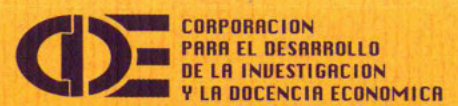


0027

2/2002/  
CACIÓN



---

# LOS RETOS EDUCATIVOS DE LA CIUDAD

---

---

# LOS RETOS EDUCATIVOS DE LA CIUDAD

---

**Investigadora principal**

**Ana Lucía Hincapié**

**Con el apoyo de:**

**Jorge Iván García Zuluaga**

**Medellín, febrero 2002**

## INDICE DE MATERIAS

### INTRODUCCION

### RESUMEN EJECUTIVO

### I. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

#### A. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

#### B. REFORMAS INSTITUCIONALES Y ESTRATEGIAS EDUCATIVAS

1. Porque era necesaria la reforma a las transferencias.
2. Reforma Constitucional - Acto Legislativo (012/2001) y Ley Orgánica de Competencias y recursos (715/2001)

### II. EL CONTEXTO MUNICIPAL Y LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA EN MEDELLÍN

#### A. DEMOGRAFIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

#### B. DINÁMICA Y ESTRUCTURA ECONÓMICA.

1. La crisis de finales de los noventa y comienzos de los años 2000
2. Estructura y dinámica reciente del valor agregado por sectores económicos.
3. El empobrecimiento reciente de los hogares en el área metropolitana de la ciudad: Alza en la primera mitad de la década. Derrumbe posterior

### III. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y RETOS.

#### A. EL SERVICIO EDUCATIVO: UNA EMPRESA MUY COMPLEJA DE ADMINISTRAR

#### B. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y EXAMEN DE LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS EDUCATIVAS

1. Tasas de asistencia escolar: principales Areas Metropolitanas, Valle de Aburrá y Medellín
2. Los problemas de eficiencia del sistema educativo: los estudiantes se van atrasando... Y después salen. Tasas de supervivencia

3. Tasas de cobertura brutas y netas. Siete Areas Metropolitana, Valle de Aburrá y Medellín
4. Evolución de la matrícula 1995-2001
5. Principales estrategias para la provisión y ampliación de la oferta pública
6. Persiste la baja calidad de la educación
7. Que tanto incide la capacitación, experiencia y salarios de los docentes en la calidad de la educación
8. Pertinencia laboral y educación media
9. Elevar la educación superior en carreras cortas mediante un buen sistema de crédito educativo

#### IV TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

##### A. IMPLICACIONES DE LA LEY 715: DEL *FREE RIDER* A LA CERTIFICACIÓN MUNICIPAL

##### B. HACIA UNA INSTITUCIONALIDAD SÓLIDA PARA LOGRAR LAS METAS DE COBERTURA, CALIDAD Y EQUIDAD

1. La planeación y la gestión de la educación en un contexto de democracia local
2. Hacia una nueva estructura administrativa por procesos y descentralizada.

#### V. CONCLUSIONES

## INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

### I. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

Gráfico 1.1. Inequidad con los pobres urbanos sobre todo en secundaria media (tasas de asistencia escolar por edades siete áreas metropolitanas principales, 2000)

Gráfico 1.2. Colombia: supervivencia inter-anual de una cohorte de 100 niños que entran a primer grado (1997-98)

Gráfico 1.3. Los colegios privados obtienen mejores puntajes del ICFES. Puntos de diferencia entre colegios privados y oficiales por departamentos

### II. EL CONTEXTO MUNICIPAL Y LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA EN MEDELLÍN

Cuadro 2.1. Estimaciones demográficas 1995, 2000, 2005 (junios) para el área metropolitana de Medellín.

Cuadro 2.2. Estimación de la población en edad de asistencia escolar; Medellín y Area Metropolitana. Junio 2000.

Gráfico 2.1. Crecimiento anual 1995-2000 del PIB urbano real trimestral: Datos Nacionales vs datos estimados para el Area metropolitana de Medellín

Gráfico 2.2. Crecimiento anual del PIB industrial trimestral. AM de Medellín vs. cifras nacionales

Cuadro 2.3. Estimaciones del PIB urbano para el AM Medellín: composición

Gráfico 2.3. Ingresos reales medios (laborales y no laborales por hogar) en el área metropolitana de Medellín (pesos de marzo del 2000)

Gráfico 2.4. Tasa de desempleo e índice de los ingresos totales por hogar en el Area Metropolitana de Medellín

Cuadro 2.4. Ingresos reales por hogar (laborales y no laborales) y desempleo por estratos 1996 y 1999 en el AM de Medellín. (Promedios marzo y junio; pesos de marzo del 2000)

### III. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y RETOS.

Cuadro 3.1. Situación actual del sector educativo. Municipio de Medellín, 2001. Establecimientos, alumnos matriculados, docentes y estructura porcentual por sector

Cuadro 3.2. Docentes por fuentes de financiación

Cuadro 3.3. Planta de Cargos Administrativos de EDÚCAME

Gráfico 3.1. Tasas de asistencia escolar. Siete Areas Metropolitanas, Medellín Valle de Aburrá. 1998, 2001

Gráfico 3.2. Tasas de asistencia escolar. Medellín. 1998, 2001

Cuadro 3.4. Tasas de extraedad reglamentaria positiva y negativa. Medellín. 2000

Gráfico 3.3. Tasas de extraedad reglamentaria positiva y negativa. Medellín. 2000

Gráfico 3.4. Area metropolitana de Medellín (zona urbana). Supervivencia de una cohorte de 100 niños que inician el grado 1. 1993-94; 1996-97 y 1999-2000

Cuadro 3.5. Tasas de cobertura bruta y neta. Siete Areas Metropolitanas y Medellín-Valle de Aburrá. 1985-2000

Cuadro 3.6. Tasas de cobertura bruta y neta. Medellín 1998-2000

Cuadro 3.7. Alumnos matriculados por niveles y sector (oficial incluyendo ampliación de cobertura y privado). Municipio de Medellín 1994-2001

Cuadro 3.8. Relación Alumnos por Docente. Municipio de Medellín, Parámetros nacionales. 2000

Cuadro 3.9. Proceso de reorganización de plazas y plantas de personal

Cuadro 3.10. Establecimientos educativos por niveles ofrecidos y sector. 2002

Cuadro 3.11. Estrategias para la provisión del servicio y la ampliación de la oferta pública según número de establecimientos

Cuadro 3.12. Clasificación de las instituciones según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES

Gráfico 3.5. Distribución de los establecimientos según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES

Gráfico 3.6. Calificación de las instituciones según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES por área y sector

Cuadro 3.13. Planta de cargos de Situado fiscal para el Municipio de Medellín según grado en el escalafón, 2001

Gráfico 3.7. Distribución de los docentes de Situado fiscal para el Municipio de Medellín según grado en el escalafón, 2001

Cuadro 3.14. Docentes y Directivos Docentes Municipales según grado en el escalafón, 2001

Gráfico 3.8. Distribución de los Docentes Municipales según grado en el escalafón, 2001

Cuadro 3.15. Grupos vulnerables al desempleo en el Area Metropolitana de Medellín. 2000

#### IV TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

## PRESENTACIÓN

El marco normativo sobre descentralización y competencias, establece el rol del municipio en la organización escolar. Es el responsable de dirigir y administrar directamente los servicios educativos estatales, conforme a la Ley 715 de 2001.

Uno de los elementos fundamentales para organizar y orientar con criterios de eficiencia, calidad y equidad la educación desde los municipios, es contar con información sobre el estado de la misma y sobre el funcionamiento de la gestión local, que permita definir los principales retos a enfrentar y tomar decisiones fundamentadas en la realidad.

En este contexto, el CTA, acorde con su enfoque de intervenir en núcleos de preocupación sobre la calidad de la educación pública desde la generación y transferencia de conocimiento, viene construyendo conjuntamente con sus aliados un conjunto de estrategias y un modelo para incidir en la gestión local de la educación.

Para la construcción de este modelo, se han analizado y caracterizado diversas experiencias, entre ellas la del municipio de Sabaneta, sistematizada en la reciente publicación "La gestión local de la educación, el caso de Sabaneta"; en forma complementaria, nos propusimos analizar el caso de Medellín, desde una perspectiva más amplia y enfocados en las principales restricciones y oportunidades que tiene la ciudad para tener una eficiente gestión de su sistema educativo.

Para el análisis de Medellín contamos con el apoyo académico y técnico de la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica -CIDE-, institución de reconocido prestigio en el tratamiento de estos temas. La Secretaría de Educación y Cultura de Medellín -EDÚCAME- no sólo financió su realización, sino que, principalmente a través de la Subsecretaría de Planeación, fue bien activa en su desarrollo.

Dicho análisis lo queremos compartir con la ciudad a través de su publicación, convencidos de su gran valor para la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones en el nuevo horizonte que demandan la descentralización y municipalización de la educación. Si queremos una ciudad con educación de calidad y para todos, es imprescindible fortalecer la gestión local como la gran variable gerencial para lograrlo.

RAFAEL AUBAD L.  
Director CTA

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio se ocupa del contexto de la gestión educativa, del diagnóstico, del examen de las principales estrategias adelantadas por las últimas administraciones de la ciudad, de los retos que persisten en cobertura, permanencia, calidad y pertinencia de la educación y de los desafíos institucionales que le supondrá al Municipio de Medellín la dirección y administración del servicio educativo en el nuevo marco legal.

Hace parte de un esfuerzo de una alianza de entidades lideradas por el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia -CTA- y la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y Docencia Económica -CIDE- para analizar y sistematizar experiencias de gestión para la prestación del servicio educativo. Este proyecto contó también con la participación de la Fundación Corona y Corpoeducación, quienes apoyaron el proyecto de Gestión Escolar para la alianza CTA-Secretaría de Educación de Antioquia-Secretaría de Educación de Medellín, y, con quienes se trabaja en la construcción de un modelo de fortalecimiento de la gestión local.

El orden de exposición del estudio es el siguiente:

El capítulo I, previa una introducción sobre el tema educación y desarrollo, examina el sistema educativo nacional e institucional actual, presenta las reformas al sistema de transferencias y a la distribución de competencias territoriales.

El capítulo II, aborda el contexto municipal y la problemática de la educación en Medellín: demografía, economía y características de los hogares

El capítulo III, presenta una breve radiografía de la situación de la educación, de la evolución de los principales indicadores, estrategias y retos.

El capítulo IV, sitúa, en el contexto de las transformaciones institucionales del sector, las reformas a las que se enfrenta el Municipio de Medellín: certificación, fundamentación de su qué hacer, estructura administrativa por procesos, desconcentrada y con instituciones educativas fortalecidas, reorganización del servicio y montaje del sistema de información educativo.

Por último, el capítulo V sintetiza los resultados del estudio: restricciones y oportunidades del contexto, principales avances, lecciones de la experiencia, retos educativos y reformas institucionales para planificar y administrar el servicio.

Este estudio fue posible realizarlo por el apoyo de la Secretaría de Educación de Medellín, en especial de la Subdirección de Planeación a cargo del doctor Juan Eugenio Maya y su equipo que estuvieron prestos a colaborar con la información requerida, muy especialmente, Jorge William Madrid con las estadísticas educativas y Marta Lucía Aguilar con el Plan de Reorganización del Sector. Con el doctor Juan Eugenio tuvimos la oportunidad de reunirnos en diversas oportunidades para abordar los temas de la planeación

y la gestión del servicio y a instancia suya con un grupo de Directores de Núcleo. El doctor ppCarlos Enrique Londoño responsable de la Subdirección Administrativa nos facilitó información documental de tipo financiero y el doctor Oscar William Quevedo, jefe de la Subdirección de Educación, nos concedió una entrevista. Con el doctor Enrique Batista, Secretario de Educación tuvimos la oportunidad de compartir, en un taller organizado por el Ministerio de Educación y el apoyo de la Secretaria de Educación Departamental, la visión, la decisión y el cronograma del Municipio de Medellín para certificarse.

El tema de costos de la prestación del servicio de educación y las implicaciones financieras de la certificación por su especificidad y exigencia no hace parte de este estudio.

A la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá, en especial a Lilia Monroy, Coordinadora CADEL y a Blanca Zárate Gerente del Cadel de Kenedy y su equipo Miguel Calderón responsable de sistemas de información y Luis Eduardo Bayona de plantas físicas, los agradecimientos por darnos la oportunidad de conocer la experiencia de la planeación y gestión descentrada de la educación en esa ciudad y facilitarnos valiosa información documental

El director de la Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica -CIDE- Hugo López, dió asesoría permanente, aportes en los temas de su especialidad y comentarios en los distintos aspectos y etapas del trabajo. Jorge García colaboró en la organización de la información de las estadísticas demográficas y educativas.

Marta Liliana Herrera, Jefe de Educación de la Fundación Corona, Rosa Avila, Juana Díaz y el equipo de Corpoeducación contribuyeron a la formulación, discusión y afinación de las propuestas sobre la gestión de la educación.

Al director del Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, Rafael Aubad y Juan Valdés responsable del tema de Educación en Proantioquia los agradecimientos por hacer posible la realización del estudio y por el acompañamiento en todo el proceso.

*Ana Lucía Hincapié C.*

Corporación para el Desarrollo de la Investigación y Docencia Económica.

## RESUMEN EJECUTIVO

Medellín es el epicentro económico, político, administrativo y social de Antioquia y centro gravitacional de la conurbación metropolitana. En junio del 2000 la población del Valle de Aburra ascendía a 3.004.000 personas y la de Medellín a 1.980.917 habitantes. La población en edad escolar 5-17 años montaba a unas 700.000 personas en el Area Metropolitana y 461.400 en Medellín (66%). Si a ellas se agregan los jóvenes en edad de asistir al nivel educativo superior (18-22 años) estas cifras se elevarían a 965.800 y 636.600 respectivamente. Para fines de una política educativa, no debe olvidarse sin embargo que los límites de los municipios en la aglomeración metropolitana son apenas jurídicos y que los niños y jóvenes no buscan necesariamente cupo educativo en el municipio donde viven sino que pueden hacerlo en municipios vecinos y en particular en el municipio capital.

### 1. Demografía a favor, economía en contra.

Por el lado de la demografía el mensaje es parcialmente alentador: Si dejamos de lado un eventual agravamiento del desplazamiento poblacional por la violencia, la población en edad preescolar (5-6 años) está ya decreciendo ligeramente. Ello facilitará la labor pendiente en este nivel que todavía exige un esfuerzo considerable en materia de cobertura. Sugiere también que la población en edad de asistir a la escuela primaria (7-11) casi no aumentará y que, en cambio, la dinámica demográfica será mayor en las edades de educación secundaria (16-17), y superior (18-22) niveles en los que se concentran los mayores déficit educativos de la ciudad.

No pasa lo mismo por el lado de la economía. La dinámica económica local de los últimos años -caracterizada por una recesión y crisis de la que no hemos salido del todo- ha marcado la evolución de los ingresos familiares en la ciudad. Los ingresos reales medios por hogar que se habían elevado un 10% entre 1990 y 1996, se derrumbaron durante la segunda mitad de la década, empobreciendo enormemente la población (caída del 30% entre 1996 y 1999). La situación económica se ha deteriorado para todos los estratos sociales: los estratos sociales populares empeoraron aún más su situación económica, tradicionalmente precaria pero, en términos relativos, ese deterioro ha sido mayor para los estratos altos.

La evolución de los ingresos explica, en gran parte, el comportamiento de las tasas de asistencia escolar que cayeron para los jóvenes de 16-17 años, especialmente de los estratos populares; además, la matrícula privada se resintió, la crisis obligó a las familias a mover sus hijos de los establecimientos privados a los públicos pero, en la educación básica, fue compensada desde el año 2000 por la contratación de cupos por parte del municipio y por la racionalización (más alumnos por maestro) impulsada por la Nación y el Departamento. No obstante, en la secundaria media esa compensación fue apenas parcial e incluso descendió las tasas de asistencia escolar de los jóvenes en el rango de 18-22 años (educación superior) de los estratos medios y altos.

## 2. Lo alcanzado en cobertura educativa.

No obstante y desde una perspectiva de largo plazo, hay que resaltar que la escolaridad en Medellín-Valle de Aburrá y Medellín lo mismo que en las siete áreas metropolitanas, ha alcanzado tasas superiores al 70% para los niños de 5 años, 90% para la población entre 6 y 14 años y cercanas al 80% en los jóvenes de 15 años. En cambio son apenas del orden del 60% entre 16 y 17 años; y apenas del 40% a los 18 años y del 25% a los 22 años.

Estas cifras, si se desconsidera la extraedad, nos revelan avances muy importantes en todos los estratos hasta el ciclo básico. No obstante, las encuestas de hogares del DANE del año 2000 para el área urbana del Municipio de Medellín sugieren que las brechas en las tasas de escolaridad entre estratos siguen siendo todavía elevadas en las edades correspondientes al preescolar y a la secundaria media y superior (solo la mitad de los jóvenes de los estratos populares logran culminar el bachillerato y solo una quinta parte pueden continuar los estudios técnicos o profesionales). El desafío de mejorar la competitividad de Medellín sustentada en más y mejor educación es aún un desideratum.

La tendencia hoy es que un porcentaje significativo de niños y jóvenes de los estratos medios-altos ingresen y culminen la secundaria a una edad más temprana que la reglamentaria. Los pequeños de los hogares de nivel medio-bajo exhiben una pequeña ventaja pero solo a la edad de 6 años, ello obedece a la necesidad del trabajo femenino. Por el contrario, los estudiantes de los estratos populares se retrasan mucho más (21% en el rango de 8-11 años), en particular en la primaria, que sus homólogos de los grupos de ingresos medios y altos, y después desertan.

Por su lado, las tasas de supervivencia, de acuerdo con las series de asistencia escolar por grados entre 1993-1994 y 1996-1997, indican que esas tasas habrían permanecido estables, es decir, no se habría producido ninguna mejora en el sistema y entre 1999 y 2000 habría empeorado. Para este último año de 100 niños que ingresaban al grado 0 sólo 45 terminarían sin retraso la secundaria. Esos resultados estarían indicando en el ciclo de la básica no tanto cambios en la retención escolar sino un incremento en las tasas de repitencia en la básica secundaria oficial (14.3% en el 2000 vs 12.5% en 1999). En la media, la explicación principal parece ser la deserción escolar ante la urgencia de aportar ingresos a las familias, como lo prueba la reducción de las tasas de asistencia escolar de los jóvenes entre 16 y 17 años.

### 3. El aumento reciente de la cobertura y la matrícula: un esfuerzo exclusivo del sector público logrado principalmente mediante la ampliación y optimización parcial de la capacidad instalada de los centros educativos.

En Medellín y el Valle de Aburra, así como en las siete áreas metropolitanas, el período 1985-2000 evidenció grandes mejorías de la cobertura educativa.

- En Medellín (EH Dane 2000) el 56% de la población de 5 a 6 años asiste al preescolar; ha habido pues avances importantes, aunque los niveles alcanzados son insuficientes, especialmente en los hogares pobres.

- La primaria con tasas netas del 85% es el nivel que exhibe menores desigualdades en ppplas coberturas entre estratos y confirma la amplia extensión del servicio en el grupo etáreo respectivo.
- Los avances alcanzados en la escolaridad bruta (100%) y neta (73%) de la secundaria básica indican que de corregirse los problemas de eficiencia interna del sistema con la capacidad instalada existente podría garantizarse cobertura a toda la población en la edad de cursar este nivel.
- En contraste, en la secundaria media, a pesar del aumento de las tasas de escolaridad brutas 79%, este ciclo exhibe aún resultados en las tasas de cobertura netas (42%) inaceptables con diferencias en dichas tasas entre estratos de 13 puntos.

Las altas tasas de cobertura bruta alcanzadas en el ciclo básico indican que teóricamente, si se resuelven los problemas de extraedad y se mejoran los índices de eficiencia interna (promoción, repitencia y deserción) con los recursos disponibles se podrían atender prácticamente todos los matriculados en edad escolar y la población objetivo en dicha edad de este ciclo. En el preescolar y la secundaria media se requiere un esfuerzo adicional dado que las tasas brutas y netas distan mucho de ser las deseables.

El período 1995-2001 evidenció aumentos importantes de la matrícula, al crecer a una tasa anual del 2.9%, muy por encima al que lo hace su población (1.1%). La expansión de la matrícula fue impulsada por el sector público, al crear 73.720 nuevos cupos con incrementos anuales del 4.1%, mientras el sector privado solo aportó 48 que representan apenas su estabilización (0.0% su tasa anual de crecimiento).

En realidad, mientras el gasto público en educación fue creciente en todo el período: mayor entre 1995-1997 por efecto del aumento de las transferencias nacionales, desde 1998 como consecuencia de la contracción de la financiación nacional, por mayor esfuerzo fiscal local y mejoras en la eficiencia, no lo fue el gasto privado de los hogares, por la recesión y crisis de la economía desde finales de los noventa.

La matrícula privada crece muy poco como resultado de la demografía -los hogares de los estratos medios-altos desde la década pasada habían hecho la transición demográfica-, o por la crisis, especialmente desde 1998 y hasta el 2001 que acarreó un empobrecimiento de los ingresos de todos los hogares pero, en términos relativos, mayor el de los estratos medios y altos, la matrícula privada sin preescolar se desploma, con una pérdida de 8.010 cupos en esos años.

La evolución de la matrícula por niveles 1995-2001 muestra mayores incrementos en el preescolar: 10.5% y en la media: 3.6%, lo que indica que los recursos se focalizaron en los niveles que tenían déficit superiores. Además, su crecimiento (en todos los niveles) ha corrido de cuenta del sector público (6.9% en preescolar, 2.2% en primaria, 6.2% en básica secundaria y 7.3% en secundaria media), porque, con excepción del preescolar, en los demás niveles la matrícula privada decrece, especialmente en el ciclo de la básica secundaria (-3.6%).



La matrícula oficial entre el 2000 y 2001 mostró el crecimiento más alto de todo el período, a una tasa del 4.6%, ascendiendo a 344.510 el estudiantado atendido con recursos públicos. La ampliación y optimización de la capacidad instalada de los centros educativos oficiales habrían respondido por la creación de 10.575 nuevos cupos, muy por encima de los 4.649 cupos adicionales que se habrían creado mediante la contratación.

La tendencia decreciente de la matrícula privada debe preocupar y ser objeto de políticas públicas porque hace más difícil el cumplimiento de la meta de cobertura total a la población en edad escolar. Para hacer frente a este problema, especialmente en épocas de recesión y crisis, se requiere implementar medidas como subsidios parciales y temporales que ayuden a los hogares de estrato medio a financiar la matrícula en instituciones privadas de reconocida idoneidad académica y que tengan capacidad subutilizada o que puedan atender en contrajornada, cobertura contratada con recursos del Sistema General de Participaciones o propios del municipio, a un costo inferior al calculado para el sector oficial

Medellín no puede seguir utilizando la vía de ampliar cobertura mediante contratos con el sector privado a menos que se corrijan los defectos que han presentado hasta ahora: su cortoplacismo; riesgo de sustitución de cupos privados por públicos y las dudas sobre la calidad del servicio que ofrecen algunas entidades contratistas. Al respecto, la Ley 715 de 2001 establece costos máximos -el costo por alumno definido por la Nación- y regula el plazo de los mismos: deben referirse a cohortes básicas completas (Medellín ha establecido la contratación a varios años recientemente). Pero, en cambio, no prevé nada en materia de cupos, este vacío debe superarse a nivel local mediante contratos condicionados que obliguen al sector privado a garantizar el mantenimiento de los ya existentes. Y en materia de calidad, los puntajes en las pruebas de competencias censales que debe establecer el Municipio y los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado ICFES pueden ser indicadores tenidos en cuenta para seleccionar o renovar los contratos de contratación de cobertura.

#### 4. Los desafíos actuales.

Los aumentos de la matrícula oficial para los años 2000 y 2001 se alcanzaron como resultado de las inversiones municipales en construcción, ampliación y mantenimiento de establecimientos y aulas y la combinación de acciones de reorganización del servicio a instancias del Departamento y la Nación. No obstante los resultados alcanzados, centrado en el aumento del tamaño de los grupos, no son suficientes y se necesitan acciones adicionales de reorganización del servicio que mejoren productividad y calidad pero tienen como requisito la certificación de Medellín.

La desarticulación de la oferta educativa oficial -solo el 19.2% de las instituciones ofrece todos los niveles o la básica- ha generado un flujo de estudiantes muy inestable dificultando la continuidad a través del sistema, impidiendo que terminen a tiempo o que culminen el ciclo. La reorganización institucional mediante acciones como la fusión y la ampliación de niveles es aún de alcance muy limitada frente a la fragmentación de niveles educativos en las instituciones.

La falta de planeación, priorización y programación de las inversiones en infraestructura (que representó el 26% de la ejecutada a diciembre 2001) es un problema crítico, que sumado a la falta de información sobre el inventario de las plantas físicas, la definición de estándares de calidad para las instalaciones, el análisis de los costos promedio en obras y poca transparencia en los procedimientos de contratación, impide que se desarrollen e implementen verdaderos y eficaces proyectos.

Los problemas de eficiencia interna del sistema educativo que se reflejan en las altas tasas de repitencia y deserción (superiores a las de Bogotá) dependen mucho de la institución educativa, pero es difícil que se produzcan los resultados que se esperan si los centros educativos continúan funcionando como ruedas sueltas sin una cabeza visible. Y difícilmente se podrá avanzar en los retos pendientes en cobertura, a costos razonables, sino se mejoran esas tasas, porque más allá de la frustración y el fracaso estudiantil (con la consecuente disminución de la probabilidad de culminar el ciclo educativo), se generan pérdidas de recursos del sector y se reduce la posibilidad de acceso de nuevos estudiantes.

Las pruebas de Estado ICFES del año 2001 confirman y son reveladores de problemas de calidad de la educación: el 45% de los centros educativos clasificaron en la categoría baja y la deficiencia en el área de matemáticas es tanto para los colegios públicos como para los privados. Los establecimientos oficiales obtienen peores logros: el 63% calificó en el rango bajo en el 2001 y el 6.7% de planteles descienden, respecto al 2000, al nivel inferior. Esas pruebas indican que el sistema educativo es deficiente y no está formando jóvenes que saben y saben hacer con lo que saben. Los estudiantes no están aprendiendo lo que deberían aprender para desempeñarse en el mundo laboral y social

De acuerdo con la estructura de la planta de profesores asignada al Municipio según el nivel en el escalafón (el 66% de los que pertenecen al situado fiscal se ubican en los grados 10° y 14° y el 50% de la planta a cargo del municipio se sitúa entre el rango 9° y 14°) se deduce que su nivel de formación, profesionalización y experiencia es elevada y en consecuencia obtiene incentivos salariales adecuados para desempeñar la labor docente con dignidad. Sin embargo, los resultados alcanzados por los bachilleres de los colegios oficiales en las pruebas de Estado ICFES no parecen estar asociados a ese nivel de profesionalización y experiencia.

El desempleo urbano afecta, entre otros sectores, a los jóvenes. Las tasas de los bachilleres eran elevadas en el 2000: secundaria incompleta 22.7%, y secundaria completa: 25.2%. La educación secundaria adolece de falta de pertinencia laboral (no sirve para conseguir empleo) que debe ser corregida. Por ello, en vez de que los colegios promuevan la formación técnica mediante cuantiosas inversiones en instalaciones y docentes sin conocer las necesidades del mercado laboral, es preferible licitar las horas de enseñanza técnica con entidades capacitadoras del sector público y privado que ampliaría el abanico de opciones ofrecidas a los estudiantes y reduciría (vía pasantías en las empresas) el riesgo de no pertinencia laboral.

El sistema educativo postsecundario no parece capaz de responder a los retos futuros que necesita la sociedad Colombiana y no es equitativo: los excluidos provienen, principalmente, de clases populares que se dedican a buscar trabajo elevando el desempleo.

En el año 2000 en los jóvenes de 18 a 24 años la tasa de desempleo alcanzaba el 37% y las tasas de los bachilleres eran también más elevadas: secundaria incompleta (22.7%), secundaria completa: (25.2%). Por ello si el país, si la ciudad, quieren expandir adicionalmente la educación superior y mejorar su calidad debe modificar la forma de financiación. Para ello, la primera opción que sugiere la experiencia internacional es el montaje de un sistema de crédito en el cual los recursos del Estado se canalicen principalmente no mediante transferencias presupuestales de bloque hacia las instituciones sino -vía los estudiantes- hacia las universidades y en particular hacia las carreras más cortas. Paralelamente es preciso dotar al país de un buen sistema de información de calidades y pertinencia laboral que oriente adecuadamente las decisiones de oferta y demanda de los aspirantes y las instituciones educativas.

##### 5. Asumir la administración y gerencia de la educación.

Los problemas educativos de la ciudad más que de recursos financieros son de falta de responsables. Resulta imperativo que el Municipio de Medellín asuma la administración y la gerencia de la educación, no como una imposición legal, sino como el medio para avanzar eficaz y eficientemente en los retos de la educación que la ciudad necesita para mejorar su competitividad y la convivencia ciudadana. El tema de la certificación tiene que trascender de la aritmética de los costos, a la discusión del modelo de gestión y la implementación del sistema de información.

La Secretaría de Educación de Medellín en el contexto de la certificación debe precisar que es lo que debe hacer y como lo debe hacer, ello implica: asumir la gestión planificada del servicio; la adecuación de su estructura organizacional, en función de los procesos estratégicos a su cargo; organizar el servicio bajo los parámetros del Plan de Reorganización del Sector con la asesoría del Departamento y la aprobación del MEN y montar los sistemas de información educativos.

La administración municipal está reformando su estructura administrativa y la Secretaría de Educación no es ajena a este proceso, por voluntad local e impelida por la Ley 715 y la certificación. Principales ejes que debe orientar la reforma:

- Descentralizar la gestión hasta la escuela, puesto que el hecho educativo (acceso, permanencia y calidad) se decide fundamentalmente en este nivel y la participación de la comunidad es más viable y pertinente en esta instancia. Entregar efectiva autoridad a los rectores.
- Fortalecer y consolidar los eslabonamientos necesarios con el entorno territorial más próximo -la comuna- y con las instancias administrativas de tipo intermedio: Cercas y Núcleos para garantizar el nexo con el nivel central y facilitar las relaciones con los distintos estamentos de la comunidad educativa.
- Ganar credibilidad para la Secretaría de Educación fundamentando su razón de ser en garantizar el derecho a una educación de calidad; lograr solidez institucional de los diferentes niveles de la Secretaría -central, local y escuela- y crear una cultura

organizacional que subraye la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas a la comunidad.

##### 6. El nivel central de la Secretaría Municipal de Educación

La estructura administrativa debe contribuir a alcanzar los objetivos del sistema educativo, facilitando las relaciones e interacciones entre los procesos claves: Direccionamiento Estratégico, Organización de la prestación del servicio, Mejoramiento de la calidad y Administración de recursos, bajo un estilo gerencial con responsabilidades compartidas y con comunidad educativa partícipe y comprometida.

*Direccionamiento estratégico* A nivel municipal la planificación y gestión de la educación es ante todo un proceso de dirección estratégica de carácter político, exige liderazgo, responsables visibles que promueven pactos por la cobertura y por la calidad, buenos sistemas de información que den el soporte técnico necesario para la toma de decisiones y para la transparencia a la gestión, y estrategia comunicacional efectiva.

*Organización y administración de la provisión del servicio educativo* Requiere de: instancias desconcentradas para la gestión del servicio; estructurar los sistemas de información (población en edad escolar, matrícula por niveles, zonas y tipos de oferta, plantas de cargos y de personal docentes, directivos y administrativos, ficha diagnóstica de los establecimientos educativos, inventario de dotaciones y recursos pedagógicos); disponer de parámetros (relaciones técnicas alumnos/docentes, alumnos/directivo, alumnos/administrativo y alumnos/grupo; costo alumno oficial de acuerdo con tipología de instituciones y canasta educativa); organizar el servicio con base en esos parámetros (plan de reorganización del sector) y programar y administrar la matrícula que incluye contratación del servicio.

*Mejoramiento de la calidad.* La evaluación de competencias -en las áreas básicas y en varios momentos de todo el ciclo escolar- es el eje de la estrategia para mejorar la calidad; apoyar planes de mejoramiento focalizados en las instituciones que obtienen peores logros; documentar la mejores prácticas de las instituciones que alcanzan altos rendimientos y difusión de sus experiencias exitosas y, en todo caso, la información de los resultados de esas pruebas es un factor de movilización hacia el logro de más altos desempeño por parte de las instituciones educativas.

*La capacitación docente,* como factor asociado a la calidad de la educación, debe orientarse en función de las necesidades de las instituciones educativas canalizadas por los rectores para el mejoramiento de los resultados del aprendizaje y el desarrollo de valores. Además, debe diseñarse una estrategia de apoyo a la gestión escolar.

