo en la zona rural), inadecuada distribución, elevada deserción y muy alta repetición
- Baja calidad de la educación primaria, en especial, en la oficial y en gran parte de los colegios privados de estrato medio y medio-bajo
- Débil formación en valores y actitudes, y en el comportamiento ético y cívico
- Escasa atención a la autoimagen y autoestima de los niños y niñas.

#### **Para la educación básica secundaria**

- Baja cobertura de este nivel, muy inferior a la de primaria
- Altas tasas de deserción y repetición
- Insatisfacción de los jóvenes con la educación secundaria.

Y aunque ya se habían establecido las competencias de los Municipios y Departamentos respecto a la solución de los problemas anteriores, aún no había una regulación clara de la educación formal y es ahí cuando se publica la **Ley 115 de 1994** (Ley General de Educación) la cual divide la educación en tres niveles:

- **Preescolar**, con una duración de tres años
- **Básica** con una duración de nueve años, que a su vez se divide en dos ciclos: básica primaria, de primero a quinto grado y básica secundaria, de sexto a noveno grado
- **Media**, que se compone de decimo y onceavo grado, lo cual lleva a concluir así con el grado como bachiller.

Esta ley también establece en su Artículo 95 que la matrícula formaliza la vinculación del educando al establecimiento educativo, se realiza por una sola vez y se renueva por cada período lectivo, dejando claro el componente de obligatoriedad y de competencia del Estado de velar por la calidad en la prestación del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el ingreso y permanencia de los niños y jóvenes dentro del sistema escolar.

Ya en el año 2000, Colombia firmó la Declaración del Milenio que consta de Ocho Objetivos de Desarrollo, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y son: la lucha contra la pobreza; ignorancia; inequidad de género; mortalidad infantil; mejorar la salud sexual y reproductiva; combatir el VIH/Sida, la malaria y el dengue; garantizar la sostenibilidad ambiental; y fomentar una alianza mundial para el desarrollo. Esto hizo que Colombia se comprometiera ante la



Organización de las Naciones Unidas a tener una tasa de analfabetismo de 1% para personas entre 15 y 24 años; una tasa de cobertura bruta del 100% para educación básica y 93% para educación media (Sarmiento, Tovar, Alam, 2001).

Particularmente para ese año, en Colombia las tasas de escolaridad neta por niveles eran del 40,5% en preescolar; 83,6% en primaria; en 62,7% secundaria y media, y del 15,1% en superior. Esto significa que en el sistema educativo, hacen falta el 53% de recursos para atender a los de preescolar, 16% para los de secundaria y 78% para la población de 18-24 años con educación superior (Sarmiento, Tovar, Alam, 2001).

**Tabla 1. Estadísticas básicas del sector educativo, 2000**

<b>Población objetivo por grupo de edad</b>	
Población de 5 a 6 años	1'922.450
Población 7 a 11 años	4'575.805
Población de 12 a 17 años	5'073.649
Población de 18 a 24 años	5'557.876
Total de la población objetivo	17'129.780
<b>Matrícula total</b>	
Matrícula de educación preescolar	899.707
Matrícula de educación primaria	5'088.295
Matrícula de educación secundaria	4'272.012
Matrícula de educación superior	1'233.848
Total matrícula en educación	11'493.863
<b>Número de establecimientos educativos*</b>	
Sector oficial	77.282
Sector no oficial	26.460
Universidades oficiales	88
Universidades no oficiales	193
Total establecimientos	104.023
<b>Número de docentes*</b>	
Situado fiscal	312.492
Departamentales	18.000
Municipales	53.000
Sector oficial universidades	24.508
Total sector oficial	408.000
Sector no oficial	161.280

Sector no oficial universidades	53.058
Total Sector no oficial	214.338
<b>Cobertura bruta por niveles</b>	1'244.676
Cobertura bruta preescolar	46,8%
Cobertura bruta primaria	111,2%
Cobertura bruta secundaria	84,2%
Cobertura bruta superior	22,2%
<b>Cobertura neta por niveles</b>	
Cobertura neta preescolar	40,5%
Cobertura neta primaria	83,6%
Cobertura neta secundaria	62,7%
Cobertura neta superior	15,1%

\* Esta información corresponde al año de 1999 y fue extractada de varios documentos del Ministerio de Educación nacional y de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación<sup>2</sup>.

Y a pesar que en datos la situación no se encontraba tan grave, el país presentaba tasas de analfabetismo bastante altas con un promedio nacional entre el 9% y 11 %, y en algunas zonas rurales este índice se encontraba entre el 24% y el 30%<sup>3</sup>, sumado a esto las escuelas incompletas cada vez iban generando “egresados” que no eran más que analfabetos funcionales (Patiño Millán)

A partir de esas metas delegadas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio se comenzaron a realizar los cálculos correspondientes a los costos y se llegó a la conclusión que la atención de un niño que está en preescolar y primaria es de \$604.150 , en secundaria es de \$466.6964. Así que el presupuesto adicional que tuvo que realizar el gobierno para incorporar a todos los niños en preescolar y primaria sería de \$1.430.903 millones que significaría aproximadamente menos 0,83% del PIB de ese entonces, por parte de los alumnos de secundaria equivaldría a \$1.237.243 millones adicionales, aproximadamente 0,71% del PIB colombiano en el 2000. (Sarmiento, Tovar y Alam 2001)

Así, la necesidad del mejoramiento de la calidad y la falta de cobertura por parte de las instituciones estatales por exceso de demanda se hizo latente, generando por fin la consolidación de estrategias más eficaces como las consignadas en el

<sup>2</sup> Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Educación, Compromiso de todos

<sup>3</sup> Ministerio de Educación Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, la Fundación Corona, El Tiempo y la Fundación Antonio Restrepo Barco.

