EFICIENCIA DE LA INVERSION PUBLICA EN EDUCACION

EN CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C.

EN EL PERIODO 1996 - 1999

WILLIAM BUELVAS QUINTERO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

Cartagena de Indias D. T. Y C.

2000

EFICIENCIA DE LA INVERSION PUBLICA EN EDUCACION

EN CARTAGENA DE INDIAS D. T. Y C.

EN EL PERIODO 1996 - 1999

WILLIAM BUELVAS QUINTERO

DRA. MARTA YANEZ
Asesora

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMIA

Cartagena de Indias D. T. Y C.

2000

T.
379.1
3928

Cartagena, 2 de junio del 2000

Señores

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Facultad de Ciencias Económicas

Atte: COMITÉ DE GRADUACION

Ciudad

Respetados Señores:

Por medio de la presente me permito someter a estudio y aprobación el trabajo de grado titulado **"Eficiencia de la Inversión Pública en Educación en Cartagena de Indias D. T. Y C. en el período 1996 – 1999"**, realizado por el estudiante **William Buelvas Quintero**.

Cordialmente,

DRA. MARTA YANEZ
Asesora

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION
FORMA DE ADQUISICION
Compra ___ Donacion X Canje ___ Otro C. ___
Precio $ 1.0000 Proveedor Fac. economia
No. de Acceso 38117 No. de ___
Fecha de Ingreso: DD 24 MM 08 AA 00

Cartagena, 2 de junio del 2000

Señores
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
Facultad de Ciencias Económicas
Atte: COMITÉ DE GRADUACION
Ciudad

Respetados Señores:

Por medio de la presente me permito hacer entrega formal del trabajo de grado titulado **"Eficiencia de la Inversión Pública en Educación en Cartagena de Indias D. T. Y C. en el período 1996 – 1999"**, como requisito parcial para optar el título de economista.

Cordialmente,

WILLIAM BUELVAS QUINTERO

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FUNDADA EN 1.827

DIRECCION: CENTRO CRA. 6 No. 36-100
TELEFONOS: 6600677 - 6600681
FAX: 6600380
APARTADOS: AEREO 1382 POSTAL 195
CARTAGENA, COLOMBIA

5

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Cartagena de Indias D.T. y C., 6 de mayo del 2000

DE: COMITÉ DE GRADUACIÓN

PARA: Doctor EDGARDO DE LA CRUZ

REF.: TESIS DE GRADO

Para su consideración y estudio remito a usted la tesis de Grado "EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C. EN ELPERÍODO 196-1999"

Autores: WILLIAM BUELVAS QUINTERO

Sírvase remitir el concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una X los términos de:

☒ APROBADA

☐ MERITORIA

☐ LAUREADA

☐ NO APROBADA (Motivos)

Cordialmente.

EDGARDO DE LA CRUZ
Director Programa de Economía

El Profesor (Jurado) _____ Recibido _____

P.D. El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 14 de Julio del 2000

Analia A.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FUNDADA EN 1.827

DIRECCION: CENTRO CRA. 6 No. 36-100
TELEFONOS: 6600677 - 6600681
FAX: 6600380
APARTADOS: AEREO 1382 POSTAL 195

CARTAGENA, COLOMBIA

6

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA

Cartagena de Indias D.T. y C., 6 de mayo del 2000

DE: COMITÉ DE GRADUACIÓN

PARA: Doctor JORGE HERRERA LLAMAS

REF.: TESIS DE GRADO

Para su consideración y estudio remito a usted la tesis de Grado "EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EDUCACIÓN EN CARTAGENA DE INDIAS D.T. Y C. EN EL PERÍODO 1996-1999"

Autores: WILLIAM BUELVAS QUINTERO

Sírvase remitir el concepto respectivo en el original de esta hoja, marcando con una X los términos de:

☑ APROBADA

☐ MERITORIA

☐ LAUREADA

☐ NO APROBADA (Motivos)

Cordialmente.

EDGARDO DE LA CRUZ
Director Programa de Economía

El Profesor (Jurado) _____ Recibido _____

P.D. El plazo máximo para la entrega de este concepto es hasta el 14 de Julio del 2000

Analiz A.

Nota de aceptación

_____

_____

_____

_____

Presidente del jurado

_____

Jurado

_____

Jurado

Cartagena de Indias D.T.H., 2 de junio del 2000

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	6
0.2.1 Delimitación formal	6
0.2.2 Delimitación material	6
0.3 OBJETIVOS	7
0.3.1 Objetivo General	7
0.3.2 Objetivos Específicos	7
0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION	8
0.5 MARCO TEORICO	10
0.6 MARCO CONCEPTUAL	21
0.7 FORMULACION DE LA HIPOTESIS	23
0.7.1 Hipótesis General	23
0.7.2 Hipótesis de Trabajo	23
0.8 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	24
0.8.1 Definiciones Conceptuales	24
0.8.2 Definiciones Operativas	25
0.9 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION	26
1. FINANCIACION DE LA EDUCACION	27
1.1 Fondo de Servicios Docentes	28
1.2 Situado fiscal	34

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

2. ANALISIS DE LA COBERTURA	47
2.1 Cobertura y calidad de la educación	47
2.2 Sobre la cobertura	48
2.3 Cobertura General del Distrito	48
2.4 Analfabetismo	56
2.5 Escolarización bruta	58
3. ANALISIS DE LA EFICIENCIA INTERNA	63
3.1 Aprobación	63
3.2 Reprobación	66
3.3 Deserción	67
3.4 Retención	71
3.5 Repitencia	71
3.6 Extraedad	72
4. CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION	74
4.1 Medición de la calidad de la educación	76
4.1.1 Tiempo de estudio	78
4.1.2 Relación Alumno/Docente	79
4.1.3 Relación Alumno/Aula de Clase	80
4.1.4 Espacios físicos escolares	81
4.1.5 Textos escolares y otros materiales educativos	81
4.1.6 Bibliotecas	82
4.1.7 Equipamiento pedagógico y administrativo	82
4.1.8 La educación física y el deporte	83
4.1.9 Rendimiento académico	83
4.2 Equidad social en educación	85

