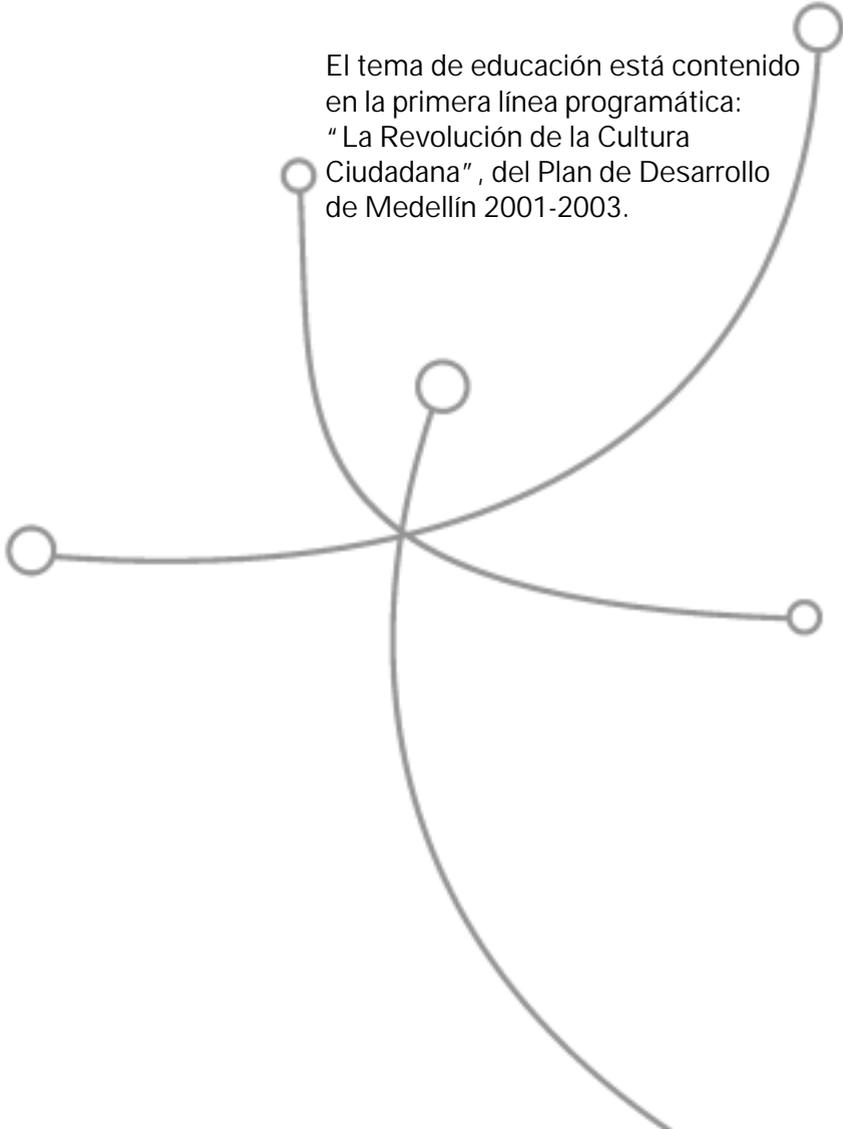




EDUCACIÓN



El tema de educación está contenido en la primera línea programática: “La Revolución de la Cultura Ciudadana”, del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.

Este ejercicio evaluativo reviste una singular importancia en virtud de la nueva realidad vigente desde finales del año 2002, determinada por el hecho de que el municipio de Medellín a partir de esa fecha, se encuentra abocado al desafío de administrar la educación en forma autónoma e independiente, tras su certificación por el Ministerio de Educación Nacional para realizarlo.

LA REVOLUCIÓN DE LA EDUCACIÓN: LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS FORMULADOS

El Plan declaró que su propósito en este tema era cumplir con el mandato constitucional que asume la educación como un derecho fundamental de la persona y como un servicio público con una función social; en cumplimiento de esto planteó, diseñar programas y proyectos en lo cultural, recreativo y deportivo, en lo educativo y en el entorno ecológico. Como objetivo específico se propuso fortalecer los diferentes niveles y modalidades de educación, con el fin de integrar orgánicamente la institucionalidad del sector y orientar las actuaciones de los estamentos público y privado. En su formulación inicial, el Plan planteó el desarrollo de siete programas: Cobertura Total, Educación Obligatoria, Mejoramiento en Equidad y Calidad, Universidad Electrónica Nocturna, Banco de Préstamos Universitario, Masificación de Internet (Pertenece a línea estratégica de competitividad) y Municipalización de la Educación; con un total de 40 proyectos. (Ver tabla 1)

**Tabla 1. Programas y proyectos de la línea estratégica
“La Revolución de la Cultura Ciudadana”**

| <i>Programas</i> | <i>Subprogramas</i> | <i>Proyectos¹</i> |
|------------------------------------|----------------------------------|--|
| <i>Cobertura Total</i> | | Contratación de la Prestación del Servicio Educativo; Ampliación de Cobertura Plazas Docentes; Contratación de docentes por Orden Prestación Servicios con entidades sin ánimo de lucro; Dotación general establecimientos educativos; Dotación mobiliario establecimientos educativos. |
| Educación Obligatoria ² | | Educación Obligatoria. |
| Mejoramiento en Calidad y Equidad | Humanización de la Escuela | Mejores Bachilleres ICFES ³ ; Calidad Educativa (Asesoría Formulación PEI); Red de Escritores; Apoyo Administrativo a Instituciones; Transporte Público Escolar; Protección Escolar contra Accidentes; Carné Único Estudiantil (para alumnos instituciones oficiales). ⁴ |
| | Promoción del Maestro | Dotación de material didáctico y bibliográfico para instituciones educativas oficiales; Capacitación de docentes (apoyo económico a estudios de pregrado en educación); Capacitación de docentes (apoyo económico a estudios de postgrado en educación); Capacitación docentes en cursos; Estímulos. Perfeccionamiento y desarrollo del maestro (jornadas de integración); Casa del Maestro ⁵ ; Comunicación e integración con los educadores ⁶ ; Cualificación pedagógica e investigativa. |
| | Igualdad en el Sistema Educativo | Plan de Apoyo para los Alumnos Discapacitados (atención técnico- pedagógica y cualificación); Educación Básica y Media de Adultos - Atención de desescolarizados en extraedad. |

1 Sólo se listan en esta tabla los proyectos objeto de análisis en este informe.

2 No aparece relacionado en el Plan de Acción de 2001, sólo aparece a partir del 2002.

3 En el Plan de Acción de 2002 a este proyecto se le denomina: “Medellín primero en pruebas del Estado y estímulo a mejores bachilleres”.

4 No aparece en el Plan de Acción de 2001; se registra en el Plan de Acción 2002.

5 No aparece en el Plan de Acción de 2001; se registra en el Plan de Acción 2002.

6 No aparece en el Plan de Acción de 2001; se registra en el Plan de Acción 2002.

7 Aparece explícito en el Plan de Acción de 2002, no en el de 2001.

| <i>Programas</i> | <i>Subprogramas</i> | <i>Proyectos¹</i> |
|-----------------------------------|--|--|
| Mejoramiento en Calidad y Equidad | Formación en Ciencia y Tecnología | Incorporación de ambientes múltiples interactivos de aprendizaje al sistema educativo, innovación educativa ⁷ ; Producción y distribución de material didáctico e información en ciencia y tecnología; Centro de Ciencia y Tecnología en Antioquia (desarrollo del programa Word en establecimientos educativos oficiales, desarrollo del servicio social obligatorio en las áreas de matemáticas, física e informática en establecimientos oficiales; continuidad del proyecto de mejoramiento de la gestión escolar instituciones oficiales); Educación para la ciudad competitiva y tecnológica; Centro de Innovación Educativa y Pedagógica; Formación para un pensamiento innovador y creativo. ⁸ |
| | Lenguas Distintas al Español | Inglés Segundo Idioma. ⁹ |
| | Educación para el Trabajo | Bachillerato Técnico ¹⁰ ; Dotación de sedes para escuelas de artes y oficios de alta tecnología; Capacitación para el Trabajo (No escolarizados) ¹¹ ; Fortalecimiento de la educación no formal e informal. |
| | Incorporación de Medios Masivos de Comunicación al Sistema Educativo Local ¹² | Difusión de campañas educativas; Formación por medios de comunicación; Fortalecimiento comunicacional y educativo. |
| | Gran Comisión de Educación | Foro Educativo Municipal. |
| Banco de Préstamos Universitario | | Créditos educativos, fondo mixto ICETEX / Fondo Municipal de Crédito Universitario. |
| Universidad Electrónica Nocturna | Universidad Virtual Sin Distancias | Universidad Electrónica de Medellín. |
| Municipalización de la Educación | | Municipalización de la Educación ¹³ ; Sistema Básico de Información; Plan de descentralización del servicio. |

8 Aparece en el Plan de Acción de 2002, no en el 2001.

9 Este proyecto se denomina Modelo de formación de megahabilidades comunicativas y en lengua extranjera.

10 En el Plan de Acción del 2002 este proyecto se denomina Bachillerato con énfasis tecnológico y formación en artes y oficios para el trabajo.