<sup>4</sup> Cifras en pesos del 2000

**Artículo 27 de la Ley 715 de 2001** en la cual se deja explícito que la “Prestación del Servicio Educativo, los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación, a través de las instituciones educativas oficiales. Subsecuente a ello, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, los agentes certificados, en mención, podrán contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos de reconocida trayectoria e idoneidad y con previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones”.

Con ello se establece un mecanismo estratégico, en el cual la financiación de estos proyectos es facilitada con recursos del mencionado Sistema General de Participaciones, asignados por Artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y con recursos provenientes de la **Ley 21 de 1982**, para la construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructura y dotación de las instituciones públicas, teniendo en claro que si el valor de la prestación del servicio financiado con estos recursos del sistema es superior a la asignación por alumno definido por la Nación, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial.

Con el fin de hacer valer la autonomía otorgada a las administraciones Distritales, Departamentales y Municipales certificadas, ejercer un control y proporcionar los medios para la consecución, el Estado dispone de unas leyes a expensas de su objetivo de mejoramiento de la calidad educativa. De esta manera, reglamenta la **Resolución 166 de 2003** y el **Decreto 1526 de 2002** que establecen la obligatoriedad del reporte de información al ente territorial; la **Resolución 5360 de septiembre 7 de 2006** que organiza el proceso de matrícula oficial de la educación preescolar, básica y media en las entidades territoriales certificadas y organiza el proceso de asignación de cupos y matrícula oficial de la educación; el **Decreto 2355 de julio 24 de 2009** que reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas, los cuales podrán celebrar entre otros, los contratos a que se refiere este Decreto, cuando se demuestre la insuficiencia para prestar el servicio educativo en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción.

El camino recorrido por la educación en Colombia, permite a la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali, Municipio certificado, implementar la estrategia de Ampliación de Cobertura Educativa Contratada, la cual fue incorporada antes del proceso de municipalización de 2003.

Cabe anotar que Santiago de Cali fue declarada en el 2003, por el Ministerio de Educación Nacional como Ente Territorial Certificado en educación, título que en el departamento del Valle del Cauca solo lo ostentan 6 municipios, Cali, Palmira,

Tuluá, Buga, Cartago y Buenaventura. Esa certificación se otorga a las localidades con un número mayor de 100.000 habitantes y que además según la Ley 60 de 1993, artículo 16, numeral 5, “Los municipios que organicen los sistemas de planeación de información y pedagogía, que demuestren eficiencia y eficacia institucional, que demuestren que están realizando aportes permanentes con recursos propios para la educación, podrán solicitar al departamento la facultad para nombrar a los empleados docentes y administrativos de los establecimientos educativos estatales que laboren en el Municipio, previo cumplimiento de los requisitos legales para su nombramiento”, lo que les dio el derecho de administrar directamente, sin la autorización de la Gobernación, los recursos por concepto de educación, incluyendo las transferencias de la Nación.

Esta certificación permitió realizar un Estudio sobre Eficiencia en atención de Cobertura de Santiago de Cali que estableció que en Cali la planta docente era de 5.915 Maestros, con una demanda de 203.723 Estudiantes. De esta forma, ante las deficiencias del sistema educativo, fue concertada la conformación de Instituciones Educativas Oficiales con la fusión de las 338 sedes educativas, dando como resultado 90 Instituciones, de las cuales 31 son de carácter técnico y 59 de educación media académica. Para el año 2010, 33 Instituciones que se consideraban académicas se convirtieron en técnicas, trayendo consigo cambios en la relación maestros-grupos (de 1.36 a 1.7 Docentes por grupo<sup>5</sup>), lo cual evidentemente cumple el propósito de mejoramiento al sistema educativo.

Teniendo en cuenta la importancia de los factores que influyen en la cobertura y calidad educativa oficial y los indicadores de oferta y demanda educativa que se habían presentado, la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali proyecta estrategias para el progreso, dando cumplimiento al **Decreto 3020 de 2002**, siguiendo los criterios de equidad, incremento de eficiencia y mejoramiento de calidad de la ampliación de cobertura y mediante la **Resolución 4143.21.1632 de abril del 2008**, crea el **Equipo de Matrícula**, encargado de realizar los estudios de capacidad de oferta educativa para el 2011, llamado **Plan de Matrícula**, donde la **Resolución 5360 de Septiembre de 2006**, determina los criterios de procedimientos y cronogramas para la organización del proceso de asignación de cupos y matrículas para los niveles de educación preescolar, básica y media en las respectivas instituciones.

A nivel nacional el Plan de Desarrollo Educativo para el período 2006 – 2010 propone una combinación de estrategias para dar respuesta a las necesidades de

---

5 artículo 11, Decreto 3020 de 2002

ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad y la pertinencia y el fortalecimiento de la eficiencia en la prestación del servicio, En el marco de la política de ampliación de cobertura el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se propone lograr las metas de la tabla 2.