La estrategia de apoyo al fortalecimiento escolar debe tener como eje central la gestión pedagógica, articulada la direccionamiento de la institución, en aspectos como el plan de estudios, métodos, actividades, ambientes para el aprendizaje, los sistemas de evaluación de los estudiantes y los apoyos logísticos necesarios. La transformación de las instituciones

debe comenzar por la formación de los rectores y directivos en las capacidades gerenciales y en el liderazgo pedagógico.

*Administración de los recursos humanos.* El Municipio tiene que comenzar con el Departamento -en el proceso de certificación- a organizar la planta de cargos docentes, directivos y administrativos del Sistema General de Participación -SGP- por institución, de acuerdo con las relaciones técnicas fijadas por el MEN y presentarla a esta entidad para su aprobación y fijación definitiva de las plantas de cargos y de personal.

Una vez certificado el Municipio queda autorizado para administrar esa planta y la de personal en el marco del Plan de Reorganización, la reglamentación de la Ley 715 y las directrices del MEN. Puede realizar la vinculación de docentes, directivos y administrativos, trasladados, ascensos en el escalafón y permutas y asignarles funciones técnicas, administrativas o pedagógicas a los directores de núcleo y supervisores. Además, manejar la nómina y el sistema de información en archivos únicos y automatizados (hojas de vida y nómina). La administración del personal comprende también aspectos como la inducción oportuna al personal que se vincula; el desarrollo de personal mediante la formación y capacitación de los directivos docentes, docentes y administrativos y la creación de un ambiente laboral con condiciones agradables y estimulantes para desarrollar con éxito de la labor educativa.

*Administración de recursos financieros.* El municipio al certificarse recibe los recursos del SGP para financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos. Los recursos del SGP deberán administrarse en cuenta especiales y separadas de los demás ingresos de las entidades territoriales. La administración de los recursos le impondrá nuevas funciones al Municipio referentes al manejo financiero, presupuestal, y contable de los recursos, tesorería (flujo de caja) y rendición de cuentas sobre el uso dado a los recursos y las metas alcanzadas, todo ello deberá apoyarse en buenos sistemas de información. El Municipio puede tomar la decisión de transferir recursos a los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones de acuerdo con criterios previamente establecidos

*Administración de recursos físicos.* Se refiere a la atención de las necesidades de construcción, ampliación y de mantenimiento de las plantas físicas de las instituciones del municipio. Comprende el inventario levantado en la ficha del banco de proyectos que describe el estado de las instalaciones, las acciones tendientes a mejorar en forma integral la calidad del establecimiento y la prioridad de las obras. La actividad de mantenimiento la puede delegar la Secretaría en los rectores y directivos docentes, transfiriendo recursos a los Fondos de Servicios Educativos.

*El sistema de información educativo.* Las entidades territoriales deben contar con un buen sistema de información -se puede financiar con los recursos del SGP- y mantenerlo actualizado. Para el proceso de certificación los requisitos en términos de información son: manual de hojas de vida en archivo físico, único y organizado; esas mismas hojas de vida automatizadas; buen sistema de información de nómina automatizado y establecimientos educativos y matrículas (C600 y C100).

## 7. El nivel local: Núcleos Educativos.

La razón de ser de la instancia local tipo Núcleos Educativos, reorganizados territorial e institucionalmente de acuerdo con las exigencias del Municipio de Medellín, es acercar la Secretaría de Educación a las instituciones educativas, prestando desconcentrada y eficientemente sus servicios, buscando la coordinación de acciones intersectoriales, interinstitucionales y con la comunidad alrededor del plan educativo local como parte del plan de desarrollo zonal. Principales funciones del Núcleo con el apoyo de los supervisores:

- Concurre a los procesos interinstitucionales e intersectoriales de planeación participativa a escala zonal y comunal.
- Elabora el Mapa de la Situación Educativa (localización de la oferta educativa por tipología de establecimientos, de la red de infraestructura, de los servicios institucionales y público-escolares y la demanda estudiantil), organiza la información de alumnado matriculado, establecimientos, plantas de cargos y de personal, relaciones técnicas alumnos-docentes y de calidad
- Contribuye a implementar las principales estrategias para atender la provisión del servicio y coordina el Plan de Reorganización del Servicio, realiza su seguimiento y evalúa los resultados.
- Promueve la materialización de los Pactos Educativos para garantizar el acceso, la permanencia y calidad de la educación a todos los niños, niñas y jóvenes en la jurisdicción;
- Apoya la articulación de la red de servicios complementarios y las acciones multisectoriales (nutrición, transporte escolar, salud) para el logro de las metas.
- Provee información para que la comunidad ejerza la veeduría y el control ciudadano.
- Contribuye con la planeación de la ampliación, adecuación y construcción de la infraestructura física de los establecimientos escolares, teniendo como instrumento básico el banco de proyectos y el inventario del estado de la infraestructura.
- Apoya la realización de las pruebas de competencias censales en distintos momentos del ciclo escolar, la divulgación de los resultados y la coordinación de las entidades que apoyan las intervenciones focalizadas en las instituciones con peores desempeños.
- Asesora a las instituciones educativas en la revisión de los sistemas de evaluación y promoción, en la operatividad de los comités de evaluación y en los programas de refuerzo.
- Identifica y articula las ofertas y demandas de capacitación de docentes y directivos.

- Apoya la implantación de las tecnologías de informática y comunicacionales en las instituciones educativas y contribuye a la organización de los servicios y facilidades que superan la institución educativa (laboratorios, bibliotecas publico- escolares, salas de equipos de cómputos, casa de la cultura y museo) y ejerce la inspección y vigilancia de las instituciones educativas con base en la reglamentación nacional y las directrices municipales

#### 8. El nivel básico: Institución Educativa

La Secretaría en el marco de la asunción de responsabilidades debe apuntalar la institución educativa -como eje del sistema- con autonomía y capacidad de gestión; fortalecer el liderazgo del rector en lo pedagógico y administrativo; colocar el aprendizaje en el centro de la reflexión y la acción educativa; asegurar que cuenten con el personal docente, directivo y administrativo requerido, con el perfil adecuado y según asignaciones académicas definidas por los rectores; apoyar el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje en el aula y en la institución escolar y consolidar los Fondos de Servicios Educativos. El fortalecimiento de la gestión escolar supone apoyar las áreas de dirección, pedagogía y administración de recursos.

## I. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

### A. EDUCACIÓN Y DESARROLLO

Cada vez existe mayor consenso en Colombia sobre la prioridad de la educación para lograr un desarrollo competitivo, equitativo y sostenible. Un incremento de un 10% en la tasa de cobertura de primaria y secundaria eleva de manera permanente el crecimiento del PIB en 1.1% pero con un rezago de siete años<sup>1</sup>.

Resulta abundante la evidencia empírica que muestra una alta correlación entre niveles de pobreza y niveles educativos. Para una familia rural con todas las características del promedio, excepto que los padres no cuentan con educación alguna, la probabilidad de ser pobre es de 50%, pero se reduce a 22% cuando ambos cuentan con educación primaria; si se considera un hogar urbano semejante, con un jefe de hogar sin educación, la probabilidad de ser pobre llega a 21.2% pero cae a 3.9% cuando el mismo cuenta con 12 años de escolaridad<sup>2</sup>. Así mismo, se han identificado efectos positivos relacionados con la educación de la madre: disminución de la fertilidad (en más de un 50% para las mujeres que reciben educación secundaria), reducción de la desnutrición infantil y la capacidad intelectual de los hijos, especialmente cuando la madre ha alcanzado el nivel de secundaria.

El desafío del sistema educativo es garantizar educación de calidad a toda la población en edad de estudiar, independientemente de su origen individual y social, más aún en el contexto de globalización donde el conocimiento se ha convertido en el principal factor de ventaja de los pueblos con vistas al futuro y, ello, tanto desde la perspectiva de la ciencia como de la tecnología.

La educación es de calidad cuando desarrolla las competencias básicas y los valores que la sociedad requiere: los niños y jóvenes "saben y saben hacer con lo que saben". Por ello el énfasis hoy se centra en la capacidad del estudiante de aplicar sus conocimientos y habilidades en la escuela, en el mundo social y laboral. De acuerdo con el MEN-ICFES<sup>3</sup>, las competencias que deben ser desarrolladas desde la educación básica son: comunicación oral y escrita, capacidad para aprender, para razonar, para solucionar problemas, capacidad para trabajar y tomar decisiones en equipo, liderazgo, autoestima, sociabilidad e integralidad.

Las competencias básicas no solo contribuyen al logro académico, sino también al desempeño laboral. Ello exige superar el divorcio entre educadores y empresarios: "Los educadores no saben cuáles son las habilidades que los empleadores exigen a las personas que contratan. Los empresarios no toman en cuenta las evidencias sobre el desempeño escolar de sus futuros empleados; por lo tanto, los estudiantes tienen pocos incentivos para

<sup>1</sup> Hincapié, Ana Lucía et al. El proceso de descentralización y la dinámica regional en Colombia. Corporación CIDE, abril de 1999, Medellín.

<sup>2</sup> Vélez, Carlos. Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. DNP, Misión Social, 1996.

<sup>3</sup> MEN-ICFES. Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3°, 5°, 7° y 9°. Pruebas realizadas durante 1997-1999. Matemáticas y Lenguaje

esforzarse<sup>4</sup>. Desde la escuela deben desarrollarse competencias laborales transversales relacionadas con el manejo de los recursos (humanos, financieros, espacio, tiempo y materiales); las relaciones interpersonales (liderazgo, trabajo en equipo, negociación, trabajo con personas con culturas diferentes); la información (recolección, organización, procesamiento de archivos, uso de computadoras) y la tecnología (selección de equipos y herramientas, aplicación de tecnologías y reparación simple de equipos y los sistemas (organizacionales y tecnológicos)<sup>5</sup>

Las metas de democracia y convivencia pacífica de la sociedad colombiana pasan por la formación de ciudadanos responsables, capaces de interactuar con los demás, mediante el diálogo y el respeto por puntos de vista distintos, y a ello debe contribuir el sistema educativo. La escuela, en su función socializadora, interioriza normas, valores y fines que permiten al individuo interactuar con la sociedad, adaptarse a las instituciones y respetarlas; aprender a conducirse socialmente; convivir voluntaria y solidariamente; cooperar en la consecución de objetivos comunes; recibir influencias de la cultura; y afirmar de manera simultánea el desarrollo adecuado de su personalidad e identidad, optimizando su conducta social.

En conclusión, los retos del sistema educativo colombiano son garantizar que:

- Todos los niños y jóvenes tengan cupo y entren a la escuela, de modo que la cobertura sea total
- Todos los estudiantes terminen, al menos la educación obligatoria
- Todos los alumnos aprendan lo que él y el país necesitan para construir una sociedad pujante, en desarrollo y en paz<sup>6</sup>

## B. REFORMAS INSTITUCIONALES Y ESTRATEGIAS EDUCATIVAS

### 1. Porque era necesaria la reforma a las transferencias.

La crisis de 1999 fué la mayor del siglo. Precipitada por fenómenos internacionales, su gravedad se explica, sin embargo, por los enormes desequilibrios existentes hacia 1998 en las cuentas externas y fiscales. El crecimiento del PIB (superior al 5.0% entre 1992 y 1995), se desaceleró progresivamente en la segunda mitad de los noventa hasta caer el 4.3% en 1999. Y aunque la economía ha comenzado a recuperarse, el repunte dista mucho de ser vigoroso.

<sup>4</sup> Puyant, Thomas W. Superintendente de escuelas públicas de Boston. Tomado de: Evaluación para la Excelencia. Alcaldía Mayor Santa Fé de Bogotá DC. Secretaría de Educación

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Ministerio de Educación Nacional. El alcalde director de la educación en su municipio. Alcaldes por la educación. Bogotá, diciembre de 2001.

Sin saneamiento fiscal no será posible recuperar un crecimiento elevado ni reducir el desempleo. La tasa nacional (urbana-rural) de desempleo en Colombia, que había sido cercana al 7.2% entre 1991 y 1994, comenzó a aumentar desde 1995 y se disparó desde 1998 alcanzando el 16.3% en 1999 y 16.6% en el 2000, la máxima de toda la historia estadística del país. Se estima que un crecimiento medio del 4.2% (2011-2005) dejaría la tasa nacional de desempleo en el 16%. Creciendo al 5.6% podremos bajar el desempleo nacional al 12%. Para reducir la tasa nacional al 10% en 5 años necesitamos adicionalmente ampliar cobertura educativa y tomar otras medidas de urgencia<sup>7</sup>

Por ello, la primera prioridad nacional es recuperar un crecimiento elevado y sostenido: para ello se requiere restablecer el equilibrio de las cuentas fiscales vía el ajuste del gasto público. Es esa la primera razón de las reformas realizadas al sistema de transferencias (acto legislativo 02/2001) y a la Ley 715/2001 reformatoria de la Ley 60/93 y de las necesarias reformas al régimen pensional y del escalafón que no pueden aplazarse.

Pero la reforma al régimen de transferencias y la reforma de la Ley 60 era también necesaria por razones de equidad y eficiencia.

#### a. El gasto publico en educación ha aumentado y ha habido avances en cobertura

El Estado ha hecho un esfuerzo enorme en el sector de la educación durante los noventa. El gasto público en educación como porcentaje del PIB que en 1985 era de 2.8%, en 1999 llegó a alcanzar una participación del 4.69%<sup>8</sup>. El resultado, que se debe atribuir a la Constitución de 1991, ha sido más un esfuerzo del nivel nacional, ya que las transferencias a los departamentos y municipios crecieron 70% en términos reales durante la década, superior al de cualquier otra fuente de financiación del sector.

Gracias a ello, entre 1993 y 1997, la tasa de asistencia escolar para los niños de 7-11 años pasó del 85.3% al 92.5% y para los jóvenes de 12 a 17 años del 68.1% al 76.9%. Las tasas de cobertura neta alcanzadas en la actualidad son ya bastante elevadas, sobre todo en primaria (83,7%) aunque siguen siendo inaceptables en preescolar (43,6%) y en secundaria (62,7%).

#### b. Pero sigue habiendo inequidad con las zonas rurales y los pobres urbanos

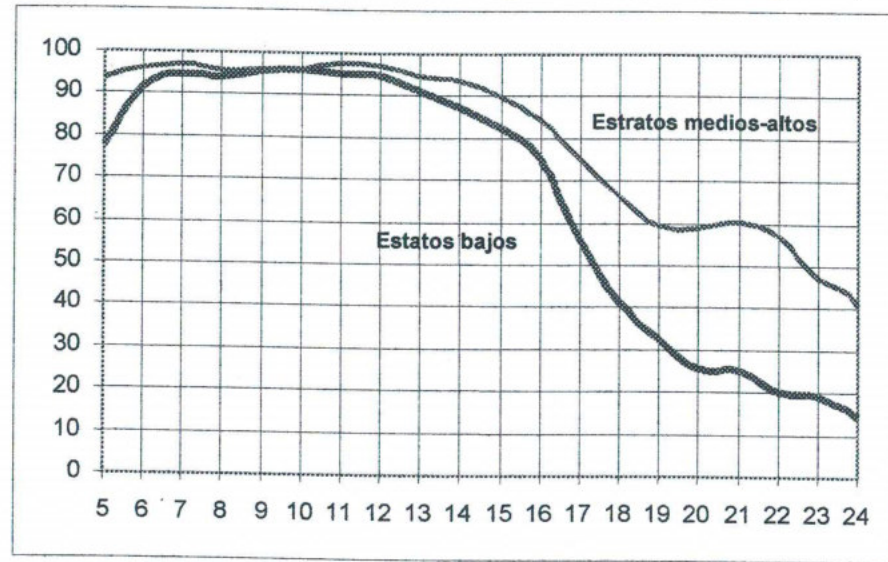
No obstante hay que decir que el avance de los años noventa fue mucho mayor para las zonas urbanas que para las rurales. En las ciudades la escolaridad media pasó de 7.27 años en 1990 a 7.73 en 1996 y en las zonas rurales de 3.87 a 4.30. De mantenerse esta tendencia las brechas educativas entre el campo y la ciudad seguirán ampliándose. Aunque ha habido grandes progresos en la escolarización rural de los niños entre 6 y 11 años, el acceso a la educación sigue siendo un *desideratum* para los pequeños entre 5-6 años y los jóvenes entre 12 y 15 años.

<sup>7</sup> López, Hugo. Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo, Banco de la República. Seminario sobre aspectos teóricos y experiencias internacionales en materia de empleo y desempleo, Bogotá 2001.

<sup>8</sup> DNP -DDT-DDS. Por que el Acto Legislativo nos conviene a todos, julio de 2001

Por el lado de las ciudades (gráfico 1.1), sigue también habiendo una desigualdad de oportunidades para los estratos populares (bajo-bajo, bajo y medio-bajo) y entre los 15 y los 17 años, que corresponden al ciclo de la secundaria media.

Gráfico 1.1. Inequidad con los pobres urbanos sobre todo en secundaria media (tasas de asistencia escolar por edades siete áreas metropolitanas principales, 2000)

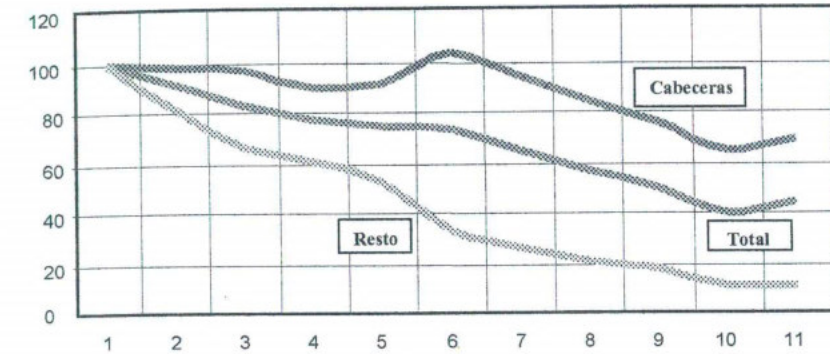


Fuente. Dane, Encuesta Nacional de hogares, septiembre de 2000

c. Y la deserción sigue siendo elevada

Los niños entre 5 y 6 años se están vinculando más temprano a la escuela. Por eso se registra un alto porcentaje de alumnos adelantados en esas edades (55%). Sin embargo, a lo largo de la primaria se retrasan, alcanzando hacia los 11 años un porcentaje de extraedad del 38%. A partir de los 12 hasta los 17 años se estabiliza el porcentaje de jóvenes en atraso, de tal manera que la proporción de los desfasados para los que terminan la secundaria media es del orden del 35%. La deserción y la repitencia (gráfico 1.2) son mayores en el campo (particularmente en la básica secundaria), no solo por falta de cupos, sino también por factores que no se conocen precisamente. De acuerdo con la información Dane (EH1997-1998), de una cohorte de 100 niños de la zona rural que entran a primer grado solo 40 terminan la primaria y pasan al grado 6° solo 35 niños. A nivel urbano la deserción fuerte se presenta en el 9° grado que terminan solo el 65%. Entre los grados 5° y 6° se observa un aumento de estudiantes en el área urbana como resultado del traslado de los muchachos del campo a las cabeceras o ciudades para continuar los estudios del ciclo básico

Gráfico 1.2. Colombia: supervivencia inter-anual de una cohorte de 100 niños que entran a primer grado (1997-98)



Fuente: Dane, ENH, sept 97-98.

d. La Calidad de los colegios oficiales es deficiente

Los exámenes de Estado del ICFES sugieren un deterioro progresivo de la calidad de la educación oficial. En 1985 la mayoría de colegios (66%) se concentraba en las categorías de rendimiento alto y medio; los de rendimiento bajo representaban el 44%; diez años después, los colegios de bajo rendimiento pasaron al 55% del total<sup>9</sup>. Además los colegios oficiales obtienen puntajes ICFES menores. Como se observa en el gráfico 1.3, los bachilleres de los centros educativos oficiales de 29 departamentos obtienen resultados inferiores a sus homólogos de los colegios privados. Solo 3 entidades territoriales entre las cuales están Arauca y Meta los bachilleres de los colegios oficiales obtienen mejores promedios ICFES.

Gráfico 1.3. Los colegios privados obtienen mejores puntajes del ICFES. Puntos de diferencia entre colegios privados y oficiales por departamentos



Fuente. DNP

<sup>9</sup> ICFES. Resultados de los exámenes de estado, 1986 a 1995. Cálculos realizados por el Ministerio de Educación Nacional

- Población por atender. De acuerdo con los recursos que queden disponibles, el Conpes fijará anualmente un factor de expansión de población por atender financiado con recursos del Sistema General de Participaciones
- Equidad. Se asignará a cada Distrito o Municipio con base en el indicador de pobreza certificado por el Dane

Los recursos de las transferencias los recibirán directamente los Distritos y Municipios certificados. Los recursos para los municipios no certificados los recibirán los Departamentos pero le llegarán asignados por municipio. Los Municipios no certificados recibirán, en todo caso, los recursos para calidad y no podrán ser destinados para gastos de personal

El nuevo sistema de transferencias está concebido para garantizar la educación básica de calidad a todos los niños y jóvenes del territorio nacional; y no para asignarlas en función de derechos adquiridos por las regiones y los maestros. Por eso, la modalidad de las transferencias es por capitación -costo de atender un alumno, de acuerdo con el nivel, la zona y la modalidad o tecnología educativa, independiente del departamento o municipio- que garantiza mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos. Para los municipios certificados existen claras ventajas en la financiación del sector, al reunir en una única bolsa los recursos del SGP de Educación, superando la fragmentación de fuentes de financiación y de responsables. Por último, al autorizar -aunque de manera restringida- la destinación de los recursos para contratación del servicio puede reducirse los costos, mediante la contratación de cupos con entidades tipo ONGs o cooperativas de maestros y para financiar convenios con oferentes de tecnologías educativas no convencionales para la educación básica del área rural, con efectos muy importantes sobre la equidad y productividad del campo.

No obstante, existe el riesgo de que -a pesar de que la educación básica es un servicio típicamente local- los departamentos conserven las funciones de prestación del servicio para los municipios no certificados y asigne los recursos correspondientes del Sistema General de Participaciones.

En síntesis, el mensaje de la Ley 715 es el siguiente: en el actual escenario de restricciones fiscales, si queremos alcanzar el objetivo de educación para todos con calidad, se requiere máxima eficiencia.

#### c. Distribución de competencias

La distribución de competencias educativas entre niveles del Estado reglamentada por la Ley asegura que capitales y municipios mayores de 100,000 habitantes tengan un manejo autónomo de la educación, además que cualquier municipio pueda aspirar a la certificación si cumple requisitos y que cada nivel responda por resultados definidos de antemano. El papel del departamento -frente a los municipios no certificados- se mantiene como responsable de la prestación del servicio, sin embargo puede delegar en los municipios sus funciones con excepción de la nominación y los traslados de plazas y docentes entre municipios.

Las instituciones educativas departamentales que funcionen en los distritos o municipios serán administradas por los municipios certificados y para el traspaso se suscribirá un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales.

Las instituciones educativas se las dota de herramientas de gestión para que puedan brindar educación de calidad y se fortalece el papel del rector: participará en la selección y evaluación del desempeño de los docente y administrará el personal (en lo novedades, permisos, licencias, sanciones del control interno disciplinario) y los Fondos de Servicios Educativos

Así las cosas, la Ley 715 busca establecer un sistema descentralizado que fortalezca la gestión local responsabilizando al municipio y las instituciones educativas por el acceso, la permanencia y la calidad y devolviendo la educación a la comunidad.

## II. EL CONTEXTO MUNICIPAL Y LA PROBLEMÁTICA EDUCATIVA EN MEDELLÍN

### A. DEMOGRAFÍA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES

La población en edad preescolar (5-6 años) está ya decreciendo ligeramente. Ello facilitará la labor pendiente en este nivel que, como veremos, todavía exige un esfuerzo considerable en materia de cobertura. Sugieren también que la población en edad de asistir a la escuela primaria (7-11) casi no aumentará y que, en cambio, la dinámica demográfica será mayor en las edades de educación secundaria y superior (12-17 y 18-22).

No resulta fácil estimar la dinámica demográfica reciente de la ciudad. El último censo de población (1993) está ya lejano y la violencia está seguramente acelerando la inmigración. Mientras tanto, en espera de un nuevo censo, no puede hacerse más que recurrir a las estimaciones del DANE. De acuerdo con esta entidad (cuadro 2.1), a junio del año 2000 la población del área metropolitana de Medellín ascendía a 3,004,000 personas (1,981,000 en el Municipio de Medellín) y la población en edad laboral de 12 años y más a 2,372,000 (1,563,708 en Medellín). Hacia el futuro y según esa entidad, el ritmo de crecimiento demográfico de la ciudad – que se concentrará más en municipios periféricos- se desacelerará y, según nuestras estimaciones, el peso de la población de más de 12 años seguirá elevándose.

Cuadro 2.1. Estimaciones demográficas 1995, 2000, 2005 (junios) para el área metropolitana de Medellín.

Municipio	Número						Tasas anuales crecimiento				% PET/PT		
	1,995		2,000		2,005		95/00		00/05		1,995	2,000	2,005
	PT	PET	PT	PET	PT	PET	PT	PET	PT	PET			
MEDELLIN	1,865,618	1,454,597	1,980,917	1,563,708	2,093,624	1,671,823	1.21	1.46	1.11	1.35	78.0	78.9	79.9
BARBOSA	35,098	27,365	37,251	29,405	39,066	31,195	1.20	1.45	0.96	1.19	78.0	78.9	79.9
BELLO	304,283	237,245	350,416	276,613	400,291	319,645	2.86	3.12	2.70	2.93	78.0	78.9	79.9
CALDAS	58,144	45,334	65,955	52,064	74,208	59,257	2.55	2.81	2.39	2.62	78.0	78.9	79.9
COPACABANA	50,079	39,046	53,852	42,510	57,184	45,663	1.46	1.71	1.21	1.44	78.0	78.9	79.9
ENVIGADO	129,114	100,668	150,945	119,154	175,085	139,811	3.17	3.43	3.01	3.25	78.0	78.9	79.9
GIRARDOTA	32,005	24,954	36,099	28,496	40,404	32,264	2.44	2.69	2.28	2.51	78.0	78.9	79.9
ITAGUI	203,297	158,508	243,069	191,875	288,207	230,142	3.64	3.89	3.47	3.70	78.0	78.9	79.9
LA ESTRELLA	43,143	33,638	49,902	39,392	57,269	45,731	2.95	3.21	2.79	3.03	78.0	78.9	79.9
SABANETA	31,012	24,180	35,938	28,369	41,298	32,978	2.99	3.25	2.82	3.06	78.0	78.9	79.9
TOTAL AREA	2,751,793	2,145,538	3,004,344	2,371,587	3,266,636	2,608,509	1.77	2.02	1.89	1.92	78.0	78.9	79.9

Nota. Estimaciones de población total. Dane. PET estimaciones CIDE. Se estimó la proporción PET/PT con base en las encuestas trimestrales de hogares 1990-2000 y se usó una regresión doble logarítmica. Se sacó el promedio trimestral para el 2005. La proporción PET/PT se aplicó a todos los municipios del área metropolitana

- Entre 1995 y el 2000 la población total del Valle de Aburrá había aumentado al 1.8% anual; en el período 2000-2005, lo hará a una tasa media del 1.7%.
- El crecimiento poblacional del Municipio de Medellín será inferior (excepción hecha de Barbosa) al de los demás municipios del área (1.1% vs 1.7%). Por eso su peso en la población total del área seguirá disminuyendo: 67.8% (1995), 65.9% (2000), 64.1% (2005)

- Mientras tanto la población en edad laboral, de 12 y más años, crecerá más que la total; había representado el 78% en 1995 y el 78.9% en el 2000, pasará al 79.9% en el 2005.

No se cuenta con una estimación segura sobre la distribución de la población de la ciudad por grupos de edad:

- Para sus encuestas de Hogares, el Dane ha hecho tradicionalmente una estimación por edades basada en la distribución muestral encontrada en cada encuesta por tanto sujeta a variaciones irregulares<sup>11</sup>. No obstante estas cifras se refieren sólo al área urbana y, por tanto, presentan un faltante poblacional total. Para junio del 2000 por ejemplo la división de censos del DANE estimaba una población total para el área metropolitana de Medellín de 3,004,000 hbts (cuadro 2.1) mientras que las encuestas de hogares (cuadro 2.2) arrojan una de 2,815,740 hbts, una diferencia cercana a 200,000 personas que corresponden a la población rural de la ciudad.
- Por su parte, Planeación Departamental de Antioquia ha realizado una estimación gruesa de la distribución de la población total estimada por el DANE para el área metropolitana por grupos etáreos y entre Medellín y los demás municipios del área metropolitana para junio del 2000, estimación que, con algunas variaciones menores recoge la Secretaría de Educación de Medellín (cuadro 2.2). De acuerdo con esta fuente la población en edad escolar (preescolar, primaria y secundaria) montaría a unas 700,000 personas (área metropolitana) y a 461,400 (Municipio de Medellín: 66%). Si a ellas se agregan los jóvenes en edad de asistir al nivel educativo superior (18-22 años) estos guarismos se elevarían a 965,800 y 636,600 respectivamente. Para fines de una política educativa, no debe olvidarse sin embargo que los límites de los municipios en la aglomeración metropolitana son apenas jurídicos y que los niños y jóvenes no buscan necesariamente un plantel en el municipio donde viven sino que pueden hacerlo en municipios vecinos y en particular en el municipio capital.

Aunque, como se subrayó antes, las cifras de las encuestas de hogares dejan por fuera la población rural de la ciudad y aunque se basan en la distribución muestral (que presenta variaciones estocásticas), las tasas anuales de los últimos años que surgen de las mismas (cuadro 2.2) sugieren los siguientes hechos significativos:

Que la población en edad preescolar (5-6 años) está ya decreciendo ligeramente. Ello facilitará la labor pendiente en este nivel que, como veremos, todavía exige un esfuerzo considerable en materia de cobertura.

Sugieren también que la población en edad de asistir a la escuela primaria (7-11) casi no aumentará (0.8% anual) y que, en cambio, la dinámica demográfica será mayor en las edades de educación secundaria y superior (12-17: 1.4% anual; 18-22: 2.5% anual). Como veremos Medellín ha alcanzado ya tasas de escolarización muy elevadas en la primaria y

<sup>11</sup> En la actualidad el Dane está dedicado a la tarea de realizar estimaciones más seguras de la composición etárea de la población por áreas metropolitanas, pero los resultados de esos ejercicios todavía no han sido publicados



secundaria básica; universalizar la escolaridad en esos niveles resultará, naturalmente, más fácil con una demografía a favor. En cambio, la secundaria media y la superior, donde las tasas de escolarización son muy bajas (en particular en los estratos populares) plantea retos mayores: no sólo hay que cubrir el déficit actual sino asegurar cupos para una población que continúa creciendo a tasas elevadas

Cuadro 2.2. Estimación de la población en edad de asistencia escolar; Medellín y Área Metropolitana. Junio 2000.

Nivel	Edades	Estimaciones de SEDUCA			DANE, Encuesta hogares, Zona urbana			
		Población urbana y rural por edades jun 00			Población por edades jun 00			Tasa anual reciente
		Area Metrop	Medellín	Resto Area	Area Metrop	Medellín	Resto Area	Area Metrop
Preescol	5-6	113,785	75,005	38,780	101,735	68,145	33,590	-0.4% (a)
Primaria	7-11	273,577	180,322	93,255	257,038	172,642	84,396	0.8% (a)
Sec básica	12-15	207,639	136,846	70,793	202,492	130,126	72,366	
Sec media	16-17	105,076	69,256	35,820	103,256	66,812	36,444	1.4% (a)
Subtotal	5-17	700,077	461,429	238,648	664,521	43,7725	226,796	0.9% (a)
Superior	18-22	265,790	175,192	90,598	261,030	170,376	90,654	2.5% (b)
Total	5-22	965,867	636,621	329,246	92,5551	608,101	317,450	0.6% (b)
	Tot Pobl	3,004,344	1,980,917	1,023,427	2,815,740	1,883,995	931,745	1.8%

Fuente. Estimaciones de SEDUCA con base en datos del DANE y DANE (encuestas de hogares). Tasas de crecimiento anual por grupos de edad para el área metropolitana urbana, con base en poblaciones medias anuales de cuatro trimestres: (b) tasa media anual (a) 1996-2000; (b) 1998-2000.