4.2.1 Desigualdad educativa en Cartagena de Indias 87

4.2.2 Financiamiento y rendición de cuenta 88

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 90

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

LISTA DE TABLAS

		Pág.
Tabla 1.1	Promedio de fondos docentes / colegio por núcleo	30
Tabla 1.2	Promedio de fondos docentes / colegio por zona	30
Tabla 1.3	Cobertura de la educación en el núcleo 15 por niveles	32
Tabla 1.4	Tasas de colegios con fondos docentes mayores a $20.000.000 por núcleos	33
Tabla 1.5	Tasas de colegios con fondos docentes menores a $20.000.000 por núcleos	33
Tabla 1.6	Tasas de colegios con fondos docentes mayores a $20.000.000 por zonas	34
Tabla 1.7	Tasas de colegios con fondos docentes menores a $20.000.000 por zonas	34
Tabla 1.8	Situado Fiscal – Sector Educación	41
Tabla 1.9	Gasto alumno / Situado Fiscal – Sector Educación	43
Tabla 1.10	Gasto total / Alumno matriculados en educación básica y Media en el sector oficial 1995	44
Tabla 1.11	Gasto total / Alumno matriculados en educación básica y Media en el sector oficial 1996	45
Tabla 1.12	Gasto total / Alumno matriculados en educación básica y Media en el sector oficial 1997	46
Tabla 2.1	Cobertura de la educación por sectores, niveles y grado en Cartagena	50

Tabla 2.2	Distribución de la matrícula por zonas, sectores y grados en Cartagena año 1999	51
Tabla 2.3 A	Población por condiciones de analfabetismo y sexo según Grupo de edad en Cartagena año 1996	56
Tabla 2.3 B	Población por condiciones de analfabetismo y sexo según Grupo de edad en Cartagena año 1997	57
Tabla 2.3 C	Población por condiciones de analfabetismo y sexo según Grupo de edad en Cartagena año 1998	57
Tabla 2.3 D	Evolución del analfabetismo en Cartagena por grupo de edad	58
Tabla 2.4 A	Tasas de escolarización bruta por sector para preescolar	59
Tabla 2.4 B	Tasas de escolarización bruta por sector para primaria	60
Tabla 2.4 C	Tasas de escolarización bruta por sector para secundaria y media	59
Tabla 2.5	Número de establecimientos por áreas, sector, niveles ofrecidos En Cartagena año 1999	61
Tabla 3.1	Número de alumnos matriculados en el Distrito por grados, Sectores y zonas vigencias 1996-1999	64
Tabla 3.2	Tasas de Aprobación anual sector oficial de Cartagena	65
Tabla 3.3	Tasas de Reprobación anual sector oficial de Cartagena	66
Tabla 3.4	Tasas de deserción anual sector oficial de Cartagena	68
Tabla 3.5	Perdida de Situado Fiscal por deserción escolar sector oficial En Cartagena en $ constantes de 1994	68
Tabla 3.6	Perdidas de Situado Fiscal por deserción escolar sector oficial En Cartagena en $ corrientes	69
Tabla 3.7	Tasas de retención anual sector oficial en Cartagena	71
Tabla 3.8	Tasas de repitencia sector oficial en Cartagena	72

	En Cartagena en $ corrientes	69
Tabla 3.7	Tasas de retención anual sector oficial en Cartagena	71
Tabla 3.8	Tasas de repitencia sector oficial en Cartagena	72
Tabla 3.9	Tasas de extraedad en Cartagena	73
Tabla 4.1	Relación Alumno/Docente en el sector oficial en Cartagena Año 1999	80
Tabla 4.2	Distribución de los alumnos de Cartagena según categorías De rendimiento pruebas del Estado vigencias 1991-1997	84
Tabla 4.3	Infraestructura de colegios públicos de Cartagena	90

LISTA DE GRÁFICOS

		Pág.
Gráfico 1.1	Cobertura núcleo 15 por niveles	32
Gráfico 1.2	Financiación del gasto educativo en educación básica y media En el sector oficial de Cartagena año 1995	44
Gráfico 1.3	Financiación del gasto educativo en educación básica y media En el sector oficial de Cartagena año 1996	45
Gráfico 1.4	Financiación del gasto educativo en educación básica y media En el sector oficial de Cartagena año 1997	46
Gráfico 2.1	Matrículas por niveles, sectores, y áreas en Cartagena año 1999	52
Gráfico 2.2	Seguimiento a la matrícula inicial año 1996, de preescolar, sector oficial, área urbana de Cartagena	53
Gráfico 2.3	Seguimiento a la matrícula inicial año 1996, de primaria, sector oficial, área urbana de Cartagena	54
Gráfico 2.4	Seguimiento a la matrícula inicial año 1996, de secundaria y media, sector oficial, área urbana de Cartagena	55
Gráfico 2.5	Número de establecimientos en Cartagena por área y sector año 1999	62
Gráfico 3.1	Participación de la aprobación, reprobación y deserción, nivel primaria, sector oficial, año 1999 en Cartagena	69
Gráfico 3.2	Participación de la aprobación, reprobación y deserción, nivel secundaria, sector oficial, año 1999 en Cartagena	70
Gráfico 3.3	Participación de la aprobación, reprobación y deserción, nivel media, sector oficial, año 1999 en Cartagena	70

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

0. INTRODUCCION

Las teorías del desarrollo resaltan la importancia de los factores endógenos en el progreso económico, social y político y el papel determinante que en estos procesos tienen el desarrollo institucional y algunas inversiones estratégicas que determinan, a través de externalidades, la productividad de largo plazo de una sociedad. Entre esas externalidades, las más importantes se refieren al sector de la educación básica y de la salud.

Las concepciones teóricas que orientan las posiciones sobre la intervención del Estado en la educación se mueven de su concepción como un bien público, de naturaleza social, a la de un servicio privado, de carácter individual. En el campo de la educación, dichas concepciones generan modelos de organización y operación que van de la regulación total por el Estado al libre juego de la iniciativa individual y la regulación por el mercado.

La Constitución Nacional Colombiana opta por un modelo intermedio. Define la educación como un derecho fundamental y como un servicio público de carácter gratuito y obligatorio en el nivel de educación básica. Establece que el Estado es el principal responsable de la prestación del servicio educativo, pero señala que los particulares pueden ofrecer el servicio público educativo en todos sus niveles. La intervención del Estado se justifica por la búsqueda de la equidad regional y social para garantizar el derecho fundamental a la educación de toda la población. La problemática actual del sector

educativo colombiano puede presentarse en una triple dimensión, cuyos umbrales se superponen y no son fácilmente diferenciables.

La primera dimensión tiene que ver con la organización sectorial, que hace referencia a aspectos como la estructura del sector y su dinámica relacional; el modelo de descentralización educativa y su evolución, la definición de competencias de las diferentes instancias territoriales y de prestación del servicio; la precisión del ámbito y sentido de su autonomía y la articulación de competencias para la configuración de un sistema nacional descentralizado.