**Tabla2. Metas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010**

<b>Indicador</b>	<b>Línea de base (2006)</b>	<b>Meta 2010</b>
Alcanzar cobertura universal en educación básica	92%	100%
Nuevos niños menores de cinco años con atención educativa	N.D	. 400.000
Alumnos en condición de desplazamiento atendidos en el sistema educativo oficial	232.115	Llegar a 400.000
Nuevos cupos para población vulnerable	559.000	Llegar a 1'000.000
Adultos alfabetizados. Línea de base (2006)	392.560	Llegar a 1'000.000

Fuente: Ministerio de Educación – DANE Censo 1993<sup>6</sup>

Entonces, las estrategias nos llevan al **Programa de Ampliación de Cobertura Educativa** que nació con la idea de crear nuevos cupos educativos, dando atención especial a la población no atendida de manera directa en las Instituciones Educativas Oficiales, para que de esta forma se asegure una mayor equidad en la asignación de oportunidades y minimizar la insuficiencia educativa pública en la ciudad de Cali.

Este programa se fundamenta por su contratación a través de la ley 715 de 2001, el **Artículo 30 de la Ley 1176 de 2007**, en el cual se menciona que se podría continuar financiando la educación misional contratada y otras modalidades de educación, que venían financiándose con recursos del Situado Fiscal y las participaciones de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación (PICN), con los recursos del Sistema General de Participaciones y los **Artículos 1 y 2 del**

<sup>6</sup> Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, Corpoeducación

**Decreto 2355 de 2009**, en los cuales se enuncia que los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, podrán celebrar los contratos de servicio público educativo cuando se demuestre la insuficiencia para prestar el servicio educativo en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, teniendo la capacidad de contratar con las personas de derecho público o privado que señala la ley, siempre que estas sean de reconocida trayectoria e idoneidad en la prestación o promoción del servicio de educación formal.

Anexo a esta disposición, se instauran los criterios de asignación de cupos con base a la **Resolución 4143.1.21.2248 de Abril 8 de 2010**, por medio de la cual se establecen directrices, criterios, procedimientos y el calendario de matrícula para definir la oferta y atender la demanda educativa en los niveles de Pre-escolar, Básica y Media en el Sistema Educativo Oficial del Municipio de Santiago de Cali para el año lectivo 2010–2011<sup>7</sup>; se hace referencia a la definición de varios términos como lo son los tipos de estudiantes, la renovación de matrícula, criterios para la asignación de cupos, en lo cual se menciona que por grupo, para cada nivel, en promedio son como mínimo 40 estudiantes en zonas urbanas.

Ya establecido el programa de Ampliación de la Cobertura de educación en Cali, se vio la necesidad de reglamentar la Contratación del servicio público educativo con el **decreto numero 2355 de 2009**<sup>8</sup>, con el cual después de demostrada la insuficiencia en los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción los departamentos, distritos y municipios certificados podrán celebrar los contratos inscritos en dicho decreto, Para este año 2011, la educación primaria y secundaria en la ciudad de Cali ascendía a una cantidad de 194.368 matriculas de alumnos en establecimientos educativos oficiales y 103.353 matriculas en establecimientos educativos contratados<sup>9</sup>.

Como se puede observar hay una alta cantidad de matriculas en establecimientos contratados así que para hacer más eficiente la utilización de los recursos

---

<sup>7</sup> Anteriores a esta se encontraban: RESOLUCIÓN NÚMERO 4143.1.21. 1633 de Abril 3 de 2008 para periodo 2008-2009, y antes de esta RESOLUCIÓN NÚMERO 4211.1.21. 2493 de Abril 26 de 2006 para periodo 2006-2007

<sup>8</sup> Este decreto deroga el Decreto 4313 de 2004, el Decreto 2085 de 2005 y las demás normas que le sean contrarias

<sup>9</sup> Datos suministrados por la Secretaria de Educación de Santiago de Cali.

disponibles y satisfacer las necesidades del servicio educativo la modalidad de contratación<sup>10</sup> se divide en tres particularidades:

**a) Concesión del servicio educativo:** De acuerdo a lo inscrito en el numeral 4 del **artículo 32 de la ley 80 de 1993**, el ente territorial podrá aportar infraestructura física y dotación o el particular, parcialmente o totalmente, podrá aportar, adquirir o construir dicha infraestructura y dotación.

**b) Contratación de la prestación del servicio educativo:** Esta modalidad es la más común de las tres, en esta la entidad territorial contrata la prestación del servicio por un año lectivo para el numero específico de alumnos, esta se podrá realizar con contratistas que sean propietarios de los colegios en los que se presta el servicio o con contratistas que cuenten con un Proyecto Educativo Institucional (PEI ) o Proyecto Educativo Comunitario (PEC) aprobado por la secretaria de educación respectiva<sup>11</sup>.

**c) Administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas:** Como se vio en la historia de la educación colombiana el papel de la iglesia ha sido activo en determinadas etapas, con esta modalidad la entidad territorial podrá contratar la administración de uno o varios establecimientos educativos oficiales, aportando infraestructura física, docente y administrativa o nada mas alguna y la iglesia o confesión religiosa contratista aportara su administración, dirección, coordinación, orientación pedagógica y organización.

Estas modalidades según el artículo cinco serán financiadas con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones y el valor total de cada contrato será la multiplicación del número de estudiantes atendido por el valor establecido por estudiante, este valor será determinado teniendo en cuenta los componentes de la canasta educativa ofrecida.