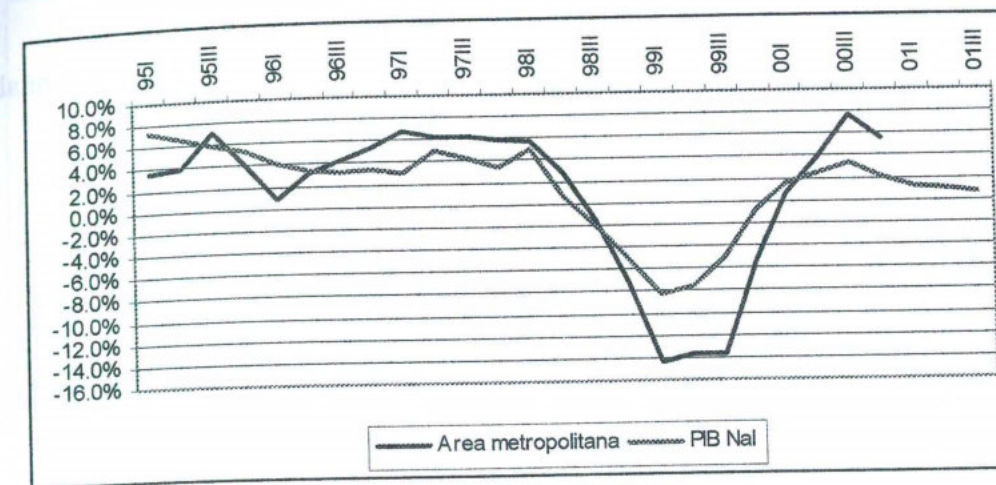
## B. DINÁMICA Y ESTRUCTURA ECONÓMICA.

### 1. La crisis de finales de los noventa y comienzos de los años 2000

Durante los años noventa se hace preciso distinguir dos fases distintas en la dinámica económica nacional. Durante la primera (1991-1995), la expansión del PIB se aceleró. La segunda (1996-2000) fue de signo opuesto. Empezó con una desaceleración del crecimiento y terminó con la mayor crisis económica del siglo (0.6% en 1998, -4.1% en 1999). Aunque la economía comenzó a recuperarse desde el primer semestre del 2000 el repunte dista mucho de ser vigoroso.

Durante los años noventa se hace preciso distinguir dos fases distintas en la dinámica económica nacional. Durante la primera (1991-1995), de rápido crecimiento, la expansión del PIB se aceleró, progresivamente, hasta alcanzar, entre 1993-1995, tasas superiores al 5.0%. La segunda (1996-2000) fue de signo opuesto. Empezó con una desaceleración del crecimiento (1996=2.1%) y, después de una fugaz recuperación (1997=3.4%), terminó con la mayor crisis económica del siglo (0.6% en 1998, -4.1% en 1999). Aunque la economía comenzó a recuperarse desde el primer semestre del 2000 (gráfico 2.1), el repunte dista mucho de ser vigoroso desde que, para ese año, las estimaciones del DANE indican un crecimiento medio de apenas 2.8% y para los 3 trimestres del 2001 apenas uno del 1.4%.

Gráfico 2.1. Crecimiento anual 1995-2000 del PIB urbano real trimestral: Datos Nacionales vs datos estimados para el Área Metropolitana de Medellín



Nota: El PIB urbano es la suma del valor agregado por todos los sectores salvo agricultura y minería. Datos nacionales (los calculados y revisados recientemente por el Dane según la nueva metodología de cuentas nacionales). Área Metropolitana de Medellín: desagregación del PIB nacional resultado de ponderar el PIB nacional por Ramas por el porcentaje del empleo local de cada rama (salvo agricultura y minería) en el empleo de las siete ciudades.

A nivel local, nuestras estimaciones (gráfico 2.1) sugieren que la crisis de 1999 fue todavía más profunda. En ese año el PIB urbano real (excluye agricultura y minería) del área metropolitana de Medellín habría caído un 11.9% (vs. 4.3% a nivel nacional). Pero la economía de la ciudad habría dado señales de recuperación aún mayor pues ese indicador habría crecido otra vez en el año 2000 en un 4.5% (vs. 5.5% a nivel nacional). Como, por sectores los ciclos locales son similares a los nacionales (para el caso de la industria ver gráfico 2.2) la mayor volatilidad del PIB urbano local se explica por el peso excepcional que tiene el sector industrial (el más inestable) en la economía de la ciudad. Por ello, la desaceleración que había empezado a sentirse desde el 2001 debe estar afectando también más a la ciudad.

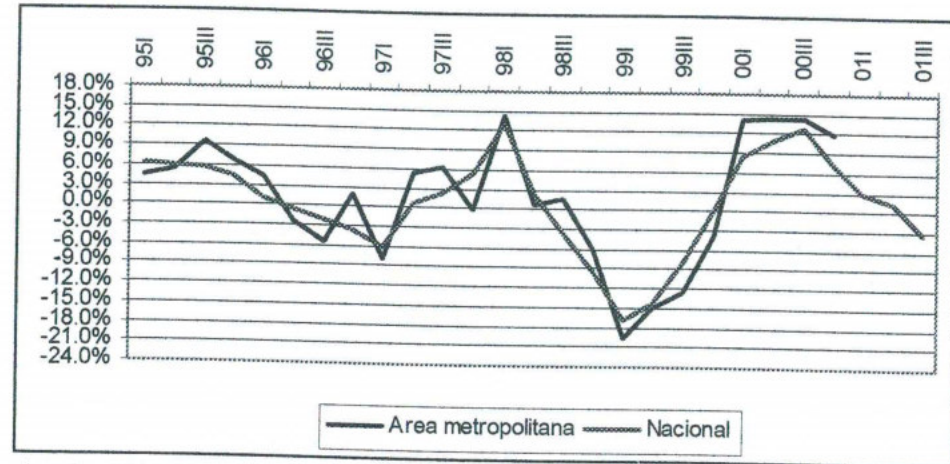
### 2. Estructura y dinámica reciente del valor agregado por sectores económicos.

Como acaba de mencionarse, el PIB del área metropolitana de Medellín está -frente al nacional- marcado por la importancia excepcional del sector industrial y, también, como corresponde a una economía urbana, por el peso decisivo de los sectores terciarios.

De acuerdo con nuestras estimaciones (cuadro 2.2) la industria manufacturera aportaba el 23.2% del PIB urbano local en 1995. Después de caer en 1998/99 como fruto de la crisis, para el año 2000 ese porcentaje había recuperado su valor inicial (23.7%), cifra que superaba ampliamente el promedio nacional (17.8%). La importancia de las finanzas (sector que incluye también los servicios prestados a las empresas) ha sido oscilante. La construcción (9.8% en 1994; 6.0% en el 2000) no había podido reponerse de los efectos de una larga crisis y apenas ha empezado a hacerlo en el año 2001. Algo similar ha ocurrido con el comercio y hotelería (15.2% en 1994, 12.7% en 2000). En contraste los servicios

(sociales y personales) pasaron del 18.4% al 23.9% y el transporte ha elevado también su importancia pasando del 9.2% al 10.6%.

Gráfico 2.2. Crecimiento anual del PIB industrial trimestral. AM de Medellín vs. cifras nacionales



Cifras nacionales (DANE). Cifras locales: estimaciones y metodología CIDE (ver notas a gráfico anterior)

Cuadro 2.3. Estimaciones del PIB urbano para el AM Medellín: composición

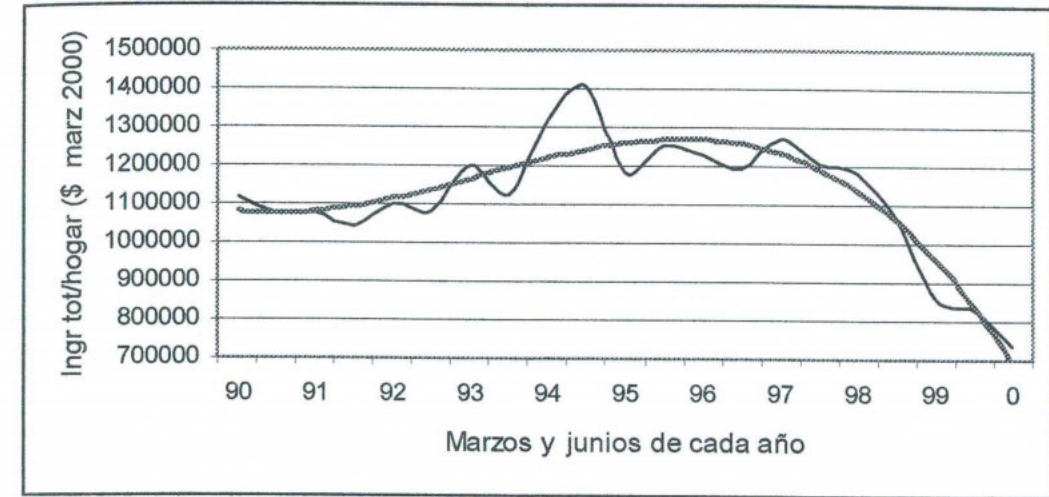
PIB URBANO NACIONAL								
Año	EL/GAS/AGUA	INDUST	CONST	COMER	TRANSP	FINANZ	SERVIC	PIB URB
94	4.1%	19.0%	9.5%	15.9%	9.3%	21.8%	20.5%	100.0%
96	4.0%	17.9%	7.7%	14.8%	9.3%	22.7%	23.6%	100.0%
98	4.0%	17.5%	6.9%	14.3%	9.8%	22.5%	25.1%	100.0%
00	4.1%	17.8%	5.5%	14.1%	10.4%	21.6%	26.5%	100.0%
PIB URBANO AREA METROPOL MEDELLIN								
Año	EL/GAS/AGUA	INDUST	CONST	COMER	TRANSP	FINANZ	SERVIC	PIB URB
94	6.2%	23.2%	9.8%	15.2%	9.2%	18.0%	18.4%	100.0%
96	6.3%	22.8%	7.7%	14.2%	9.5%	17.7%	21.8%	100.0%
98	6.1%	22.1%	7.7%	13.0%	10.6%	18.9%	21.6%	100.0%
00	5.7%	23.7%	6.0%	12.7%	10.6%	17.4%	23.9%	100.0%

Nota: El PIB urbano es la suma del valor agregado por todos los sectores salvo agricultura y minería. Datos nacionales (los calculados y revisados recientemente por el Dane según la nueva metodología de cuentas nacionales). Área Metropolitana de Medellín: desagregación del PIB nacional resultado de ponderar el PIB nacional por Ramas por el porcentaje del empleo local de cada rama (salvo agricultura y minería) en el empleo de las siete ciudades.

### 3. El empobrecimiento reciente de los hogares en el área metropolitana de la ciudad: Alza en la primera mitad de la década. Derrumbe posterior

La situación económica se ha deteriorado para todos los estratos sociales: los estratos populares empeoraron aún más su situación económica, tradicionalmente precaria pero, en términos relativos, ese deterioro ha sido mayor para los estratos altos

Gráfico 2.3. Ingresos reales medios (laborales y no laborales por hogar) en el área metropolitana de Medellín (pesos de marzo del 2000)



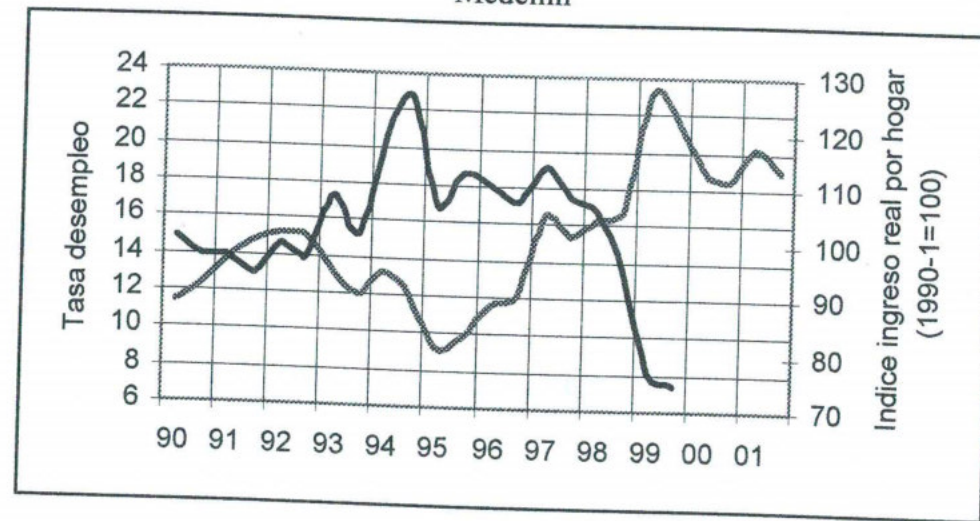
Fuente: Dane, encuestas trimestrales de hogares; Área Metropolitana de Medellín (promedios marzo-junio de c/año). La línea roja es la tendencia polinómica de grado 3

La dinámica económica local ha marcado la evolución de los ingresos familiares en la ciudad. Al respecto, esta consultoría sólo ha contado con cifras (las de las encuestas de hogares del DANE) que llegan hasta 1999. De acuerdo con ellas, los ingresos reales medios por hogar (gráfico 2.3), que se habían elevado un 10% entre 1990 y 1996, se derrumbaron durante la segunda mitad de la década, empobreciendo enormemente la población (caída del 30% entre 1996 y 1999). Esa evolución no difiere mucho de la observada a nivel nacional para las siete ciudades principales.

Aunque los ingresos no laborales de las familias (transferencias, intereses, rentas) se redujeron también durante la segunda mitad de la década (-15% real), la razón esencial de ese empobrecimiento fue la caída en los ingresos laborales (-32% real) aportados por los ocupados, que fue el producto tanto de la reducción en el número de trabajadores por hogar (que cayeron casi un 9%) como del derrumbe de los ingresos medios por trabajador (-26%). Ambos hechos y, por tanto, la caída en los ingresos familiares, están correlacionados con el alza en la tasa de desempleo (gráfico 2.4). Si bien no se cuenta con cifras de ingresos para el año 2000 y 2001, es poco probable que los ingresos reales por hogar hayan mejorado sustancialmente en los últimos dos años puesto que la reducción que se observa en la tasa de desempleo desde el 2000 obedece en buena parte a las redefiniciones estadísticas del DANE<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Desde el año 2000 las cifras de la encuesta continua para cada trimestre son promedios de los tres meses anteriores (antes correspondían al último mes del trimestre). Desde abril del 2000, los formularios redefinieron además los conceptos de desempleo e inactividad implicando una reducción en el desempleo de unos 2 puntos porcentuales en las 13 ciudades. En lo que concierne al empleo de la ciudad, después de haber mostrado signos de recuperación en el 2000 estaba cayendo otra vez en el 2001 (-0.8% anual en el tercer bimestre)

Gráfico 2.4  
Tasa de desempleo e índice de los ingresos totales por hogar en el Area Metropolitana de Medellín



Fuente: Dane, encuestas trimestrales de hogares; Area Metropolitana de Medellín (promedios marzo-junio de c/año). La tasa de desempleo es la del último mes del trimestre hasta junio de 1999, desde 2000 es la media de los tres meses del trimestre. La líneas están suavizadas

Así las cosas, la situación económica se ha deteriorado para todos los estratos sociales pero, en términos relativos, ese deterioro ha sido mayor para los estratos altos (cuadro 2.5).

Cuadro 2.4  
Ingresos reales por hogar (laborales y no laborales) y desempleo por estratos 1996 y 1999 en el AM de Medellín. (Promedios marzo y junio; pesos de marzo del 2000)

Estrato	Ingresos mensuales por hogar (\$ de marzo del 2000)									Desempleo x hogar		
	Ingreso total			Ingreso laboral			Ingreso no laboral			1996	1999	Variac %
	1996	1999	Var%	1996	1999	Var%	1996	1999	Var %			
EI	503,175	469,370	-7%	479,608	389,223	-19%	23,567	80,147	240%	14.5%	31.3%	116%
EII	628,151	538,767	-14%	570,845	461,570	-19%	57,306	77,196	35%	14.9%	26.8%	80%
EIII	1,004,588	845,644	-16%	884,228	699,807	-21%	120,360	145,836	21%	12.9%	20.4%	59%
EIV	1,793,141	1,344,999	-25%	1,529,998	1,152,673	-25%	263,143	192,326	-27%	7.7%	13.8%	78%
EV	2,676,259	1,991,875	-26%	2,182,243	1,632,533	-25%	494,017	359,342	-27%	6.6%	13.9%	109%
EVI	5,704,159	2,612,647	-54%	4,951,361	2,286,414	-54%	752,798	326,233	-57%	5.0%	12.8%	153%
Total	1,211,203	844,537	-30%	1,052,980	709,337	-33%	158,223	135,200	-15%	12.1%	22.8%	88%

Fuente: Dane, encuestas trimestrales de hogares; Area Metropolitana de Medellín (promedios marzo y junio de c/año)

Cierto: los estratos sociales populares empeoraron aún más su situación económica, tradicionalmente precaria. Entre 1996 y 1999 el desempleo medio por hogar se elevó en el estrato I un 116% alcanzando la cifra del 27.3% en junio. En el estrato II subió un 80% y en el III un 59%. Pero la caída en los ingresos laborales que ello originó fue, parcialmente compensada por un alza en los ingresos no laborales (presumiblemente transferencias

recibidas), de tal manera que los ingresos totales se redujeron menos que el promedio: estrato I (-7%), estrato II (-14%), estrato III (-16%).

No pasó lo mismo con los estratos más altos. De un lado, el desempleo por hogar –pradicionalmente muy bajo- se elevó más que el promedio (109% en el estrato V, 153% en el VI) arrastrando hacia abajo el ingreso laboral. De otro, los ingresos no laborales (intereses, rentas) se desplomaron contribuyendo a la erosión del ingreso total. Este cayó entre el 25% y el 26% en los estratos IV y V y en un 54% en el VI).

Esta evolución debe conectarse con la de las tasas de asistencia escolar. Como se verá (sección III infra) la crisis obligó a las familias a mover sus hijos de los establecimientos privados a los públicos. La matrícula privada se resintió pero, en la educación básica, fue compensada desde el año 2000 por la contratación de cupos por parte del municipio y por la racionalización (más alumnos por maestro) impulsada por la Nación y el Departamento. No obstante en la secundaria media y en la superior y sobre todo para los estratos medios y altos esa compensación fue apenas parcial y las tasas de asistencia escolar se redujeron significativamente.

### III. SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN, PRINCIPALES ESTRATEGIAS Y RETOS.

La ciudad, así como las siete principales áreas metropolitanas del país, ha aumentado significativamente las tasas de asistencia escolar entre 6 y 15 años en todos los grupos de población. Los retos pendientes se focalizan en los rangos de 16 a 17 años (secundaria media) y 18-22 (educación superior) en los estratos populares. Aquel esfuerzo ha recaído principalmente en el sector oficial gracias al aumento significativo de las transferencias de recursos nacionales al sector desde la década pasada, al esfuerzo fiscal local, complementario y más recientemente a los aumentos de la eficiencia (racionalización). Sin embargo, la decisión de mejorar el acceso a la educación básica a la población en edad escolar, no ha garantizado educación pública de calidad; tampoco se ha llegado suficientemente con educación media a los estratos populares ni se ha facilitado la continuidad al ciclo de educación superior. Por lo tanto, el desafío de mejorar la competitividad de Medellín sustentada en más y mejor educación es aún un desideratum.

En un entorno de restricciones fiscales como las actuales, los avances cuantitativos y cualitativos de la escolarización y su necesaria focalización en los niveles, grupos etáreos y estratos socio-económicos requeridos no serán factibles si el municipio no asume responsablemente la gerencia de la educación y comienza por estructurar el servicio en las instancias básicas donde se garantiza el acceso, la permanencia y la calidad: la escuela y la localidad

#### A. EL SERVICIO EDUCATIVO: UNA EMPRESA MUY COMPLEJA DE ADMINISTRAR

El servicio educativo en una ciudad como Medellín es una empresa de escala muy compleja, la conforman: 841 establecimientos educativos (46% oficiales), 463.385 estudiantes (69% oficiales), 16.409 docentes (59% oficiales). La contratación del servicio con privados tanto bajo la modalidad de administración de centros educativos oficiales como su provisión en instituciones privadas representa el 5% del total de establecimientos y del alumnado y el 3.3% de docentes.

La distribución de la oferta del servicio educativo pública-privada por niveles indica la preponderancia del sector oficial en los niveles de primaria (83%), básica secundaria (73%) y media (64%) y del sector privado en el preescolar (53%).

La gerencia del servicio educativo en la ciudad resulta muy complicada sobre todo por la indefinición sobre su responsable: Departamento o Municipio, dado que Medellín no se ha certificado para el manejo autónomo de la educación. En este contexto, la fragmentación de funciones y fuentes de financiación sobre los procesos claves (dirección, planeación, administración de los recursos humanos, físicos y financieros y asesoría, asistencia técnica, inspección y vigilancia de los centros educativos) se constituye en el principal obstáculo para una buena gestión de la educación que de respuestas a las necesidades y retos de la ciudad

De un lado, el Departamento es el administrador principal de los recursos humanos y la nómina que se paga con recursos del sistema nacional de transferencias (situado fiscal) y marginalmente con recursos propios del Departamento: 8.867 y 92 plazas docentes y directivos, respectivamente (ver cuadro 3.2). Es responsable también de la organización de los núcleos educativos y la adscripción -administrativa, técnica y pedagógica- de los

establecimientos públicos y privados que ofrecen educación formal a esos núcleos (24 en total). Además, mantiene bajo su propiedad 27 Liceos y 1 CASD y 1 institución educativa conserva el carácter nacional.

Cuadro 3.1  
Situación actual del sector educativo. Municipio de Medellín, 2001  
Establecimientos, alumnos matriculados, docentes y estructura porcentual por sector

	Establec	Alumnos matriculados 1/						Docentes			
		Preesc	Primaria	Sec Tot	Sec Bas	Sec med	Total	Preesc	Primaria	Secund	Total
I. Oficial	384	20,291	167,481	132,799	98,639	34,160	320,571	590	4,178	4,970	9,738
II. Ampliación Cobertura 2/	44	1,113	10,962	11,864	10,916	948	23,939	38	162	345	545
III. Subtotal	428	21,404	178,443	144,663	109,555	35,108	344,510	628	4,340	5,315	10,283
IV. Privado	413	23,815	35,850	59,210	39,754	19,456	118,875	1,257	1,465	3,404	6,126
V. Total	841	45,219	214,293	203,873	149,309	54,564	463,385	1,885	5,805	8,719	16,409

#### Estructura porcentual por sector

	% sector Establec	% Alumnos por sector					% Alumn sector	% Doc x sector			% Doc sector
		Preesc	Primaria	Sec Tot	Sec Bas	Sec med		Preesc	Primaria	Secund	
I. Oficial	45.7%	44.9%	78.2%	65.1%	66.1%	62.6%	69.2%	31.3%	72.0%	57.0%	59.3%
II. Ampliación Cobertura	5.2%	2.5%	5.1%	5.8%	7.3%	1.7%	5.2%	2.0%	2.8%	4.0%	3.3%
III. Subtotal	50.9%	47.3%	83.3%	71.0%	73.4%	64.3%	74.3%	33.3%	74.8%	61.0%	62.7%
IV. Privado	49.1%	52.7%	16.7%	29.0%	26.6%	35.7%	25.7%	66.7%	25.2%	39.0%	37.3%
V. Total	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100%	100.0%	100.0%	100.0%	100%

Fuente: a) Establecimientos y alumnos matriculados, Base de datos Municipio de Medellín, Educame, 2001. b) Docentes, Municipio de Medellín. Educame. Plan de reorganización del sector educativo. Información año 2000.

Nota: 1/ La matrícula oficial incluye los CLEI (nocturnos) y 1.340 alumnos matriculados por OPS. 2/ La ampliación de cobertura se realiza mediante licitación en 14 establecimientos oficiales con 11.742 alumnos y contratación directa en 30 establecimientos privados con 12.197 alumnos matriculados. Se excluyeron las matrículas de aula abierta reportadas por Educame (4.606) y 758 de bachillerato con énfasis en convivencia pacífica.

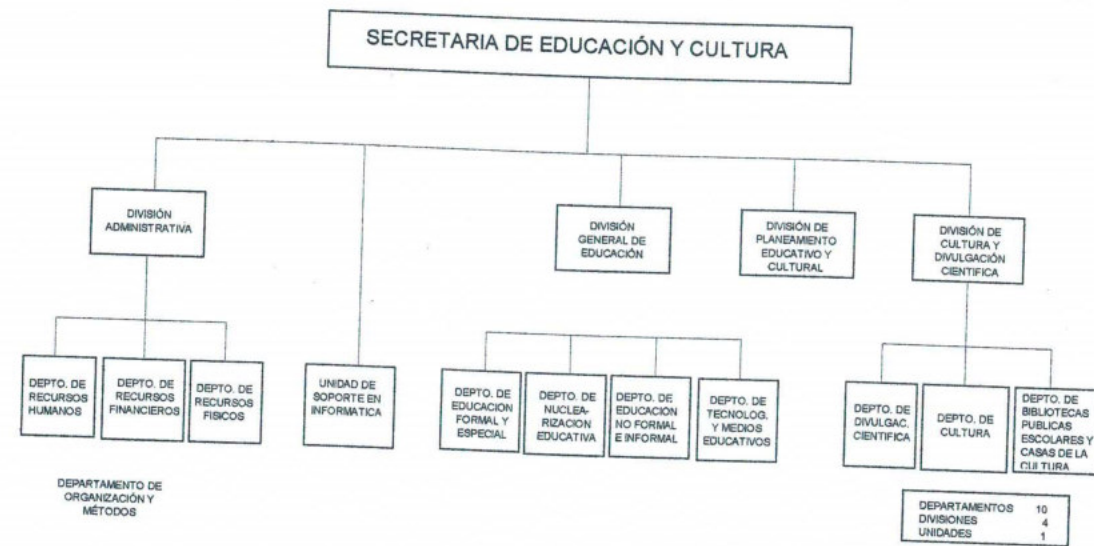
Cuadro 3.2  
Docentes por fuentes de financiación

	Número			Estructura %		
	Total	Docent	Dir doc	Total	Docent	Dir doc
S fiscal	8,667	8,100	567	83.6%	83.3%	88.3%
Dpto	92	88	4	0.9%	0.9%	0.6%
Mcpio	1,605	1,534	71	15.5%	15.8%	11.1%
Total	10,364	9,722	642	100%	100%	100%

Fuente: a) Situado fiscal, Seduca. Dirección financiera FER, 2001. Los directivos docentes incluyen jefes de núcleo, coordinadores, supervisores, directivos y jefes. b) Departamentales, Municipio de Medellín, Educame, Plan de Reorganización del Sector Educativo. Formato No 3. c) Municipales, Municipio de Medellín, Secretaría de Educación y Cultura de Medellín, Departamento de Recursos Humanos, Planta de personal docente municipal con fecha de corte a diciembre 31 de 2001.

El municipio, por su parte, en el marco de sus competencias locales y del plan de desarrollo municipal planifica el sector educativo y administra los recursos humanos, (1.605 plazas docentes y directivos), la infraestructura física (90% de los establecimientos educativos) y los recursos financieros propios. Se ha dotado a la Secretaría de Educación y Cultura con

una estructura administrativa y una planta de cargos para el cumplimiento de sus funciones, como se aprecia a continuación:



Cuadro 3.3  
Planta de Cargos Administrativos de EDÚCAME

• Ejecutivos	5
• Profesionales	34
• Personal de Apoyo (obreros, auxiliares, secretaria, técnicos, tecnólogos)	109
<b>TOTAL</b>	<b>151</b>

Fuente: Educame. Plan Sectorial Educativo y Cultural 2001-2003 (mimeo 28 de enero de 2002)

En la actualidad el Municipio a instancia de la Ley 715/2001 se encuentra impelido a avanzar en el proceso de certificación en un plazo que no puede ser superior a 1 año y, en consecuencia, a ajustar su estructura organizacional y la planta de cargos administrativa para la dirección, gestión y manejo autónoma del servicio educativo y los recursos del Sistema General de Participaciones destinados a educación, a organizar las plantas de cargos y personal docente, directivo y administrativo por institución y recibir los establecimientos educativos departamentales y nacionales.

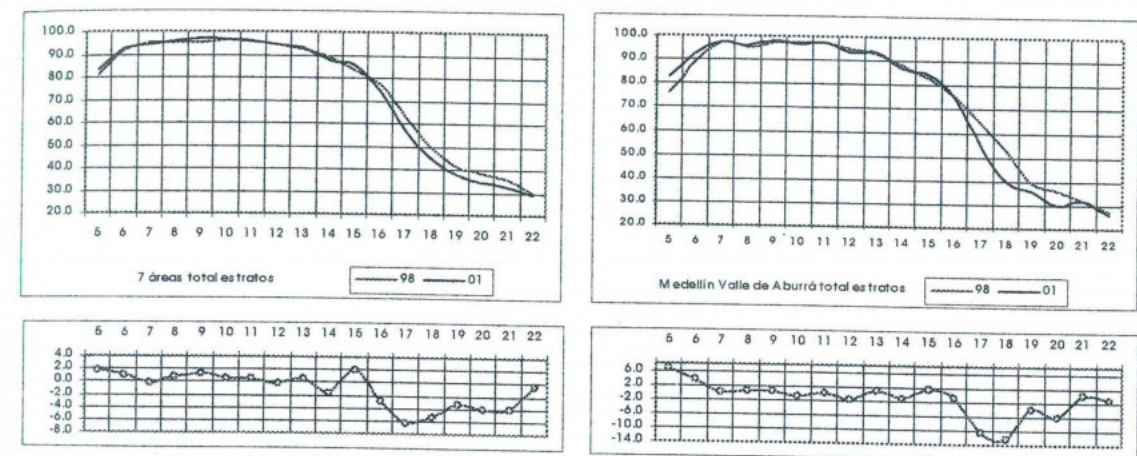
## B. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y EXAMEN DE LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS EDUCATIVAS

### 1. Tasas de asistencia escolar: principales Areas Metropolitanas, Valle de Aburrá y Medellín

Medellín competitiva seguirá siendo un objetivo esquivo de alcanzar si solo la mitad de los jóvenes de los estratos populares logran culminar el bachillerato y solo una quinta parte pueden continuar los estudios técnicos o profesionales.

La tendencia de las tasas de asistencia escolar por edades simples para las siete áreas metropolitanas, Medellín-Valle de Aburrá y Medellín indican que la escolaridad ha alcanzado tasas por encima del 90% para la población entre 6 y 14 años (70% para los niños de 5 años); alrededor del 80% en los jóvenes de 15 años, cerca del 60% entre 16 y 17 años; aproximadamente del 40% a los 18 años y un poco más del 25% a los 22 años (ver gráfico 3.1 y gráfico 3.2).

Gráfico 3.1  
Tasas de asistencia escolar. Siete Areas Metropolitanas, Medellín-Valle de Aburrá. 1998, 2001



Fuente. Dane, Encuesta Nacional de hogares (promedios marzo, junio, sept y dic)

Estas cifras, si se desconsidera la extraedad, nos estarían indicando avances muy importantes en todos los estratos hasta el ciclo básico. No obstante las encuestas de hogares del DANE del año 2000<sup>13</sup> para el área urbana del Municipio de Medellín sugieren que las brechas en las tasas de escolaridad entre estratos siguen siendo todavía elevadas en las edades correspondientes al preescolar y al secundaria media y superior

- En las edades correspondientes al preescolar (5-6 años) estarían desescolarizados alrededor de 11.200 niños, de los cuales el 96% pertenecen a estratos populares. En estas edades las tasas de asistencia escolar son del 94.6% (estratos 4-6) y del 82.5% (estratos 1-3) para una brecha de 12.1 puntos en contra de los primeros<sup>14</sup>
- En las edades del ciclo básico primario y secundario (7-15 años) estarían desescolarizados 20.000 niños y jovencitos (el 95% de estratos populares). La brecha en las tasas de escolaridad es de 4.9 puntos (97.7% en los estratos 4-6 vs 92.8% en los estratos 1-3)<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Las cifras son un promedio de los cuatro trimestres del año 2000 y se refieren al área metropolitana de Medellín (zona urbana)

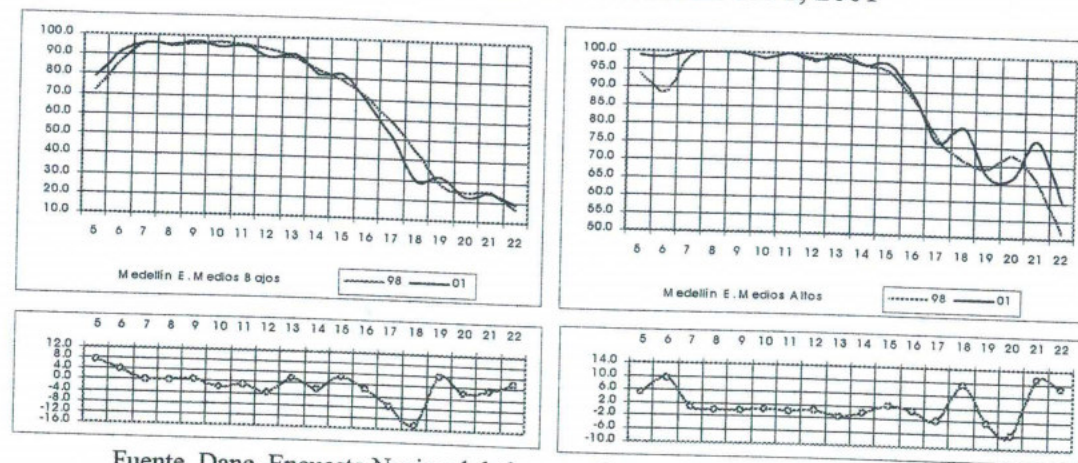
<sup>14</sup> Para el Area metropolitana en su conjunto (zona urbana) los niños desescolarizados de 5 a 6 años ascenderían a 15.000 (97% de estratos populares)

<sup>15</sup> En el caso del Valle de Aburrá en las edades de 7-15 años estarían desescolarizados 27.000 niños y jovencitos (el 96% de estratos populares)

- No obstante, entre estratos, el mayor bache en las tasas de escolaridad (20.4 puntos) está situado entre los 16-17 años: 65.3% para los estratos populares vs. 85.7% para los medios-altos. Cerca de 21.000 muchachos (19.500 de origen popular) no cursan los últimos dos años del bachillerato<sup>16</sup>.
- La exclusión se profundiza entre los 18 y 22 años, edad correspondiente al ciclo de educación superior, con una tasa media de asistencia en los estratos populares del 27.3% (vs 64.1% para los estratos medios-altos) y con una brecha de 36.8 puntos. En estas edades 113.700 jóvenes están desescolarizados (100.300 de estratos populares); muy pocos jóvenes pobres pueden ingresar y concluir estudios técnicos o profesionales<sup>17</sup>.