11 Aparece en el Plan de Acción de 2002, pero no en el de 2001.

12 Aparece en ficha BPIN, pero no en los Planes de Acción.

13 Aparece en el Plan de Acción de 2002, pero no en el del 2001.

METAS, ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL Y LOGROS; LO REALIZADO EN EL ÁREA DE EDUCACIÓN VISTO EN CONJUNTO

Dado el gran volumen de programas y proyectos que integraron el Plan en las áreas objeto del presente análisis, se optó por hacer una primera lectura de conjunto tomando como ejes los asuntos de la cobertura, calidad, la equidad y la gestión.

Al efectuar el análisis del consolidado evaluativo que entregó la Subsecretaría de Planeación Educativa de Medellín a la Veeduría y titulado “*Evaluación de Enero de 2001 a Junio de 2003*”, bajo el subtítulo *Línea Estratégica 1, La Revolución de la Cultura Ciudadana*, da cuenta de siete programas, ocho subprogramas y 35 proyectos. Es significativa la no mención en dicho informe, del programa sobre *Mejoramiento de la Gestión Educativa* que tenía su eje en la cualificación de maestros y directivos escolares, para el diseño de un modelo conceptual y operativo de gestión escolar y evaluación de la calidad, sin embargo en los Planes de Acción sí se da cuenta de algunas acciones relacionadas con este proyecto.¹⁴

Tomando como base esta fuente de información puede hallarse un balance bastante positivo en cuanto a cumplimiento de metas y ejecución presupuestal se refiere; sin embargo, al confrontar los datos de ese informe con lo expresado en las fichas BPIN de los proyectos correspondientes, así como los Planes de Acción respectivos, se encontraron grandes diferencias en lo que a establecimiento de metas se refiere, lo que relativiza un tanto dicho balance (Ver notas al pie de la tabla 2).

Dos ejemplos ilustran lo dicho precedentemente. En *Educación Obligatoria*, la meta que figura en el Plan es de 1.500 personas; la misma se reduce en los informes de gestión a 350, lo que significa que el total alcanzado en el trienio de 1370 representa un logro real del 91.3% y no del 391% como se anota en el informe ya mencionado; otro caso es el de *Educación para el Trabajo*, donde en el Plan se preveía una acción con 40 instituciones y 5.100 alumnos de los grados 10 y 11, y en la modificación de la meta ésta se reduce a 35 instituciones y no se especifica el número de alumnos; esto quiere decir que el logro con 33 instituciones que allí se informa traduciría un 77.5% de cumplimiento real de la meta y no el 89% como allí se plantea, quedando pendiente establecer cuántos alumnos se alcanzaron a cubrir en las instituciones beneficiadas.

14 Aparecen referencias en los Planes de Acción de 2001 y 2002.

Tabla 2. Ejecución presupuestal programas y proyectos

| <i>Programas y proyectos</i> ¹⁵ | <i>Presupuesto asignado</i> ¹⁶ | <i>%Ejecución a junio 30</i> | <i>% Logro de metas</i> |
|---|---|------------------------------|---|
| COBERTURA TOTAL ¹⁷ | | | |
| Contratación de la prestación del servicio educativo con entidades | 64.431.274 | 91% | Sin datos ¹⁸ |
| Educación básica y media adultos y jóvenes extraedad y desescolarizados | 1.300.000 | 100% | Sin datos ¹⁹ |
| Contratación de docentes por Orden Prestación Servicios | 5.407.667 | 99% | Sin meta |
| Dotación general establecimientos educativos | 7.474.037 | 63% | 100% |
| Reparación mobiliario establecimientos | 300.000 | 55% | 95% |
| EDUCACIÓN OBLIGATORIA ²⁰ | | | |
| Educación obligatoria | 4.920.000 | 32% | 91% |
| MEJORAMIENTO EN EQUIDAD Y CALIDAD | | | |
| Humanización de la Escuela | | | |
| Mejores Bachilleres ICFES ²¹ | 2.971.000 | 79% | Sin datos ²² |
| Calidad Educativa (Asesoría Formulación PEI) | 339.000 | 50% | 0.0 ²³ |
| Red de Escritores Escolares | 35.000 | 0% | 0% |
| Apoyo administrativo a instituciones | 21.522.473 | 63% | 100% |
| Protección Escolar contra Accidentes | 1.532.000 | 91% | 60% |
| Carné Único Estudiantil (para alumnos instituciones oficiales) ²⁴ | 767.000 | 66% | 77% |
| Incorporación Medios Masivos Teled Medellín | 1.333.333 | 87% | 100% |
| Promoción del Maestro | | | |
| Capacitación de docentes (apoyo económico a estudios de pregrado en educación) | 1.115.000 | 88% | No se precisa logro por nivel; ni población ²⁵ |
| Capacitación de docentes (apoyo económico a estudios de postgrado en educación) | | | |
| Capacitación docentes en cursos | | | |

15 Solo se listan en esta tabla los proyectos objeto de análisis en este informe.

16 Fuente: Informe de la Subsecretaría de Planeación Educativa de Medellín, enero 2001-junio 2003.

17 La cifra aquí consolidada es significativamente distinta a la publicada en la Gaceta Oficial 1539; en ésta, el presupuesto que aparece asignado es de 66.000 millones.

18 La meta establecida en el Plan fue global de 30.000 cupos nuevos para el trienio, pero no especificó el porcentaje que de la misma debería ser logrado a través de cada una las tres estrategias empleadas. No obstante, es necesario anotar que a junio de 2003 se contaba con 11.551 nuevos cupos por esta vía.

19 Se reportó una cifra que no fue posible verificar por factor tiempo.

20 No aparece relacionado en el Plan de Acción de 2001, sólo aparece a partir de 2002.

21 En el Plan de Acción de 2002 a este proyecto se le denomina: "Medellín primero en pruebas del Estado y estímulo a mejores bachilleres".

22 El programa preveía tres tipos de metas: 36.000 estudiantes capacitados en presentación de pruebas de Estado, estudiantes becados para instituciones universitarias e instituciones beneficiadas con dotación; sólo se informó la entrega de 1.113 incentivos contra una meta ajustada a 2003 de 621.

23 Se destinó a la implementación de las redes de ética y valores y matemáticas.

24 No aparece en el Plan de Acción de 2001, se registra en el Plan de Acción 2002.

25 Se establece un número de 3.120 como cobertura lograda; sin embargo, en los planes de acción 2002 y 2003 la meta aparece reformulada en los siguientes términos: cualificar 1.287 educadores, 929 directivos docentes y 22 funcionarios en el diseño e implementación de un modelo conceptual y operativo de gestión escolar y evaluación de la calidad. El reporte evaluativo entregado habla de "incluye diplomados con participación de funcionarios de otras dependencias municipales y capacitación de educadores en proceso".

| <i>Programas y proyectos</i> ¹⁵ | <i>Presupuesto asignado</i> ¹⁶ | <i>%Ejecución a junio 30</i> | <i>% Logro de metas</i> |
|--|---|------------------------------|-------------------------|
| Estímulos. Perfeccionamiento y desarrollo del maestro (Jornadas de integración) | 1.468.000 | 21% | 13% ²⁶ |
| Casa del Maestro ²⁷ | 1.326.000 | 70% | 100% |
| Comunicación e integración con los educadores ²⁸ | 340.000 | 74% | 100% |
| Cualificación pedagógica e investigativa | 323.000 | 39% | 67% |
| Plan de Apoyo para los alumnos discapacitados (atención técnico-pedagógica y cualificación) | 1.237.000 | 93% | 41% |
| Formación en Ciencia y Tecnología | | | |
| Incorporación de ambientes múltiples interactivos de aprendizaje al sistema educativo, innovación educativa ²⁹ (aulas dotadas con computadores) | 17.601.690 | 51% | 28% |
| Educación para la ciudad competitiva y tecnológica | 1.078.000 | 40% | 34% |
| Producción, adquisición y distribución de textos, material didáctico e información | 2.322.000 | 70% | 93% |
| Centro de Innovación Educativa y Pedagógica ³⁰ | 102.000 | 0% | 0% |
| Formación para un pensamiento innovador y creativo ³¹ | 409.000 | 83% | 100% |
| Inglés Segundo Idioma ³² | 500.000 | 58% | 100% |
| Bachillerato Técnico ³³ (Bachillerato con énfasis tecnológico y formación en artes y oficios) | 2.023.000 | 60% | 77% |
| Fortalecimiento de la educación no formal e informal Educación-Trabajo ITM, EPA, ICOAMM | 330.000 | 60% | 75% |
| Foro Educativo Municipal | 125.000 | 87% | 100% |
| BANCO DE PRÉSTAMOS UNIVERSITARIO | | | |
| Fondo Municipal de Crédito Universitario | 5.628.000 | 56% | Sin datos |
| UNIVERSIDAD ELECTRÓNICA NOCTURNA | | | |
| Universidad Electrónica de Medellín | 6.100.000 | 51% | 0% |
| MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN | | | |
| Municipalización de la Educación ³⁴ | 1.820.000 | 86% | 100% |
| Sistema Básico de Información | 400.000 | 28% | Sin datos |
| Plan de Descentralización del Servicio | Sin datos | Sin datos | Sin datos |

Fuente: Plan de Acción 2001 Edúcame.