La segunda es la dimensión de lo educativo en tres aspectos básicos: (i) la definición de parámetros nacionales como contenidos básicos curriculares; (ii) las posibilidades de ajuste a las condiciones locales como estrategia de descentralización pedagógica, cuyo instrumento por excelencia es el proyecto educativo institucional PEI, y (iii) la verificación de la calidad de la educación impartida. El logro de estos objetivos en el plano educativo requiere superar la secular falta de autonomía de la escuela, su atomización institucional y su aislamiento, lo cual exige definir sus competencias y los instrumentos efectivos para su desarrollo, así como rescatar su carácter de unidad básica de gestión del sistema, a partir de la cual se construye todo el proceso de descentralización y de mejoramiento del servicio. Igualmente, implica la consolidación de los sistemas de información y de evaluación de la calidad y de la gestión, tanto en las instancias sectoriales como de la institución educativa.

La tercera dimensión hace referencia al financiamiento, incluyendo fuentes, montos y modelos de asignación de recursos. Aquí se ubican las discusiones que se han dado, tanto

en el país como en el ámbito internacional, sobre las condiciones de eficiencia y eficacia de las transferencias de recursos desde el nivel central; sobre el esfuerzo fiscal para la educación que deben hacer los gobiernos regionales y locales; el monto y la participación de las familias usuarias del servicio para hacer frente a los problemas de calidad, equidad y eficiencia, cuya solución es, en última instancia, el propósito básico del sistema educativo nacional.

Este trabajo se detendrá en los problemas expuestos en la tercera dimensión como lo son la eficiencia de la transferencia de recursos, el monto y la participación de las familias usuarias del servicio, los fondos de servicios docentes, la cobertura del sistema, eficiencia interna, calidad y equidad educativa en el Distrito.

Todo, con el objetivo ultimo de buscar una mejor educación para la ciudadanía, teniendo en cuenta lo expuesto en el Articulo 8° de la Ley General de la Educación, "La sociedad es responsable de la educación con la Familia y el Estado colaborará con este en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social.

Para la consecución de la investigación el Distrito de Cartagena de Indias se analizará teniendo en cuenta dos regiones, rural y urbana y 5 zonas, Histórica y Turística, Norte, SurOccidental, Centro y SurOriental, estas a su vez se encuentran divididas en 15 núcleos en total (ver anexo).

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Cartagena de Indias en los últimos años ha experimentado cambios de tipo social, económico, político y cultural; la población ha aumentado significativamente, la economía ha crecido en todos sus sectores, han nacido grupos sociales con visiones políticas modernas, los servicios sociales básicos se han ampliado, en fin, existen nuevas capas sociales que han enriquecido el escenario político de la ciudad.

Frente a estas distintas formas de desarrollo, la ciudad sigue adoleciendo de graves problemas políticos, sociales, económicos y culturales. Se pueden destacar los altos índices de pobreza, inequitativa distribución de los ingresos, aumento en las tasas de violencia, corrupción en la administración pública, inseguridad y el rezago en el nivel educativo de nuestra población, sobretodo, si se le compara con las sociedades de países desarrollados. Además, existe un gran limitante del desarrollo como lo es la escasez de recursos públicos, ante lo cual la eficiencia se convierte en un aspecto imprescindible para la obtención de resultados positivos a los problemas mencionados.

Por todo lo anterior cobra mucha importancia centrarse en el análisis de la problemática educacional en la ciudad de Cartagena, a la luz de la evaluación del impacto generado por las diversas inversiones que se han venido dando en los últimos años.

Se dice que el problema educativo es complejo y diverso. Entre las dificultades centrales del sistema educativo, encontramos el obstáculo a la hora de contar con información suficiente y actualizada en todos los aspectos del sistema. Adicionalmente, se deben mejorar a nivel global y parejo las distintas variables que enmarca el sector, como lo es cobertura de la educación, calidad y equidad del sistema educativo, eficiencia del mismo, así como también el financiamiento y algunos parámetros de costo-eficiencia.

Estas variables presentan diferencias en sus tasas y algunas de ellas se encuentra rezagadas con respecto a otras, lo que no garantiza el avance gradual del sistema educativo en la ciudad de Cartagena. Es fundamental que la asignación de recursos en el sector educativo sea eficiente para así solucionar este problema y lograr el equilibrio y progreso del sector.

Finalmente es necesario hacernos el siguiente interrogante, ¿ Cuál ha sido la eficiencia de la inversión pública en educación en Cartagena de Indias D. T. Y C., en el periodo 1996-1999, según indicadores básicos educativos y de costos, y que medidas se podrían tomar para mejorarla?.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1. Delimitación formal.

De espacio: La investigación se desarrollará en la ciudad de Cartagena.

De tiempo: El periodo a trabajar esta comprendido entre los años 1996-1999.

0.2.2. Delimitación material

Las variables a desarrollar son las siguientes:

Variable dependiente:

Eficiencia de la inversión pública en educación.

Variables independientes:

Inversión por población objetivo.

Cobertura educativa.

Eficiencia interna.

Calidad de la educación.

Equidad de la educación.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

0.3 OBJETIVOS

0.3.1. Objetivo General

Obtener y proveer a la ciudad de información necesaria y suficiente para caracterizar la eficiencia de la inversión pública en educación, durante el periodo 1996-1999, a fin de plantear propuestas para mejorar la asignación de recursos hacia el sector educativo en la ciudad de Cartagena de Indias.

0.3.2. Objetivos Específicos

- Analizar el grado de avance en materia de cobertura educativa a la luz de las inversiones realizadas en el Distrito de Cartagena.

- Determinar la inversión percápita (por alumno) en educación y comparar con otras entidades territoriales.

- Analizar el comportamiento de los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo en Cartagena y evaluar el costo social y económico de éstos.

- Evaluar el grado de avance en materia de calidad de la educación en las instituciones educativas oficiales.

0.4 IMPORTANCIA DE LA INVESTIGACION

Para todo sistema u organización social es de vital importancia contar con información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados. Ello permite al sistema introducir modificaciones en su modo de operar y reorientar adecuadamente sus acciones. Es fundamental que los sistemas de enseñanza cuenten con información suficiente y actualizada sobre los avances y carencias en la acción del sistema, tanto con relación al logro de sus objetivos como a la adecuación de éstos a los requerimientos de los individuos y de la sociedad. Ello determina que en un momento dado una falla del sistema educativo sea detectada a tiempo, lo que puede evitar traumas en el proceso normal de enseñanza.

La investigación "Eficiencia de la inversión pública en educación en Cartagena de Indias D. T. Y C." es importante, ya que ofrecerá información valiosa y prestará diversos usos externos, a los agentes directamente relacionados con la puesta en práctica de políticas educativas (Secretaría de Educación y Cultura Distrital, instituciones educativas, profesores, empleados del sector, alumnos, padres de familia) y a la comunidad cartagenera en general.

Como se destaca anteriormente, es condición imprescindible contar con esta información acerca de la gestión educativa; la obtención, procesamiento y suministro de ella en torno a dicha gestión, permite cumplir con:

- Toma de decisiones de modo rápido y fiable.