Durante los años de crisis, 1998-2000, las tasas de escolaridad para las siete principales ciudades, Valle de Aburrá y Medellín permanecieron estables en el rango de población entre 5-15 años, pero esas mismas tasas cayeron para los jóvenes de 16-17 años y 18-22. El efecto de la recesión económica fue mayor para los muchachos, en edad de cursar la secundaria media de los estratos populares, cuyas tasas de asistencia descendieron en promedio 4.5 puntos en esos dos años. Pero también recayó en los estratos medios-altos al bajar esas tasas en 2.6 promedio, como consecuencia del empobrecimiento generalizado de los hogares. Y afectó por igual la reducción de las tasas de asistencia escolar de los jóvenes entre 18-22 de los estratos populares y de los estratos medios y altos con una variación negativa de 4 puntos promedio.

Gráfico 3.2  
Tasas de asistencia escolar. Medellín. 1998, 2001



Fuente. Dane, Encuesta Nacional de hogares (promedios marzo, junio, sept y dic)

<sup>16</sup> Para el Valle de Aburrá cerca de 31.000 muchachos (29.000 de origen popular) no cursan los últimos dos años del bachillerato.

<sup>17</sup> Entre los 18 y 22 años 177.000 jóvenes en el Area Metropolitana en su conjunto están desescolarizados (162.000 de estratos populares)

2. Los problemas de eficiencia del sistema educativo: los estudiantes se van atrasando....

La tendencia hoy es que un porcentaje significativo de niños y jóvenes de los estratos medios-altos ingresen y culminen la secundaria a una edad más temprana que la reglamentaria. Los pequeños de los hogares de nivel medio-bajo exhiben una pequeña ventaja pero solo a la edad de 6 años, ello obedece a la necesidad del trabajo femenino. Por el contrario, los estudiantes de los estratos populares se retrasan mucho más, en particular en la primaria, que sus homólogos de los grupos de ingresos medios y altos, y después desertan.

Cuadro 3.4  
Tasas de extraedad reglamentaria positiva y negativa. Medellín. 2000

Edad	TASAS DE EXTRAEDAD POSITIVA REGLAMENTARIA			TASAS DE EXTRAEDAD NEGATIVA REGLAMENTARIA		
	Total Extraedad positiva	Estratos Medios Bajos (bb, b, mb)	Estratos Medios Altos (mm, ma, a)	Total Extraedad negativa	Estratos Medios Bajos (bb, b, mb)	Estratos Medios Altos (mm, ma, a)
5	4.2	4.0	5.8			
6	53.5	53.7	51.9			
7	54.8	54.3	58.6	3.5	3.5	3.5
8	52.3	53.0	46.9	8.8	9.1	5.5
9	48.9	50.6	35.5	12.6	12.8	10.2
10	44.6	43.6	51.2	19.1	20.1	11.4
11	44.6	43.4	53.1	19.4	20.9	9.8
12	36.4	36.7	34.7	21.9	22.8	15.5
13	36.3	33.4	49.9	25.2	26.9	18.7
14	30.0	29.4	33.4	28.5	28.6	27.0
15	27.4	26.7	32.0	29.8	30.4	26.7
16	28.4	26.6	36.7	24.8	25.7	21.4
17	12.4	8.1	36.0	26.6	27.2	23.8
18				21.6	21.6	21.7
19				12.5	13.0	11.8
20+				0.6	0.7	0.5

Fuente. Dane, Encuesta Nacional de hogares (promedios marzo, junio, sept y dic)

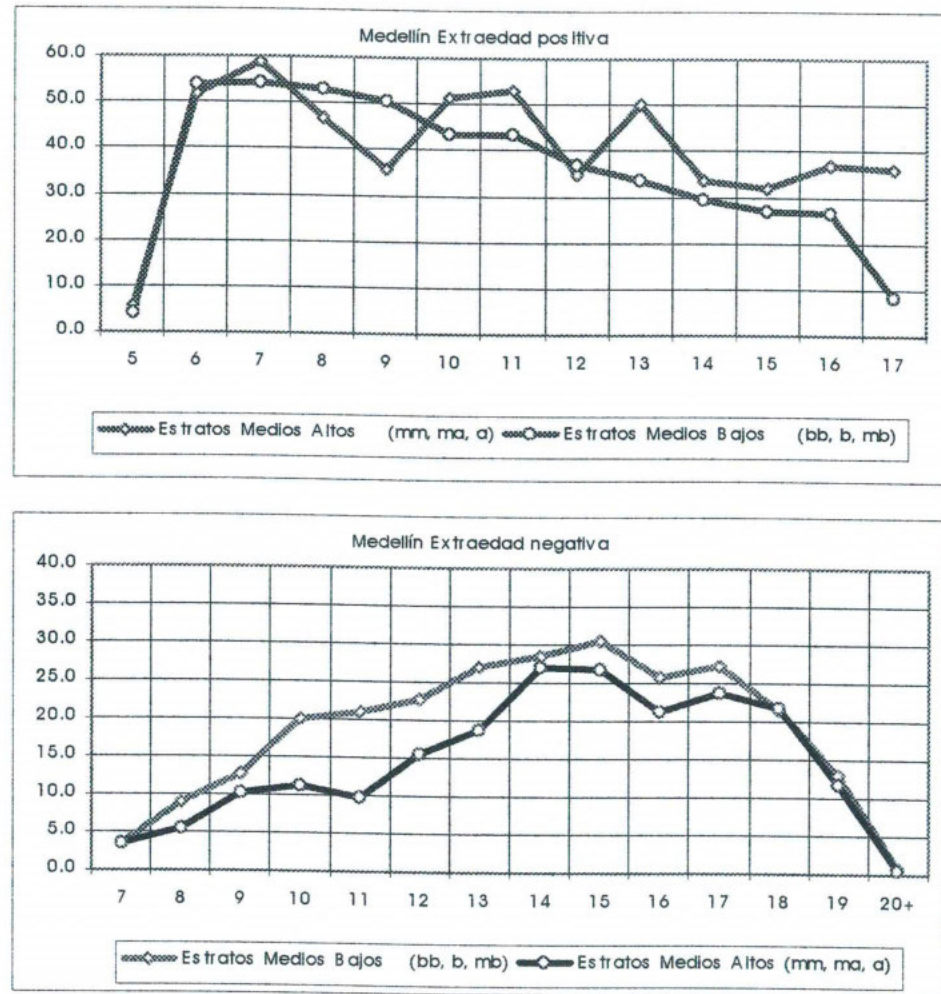
Entre los 5 y 6 años los porcentajes de extraedad positiva son similares para ambos grupos de estratos. Pero mientras un porcentaje elevado de niños y jóvenes de hogares medios-altos no se retrasan y en consecuencia culminan el bachillerato a una edad menor que la reglamentaria, sus pares de los estratos populares proporcionalmente se atrasan más y pierden la ventaja inicial.

Las tasas de extraedad negativa en los niños de los estratos populares se elevan partir de los 8 y hasta los 11 años, en el rango de edad que corresponde a la primaria, y acumulan un rezago del 21% frente al 10% de los niños de los estratos medios-altos. La extraedad aumenta en 10 puntos porcentuales entre los 12 y los 15 años para los estratos populares, pero también en los estratos medio-altos se incrementa (7 puntos). Para los jóvenes de 16 y 17 años la extraedad se sitúa alrededor del 25%.

Esas altas tasas de extraedad que se acumulan a lo largo del ciclo escolar explican el bache existente entre las tasas de cobertura bruta y neta y muestran la ineficiencia y los costos del

sistema educativo. En efecto, la extraedad evidencia que los recursos no están siendo dirigidos directamente a la población objetivo; la repitencia que depende en gran medida de la institución escolar, implica una plaza menos para la edad inmediatamente inferior, un gasto doble en el estudiante repitente y una plaza sin ocupar en el año siguiente<sup>18</sup> y la deserción afecta los niveles de escolaridad, y por tanto, las perspectivas laborales y de ingresos de los jóvenes y la sociedad en su conjunto

Gráfico 3.3  
Tasas de extraedad reglamentaria positiva y negativa. Medellín. 2000



Fuente. Dane, Encuesta Nacional de hogares (promedios marzo, junio, sept y dic)

....Y después salen: tasas de supervivencia

Las tasas de supervivencia, de acuerdo con las series de asistencia escolar por grados entre 1993-1994 y 1996-1997, indican que esas tasas habrían permanecido estables, es decir, no

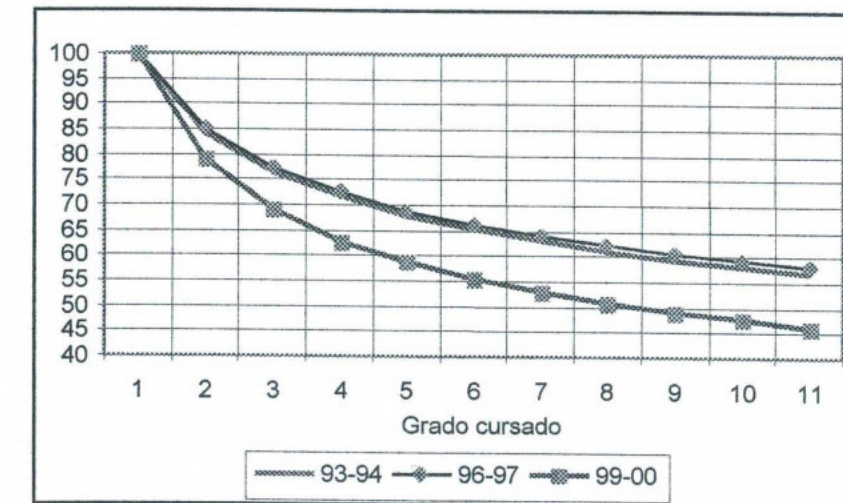
<sup>18</sup> DNP-Unidad de análisis macroeconómico. Julio 2000

se habría producido ninguna mejora en la eficiencia interna y entre 1999 y 2000 habría empeorado.

- 1993-1994 y 1996-1997. De una cohorte de 100 niños que empezaban el grado uno culminaban sin retraso: la primaria 68, el ciclo básico 60 y la secundaria 56.
- 1999-2000. Durante la crisis el patrón de supervivencia empeoró a lo largo de todo el ciclo escolar registrando tasas inferiores (10 puntos porcentuales). De 100 niños que habrían iniciado el grado 0 habrían concluido sin retraso: la primaria 58; solo la mitad terminaría la secundaria básica y a penas 45 estudiantes egresarían del bachillerato a tiempo.

Gráfico. 3.4  
Area Metropolitana de Medellín (zona urbana). Supervivencia de una cohorte de 100 niños que inician el grado 1. 1993-94; 1996-97 y 1999-2000

No había cambiado desde 1993-94. Se redujo con la crisis de 1999-2000



Fuente. Dane. Encuestas de hogares para el Area Metropolitana de Medellín, Marzos 1993-94; 1996-97 y 1999-2000. Estas encuestas arrojan estimados de la población con asistencia escolar (Pi) por grados (i=1...11). Para calcular la supervivencia se procedió de la siguiente manera: 1) Se calcularon tasas de supervivencia interanuales en cada grado (Ti=Pi/Pi-1). 2) Se calculó el stock sobreviviente (S1=100, S2=S1.T2, S3=S2.T3). Con este stock se estimaron funciones Weibull de la forma (S\*i=EXP(-A.i^B)) mediante mínimos cuadrados (E-Views). Finalmente, dado que S\*1 puede ser distinto a 100, se reescaló la función multiplicando por (100/S\*1)

Esos resultados estarían indicando, en el ciclo de la básica, no tanto cambios en la retención escolar (las tasas de deserción no cambian entre 1999 y 2000 se sitúan alrededor del 6% y son estables las tasas de asistencia escolar en el rango entre 5-15 años) sino un incremento en las tasas de repitencia, como lo sugieren las estadísticas de Seduca en el nivel de la básica secundaria oficial (14.3% en el 2000 vs 12.5% en 1999). En la secundaria media la explicación principal parece ser la deserción escolar ante la urgencia de aportar ingresos a las familias, como lo prueba la reducción de las tasas de asistencia escolar de los jóvenes

entre 16 y 17 años, especialmente de los estratos populares, aunque también se registra aumentos en las tasas de reprobación en la media oficial (6.3% en 2000 y 4.3% en 1999).

### 3. Tasas de cobertura brutas y netas. Siete Areas Metropolitana, Valle de Aburrá y Medellín

En Medellín y el Valle de Aburra, así como en las siete áreas metropolitanas, en el período 1985-2000 evidenció grandes mejorías de la cobertura educativa pero persisten inequidades e ineficiencias del sistema educativo que no garantizan que efectivamente los servicios educativos estén llegando a la población a la cual deben estar dirigidos. Los retos hoy son: mejorar la eficacia, aumentando las coberturas netas en el preescolar, la educación media y superior, reducir la brecha educativa entre estratos (medios-altos y populares) en estos niveles y disminuir las tasas de repitencia y deserción.

El cálculo de las tasas de cobertura presenta dos dificultades, conocer la matrícula y la población en edad escolar:

-Primero, conocer la matrícula (la oficial y la no oficial) que se capta mediante el formulario C 600 del Dane, se diligencia por los rectores y directores en las escuelas y en los colegios, se consolida por los directores de núcleo y se sistematiza y agrega, a nivel departamental, por Seduca; además, desde 1995, año que se inició el programa departamental de ampliación de cobertura, Seduca ha intentado distinguir la matrícula de esta modalidad, sin embargo no se ha logrado estandarizar procedimientos para la captura de esta información y la que reporta de cobertura contratada es poco confiable. Por su parte, Educame -Medellín- desde 1995 en los informes de gestión anuales reporta la ampliación de cupos a cargo del municipio mediante diversas estrategias: contratación de docentes, construcción de aulas, ampliación de niveles en instituciones oficiales (vgr creación del grado 0 en escuelas), racionalización, contratación de la administración y prestación del servicio en centros educativos oficiales con instituciones privadas (denominada licitación) y contratación de cupos con instituciones privadas (contratación directa). Esta clasificación pretende distinguir el esfuerzo local en los aumentos de cupos, pero puede generar dobles contabilidades, dado que los aumentos de la matrícula oficial y no oficial, independiente de la estrategia utilizada se captan en el formulario C600 (instituciones oficiales) y C600 (instituciones no oficiales) que es de obligatorio diligenciamiento por todos los establecimientos que prestan el servicio educativo.

La Subsecretaría de Planeación Educativa y Cultural de Educame en los últimos años, con base en los formularios C600-Dane, ha organizado la información de matrícula, reportando matrícula oficial (incluida cobertura) y matrícula privada. En la oficial contratada distingue: licitación (instituciones oficiales) y contratación directa (instituciones privadas). En el 2001 de acuerdo con instrucciones del MEN todos los municipios debían reportar a Seduca la matriculada contratada a cargo de los municipios soportada en los respectivos contratos y diferenciando la educación de adultos, esta ha sido entregada por Educame y fue la que reportó Seduca.

En conclusión, los esfuerzos por distinguir la ampliación de cupos mediante contratación (Seducu) y esfuerzo local (Educame) han generado confusión sobre la matrícula realmente

existente desde 1995 y han hecho menos confiable la discriminación de la cobertura contratada.

Segundo, a falta de censo -desde 1993- la población por rangos de edad se estima mediante proyecciones de población. Ya hemos señalado que el Dane no tiene proyecciones oficiales de población por rangos de edad para los municipios del país (pero ha hecho una estimación por edades basada en la distribución muestral para las encuestas de hogares, se refieren solo al área urbana) y que tanto Planeación Departamental y Municipal realizan sus propias proyecciones utilizando bases y metodologías diferentes para dichos cálculos. Por lo tanto, las tasas de cobertura de ambas entidades no coinciden porque tienen información distinta de matrícula y de población por rangos de edad.

En adición, la Ley 115/94 introduce confusión sobre el número de años a cursar en preescolar y el rango de edad; como mínimo debe adelantarse un año obligatorio de preescolar (grado cero) a los edad de 5 años y tres grados como deseables. Para el cálculo de la tasa de cobertura del preescolar Seduca y Educame toman la matrícula de los grados de este nivel (incluye varios grados) la relacionan solo con la población de 5 años, por ello las tasas de cobertura de este nivel están sobreestimadas. Y por si fuera poco la Ley, anticipa en un año el inicio de la básica primaria (6 y no 7 años), en consecuencia modifica las edades reglamentarias de los niveles y ciclos de la básica y media (primaria entre 6 y 10 años, básica secundaria entre 11 y 14 años y media entre 15 y 16 años). Al respecto Seduca y Educame toman para el cálculo de la primaria la población entre 6-11 años, adicionando un año a la primaria, cursándose en 6 y no en 5 años, como está reglamentado. A este respecto, hemos optado por mantener la tradicional clasificación de niveles y grupos etáreos, así: preescolar de 5 a 6 años; básica primaria de 7 a 11 años; básica secundaria de 12 a 15 años y media de 16 a 17 años.

El Dane realiza encuestas de hogares trimestrales en las principales áreas metropolitanas del país (para el Valle de Aburrá distingue entre Medellín y el Resto). En educación investiga la población de 5 años y más, indagando para cada persona: a) si asiste a la escuela o colegio. b) el último año de estudios aprobado. Con estas dos preguntas es posible determinar el nivel y el grado cursado. Y conociendo esta última variable y la edad de la población con asistencia escolar es posible calcular las tasas brutas y netas de cobertura. Las encuestas de hogares miden simultánea y directamente las dos variables (población por edades y asistencia escolar por edades y grados) necesarias para calcular las tasas. En cambio, como pasa con los cálculos de Seduca y Educame, cuando las tasas se estiman a partir de dos fuentes distintas, ambas con problema en su medición, las posibilidades de error son altas. Por ello hemos optado por calcular las tasas de cobertura según la encuesta de hogares y comparar las alcanzadas por el Area Metropolitana del Valle de Aburrá y Medellín frente a las siete áreas del país.

a. En el nivel de preescolar (5-6 años) que de hecho ya existía antes de que la Ley 115/94 lo volviera obligatorio- las tasas brutas y netas para todas las unidades de análisis no difieren mucho (ver cuadros 3.5 y 3.6). En el Valle de Aburra cubre ya el 54% y en Medellín el 56% de la población de 5 a 6 años (año 2000) frente al 49% para las siete principales ciudades. Ha habido avances importantes, aunque los niveles alcanzados son insuficientes, especialmente en los hogares pobres (ver tabla de tasas brutas y netas por niveles). El



garantizar como mínimo un año previo de aprestamiento escolar, es uno de los factores que más influye en los logros de los niños a lo largo del ciclo primario, con impactos positivos en la disminución de la repetición y la deserción y en consecuencia ahorro de recursos públicos con la mejora de los indicadores de eficiencia interna.

Cuadro 3.5  
Tasas de cobertura bruta y neta. Siete Areas Metropolitanas y Medellín-Valle de Aburrá 1985-2000

	7 Areas Metropolitanas																
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	
A. PREESCOLAR (5-6 años)											55.4	51.9	48.9	49.4	50.3	50.0	52.5
Tasa bruta										50.4	47.8	46.1	46.3	47.3	47.4	49.1	49.1
Tasa Neta																	
B. PRIMARIA (7-11 años)																	
Tasa bruta	133.4	135.5	131.8	130.8	129.1	124.9	123.1	117.7	110.9	105.2	107.7	104.3	104.4	105.3	104.9	104.3	104.3
Tasa Neta	86.0	86.9	86.9	86.4	86.5	84.7	83.6	83.3	82.4	81.5	82.5	79.9	80.6	81.5	82.3	81.7	81.7
C. SECUNDARIA (12-17 años)																	
Tasa bruta	92.3	93.6	94.8	96.1	99.0	101.8	102.7	99.6	101.9	102.5	100.9	98.6	97.8	98.3	95.3	96.2	96.2
Tasa Neta	47.5	48.6	49.6	51.8	54.9	56.4	56.9	57.2	59.0	60.0	60.0	58.5	59.6	60.4	59.9	60.0	60.0
Sec basica (12-15 años)																	
Tasa bruta	104.6	105.5	106.6	107.1	107.7	111.1	109.8	105.2	108.7	107.1	105.4	102.6	102.8	104.0	100.5	101.1	101.1
Tasa Neta	60.6	61.9	63.2	65.2	67.6	68.7	68.4	68.1	70.1	70.6	70.4	68.1	69.8	70.5	69.7	69.8	69.8
Sec media (16-17 años)																	
Tasa bruta	70.7	72.3	74.2	75.6	82.0	82.6	87.9	87.4	87.8	93.0	91.8	91.0	88.7	88.2	85.7	86.9	86.9
Tasa Neta	24.6	25.2	25.9	27.0	30.2	31.2	33.2	34.0	35.6	38.0	39.2	40.4	41.1	42.1	41.6	41.3	41.3
	Medellin Valle de Aburra																
	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	
A. PREESCOLAR (5-6 años)											57.7	58.8	55.0	54.7	54.7	55.0	56.0
Tasa bruta											52.5	53.7	51.9	52.0	52.1	53.5	54.4
Tasa Neta																	
B. PRIMARIA (7-11 años)																	
Tasa bruta	135.7	135.5	131.4	129.8	127.5	121.1	123.3	120.4	111.6	106.3	104.9	104.9	107.2	105.0	105.7	104.8	104.8
Tasa Neta	87.3	88.4	88.1	88.0	86.6	84.4	84.6	84.5	82.7	84.3	83.6	84.0	86.3	85.3	85.8	85.8	85.8
C. SECUNDARIA (12-17 años)																	
Tasa bruta	87.8	87.2	91.9	92.1	97.2	96.8	97.9	96.9	99.1	98.3	99.3	98.7	90.4	95.9	92.1	94.3	94.3
Tasa Neta	45.3	45.2	49.1	50.6	54.4	54.8	56.4	57.3	58.2	59.6	59.4	61.2	60.1	62.0	62.4	63.2	63.2
Sec basica (12-15 años)																	
Tasa bruta	99.7	100.1	105.1	103.6	106.5	107.8	104.2	102.7	105.6	102.5	101.7	103.0	95.2	101.6	99.5	99.5	99.5
Tasa Neta	58.8	59.2	63.6	64.6	67.7	68.1	67.9	67.8	68.9	69.9	68.3	70.9	69.9	71.0	72.6	73.1	73.1
Sec media (16-17 años)																	
Tasa bruta	67.5	65.1	69.6	71.6	78.8	74.8	84.6	84.6	85.1	89.5	94.5	90.3	81.5	85.7	77.4	83.9	83.9
Tasa Neta	22.3	21.2	24.6	25.9	28.1	28.2	31.9	35.0	35.2	38.2	41.4	42.1	41.8	45.8	42.3	43.2	43.2

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares  
Notas: 1) Los datos son promedios anuales (4 trimestres), 1985, 1998 es el promedio de marzo, junio y diciembre. 2) Las 7 áreas metropolitanas son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto. 3) El nivel de preescolar se capta claramente a partir de 1994 -antes de esta fecha se incluía con el nivel de primaria.

b. En básica primaria (7-11 años) nivel que está ampliamente extendido, las tasas brutas tanto para las siete áreas metropolitanas como para el Valle de Aburrá y Medellín desde 1985 eran superiores al 100% (alumnos matriculados de todas las edades sobre población de 7 a 11 años) debido al problema de la extraedad. La promoción automática ha permitido corregir en mucho este problema en la década de los noventa hasta llegar a tasas netas del 81.7% en las siete áreas, del 86% en el Valle de Aburrá y del 85% para Medellín en el 2000. Es el nivel que exhibe menores desigualdades en las coberturas entre estratos y confirma la amplia extensión del servicio en el grupo etéreo respectivo.

A pesar de los avances, la tasa bruta de 104% en Medellín indica que en la actualidad el sistema educativo cuenta con los recursos (docentes, aulas y puestos) suficientes para atender un 4% más de niños y niñas en edad para cursar este nivel, pero la repetición de cursos (con una tasa del 7% en el 2000) y concomitantemente la deserción (de similares proporciones) impiden que todos los niños lo hagan en el momento oportuno. Por ello se registra una tasa de extraedad del 21% en los niños de 11 años de los estratos populares -edad en que deberían concluir sin retraso el ciclo de la primaria-

Cuadro 3.6  
Tasas de cobertura bruta y neta. Medellín 1998-2000

	98	99	00
A. PREESCOLAR (5-6 años)			
Tasa bruta	55.4	52.6	58.0
Tasa Neta	52.2	50.6	56.1
B. PRIMARIA (7-11 años)			
Tasa bruta	104.7	105.9	103.9
Tasa Neta	84.8	85.4	85.1
C. SECUNDARIA (12-17 años)			
Tasa bruta	93.4	91.0	92.6
Tasa Neta	61.0	60.8	62.6
Sec basica (12-15 años)			
Tasa bruta	101.8	97.4	99.6
Tasa Neta	71.3	70.8	73.0
Sec media (16-17 años)			
Tasa bruta	78.4	78.6	78.8
Tasa Neta	42.7	41.5	41.9

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares. Los datos son promedios anuales (4 trimestres), 1998 es el promedio de marzo, septiembre y diciembre.

c. Básica Secundaria (12-15 años) es el nivel que alcanza mayores incrementos de la cobertura del servicio en el grupo de población específico en todo el periodo, al pasar la tasa neta para las siete principales ciudades del 61% en 1985 al 70% en el 2000 y del 59% para el Area Metropolitana del Valle de Aburrá al 73% en esos mismos años (ver cuadro 3.5). Los avances alcanzados en la escolaridad bruta (100%), indican que de corregirse los problemas de eficiencia interna del sistema (extraedad que llega al 30% en los jóvenes de 15 años de los estratos 1-3 de Medellín y que está asociada con la alta tasa repitencia de los planteles oficiales de la ciudad: 14%, muy por encima de la de Bogotá del 7%) con la capacidad instalada existente podría garantizarse cobertura a toda la población en la edad de cursar la básica secundaria.

En este periodo, entre 1985-2000, se redujo la desigualdad en las tasas netas entre estratos en el Valle de Aburrá (17 puntos en 1985 a 9 puntos en el 2000). En Medellín, a pesar de la crisis económica, la tasa neta de la básica secundaria en los estratos 1-3 se mantiene los años 98 y 99, e incluso aumenta en el 2000, seguramente por el esfuerzo del sector oficial que amortiguó con el gasto público la caída de los ingresos de los hogares más pobres. Por el contrario, la tasa neta de escolaridad para los estratos 4, 5 y 6 en el peor años de la crisis, 1999, cayó 2 puntos porcentuales pero en el 2000 se recuperó.

d. Secundaria media (16-17 años) a pesar del aumento de las tasas de escolaridad brutas y netas tanto para las siete principales ciudades, el Valle de Aburrá y Medellín entre 1985-2000, aún este ciclo exhibe resultados en las tasas de cobertura netas inaceptables: 41% en las siete principales ciudades, 43% en el Valle de Aburrá y 42% en Medellín. Con diferencias en dichas tasas entre estratos superiores a 10 puntos en las tres unidades y Medellín con la mayor desigualdad (13 puntos).

En realidad, se ha hecho un esfuerzo importante en el aumento de las tasas brutas de escolaridad en el ciclo de la media, superiores al 80% en las principales ciudades y el Valle de Aburrá (Medellín registra una tasa un poco inferior, del 79%). Sin embargo, la ineficiencia interna del sistema escolar (extraedad del 26% para la población entre 16 y 17 años y tasas de repitencia del 6% y deserción del 4% en los centros educativos oficiales) sumado a los problemas de la coyuntura reciente de crisis económica (la tasa de asistencia escolar de los muchachos de 16 y 17 años de los estratos populares bajo 1998-2001 pero también en los estratos medios y altos) explican que menos de la mitad de la población en edad de estudiar (16 a 17 años) asista y culmine en la edad reglamentaria la secundaria media. Este problema es más crítico en los hogares del estrato medio-bajo que mantienen tasas netas de escolaridad inferiores (13 puntos de diferencia en el 2000) a las alcanzadas por los estratos medios-altos, signo inequívoco de la persistencia de las desigualdades en el sistema educativo.

#### 4. Evolución de la matrícula 1995-2001

##### Notas metodológicas

Como se explicó con anterioridad, los intentos de Seduca y Educame por distinguir de un lado, la cobertura contratada, y de otro, el esfuerzo local y el impacto de la ampliación de cupos, han convertido la información de matrícula oficial y no oficial -cuya fuente originaria es el formulario C 600 DANE- en un galimatías difícil de decifrar; por lo que resulta difícil de determinar con algún grado de certeza la matrícula anual -especialmente para algunos años- y su discriminación en oficial y privada.

De acuerdo con las bases de datos entregadas por ambas instituciones y de su examen con los responsables de las respectivas dependencias, el balance sobre la información de la matrícula reportada por Seduca y Educame es el siguiente:

Para los años 1996-1998 la matrícula total reportada por Seduca y la Contraloría General de Medellín (citada por la Veeduría) coinciden, la diferencia radica en la clasificación oficial y privada, seguramente, por la distribución de la matrícula contratada (oficial y no oficial).

La matrícula de Seduca y Educame para el año 1999 tiene una diferencia de 8.949 alumnos, atribuible, básicamente, a los alumnos del preescolar (8.822). Seduca hasta el año 1999 toma como matrícula del preescolar solo un año (jardín), mientras que Educame incluye 3 grados (prejardín, kinder, y jardín). A partir del 2000, por disposición del MEN, Seduca incluye esos 3 grados, lo que dispara la matrícula privada de este nivel en la base estadística del Departamento.

Para el cálculo de las tasas de crecimiento para los 3 subperíodos hemos optado por tomar las bases de datos de la matrícula oficial (incluye contratación de cupos) y privada 1994-1998 de Seduca y 1999-2001 de Educame. En el 2000 si se excluye una doble contabilidad de matrícula contratada (10.801) en la estadística de Seduca, ambas fuentes de información (matrícula total, oficial y privada y niveles) coinciden.

En el 2001 la información que Seduca reporta al MEN es la suministrada por y bajo la responsabilidad de Educame -Subsecretaría Planeación de Educación y Cultura de Medellín-; esta base de datos fue analizada y depurada cuidadosamente por el CIDE. Al respecto, se excluyen de la matrícula oficial 4.606 cupos atendidos bajo la modalidad de aula abierta, práctica pedagógica en experimentación no avalada aún como educación formal por Seduca, de estos 3.109 corresponden a aula abierta por CLEI (educación de adultos<sup>19</sup>), y 758 cupos del programa "bachillerato con énfasis en convivencia pacífica" que aparentemente solo habría iniciado labores en agosto del 2000 y no están discriminados por grados e institución. De acuerdo con la base de datos que nos suministró (Subsecretaría de Educación y Cultura de Medellín) -Educame- la contratación de cupos ascendió a 23.939, clasificada como matrícula oficial por niveles, respaldada con la información de los contratos (entidad contratista, No de contrato, institución educativa y nivel). Además, Educame registra 1.340 cupos creados (discriminados por grado e institución oficial) por medio de OPS.