Las cifras consignadas en la tabla 2, unidas a todas y cada una de las glosas que se le han introducido a los datos entregados por la administración 2001-2003, constituyen el piso argumental de las consideraciones que se plantearan a continuación, a modo de balance, sobre los programas originalmente formulados.

- 26 La meta real declarada en el Plan, según lo señala el Plan de Acción 2001, era 1.749 incentivos y se hicieron efectivos 230 hasta la fecha de corte en junio de 2003.
- 27 No aparece en el Plan de Acción de 2001; se registra en el Plan de Acción 2002.
- 28 No aparece en el Plan de Acción de 2001; se registra en el Plan de Acción 2002.
- 29 Aparece explícito en el Plan de Acción de 2002, no en el de 2001.
- 30 El presupuesto asignado a este proyecto fue trasladado para infraestructura en la Escuela del Maestro; originalmente este se proponía apoyar 20 innovaciones pedagógicas, realizar 2.000 publicaciones y beneficiar a 255.936 alumnos y educadores.
- 31 Aparece en el Plan de Acción de 2002, no en el de 2001.
- 32 Este proyecto se denomina Modelo de formación de megahabilidades comunicativas y en lengua extranjera.
- 33 En el Plan de Acción de 2002 este proyecto se denomina Bachillerato con énfasis tecnológico y formación en artes y oficios para el trabajo.
- 34 Aparece en el Plan de Acción de 2002, pero no en el de 2001.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

El objetivo general de la primera línea *La Revolución de la Cultura Ciudadana* en el Plan de Desarrollo señala que es importante “*crear y sostener condiciones para que la ciudad se construya en el escenario donde se forman en igualdad de condiciones, todos los ciudadanos; para construir una democracia cimentada en la paz, la convivencia y la solidaridad*”.

Los criterios de política planteados en el Plan para el tema de la educación afirman que, “*es misión prioritaria para el Municipio de Medellín que todos se eduquen y se eduquen bien, es decir, educación con criterios de universalidad y calidad*”.

La educación en Medellín debe servir para el cambio y para igualar las oportunidades; debe asumir al maestro como un profesional; racionalizar la educación superior con contenidos de alta inteligencia en lo científico y lo tecnológico. En fin, una educación para la vida y el trabajo, nunca más una educación para las aulas.

El gobierno municipal buscará hacer real y vital el mandato constitucional que asume la educación como un derecho fundamental de la persona, y como un servicio público con función social. Para ello se diseñarán y realizarán proyectos educativos, culturales, recreativos, deportivos y ecológicos”.

COBERTURA TOTAL

Este programa señala como criterio de política lo siguiente³⁵: “*La educación básica obligatoria será la prioridad de la administración municipal. Se harán los esfuerzos necesarios para que todos los niños, niñas y jóvenes accedan, en igualdad de oportunidades, al aparato escolar. La meta es lograr la cobertura educativa total. Para ello se optimizará la capacidad instalada y los recursos de los centros educativos de la ciudad. Se buscará vincular a este programa a las entidades sin ánimo de lucro, para que presten el servicio educativo mediante contratación, convenios, cofinanciación, contraprestación de servicios, tutorías empresariales, prácticas universitarias y otras modalidades permitidas por la ley. Los desarrollos de nuevas construcciones y la adecuación o mejoramiento de las ya existentes, se harán con base en conceptos de formación integral, que armonicen calidad de enseñanza y de aprendizaje*”.

METAS Y LOGROS

Incorporar a la totalidad de los niños y jóvenes en edad escolar al sistema educativo local, a fin de lograr cobertura total en primaria y secundaria. Mantener la cobertura educativa y posibilitar 30.000 nuevos cupos escolares durante el trienio.

35 Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, p. 33.

Se crearon 39.723 nuevos cupos durante el trienio, lo que equivale a un cumplimiento de la meta en un 132.41%.

La meta cuantitativa en términos de cupos creados se superó; no obstante, subsisten las dudas acerca de la cobertura total, en especial por la disimilitud de los parámetros para estimar la población en edad escolar y los problemas de eficiencia que el servicio educativo viene mostrando, particularmente en el nivel de básica secundaria. Adicionalmente las coberturas son heterogéneas entre los distintos niveles educativos, siendo universal en básica primaria, alta en secundaria y deficiente en media y preescolar.

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE OFERTA EDUCATIVA Y DESEMPEÑO DEL SERVICIO DURANTE EL TRIENIO 2001-2003

LA OFERTA DE CUPOS Y LAS COBERTURAS POR NIVEL

Oferta de cupos para cada uno de los tres años de gobierno de la administración de Luis Pérez Gutiérrez.

Tabla 3. Comparativo de la evolución de la oferta de cupos 2000-2003

| <i>Tipo</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> | <i>2002</i> | <i>2003</i> |
|--|-------------|-------------|-------------|-----------------|
| Oficial (grados 0 a 11) | 329.286 | 304.686 | 311.668 | 325.417 |
| Privado (grados 0 a 11) | 122.652 | 107.724 | 85.645 | 97.626 |
| Variación oficial | | | 6.982 | 13.749 |
| Variación privada | | | (22.079) | 11.981 |
| Cobertura contratada extraedad y desescolarizada | 3.065 | 2.676 | 21.470 | Sin Información |
| Total cupos ofrecidos | 452.938 | 412.410 | 397.313 | 423.043 |
| Cobertura contratada 0 a 11 | 23.087 | 23.939 | 31.124 | 34.638 |

Fuente: Informe de la Subsecretaría de Planeación Educativa a junio 30 de 2003.

Los datos precedentes revelan un crecimiento sostenido de la oferta de cupos del sector oficial, frente a un comportamiento alternante en el sector privado con tendencia a la reducción de la oferta. Sobre estas cifras, la administración 2001-2003 cumple cabalmente su meta de incrementar la oferta de cupos. Sin embargo, la cobertura total sigue siendo todavía una aspiración si se tiene en cuenta como población escolar aquella ubicada entre los 5 y los 19 años que arroja un total de 530.110 personas, y no de 465.000 sobre las que está hecho el cálculo proporcionado por la Subsecretaría de Planeación Educativa. El mayor aporte en crecimiento de la oferta educativa por ampliación de cobertura se sitúa en el nivel de básica primaria con 15.475 cupos, esto es un 44.7%, le sigue la educación básica secundaria con 12.628 cupos que representan el 36.4%; el preescolar aporta el 11.03% y la media el 7.6%.

Con las cifras ya anotadas, el balance final de coberturas brutas por nivel que deja establecida la administración 2001-2003 es el siguiente:

Tabla 4. Tasas brutas de escolarización reportadas por EDÚCAME a junio 30 de 2003 sobre un cálculo poblacional de 465.515 habitantes

| | <i>Preescolar</i> | <i>Primaria</i> | <i>Secundaria</i> | <i>Media</i> | <i>Total</i> |
|--------|-------------------|-----------------|-------------------|--------------|--------------|
| Urbana | 128.48 | 97.72 | 104.77 | 71.85 | 98.58 |
| Rural | 137.34 | 102.91 | 78.63 | 47.99 | 89.52 |
| Total | 128.70* | 97.87 | 103.96** | 71.15*** | 98.32 |

*Se entremezclan en este nivel la contabilización de los niños de 5 y 6 años, lo que llevaría a suponer un índice mayor en primaria y menor en preescolar; adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el preescolar en sentido estricto abarca desde la población desde los 3 años, así: 3 prejardín, 4 jardín y 5 transición. Es posible que exista un subregistro de esta población.

**Este índice se ve afectado por las tasas de reprobación y deserción registradas en este nivel y que para el conjunto del Municipio, sumadas están cerca del 25%.

***Es el índice de cobertura más bajo pero no tiene, de acuerdo con los registros a los que se tuvo acceso, los problemas de eficiencia de la secundaria, luego en la práctica vienen a quedar muy cerca el uno del otro.

EDUCACIÓN OBLIGATORIA

Los establecimientos educativos regulares ubicados en el municipio de Medellín, no cuentan con la estructura logística y el talento humano cualificado que demanda la atención de población en situación de calle, ni para atender las necesidades educativas y comportamentales de estos niños y niñas de y en la calle, quienes se han dedicado entre otras situaciones al *“trabajo callejero, gaminismo, prostitución, trabajo sexual y raponeo”*, lo anterior en razón de: el desplazamiento, la disminución de ingresos familiares, el maltrato físico y psicológico en la familia, la violencia barrial, el consumo de sustancias psicoactivas, la expulsión del sistema educativo. Los niveles de escolaridad de esta población son muy bajos, algunos nunca han asistido a la escuela, un alto porcentaje de estos menores en extraedad no han iniciado la primaria o se retiraron tempranamente de la escuela y cada vez se hace más difícil su inclusión en el sistema educativo. Población en extraedad entre 5 y 17 años, 22.128; población en situación de calle, 3000; población en situación de calle ubicados en centros de transición, 450.