- Ofrece un capital nada despreciable a los investigadores de la educación.

- Anticipa las necesidades futuras. Las proyecciones y los estudios prospectivos tendrán mayor solidez si se apoyan en un sistema coherente y fiable de información sobre el sistema educativo.

0.5 MARCO TEORICO

Al hablar de las teorías Keynesianas del gasto publico es preciso, en sintesis, tener en claro dos premisas. En primer lugar, las teorías Keynesianas no fueron planteadas en la dirección de que el gasto publico sería financiado exclusivamente con crédito de emisión del Banco Central sino con ahorro que a través de operaciones de deuda de corto o de largo plazo realizaría el gobierno para transferir ahorros que no estaban canalizándose hacia la inversión.

Este es un esquema completamente diferente del que a menudo se ha aplicado en América Latina, en donde los déficit presupuestales, que genera el exagerado gasto público, se financian pura y simplemente con las litografías que manejan los bancos centrales, lo que se ha constituido en un mecanismo de inflación, en donde el gasto público, más que un factor anticíclico, como lo postulaba la teoría Keynesiana, se ha vuelto un atizador de inflación.

En segundo lugar, hay que recordar que las teorías Keynesianas fueron planteadas y propuestas para sacar a la economía de la tremenda recesión de los años treinta. No son por lo tanto teorías apropiadas para épocas de normalidad. Por eso hoy día han surgido teorías que cuestionan no tanto la justificación que en su época tuvieron las teorías del gasto público Keynesianas, sino la conveniencia de aplicarlas como un mero instrumento de estímulo de demanda agregada en épocas de normalidad.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

Si lo anterior es cierto, resulta fundamental en época de normalidad que el gasto público sea **productivo y eficiente**. En épocas normales, cuando la capacidad de gasto público es definitivamente limitada, se vuelve crucial que su gasto sea lo más productivo posible. No es lo mismo desde el punto de vista económico el gasto público en inversión que el gasto público en funcionamiento. No es lo mismo el gasto público en adquisición de armas que el gasto público en la construcción de puertos y carreteras. Y no es lo mismo, obviamente, como factor redistributivo, el gasto público en educación o en salud que el gasto meramente burocrático. Por eso la calidad del gasto público y la composición del mismo se ha convertido en uno de los puntos centrales en el análisis de la hacienda pública moderna.

Por supuesto es este uno de los temas que están sobre el tapete en este momento en Colombia. ¿Tenemos un nivel de gasto público exagerado? ¿Tenemos niveles de gasto público que no podremos cumplir sin desencadenar fuerzas inflacionarias? ¿ O tenemos una composición del gasto público en términos absolutos razonable para la economía, pero ineficientemente invertido?

Las ultimas reformas tributarias que han tenido lugar en Colombia ha puesto el énfasis, sistemáticamente, en los recaudos y no en los gastos. La pregunta central que se ha formulado usualmente el legislador ordinario o extraordinario ha sido: ¿cómo recaudar más? No se ha planteado con la importancia que merece la pregunta: ¿cómo gastar mejor?.

La misión de finanzas intergubernamentales conocida como misión Wiesner – Bird y la misión del Gasto Público convocada por la administración Betancourt insistieron en que el tema central, de ahora en adelante, debería ser el de la mejora en la eficiencia del gasto

público y no tanto el de los recaudos. La administración Betancourt convocó en 1985 a una comisión de expertos que analizó en profundidad la problemática del gasto público en Colombia, esta comisión presentó su informe final en 1986[1].

"Quizá uno de los mayores méritos de la comisión encargada de estudiar el inmenso tema del gasto público en Colombia, que acaba de rendir hace pocas semanas su informe final, es el de haber tratado con claridad conceptual el tema del tamaño relativo del Estado y el de la eficiencia del gasto público"[2].

La necesidad de administrar adecuadamente los recursos públicos limitados destinados a la educación, en todos sus niveles, hace imprescindible orientar la política de gastos públicos hacia la consecución de uno de los objetivos básicos: alcanzar una asignación eficiente de los recursos. El grado de efectividad en el cumplimiento de este objetivo, depende estrechamente de la incidencia de las políticas públicas en las posibilidades de acceso real de los usuarios a los distintos niveles educativos, independientemente de sus rentas.

El desarrollo de la educación colombiana en la segunda mitad de este siglo muestra cómo las modificaciones en el origen del financiamiento y los mecanismos de administración de los recursos han determinado en grado significativo la organización y los modelos de gestión sectorial. A continuación se analiza el proceso de nacionalización del

[1] Informe final de la Comisión del Gasto Público. Revista de Economía Colombiana, separata No 12 (abril 1987). Bogotá, Contraloría General de la República.
[2] Juan Camilo Restrepo. "El tamaño relativo del Estado y la eficiencia del Gasto Público", en Revista de Economía Colombiana, febrero-marzo 1987. Bogotá, Contraloría General de la República.

gasto en educación y sus efectos sobre la organización sectorial, la expansión de la oferta educativa estatal y la configuración del modelo actual de descentralización y financiamiento.

Nacionalización del gasto en educación, garantía de equidad social: El proceso de nacionalización del financiamiento de la educación primaria y secundaria, que ha caracterizado a la educación colombiana a partir de los años sesenta, ha sido la principal herramienta para: (i) garantizar la democratización del servicio educativo en todas las regiones del país; (ii) responder a las crecientes exigencias sobre la oferta originadas en los procesos de la transición demográfica de los sesenta y setenta, y (iii) avanzar en los propósitos de equidad regional y social en la prestación del servicio educativo.

El país desarrolló un modelo de financiamiento de la educación en que progresivamente el gobierno nacional asumió la mayor parte del gasto en la educación ofrecida por el Estado. Este hecho no restringió, legal y formalmente, el esfuerzo propio de departamentos y municipios en el financiamiento de la educación, aunque sí implicó la disminución del mismo, originada entre otras causas en la debilidad fiscal de las regiones.

El punto inicial de este proceso es el Acto Plebiscitario No 1 de 1957. Antes de esta reforma constitucional, el gasto nacional en educación era secundario y en buena parte responsabilidad de los fiscos departamentales y municipales. Esta situación produjo una gran diferenciación regional tanto en cobertura como en calidad del servicio educativo, en su organización, en el régimen salarial y prestacional, y en la oportunidad de pago de los docentes.