Matrícula -especialmente privada- sensible al ciclo económico. Los aumentos de cupos fueron liderados por el sector público, fundamentalmente, mediante ampliación de la capacidad instalada y mejoras en la eficiencia en las instituciones educativas públicas. La cobertura contratada representa solo la tercera parte del incremento de la matrícula total del período

El período 1995-2001 evidenció aumentos importantes de la matrícula, al crecer a una tasa anual del 2.9% (2.3% sin preescolar), muy por encima al que lo hace su población (1.1%). La expansión de la matrícula fue impulsada por el sector público, al crear 73.720 nuevos cupos con incrementos anuales del 4.1% (66.640 sin preescolar), mientras el sector privado solo aportó 48 que representan apenas su estabilización (0.0% su tasa anual de crecimiento) o redujo su aporte en 13.230, si se desconsidera el preescolar.

En realidad, lo que estas cifras indican es que mientras el gasto público en educación fue creciente en todo el período: mayor entre 1995-1997 por efecto del aumento de las transferencias nacionales, desde 1998 como consecuencia de la contracción de la financiación nacional, por mayor esfuerzo fiscal local y mejoras en la eficiencia, no lo fue el gasto privado de los hogares, por efecto de la recesión y crisis de la economía desde finales de los noventa.

<sup>19</sup> La educación de adultos formal, no formal e informal esta regulada por el Decreto 3011 de 1997. La modalidad formal puede organizarse por ciclos regulares o integrados; estos últimos deben corresponder a los ciclos de la educación básica y media, así: primer ciclo: grados primero, segundo y tercero; segundo ciclo: grados cuarto y quinto; tercer ciclo: grados sexto y séptimo; cuarto ciclo: grados octavo y noveno; quinto ciclo: grados 10 y sexto ciclo grado 11.

Cuadro 3.7.  
Alumnos matriculados por niveles y sector (oficial incluyendo ampliación de cobertura y privado)  
Municipio de Medellín 1995-2001

	Oficial incluyendo ampliación de Cobertura										Privado					Total					
	Prees.	Primaria	Básica	Media	Sec. Tot.	Total	Total sin preescol.	Prees.	Primaria	Básica	Media	Sec. Tot.	Total	Total sin preescol.	Prees.	Primaria	Básica	Media	Sec. Tot.	Total	
1995	14,324	156,983	76,442	23,041	99,483	270,790	256,466	10,537	37,649	49,587	21,054	70,641	118,827	108,290	24,861	194,632	126,029	44,095	170,124	364,756	389,617
1996	17,475	156,441	77,537	24,105	101,642	275,558	258,083	10,684	38,985	44,815	18,768	63,583	113,252	102,568	28,159	195,428	122,352	42,873	165,225	360,651	388,810
1997	19,695	163,842	83,986	26,836	110,822	294,359	274,664	14,607	39,734	44,045	20,723	64,768	119,109	104,502	34,302	203,576	128,031	47,559	175,590	379,166	413,468
1998	20,174	164,925	91,186	28,659	119,845	304,944	284,770	15,207	38,920	43,185	20,965	64,150	118,277	103,070	35,381	203,845	134,371	49,624	183,995	387,840	423,221
1999	20,466	162,544	89,553	30,921	120,474	303,484	283,018	25,038	40,463	41,114	20,169	61,283	126,784	101,746	45,504	203,007	130,667	51,090	181,757	384,764	430,268
2000	21,021	173,678	101,974	32,613	134,587	329,286	308,265	24,816	37,729	39,790	20,317	60,107	122,652	97,836	45,837	211,407	141,764	52,930	194,694	406,101	451,938
2001	21,404	178,443	109,555	35,108	144,663	344,510	323,106	23,815	35,850	39,754	19,456	59,210	118,875	95,060	45,219	214,293	149,309	54,564	203,873	418,165	463,385
97/95	17.3	2.2	4.8	7.9	5.5	4.3	3.5	17.7	2.7	-5.8	-0.8	-4.2	0.1	-1.8	17.5	2.3	0.8	3.9	1.6	2.0	3.0
00/96	2.1	2.6	5.8	6.7	6.0	3.9	4.0	27.7	-1.5	-4.0	-1.6	-3.2	1.8	-2.6	13.8	1.8	2.7	3.3	2.9	2.3	3.3
01/00	1.8	2.7	7.4	7.7	7.5	4.6	4.8	-4.0	-5.0	-0.1	-4.2	-1.5	-3.1	-2.8	-1.3	1.4	5.3	3.1	4.7	3.0	2.5
95/01	8.9	2.2	6.2	7.3	6.4	4.1	3.9	14.6	-0.8	-3.6	-1.3	-2.9	0.0	-2.1	10.5	1.6	2.9	3.6	3.1	2.3	2.9

Fuente: Estadísticas Educativas SEDUCA 1995-1998, Secretaría de Educación y Cultura de Medellín 1999-2001

La matrícula oficial incluye la ampliación de cobertura que se realiza en establecimientos privados, así como la que se realiza en establecimientos oficiales administrados por privados. La matrícula del año 2001 incluye los CLEI (nocturnos). No se incluyeron las matrículas reportadas por aula abierta

La matrícula privada crece muy poco por efectos de la demografía o decrece por la crisis. En los años de expansión de la economía (1994-1997), en términos absolutos la matrícula, incluido el preescolar, aumenta ligeramente (0.1% anual). Su poco dinamismo puede explicarse por la desaceleración del crecimiento poblacional, especialmente en los hogares de los estratos medios-altos que desde la década pasada habían hecho la transición demográfica. Desde 1998 y hasta el 2001 período marcado por la recesión y la crisis que acarrió un empobrecimiento de los ingresos de todos los hogares pero, en términos relativos, mayor el de los estratos medios y altos, la matrícula privada (si excluimos el alumnado del preescolar, con problemas de registro de información especialmente para este período) se desploma, con una pérdida de 8.010 cupos.

La matrícula oficial (sin preescolar) habría aumentado en todo el período en 66.640 nuevos cupos, 18.198 entre 1995-1997 y 38.336 para los años 98-2001. El aumento de la matrícula del sector oficial (4% entre 1998-2000 y 4.8% en los años 2000-2001, excluyendo preescolar) no solo amortiguó la caída de la matrícula privada en el período de crisis, a pesar de que en los años más críticos 1998-1999 también cayó el alumnado oficial en 1.752 (excluyendo preescolar o 1.460, incluido este nivel) sino que fue el responsable de su crecimiento en todo el período.

La evolución de la matrícula por niveles 1995-2001, muestra mayores incrementos en el preescolar: 10.5% (que a pesar de los problemas de información es indiscutible su dinamismo) y en la media: 3.6%, lo que indica que los mayores recursos se focalizaron en los niveles que tenían déficit superiores. Además, su crecimiento (en todos los niveles) ha corrido de cuenta del sector público (6.9% en preescolar, 2.2% en primaria, 6.2% en básica secundaria y 7.3% en secundaria media), porque, con excepción del preescolar, en los demás niveles la matrícula privada decrece, especialmente en el ciclo de la básica secundaria (-3.6%).

El comportamiento de la matrícula de acuerdo con los subperíodos de las administraciones locales es el siguiente:

Subperíodo 1995-1997. En el subperíodo 1995-1997 la matrícula oficial, incluyendo contratación con instituciones no oficiales pasó de 270.790 a 294.359, lo que representa un incremento anual del 4.3% y en términos absolutos un aumento de 23.569 alumnos. Los mayores aumentos de la matrícula se registraron en preescolar (17.3%) y media (7.9%). La matrícula en primaria, nivel que había ya alcanzado altas tasas de cobertura registra los menores aumentos.

La matrícula del sector privado (119.109) se mantuvo prácticamente estable (0.1%), concentrándose el aumento del alumnado matriculado en el preescolar: 17.7% y con variaciones negativas en la secundaria básica (-5.8%) y la media (-0.8%).

En conjunto, el crecimiento anual de la matrícula oficial y privada fue del 3% en este subperíodo, por debajo de la obtenida en el sector oficial debido al poco dinamismo de la privada. Por niveles, los aumentos más significativos se concentraron en el preescolar (17.5%) tanto en instituciones oficiales como privadas y la media, exclusivamente en colegios oficiales

Subperíodo 1998-2000. La matrícula del sector oficial se incrementó a una **tasa anual** del 3.9% (4% sin preescolar, en realidad la matrícula del sector oficial **no parece** tener problemas de medición), aumentando el alumnado de 304.944 a 329.286 **alumnos**. Ese crecimiento fue un poco menor al del subperíodo anterior, debido a los **efectos de la crisis** (1998 y 1999). La estrategia de contratación de cupos, el aumento en la **capacidad instalada** del sector oficial y la optimización del servicio habrían respondido por una **ampliación** de 23.495 cupos (incluyendo preescolar) y 24.342 (excluyendo este nivel), **principalmente** en la básica secundaria (5.8%) y en la media (6.7%).

La matrícula privada presentó variación anual negativa (2.6%), descendiendo el **número** de estudiantes de 103.070 (sin preescolar) en 1998 a 97.836 en el 2000. Con **excepción** del preescolar, todos los niveles lectivos muestran signo negativo en sus tasas **interanuales**, en especial la básica secundaria, probablemente por el deterioro de los **ingresos de las familias** de estratos 4, 5 y 6 y la incapacidad de pago de la matrícula privada.

La reducción de la matrícula privada (en 5.234 cupos entre 1998 y el 2000) fue compensada y superada por el esfuerzo del sector público, especialmente **mediante** la ampliación y mejoras en los establecimientos públicos y la optimización del **servicio** bajo directrices del MEN y Seduca desde el 2000.

Superíodo 2000-2001. La matrícula oficial entre el 2000 y 2001 mostró el **crecimiento** más alto de todo el período, a una tasa del 4.6%, ascendiendo a 344.510 el **estudiantado** atendido con recursos públicos. Ese aumento se dio, principalmente, en la básica secundaria y la media (tasas por encima del 7%). El alumnado oficial del 2001, excluyendo los 23.939 que fueron atendidos mediante contratación (licitación o contratación directa) fue de 320.571 (incluidos los 1340 cupos por OPS), cifra superior a la cubierta en el 2000. Se confirma así la tendencia de ampliación y optimización de la capacidad instalada oficial, con impactos muy positivos en la creación de nuevos cupos: 10.575, muy por encima de los 4.649 cupos adicionales que se habrían creado mediante la contratación.

El descenso de la matrícula privada continuó entre esos dos años (-3.1% tasa de crecimiento anual), al caer su alumnado en 3.777 (2.776 sin preescolar, pero en este subperíodo no hay problemas en su medición). La matrícula privada muestra variaciones negativas en todos los niveles escolares, aunque menor en la básica secundaria (-0.1%). Preocupa el descenso en la secundaria media (-4.2%), nivel en el que tradicionalmente la oferta del servicio privado ha tenido participación importante y persiste el reto de ampliación de dicha cobertura.

Para enfrentar los retos de ampliación de la cobertura a costos razonable y mejorar la equidad en el acceso, en un contexto de restricciones fiscales, es imperativo que Medellín asuma la gerencia de la educación para mejorar la eficiencia del sistema educativo. Las altas tasas de cobertura bruta alcanzadas en el ciclo básico indican que teóricamente, si se resuelven los problemas de extraedad y se mejoran los índices de eficiencia interna (promoción, repitencia y deserción) con los recursos disponibles se podrían atender prácticamente todos los matriculados en edad escolar y la población objetivo en dicha edad de este ciclo. En el preescolar y la secundaria media se requiere un esfuerzo adicional dado que las tasas brutas y netas distan mucho de ser las deseables

La tendencia decreciente de la matrícula privada debe preocupar y ser objeto de políticas públicas por varias razones: En primer lugar, porque hace más difícil el cumplimiento de la meta de cobertura universal a la población en edad escolar, desde el preescolar hasta la secundaria-media. Segundo, al reducir ostensiblemente su aporte a la escolaridad, presiona la creación de nuevos cupos en el sector oficial a costos marginales crecientes (nuevos establecimientos, aulas y docentes y compite por cupos con los de los estratos pobres, mientras que en el sector privado queda capacidad instalada subutilizada.

Para hacer frente a este problema, especialmente en épocas de recesión y crisis, se requiere implementar medidas (políticas públicas) como subsidios parciales y temporales que ayuden a los hogares de estrato medio a financiar la matrícula en instituciones privadas de reconocida idoneidad académica y que tengan capacidad subutilizada o que puedan atender en contrajornada, cobertura contratada con recursos del Sistema General de Participaciones o propios del municipio, a un costo inferior al calculado para el sector oficial.

Desde 1998, en Sabaneta, se ha implementado esta experiencia con mucho éxito. Se refiere al otorgamiento de subsidios a las familias con dificultades de pagar la matrícula privada (previo un estudio socio-económico que realiza su Secretaría de Educación) en colegios como Alcázares (jornada de la tarde) y Padre Ramón Arcila, a un costo inferior al del sector oficial. Esta política no solo ha permitido aumentar la escolaridad a un costo eficiencia razonable, sino que también ha tenido implicaciones en la calidad de la educación, al clasificar los bachilleres de esos colegios en las pruebas de Estado ICFES del año 2000 en categoría alta, mientras que los estudiantes de los colegios oficiales (Integrado y Concejo), apenas alcanzan el nivel medio

## 5. Principales estrategias para la provisión y ampliación de la oferta pública

### a. Los contratos de ampliación de cobertura con el sector privado

Es muy difícil realizar una evaluación de costo/beneficio de las estrategias de cobertura del Departamento y Municipio (impacto en el acceso, la permanencia y la calidad) por problemas de información. Sin embargo son conocidos los problemas financieros y administrativos que dicha estrategia ha tenido.

Medellín no puede seguir utilizando la vía de ampliar cobertura mediante contratos con el sector privado a menos que se corrijan los defectos que han presentado hasta ahora:

- Su cortoplacismo: se trata de contratos a un año que, de un lado obligan necesariamente al Estado (departamentos, municipios) a seguir financiando toda la cohorte y que, del otro, no generan incentivos para que las entidades privadas hagan las inversiones requeridas.
- El riesgo de sustitución de cupos privados por públicos: el Estado se queda con la carga financiera y no logra ampliar efectivamente la cobertura educativa.
- Las dudas sobre la calidad del servicio que ofrecen algunas entidades contratistas.

Al respecto, la nueva Ley 715 de 2001 establece costos máximos -el costo por alumno definido por la Nación y el costo regular cobrado por las instituciones educativas- y regula

el plazo de los mismos: deben referirse a cohortes básicas completas (Medellín también ha establecido la contratación por cohorte recientemente). Pero, en cambio, no prevé nada en materia de cupos.

Este vacío debe superarse a nivel local mediante contratos condicionados que obliguen al sector privado a garantizar el mantenimiento de los ya existentes. Para ello habría que contratar preferentemente con entidades ya existentes a las que se pondría la obligación de mantener el número el alumnado total existente en el momento de la firma del contrato, de tal manera que el Estado financie únicamente el incremento neto. Y una vez el municipio disponga de pruebas de logros SABER a nivel de establecimientos, o al menos en la actualidad, los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado ICFES deben ser indicadores tenidos en cuenta para seleccionar o renovar los contratos de contratación de cobertura

b. Optimización y ampliación de la capacidad instalada de la oferta pública

Las inversiones municipales en la infraestructura educativa y los efectos del Plan del Reorganización del Sector a instancias de la Nación y el Departamento explican los aumentos de la matrícula oficial de los años 2000 y 2001. No obstante los resultados alcanzados, centrado en el aumento del tamaño de los grupos, no son suficientes y se necesitan acciones adicionales de reorganización del servicio que mejoren productividad y calidad que tienen como requisito la certificación de Medellín.

Cuadro 3.8  
Relación Alumnos por Docente. Municipio de Medellín, Parámetros nacionales. 2000

	Municipio de Medellín Relación Alumnos por Docente*			Parámetros nacionales de las relaciones técnicas educativas por niveles y zona. 2000**		
	Preescolar	Primaria	Secundaria	Preescolar	Primaria	Secundaria
Rural	28	34	36	20	26	20
Urbana	25	38	35	25	35	25

Fuente: \* Municipio de Medellín. Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Plan de reorganización del sector educativo. \*\* MEN-DNP. Plan de reorganización del sector educativo. Serie documentos de trabajo

Cuadro 3.9  
Proceso de reorganización de plazas y plantas de personal

Fusión de instituc	Número de plazas liberadas por:						Planta de personal ajustada		Traslado de personal		
	Fusión de grupos	Aplicac Dec 30/11/97	Revisión carga académ	Cancelac. Encarg y com	Unificac. admones	Situac. Irregular saneadas		Supres. Plazas doc y dir doc	Cancel de OPS	Entre instit. Misma zona	Entre instit. Diferente zona
						No reúnen requis	Vincul irreg				
6	6	4	21	7	0	0	1	1	3	22	12

Fuente: Municipio de Medellín. Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Plan de reorganización del sector educativo.

Los aumentos de la matrícula oficial para los años 2000 y 2001 se lograron, más por mejoras en la capacidad instalada y la optimización de la oferta pública, que por contratación de cupos. Ello como resultado de las inversiones municipales en construcción, ampliación y mantenimiento de establecimientos y aulas y la combinación de acciones de reorganización del servicio a instancias del Departamento y la Nación que habrían mejorado la eficiencia técnica del servicio al alcanzar y superar los parámetros del MEN

(ver cuadro 3.8). No obstante los resultados alcanzados, centrado en el aumento del tamaño de los grupos, no son suficientes y se requieren acciones adicionales de reorganización del servicio que mejoren productividad y calidad, pero bajo el actual esquema de administración del servicio difícilmente se pueden implementar.

- La organización actual del servicio educativo en las instituciones oficiales en Medellín, según niveles ofrecidos, muestra una amplia gama de tipos de oferta (ver cuadro 3.10). La desarticulación entre niveles ha generado un flujo de estudiantes muy inestable, dificultando la continuidad a través del sistema, impidiendo que terminen a tiempo o que culminen el ciclo). La reorganización institucional mediante acciones como la fusión y la ampliación de niveles es aún de alcance muy limitada frente a la fragmentación de la oferta, con un cubrimiento de 11 instituciones (ver cuadro 3.11).
- La parcelación de responsables entre quien administra los recursos humanos y quien administra los establecimientos educativos hace muy difícil la gerencia eficiente del servicio y resulta imposible aplicar parámetros según tipologías de instituciones para asignar la planta administrativa a las instituciones educativas que les permita cumplir con sus funciones y servicios a la comunidad educativa. En efecto, mientras el 86% de la planta de docentes, directivos y administrativos dependen del Departamento, el 90% de los establecimientos son administrados por el municipio. Por ello, para avanzar en el Plan de Reorganización del Servicio es indispensable garantizar un único responsable del servicio educativo

Cuadro 3.10  
Establecimientos educativos por niveles ofrecidos y sector. 2002

	Oficial	%	Privado	%	Total	%
Primaria y Preescolar	201	46.4%	45	11.1%	246	29.4%
Básica secundaria y media	72	16.6%	38	9.4%	110	13.1%
Primaria	45	10.4%	2	0.5%	47	5.6%
Todos los niveles	42	9.7%	75	18.6%	117	14.0%
Ciclo básico (Preescolar, Primaria y Básica sec)	41	9.5%	15	3.7%	56	6.7%
Primaria, Básica secundaria y Media	10	2.3%	6	1.5%	16	1.9%
Primaria y Básica secundaria	11	2.5%	3	0.7%	14	1.7%
Solo un nivel (Preescolar, Básica sec o Media)	11	2.5%	218	54.0%	229	27.4%
Otro		0.0%	2	0.5%	2	0.2%
TOTAL	433	100%	404	100%	837	100%

Fuente: Municipio de Medellín, Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Establecimientos Oficiales y Privados DANE 2002

Cuadro 3.11  
Estrategias para la provisión del servicio y la ampliación de la oferta pública según número de establecimientos

Licitación	Contratación			Reorganización institucional			
	Privados	OPS	Fusión	Ampliación de niveles			
				Lic a Col	Esc a Lic	Esc a Col	Total
14	30	21	5	3	1	2	6

Fuente: Municipio de Medellín. Secretaría de Educación y Cultura de Medellín

- La falta de planeación, priorización y programación de las inversiones en infraestructura (que representó el 28% de la inversión presupuestada en educación en el 2001 y 26% de la ejecutada a diciembre 2001), es un problema crítico, que sumado a la falta de información sobre el inventario de las plantas físicas, la definición de estándares de calidad para las instalaciones, el análisis de los costos promedio en obras y poca transparencia en los procedimientos de contratación, impide que “se desarrollen e implementen verdaderos y eficaces proyectos que generen el beneficio que espera tanto la comunidad como la administración que los avala”<sup>20</sup>.
- Los problemas de eficiencia interna del sistema educativo que se reflejan en las altas tasas de deserción y repitencia (superiores a las de Bogotá) dependen mucho de la institución educativa: de la pertinencia de los programas, de las metodologías, de los sistemas de evaluación, monitoreo de resultados y aplicación de correctivos; del seguimiento y el acompañamiento a las instituciones educativas, tal como lo contempla el Decreto MEN 230/2002, pero es difícil que se produzcan los resultados que se esperan, si los centros educativos continúan funcionando como ruedas sueltas sin una cabeza visible. Y difícilmente se podrá avanzar en los retos pendientes en cobertura, a costos razonables, sino se mejoran esas tasas (de deserción y repitencia), porque más allá de la frustración y el fracaso estudiantil (con la consecuente disminución de la probabilidad de culminar el ciclo educativo), se generan pérdidas de recursos del sector y se reduce la posibilidad de acceso de nuevos estudiantes.

**6. Persiste la baja calidad de educación**

Las pruebas ICFES indican que el sistema educativo es deficiente y no está formando jóvenes que *saben y saben hacer con lo que saben*. Los estudiantes no están aprendiendo lo que deberían aprender para desempeñarse en el mundo laboral y social

Las pruebas de Estado ICFES de los años 2000 y 2001 confirman y son reveladores de problemas de calidad de la educación: el 74% de las instituciones educativas de la ciudad en el 2000 clasificaron en los rangos medio (34%) y bajo (40%) y en el 2001 aumentó al 45% los centros educativos clasificados en la categoría baja (ver cuadro 3.12).

Los establecimientos oficiales obtienen peores logros: el 92% califica en los niveles medio (42%) y bajo (50%) en el 2000 y el porcentaje de los catalogados con rendimiento bajo alcanzó el 63% en el 2001, e incluso el 6.7% de planteles descienden al nivel inferior en este año. Destacable la clasificación de 8 centros educativos, en promedio, en el nivel alto en el 2000 y 2001 y la ubicación en el rango superior de la Escuela Normal Superior Antioqueña en el 2001.

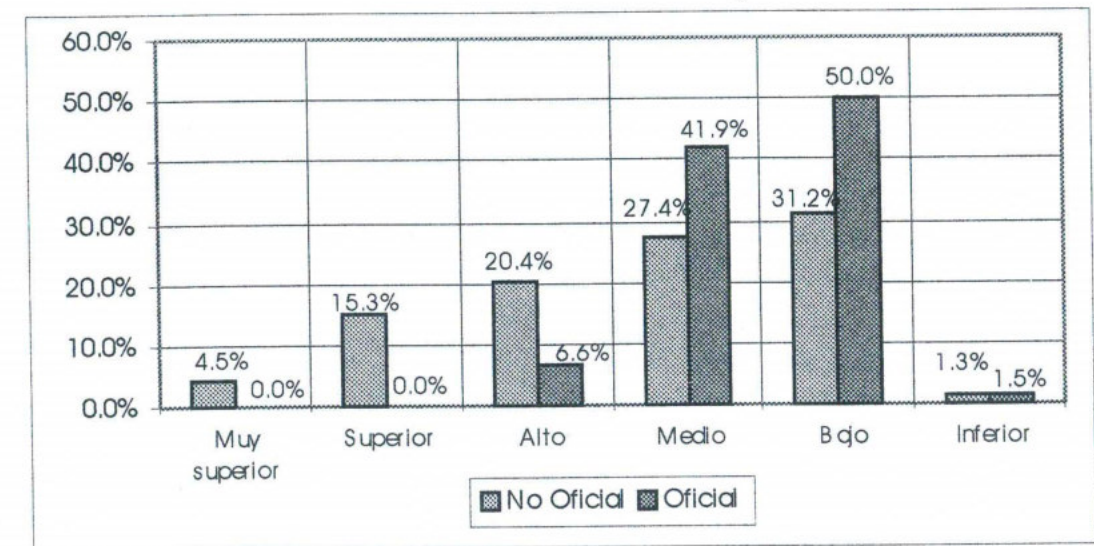
<sup>20</sup> Contraloría General de Medellín. Diagnóstico de obras inconclusas al 2000, Municipio de Medellín, octubre 2000

**Cuadro 3.12**  
Clasificación de las instituciones según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES

	Número de establecimientos							Distribución porcentual por categoría					
	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Total	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior
<b>2000</b>													
No Oficial	7	24	32	43	49	2	157	4.5%	15.3%	20.4%	27.4%	31.2%	1.3%
Oficial			9	57	68	2	136	0.0%	0.0%	6.6%	41.9%	50.0%	1.5%
Total	7	24	41	100	117	4	293	2.4%	8.2%	14.0%	34.1%	39.9%	1.4%
<b>2001</b>													
No Oficial	7	26	26	37	44	11	151	4.6%	17.2%	17.2%	24.5%	29.1%	7.3%
Oficial		1	7	33	85	9	135	0.0%	0.7%	5.2%	24.4%	63.0%	6.7%
Total	7	27	33	70	129	20	286	2.4%	9.4%	11.5%	24.5%	45.1%	7.0%

Fuente: Icfes. Página web, www.icfes.gov.co

**Gráfico 3.5**  
Distribución de los establecimientos según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES



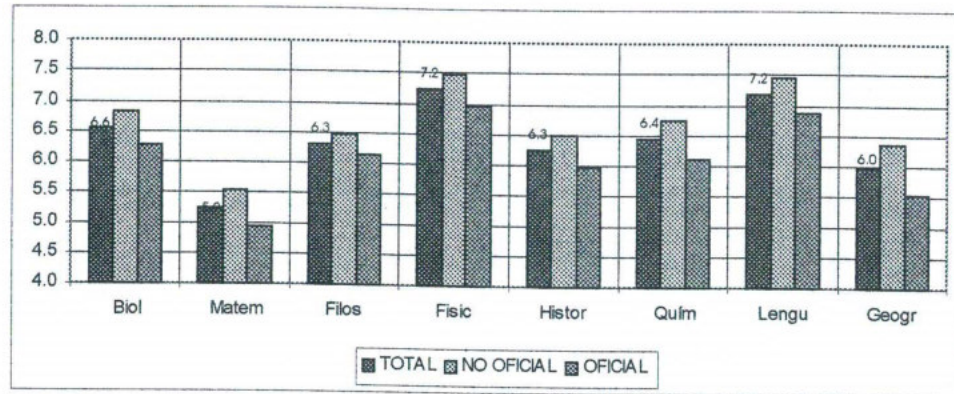
Fuente: Icfes. Página web, www.icfes.gov.co

Las instituciones privadas alcanzan un mejor desempeño al ubicarse el 41% en las categorías muy superior, superior y alta en el 2000, aunque para el 2001 también registran un descenso en el número de instituciones que califican en esos grupos (39%) e incluso un conjunto de instituciones (7.3%) califican en el nivel inferior.

Las mayores fortalezas académicas de los establecimientos públicos y privados de Medellín en la prueba ICFES 2001 están en las áreas de física y lenguaje, mientras que los más bajos resultados se obtienen en matemáticas y geografía (ver gráfico 3.6). De manera general, la jornada de la noche tanto oficial como no oficial registra peor desempeño en todas las áreas del conocimiento evaluadas en el 2001.

Gráfico 3.6

Calificación de las instituciones según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas ICFES por área y sector



Fuente: Icfes. Página web, www.icfes.gov.co. La calificación por área es el promedio ponderado del número de alumnos de las instituciones en cada sector de prestación del servicio.

Para dirigir las acciones de mejoramiento de la calidad, primero, hay que conocer el desempeño de todas y cada una de las instituciones (evaluaciones censales), no bastan las pruebas de Estado al final del ciclo escolar, se requiere evaluar los estudiantes en distintos momentos: grados 3°, 5°, 7° y 9° en las competencias básicas: lenguaje, matemáticas y ciencias para introducir los correctivos necesarios. Esas pruebas proveen información sistemática, confiable y periódica sobre los aprendizajes para orientar planes de mejoramiento dirigido hacia los centros educativos con peores logros; permiten comprometer a la comunidad en el seguimiento de los resultados y disponer de patrones de referencia para que la instituciones de la ciudad se comparen con los estándares alcanzados y los deseables.

Una vez se identifiquen las instituciones que obtienen los más bajos logros se requiere implementar un programa de acompañamiento, a través de instituciones especializadas, dirigido al fortalecimiento de la institución educativa para el mejoramiento escolar. Ello supone intervenir en tres áreas crítica: *la gestión estratégica* que tiene como eje el Proyecto Educativo Institucional; *la gestión pedagógica* que tienen como aspectos críticos, los lineamientos curriculares, el plan de estudio, las metodologías y estrategias de trabajo en el aula, recursos de aprendizaje, la formación y el desempeño docente y los sistemas de evaluación de logros de los estudiantes, monitoreo y apoyo en la consecución de los estándares académicos, por último, *la gestión administrativa* que comprende todos los apoyos logísticos. Todo el proceso requiere de estrategias de sostenibilidad y seguimiento.

**7. Que tanto incide la capacitación, experiencia y salarios de los docentes en la calidad de la educación**

De acuerdo con la estructura de la planta de profesores asignada al Municipio, según el nivel en el escalafón, se deduce que su nivel de formación, profesionalización y experiencia es elevada y en consecuencia obtiene incentivos salariales adecuados para desempeñar la labor docente con dignidad. Sin embargo, los resultados alcanzados por los bachilleres de los colegios oficiales en las pruebas de Estado ICFES no parecen estar asociados a ese nivel de profesionalización y experiencia.

Entre los insumos más comúnmente asociados al rendimiento de los estudiantes se destacan la capacitación, la experiencia y los salarios de los maestros. La estructura de la planta docente según el escalafón es pues un indicador de la preparación y de los incentivos del magisterio.

Cuadro 3.13

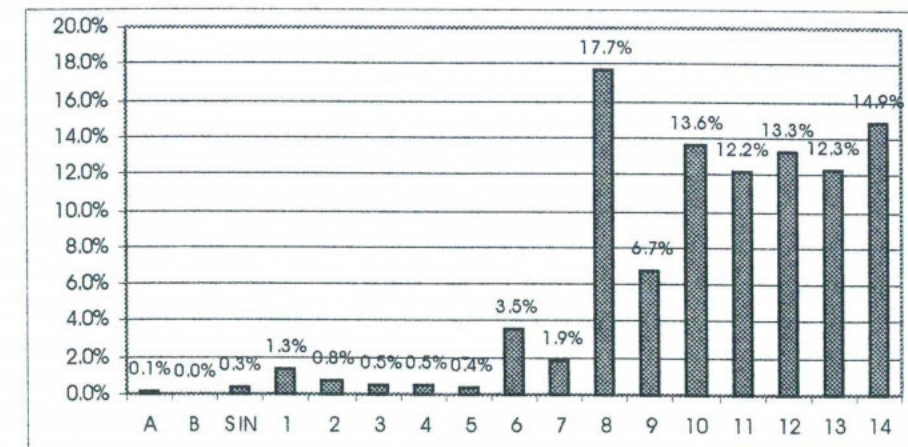
Planta de cargos de Situado fiscal para el Municipio de Medellín según grado en el escalafón, 2001

	Preescolar	Primaria	Secundaria	director y docente anexo	Jefes de núcleo	Coordinadores	Directivos y jefes	Supervisores	Total	Total docentes	Estructura % Total docentes	Estructura porcentual acumulada Total docentes
A	0	6	0	0	0	0	1	0	7	6	0.07%	0.07%
B	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0.01%	0.09%
SIN	0	1	25	0	0	1	0	0	27	26	0.32%	0.41%
1	7	94	7	0	0	0	1	0	109	108	1.33%	1.74%
2	3	54	5	1	0	0	1	0	64	63	0.78%	2.52%
3	2	35	1	0	0	0	0	0	38	38	0.47%	2.99%
4	0	33	7	0	0	0	3	0	43	40	0.49%	3.48%
5	5	18	7	0	0	0	3	0	33	30	0.37%	3.85%
6	37	222	24	2	0	0	14	0	299	285	3.52%	7.37%
7	6	78	68	2	0	0	3	0	157	154	1.90%	9.27%
8	77	894	446	15	5	31	41	0	1509	1432	17.68%	26.95%
9	28	257	256	2	0	4	7	1	555	543	6.70%	33.65%
10	66	482	553	4	1	13	24	2	1145	1105	13.64%	47.30%
11	68	531	384	5	3	19	54	2	1066	988	12.20%	59.49%
12	57	545	464	10	3	19	55	0	1153	1076	13.28%	72.78%
13	45	310	636	7	2	23	71	1	1095	998	12.32%	85.10%
14	28	301	868	10	10	53	96	0	1366	1207	14.90%	100.00%
Total	429	3862	3751	58	24	183	374	6	8867	8100	100.00%	

Fuente: Secretaría de Educación y Cultura Departamental. Dirección Financiera FER. El total de docentes excluye de la planta de cargos los jefes de núcleo, coordinadores, supervisores, directivos y jefes.