Por otro lado, los contratos también podrán financiarse de forma total o parcial por medio de recursos que reciban las entidades territoriales certificadas por transferencia con destinación específica, propios y otros sujetos a las restricciones legales. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

---

<sup>10</sup> Artículo 4, Decreto 2355 de 2009

<sup>11</sup> Artículo 12, del decreto 2355 de 2009

Para poder llevar a cabo cualquier contratación las entidades certificadas deberán cumplir, bajo la disposición en los artículos **27 de la ley 715 de 2001 y 1 de la 1294 de 2009**, con los siguientes requisitos:

- 1) realizar un estudio que demuestre la insuficiencia en los establecimientos educativos del estado y por ende se justifique la contratación y con base a esto conformar o actualizar el Banco de oferentes y la celebración de los contratos.
- 2) Debe garantizar que durante la contratación se preste el servicio educativo formal durante todo el año lectivo y se brinden todos los programas curriculares y planes de estudio de los niveles y grados que están consignados en el Proyecto Educativo Institucional o el Proyecto Educativo Comunitario.
- 3) Por ultimo constituir el listado de los niños, niñas y jóvenes que serán atendidos en cada contrato.

Pero surge un interrogante y es porque después de tantos estudios y control en el procedimiento para conformar un banco de oferentes (ver Anexo1) en algunos casos colegios son retirados del Programa de Ampliación de la Cobertura y la respuesta se puede dividir en dos, la primera es porque a partir del primero de enero del 2011 no se podrán suscribir contratos de prestación de servicio educativo con establecimientos clasificados en el régimen Controlado<sup>12</sup>, y los establecimientos educativos contratados bajo ese el régimen controlado deberán suscribir un plan de mejoramiento con la entidad territorial certificada y buscar la clasificación en otro régimen o de lo contrario deberán salir del programa.

Por otro lado se encuentran las diversas irregularidades de que han presentado en el Sistema de Matrícula, Simat<sup>13</sup>, en el cual se encontraro alumnos repetidos por los cuales se estaba cobrando doble, estudiantes de estratos 3 y 4 o sin Sisbén sabiendo que el objetivo del programa se encuentra dirigido a niños vulnerables, también se encontraron alumnos matriculados en un grado con informe de calificaciones de otro grado; niños que han desertado de la escuela, pero por los que se sigue facturando y muchas otras inconsistencias que la Contraloría de Cali ha venido publicando desde el 2005 (Anexo), por eso la Administración Municipal expidió la **Resolución 7676 en octubre de 2009** en el cual se realiza la

---

<sup>12</sup> Párrafo 1 del artículo 1 de la RESOLUCIÓN No 6577 de 2008 “Los establecimientos educativos privados que no entreguen a la secretaría de educación de la entidad territorial en que presten sus servicios los formularios resultantes de su autoevaluación, o sus certificaciones de calidad, se clasificarán automáticamente en el Régimen Controlado”

<sup>13</sup> El Simat es una herramienta que permite organizar y controlar el proceso de matrícula la cual maneja el programa de cobertura educativa y con base a esta el Ministerio de Educación gira los recursos.



supervisión, el control y la interventoría a los contratos de prestación del servicio educativo del Programa de Ampliación de Cobertura en el Municipio de Santiago de Cali y Secretario de Educación, Mario Hernán Colorado, afirmó que “El colegio o institución educativa que no cumpla con esta normatividad será desvinculado del programa, además, realizaremos una vigilancia estricta con el propósito de que irregularidades como las denunciadas por la Contraloría Municipal no se sigan presentando”<sup>14</sup>.

Otra de las razones por las cuales se pueden excluir colegios del programa es porque durante los procesos de validación realizados cada año detectan que la matrícula de las Instituciones Educativas Oficiales de un sector presenta una reducción significativa, entonces automáticamente se restringe la asignación de subsidios en el Programa de Contratación para los establecimientos educativos contratistas que estén en calidad de reemplazo o incremento de cupos. (Alcaldía de Santiago de Cali 2011)

Para 2011 se produjo una reducción de 4.030 cupos (61%), así que se han dejado de contratar en el Programa de Ampliación de Cobertura los siguientes 10 establecimientos: en la comuna 3 el Liceo El Encuentro, en la comuna 8 Colegio Jhon Dani, en la comuna 9 el Colegio de la Santísima Trinidad, el Instituto INCAP y Colegio Metropolitano, en la comuna 11 el Liceo Colombia Libre, el Colegio Bautista Betania y el Colegio Cooperativo de Bachillerato Nuestra Señora de los Milagros, en la comuna 12 el Colegio Voz de Paz y el Liceo Nueva Floresta. (Alcaldía de Santiago de Cali 2011)

#### **4. Antecedentes del programa de ampliación de la cobertura**

Desde hace muchos años el gobierno de Colombia ha venido desarrollando políticas públicas con el objetivo de incrementar la oferta de cupos educativos financiados con recursos estatales, a través de diversas estrategias nacionales que han sido desarrolladas por los municipios certificados las cuales han aportado al mejoramiento de la calidad y de la cobertura educativa de Colombia.

Se puede decir que en Colombia la ampliación de la cobertura de educación contratada viene desde inicios del siglo XX con la educación misional contratada,

---

<sup>14</sup> Estricto control a contratos del programa de ampliación de cobertura, noticia del Municipio

donde la iglesia fue la encargada de administrar, dirigir y coordinar el servicio público educativo en las instituciones del estado<sup>15</sup>

Y desde entonces la cobertura de ampliación ha ido fluctuando, en 1950 se calculo que la educación primaria estaba cubierta en un 50%, entre 1950 y 1970 se creció en esta materia llegando a unas tasas de cobertura entre 77% y 84% (MEN, 2003). y después de un estancamiento en materia de crecimiento de la cobertura, el Gobierno nacional, decidió volver a reactivar estos programas de incentivos a la educación y junto a la financiación del Banco mundial con el préstamo 3683 se dedico a implementar estrategias como la Financiación de construcción y renovación de aulas y espacios escolares, para el mejoramiento de las condiciones en las que los niños colombianos estudiaban y mejorar el accesos extendido con el cual los estudiantes de bajos recursos que no disponían de cupos en colegios oficiales podían acceder a colegios de secundaria privados.