El plebiscito incorpora como mandato constitucional que "en adelante el gobierno central debe dedicar a la educación pública no menos del 10% del presupuesto nacional". Además de garantizar el mínimo del 10%, introduce el concepto de partidas o rentas de destinación específica dentro del presupuesto nacional que ha garantizado el desarrollo de la educación colombiana, por la vía de asegurarle un financiamiento mínimo. Las transformaciones en la estructura del financiamiento de la educación derivadas del proceso de nacionalización se pueden agrupar en tres grandes fases:

a. Situado fiscal para educación primaria (1957 a 1970). La Ley 46 de 1971 introduce el concepto de situado fiscal para financiar la Educación primaria. A partir de su vigencia, el gasto nacional en educación alcanzó una participación del 13.54% sobre los ingresos corrientes de la nación en 1970. Este hecho tuvo efectos muy importantes: (i) como mecanismo eficaz de redistribución del ingreso por regiones; (ii) como primer y definitivo paso para la ampliación masiva de la cobertura de la educación primaria (94% de la oferta educativa primaria en la zona rural es oficial); (iii) unificación salarial de los maestros en todo el país y regularización de los pagos por este concepto, aspectos centrales del desorden que imperaba en la administración sectorial.

b. "Nacionalización" de la educación secundaria. Participación en el impuesto a las ventas (1970 a 1980-81). Con el impuesto a las ventas y su transferencia parcial a los departamentos se estableció, como medida transitoria, que parte de dichas transferencias se dedicara a la financiación de la educación secundaria.

Este proceso, denominado "nacionalización de la educación secundaria", significó que para el final del período el presupuesto educativo pasara de representar el 13% al 21% de los ingresos corrientes de la Nación. Como efecto se generó un sector cada vez más amplio de oferta educativa en el nivel de secundaria, financiado por la nación y administrado a través de un nuevo mecanismo institucional, el FER y su Junta Administradora. Sin embargo, durante el período no se previeron recursos para una serie de gastos causados, particularmente en el campo prestacional, que se acumularon como un pasivo oneroso al nuevo sistema.

c. Consolidación del financiamiento nacional y del pago de docentes: el fondo prestacional (1981 a 1991). A partir de 1981 se afianzan los mecanismos de transferencia de las rentas nacionales al financiamiento de la educación primaria y secundaria, superando la transitoriedad de algunas medidas, específicamente la retención sobre el impuesto a las ventas, estabilizándose la participación del presupuesto educativo entre el 20 y el 21% del total de los ingresos corrientes de la Nación. Igualmente se definió, con la creación del Fondo Prestacional del Magisterio, un mecanismo y un proceso para llevar a cabo el pago por la nación y las entidades territoriales del pasivo prestacional y una vía para evitar la acumulación de dicha deuda en adelante.

El modelo actual de descentralización y financiación de la educación: ¿responsabilidad compartida?. Las características de descentralización y financiamiento del modelo colombiano reafirman las premisas analíticas planteadas por varios autores en el sentido de

que ni la descentralización por sí sola, ni las reformas del financiamiento en forma aislada contribuyen ni son garantía para lograr una mayor cobertura, eficiencia, equidad y calidad del servicio educativo.

El modelo de descentralización educativa en Colombia, a diferencia de lo ocurrido en otros países, no implica la reducción del gasto educativo del Gobierno Nacional ni la transferencia de las mayores responsabilidades en la financiación a los gobiernos departamentales, distritales y municipales. Esta particularidad del caso colombiano responde a las características de su estructura fiscal y se configura a partir de procesos de transformación social, política e institucional que se han dando en el país durante la segunda mitad del presente siglo y, particularmente, la nacionalización del gasto en educación y de otros servicios sociales.

La Constitución de 1991 define que las responsabilidades centrales para el financiamiento de la educación estatal están en cabeza de la Nación y de las entidades territoriales. Establece como mecanismo principal para el financiamiento de los servicios sociales básicos por parte de la nación el de las transferencias, situado fiscal para educación y salud y participaciones municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación, PICN, con una gama de usos más amplia. Igualmente define su incremento con respecto a años anteriores y los topes que debía alcanzar en el futuro.

Consolidar y desarrollar el modelo de descentralización requiere armonizar el papel del municipio como responsable de proveer el servicio educativo a su población; el de la escuela como unidad ejecutora encargada de la prestación del servicio educativo y el de la

participación ciudadana directa como elemento potenciador de una gestión eficiente y del ejercicio del control social sobre la identificación de las prioridades locales y la valoración de los resultados.

Como se anotó, la Constitución define que las entidades territoriales también son corresponsables del financiamiento de la educación; sinembargo ni la Ley 60 ni ninguna otra norma han entrado a definir los montos y condiciones de este financiamiento. Igualmente establece que, sin perjuicio de la gratuidad de la educación básica, cada persona debe contribuir en la medida de sus propias capacidades económicas a dicho financiamiento.

Sobre mecanismos de asignación: El proceso de asignación de recursos es un poderoso instrumento para el logro de los objetivos de la política sectorial de equidad social, eficiencia, cobertura y calidad. De ahí la importancia de evaluar si sus procedimientos son efectivos y eficientes para tales propósitos. El sistema actual de transferencia de recursos nacionales incorpora, entre otros, los siguientes criterios:

- Poblacionales, para la asignación entre regiones (situado fiscal poblacional).
- Indicadores de necesidades básicas insatisfechas, NBI, para incorporar factores de redistribución según índices de pobreza de las regiones.
- Costos históricos del servicio educativo.
- Indicadores de cobertura de la educación.
- Eficiencia administrativa en términos de gasto por alumno.

- Esfuerzo fiscal territorial para la financiación del servicio educativo.

Con respecto al uso de los recursos, elemento importante para el proceso de asignación, la Ley 60 define que el Situado Fiscal se puede destinar para financiar: (i) Gastos de funcionamiento referidos al personal docente y administrativo, incluyendo las contribuciones que la ley determina para nóminas, aporte a la seguridad social y cesantías del personal docente y administrativo; (ii) gastos generales como servicios públicos, elementos de aseo y dotaciones para los funcionarios que tienen derecho por ley; y (iii) otros gastos como dotaciones escolares, mantenimiento y gastos generales, una vez el departamento o distrito garantice el pago de los salarios de los docentes y del personal administrativo.

Por su parte, las PINC pueden asignarse para financiar actividades de construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de los establecimientos educativos, así como el pago de personal docente y aportes a la seguridad social y contrapartidas de cofinanciación.

La composición y la tendencia del gasto educativo en el ámbito municipal entre 1993 y 1996 muestran durante estos años una sustitución de inversión en infraestructura y dotación de material didáctico por pago de personal docente y aportes a la seguridad social. Esto exige profundizar en los análisis sobre complementariedad y especialización de las fuentes de financiación, a fin de diseñar mecanismos adecuados para evitar la mayor concentración del financiamiento en el pago de nómina y la paulatina reducción en insumos asociados a la calidad.

Paralelamente los desarrollos normativos de la Ley 60 exigen como requisitos para la autonomía de departamentos, distritos y municipios mayores de 100.000 habitantes, desarrollar mecanismos de gestión, como sistemas de información, ajustes en las estructuras organizativas y planes de aumento de la cobertura y mejoramiento de la calidad. Requisitos que en muchos casos han quedado en un plano formal, sin llegar a constituirse en instrumentos de apoyo a la consolidación de los procesos de descentralización.