Gráfico 3.7

Distribución de los docentes de Situado fiscal para el Municipio de Medellín según grado en el escalafón, 2001



Fuente: Secretaría de Educación y Cultura Departamental. Dirección Financiera FER. El total de docentes excluye de la planta de cargos los jefes de núcleo, coordinadores, supervisores, directivos y jefes.

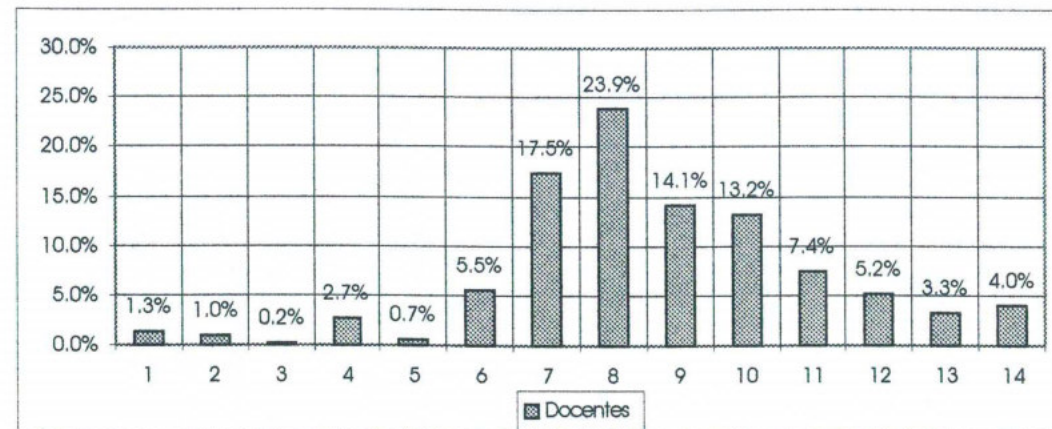
Al respecto, la estructura de la planta de docentes oficiales que labora en Medellín indica que el 66% de los que pertenecen al situado fiscal, (84% del total de profesores) se ubican los grados 10° y 14° y el 50% de la planta a cargo del municipio se sitúa entre el rango 9° y 14° (ver cuadros 3.2, 3.13 y 3.14. Lo anterior, sugiere que como mínimo todos los maestros de la ciudad tienen el grado de Licenciatura en Educación, nivel que marca el cambio de pendiente en la curva de salario, al obtener la categoría 7ª una remuneración superior a 47.5% respecto al salario básico del grado 1, la diferencia se acumula sucesivamente hasta el grado 14 cuya diferencia es de 257% respecto al primer nivel.

Cuadro 3.14  
Docentes y Directivos Docentes Municipales según grado en el escalafón, 2001

Grad Esc	Docentes Total	Directivos							Total	% Doc-Dir	% Docent	% doc Acum	% Doc-Dir	% dir-doc Acumul
		Coord	Direct	Jefe unidad	Rector	Sup doc	Sup doc (e)	Total						
1	20								20	1.3%	1.3%	1.2%	1.2%	
2	16								16	1.0%	2.3%	1.0%	2.2%	
3	3								3	0.2%	2.5%	0.2%	2.4%	
4	41								41	2.7%	5.2%	2.6%	5.0%	
5	10								10	0.7%	5.9%	0.6%	5.6%	
6	85								85	5.5%	11.4%	5.3%	10.9%	
7	268		1					1	269	17.5%	28.9%	16.8%	27.7%	
8	366	4						4	370	23.9%	52.7%	23.1%	50.7%	
9	217	2	1				1	4	221	14.1%	66.9%	13.8%	64.5%	
10	202	3	4				2	9	211	13.2%	80.1%	13.1%	77.6%	
11	114	3	3		1	4		11	125	7.4%	87.5%	7.8%	85.4%	
12	80	6	5			3		14	94	5.2%	92.7%	5.9%	91.3%	
13	50	1	3				1	5	55	3.3%	96.0%	3.4%	94.7%	
14	61	6	12			3	2	23	84	4.0%	99.9%	5.2%	99.9%	
Sin inf	1							1	1	0.1%	100%	0.1%	100.0%	
Total	1534	25	29		1	12	3	71	1605	100%		100%		

Fuente: Municipio de Medellín. Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Docentes y directivos docentes con fecha de corte a diciembre 31 de 2001.

Gráfico 3.8  
Distribución de los Docentes Municipales según grado en el escalafón, 2001



Fuente: Municipio de Medellín. Secretaría de Educación y Cultura de Medellín. Docentes y directivos docentes con fecha de corte a diciembre 31 de 2001.

### 8. Pertinencia laboral y educación media

La educación secundaria adolece de falta de pertinencia laboral (no sirve para conseguir empleo) que debe ser corregida. Por ello, en vez de que los colegios promuevan la formación técnica mediante cuantiosas inversiones en instalaciones y docentes sin conocer las necesidades del mercado laboral, es preferible licitar las horas de enseñanza técnica con entidades capacitadoras del sector público y privado

a. Falta de pertinencia de la educación media: el desempleo de los bachilleres.

El desempleo urbano afecta en Colombia, sobre todo a la población pobre, las mujeres, los jóvenes y las personas con secundaria incompleta o completa. En marzo del año 2000 y en el Area Metropolitana de Medellín la tasa de desempleo media era del 22.6%; mientras tanto la del decil 1 (10% de hogares más pobre) era del 59.6% y la del decil 2 del 35.5%. En junio de ese mismo año el desempleo de la ciudad era ya del 22.6%. Pero ente los jóvenes de 18 a 24 años alcanzaba el 37%, entre las mujeres el 24% y las tasas de los bachilleres eran también más elevadas: secundaria incompleta (22.7%), secundaria completa: (25.2%). Ver cuadro 3.15. Debe notarse que cuando se combinan esas condiciones de vulnerabilidad, el desempleo alcanza niveles exorbitantes. Para los jóvenes pobres del área Metropolitana de Medellín (casi todos con secundaria incompleta o completa), la tasa de desempleo alcanzaba en junio de 1999 la cifra del 66.6% (decil I) y del 58.5% (decil II)<sup>21</sup>

Cuadro. 3.15  
Grupos vulnerables al desempleo en el Area Metropolitana de Medellín. 2000

	Jun-00			Mar-00 Total	
	Total	Homb	Muj	DECIL	
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Ninguno	18.7	18.6	18.7	1	59.6
Primaria incompleta	19.4	18.5	20.7	2	35.5
Primaria completa	17.6	14.0	21.9	3	30.8
Secundaria incompleta	22.7	18.6	27.5	4	26.9
Secundaria completa	25.2	20.4	29.7	5	20.0
Superior hasta 4 años	19.0	20.4	17.8	6	19.1
Superior de 5 años y más	11.1	9.3	13.0	7	16.6
<b>EDAD</b>					
De 12 a 17 años	38.4	30.5	53.1	8	12.4
De 18 a 24 años	37.0	36.2	37.7	9	9.2
De 25 a 55 años	16.8	13.5	20.3	10	7.8
De 56 y más	12.3	12.8	11.2	<b>ESTRATO</b>	
				I	30.9
				II	24.8
				III	22.0
				IV	14.7
				V	17.3
				VI	15.4
Total	20.6	17.4	24.0	TOTAL	22.6

Fuente. Dane, Encuesta de Hogares. Procesamiento CIDE

<sup>21</sup> López, Hugo. "Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Programa de la red de apoyo social. Contexto, sugerencias para su organización institucional, costos y flujo de fondos". Consultoría realizada para el BID (abril 2000)



b. Elevar la pertinencia de la secundaria mediante contratos adecuados

Bajo la inspiración del programa *Jóvenes en Acción* que actualmente desarrolla la Presidencia de la República las licitaciones de las horas de enseñanza técnica deberían contemplar siguientes condiciones:

- Pasantías en empresas
- Incluir en los costos de licitación los gastos de transporte y refrigerio de los alumnos

El sistema tendría las siguientes ventajas:

- Ahorra costos de infraestructura y docentes. Esos ahorros serían suficientes para financiar la enseñanza técnica
- Ampliaría el abanico de opciones ofrecidas a los estudiantes
- Reduciría (vía pasantías en las empresas) el riesgo de no pertinencia laboral

**9. Elevar la educación superior en carreras cortas mediante un buen sistema de crédito educativo**

El sistema educativo postsecundario no parece capaz de responder a los retos futuros que necesita la sociedad Colombiana y no es equitativo: los excluidos provienen de clases populares que se dedican a buscar trabajo elevando el desempleo

La demanda laboral por personas con educación superior fue muy dinámica en los noventa. Y aunque ha sido afectada con la crisis reciente, volverá a serlo en el futuro si la economía Nacional y, por tanto Metropolitana, recuperara una senda de expansión elevada<sup>22</sup>. Una prueba de ese dinamismo ha sido el comportamiento de los salarios del personal con educación superior completa o incompleta<sup>23</sup> que aumentaron de manera vertiginosa (al 3.5% anual entre 1991 y 1999 acumulando una ganancia en esos ocho años del 32%. Los de los profesionales (5 años y más) acumularon una del 35%.

Por ello, si se quiere evitar que ello se repita en el futuro -tan pronto el crecimiento del PIB vuelva a elevarse si es que lo hace- deberá moderar el alza salarial de los calificados aumentando la oferta de este personal, impulsando a la calificación laboral y la educación superior. Sin embargo, el sistema educativo postsecundario no parece capaz de responder a los retos futuros que necesita la sociedad Colombiana pues presenta los siguientes sesgos:

a. Su financiación se rige por un doble sistema: en el sector oficial, altos subsidios a la oferta que por razones presupuestales limita la expansión del alumnado oficial y, en el

<sup>22</sup> CIDE/UNIANDÉS, 1998. *La formación de recursos humanos para la innovación y el desarrollo tecnológico en ingeniería*. Estudio realizado por la Corporación CIDE y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes y patrocinado por Colciencias y el DNP (vía el PNUD), 1988.

<sup>23</sup> Sánchez, F., Nuñez, J., (1998), "Educación y Salarios Relativos en Colombia: 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso". *Archivos de Macroeconomía*, No. 74, Departamento Nacional de Planeación.

sector privado, matrículas pagadas de contado o mediante cheques postfechados. La precariedad del crédito educativo<sup>24</sup> restringe el acceso de los estudiantes de estratos sociales populares a la educación superior privada y los obliga a trabajar en paralelo con el estudio (programas nocturnos o de horario extremo) en desmedro de la calidad de su formación<sup>25</sup>.

b. Por ello, es altamente selectivo tanto en el caso de la universidad pública como privada. Cerca del 73% de los estudiantes matriculados a nivel Nacional proviene de los quintiles IV y V (el 40% más rico de la población); el quintil III aporta apenas el 15.0%, el quintil II el 8.0% y el quintil I (el 20% más pobre) el 4.0%<sup>26</sup>.

c. Por falta de demanda solvente sobran cupos de primer nivel. En pre y el postgrado el exceso de cupos de primer nivel a nivel nacional (cupos ofrecidos-admitidos a primer curso) era de 38.6%. Paradójicamente muchos bachilleres no logran ingresar al sistema. Cada año salen del bachillerato unos 440.000. De ellos, unos 240.000 entran a la universidad y 200.000 se quedan por fuera<sup>27</sup>.

d. La mayor parte de los excluidos provienen de clases populares y se dedican a buscar trabajo elevando el desempleo. En efecto la tasa de participación de las personas con bachillerato completo y por fuera del sistema universitario se aproxima al 77%. Pero cuando han sido admitidos a la Universidad su participación laboral es mucho menor, en particular cuando sus familias pueden pagar las matrículas: 27% para los estratos medio-alto y alto<sup>28</sup>. Si mediando un buen sistema de crédito que les permita financiar sus estudios los jóvenes pudieran ser admitidos a la universidad, la ganancia en participación laboral sería casi de 50 puntos. El país podría retirar la mitad de ellos del mercado laboral si les garantizara cupo en la universidad y una financiación adecuada

e. La expansión del sistema postsecundario ha reposado principalmente sobre los hombros de las instituciones privadas, muchas de baja calidad. El 70% del alumnado Nacional es acogido actualmente por instituciones privadas que se han expandido desordenadamente y que exhiben serios problemas de calidad<sup>29</sup>. El país requiere un buen sistema de información

<sup>24</sup> Según estimaciones recientes del DNP el ICETEX cubría con crédito apenas el 4.5% del estudiantado postsecundario en 1999. Por su parte las entidades bancarias apenas empiezan a incursionar en el campo del crédito estudiantil.

<sup>25</sup> López, Hugo. Educación superior y mercado laboral de los profesionales e Colombia. Situación actual y perspectivas futuras. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE). Estudio realizado para la Misión para la Modernización de la Universidad Estatal. Octubre de 1994.

<sup>26</sup> Fuente. Encuesta de calidad de Vida (DANE) de septiembre de 1997.

<sup>27</sup> No se tienen datos recientes para Medellín, pero en 1994 el 51% de los Bachilleres se quedaban por fuera de las Aulas Universitarias 54. López, Hugo. La educación superior en Antioquia: mercado educativo, mercado laboral e indicadores de reputación, selectividad/graduación y éxito laboral de los diversos programas. Estudio realizado para Colciencias, Planeación Nacional y el Sena, en colaboración con Gonzalo Giraldo, Ana Lucía Hincapié, Jorge Iván García. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica CIDE. Medellín, agosto de 1996.

<sup>28</sup> López, Hugo (2000b). "Un sistema de crédito para estudiantes de nivel postsecundario: justificación y bases del programa". Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. 9 de septiembre.

<sup>29</sup> "Entre 1960 y 1993 se multiplicó por 14 el número total de universidades de carácter privado. Proliferaron instituciones sin condiciones para ofrecer educación superior de calidad. En su gran mayoría los nuevos cupos se crearon en horario nocturno: el 45% de los estudiantes de pregrado en las universidades privadas está matriculado en jornada nocturna" Comisión de Racionalización del Gasto y las finanzas Públicas (1997).

de calidades que indique a los estudiantes y sus familias las carreras de mayor calidad y mejores posibilidades de éxito laboral y profesional

f. Está sesgado hacia carreras largas. El 81% del estudiantado de pregrado está inscrito en carreras profesionales de cinco años. Las carreras cortas, técnicas y tecnológicas de 2 o 3 años, más económicas desde el punto de vista social, sólo absorben el 19% (vs. 35% en países de desarrollo similar<sup>30</sup>). La formación superior colombiana no sigue ni las tendencias internacionales, pues exhibe una pirámide invertida: más profesionales que técnicos<sup>31</sup>.

Por ello si el país, si la ciudad, quieren expandir adicionalmente la educación superior y mejorar su calidad debe modificar la forma de financiación. Para ello la primera opción que sugiere la experiencia internacional es el montaje de un sistema de crédito<sup>32</sup> en el cual los recursos del Estado se canalicen principalmente no mediante transferencias presupuestales de bloque hacia las instituciones sino -vía los estudiantes- hacia las universidades y en particular hacia las carreras más cortas. Paralelamente es preciso dotar al país de un buen sistema de información de calidades y pertinencia laboral que oriente adecuadamente las decisiones de oferta y demanda de los aspirantes y las instituciones educativas.

En atención a lo anterior, el Gobierno Colombiano está interesado en el montaje de un sistema de crédito para la financiación de las matrículas de los estudiantes de nivel postsecundario dando prioridad y becas parciales a los estudiantes pobres que se inscriban en programas técnicos-tecnológicos. Se cebaría con un empréstito externo del Banco Mundial de unos 150 millones de dólares y se apalancaría con recursos presupuestales y Bancarios. Está dirigido a jóvenes aspirantes (18-25 años) y tendrá una cobertura nacional. Tiene como objetivo brindar crédito a esos jóvenes para financiar sus estudios. Aspira también a consolidar y diversificar la oferta formación superior.

El caso de la enseñanza de la ingeniería resulta bastante ilustrativo a ese respecto: en el año 1987 cerca de la mitad de los estudiantes de pregrado en ingeniería estaban en instituciones consolidadas; en la actualidad esta cifra ha caído a casi a un tercio y la mayor parte se encuentra concentrada en instituciones de consolidación media a baja. La mayor parte de los egresados futuros provendrán de estas últimas. CIDE/UNIANDES (1998)

<sup>30</sup> Promedio para países situados entre 1000 y 2000 dólares por habitante. López (1994).

<sup>31</sup> CIDE/UNIANDES (1998).

<sup>32</sup> Albrecht Douglas & Ziderman Adrian, 1992. *Funding mechanism for higher education. Financing for stability and responsiveness*. World Bank discussion papers, No 153. Washington, DC: World Bank. Cave, Martin, Dodsworth Ruth y Thompson David, *Regulatory reform in higher education in the U.K: incentives for efficiency and product quality*, Oxford review of economic policy, vol 8, n 2, cuadro 1. Darling England et Al, 1989. *Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy*. *Higher Education*, vol 18, No 5. Florax, Raimond & Koelamn, J, 1989. *Efficiency trends in Deutch Higher education*. En Maasen & Frans Van Vaught, ed. *Deusch Higher education in transition*, Eschede: CHEPS. Mingat Aalin & Jee-Peng Tan, *Financing public higher education in developing countries, the potencial role of loan schemes*, en Mark Blaug (ed), *The economic value of education*, The internationa library of critical writings in economics, Edward Elgar Publishing Limited, England 1992. Winkler Donald, 1990. *Higher education in Latin America: issues of efficiency and equity*. World Bank discussion papers, No 77, Washington, DC: World Bank. Salmi Jamil (1999). *Student Loans in an International Perspective*. The World Bank Experience, mimeo.

Mientras ese programa se pone en ejecución Medellín le podría dar ejemplo al país (hay que llevar a cabo las promesas del actual Alcalde en esta materia). Hay que elevar la eficiencia de la Universidad de Antioquia para que aumente su población matriculada con su infraestructura física y humana actual. Pero además, la ciudad podría empezar a promover convenios con la Banca y las instituciones educativas de educación superior aprovechando la línea de aval de crédito estudiantil abierta desde el año pasado por el Gobierno Nacional en el Fondo de Garantías con \$10.000 millones de aportes de la Nación (5.000 de ICETEX y 5.000 del FNG). Paralelamente, para fomentar la calidad de la educación habría que restringir la concesión de créditos a instituciones acreditadas y mejorar el sistema de información sobre oferta y demanda de empleo profesional que ya maneja la Cámara de Comercio de la ciudad, de tal manera que diseñe indicadores laborales y académicos por programa e institución y que los publique, para que el crédito educativo pueda fluir hacia donde se necesita.

Una política así tendría los siguientes efectos beneficios:

- Elevar en el corto y mediano plazo la cobertura de la educación superior en la ciudad incidiendo vía sustracción laboral en el desempleo de los egresados del sistema educativo secundario.
- Aumentar en el mediano y largo plazo el número de técnicos/tecnólogos y profesionales, evitando las presiones alcistas sobre los salarios calificados - contribuyendo al control del desempleo- y mejorando la productividad y competitividad de de la economía del Area Metropolitana<sup>33</sup>
- Fortalecer la calidad de los programas de educación superior y fomentar los programas de pertinencia para el mercado laboral local.
- Mejorar las condiciones de acceso al sistema de la población de menores ingresos.

<sup>33</sup> Aunque la crisis económica ha comprimido la demanda desde 1999 haciendo caer los salarios y elevando transitoriamente el desempleo, la escasez de personal con educación superior afectará gravemente el crecimiento futuro del empleo de la ciudad (y del país en general), no sólo del calificado sino también, porque existen complementariedades entre ambos, del no calificado. Con una elasticidad del empleo urbano total al salario calificado (el de personas con algún grado de educación superior) de -0.25<sup>33</sup> (López y Castaño, 1998) si este- sigue creciendo al 3.5% anual, como lo hizo entre 1991 y 1999, le restaría 0.9 puntos porcentuales al crecimiento del empleo lo que equivale, a nivel urbano, a unos 100.000 empleos anuales menos. Por ello, si el país quiere evitar que ello se repita en el futuro -tan pronto el crecimiento del PIB vuelva a elevarse si es que lo hace- deberá moderar el alza salarial de los calificados aumentando la oferta de este personal, impulsando a la calificación laboral y la educación superior.

## IV TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES

### A. IMPLICACIONES DE LA LEY 715: DEL *FREE RIDER* A LA CERTIFICACIÓN MUNICIPAL

Los problemas educativos de la ciudad más que de recursos financieros son de falta de responsables. Resulta imperativo que el Municipio de Medellín asuma la administración y la gerencia de la educación. El tema de la certificación tiene que trascender de la aritmética de los costos, a la discusión del modelo de gestión y la implementación del sistema de información.

El Estado en sus tres niveles: Nación, Departamento y Municipio ha hecho un esfuerzo enorme en la destinación de recursos para financiar la educación de Medellín. Los problemas educativos de la ciudad más que de recursos financieros son de falta de responsables: el Departamento interpretó que la Ley 60/93 le había otorgado atribuciones a los municipios mayores de 100.000 habitantes para administrar la educación; el Municipio de Medellín, con el visto bueno del Ministerio de Educación, entendió que no era obligatoria la certificación, rehusó administrar y gerenciar el servicio educativo y optó por dirigir sus intervenciones a las inversiones en construcción, reparación y ampliación de la infraestructura, contratación de cupos, vinculación de maestros por ordenes de prestación del servicio -OPS- y dotaciones en informática y otras innovaciones sin garantizar la sostenibilidad (autopista electrónica, colegio de Futuro, Medellín bilingüe). Los colegios que no han contado con una cabeza visible en la dirección de la educación de la ciudad no han podido comprometerse con la calidad "tenemos dos patrones pero a la hora de la verdad nadie responde"<sup>34</sup>

En realidad, Medellín tuvo la intención en diversos momentos de certificarse. En 1996 el Concejo de Medellín aprobó el Plan Sectorial Educativo requisito de la Ley 60/93 para el manejo autónomo del situado fiscal. En la alcaldía de Juan Gómez Martínez 1998-2000, a pesar del compromiso de su plan de desarrollo con la asunción de las competencias educativas, la certificación no se concretó, la decisión final quedó en manos del Secretario de Hacienda Municipal que temía por los costos de la certificación (posible nivelación salarial de los docentes del situado fiscal al régimen salarial y prestacional del municipio, adecuación de la infraestructura y otros gastos que se imputaban y que a pesos de 1999 se calculaban en \$110.065.447.512) y a la que no faltaban otras buenas razones: "la Secretaría de Educación de Medellín no está preparada para hacerlo, no tiene los modelos de gestión y pedagógicos para administrar el servicio".

El Concejo de Medellín, organismo de control político, la dirigencia de la ciudad y los organismos de control social no percibieron la municipalización como el primer paso para enfrentar la deficiente administración y gerencia de la educación y como la decisión más estratégica para el logro de los objetivos y metas en el sector: tampoco percibieron las

<sup>34</sup> Entrevista realizada en 1.999 con Lucía Santamaría rectora del colegio Marco Fidel Suárez para un estudio realizado por el CIDE. "Las estrategias de gestión del servicio educativo en las entidades territoriales colombianas -El caso de Antioquia-" para una alianza de entidades (Seduca, MEN, Banco Mundial y Fundación Corona, entre otras)

transformaciones que se estaban dando en la organización del servicio a contrapelo de las decisiones locales.

En efecto, desde el año 2000 el Gobierno Nacional presionado por la crisis fiscal y la restricción presupuestal, comenzó a ambientar las necesarias reformas al sistema de transferencias y de competencias territoriales para garantizar el derecho a todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente del sexo y del estrato socio-económico a una educación de calidad y, simultáneamente, comenzó a implementar en departamentos y municipios el Plan de Reorganización del Sector Educativo, tendiente a mejorar su eficiencia, pero entendió que su éxito dependía de los avances que se lograran en la descentralización del servicio a los municipios y las instituciones educativas, decisión que se tomaría con la Ley 715/2001.

La nueva Ley empieza por aclarar que debe hacer cada nivel: la Nación-Departamento-Municipio-Escuela para crear una estructura institucional que permita la ampliación de la cobertura con parámetros de calidad. Define como estrategias básicas:

- Descentralización, mediante la certificación para el manejo autónomo de la administración del servicio y los recursos, obligatoria para los municipios mayores a 100.000 habitantes y deseable para los que acrediten la capacidad institucional requerida.
- Sistema de información entre la Nación y las entidades territoriales que sirva de base para la administración, seguimiento y evaluación de la educación
- Asignación de los recursos de acuerdo con variables como: niño atendido y por atender, pobreza y tipología educativa según niveles, zonas y modalidad, buscando que los recursos vayan donde están los niños.
- Fortalecimiento de la institución educativa para que pueda responder por la calidad.
- Control de costos para asegurar la sostenibilidad financiera. Los primeros años los gastos de nómina, incluido los ascensos en el escalafón, no deben crecer más de la inflación más un punto, de tal manera que el otro punto del incremento de los recursos del SGP se pueda destinar a calidad.

Para la transición al nuevo sistema de financiación y organización institucional del sector se previó un máximo de dos años, buscando que los cambios se introduzcan gradualmente y sin afectar el servicio educativo. El cronograma para los ajustes determina como primeras prioridades la certificación de los municipios grandes en el primer año (2002); la organización de las plantas docentes, directivos y administrativos municipales de las instituciones; el sistema de información y la nueva carrera docente para los que ingresen con posterioridad a la expedición de la Ley, con incentivos a la calidad, ajustando los ascensos en el escalafón a las necesidades del servicio y a la disponibilidad de recursos.

En este contexto, resulta imperativo para el Municipio de Medellín asumir, ahora sí, la administración y la gerencia de la educación, no como una imposición legal, sino como el medio para avanzar eficaz y eficientemente en los retos de la educación que la ciudad necesita para mejorar su competitividad y la convivencia ciudadana. (El tema de la certificación tiene que trascender de la aritmética de los costos, a la discusión del modelo

de gestión del sistema educativo y la implementación del sistema de información para la planeación, la ejecución, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas a la comunidad)

### B. HACIA UNA INSTITUCIONALIDAD SÓLIDA PARA LOGRAR LAS METAS DE COBERTURA, CALIDAD Y EQUIDAD

La Secretaría de Educación de Medellín en el contexto de la certificación se enfrenta a los retos de fundamentar la gestión planificada del servicio; a la adecuación de su estructura organizacional, en función de los procesos estratégicos a su cargo; a organizar el servicio bajo los parámetros del Plan de Reorganización del Sector con la asesoría del Departamento y la aprobación del MEN y a montar los sistemas de información educativos.

#### 1. La planeación y la gestión de la educación en un contexto de democracia local

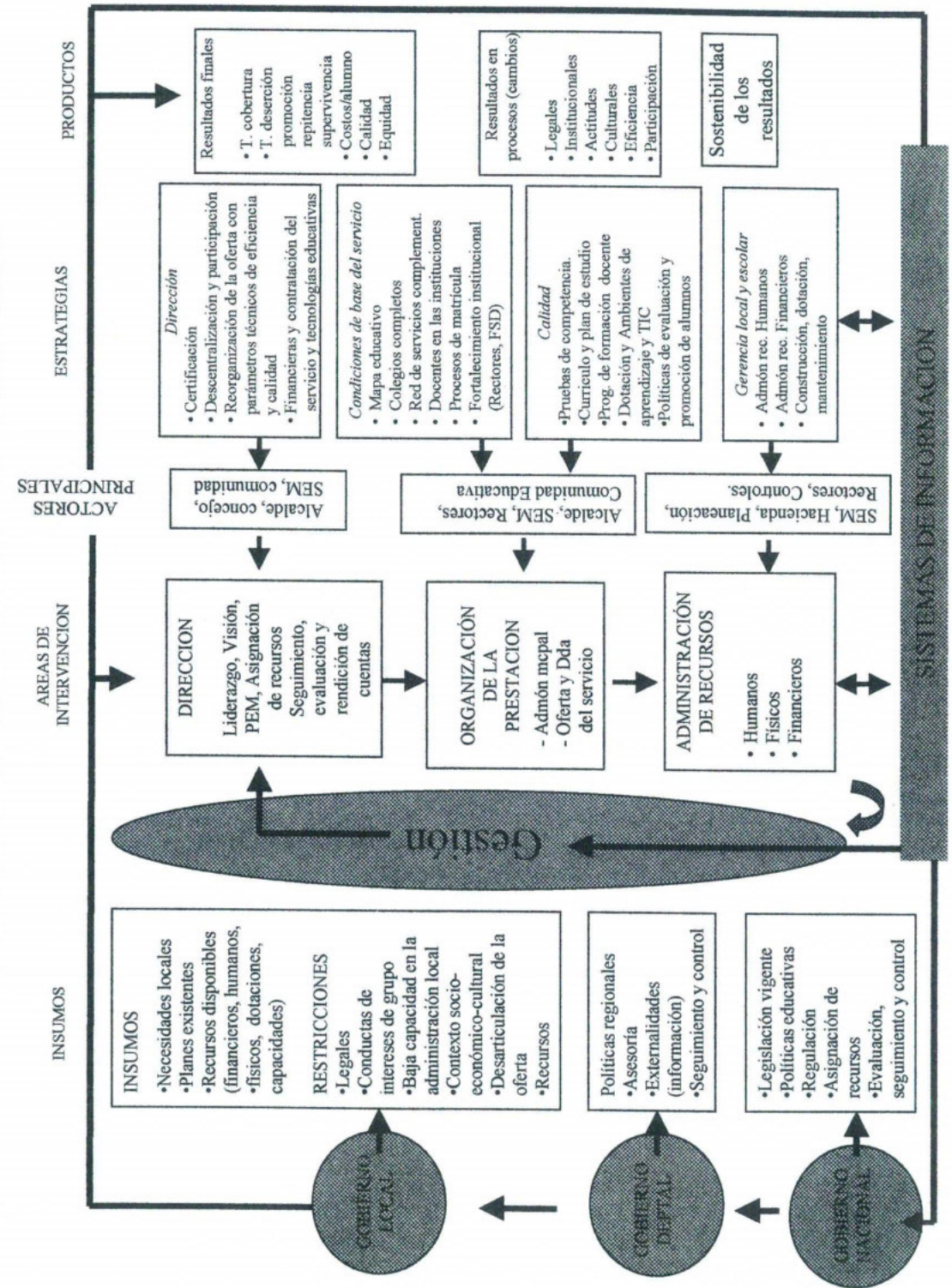
A nivel municipal, la planificación y gestión de la educación es ante todo, un proceso de dirección estratégica de carácter político

La planeación y su gestión están orientadas por políticos (el alcalde, su equipo de gobierno) que, bajo las condiciones de la democracia local, buscan ganar las elecciones. Puede concebirse como un proceso de optimización que comprende la formulación de la función objetivo (las metas educativas de la administración), la consideración de restricciones de diversa índole y la formulación de estrategias para superarlas y maximizar las metas. El conjunto de metas estrategias y programas constituye el plan educativo municipal. Su formulación inicial (el plan de gobierno) determina en buena medida el éxito de la campaña política local; su formulación final (el plan educativo) y su cumplimiento, inciden en la reelección futura del grupo político en el poder. Ese proceso de optimización es diferente al de la escuela porque a diferencia de este último es político y porque se refiere a una área más vasta (el óptimo del municipio no es la suma de los óptimos de las escuelas) y es diferente a la de la Nación (que también son políticos) porque se refiere a una área más restringida; para la Nación el óptimo es diferente de la suma de los óptimos municipales, deben poner restricciones y facilitar externalidades.

#### a. La formulación de la función objetivo.

Para formular su desideratum en materia educativa, el alcalde debe tener ante todo información pertinente para captar las necesidades locales. Ello es así, porque la educación básica es un bien público que no pasa enteramente por el mercado; la captación de la demanda social local por educación está sujeta a sesgos y es función de la disponibilidad de información. También depende de la capacidad y claridad conceptual del gobernante para interpretarla; esa capacidad determina en alguna medida el éxito de su campaña política (ganar las elecciones locales) y la movilización y compromiso ciudadano alrededor de su programa de gobierno.

### FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACION Y LA GESTION LOCAL



- En materia de información el Alcalde, debe conocer *la magnitud, calidad y distribución de la oferta y la demanda educativa*: número de estudiantes matriculados por nivel y jornada; número, formación y perfil de los docentes, de acuerdo con las asignaturas, y de los directivos docentes; inventario del estado y disponibilidad de la infraestructura y de las dotaciones educativas en cada una de las instituciones educativas. Esta información es el punto de partida para empezar a organizar el servicio en función de las necesidades de la comunidad y su provisión con estándares de equidad, calidad y eficiencia: alumnado escolarizado; población desescolarizada por falta de cupos, por dificultades de transporte, por ausencia de instituciones cercanas, por falta de recursos de las familias para enviar a sus hijos a estudiar o pérdida de motivación para permanecer en las instituciones; niveles de logro alcanzados por los estudiantes en las principales áreas del conocimiento (ICFES, SABER) y la relación alumnos/docente como principal determinante de los costos del servicio.
- *La claridad conceptual del gobernante determina su concepción sobre el rol de la educación en el desarrollo económico y social municipal*. La educación acelera el crecimiento económico pero sólo en el mediano y largo plazo; de ahí que haya un trade off entre las urgencias de corto plazo en otros sectores (que pueden ser más pagaderas electoralmente) y las de largo plazo en educación (que pueden rendir menos votos). Esa claridad conceptual determina también la concepción sobre el papel que el Estado local debe jugar en esa materia: responsabilidades públicas en la financiación y suministro regulación de la educación y rendición de cuentas a la comunidad.
- El gobierno local debe, también, tener en cuenta para formular su plan educativo el contexto regional y potenciar sus recursos con la asesoría, el apoyo y las externalidades que puede brindarle esta instancia.
- En tanto la educación es un bien preferente, la Nación financia mediante el sistema de transferencias consumos deseables de educación en todo el territorio nacional, y en consecuencia, el alcalde debe tener en cuenta las prioridades, regulaciones y estándares nacionales.

b. En segundo lugar, el alcalde debe hacer una lectura apropiada de sus restricciones y oportunidades:

*Restricciones legales*. Aluden, en primer término, a las competencias educativas y el marco normativo consignadas en la Ley 715/2001 y otras legislaciones y decretos que regulan el sector.

*Conductas maximizadoras de intereses de grupo*. La influencia del sindicato de maestros es notable, en especial, en las decisiones relativas a la administración del recurso humano. De otro lado, los políticos locales pueden intentar desviar el gasto público en educación hacia intereses clientelistas, mediante procedimientos de contratación poco transparentes, que le restan eficiencia y eficacia

*Restricciones financieras*. Los gobiernos locales se enfrentan con mayores restricciones financieras que antes, menores recursos de la Nación, cambio de la transferencia hacia una

capitación y los énfasis están puesto en los resultados de una educación con calidad, en la racionalización de costos y la eficiencia para garantizar que todos los niños y jóvenes puedan escolarizarse y concluir el ciclo de la secundaria media.

*Restricciones del contexto social, económico y cultural*. Factores relacionados con el nivel de ingresos y de educación de las familias pueden ser un obstáculo para que los niños accedan y permanezcan en la escuela y tengan el acompañamiento de los padres en el proceso de aprendizaje. De otro lado, las condiciones de violencia y de desplazamiento forzoso aumentan la deserción, entorpecen el desenvolvimiento regular de las actividades académicas y afectan el clima escolar.

*Restricciones del sistema educativo local*. Los problemas de disponibilidad de cupos, de accesibilidad y de fragmentación del sistema por niveles y grados, impactan negativamente la escolaridad, dificultan el flujo de los estudiantes, impidiendo que terminen a tiempo o culminen el ciclo. La educación básica oficial no desarrolla suficientemente las competencias básicas, tampoco habilita adecuadamente a los jóvenes para la vinculación al mercado ni para su ingreso a la educación superior

*Restricciones institucionales*. Las administraciones municipales carecen por lo regular de capacidad gerencial; la información es precaria; los procesos administrativos y de contratación son poco eficientes y transparentes. Las administraciones no disponen de estándares para atender los requerimientos de la oferta del servicio en infraestructura y dotación de materiales. Los funcionarios por lo regular no tienen el perfil requerido y están poco familiarizados con los medios informáticos. La atención a la comunidad, no es la razón de ser de la administración y de las instituciones educativas.

La comunidad educativa carece de visión y misión y por ello se encuentra poco comprometida con los fines de la educación. La atomización de actores (administración municipal, rectores, comunidad educativa, gremios y ONGs) y niveles (Municipio, Departamento y Nación) dificulta que las metas educativas se alcancen.

No existe una cultura de la información para planear, para direccionar la gestión, para realizar el seguimiento a las acciones, para evaluar su impacto y para la rendición de cuentas a la comunidad sobre los resultado alcanzados.

c. En tercer lugar. Para superar, hasta donde sea posible, esas restricciones, cada equipo de Gobierno debe diseñar estrategias en esos diversos campos, de tal manera que le permita maximizar, dentro de ese marco restrictivo, su función objetivo. Esas estrategias pueden ser de varios tipos:

*Estrategias legales y políticas*. La certificación se presenta como una oportunidad para que la ciudad tenga finalmente un responsable visible de la educación de la ciudad. La reforma de la Secretaría de Educación en su estructura central, la desconcentración a los núcleos y la descentralización hacia la institución educativa debe ser la apuesta para articular el sistema educativo municipal y lograr las metas del sector.

La fuerza sindical es muy elevada y puede restringir la autonomía local para seleccionar los docentes de acuerdo con los perfiles requeridos, para efectuar los traslados de acuerdo con los requerimientos del servicio y para realizar evaluaciones; pero puede ser superada, al menos en parte, mediante estrategias legales de convencimiento y de compromiso de los maestros con los proyectos educativos de sus instituciones y de la localidad, como se ha demostrado en proyectos como Escuela Nueva. Lo mismo pasa con el clientelismo y la resistencia de las fuerzas políticas locales, cuya superación da lugar a diversas estrategias por parte de los gobernantes y de los ciudadanos, quienes terminan por respaldar los buenos gobiernos reeligiendo a los partidos o alcaldes que muestran resultados.

*Estrategias financieras.* Con el sistema de transferencias territoriales de la Ley 60/93 dichos recursos eran una variable prácticamente exógena para cada unidad territorial. No obstante, con la Ley 715/2001 los recursos para el sector se asignarán de acuerdo con los costos por alumno atendido en condiciones de eficiencia y equidad, alumno por atender y equidad. Por lo tanto, los municipios tendrán claros incentivos para mejorar los resultados y así obtener recursos adicionales.

Dado que el contexto fiscal nacional es restrictivo, el Municipio deberán implementar algunas de las siguientes estrategias: i) Reducir los costos mejorando la eficiencia, mediante la racionalización del servicio; alternativamente, a través de formas de contratación que reduzcan costos salariales y prestaciones y tecnologías educativas que eleven la relación alumnos por docente; ii) Aumentar los ingresos propios destinados a la educación, en función de la situación fiscal local y la importancia relativa asignada a la educación.

*Estrategias tendientes a superar las restricciones del entorno.* Incentivos monetarios a las madres de familia para que envíen sus hijos a la escuela y los mantengan en ella hasta concluir los estudios de educación básica. Procurar mejorar el clima escolar, modificando los sistemas impositivos y autoritarios en la dirección de las instituciones y en las aulas, motivando la auto-disciplina, la creatividad, la responsabilidad y el compromiso con el conocimiento, involucrando a los padres en el aprendizaje y el apoyo a sus hijos.

*Estrategias para articular la red de instituciones educativas con fuertes lazos con la administración municipal y la comunidad.* Dotar a la Secretaría de una organización que le permita estrechar los nexos con las instituciones educativas, concertar, planificar y apoyar a las instituciones para la integración de la oferta educativa desde el preescolar hasta el grado once, mediante fusión, integración o expansión progresiva de niveles y grados. Estructurar la red de servicios público-escolares como apoyo al proceso educativo y como espacios para uso de la comunidad.

*Estrategias para mejorar la permanencia, la calidad y la pertinencia de la educación.* La ineficiencia interna del sistema educativo en su conjunto genera costos sociales muy altos y frustración y fracaso estudiantil. Los sistemas de evaluación y promoción son factores que influyen en la deserción, por ello la revisión de esos procesos, la operatividad de los comités de evaluación y los programas de refuerzo se constituyen en una prioridad para mejorar los índices de promoción deserción y repitencia.

La evaluación de los resultados alcanzados por los estudiantes en las áreas básicas del conocimiento (matemáticas, lenguaje, ciencias naturales y sociales) es una estrategia central para evaluar y reorientar el currículo, los planes de estudio, las estrategias pedagógicas a nivel de la institución educativa y del aula, mejorar los ambientes de aprendizaje y la formación de los docentes. Con base en esa información se pueden conocer las instituciones educativas exitosas y difundir sus prácticas e innovaciones; pero también las que no alcanzan los logros esperados, y para estas últimas, implementar programas focalizados de nivelación para la consecución de las metas que se esperan en calidad.

En la medida en que el sistema educativo avanza hacia la media, la pregunta por la pertinencia se vuelve crítica: que tanto la educación prepara a los jóvenes para su vinculación al mundo laboral o para el ingreso a la educación superior?. Por lo tanto, definiciones sobre la media técnica, modalidad académica o énfasis técnico y estrategias como contratación con oferentes que garantice formación teórico-práctica y pasantías en empresas o instituciones técnicas resulta clave.

*Estrategias para el fortalecimiento institucional local y escolar.* Contribuir a desarrollar sistemas de información confiables y oportunos para los procesos de planeación, asignación de recursos, toma de decisiones y rendición de cuentas; dar los parámetros técnicos para organizar la oferta y la demanda del servicio bajo criterios de eficiencia y equidad; empoderar a los rectores con capacidad gerencial y pedagógica y fortalecer los Fondos de Servicios Educativos; asesorar la reorganización de las instituciones educativas; mejorar la calidad de los productos de cada proceso, el uso óptimo de los recursos humanos, económicos y físicos y el seguimiento y la evaluación de la gestión por resultados.

d. Por su lado, los resultados de las estrategias destinadas a superar las restricciones se dejan medir, tanto por los resultados en procesos (cambios logrados en materia institucional, legal, política y financiera), como por los resultados finales o en curso en cobertura, calidad, equidad y eficiencia (tasas de cobertura, promoción, retención, deserción, costos unitarios y avances en las pruebas estandarizadas de calidad de la educación).

El éxito de la administración municipal debe juzgarse a la luz de esos resultados y de su sostenibilidad futura. La pregunta es hasta que punto la entidad territorial ofrece respuestas al problema clave que enfrenta todo el país (como aumentar la cobertura, la equidad y la calidad con mayor eficiencia) y hasta que punto esas estrategias son sostenibles hacia delante. La sostenibilidad de las políticas educativas territoriales depende de los cambios alcanzados en los procesos. Pero (y eso es menos obvio), depende también de las restricciones futuras, legales, políticas y financieras. Se puede hacer la hipótesis de que, hacia adelante los gobiernos locales se enfrentarán con mayores restricciones financieras que antes y que -en ese contexto- el énfasis futuro de la Nación y de los gobiernos locales estará puesto en la racionalización de costos

**2. Hacia una nueva estructura administrativa por procesos y descentralizada**

La administración municipal se encuentra abocada a la reforma de su estructura administrativa y la Secretaría de Educación no es ajena a este proceso, por voluntad local e impelida por la Ley 715 y la certificación. Principales ejes que debe orientar la reforma:

- Descentralizar la gestión hasta la escuela, puesto que el hecho educativo (acceso, permanencia y calidad) se decide fundamentalmente en este nivel y la participación de la comunidad es más viable y pertinente en esta instancia. Entregar efectiva autoridad a los rectores.
- Fortalecer y consolidar los eslabonamientos necesarios con el entorno territorial más próximo -la comuna- y con las instancias administrativas de tipo intermedio: Cercas y Núcleos para garantizar el nexo con el nivel central (Secretaría de Educación y otras dependencias) y facilitar las relaciones con los distintos estamentos de la comunidad educativa. Ubicar en los Núcleos profesionales con capacidades gerenciales y pedagógicas para contribuir a la ejecución de las políticas, asumir la función de enlaces entre la Secretaría y los centros educativos, ejercer liderazgo en la organización de la oferta educativa en las localidades y en la implementación de los sistemas de información para la toma de decisiones. Los supervisores se vincularán a las actividades de apoyo a una mejor calidad.



- Ganar credibilidad para la Secretaría de Educación fundamentando su razón de ser en garantizar el derecho a una educación de calidad; lograr solidez institucional de los diferentes niveles de la Secretaría -central, local y escuela; generar información relevante para la planeación, la gestión, el seguimiento y la rendición de cuentas a la comunidad; posicionar la planeación para la gerencia del servicio; seleccionar profesionales de altas calificaciones y amplia experiencia en sus campos de

especialización para lograr desempeños de excelencia y fortalecer su rol gerencial y no ejecutor; crear una cultura organizacional que subraye la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas a la comunidad; establecer procedimientos y prácticas con base en estándares técnicos que brinden mayores garantías de transparencia y establecer alianzas estratégicas con entidades especializadas.

a. El nivel central de la Secretaría y sus procesos estratégicos

La estructura administrativa debe contribuir a alcanzar los objetivos del sistema educativo, facilitando las relaciones e interacciones entre los procesos claves: Dirección Estratégico, Organización de la prestación del servicio, Mejoramiento de la calidad y Administración de recursos, bajo un estilo gerencial con responsabilidades compartidas y con comunidad educativa participe y comprometida.

**Dirección estratégica.** Está relacionada básicamente con el proceso de formulación del Plan Educativo, en el marco del plan de desarrollo de la entidad territorial, desde una visión de largo plazo, fundamentada en información confiable y pertinente. El factor crítico de este proceso lo constituye la capacidad de liderazgo para aglutinar consensos sociales alrededor de las prioridades del sector educativo y la movilización de recursos al sector.

El plan de inversiones (trianual) y el POAI (anual) asignan los recursos a los programas y proyectos del Plan que deben estar inscritos en el banco de proyectos de la entidad y respaldados en el presupuesto municipal

El proceso de planeación debe acompañarse de: un sistema de seguimiento que permita examinar los avances, las dificultades y tomar los correctivos, el cual se apoyará en planes de acción que anualicen las metas físicas y financieras -del Plan de Desarrollo- detalle el cronograma de actividades y fije los responsables; una evaluación de la gestión -con base en indicadores de resultados finales e intermedios- y rendición de cuentas a la comunidad.

La planeación en un contexto de democracia local exige responsables visibles, (consulta sobre las preferencias ciudadanas), promoción de pactos por la cobertura y la calidad, buenos sistemas de información que den el soporte técnico necesario para la toma de decisiones y transparencia a la gestión y estrategia comunicacional efectiva

**Organización y administración de la provisión del servicio educativo.** Este proceso requiere de instancias desconcentradas para la gestión del servicio, estructurar los sistemas de información, disponer de parámetros y organizar el servicio con base en esos parámetros y programar y administrar la matrícula.

**Unidades desconcentradas.** En primer término, deben establecerse unidades operativas desconcentradas tipo Cadel, Núcleos o Redes Educativas que faciliten la organización y la administración del servicio y el apoyo a las instituciones educativas.

**Información.** Para organizar el servicio es requisito conocer la magnitud de la demanda, la oferta educativa y su localización, en consecuencia, se necesita de buenos sistemas de información sobre: población en edad escolar, matrícula por niveles, zonas y tipos de

oferta, plantas de cargos y de personal docentes, directivos y administrativos, ficha diagnóstica de los establecimientos educativos, inventario de dotaciones y recursos pedagógicos

*Parámetros.* Se requiere asignar los recursos humanos, físicos, tecnológicos, pedagógicos y financieros a las instituciones educativas de acuerdo con estándares, de tal forma que su distribución se realice con criterio de eficiencia, equidad y transparencia. La fijación de parámetros es responsabilidad del MEN: relaciones técnicas alumnos/docentes, alumnos/directivo, alumnos/administrativo y alumnos/grupo; distribución de los recursos del SGP por alumno de acuerdo con tipología de instituciones, niveles, zonas y modalidades y definición de la canasta educativa. El Municipio puede desarrollar otros parámetros complementarios: estándares para las construcciones escolares; criterios para asignar los recursos municipales a los Fondos de Servicios Educativos; criterios para asignar los recursos tecnológicos y de comunicaciones por tipología de instituciones

*Organización del servicio según estándares.* El instrumento básico para asignar los recursos humanos y para reorganizar las instituciones es el Plan de Reorganización del Sector acordado con el Departamento y aprobado por el MEN, de acuerdo con las relaciones técnicas fijadas por esta última entidad. En ese marco la Secretaría coordina con Seduca y los Núcleos la adopción de las plantas de cargos y de personal por institución y las propone al MEN para su fijación; implementa estrategias de integración, fusión, ampliación de instituciones; racionaliza y traslada plazas y, de ser necesario para la organización de las plantas de personal, la creación, fusión, supresión o conversión de empleos debe guiarse por el procedimiento establecido por el MEN.

La reglamentación de la canasta educativa y el cálculo de sus costos para la asignación anual de las transferencias del SGP por calidad, es un parámetro a tener en cuenta por el Municipio, sin menoscabo de los recursos propios que pueda invertir en este campo.

La Secretaría debe disponer de un inventario detallado por establecimiento educativo: del estado de la planta física; del número de aulas y capacidad según los grados y niveles que ofrece; de las baterías y unidades sanitarias, del estado de la infraestructura eléctrica, acueducto y alcantarillado; de la disponibilidad de espacios para laboratorios, deportivos y culturales; del inventario de elementos de dotación como pupitres, escritorios, sillas, tanto los destinados al proceso pedagógico como al apoyo administrativo, incluyendo los clasificados como devolutivos y el inventario de los recursos educativos como equipos de informática y comunicaciones, laboratorios, libros y otras ayudas didácticas.

La organización de las instituciones educativas con los recursos básicos: las plantas de cargos y de personal docentes, directivos y administrativos, ambientes de aprendizaje y dotaciones asignados de acuerdo con parámetros técnicos, contribuyen a la provisión del servicio con calidad

*Servicios de apoyo y complementarios.* Se trata, en primer término, de los restaurantes (el SGP prevé recursos para su financiación) y el transporte escolar que incide en el acceso efectivo al sistema educativo y de los servicios público-escolares que contribuyen con el proceso de aprendizaje y el de desarrollo de conocimientos, habilidades y aprestamientos

de distinto orden, como las bibliotecas, los kioscos internet, los laboratorios, los talleres técnicos, los museos, las casas de la cultura, los teatros y los servicios deportivos.

*Organización de la demanda.* La matrícula es el proceso más masivo, exigente y el que genera mayor expectativa tanto para la ciudadanía como para la propia Secretaría de Educación, dado que debe lograr al máximo la ubicación de todos los niños garantizando continuidad, respuesta a las nuevas solicitudes y a los traslados entre instituciones educativas. El éxito del proceso depende de una acertada programación, difusión masiva a la comunidad y buenos sistemas de información<sup>35</sup>. La programación de la matrícula, de responsabilidad del nivel central, debe establecer los puntos donde se van a recibir las solicitudes de nuevos cupos (instituciones educativas o Núcleos), estandarizar los formatos, establecer el calendario con las distintas fases del proceso y fechas para la inscripción de solicitudes y la matrícula en sí, y, el diseño de una estrategia comunicacional para la amplia difusión. El proceso en sí mismo puede generar una información muy útil para todas las instancias del sistema si se logra montar un sistema en red Institución educativa-Núcleo-Secretaría y se garantiza la asesoría, asistencia técnica, apoyos logísticos y capacitación a las instancias básicas (núcleos, rectores y directivos docentes) responsables de proveer la información.

*Organización de la contratación del servicio.* Se podrá contar -con cargo al SGP- cuando se demuestre la imposibilidad de la prestación del servicio en las instituciones oficiales. Las instituciones contratistas deben acreditarse previamente, demostrando reconocida trayectoria e idoneidad. El costo por alumno no podrá ser superior a la asignación por alumno definida por el MEN, en caso contrario, será sufragado con recursos de la entidad territorial; además, los municipios deberán garantizar la financiación de la cohorte completa de estudiantes de educación básica, para lo cual requieren la aprobación de la autorización de las vigencias futuras del concejo municipal, respaldado en un estudio financiero.

*Mejoramiento de la calidad.* La calidad es la garantía de que el alumno aprende y que lo que aprende es útil para él y la sociedad. Lo primero es conocer si los niños y jóvenes están aprendiendo lo que tienen que aprender y si la educación es pertinente. Se requiere evaluar logros educativos, mediante pruebas censales, e intervenir sobre los factores asociados a la calidad, en los que la institución educativa y la formación del docente tienen una gran incidencia.

*Las pruebas de competencia y planes de mejoramiento de la calidad.* La evaluación es el eje de la estrategia para mejorar la calidad y la Ley 715 prevé la cofinanciación Nación (80%) - municipio (20%) de la evaluación de logros cada tres años, de acuerdo con la metodología que diseñe el MEN. Con la realización de las pruebas se busca obtener información sobre las competencias alcanzadas por los niños en los niveles de 3°, 5°, 7° y 9° en las áreas básicas como lenguaje y matemáticas, realizar un diagnóstico y acordar planes de mejoramiento de la calidad con las instituciones escolares. La Secretaría debe organizar la oferta de servicios técnicos especializados para apoyar intervenciones integrales, a profundidad y focalizadas en las instituciones con peores logros educativos, realizar la interventoría a esas acciones y la evaluación de resultados; documentar las

<sup>35</sup> SED-Dirección de Cobertura. Proceso de matrícula. Manual de Rectores, 2001



mejores prácticas de las instituciones que alcanzan altos rendimientos y difusión de sus experiencias exitosas y, en todo caso, la información de los resultados de esas pruebas es un factor de movilización hacia el logro de más altos desempeño por parte de las instituciones educativas.

*La capacitación docente.* Debe orientarse en función de las necesidades de las instituciones educativas canalizadas por los rectores para el mejoramiento de los resultados del aprendizaje y el desarrollo de valores. El principal insumo para definir las áreas prioritarias son los resultados de la evaluación de competencias en las áreas consideradas básicas para enfocar los principales esfuerzos del sector. La capacitación con fines de escalafonamiento docente es objeto de regulación específica en el marco de la Ley 715.

*La asesoría y apoyo a las instituciones educativas.* La Secretaría de Educación con el apoyo de los núcleos y supervisores debe montar un programa de apoyo a la gestión escolar en las áreas de dirección estratégica (visión, misión PEI, gobierno escolar) apoyo pedagógico a nivel de la institución (currículo, planes de estudio, estrategia pedagógica, tecnologías educativas, sistemas de evaluación de logros de los estudiantes, promoción, repitencia y programas de nivelación y refuerzo) y del aula (ambientes de aprendizaje, estrategias y metodologías) y en el campo de administración de recursos humanos, físicos y financieros.

Administración de los recursos humanos. El proceso de certificación comienza por organizar provisionalmente y de manera conjunta Departamento-Municipio, las plantas de cargos del SGP por institución con base en: levantamiento de la información de docentes, directivos y administrativos, la matrícula del 2002, la revisión y el ajuste del Plan de Reorganización del 2001, de acuerdo con las relaciones técnicas fijadas por el MEN (cartilla del Plan de Reorganización del Sector 2000 hasta que se reglamente las tipologías educativas) y presentación al MEN para su aprobación y fijación de las plantas de cargos y de personal.

Para establecer la planta de personal del SGP se empieza por asignar los docentes en propiedad del antiguo situado fiscal, los departamentales y los municipales, si quedan plazas libres se nombran los docentes de OPS de acuerdo a las disposiciones de la Ley 715/2001.

Una vez certificado el Municipio queda autorizado para organizar el servicio y administrar las plantas de personal del SGP en el marco del Plan de Reorganización, la reglamentación de la Ley 715 y las directrices del MEN; (queda así) habilitado para realizar la vinculación de docentes, directivos y administrativos, trasladados, ascensos en el escalafón y permutas y con atribuciones para asignarle funciones técnicas, administrativas o pedagógicas a los directores de núcleo y supervisores, de acuerdo con reglamentación que expida el MEN.

La administración del personal comprende también aspectos como la inducción oportuna al personal que se vincula; el desarrollo de personal mediante la formación y capacitación de los directivos docentes, docentes y administrativos, la creación de un ambiente laboral con condiciones agradables y estimulantes para desarrollar con éxito de la labor educativa y el manejo de la nómina

Administración de recursos financieros. El municipio al certificarse recibe los recursos del SGP para financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos. Estos recursos se asignarán por fórmula a más tardar en el 2004 de acuerdo con los costos por alumno atendido según tipologías educativas en condiciones de eficiencia y equidad y la disponibilidad de recursos del SGP. Esos costos incluyen: pago de personal docente y administrativo, incluidos prestaciones, los recursos destinados a calidad (dotaciones, mantenimiento y adecuación de la infraestructura), cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información. Cada año las entidades territoriales suministrarán la información del respectivo año para el cálculo de los costos y los incentivos.

Los municipios no certificados reciben durante el 2002 un monto igual al costo en términos reales de la prestación del servicio del año anterior financiado con los ICN y recursos propios. A partir del 2003 quedan certificados los municipios mayores a 100.000 habitantes y se les transferirá el valor correspondiente al 2002 en términos reales derivados de la información ajustada de los costos.

Los recursos del SGP deberán administrarse en cuentas especiales y separadas de los demás ingresos de las entidades territoriales. La administración de los recursos le impondrá nuevas funciones al Municipio referentes al manejo financiero, presupuestal, y contable de los recursos, tesorería (flujo de caja) y rendición de cuentas sobre el uso dado a los recursos y las metas alcanzadas, todo ello deberá apoyarse en buenos sistemas de información. El Municipio puede tomar la decisión de transferir recursos a los Fondos de Servicios Educativos de las instituciones de acuerdo con criterios previamente establecidos.

Administración de recursos físicos. Se refiere a la atención de las necesidades de construcción, ampliación y de mantenimiento de las plantas físicas de las instituciones del municipio. Comprende el inventario levantado en la ficha del banco de proyectos que describe el estado de las instalaciones, las acciones tendientes a mejorar en forma integral la calidad del establecimiento y la prioridad de las obras: tipo de riesgo, proyecto de mejoramiento, obra inconclusa, nuevas etapas y el plan de mantenimiento. Complementariamente se requieren determinar claros criterios de priorización de los proyectos (inscritos previamente en el banco de proyectos) y procedimientos transparentes para la contratación administrativa.

La actividad de mantenimiento la puede delegar la Secretaría en los rectores y directivos docentes, transfiriendo recursos a los Fondos de Servicios Educativos, de acuerdo con criterios establecidos como: porcentajes de área construida, área de lote y número de alumnos. Los requerimientos en mantenimiento se deben registrar en una ficha en la que se dé una valoración del estado de la institución y el porcentaje que faltaría para llegar a estar en un 100% de funcionamiento. El procedimiento para la contratación por los rectores de esas obras de mantenimiento y reposición debe ser regulado de acuerdo con ciertos topes.

El sistema de información educativo. Las entidades territoriales deben contar con un buen sistema de información -se puede financiar con los recursos del SGP- y mantenerlo

actualizado. La nómina de todo el personal financiada con todo tipo de fuentes y refrendada por el Contador respectivo deberá suministrarse anualmente al MEN.

Para el proceso de certificación los requisitos en términos de información son: manual de hojas de vida en archivo físico, único y organizado; esas mismas hojas de vida automatizadas; buen sistema de información de nómina automatizado y establecimientos educativos y matrículas (C600 y C100). El nivel nacional cuenta con el software Gestione - está a disponibilidad de las entidades territoriales- que tiene además de los componentes que son requisito básico de los sistemas de información territorial, presupuesto y proyectos de inversión. Se opera bajo el programa Oracle que requiere un servidor y un sistema en red

Por su parte el Departamento cuenta con los siguientes sistemas que podrían ponerse a disposición del Municipio previos acuerdos:

- Sistema Gestione- hoja de vida consta de módulos como los siguientes: datos básicos, historia laboral, formación académica, carrera docente.
- Sistema de nómina se encuentra desarrollado en Oracle consta de tres módulos tesorería, consulta y nómina. Este último módulo contiene tabla de referencia (diferentes tablas de nómina), novedades, procesos, consultas, reportes y archivos planos.
- Sistema financiero (para los niveles municipio, institución educativa, mediante captura de información, informes y las consultas vía internet) con módulos de: contabilidad (interfaz con todas las aplicaciones de presupuesto y tesorería), tesorería y presupuesto. Permite manejo de estructuración de las cuentas contables por centro de costo y/o terceros y/o contratos y el manejo de presupuesto por varios años y módulo de control de contratos.
- Aplicativos desarrollados por Seduca: Establecimientos educativos (C100); plantas de cargos docentes y administrativas, alumnos matriculados y promovidos (C600) infraestructura, estadísticas de adultos, inscripción y ascenso en el escalafón, intereses a las cesantías y docentes departamentales.

#### b. Desconcentración hacia el nivel local<sup>36</sup>

La razón de ser de la instancia local tipo Núcleos Educativos, es acercar la Secretaría de Educación a las instituciones educativas, prestando desconcentrada y eficientemente sus servicios, buscando la coordinación de acciones intersectoriales, interinstitucionales y con la comunidad alrededor del plan educativo local como parte del plan de desarrollo zonal.

<sup>36</sup> Esta consultoría tuvo la oportunidad de consultar distintas experiencias de gestión del servicio en algunas de las ciudades principales del país: Bogotá, Barranquilla, Cartagena y Pasto. De estas, la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá -SED-, es tal vez la institución territorial que más ha avanzado en la organización y gerencia del servicio educativo, por lo que nos propusimos conocer dicha experiencia para transferir lecciones y aprendizajes con énfasis en el nivel desconcentrado, el que consideramos relevante para estructurar el sistema educativo en las grandes ciudades. Por lo tanto, esta parte del documento se desarrolla con base en información documental y en dos visitas realizadas a Bogotá. En la primera nos entrevistamos con la Doctora Lilian Monroy Coordinadora CADEL de la SED y en la segunda, en el CADEL de Kenedy con su directora Blanca Zarate y parte de su equipo profesionales: Miguel Calderón responsable de sistemas de información y Luis Eduardo Bayona de plantas físicas.

Los procesos claves del Núcleo Educativo son: la organización e implementación del sistema de información educativa, la planeación y la gestión del sector educativo local; la optimización de los recursos humanos, físicos y financieros; el apoyo y la coordinación de acciones para el mejoramiento de la calidad de la educación y la asesoría, asistencia técnica, inspección y vigilancia de las instituciones educativas<sup>37</sup>.

La organización e implementación del sistema de información educativa local. El nivel local bajo la dirección y orientación de la Secretaría de Educación a nivel central debe responder por la cobertura, calidad y oportunidad de los siguientes subsistemas de información: Formulario C600 y C100 Dane, matrícula, plantas físicas, plantas de cargos y de personal docente, directivo y administrativo, organización institucional. El Núcleo debe organizar y dar todo el apoyo necesario para el levantamiento de la información desde la institución educativa, bajo la responsabilidad del rector, y de acuerdo con parámetros, formatos y aplicación de software que adopte el Municipio en coordinación con el MEN.

La cultura del manejo de la información para la toma de decisiones; la operación de un sistema en red con múltiples aplicaciones: institución educativa, Núcleo y Secretaría vía intranet y la infraestructura y los apoyos técnicos requeridos para el manejo de los problemas técnicos y del sistema de información, garantizarán el acceso a la información de una forma rápida, efectiva y exacta para la planeación y gestión del nivel local y central y la sostenibilidad del sistema.

La planeación del sector educativo local. El Núcleo concurre en los procesos interinstitucionales e intersectoriales de planeación participativa a escala zonal y comunal; elabora el Mapa de la Situación Educativa (localización de la oferta educativa por tipología de establecimientos, de la red de infraestructura, de los servicios institucionales y público-escolares y la demanda estudiantil), organiza la información de alumnado matriculado, establecimientos, plantas de cargos y de personal, principales indicadores de cobertura, eficiencia interna, relaciones técnicas alumnos-docente y calidad; propone las principales estrategias para atender la provisión del servicio; promueve los Pactos Educativos para garantizar el acceso y la permanencia y calidad de la educación a todos los niños, niñas y jóvenes en la jurisdicción; promueve la reorganización del servicio, la articulación de la red de servicios complementarios y las acciones multisectoriales (nutrición, transporte escolar, salud) para el logro de las metas y mantiene informada a la comunidad para que se ejerza la veeduría y el control ciudadano.