Los criterios de política para este programa señalan que *“la educación es un derecho natural del ciudadano inaplazable e irrenunciable; nadie debe quedarse sin escuela hasta noveno grado. No es ético que una sociedad permita que niños, niñas y jóvenes estén excluidos del progreso y de un futuro promisorio; ellos necesitan atención y tratamiento urgente de apoyo y autoestima.*

En consecuencia, la acción de la administración 2001-2003 estará orientada, con particular énfasis, a garantizar la educación obligatoria para niños y jóvenes hasta los 15 años de edad. Todos los niños y niñas menores de 15 años deben estudiar. El único empleo posible para un menor es el estudio. Se implementarán estrategias de sensibilización, reeducación y educación básica formal. Con programas recreativos y culturales, preventivos, de cobertura y de calidad

educativa, evitaremos la deserción y las repeticiones. Se crearán centros educativos especiales; se harán pactos de responsabilidad con los padres de familia; alianzas estratégicas con los sectores gubernamentales y no gubernamentales; financiación adecuada y suficiente, no como carga presupuestal sino como inversión social”.

METAS Y LOGROS

Garantizar a la población en edad escolar la permanencia en el sistema educativo y permitir acceso a éste a menores y jóvenes en situación de calle y en extraedad entre los 5 y los 15 años de edad. 1.500 personas que acceden al sistema educativo a través de convenios durante el trienio; 450 personas en situación de calle atendidos en centros oficiales que ingresan al sistema educativo; 1.500 personas entre 5 y 17 años en extraedad que acceden al sistema educativo. Esta meta se reduce, en los informes de gestión de la Secretaría de Educación, entregados a la Veeduría, a 350.

Balance a junio 30 de 2003: 1.370 jóvenes y niños de la calle atendidos, lo que equivale a un cumplimiento de la meta en un 91.3%, y no del 391%, como se anota en el informe mencionado y que se calcula según la meta de 350 personas. Además, la alta movilidad de esta población no permite asegurar que las cifras señaladas correspondan en sentido estricto a diferentes personas.

De otro lado, cabe destacar que el censo realizado conjuntamente entre el DANE y la administración municipal, arrojó un total de 6913 habitantes en situación de calle, 50.4% habitantes de la calle y 49.6% habitantes en la calle. De estos, cerca del 18% de los habitantes de la calle se encuentran en edad escolar, condición que es compartida por el 96% de habitantes en la calle. Es muy significativo el mayor volumen de niños y jóvenes en el segundo grupo, lo que se asocia a su desempeño como trabajadores informales.

MEJORAMIENTO DE EQUIDAD Y CALIDAD

El Plan señala que³⁶: *“La educación en el Municipio de Medellín debe estar inmersa en la sociedad del conocimiento, donde la ciencia y la tecnología conquistan los distintos ámbitos de la vida; debe propiciar un mayor número de ocupaciones de alta tecnología para construir las industrias de la inteligencia. Por tanto, el gasto público en educación no es una carga, sino una inversión que impacta simultáneamente la productividad y la competitividad económica, la equidad social y el desempeño ciudadano. La práctica demuestra que la educación no trabaja con la intensidad que necesita la sociedad en formar buenos ciudadanos ni capacita para el trabajo. Además, todos los indicadores de pruebas del Estado y Saber demuestran que la educación en la ciudad se encuentra en una etapa crítica. [...] es necesario generar un proceso intensivo de*

mejoramiento integral de la calidad de la educación a partir de la redefinición de contenidos curriculares, con mecanismos precisos de evaluación del conocimiento[...]”

Las actuaciones prioritarias en este campo se orientarán a reducir las deficiencias que los estudiantes presentan en ciudadanía y en las habilidades funcionales. Además, mejorar en matemáticas, ciencias básicas y comunicativas en lenguas maternas e inglés como segunda lengua, desarrollo humano, ética y valores...”.

En este programa fue evidente la ausencia de una conceptualización que articulara la gran cantidad de acciones que se diseñaron para su desarrollo, desafortunadamente justo aquellas con cierto alcance estructural no se ejecutaron, como el acompañamiento a la recontextualización de los Planes Educativos Institucionales (PEI). Después de toda la reorganización de los planteles educativos y la formación de los docentes en procesos de investigación y evaluación, esta línea en particular fue despojada de su presupuesto mediante la destinación del mismo a otro tipo de acciones, como se verá más adelante.

ALGUNOS INDICADORES QUE PERMITEN OBSERVAR CALIDAD

Consolidado de la información atinente a la calidad evidenciada a través del desempeño comparado en tres tipos de indicadores. Evolución de las tasas de reprobación y deserción en la ciudad; Resultados obtenidos por los estudiantes de la ciudad ante las pruebas Saber presentadas en octubre de 2002. Resultados mostrados por los bachilleres de Medellín egresados durante el periodo de enero de 2001 y junio de 2003, frente a las pruebas de Estado.

Evolución de las tasas de reprobación, deserción

Tabla 5. Aprobación, reprobación y deserción por nivel, años 2001-2002

| <i>NIVEL</i> | <i>Aprobación</i> | <i>Reprobación</i> | <i>Deserción</i> | <i>Pérdida por eficiencia</i> |
|---------------------------|-------------------|--------------------|------------------|-------------------------------|
| Preescolar oficial | 92.69 | 1.44 | 5.87 | 7.31 |
| Preescolar privado | 95.31 | 0.54 | 4.15 | 4.64 |
| Primaria oficial | 85.90 | 7.23 | 6.87 | 14.1 |
| Primaria privada | 92.87 | 2.98 | 4.15 | 7.13 |
| Básica secundaria oficial | 75.55 | 16.77 | 7.68 | 24.45** |
| Básica secundaria privada | 89.78 | 5.50 | 4.72 | 10.22 |
| Media oficial | 87.28 | 8.30 | 4.42 | 12.72 |
| Media privada | 92.45 | 4.32 | 3.23 | 7.55 |

El mayor problema de eficiencia interna se muestra en el nivel de *básica secundaria*, tanto del sector oficial como del sector privado, siendo más agudo en el primero. En todos los casos los índices del sector oficial duplican a los del privado.

Comparativos de reprobación y deserción observados en las diferentes comunas de la ciudad, durante el periodo 2001-2002.

Tabla 6. Cifras de reprobación y deserción básica secundaria, Medellín 2001-2002

| Código | Comuna | N Total | %Total | %Aprobación | %Reprobación | %Deserción | IndiceReDes |
|--------|----------------------|---------|--------|-------------|--------------|------------|-------------|
| 1 | Popular | 5356 | 5,76 | 69,32 | 19,8 | 10,88 | 30,68 |
| 2 | Santa Cruz | 4.673 | 5,02 | 63,22 | 25,44 | 11,34 | **36,78 |
| 3 | Manrique | 8.053 | 8,66 | 81,57 | 11,76 | 6,67 | 18,43 |
| 4 | Aranjuez | 7.240 | 7,79 | 77,64 | 16,1 | 6,26 | 22,36 |
| 5 | Castilla | 8.214 | **8,82 | **83,87 | 10,29 | 5,84 | 16,13 |
| 6 | Doce de Octubre | 7.399 | 7,96 | 74,02 | 16,28 | 9,7 | 25,98 |
| 7 | Robledo | 4.917 | 5,29 | 74,77 | 16,59 | 8,64 | 25,23 |
| 8 | Villa Hermosa | 7.153 | 7,69 | 76,24 | 16,58 | 7,18 | 23,76 |
| 9 | Buenos Aires | 6.843 | 7,36 | 77,19 | 16,16 | 6,65 | 22,81 |
| 10 | La Candelaria | 2.240 | 2,41 | 88,4 | 7,9 | 3,7 | 11,6 |
| 11 | Laureles-Estadio | 2.378 | 2,56 | 70,4 | 17,53 | **12,07 | 29,6 |
| 12 | La América | 7.816 | 8,41 | 74,83 | 18,67 | 6,5 | 25,17 |
| 13 | San Javier | 1.299 | 1,4 | 68,75 | 20,17 | 11,08 | 31,25 |
| 14 | El Poblado | 3.666 | 3,94 | 66,23 | **31,45 | 2,32 | 33,77 |
| 15 | Guayabal | 3.919 | 4,21 | 75,25 | 14,06 | 10,69 | 24,75 |
| 16 | Belén | 5.403 | 5,84 | 74,24 | 17,75 | 8,01 | 25,76 |
| 50 | Palmitas | 217 | 0,23 | 68,2 | 26,73 | 5,07 | 31,8 |
| 60 | San Cristóbal | 2.216 | 2,38 | 78,66 | 13,22 | 8,12 | 21,34 |
| 70 | Altavista | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 80 | San Antonio de Prado | 3.498 | 3,76 | 71,9 | 19,64 | 8,46 | 28,1 |
| 90 | Santa Elena | 478 | 0,51 | 88,28 | 11,09 | 0,63 | 11,72 |
| | <i>Totales</i> | 92.978 | 100 | 75,55 | 16,77 | 7,68 | ***24,45 |

En conjunto, es preocupante el índice total agregado de reprobación-deserción que para la ciudad plantea un registro del 24,45%, es decir, que *una cuarta parte del esfuerzo adelantado para ampliar el cubrimiento educativo se pierde en la práctica por estos dos factores de eficiencia interna del sistema*, esto parece estar evidenciando un retroceso en calidad respecto a las cifras que el MEN hace públicas con relación al año 2000, donde la tasa de reprobación reportada para Medellín es del 8% y la de deserción del 6%, lo que unidas dan un 14%, cifra muy inferior a la que se muestra en la tabla 6.