La normatividad actual ha previsto criterios y mecanismos para una asignación más eficiente. Sin embargo, varios analistas coinciden en señalar que el sistema es excesivamente complejo, que mantiene factores de inequidad, que es rígido en su aplicación, que enfatiza más en el reparto de los recursos que en su aplicación, y que no está ligado a resultados sino prioritariamente a costos históricos, factores todos que lo hacen ineficiente. De aquí surge la necesidad de profundizar en el análisis de las ventajas y desventajas del sistema actual, eficiencia del sistema y de formular alternativas de reforma que conduzcan a transformar las condiciones que limitan el logro de los objetivos trazados por la Ley.

Adicionalmente es necesario hacer una distinción entre los mecanismos de asignación a nivel macro y microsectorial de la institución educativa, con el objeto de garantizar su autonomía y la eficiencia y eficacia de su operación. Dado que el desarrollo se ha concentrado en el primer nivel, es necesario señalar la debilidad o la inexistencia de mecanismos de asignación a las escuelas, que garanticen tanto su autonomía como el manejo de sus propios recursos, ya que las decisiones sobre la gestión se dan por fuera del establecimiento.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

La provisión y administración de los recursos humanos son competencia del departamento y de los municipios, mientras que la infraestructura física, mantenimiento, dotación y provisión de material educativo es responsabilidad del municipio. No se cuenta con sistemas de asignación de recursos financieros hacia la institución educativa que actúen como incentivos al logro de una mayor eficiencia y calidad del servicio educativo.

0.6 MARCO CONCEPTUAL

Descentralización: Acción y efecto de transferir a diversas corporaciones parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno central.

Educación Básica: Nivel de la educación formal que tiene una duración de nueve (9) grados desarrollados en dos ciclos: la educación básica primaria de cinco (5) grados y la educación básica secundaria de cuatro (4) grados.

Educación Media: Nivel de la educación formal que tiene una duración de dos (2) grados.

FER: Fondo Educativo Regional.

Financiamiento: La provisión de dinero cuando y donde se necesite. Puede ser de corto, mediano y largo plazo y puede utilizarse para consumo o inversión.

Fiscos: Erario, tesoro público.

Ingresos Corrientes: Comprende la totalidad de las rentas ordinarias que se estima se recaudarán o devengarán por el pago de impuestos y contribuciones; recaudación en concepto de tasas y rentas patrimoniales, multas producto de la renta de mercaderías

decomisadas a particulares, reintegros por responsabilidades, subsidios y subvenciones, divisas y otros.

Nacionalización: Acción y efecto de ejercer la autoridad desde el gobierno central.

PICN: Participación en los ingresos corrientes de la nación.

Situado Fiscal: Recursos destinados por Estado a financiar la educación, preescolar, primaria, secundaria y media y salud pública en los niveles que señale la ley con especial atención a los niños..

Transferencias: Pagos que se efectúan sin ninguna contrapartida

0.7 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.7.1. Hipótesis General

Analizando y evaluando el comportamiento de la inversión pública, se podrá medir el grado de eficiencia en la asignación de recursos destinados a educación y proponer líneas de acción destinadas a la optimización en el uso de los recursos.

0.7.2. Hipótesis de trabajo

La asignación de mayores recursos económicos para el fomento de la educación, en la ciudad de Cartagena, no necesariamente está ligada a mayores niveles de cobertura, calidad, eficiencia y equidad del sistema educativo.

0.8 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

0.8.1. Definiciones conceptuales

- Calidad: Características del servicio educativo prestado

- Cobertura: población cubierta por el sector educativo.

- Eficiencia: Relación entre resultados y combinación de recursos.

- Equidad: Iguales oportunidades de recibir los servicios educativos para todos.

- Inversión pública en educación: Parte del ingreso nacional no gastado en consumo directo y gastado en la adquisición de factores productivos que el ahorro permite obtener.

0.8.2. Definiciones operativas

VARIABLES	INDICADORES	FUENTES
Calidad.	Rendimiento en pruebas del ICFES.	Sec. Educación Distrital, Instituciones Educativas, Min. Educ. Nal., DANE, Contraloría Distrital.
Cobertura.	Tasas de Analfabetismo y de escolarización bruta.	Sec. Educación Distrital, Instituciones Educativas, Min. Educ. Nal., DANE, Contraloría Distrital.
Eficiencia interna.	Tasas de aprobación, reprobación, deserción, retención, repitencia y extraedad.	Sec. Educación Distrital, Instituciones Educativas, Min. Educ. Nal., DANE, Contraloría Distrital.
Asignación de recursos en educación.	Gasto por alumno del situado fiscal. Gasto por docente. Gasto total por alumnos. Tasas de fondo docentes por zona.	Sec. Educación Distrital, Instituciones Educativas, Min. Educ. Nal., DANE, Contraloría Distrital.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNÁNDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

0.9 METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

La metodología de la investigación será de tipo descriptivo – analítica, para la cual se consultarán estudios anteriores, revisarán los sistemas de información y se realizará un trabajo de campo que permita obtener información de fuentes primarias, para así llegar a conclusiones que permitan potenciar un mayor grado de desarrollo del sector educativo en la ciudad de Cartagena.

El trabajo de campo se realizará en 5 zonas que cubren toda la ciudad de Cartagena las cuales a su vez se encuentran divididas en 15 núcleos (ver anexo). La muestra de los colegios a encuestar se obtendrá mediante la siguiente formula estadística:

$$n = \frac{(Z \propto/2)^2 * N * P * Q}{E^2 (N-1) + Z^2 \propto/2 * P * Q}$$

N → Población total de colegios

E → Margen de error

$\propto$ → Nivel de confianza

p → Probabilidad de éxito

Q → Reemplaza a la varianza

$$\text{Muestra por núcleo} = \frac{\text{\# de colegios en la zona}}{N} * n$$

Muestra por núcleo es el número de colegios a encuestar en cada núcleo.

1. FINANCIACION DE LA EDUCACION

El gasto público educativo a nivel de primaria y secundaria tiene dos grandes fuentes de financiamiento nacional en Colombia: el Situado Fiscal para los departamentos y la Participación a los municipios. Estas dos fuentes tienen su origen en los Ingresos Corrientes de la Nación según lo dispuesto por la Constitución de 1991. En el caso del Situado Fiscal, según lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política y la disposiciones de la Ley General de la Educación (Ley 1115 de 1994), no hay un porcentaje fijo que deba ser transferido, sino que debe ser creciente hasta llegar a un nivel que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. En contraste, la Participación Municipal si debe aumentar año por año, del 14% de 1993, al 22% como mínimo en el año 2002.