De esta forma se en los 90´s implementa el Programa de Ampliación de la Cobertura de Educación Secundaria, PACES, el cual según el MEN “apoyó la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria y, para ello, apoyó el fortalecimiento de la descentralización”.

PACES tenía una duración de 7 años con la meta de incrementar la cobertura en educación secundaria del 46% al 70% en 5 años (en promedio, 80 mil nuevas admisiones por año). Su grupo objetivo fue limitado a niños residentes en barrios de los estratos más bajos (estratos 1 y 2) que hubieran culminado su primaria en un colegio público (Varela, ¿ Calidad o Cobertura? análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia 2008) y consistía en la concesión de unos bonos educativos los cuales tenían el objetivo de cubrir hasta la mitad de los gastos de la matrícula en los colegios privados los cuales funcionaban con recursos del estado y se podían renovar mensualmente dependiendo del desempeño académico del estudiante que estaba siendo beneficiado (Comisión, 2010).

De esta forma el país se fue acercado progresivamente a la descentralización de la prestación de servicios de educación, asignando a algunas administraciones municipales la responsabilidad de garantizar la matrícula y financiación adecuada de los niños colombianos. Por otra parte esto permitió a los municipios certificados conceder más autonomía a las escuelas mientras estaba alentado la delegación de la responsabilidad por el desempeño mediante arreglos contractuales, de los cuales el más conocido es el programa Concesiones de Bogotá, una estrategia

---

<sup>15</sup> Comisión Valle Caucana por la educación subcomisión de cobertura con calidad noviembre de 2010

que poco a poco se fue extendiendo a partes del Colombia (Banco Mundial, Colombia 2008). (Varela, ¿ Calidad o Cobertura? análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia 2008)

Aunque PACES concluyó hace más de diez años, y sus resultados realmente no fueron los esperados, sirvió como un programa instructivo, y a partir de este el país fue creando nuevas estrategias encaminadas a obtener resultados similares, como subsidiar a escuelas privadas para prestar servicios de educación a estudiantes de bajos ingresos, como es el caso que nos compete en este documento.

De esta forma el MEN se dedicó a realizar estrategias para aumentar la cantidad de estudiantes matriculados y su permanencia, en especial de los niños de bajos recursos y desplazados por la violencia. Algunas de las principales estrategias dirigidas a la retención de los estudiantes comprenden: (i) subsidios para educación y nutrición entregados en coordinación con el programa Familias en Acción; (ii) el acceso preferente a la protección social entre las familias desplazadas, a través de del programa del gobierno nacional Juntos y la Red para la Superación de la Pobreza Extrema; (iii) la orientación a las entidades educativas locales en el uso de los recursos asignados a los programas escolares de alimentación; (iv) la promoción y aprobación de los proyectos que invierten recursos de las cooperativas y asociaciones mutuales en programas apuntados a mejorar el acceso y la retención entre los estudiantes desplazados (Banco Mundial, Colombia 2008).

Y así entre estas estrategias se llega al modelo de ampliación de cobertura por contratación educativa que se presenta en este documento, su evolución se ha concentrado más que todo en la aplicación no solo del nivel secundario sino de todos los niveles educativos y ya no solo cubre la mitad de la matrícula sino que cubre todo el periodo escolar, claro está regido por montos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional.

En cuanto a Santiago de Cali los primeros contratos de ampliación de cobertura mediante contratación educativa se realizaron para el periodo escolar 2002 – 2003.

Este Programa nació porque después de el proceso de certificaciónen, Servicio Público Educativo, la Administración de ese entonces identificado diversos factores sociales que produjeron cambios importantes en la composición de la matrícula, uno de ellos fue el aumento de desplazados tanto internos como externos en la ciudad de Cali, concentración una cantidad importante de

población vulnerable, creando asentamientos subnormales, principalmente en la periferia, además de esto la realización de proyectos de vivienda de interés social establecidos en zonas donde no se cuenta con amoblamiento social o este es insuficiente. Y ya que construcción de infraestructura educativa oficial no se vino a hacer sino hasta el 2010, con las 21 MegaObras y la dotación de no se adelantó paralelamente, se produjo la falta de reciprocidad geográfica entre los barrios con alta demanda del Servicio Educativo y aquellos donde se cuenta con la mayor oferta del Servicio por parte de las sedes educativas estatales (Alcaldía de Santiago de Cali 2011).

Después de Estudios de Oferta y Demanda Educativa y los datos de población en edad escolar del DANE, se dividió el Sector urbano de Cali en dos comunas, las Deficitarias y las No Deficitarias, teniendo como base el consolidado de las matrículas llevados a cabo por la Secretaría de Educación, determinando así donde se justificaba contratar establecimientos del Programa de Ampliación de Cobertura y donde con la capacidad instalada de las Instituciones Educativas Oficiales, es posible atender toda la demanda (Alcaldía de Santiago de Cali 2011).