El comportamiento de las distintas comunas como lo muestra la tabla 6, es bastante heterogéneo. Es interesante registrar que la comuna de Castilla, siendo la más numerosa en población escolar, es la del mayor índice porcentual de aprobación, seguida de Santa Elena que es la más reducida. En el extremo

opuesto los índices preocupantes los muestran las comunas de El Poblado (en reprobación) con un alarmante 31.45%, Laureles-Estadio (en deserción) con un 12.07 y Santa Cruz con un 36.78% de la suma entre reprobación y deserción. Es bueno resaltar que las cifras más altas de reprobación y deserción consideradas por separado se ubican en dos comunas que no suelen estar presentes en los análisis de la política pública de la ciudad, pues por lo general se piensa en las zonas nororiental y noroccidental. La profundización en la lectura de los factores asociados a estas condiciones sería de mucha utilidad para los siguientes ejercicios de planeación.

LA EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS EN LAS PRUEBAS DE ESTADO

En una perspectiva complementaria a la contemplada en el análisis de eficiencia interna, los resultados de las pruebas de Estado y las pruebas Saber proporcionan algunas pistas acerca del nivel de calidad de la oferta educativa de la ciudad. Para mostrar la evolución que se ha tenido se realiza un comparativo que parte de la situación en que quedó al entregar la administración 2001-2003.

Tabla 7. Resultados comparativos de las pruebas de Estado, periodo 2000-2002

| <i>Categoría de puntaje</i> | <i>2000 n= 293</i> | <i>2001 n= 286</i> | <i>2002 n= 303</i> | <i>Diferencia 2000 2002</i> |
|-----------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------------|
| Muy superior | 2.4 | 2.4 | 3.0 | + 0.6 |
| Superior | 8.2 | 9.4 | 10.6 | + 2.4 |
| Alto | 14.0 | 11.5 | 14.8 | + 0.8 |
| Medio | 34.1 | 24.5 | 26.1 | -8.0 |
| Bajo | 39.9 | 45.1 | 38.9 | -1.0 |
| Inferior | 1.4 | 7.0 | 6.3 | (+ 4.9) |
| Muy inferior | | | 0.3 | (+ .03) |

Los datos anteriores revelan un incremento acumulado hacia las categorías altas de 3.8 y hacia las bajas de 5.2, lo que deja una tendencia a saldo rojo, pues el desplazamiento de los puntajes que se reducen en las categorías media y baja, parecen distribuirse mayoritariamente hacia abajo.

LAS PRUEBAS SABER, APLICACIÓN CENSAL OCTUBRE 2002

Tabla 8. Puntajes pruebas Saber. Aplicación censal, octubre 2002. Medellín

| <i>Grado</i> | <i>Área</i> | <i>Tipo de plantel</i> | <i>Tamaño muestral</i> | <i>Puntaje promedio</i> | <i>Desviación estándar</i> |
|--------------|-------------|------------------------|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Tercero | Español | Oficial | 29.560 | 51.3 | 11.8** |
| | | Privado | 8.135 | 56.1 | 11.2 |
| | Matemáticas | Oficial | 29.030 | 43.0** | 8.9 |
| | | Privado | 8.101 | 45.5 | 8.5 |

| <i>Grado</i> | <i>Área</i> | <i>Tipo de plantel</i> | <i>Tamaño muestral</i> | <i>Puntaje promedio</i> | <i>Desviación estándar</i> |
|--------------|-------------|------------------------|------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Quinto | Español | Oficial | 28.175 | 58.4 | 6.5 |
| | | Privado | 7.964 | 62.0 | 6.9 |
| | Matemáticas | Oficial | 27.784 | 49.0 | 7.6 |
| | | Privado | 7.936 | 53.8 | 9.2 |
| Séptimo | Español | Oficial | 23.025 | 59.8 | 6.2 |
| | | Privado | 9.906 | 63.0 | 6.4 |
| | Matemáticas | Oficial | 22.990 | 53.7 | 5.9 |
| | | Privado | 9.904 | 57.9 | 8.1 |
| Noveno | Español | Oficial | 18.698 | 61.0 | 6.2 |
| | | Privado | 9.199 | 63.5* | 6.5 |
| | Matemáticas | Oficial | 18.646 | 57.8 | 5.6* |
| | | Privado | 9.190 | 61.1 | 7.0 |

Fuente: ICES 2003

La tabla 8 muestra consistentemente dos tipos de resultados, de una parte los porcentajes promedio inferiores en el área de matemáticas frente a los de lenguaje; de la otra, un rendimiento inferior de los planteles oficiales frente a los del sector privado. Son muy preocupantes los resultados del conjunto, pero especialmente los del sector oficial que solo en uno de los grados logra superar el 60%.

Otros elementos que merecen un señalamiento en torno a la calidad son los siguientes:

Se identificó un cambio de destinación en el rubro que originalmente estaba destinado al fortalecimiento de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) y su relación con el Plan Educativo Municipal (PEM), el cual –según la nota hallada en el Plan de Acción 2003– se utilizó en la RED de matemáticas y ética. Por principio, estos cambios de destinación no son los más recomendables en el marco de una planeación sistemática, pero menos justificable es cuando, como en este caso, se sacrifica un proyecto estratégico al dejarlo insolvente, sustituyéndolo por un tipo de acción de otra naturaleza. En este caso concreto, no se conoció ningún criterio adoptado para tomar esta decisión, sobre todo en un momento crucial como fue la reorganización de la estructura de entrega y administración del servicio en la ciudad y que coloca el trabajo de cualificación de los PEI como una prioridad.

En una situación análoga a la ya comentada, se encontró el proyecto denominado *Formación de megahabilidades comunicativas en lengua extranjera*. En el Plan de Acción de 2003, con corte a junio 30, se reporta un nulo cumplimiento de metas físicas y sociales, con una nota aclaratoria que señala que por este proyecto se llevará a cabo la RED cibernética. No se comprende esto con el reporte que la Subsecretaría de Planeación Educativa hace con una fecha semejante y en el que se informa de un logro del 119% y se habla de 250 escuelas con cátedra de inglés sobre una meta fijada de 210. Las inconsistencias son de varios órdenes, la primera por supuesto es, ¿por qué dos informes tan diametralmente opuestos en cuanto a realizaciones? Lo segundo,

¿cómo entender que si el censo total de instituciones oficiales es de 222,³⁷ restando las 15 que se informa fueron entregadas en licitación de acuerdo con el directorio de instituciones oficiales y privadas por comuna 2003, proporcionado por la propia Secretaría, se hable de haber cubierto 250?

UNIVERSIDAD ELECTRÓNICA NOCTURNA

Criterios de política

“Mediante alianzas, el municipio liderará la creación de la Universidad Electrónica Nocturna o Universidad Sin Distancias, fundamentada en la educación electrónica, con flexibilidad para estudiar a cualquier hora y desde cualquier lugar; usando laboratorios y demás equipamientos mediante convenios multilaterales. Las amas de casa, los trabajadores, los padres de familia, y quienes nunca creyeron tener en sus manos la universidad, podrán convertirse en orgullosos universitarios.

En acuerdo con las instituciones de educación superior; los gobiernos departamental y nacional, y el sector productivo, se diseñarán las estrategias financieras, pedagógicas y logísticas que aseguren que un número sustancial de personas tengan formación universitaria, tecnológica y científica. Esto contribuirá a bajar el índice de desempleo, a mejorar la concordia ciudadana y a afianzar el desarrollo competitivo de la ciudad, la región y el país. Las matrículas se financiarán mediante acuerdo multipartita entre el gobierno, la universidad y el mismo estudiante”.

El programa se planteó llevar a cabo mediante las siguientes acciones:

Alianzas con las universidades y entidades de educación superior para realizar programas ofrecidos a través de medios multimediales, que permitan un considerable aumento de cobertura en la educación superior.

Realizar, mediante convenio, programas académicos universitarios apoyados en recursos electrónicos de aprendizaje.

Formación de estudiantes con competencias para el desempeño laboral, por medio de programas académicos, apoyados en las modernas tecnologías de la comunicación.

Alianzas estratégicas con universidades locales, nacionales y extranjeras para la formación avanzada de educadores y personal administrativo municipal.

Continuación del programa de estímulos para los mejores bachilleres, y otorgar nuevos estímulos durante el trienio.