Existen otras fuentes importantes de financiamiento, como es el caso de los Aportes Nacionales para el Fondo Educativo de Compensación, los recursos propios que las entidades territoriales destinan al gasto educativo local entre ellos el mantenimiento y dotación de los establecimientos educativos, los recursos que financian el Fondo de Inversión Social FIS, y por último, una cuarta fuente está configurada por los aportes de la Ley 21 de 1982.

Dentro del actual marco institucional, el uso de los recursos anteriormente mencionados está determinado principalmente "desde arriba", lo cual no parece muy consistente con un

modelo de descentralización. Este esquema es excesivamente rígido y está casi exclusivamente para pagar nomina de maestros. Es decir, es un sistema basado en un subsidio de oferta. La experiencia de muchos países en América Latina es que este criterio de asignación de recursos no es el más indicado para lograr objetivos de equidad, premiar la eficiencia y para darle mayor autonomía a los planteles.

1.1 Fondo de Servicios Docentes:

Se le llama Fondo de Servicios Docentes a todos aquellos recursos captados por la institución, diferentes de las transferencias nacionales, distritales y departamentales. Esta constituido principalmente por matrículas, captaciones por parte de las juntas de padres de familias, ingresos por servicios adicionales prestados, recursos recibidos por proyectos presentados a organizaciones nacionales e internacionales, donaciones de terceros, auxilios de Organizaciones No Gubernamentales, etc.

Para efectos de la investigación este es un punto muy importante ya que a través de él podemos tener un conocimiento de la eficiencia de la gestión de las directivas de los colegios. Es decir, que parte de lo referente a inversiones para mejorar la calidad del sistema educativo debe ser financiado con los Fondos Docentes, aunque algo que si hay que tener bien claro es que los problemas de educación no solo se resuelven simplemente asignando más recursos, sino mejorando la eficiencia en la asignación de dichos recursos.

Como se mencionó anteriormente, las otras fuentes de financiación se usan en su mayoría para la cancelación de la planta de personal a cargo del servicio educativo. Un

porcentaje de los recursos propios del Distrito de Cartagena financiará la construcción, mantenimiento y dotación de las instituciones educativas estatales, de conformidad con la ley sobre distribución de competencias y recursos[1]. Con respecto a los servicios públicos la gran mayoría de los colegios no tienen que correr con estos gastos.

A continuación se presentan las tablas 1.1 y 1.2 donde aparece el promedio de los fondos docentes de una institución educativa del Distrito de Cartagena por núcleos y zonas. La obtención de dichos promedios se realizó de acuerdo con una muestra por núcleo cuyo tamaño lo arrojó la siguiente fórmula estadística:

N=212 $\Rightarrow$ Población total de colegios públicos del Distrito

$\alpha = 0.95$ $\Rightarrow$ Nivel de confianza

E= 0.06 $\Rightarrow$ Margen de error 4%

P= 0.5 = Q $\Rightarrow$ Probabilidad de éxito. Q reemplaza a la varianza

$Z\alpha/2 = Z\ 0.475 = 1.96$

$$n = \frac{(Z\alpha/2)^2 * N * P * Q}{E^2 (N-1) + (Z\alpha/2)^2 * P * Q} = \frac{(1.96)^2 * 212 * 0.5 * 0.5}{(0.06)^2 * (211) + (1.96)^2 * 0.5 * 0.5} = 118$$

$$\text{Muestra por núcleo} = \frac{\text{\# de colegios en la zona}}{N} * n$$

Muestra por núcleo es el número de colegios analizados en cada núcleo.

---

[1] Art. 184 Ley 115 de 1994.

La fuente de donde se tomó la muestra de los datos de los fondos docentes fue la Contraloría Distrital de Cartagena, ya que los colegios por ser autónomos en el uso de estos fondos sólo rinden cuentas de ellos a la Contraloría del Distrito.

Tabla 1.1 Promedio de fondos docentes / colegio por núcleo

Año / Nucleo	1996	1997	1998	1999
1	3.852.000	3.523.000	4.380.000	3.477.000
2	16.864.000	9.642.000	6.494.000	20.666.000
3	28.364.000	25.795.000	26.916.000	37.180.000
4	10.597.000	13.265.000	18.370.000	9.761.000
5	9.248.000	25.136.000	38.669.000	6.517.000
6	10.648.000	7.214.000	6.321.000	38.000.000
7	14.876.000	21.054.000	11.325.000	27.290.000
8	30.248.000	19.870.000	10.767.000	63.915.000
9	5.020.000	6.473.000	7.168.000	9.457.000
10	7.350.000	18.762.000	4.066.000	34.442.000
11	12.347.000	13.542.000	11.414.000	15.308.000
12	100.354.000	97.245.000	98.830.000	107.584.000
13	52.647.000	11.024.000	7.710.000	59.400.000
14	8.798.000	31.999.000	5.970.000	56.233.000
15	3.556.000	4.215.000	4.200.000	5.975.000
Prom. Gral.	20.984.600	20.583.933	17.506.667	33.013.667

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

Tabla 1.2 Promedio de fondos docentes / colegio por zona

Zona	1996	1997	1998	1999
Hist. Y Tur.	3.852.000	3.523.000	4.380.000	3.477.000
Norte	22.614.000	17.718.000	16.705.000	28.923.000
Sur Oriental	15.123.400	17.307.800	17.090.400	29.096.600
Centro	6.185.000	12.617.500	5.617.000	21.949.500
Sur Occid.	35.540.400	35.357.400	25.624.800	48.900.000

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

Podemos apreciar las grandes diferencias que se presenta en las tablas anteriores. Los motivos de estas son muy variados, entre ellos los siguientes:

- El núcleo 1 que representa prácticamente la zona rural de la ciudad con un total de 28 colegios (ver anexo) no goza de los recursos mínimos, debido a inequidades en la asignación del situado fiscal (ver aparte de situado fiscal en este capítulo), que permitan lograr niveles de calidad en educación que ofrezcan tasas de retorno ideales para estas regiones. Este problema de las zonas rurales de la ciudad es ampliamente conocido por los ciudadanos cartageneros desde hace décadas. En el capítulo de equidad se analizará el problema educativo de las zonas rurales del Distrito de Cartagena.

- El otro núcleo que expone una deficiencia representativa es el 15. Una de las causas se debe a que en él no existen concentraciones educativas y solo hay 3 instituciones que prestan el servicio de educación secundaria y una de educación media.

  Lo anterior quiere decir que las instituciones que componen el núcleo 15 son pequeñas y no manejan grandes sumas de dinero provenientes tanto de fondos docentes como de transferencias. Esto se refleja en el bajo en promedio en lo que a fondos docentes se refiere.