## **5. Experiencias Internacionales de Ampliación de la Cobertura de la Educación**

Muchos países han evidenciado la necesidad de promover reformas a la educación buscando la diversificación de dicha oferta pública por medio de la alianza público-privada para así ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación impartida.

Un ejemplo de esto son las Charter Schools en Estados Unidos, estas son escuelas públicas independientes, las cuales no son fundadas, instituciones sin ánimo de lucro, corporaciones y están enfocadas en la prestación de métodos de enseñanzas y formas organizativas diferentes dado que no tienen cargos burocráticos y regulatorio que les impida desarrollar sus propios métodos (Varela, ¿Calidad o Cobertura? Análisis de la contratación de los servicios, 2008), estas escuelas se encuentran en la categoría de públicas porque son gratuitas de acceso universal y son definidas como “agentes públicos del Estado” por ende dependiendo de la cantidad de alumnos que tenga matriculados reciben fondos del Estado. Por este último punto en especial se puede hacer una comparación directa con el programa de “contratación de la prestación del servicio” en Colombia

donde la entidad territorial certificada podrá realizar contrataciones con el sector privado y a este se le cancelara de acuerdo a la cantidad de alumnos.

Los ingresos de las Charter Schools son derivados de los subsidios, por monto fijo relacionado con a inversión de capital inicial, este generalmente proviene del gobierno federal, ingresos por donaciones y finalmente por los rendimientos financieros de las inversiones que realiza la misma organización. Teniendo en claro que no pueden cobrar por el servicio de educación ofrecido.

En Reino Unido se contrataron desde el 2000 unos planteles de educación pública administrados por unos sectores privados, llamadas King's College, estas escuelas nacieron por la sociedad de empresas sin ánimo de lucro y el Concejo del Condado, y poco a poco estas instituciones se han ido transformando en planteles de bajos rendimientos académicos a colegios con muy buenos resultados.

Por otro lado en algunos países de Latino América y el Caribe se cuenta con la ayuda de entidades no gubernamental de solidaridad social, los cuales ayudan al Estado con la creación y mantenimiento de servicios educativos y sociales en franjas deprimidas de las ciudades y el campo, un ejemplo de esto es Fe y Alegría que es un Movimiento Internacional de Educación Popular Integral y Promoción Social, esta entidad les ayuda en la operación de algunos colegios oficiales y les proporciona servicios de gestión les proporciona únicamente los servicios de gestión a algunos planteles escolares, no obstante el personal sigue siendo del sector público, aunque esta entidad tiene la libertad de contratar personal (Varela, ¿ Calidad o Cobertura? análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia, 2008).

Una alternativa muy común es el uso de Bonos educativos como instrumento de política educativa( Defendido por Milton Friedman), con el cual se busca alcanzar equidad entre los grupos vulnerables y un equilibrio entre los colegios públicos y privados dada la competencia que se puede crear y la protección de la reputación, dado que el sistema de este instrumento consiste en la entrega directa de unos bonos a los padres de estudiantes con unas características específicas ( por ejemplo que viva en condiciones vulnerables, en caso de Colombia estratos 1 y 2), para que les paguen el colegio a sus hijos en escuelas privadas o gubernamentales de su preferencia y así se daría un subsidio a la demanda y no a la oferta como lo hacen las estrategias anteriormente nombradas.

Ejemplos de la utilización de estos instrumentos de política educativa se dan en países como Puerto Rico, Estados Unidos, Chile, Argentina, Reino Unido, Bangladesh, Japón, etc.

En Colombia el sistema de bonos lo podemos referenciar con el Programa de Ampliación de la Cobertura de Educación Secundaria (Paces) que se realizó en los años noventa y su objetivo fundamental fue ampliar la cobertura de la educación específicamente secundaria y estos bonos cubrían hasta la mitad de los costos de la matrícula (80% con recursos provenientes del gobierno nacional y el restante 20% con recursos del municipio), renovándose cada año dependiendo de los resultados académicos del estudiante. (Varela, ¿Calidad o Cobertura? Análisis de la contratación de los servicios, 2008).

## 6. Conclusiones

Después de un recorrido por la historia de la educación colombiana y puntualmente del programa de ampliación de la cobertura de la educación se puede decir que a pesar de que este sistema de contratación de la educación no es nuevo (viene desde la delegación de la dirección de la educación pública a la religión católica) la ley general con sus 200 artículos y la ley 715 de 2001 han sido las leyes que como tal han organizado la normatividad de este tipo de programas, estableciendo los procedimientos de la selección para contratación y los requisitos para que entre en rigor la ampliación de la cobertura.

Por otro lado se ha podido observar las alianzas entre el sector público y privado que han permitido llevar a cabo metas planteadas en el plan nacional de desarrollo, el plan decenal y en los objetivos de desarrollo del milenio, mostrando así que el Estado prefiere contratar el servicio educativo que ampliar la red de escuelas públicas, en el caso de Cali pasaron 10 años antes de volver a construir una nueva institución educativa como es la Ciudadela Educativa Un Nuevo Latir.

Finalmente el programa de Ampliación de cobertura de educación ha permitido que muchos más niños en Cali puedan acceder a su formación básica y secundaria de forma más fácil dado que se han aumentado sustancialmente los cupos para matricularse, siendo este uno de los objetivos del programa; lo que se puede y debe ponerse en tela de juicio es la calidad de la educación que se les está otorgando, pues como se mostro se han presentado numerosas irregularidades que denotan una deficiente gestión por parte de la dependencia municipal, lo que lleva a pensar que la educación la están tornando un negocio dado que algunos colegios contratan a profesores poco calificados a menores costos sin tener presente la calidad del servicio para poder quedarse con esos excedentes de los recursos que gira el SGP.