La gestión de la cobertura. El Núcleo debe apoyar los programas de cobertura, organizando la oferta y la demanda de cupos escolares. Sus funciones son principalmente de divulgación, búsqueda de alternativas de solución a las demandas de cupos, y seguimiento y control del proceso.

La puesta en operación del sistema de información de matrícula, de acuerdo con los parámetros, especificaciones y diseño tecnológico de la Secretaría requiere de la asesoría, asistencia técnica, apoyos logísticos y capacitación de los rectores y directivos docentes responsables de su operación

<sup>37</sup> SED. Centro de Administración Educativa Local (mimeo)

La información del subsistema de matrícula es muy útil para el diseño de indicadores de cobertura, índices de eficiencia interna (tasas de promoción, deserción y repitencia), la proyección de las demandas de cupos para el año siguiente, las estrategias de cobertura educativa a implementar y el seguimiento y evaluación de las mismas. En síntesis para la formulación de los planes sectoriales locales y para la gestión del servicio procurando que todos los niños accedan y permanezcan en el sistema educativo.

La optimización de la infraestructura. El propósito de atender la demanda educativa de la ciudad en ambientes de aprendizaje adecuados exige la optimización, ampliación y construcción de nuevos establecimientos educativos. La instancia local debe contribuir en sus procesos de planeación y gestión teniendo como instrumento básico el banco de proyectos. Las actividades críticas a las que contribuye el Núcleo Educativo se refieren al inventario del estado de la infraestructura, la asesoría a los directivos docentes para preparar el mantenimiento de los establecimientos educativos, el seguimiento y control de las obras físicas, monitoreo al uso de los recursos financieros y la actualización de la ficha de mantenimiento.

La reorganización del servicio. La estrategia de optimización de la oferta pública para aumentar la cobertura con calidad a costos razonables, de acuerdo con el Plan de Reorganización del Sector del MEN, supone acciones de racionalización del recurso humano y de reorganización institucional que debe coordinar, apoyar y evaluar el Núcleo Educativo.

El Plan requiere como punto de partida información sobre la población en edad escolar (Dane); matrícula, plantas de cargos y de personal docente, directivo y administrativo en las instituciones educativas y establecimientos educativos. La Secretaría de Educación a nivel central debe diseñar el sistema de información con los Núcleos Educativos para la captura, procesamiento y actualización de la información, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el MEN.

El Núcleo debe contribuir en desarrollo del Plan de Reorganización a: la asignación de las plantas de cargos y de personal en cada institución, de acuerdo con los parámetros nacionales y municipales, trasladar los docentes en su jurisdicción en concordancia con el respectivo acto administrativo aprobado a nivel central y atender conjuntamente con los rectores las novedades del personal; la transformación de las instituciones, mediante estrategias como integración de dos o tres centros educativos próximos, constituyendo unidad administrativa, sin que implique supresión de establecimientos (ejemplo asociación de un preescolar, una escuela y un liceo), fusión de establecimientos, conversión de instituciones (vgr. expansión de niveles y grados y la preparación de informes de seguimiento y evaluación a la ejecución del Plan).

El apoyo al mejoramiento de la calidad de la educación. La calidad de la educación depende de la escuela y su entorno. Por lo tanto, las funciones del Núcleo y de los supervisores son: apoyo a la realización de las pruebas de competencias censales en distintos momentos del ciclo escolar; organizar la asesoría y asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión escolar; revisión y asistencia técnica a los sistemas de

evaluación y promoción, a la operatividad de los comités de evaluación y a los programas de refuerzo; identificación y articulación de las ofertas y demandas de capacitación de docentes y directivos; apoyo a la implantación de las tecnologías de informática y comunicacionales en las instituciones educativas; contribución a la organización de los servicios y facilidades que superan la institución educativa (laboratorios, bibliotecas público- escolares, salas de equipos de cómputos, casa de la cultura y museo) e inspección y vigilancia de las instituciones educativas con base en la reglamentación nacional y las directrices municipales.

#### c. Descentralización a la institución educativa y empoderamiento a los rectores

Las reformas educativas exitosas se caracterizan por: "compromiso sostenido con el mejoramiento de la calidad, la existencia de autoridad en el nivel local para adaptar los programas a las condiciones locales, un fuerte énfasis en las prácticas pedagógicas y de las salas de clase y una sólida relación de apoyo entre las autoridades educacionales"<sup>38</sup>

Uno de los objetivos de la reformas en curso en Colombia es el mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje y a la institución escolar se la ha responsabilizado para brindar un servicio con calidad.

La institución educativa desde la Ley 115/94 fue fortalecida al otorgársele competencias para definir su Proyecto Educativo Institucional, esto es, adoptar un currículo propio coherente con los lineamientos y estándares del MEN; dotársela de un gobierno escolar que genere dinámicas de compromiso de los docentes y la comunidad educativa y autorizarla para el manejo de recursos -provenientes del cobro de los derechos complementarios y los que le pueden transferir las entidades territoriales- del fondo de servicios docentes con cierto grado de autonomía. La Ley 715 avanza en el empoderamiento al rector, distinguiendo su rol de las otras instancias de gobierno escolar, entregándole nuevas funciones y estableciendo el concurso para su designación.

La Secretaría en el marco de la asunción de responsabilidades debe comenzar a organizar el servicio, apuntalando la institución educativa -como eje del sistema- con autonomía y capacidad de gestión; fortalecer el liderazgo del rector en lo pedagógico y administrativo; colocar el aprendizaje en el centro de la reflexión y la acción educativa, diseñar la estructura organizacional y la planta de personal, de acuerdo con la tipología de instituciones educativas y parámetros del MEN; asegurar que cuenten con el personal docente, directivo y administrativo requerido con el perfil adecuado y según asignaciones académicas definidas por los rectores, apoyar el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje en el aula y en la institución escolar y consolidar los Fondos de Servicios Educativos. El fortalecimiento de la gestión escolar supone apoyar las siguientes áreas:

Liderazgo y direccionamiento estratégico. Fortalecer el liderazgo de los rectores en la formulación del PEI con el apoyo de los organismos de dirección (gobierno escolar), compartir el direccionamiento estratégico (cultura institucional) con todos los miembros de

<sup>38</sup> Winkler, Donald y Gerhberg Alec Ian. Preal. Documentos Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Abril, 2000.

la comunidad educativa generando un adecuado clima escolar y con claros sistemas de rendición de cuentas. Debe buscarse que los padres de familia se comprometan con el proyecto educativo institucional, reciban información periódica sobre los logros de los estudiantes y apoyen los programas de nivelación y refuerzo, tengan conocimiento de los resultados de la institución en las pruebas de calidad y de los recursos que se le asigna a la institución y ejerzan control y vigilancia sobre los resultados.

Apoyar a los rectores en la formación de capacidades para planear, evaluar y gerenciar la institución por resultados, para manejar información y hacer uso de estrategias comunicacionales.

Debe brindarse asistencia técnica a las instituciones para organizar la información relevante para la gestión escolar: matrícula, promoción, deserción, repitencia, logros, inventario de plantas físicas y de dotación, financiera, presupuestal contable, tesorería y contratos.

Gestión pedagógica. Fortalecer la estrategia pedagógica de la institución, articulada al direccionamiento estratégico de la institución (aprendizajes, competencias y valores de la institución): desarrollo curricular, planes de estudio, metodologías, ambientes de aprendizaje (aula, institución educativa y servicios público escolares), disponibilidad de textos escolares y dotaciones para cada estudiante; sistemas de evaluación de los alumnos y programas de refuerzos, examen de pruebas de competencias y planes de mejoramiento escolar, programas de capacitación docente.

Gestión administrativa. Delegar en los rectores autoridad efectiva para dirigir el trabajo de los equipos de docentes, asignar cargas académicas, administrar todo lo relacionado con novedades y permisos, evaluar el desempeño docente y proponer los docentes y las áreas requeridas en capacitación.

Delegar recursos del SGP y municipales a los Fondos de Servicios Educativos para ser ejecutados directamente por las instituciones educativas en el mantenimiento de las plantas físicas y compra de materiales y suministros necesarios para el normal funcionamiento de las instituciones educativas; esos recursos serán complementarios a los que reciben por el cobro de derechos académicos.

Fortalecer la capacidad gerencial y administrativa de los rectores en los aspectos financiero, presupuestal, contable, de contratación y adquisición.

## V. CONCLUSIONES

En este acápite se presentan las principales conclusiones del estudio referidas al contexto, a los avances, estrategias y retos de la educación en la ciudad y las necesarias transformaciones institucionales a las que se enfrenta el Municipio de Medellín y la Secretaría de Educación, en particular, ante la inminencia de la certificación para la asunción de competencias en el sector y la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones.

### 1. Demografía facilita labor educativa, empobrecimiento de los hogares la dificulta

Las tendencias demográficas de la ciudad sugieren que la población en edad preescolar (5-6 años) de la ciudad está ya decreciendo ligeramente. Ello facilitará la labor pendiente en este nivel que todavía exige un esfuerzo considerable en materia de cobertura. Indican también que la población en edad de asistir a la escuela primaria (7-11) casi no aumentará y que, en cambio, la dinámica demográfica será mayor en las edades de educación secundaria y superior (12-17 y 18-22) donde las tasas de escolarización son muy bajas (en particular en los estratos populares) y plantea retos mayores: no sólo hay que cubrir el déficit actual sino asegurar cupos para una población que continúa creciendo a tasas elevadas.

La dinámica económica local de los últimos años ha marcado la evolución de los ingresos familiares en la ciudad. La situación económica se ha deteriorado para todos los estratos sociales pero, en términos relativos, ese deterioro ha sido mayor para los estratos altos. Esta evolución debe conectarse con la de las tasas de asistencia escolar. La matrícula privada se resintió pero, en la educación básica, fue compensada desde el año 2000 por la contratación de cupos por parte del municipio y por la racionalización (más alumnos por maestro) impulsada por la Nación y el Departamento. No obstante en la secundaria media y en la superior y sobre todo para los estratos medios y altos esa compensación fue apenas parcial y las tasas de asistencia escolar se redujeron significativamente.

### 2. Avances en la escolaridad del ciclo básico, retos en la media y superior

La ciudad, así como las siete principales áreas metropolitanas del país, ha aumentado significativamente las tasas de asistencia escolar entre 6 y 15 años en todos los grupos de población. Los retos pendientes se focalizan en los rangos de 16 a 17 años (secundaria media) y 18-22 (educación superior) en los estratos populares.

Los problemas de eficiencia interna del sistema educativo se concentran en los estudiantes de los estratos populares que se retrasan mucho más, en particular en la primaria que sus homólogos de los grupos de ingresos medios y altos, y después desertan. La extraedad evidencia que los recursos no están siendo dirigidos directamente a la población objetivo; la repitencia que depende en gran medida de la institución escolar, implica una plaza menos para la edad inmediatamente inferior, un gasto doble en el estudiante repitente y una plaza sin ocupar en el año siguiente, y, la deserción afecta los niveles de escolaridad, y por tanto, las perspectivas laborales y de ingresos de los jóvenes y la sociedad en su conjunto.

Las tasas de supervivencia, de acuerdo con las series de asistencia escolar por grados entre 1993-1994 y 1996-1997, indican que esas tasas habrían permanecido estables, es decir, no se habría producido ninguna mejora en la eficiencia interna y entre 1999 y 2000 habría empeorado.

En Medellín y el Valle de Aburra, así como en las siete áreas metropolitanas, en el período 1985-2000 evidenció grandes mejorías de la cobertura educativa pero persisten inequidades e ineficiencias del sistema educativo que no garantizan que efectivamente los servicios educativos estén llegando a la población a la cual deben estar dirigidos. Los retos hoy son: mejorar la eficacia, aumentando las coberturas netas en el preescolar, la educación media y superior, reducir la brecha educativa entre estratos (medios-altos y populares) en estos niveles y disminuir las tasas de repitencia y deserción.

### 3. Los aumentos de la matrícula un esfuerzo exclusivo del sector público

Los aumentos de cupos fueron liderados por el sector público, fundamentalmente, mediante ampliación de la capacidad instalada y mejoras en la eficiencia en las instituciones educativas públicas. La cobertura contratada representa solo la tercera parte del incremento de la matrícula total del período.

- El aumento de la matrícula del sector oficial no solo amortiguó la caída de la matrícula privada en el período de crisis, a pesar de que en los años más críticos 1998-1999 también cayó el alumnado oficial, sino que fue el responsable de su crecimiento en todo el período.
- La evolución de la matrícula por niveles 1995-2001, muestra mayores incrementos en el preescolar y en la media, lo que indica que los mayores recursos se focalizaron en los niveles que tenían déficit superiores.
- Las altas tasas de cobertura bruta alcanzadas en el ciclo básico indican que teóricamente, si se resuelven los problemas de extraedad y se mejoran los índices de eficiencia interna (promoción, repitencia y deserción) con los recursos disponibles se podrían atender prácticamente todos los matriculados en edad escolar y la población objetivo en dicha edad de este ciclo. En el preescolar y la secundaria media se requiere un esfuerzo adicional dado que las tasas brutas y netas distan mucho de ser las deseables.

La tendencia decreciente de la matrícula privada debe preocupar y ser objeto de políticas públicas por varias razones:

- En primer lugar, porque hace más difícil el cumplimiento de la meta de cobertura universal a la población en edad escolar, desde el preescolar hasta la secundaria-media.
- Segundo, al reducir ostensiblemente su aporte a la escolaridad, presiona la creación de nuevos cupos en el sector oficial a costos marginales crecientes (nuevos

establecimientos, aulas y docentes y compite por cupos con los de los estratos pobres) mientras que en el sector privado queda capacidad instalada subutilizada.

Para hacer frente a este problema, especialmente en épocas de recesión y crisis, se requiere implementar políticas como subsidios parciales y temporales que ayuden a los hogares de estrato medio a financiar la matrícula en instituciones privadas de reconocida idoneidad académica y que tengan capacidad subutilizada o que puedan atender en contrajornada, cobertura contratada con recursos del Sistema General de Participaciones o propios del municipio, a un costo inferior al calculado para el sector oficial.

### 4. Ajustes a las estrategias de contratación de cupos, ampliación y optimización de la capacidad instalada y mejoras en la eficiencia interna

Medellín no puede seguir utilizando la vía de ampliar cobertura mediante contratos con el sector privado a menos que se corrijan los defectos que han presentado hasta ahora:

- Cortoplacismo (contratos a un año).
- Riesgo de sustitución de cupos privados por públicos.
- Dudas sobre la calidad del servicio que ofrecen algunas entidades contratistas.

Al respecto, la Ley 715 de 2001 establece costos máximos -el costo por alumno definido por la Nación- y regula el plazo de los mismos: deben referirse a cohortes básicas completas (Medellín ha establecido la contratación a varios años recientemente). Pero, en cambio, no prevé nada en materia de cupos, este vacío debe superarse a nivel local mediante contratos condicionados que obliguen al sector privado a garantizar el mantenimiento de los ya existentes. Y en materia de calidad, los puntajes en las pruebas de competencias censales que debe establecer el Municipio y los puntajes obtenidos en las pruebas de Estado ICFES pueden ser indicadores tenidos en cuenta para seleccionar o renovar los contratos de contratación de cobertura.

Los resultados alcanzados en la optimización del servicio centrado en el aumento del tamaño de los grupos, no son suficientes y se necesitan acciones adicionales de reorganización del servicio que mejoren productividad y calidad que tienen como requisito la certificación de Medellín.

- La desarticulación entre niveles ha generado un flujo de estudiantes muy inestable, dificultando la continuidad a través del sistema, impidiendo que terminen a tiempo o que culminen el ciclo. La reorganización institucional mediante acciones como la fusión y la ampliación de niveles es aún de alcance muy limitada frente a la fragmentación de la oferta.
- La parcelación de responsables entre quien administra los recursos humanos y quien administra los establecimientos educativos hace muy difícil organizar el servicio según parámetros técnicos y tipologías de instituciones. Por ello, para avanzar en el Plan de

Reorganización del Servicio es indispensable garantizar un único responsable del servicio educativo.

- La falta de planeación, priorización y programación de las inversiones en infraestructura es un problema crítico, que sumado a la falta de información sobre el inventario de las plantas físicas, la definición de estándares de calidad para las instalaciones, el análisis de los costos promedio en obras y poca transparencia en los procedimientos de contratación, impide que se desarrollen e implementen verdaderos y eficaces proyectos que generen el beneficio que espera tanto la comunidad.
- Los problemas de eficiencia interna del sistema educativo que se reflejan en las altas tasas de deserción y repitencia (superiores a las de Bogotá) dependen mucho de la institución educativa, tal como lo contempla el Decreto MEN 230/2002: de la pertinencia de los programas, de las metodologías, de los sistemas de evaluación, monitoreo de resultados y aplicación de correctivos; del seguimiento y el acompañamiento a las instituciones educativas. Si los centros educativos continúan funcionando como ruedas sueltas sin una cabeza visible es difícil que se produzcan los resultados que se esperan.
- Es poco probable que se pueda avanzar en los retos pendientes en cobertura, a costos razonables, sino se mejoran las tasas de deserción y repitencia, porque más allá de la frustración y el fracaso estudiantil (con la consecuente disminución de la probabilidad de culminar el ciclo educativo), se generan pérdidas de recursos del sector y se reduce la posibilidad de acceso de nuevos estudiantes.

##### 5. La calidad y pertinencia de la educación: una tarea pendiente

Los resultados obtenidos por los bachilleres, especialmente de los centros educativos oficiales, en las pruebas ICFES indican que el sistema educativo es deficiente y no está formando jóvenes que *saben y saben hacer con lo que saben*, o dicho de otra manera, los estudiantes no están aprendiendo lo que deberían aprender para desempeñarse en el mundo laboral y social. Para dirigir las acciones de mejoramiento de la calidad se requiere:

- Conocer el desempeño de todas y cada una de las instituciones (evaluaciones censales) No bastan las pruebas de Estado al final del ciclo escolar, se requiere evaluar los estudiantes en distintos momentos y en las competencias básicas (lenguaje, matemáticas y ciencias) para introducir los correctivos necesarios.
- Orientar planes de mejoramiento para el fortalecimiento de los centros educativos con peores logros, implementando programa de acompañamiento con instituciones especializadas.
- Comprometer a la comunidad en el seguimiento de los resultados y disponer de patrones de referencia para que las instituciones de la ciudad se comparen con los estándares alcanzados y el deseable.

La capacitación, experiencia y salarios de los maestros se destacan entre los insumos más comúnmente asociados al rendimiento de los estudiantes. La estructura de la planta docente según el escalafón es pues un indicador de la preparación y de los incentivos del magisterio. De acuerdo con la estructura de la planta de profesores asignada al Municipio, según el escalafón, se deduce que su nivel de formación, profesionalización y experiencia es elevada y en consecuencia obtiene incentivos salariales adecuados para desempeñar la labor docente con dignidad. Sin embargo, los resultados alcanzados por los bachilleres de los colegios oficiales en las pruebas de Estado ICFES no parecen estar asociados a ese nivel de profesionalización y experiencia.

La educación secundaria adolece de falta de pertinencia laboral (no sirve para conseguir empleo) que debe ser corregida. Por ello, en vez de que los colegios promuevan la formación técnica mediante cuantiosas inversiones en instalaciones y docentes sin conocer las necesidades del mercado laboral, es preferible licitar las horas de enseñanza técnica con entidades capacitadoras del sector público y privado.

##### 6. Inequidad en el acceso a la educación superior y poco ajuste a la demanda

El sistema educativo postsecundario no parece capaz de responder a los retos futuros que necesita la sociedad colombiana y no es equitativo: los excluidos provienen, principalmente, de clases populares que se dedican a buscar trabajo elevando el desempleo. Por ello si el país, si la ciudad, quieren expandir adicionalmente la educación superior y mejorar su calidad debe modificar la forma de financiación.

- Montaje de un sistema de crédito en el cual los recursos del Estado se canalicen principalmente no mediante transferencias presupuestales de bloque hacia las instituciones sino –vía los estudiantes- hacia las universidades y en particular hacia las carreras más cortas.
- Dotar al país de un buen sistema de información de calidades y pertinencia laboral que oriente adecuadamente las decisiones de oferta y demanda de los aspirantes y las instituciones educativas.

##### 7. Transformaciones institucionales para la gestión planificada de la educación

Las últimas administraciones y el Concejo de Medellín; la dirigencia de la ciudad y los organismos de control social no percibieron la municipalización como el primer paso para enfrentar la deficiente administración y gerencia de la educación y como la decisión más estratégica para el logro de los objetivos y metas en el sector: tampoco percibieron las transformaciones que se estaban dando en la organización del servicio a contrapelo de las decisiones locales.

Desde el año 2000 el Gobierno Nacional presionado por la crisis fiscal y la restricción presupuestal, comenzó a ambientar las necesarias reformas al sistema de transferencias y de competencias territoriales para garantizar el derecho a todos los niños, niñas y jóvenes a una educación de calidad y, simultáneamente, comenzó a implementar en departamentos y

municipios el Plan de Reorganización del Sector Educativo, tendiente a mejorar su eficiencia, pero entendió que su éxito dependía de los avances que se lograran en la descentralización del servicio a los municipios y las instituciones educativas, decisión que se tomaría con la Ley 715/200. Por ello, en la Ley reglamentó la certificación obligatoria a municipios mayores a 100.000 habitantes para el manejo autónomo de la administración del servicio y los recursos. Principales prioridades:

- La certificación de los municipios grandes en el año 2002.
- La organización de las plantas docentes, directivos y administrativos municipales por institución.
- El sistema de información educativo.
- Nueva carrera docente para los que ingresen con posterioridad a la expedición de la Ley, con incentivos a la calidad, ajustando los ascensos en el escalafón a las necesidades del servicio y a la disponibilidad de recursos.

En este contexto, resulta imperativo para el Municipio de Medellín asumir, ahora sí, la administración y la gerencia de la educación, no como una imposición legal, sino como el medio para avanzar eficaz y eficientemente en los retos de la educación que la ciudad necesita para mejorar su competitividad y la convivencia ciudadana. El tema de la certificación tiene que trascender de la aritmética de los costos, a la discusión del modelo de gestión y la implementación del sistema de información.

Principales ejes que debe orientar la reforma institucional del sector educativo en Medellín:

- Descentralizar la gestión hasta la escuela. Entregar efectiva autoridad a los rectores.
- Desconcentrar la planeación y administración del servicio a los Núcleos Educativos. Para garantizar el nexo de las instituciones educativas con el nivel central y facilitar las relaciones con los distintos estamentos de la comunidad educativa.
- Ganar credibilidad para la Secretaría de Educación fundamentando su razón de ser en garantizar el derecho a una educación de calidad; lograr solidez institucional de los diferentes niveles de la Secretaría -central, local y escuela- y crear una cultura organizacional que subraye la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas a la comunidad.

La Secretaría de Educación de Medellín en el contexto de la certificación debe precisar que es lo que debe hacer y como lo debe hacer. Ello implica asumir la gestión planificada del servicio; la adecuación de su estructura organizacional, en función de los procesos estratégicos a su cargo; organizar el servicio bajo los parámetros del Plan de Reorganización del Sector con la asesoría del Departamento y la aprobación del MEN y montar los sistemas de información educativos.

La estructura administrativa debe contribuir a alcanzar los objetivos del sistema educativo, facilitando las relaciones e interacciones entre los procesos claves: Direccionamiento Estratégico, Organización de la prestación del servicio, Mejoramiento de la calidad y Administración de recursos, bajo un estilo gerencial con responsabilidades compartidas y con comunidad educativa partícipe y comprometida.

Todo el sistema de organización y de financiamiento del sector educativo requiere estar apoyado en buenos sistemas de información automatizados de: hojas de vida; nómina, establecimientos educativos y matrículas (C600 y C100) y plantas de cargos. El nivel nacional cuenta con el software Gestione -está a disponibilidad de las entidades territoriales- que tiene además de los componentes que son requisito básico de los sistemas de información territorial, los de presupuesto y proyectos de inversión. Se opera bajo el programa Oracle que requiere un servidor y un sistema en red. Además, el Departamento cuenta con otros sistemas (Financiero, Nómina y Gestione) que pueden transferirse, previos acuerdos.

Los Núcleos educativos deben acercar la Secretaría de Educación a las instituciones educativas planificando y gestionando el servicio desconcentrada, eficiente y de manera concertada con los rectores y la comunidad educativa y articulando acciones para el desarrollo local. Los procesos claves de esta instancia son: la organización e implementación del sistema de información educativa, la planeación y la gestión del sector educativo local; la optimización de los recursos humanos, físicos y financieros; el apoyo y la coordinación de acciones para el mejoramiento de la calidad de la educación y la asesoría, asistencia técnica, inspección y vigilancia de las instituciones educativas.

Uno de los objetivos de la reforma en curso en Colombia es el mejoramiento de la enseñanza y del aprendizaje y a la institución escolar se la ha responsabilizado para brindar un servicio con calidad. La Secretaría en el marco de la asunción de responsabilidades debe comenzar a organizar el servicio, apuntalando la institución educativa -como eje del sistema- con autonomía y capacidad de gestión; fortalecer el liderazgo del rector en lo pedagógico y administrativo; colocar el aprendizaje en el centro de la reflexión y la acción educativa, diseñar la estructura organizacional y la planta de personal, de acuerdo con la tipología de instituciones educativas y parámetros del MEN; asegurar que cuenten con el personal docente, directivo y administrativo requerido, con el perfil adecuado y según asignaciones académicas definidas por los rectores, apoyar el mejoramiento de los ambientes de aprendizaje en el aula y en la institución escolar y consolidar los Fondos de Servicios Educativos. El fortalecimiento de la gestión escolar supone apoyar las áreas de dirección, pedagógica y administrativa.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBRECHT DOUGLAS & ZIDERMAN ADRIAN (1992). Funding mechanism for higher education. Financing for stability and responsiveness. World Bank discussion papers, No 153. Washington, DC: World Bank.
- CAVE, MARTIN, DODSWORTH RUTH Y THOMPSON DAVID. Regulatory reform in higher education in the U.K: incentives for efficiency and product quality, Oxford review of economic policy, vol 8, n 2, cuadro 1.
- CIDE/UNIANDES, (1998). La formación de recursos humanos para la innovación y el desarrollo tecnológico en ingeniería. Estudio realizado por la Corporación CIDE y la Facultad de Ingeniería de la Universidad de los Andes y patrocinado por Colciencias y el DNP (vía el PNUD). Medellín.
- CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN (2000). Diagnóstico de obras inconclusas al 2000, Municipio de Medellín, Medellín, octubre
- DARLING ENGLAND ET AL (1989). *Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy*. Higher Education, vol 18, No 5.
- DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA. Pruebas SABER en Antioquia.
- DDT, DNP (2001). Indicadores del estado de la Descentralización municipal, 1988-1999. Bogotá, octubre.
- DNP-MEN (2001). Plan de reorganización del sector educativo, serie: documentos de trabajo, abril.
- DNP-DDT-DDS (2001). Por que el Acto Legislativo nos conviene a todos, julio.
- DOWNS, ANTONY (1957). An economic Theory of political action in a democracy. Journal of political economy, abril
- EDUCAME, SUBSECRETARÍA DE PLANEACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL (2001). Formatos Plan de reorganización del sector, MEN. Diligenciados según información suministrada por los directores de núcleo.
- FLORAX, RAIMOND & KOELAMN, J (1989). *Efficiency trends in Deutch Higher education*. En Maasen & Frans Van Vaught, edt. Deusch Higher education in transition. Eschede: CHEPS.
- HINCAPIÉ, ANA LUCÍA Y MESA, SAÚL (2001). Evaluación de la descentralización municipal: indicadores de desempeño y hechos estilizados. Corporación CIDE, Fonade y Fundación Corona. Abril, Medellín

- HINCAPIÉ, ANA LUCÍA (1999). Estrategias de Gestión para la prestación del sector educativo -el caso de Antioquia- realizado para una alianza de entidades MEN, SEDUCA, Banco Mundial, Fundación Corona.
- HINCAPIÉ, ANA LUCÍA ET AL (1999). El proceso de descentralización y la dinámica regional en Colombia. Corporación CIDE. Medellín, abril.
- ICFES (2001). Resultados de los exámenes de estado, 1986 a 1995. Cálculos realizados por el Ministerio de Educación Nacional.
- LÓPEZ, HUGO (2001). Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo, Banco de la República. Seminario sobre aspectos teóricos y experiencias internacionales en materia de empleo y desempleo, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2000). Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Programa de la red de apoyo social. Contexto, sugerencias para su organización institucional, costos y flujo de fondos. Consultoría realizada para el BID. Medellín, abril.
- \_\_\_\_\_ (2000b). Un sistema de crédito para estudiantes de nivel postsecundario: justificación y bases del programa. Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Medellín. Septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1996). La educación superior en Antioquia: mercado educativo, mercado laboral e indicadores de reputación, selectividad/graduación y éxito laboral de los diversos programas. Estudio realizado para Colciencias, Planeación Nacional y el Sena, en colaboración con Gonzalo Giraldo, Ana Lucía Hincapié, Jorge Iván García. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica CIDE. Medellín, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1994). Educación superior y mercado laboral de los profesionales e Colombia. Situación actual y perspectivas futuras. Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica (CIDE). Estudio realizado para la Misión para la Modernización de la Universidad Estatal. Octubre.
- MEN-ICFES (2001). Evaluación de la calidad de la educación. Resultados de la evaluación de los grados 3°, 5°, 7° y 9°. Pruebas realizadas durante 1997-1999. Matemáticas y Lenguaje
- MINGAT AALIN & JEE-PENG TAN (1992). *Financing public higher education in developing countries, the potencial role of loan schemes*, en Mark Blaug (ed), The economic value of education, The international library of critical writings in economics, Edward Elgar Publishing Limited, England.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. El alcalde director de la educación en su municipio. *Alcaldes por la educación*. Bogotá, diciembre.



MISIÓN SOCIAL (1997). Informe de desarrollo humano para Colombia. Santa Fé de Bogotá, septiembre.

MUNICIPIO DE MEDELLÍN (2001). Gaceta Oficial No 1539. Acuerdo Municipal No 12 de 2001. "por el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2001-2003 Medellín Competitiva". Medellín. Julio 6.

SALMI JAMIL (1999). Student Loans in an International Perspective. The World Bank Experience, mimeo.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN. ALCALDÍA MAYOR (2001). Estudiantes competentes para una ciudad competitiva. En: Evaluación para la Excelencia. Objetivo: Educación con calidad. Santa Fé de Bogotá DC

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL (2001). Centro de Administración Educativa Local - CADEL. mimeo. Bogotá

\_\_\_\_\_ (2001). Dirección de Cobertura. Manual de Rectores. Proceso de matrícula. Bogotá

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE MEDELLÍN (2001). Plan sectorial de reorganización. Plan de prestación del servicio educativo y cultural 2001-2003. Mimeo.

SÁNCHEZ, F., NUÑEZ, J., (1998), Educación y Salarios Relativos en Colombia: 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso. En: Archivos de Macroeconomía, No. 74, Departamento Nacional de Planeación.

UNICEF, CEPAL, SECIB (2001). Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica. Santiago de Chile, sept.

VÉLEZ, CARLOS (1996). Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. DNP-Misión Social. Santa Fé de Bogotá DC.

WINKLER DONALD (1990). Higher education in Latin America: issues of efficiency and equity. Worl Bank discussion papers, No 77, Washington, DC: Worl Bank.

Uno de los elementos fundamentales para organizar y orientar con criterios de eficiencia, calidad y equidad la educación desde los municipios, es contar con información sobre el estado de la misma y sobre el funcionamiento de la gestión local, que permita definir los principales retos a enfrentar y tomar decisiones fundamentadas en la realidad.

En este contexto, el CTA, acorde con su enfoque de intervenir en núcleos de preocupación sobre la calidad de la educación pública desde la generación y transferencia de conocimiento, viene construyendo conjuntamente con sus aliados un conjunto de estrategias y un modelo para incidir en la gestión local de la educación.

Para la construcción de este modelo, se han analizado y caracterizado diversas experiencias, entre ellas la del municipio de Sabaneta, sistematizada en la reciente publicación "La gestión local de la educación, el caso de Sabaneta"; en forma complementaria, nos propusimos analizar el caso de Medellín, desde una perspectiva más amplia y enfocados en las principales restricciones y oportunidades que tiene la ciudad para tener una eficiente gestión de su sistema educativo.

Dicho análisis lo queremos compartir con la ciudad a través de esta publicación, convencidos de su gran valor para la construcción de políticas públicas y la toma de decisiones en el nuevo horizonte que demandan la descentralización y municipalización de la educación.