La meta original que aparece en el Plan de Acción de 2002 era beneficiar a 20.000 personas; en el Plan del 2003 se reduce la meta a 7.030 beneficiados y

37 Tras la aplicación de la Ley 715, las 432 instituciones oficiales que existían quedaron agrupadas en 189 instituciones educativas y 33 centros educativos.

se pasa a hablar del número de convenios como unidad de medida para la evaluación del programa, sin que en la formulación inicial se hubiese fijado un número preciso para estos.

El programa solo se inicia formalmente al finalizar julio de 2003, tras sufrir, al parecer, varias reformulaciones evidenciadas aún en la propia denominación adoptada para el mismo; en un primer momento se trasluce la idea de un tipo de población con baja disponibilidad de tiempo cuando se le denomina Universidad Electrónica Nocturna. Luego se pasa a otro concepto cuando se habla de Universidad Virtual sin distancias en la pretensión de llegar a una población más amplia cuya restricción no sólo es el tiempo, sino justamente las distancias físicas. Como realizaciones a la fecha del presente informe se muestra la suscripción de acuerdos, ya en firme, con una universidad (Universidad Cooperativa de Colombia), dos instituciones universitarias (El CEIPA y la Fundación Universitaria Católica de Oriente) y una institución tecnológica (el Instituto Tecnológico Metropolitano –ITM–), este último del resorte Municipal. Una página web con el ofrecimiento de seis programas de formación, cinco de nivel profesional y uno de nivel tecnológico. Se anuncia para una fecha indeterminada la apertura de cinco programas de nivel profesional mediante la suscripción de dos convenios más, con la Universidad de Antioquia y con la Fundación Universitaria María Cano.³⁸

La ganancia en principio, parece ser más de las instituciones que venían ofertando esta modalidad de educación superior, ya que se ven favorecidas por un apalancamiento tecnológico, financiero y político, con el que no contaban previamente.

El programa no puede mostrar a la fecha impacto alguno, y queda por verse si los programas ofertados constituyen reales alternativas de solución a los problemas de cobertura de la matrícula universitaria en la ciudad y mejoran la accesibilidad a este nivel educativo de amas de casa y trabajadores, como era su pretensión.

BANCO DE PRÉSTAMOS UNIVERSITARIO

ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO

Medellín tiene una población aproximada de 32.000 estudiantes que egresan anualmente del grado 11, de los cuales alrededor del 60% pertenece a los estratos 1, 2 y 3.

38 Los programas inicialmente ofertados son dos licenciaturas en educación básica, una con énfasis en matemáticas e informática y otra con énfasis en tecnología informática, ambas con la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC); comunicación social y psicología, las dos con la Fundación Universitaria Católica del Norte; administración de empresas con la institución universitaria CEIPA y, finalmente, tecnología en análisis de costos con el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM). Los programas que se anuncian se ofertarán en fecha indeterminada dentro de una siguiente convocatoria y son: tres ingenierías (de telecomunicaciones, de sistemas e industrial), todas con la Universidad de Antioquia; fonología y negocios internacionales, las dos con la Fundación Universitaria María Cano.

Las familias de los estratos 1 y 2 presentan altos niveles de pobreza con índices de desempleo que ascienden al 15%, lo que contribuye a aumentar la violencia y la desagregación familiar; en consecuencia, son muchos los jóvenes que no alcanzan a culminar sus estudios secundarios, y quienes logran este nivel educativo difícilmente pueden ingresar a la educación superior puesto que tempranamente deben ingresar al mercado laboral, en el subempleo o en empleos de la economía informal. De otro lado, los jóvenes provenientes de familias ubicadas en el estrato 3, tienen mayores posibilidades de ingresar a la universidad, pero su permanencia se ve seriamente afectada al no contar con los recursos para asumir el valor de la matrícula y los gastos complementarios requeridos en la educación superior.

CRITERIOS DE POLÍTICA

El Plan señala que *“se creará el Banco de Préstamos Universitario, para que ayude integralmente al estudiante, propicie el aumento de cobertura en la educación superior y acabe con la altísima deserción. Este Banco otorgará préstamos a los estudiantes y tendrá mecanismos de cofinanciación entre municipio, universidades, sector privado y estudiantes. En él se invertirán importantes recursos en el trienio”*.

Este programa muestra una bajísima ejecución; de \$5.628 millones a la fecha de corte de esta evaluación, sólo se habían ejecutado el 56% de los recursos. El argumento que se entregó por el Secretario al respecto, aludió a dificultades en el desembolso de los recursos internacionales; sin embargo, un trienio es un tiempo más que suficiente para mostrar algún tipo de logro en la dirección de lo planificado. Este programa viene planteándose, según lo señala la Secretaría de Educación, como complementario al de Universidad Electrónica Nocturna, en la medida que permitiría cubrir buena parte de los aproximadamente \$400.000 que costaría la matrícula en las carreras ofertadas a través de la Universidad Electrónica.

MASIFICACIÓN DE INTERNET

Señala el Plan que *“Este programa está orientado a facilitar el acceso masivo a Internet de la comunidad educativa, [...] que permitirá poner en condiciones de equidad a todos los estudiantes de la ciudad [...], permitirá generar conexiones para la operación de un Gran Portal Electrónico Educativo, Cívico y Cultural, soportado en la capacitación de 50 mil estudiantes y 5 mil educadores, en el diseño e implementación de tres sitios web en Internet y en la producción de una innovación metodológica y pedagógica para aplicar al sistema educativo local.*

Se hará conexión a internet, [...] con las universidades, centros de educación superior, colegios públicos y privados, docentes y estudiantes. Esta conexión se extenderá a las Juntas de Acción Comunal del Municipio, así como a entidades de organización comunitaria. Es la Masificación del Internet con fines educativos, culturales y sociales”.

El cumplimiento de metas físicas está muy por debajo de las expectativas iniciales. De 200.000 computadores que se esperaban vender para ser conectados a internet, sólo habían logrado colocar en el mercado, a junio 30 de 2003, 39.466 computadores, es decir, el 19.73% de la meta. De ellos, 7.039 fueron para dotación de 333 escuelas públicas. Con respecto al resultado efectivo de este programa en la calidad de la educación, sólo se pueden señalar las restringidas posibilidades que hasta el presente se han tenido de construir una perspectiva amplia sobre el uso de estos recursos en el ámbito escolar, particularmente por parte de los docentes. No hay evidencias de evaluación de impactos, por supuesto tampoco los indicadores que permitan medirla.

MUNICIPALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN

Este programa no fue evaluado por no contar con la información necesaria para el efecto.

LA CULTURA AL ALCANCE DE TODOS

Por la naturaleza de sus propósitos y contenidos así como por su ubicación en un tema diferente dentro del Plan de Desarrollo, los proyectos de *La Cultura al Alcance de Todos*, se diferenciaron de los anteriores y se presentan en la tabla 9. Algunos de los programas aquí incluidos son continuación de los que se venían desarrollando desde administraciones anteriores, son los casos de *Prevención temprana de la violencia* y *Bandas musicales*. Es importante anotar también que la información con la que se contó para estos programas fue significativamente más reducida que para el tema de educación; adicionalmente, en los Planes de Acción entregados, algunos de los programas simplemente desaparecen o se reagrupan sin mayor explicación manifiesta. En varios casos hubo necesidad de acudir a comparar los Planes de Acción de cada uno de los tres años de vigencia del Plan de Desarrollo para reconstruir las metas, asignaciones presupuestales y los logros de cada uno de los programas y proyectos considerados; donde fue posible se usó una sola fuente, en los restantes casos se realizan las precisiones del caso en las notas a pie de página.

Tabla 9. Programas y proyectos incluidos en la línea estratégica “La Revolución de la Cultura Ciudadana”. Tema: La Cultura al Alcance de Todos.

| <i>Programas</i> | <i>Asignación \$</i> | <i>%Ejecución</i> ³⁹ |
|---|----------------------|---------------------------------|
| CULTURA SIN FRONTERAS | | |
| Jornadas Culturales | 27.760.440 | 93% |
| Apoyo a Proyectos Culturales | 11.985.000 | 83% |
| Apoyo a Proyectos de Entidades Culturales | 15.228.000 | 39% |
| Extensión y programación cultural en el planetario, bibliotecas y casas de la cultura ⁴⁰ | 500.000.000 | 1% |

39 Se toma la ejecución efectiva a la fecha del corte descontando las sumas nominalmente comprometidas. El dato de base es el proporcionado por la Secretaría de Hacienda Municipal.