De esta forma Se debe diseñar un sistema de seguimiento y evaluación que dé cuenta de los resultados en calidad, puesto que el banco de oferentes no es ideal para elegir el prestador de servicio. De esto deriva la importancia de esta investigación pues aun No existe una evaluación que cuantifique el impacto de la educación contratada sobre la calidad.

## Referencias

Alcaldía de Santiago de Cali. «ESTUDIO SOBRE EFICIENCIA EN ATENCIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA DE SANTIAGO DE CALI.» 2011.

Banco Mundial, Colombia. *La calidad de la educación en Colombia: un análisis y algunas opciones para un programa de política*. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, 2008.

Millán, Carlos Patiño. *Apuntes para una historia de la educación en Colombia*. Escuela de Comunicación Social, CELYC, Univerdidad del Valle, Sin fecha.

Ministerio de Educacion Nacional. «Evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Cobertura.» 2003.

Perez, Frank. «HISTORIA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA.» 2009.

Sarmiento, Alfredo, Luz Tovar, y Carmen Alam. *Situación de la educación Básica, Media y Superior en Colombia*. Educación, Compromiso de todos, 2001.

«Una mirada al programa de ampliación de cobertura educativa en Santiago de Cali.» noviembre de 2010.

Varela, Andrés Mauricio Castillo. *¿ Calidad o Cobertura? análisis de la contratación de los servicios educativos en Colombia*. Proyecto Educación Compromiso de Todos, 2008.

Varela, Andrés Mauricio Castillo. «¿Calidad o Cobertura? Análisis de la contratación de los servicios.» 2008.

## ANEXOS

### Anexo 1

Artículo 16 del decreto 2355 de 2009, Procedimiento para conformar un banco de oferentes.

16.1 Primera etapa. Requerimientos previos para la conformación del banco de oferentes.

16.1.1 Adelantar todas las etapas preliminares y de proyección de cupos del proceso de matrícula que haya definido el Ministerio de Educación Nacional mediante la respectiva resolución.

16.1.2 Realizar un estudio completo que demuestre la insuficiencia en los establecimientos educativos del ente territorial certificado para prestar el servicio educativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y el artículo 1o de la Ley 1294 de 2009. Las conclusiones del estudio deben quedar consignadas en la parte motiva del acto administrativo de invitación pública.

16.1.3 Elaborar una invitación pública, que debe contener:

- a) Datos básicos de la entidad territorial certificada interesada en conformar el banco de oferentes.
- b) Destinatarios de la invitación.
- c) Objeto de la invitación.
- d) Requisitos que deben acreditar los interesados en inscribirse, principalmente los relacionados con la acreditación de la experiencia e idoneidad para prestar el servicio público de educación y la capacidad para celebrar contratos.
- e) Criterios para evaluar a los inscritos y posibles prestadores del servicio.
- f) Fecha y hora a partir de la cual se inicia el proceso de inscripción, así como el lugar en que tal procedimiento se adelantará.
- g) Fecha y hora en la que se cierra la inscripción.
- h) Término durante el cual se realizará la evaluación y calificación de los inscritos.
- i) Medio a través del cual se informará a cada inscrito la calificación obtenida.

16.1.4 Elaborar el formato de inscripción, que hará parte integral de la invitación pública.

16.1.5 Elaborar el formato de evaluación de los inscritos, que hará parte integral de la invitación pública.

16.1.6 Elaborar la tabla de calificación, de acuerdo con el formato de evaluación, estableciendo un puntaje máximo y mínimo para cada aspecto evaluable y el puntaje mínimo requerido para ser habilitado, hacer parte del banco de oferentes y poder celebrar los respectivos contratos. La tabla de calificación hará parte integral de la invitación pública.



16.1.7 Establecer los medios de divulgación de la invitación pública que se emplearán, la dependencia responsable de dicha actividad, la duración y frecuencia con que se utilizarán los medios elegidos.

16.2 Segunda etapa. Realización de la invitación pública a inscribirse para la conformación del banco de oferentes, mediante la expedición de un acto administrativo motivado, que contendrá la información a que se refiere el numeral 16.1.3.

16.3 Tercera etapa. Habilitación. Esta etapa comprende la evaluación y la calificación.

## Anexo 2

### **IRREGULARIDADES EN AMPLIACIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA ENCONTRÓ CONTRALORÍA DE CALI**

### **NUMEROSAS IRREGULARIDADES EN AMPLIACIÓN DE COBERTURA EDUCATIVA ENCONTRÓ CONTRALORÍA DE CALI**

<http://www.contraloriacali.gov.co/prensa/2009/prensa-boletin-01-2009.htm>

**Santiago de Cali, Enero 22 de 2009.** Un total de 67 hallazgos fueron determinados por la Contraloría General de Santiago de Cali durante el desarrollo de la Auditoría practicada en el segundo semestre del 2008 a la gestión cumplida por la Secretaria de Educación Municipal con los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones. Del total de hallazgos administrativos, 11 tienen alcance disciplinario y dos tienen alcance fiscal.