40 Aparece en el Plan de Acción de 2002, pero no en el de 2001.

| <i>Programas</i> | <i>Asignación \$</i> | <i>%Ejecución³⁹</i> |
|--|----------------------|--------------------------------|
| Coros Escolares ⁴¹ (Formación Red Coral) | 50.000.000 | 81% |
| EDUCACIÓN Y CULTURA INTEGRADAS | | |
| Servicio Móvil de Bibliotecas /Bibliotecas de Núcleo Educativo | 300.000.000 | 0.3% |
| La Ciudad, un Aula Más | 150.000.000 | 0% |
| FORMACIÓN DE UN NUEVO CIUDADANO PARA LA CONVIVENCIA ⁴² | | |
| Prevención Temprana de la Violencia (BID) ⁴³ (Infancia y Familia) | 900.000.000 (BID) | 90% |
| Medios de Comunicación como Promotores de la Convivencia ⁴⁴ (Comunicación Para la Paz) | 1.200.000.000 | 4% |
| Prácticas Universitarias | 1.756.000.000 | 1.4% |
| ESCUELAS Y BANDAS DE MÚSICA | | |
| Red de Bandas y Escuelas de Música | 1.923.000.000 | 0% |
| APOYO A LAS INICIATIVAS CULTURALES | | |
| Editorial Cultural | 150.000.000 | 0% |
| Talentos Artísticos (concurso y estímulos) | 200.000.000 | 36% |
| PROMOCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE MEDELLÍN | | |
| Recorridos urbanos y formación callejera | 80.000.000 | 35% |
| REDES ESCOLARES ARTÍSTICAS ⁴⁵ | | |
| Redes Escolares Artísticas | 200.000.000 | 0% |
| Redes de Escritores Escolares (alumnos-profesores) | 200.000.000 | 0% |
| Redes Escolares de Teatro | 500.000.000 | 0% |

Fuente: Evaluación Plan de Acción a junio de 2003.

Como se puede apreciar, en los programas y proyectos considerados la ejecución predominante es nula con un promedio total del 27%. No se accedió a información específica sobre el logro de metas, pero es de suponerse que si la ejecución presupuestal es tan baja, la gestión en metas no debe diferir demasiado de aquella. Se hace evidente, por lo menos a partir de los programas y proyectos considerados, que el tema cultural tuvo un notable rezago en la administración 2001-2003.

OTROS PROYECTOS RELEVANTES PARA LA GESTIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL

Para concluir esta sección se revisan un conjunto de proyectos de interés para esta evaluación, pero que se hallaban formulados en líneas diferentes a las ya expuestas.

41 Se registra en ficha BPIN, pero no en los Planes de Acción.

42 En el documento fuente se le presenta como tema autónomo, para facilitar su análisis se le incluyó en el gran tema educativo.

43 Los recursos de este programa provienen de dos fuentes empréstito BID y contrapartida municipal. Figuran compromisos para los recursos internacionales del 93.% y para los municipales del 85%.

44 En el Plan de Acción de 2002 se le cambia la denominación a este proyecto por el de Comunicación para la Paz.

45 Aparece en la ficha BPIN, pero no en los Planes de Acción.

Tabla 10. Programas y proyectos incluidos en la línea estratégica “Primero el Espacio Público”/“La Revolución de la Cultura Ciudadana”.

Tema: Equipamientos.

| <i>Programas/ Subprogramas</i> | <i>Proyectos</i> ⁴⁶ | <i>Asignación \$</i> | <i>% Ejecución</i> ⁴⁷ | <i>%Logro metas</i> |
|---|--|----------------------|----------------------------------|---------------------|
| <i>Municipalización de la Educación.</i> Equipamientos especializados para la competitividad. Equipamientos Básicos para la Ciudad. | Mantenimiento y adecuación planetario | 1.000.000.000 | 29% | Sin Datos |
| | Dotación general establecimientos educativos (bibliotecas). | 88.020.000 | 51% | Sin Datos |
| | Terminación y mantenimiento establecimientos educativos oficiales urbanos. | 36.561.821.000 | 78% | 340% |
| | Terminación y mantenimiento establecimientos educativos rurales. | 24.898.144.000 | 81% | 258% |
| | Reparación mobiliario escolar | 300.000.000 | 55% | 95% |

Fuente: Plan de Acción 2003, Secretaría de Educación y Cultura.

La constante que se observa en la tabla 10 es una ejecución presupuestal media y un reporte de logro de metas alto. Esto conduce a inferir que existió una sobrestimación en el cálculo de costos y una subestimación en el volumen de instituciones requeridas de dotación y reparación de mobiliario, lo que en otras palabras pone de manifiesto la ausencia de un diagnóstico claro como base para las decisiones de planeación.

LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ

Los programas de atención a la niñez como grupo poblacional estuvieron a cargo en la administración de Luis Pérez, principalmente de la Secretaría de Solidaridad, un despacho de reciente creación y que tomó parte de las responsabilidades que durante largo tiempo estuvieron en manos de la Secretaría Municipal de Bienestar Social. Dentro del Plan de Desarrollo este es un subprograma inscrito dentro el denominado Séptimo Tema: *La Justicia Social*,

46 Sólo se listan en esta tabla los proyectos objeto de análisis en este informe.

47 Se toma la ejecución efectiva a la fecha del corte descontando las sumas nominalmente comprometidas. El dato de base es el proporcionado por la Secretaría de Hacienda Municipal.

un *Compromiso Inaplazable* y el programa *Atención Social a Grupos Poblacionales*. Parte de las dificultades que no se pudieron obviar, dado el tiempo disponible para poder realizar un examen detallado de este importantísimo asunto, fue la gran dispersión y fraccionamiento de la información pertinente y el hecho de que, la misma, está en poder de diversas dependencias tanto del orden municipal como regional, sin un punto de aglutinamiento común. Es recomendable que para el inmediato futuro, la Subdirección de Información adscrita al Departamento Administrativo de Planeación creada mediante decreto 151 de 2002, asuma esta tarea.

El énfasis de los programas asumidos por la Secretaría de Solidaridad estuvo en la parte de protección de las niñas y niños en situación de riesgo. Adicionalmente se hizo cargo del desarrollo de programas complementarios a los educativos como los de *Restaurantes Escolares* y el *Vaso de Leche*. Como estos dos últimos fueron objeto de otros análisis dentro del gran tema de Salud, aquí sólo se alude a los programas de niños y niñas en situación de calle.

Las metas que se declararon sin fijar indicadores específicos fueron las siguientes:

- Ampliación de los cupos escolares en restaurantes escolares para la población matriculada en los establecimientos educativos.
- Atender integralmente en forma provisional e inmediata en los centros de emergencia a niños, niñas y jóvenes entre 0 y 18 años.
- Brindar atención integral a menores infractores cada año, con edades comprendidas entre 12 y 18 años de edad.
- Promover un trabajo integral hacia el niño en familia que permita la consolidación de unas relaciones adecuadas y el reconocimiento del rol de cada uno de los integrantes de la familia hacia el niño.

La administración municipal se propuso a través del programa de educación obligatoria cubrir una población de 1.500 niños en situación de calle, para lo cual se planteó la contratación de algunas instituciones especializadas. Tras el inicio del mandato del alcalde Luis Pérez, se elaboró en colaboración con el DANE, un censo de la población en situación de calle, el que arrojó los resultados que se presentan y comentan a continuación:

Tabla 11. Censo de población infantil y juvenil en el 2002

| Grupos de edad | Menores en situación de calle | | Menores de la calle | | Menores en la calle | |
|----------------|-------------------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|---------|
| | n | % | n | % | n | % |
| 0-2 | 31 | 0.74 | 8 | 1.04 | 23 | 0.67 |
| 3-5 | 119 | 2.84 | 6 | 0.78 | 113 | 3.30 |
| 6-8 | 335 | 8.00 | 28 | 3.64 | 307 | 8.98 |
| 9-11 | 725 | 17.31 | 60 | 7.80 | 665 | 19.45 |
| 12-14 | 1.331 | 31.78 | 221 | 28.74 | 1.110 | 32.46 |
| 15-17 | 1.507 | 35.99** | 306 | 39.80** | 1.201 | 35.14** |
| 18-19 | 140 | 3.34 | 140 | 18.20 | - | - |
| Totales | 4.188 | 100% | 769 | 100% | 3419 | 100% |

**Franjas con mayor concentración.

Población en edad escolar 4.038 (se excluyen las franjas de 0 a 5 años).

Aparte de las polémicas generadas por los operativos policivos realizados con esta población, se destacan dos hechos fundamentales. El primero es que la población infantil y juvenil es significativamente menor a la que se anticipaba existía en condición de calle; el segundo es que el segmento de población infantil y juvenil *en la calle* es mucho mayor que el de la población *de la calle* y la misma está dedicada a actividades de la economía informal. Esto es coincidente con lo identificado en el estudio de Pérez y Aristizábal (2000); cuatro son las ocupaciones principales, actividades de comercio callejero (48.3%), metalmecánica (21.7%), explotación sexual (20.6%) y actividades de la construcción (9.4%). La actividad que involucra la población más amplia y joven es la primera.

En la información a la que se tuvo acceso no es claro qué porcentaje real de esa población fuera cobijado con el programa de educación obligatoria y menos aún qué proporción del mismo fue reincorporado al sistema educativo formal.

Un seguimiento a algunas de las recomendaciones planteadas en el informe de la evaluación realizado por la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín durante la administración 2001-2003, aporta los elementos que se enuncian a continuación y que aún son vigentes:

- Realizar un diagnóstico claro y actualizado sobre la situación de la niñez en la ciudad de Medellín y clasificarla de acuerdo con sus problemáticas específicas, teniendo en cuenta la nueva corriente de la perspectiva de derechos y la concepción integral de protección. A este respecto el levantamiento del censo ya aludido, responde en parte a este punto, pero deja por fuera una mirada más global e integradora de las distintas problemáticas que aquejan a la niñez; en este sentido, los propósitos que se ha trazado la Red de Infancia podrían coadyuvar, pero se requiere un verdadero liderazgo técnico y político de las instituciones públicas que tienen el mandato constitucional de velar por el bienestar y el desarrollo integral de la infancia. Quedan muchas preguntas sobre la eficacia al respecto de la funcionalidad y eficacia del Consejo Local de Política Social.
- Realizar acciones claras, decididas y comprometidas para definir e implementar una política pública integral para la niñez que garantice la protección de sus derechos. Esta política pública debe operar explícitamente para la niñez en cuatro niveles: Políticas sociales básicas: que deben garantizar los derechos de salud, educación, cultura, profesionalización, trabajo y participación. Políticas de prevención que tienen como función identificar posibles anomalías para hacerles seguimiento y evitarlas. Políticas de protección cuya función es reestablecer un derecho negado o suspender la amenaza del mismo. Políticas de garantía que se exigen por medio de los diferentes canales de participación. Esta sigue siendo una deuda, pues al parecer no se ha pasado de declaraciones de buenos propósitos sin un plan fundamentado de mediano y largo plazo con metas, responsabilidades y estrategias bien definidas. Es necesaria una voluntad política que desde la

cabeza de la administración convoque, promueva y oriente todo el proceso. La mesa de infancia en tal sentido debe asumirse como una instancia de reflexión pero no de planeación y gestión.

- La niñez tiene que ser una prioridad en los planes de desarrollo y su protección integral no puede estar al vaivén de los créditos que pueda obtener el gobierno de turno. Para este grupo poblacional, por su vulnerabilidad, más que para cualquier otro, los recursos tienen que ser ordinarios o propios, para que se garantice la continuidad de los programas. Una concertación a nivel de ciudad está pendiente de lograrse para aprovechar los recursos que por Ley las cajas de compensación familiar deben destinar al tema. Otras ciudades como Bogotá ya lo han hecho y se viene realizando una gestión cuatripartita, organismos gubernamentales, cajas de compensación familiar, organizaciones comunitarias y organismos no gubernamentales.
- Descentralizar no sólo las responsabilidades, sino también los recursos y las herramientas legales necesarias para desarrollar una política integral para la infancia y coordinar de manera permanente las acciones con el ICBF y con las diferentes instituciones que atienden esta problemática. Los centros zonales de ICBF, las direcciones de núcleo y las Juntas Administradoras Locales deben buscar puntos de encuentro que a la luz de un plan global, pero recogiendo las prioridades de cada localidad, establezcan unas líneas de acción coherentes y constantes.

HALLAZGOS, CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

La ejecución del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 deja un balance ampliamente favorable para la administración y para la ciudad, en términos de oferta de cupos escolares, pero subsiste la duda frente a la cobertura neta real si se tienen en cuenta dos elementos de juicio: de un lado los resultados de la encuesta de percepción ciudadana contratada por la Veeduría con el Centro Nacional de Consultoría que muestra la existencia de niños y jóvenes desescolarizados; y de la otra, las proyecciones de población consultadas.

La impresión que queda registrada tras el análisis comparativo de los Planes de Acción de los tres años de gobierno, así como el de las actualizaciones de las fichas BPIN en que se plasman los proyectos, es que paulatinamente el acento se fue marcando hacia los temas de la cobertura total, la infraestructura física y el equipamiento tecnológico, dejando progresivamente de lado asuntos novedosos con relación a planes anteriores, como los relativos a la implementación de la Universidad Electrónica, y los atinentes al reto de la equidad y la atención de poblaciones con necesidades especiales.

La alta inversión en tecnología informática no garantiza, por ella misma, una afectación positiva de los procesos educativos de la ciudad, hace falta además

un trabajo de proceso planificado, sistemático y sostenido, que permita la construcción de una cultura y una mentalidad favorables a la apropiación y dominio de este tipo de recurso.

Precisando el análisis y los focos de atención de las futuras administraciones, hay que diferenciar dos tipos de problemas, los de calidad centrados en el nivel de eficiencia mostrado especialmente por la actual oferta de educación básica secundaria y los de cobertura, ubicados principalmente en los ciclos de educación media y la educación preescolar. Es de anotar aquí que si bien se observa una aparente tendencia a la declinación de la población en la base de la pirámide, no deja de ser preocupante la ausencia de una clara conciencia sobre la importancia de invertir en la educación de la primera infancia; al respecto la Ley General de Educación, en su artículo 18, dejó claramente establecido lo siguiente:

“El nivel de educación preescolar de tres grados se generalizará en las instituciones educativas del Estado o en las instituciones que establezcan programas para la prestación de este servicio, de acuerdo con la programación que determinen las entidades territoriales en sus respectivos planes de desarrollo.

Para tal efecto se tendrá en cuenta que la ampliación debe ser gradual a partir del cubrimiento del 80% del grado obligatorio de preescolar establecido por la Constitución y al menos del 80% de la educación básica para la población entre seis y quince años”.

Al examinar la situación de Medellín, se encuentran dadas todas las condiciones para iniciar en el próximo trienio la generalización de los tres grados de preescolar, generando así un factor que tendrá una alta incidencia en propiciar el desarrollo especialmente de las competencias básicas de los niños y niñas de la ciudad, a la vez que se convertirá en un factor protector frente a las situaciones de maltrato o de accidentes domésticos más frecuentes en estas edades ante el imperativo de ambos padres de salir a buscar su sustento diario.

En cuanto al tema de la calidad de la educación básica secundaria, es preciso examinar con sumo cuidado los factores que están incidiendo en la baja eficiencia del servicio educativo que las cifras disponibles están mostrando, al respecto es necesario colocar metas precisas de reducción de los niveles de reprobación y deserción, focalizando en primer término las acciones en aquellos planteles educativos que han contribuido mayormente a los altos índices observados en estas problemáticas.

Atender la anterior consideración reduciría la probabilidad de seguir encontrando por ejemplo, que los esfuerzos tendientes a ampliar las coberturas en esta y otras administraciones anteriores, se anulen debido a los altos niveles de reprobación como los registrados de modo particular en esta ocasión de la Comuna 14 (El Poblado) que llegó en el periodo 2001-2002 al 31.45% en básica

secundaria, o los que para el conjunto de ese mismo ciclo en toda la ciudad, sumando los porcentajes de reprobación y deserción arrojan un total del 24.45% (una cuarta parte de la oferta de cupos para ese nivel), lo que afecta negativamente las posibilidades educativas reales de la ciudad.

Al parecer, existe una sobreoferta de cupos al mantenerse inmodificable la política de contratación con entidades no gubernamentales, en lugar de fortalecer la oferta directa con los docentes vinculados. En esta misma dirección, cabe preguntarse, ¿qué sucedió con las 800 plazas vacantes que se informa, el Departamento transfirió al Municipio? A pesar del enorme volumen de documentos revisados no se identificó ninguna ampliación al respecto.

No se halló una justificación al considerable aumento que sufre el valor de la interventoría a la contratación de instituciones que ofrecen el servicio educativo a jóvenes extraedad y adultos entre el año 2001 y 2002. (Ver contratos aludidos).

Se sugiere realizar un análisis juicioso de los factores que se asocian a las situaciones de reprobación y deserción escolar en los diferentes niveles, especialmente en secundaria, para considerarlos en los próximos planes que se elaboren con el propósito de intervenirlos y evitar que por esta vía se sigan desangrando importantes recursos. La experiencia de la Secretaría de Educación de Bogotá con su programa *Nivelación para la Excelencia*, a cargo de la Subdirección de Mejoramiento Educativo, y de la Secretaría de Educación de Antioquia en el marco del proyecto *Mejoramiento de la calidad de la educación*, son alternativas que bien vale la pena analizar.

Buscar el auspicio para una fase piloto inicial de fundaciones que han venido impulsando el tema a nivel nacional como *Dividendo por Colombia*, *Fundación Corona* y *Fundación Restrepo Barco*, así como de la iniciativa *Empresarios por la Educación*, en la que participan destacadas personalidades de la ciudad.

Como alternativa en el caso de Medellín, la administración que inicia su gestión en enero de 2004 podría pensar en realizar un trabajo focalizado por comunas, tomando como referencia inicial los resultados de la prueba censal Saber, aplicada durante el mes de octubre del 2002, y el comportamiento de los índices de reprobación y deserción de 2002 y 2003.

Es imperativa la necesidad de dotar a la ciudad de un plan educativo a mediano y largo plazo, armónico con el Plan Decenal Nacional de Educación que, superando los límites de una administración y de las vicisitudes características de su transición, discrimine y focalice las inversiones de acuerdo con unas prioridades bien establecidas en los planos de la calidad de la oferta educativa y de la gestión del servicio, en función no solo de los cambios en las dinámicas demográficas, sino del monitoreo permanente del comportamiento de la eficiencia del servicio, que permita inscribir los planes de desarrollo educativo de la ciudad en una visión prospectiva sólida y no en decisiones coyunturales, desprovistas de una perspectiva de conjunto. ●