A través de visitas y una rigurosa revisión a contratos y obras ejecutadas con estos dineros, la Contraloría evaluó la labor cumplida por la Secretaría de Educación durante el año 2007 y el impacto generado durante el año 2008. Durante 2007, la Secretaría destinó \$216.480 millones para desarrollar el programa Ampliación de Cobertura Educativa, de los cuales solo se ejecutaron \$62.283 millones, equivalentes al 28,77%, lo cual denota una deficiente gestión por parte de esta dependencia municipal.

La Contraloría evaluó el 27% de las 257 instituciones educativas con que el Municipio celebró contratos de ampliación de cobertura entre los meses de noviembre de 2007 y abril de 2008, con el fin de beneficiar, en total, a 95.205 estudiantes. Durante la ejecución de la auditoría la Contraloría estableció, entre otras, las siguientes observaciones:

- Demoras por parte del Municipio en el desembolso del anticipo del 40% en algunos contratos, afectando la prestación del servicio.
- Se constató la existencia de contratos con instituciones que no tienen capacidad de gestión y que fundamentan su sostenimiento con los recursos provenientes del programa de cobertura.
- Existen instituciones educativas, contratistas del programa, que vienen admitiendo alumnos provenientes de instituciones oficiales, impactando negativamente la matrícula oficial, cuando el propósito del programa es ampliar la cobertura a instituciones educativas privadas con alumnos desescolarizados, una vez haya sido cubierta la capacidad instalada de las instituciones oficiales.
- Instituciones con alumnos matriculados que pertenecen a los estratos 3 y 4 cuando el programa está destinado a favorecer a los estratos más bajos de la población.
- Falta de seguimiento e interventoría oportuna por parte de la Secretaría de Educación Municipal, impidiendo determinar el grado de deserción y la calidad del servicio.
- Falta de controles adecuados a la contratación, generando confusión y riesgo de doble pago por la prestación del servicio.
- Existen cursos con más de 45 estudiantes, vulnerando lo estipulado en los contratos que limita a ese número el máximo de alumnos por aula.
- En el Sistema de Información de Matrículas se encontraron inconsistencias en nombres de alumnos, en documento de identificación, fechas de nacimiento, direcciones, grados y doble registro de alumnos.
- Existen alumnos beneficiarios del programa que no están matriculados pero generan reconocimiento económico, es decir que el Municipio paga por un servicio no prestado.
- Falencias en los registros de asistencia de los alumnos, pues en algunas instituciones las listas no fueron presentadas en su totalidad. En otros casos, se evidenció que fueron diligenciadas de manera posterior. En otros, no se encontraron listados de asistencia de los alumnos durante varios meses continuos que justifiquen la prestación del servicio y su pago respectivo.
- La infraestructura de algunas instituciones no cumple con los requisitos necesarios para prestar el servicio educativo, pues muchas de éstas no fueron construidas para ello sino que se trata de residencias convertidas en colegios, evidenciando deficiencias en el proceso de selección de contratistas.
- Se evidenció que muchos docentes contratados no perciben siquiera el salario mínimo legal vigente y que el pago se realiza de manera inoportuna.
- Se encontró que muchos docentes contratados no cumplen con los perfiles requeridos para ello en más de una docena de colegios evaluados.
- Existen inconsistencias en el registro de docentes, plantas de docentes reales inferiores a las reportadas, maestros sin contratos de prestación de servicios y

- falta de afiliación y pagos al sistema de seguridad social.
- La contabilidad de algunos colegios no está ajustada a los parámetros que establece el régimen de contabilidad para el sector privado, presentando en algunos casos soportes de gastos por un monto mayor al valor contractual, comprobantes de egresos sin número consecutivo, facturas sin comprobantes de egreso que soporten los pagos, soporte de gastos por un monto inferior al gasto real efectuado, entre otros.
  - Muchas instituciones educativas presentan gastos que no tienen relación con la canasta educativa o no corresponden al período del contrato septiembre a diciembre de 2007, como por ejemplo sustentación de gastos con promesas de compraventa de terrenos y hasta con un concepto de diseños arquitectónicos, atención a docentes, compra de mesas, salas, lámparas, buzos, gasolina, pollo, calcetines, sándwich, vino, empanadas, arreglos florales, licores, entre otros.
  - Se evidenció que muchos colegios, fundaciones, corporaciones, asociaciones e instituciones educativas registran deserciones que, en su conjunto, conforman un nivel elevado de abandono escolar, afectando el real impacto del programa de cobertura educativa.

## **INFRAESTRUCTURA**

## **FÍSICA**

En el 2007, la Secretaría de Educación Municipal destinó \$3.499 millones para la adecuación de la planta física de algunas instituciones educativas y para ello suscribió 73 contratos de obra. La Contraloría revisó once obras y evidenció lo siguiente:

- Entre la fecha de suscripción de algunos contratos y la fecha de inicio transcurren alrededor de ocho meses, habiendo cumplido la Secretaría de Educación su obligación contractual de pagar el anticipo.
- Algunas obras de adecuación no se han iniciado y otras están paralizadas.
- En un caso se demolió un salón de actividades lúdicas que se encontraba en buen estado para realizar obras de adecuación que no fueron terminadas y permanecen en mal estado.
- Dos de las 11 obras auditadas evidenciaron incoherencias entre lo planeado y lo ejecutado en la práctica.

Para desarrollar programas deportivos y de construcción y mejoramiento de escenarios deportivos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones se destinaron \$5.678 millones y, al evaluar once obras de este tipo, se determinó que tres de ellas quedaron inconclusas por falta de planeación, afectando los objetivos del programa pues la comunidad no puede hacer uso de estos escenarios.