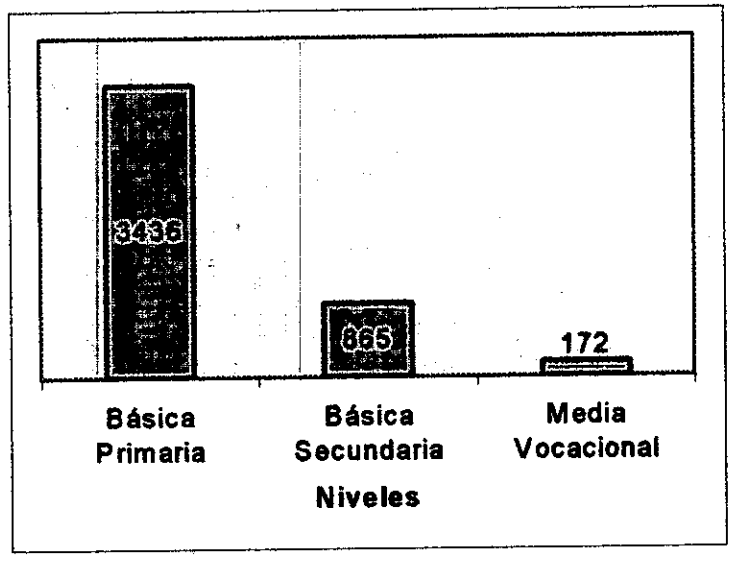
  Ahora bien, el problema no radica por si solo en que sus fondos docentes sean bajos, sino en la relación alumno/inversión y peor aún en la relación habitantes de 12-17 ó más años/inversión, es decir, los recursos para atender el numero de alumnos en el núcleo son muy bajos. Los habitantes de 12-17 ó más años son el total de alumnos potenciales de educación básica secundaria y media. La secuencia de la cobertura en la educación básica primaria a la educación media en el núcleo 15 es la siguiente:

Tabla 1.3 Cobertura de la educación en el núcleo 15 por niveles

	Bás. Primaria	Bás. Secundaria	Med. Vocacional
# alumnos	3.436	865	172

Fuente Sec.Educ.Dist.

Gráfico 1.1 Cobertura Núcleo 15 por niveles



Fuente Sec.Educ.Dist.

Para concluir el problema del núcleo 15 es de equidad por no tener una atención adecuada en educación secundaria y media, lo que se refleja en bajos niveles de cobertura. Es importante resaltar que esta no es una dificultad sola de este núcleo, los restantes también la presentan.

- Otro punto a tener en cuenta, es que por el hecho de que los núcleos que presenta promedios altos con respecto a otros, no todos los colegios que lo componen tienen fondos docentes altos. Desafortunadamente en la muestra se pudo observar que es un mínimo porcentaje de colegios el que trabaja con fondos de servicios docentes superiores, lo que sube el promedio de algunos núcleos.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

Ahora esto no quiere decir que todos estos colegios de fondos docentes sobresalientes en lo referente a captación de recursos tengan una excelente gestión, sino simplemente que el número de matriculas es considerable, aunque no hay que demeritar la labor de algunos que presentaron proyectos los cuales fueron financiados. Esta parte de los proyectos es muy importante, y la gestión en la presentación de ellos a entidades privadas u oficiales de carácter nacional es mínima, y en el ámbito internacional es nula.

Las siguientes tablas nos ayudan a comprender mejor este problema de fondos docentes:

Tabla 1.4 Tasa de colegios con F.D. mayores a $20.000.000

Año / Nucleo	1998	1999
1	7	0
2	0	29
3	16	40
4	22	17
5	30	0
6	0	40
7	0	50
8	16	50
9	0	14
10	0	22
11	14	14
12	67	60
13	0	33
14	0	33
15	0	0
Tasa Gral	11,5	26,8

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

Tabla 1.5 Tasas de colegios con F.D. menores a $20.000.000

Año / Nucleo	1998	1999
1	93	100
2	100	71
3	84	60
4	78	83
5	70	100
6	100	60
7	100	50
8	84	50
9	100	86
10	100	78
11	86	86
12	33	40
13	100	67
14	100	67
15	100	100
Tasa Gral	88,5	73,2

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

48

Tabla 1.6 Tasas de colegios con F.D. mayores a $20.000.000

Año / Zona	1998	1999
Histor. y Tur.	7,00	0,00
Norte	8,00	34,50
Sur Orient.	13,60	31,40
Centro	0,00	18,00
Sur Occid.	16,20	28,00

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

Tabla 1.7 Tasas de colegios con F.D. menores a $20.000.000

Año / Zona	1998	1999
Hist. Y Tur.	93,00	100,00
Norte	92,00	65,50
Sur Orient.	86,40	68,60
Centro	100,00	82,00
Sur Occid.	83,80	72,00

Fuente: Contraloría Distrital de Cartagena

En estas tablas se puede apreciar claramente el predominio de las instituciones educativas con fondos docentes menores a $20.000.000, al punto de que en muchos núcleos no hubo, en ninguno de los años 1998-1999, un colegio con fondos superiores a los $20.000.000.

Después de examinar toda la información referente a los Fondos Docentes de las instituciones educativas nos damos cuenta que la situación es grave. Es imposible que exista un desarrollo adecuado de la educación en el Distrito, con niveles altos de calidad, siendo que la gran mayoría de los colegios no cuenta con unos fondos docentes considerables o altos. Estos colegios no están en capacidad de invertir, a duras penas le alcanzará para cubrir un porcentaje de los gastos, y sin inversión en educación, nunca habrá progreso para una región.

1.2 Situado Fiscal:

La principal fuente de financiación de la educación es el situado fiscal que presuntamente se destina para atender la nómina de los maestros. El período 1993-1996 fue

49

de transición y en la práctica la participación de los gastos departamentales se congeló con respecto a las cifras registradas en 1993. De esta suerte, las deficiencias e inequidades del pasado se acumularon en el año 1996.

La distribución des situado fiscal no siempre corresponde a las necesidades educativas de los departamentos y los distritos, más concretamente, a los alumnos atendidos o a los maestros empleados. Además, tiene un alto grado de arbitrariedad que da lugar a asignaciones de fondos que no corresponden a las demandas ni a las posibilidades de emplearlos adecuadamente. Así, mientras en Cartagena el *gasto alumno/situado fiscal* en 1998 fue de $347.303, en Santafé de Bogotá D.C. fue de $351.479, y en el Chocó fue de $303.562, inferior a la media que fue de $326.533.

Curiosamente, la distribución del situado fiscal, en teoría influida por factores de equidad, no se refleja en la práctica. La relación entre la participación de los departamentos y distritos en el situado fiscal y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas no es congruente. No hay bases para esperar que la dispersión de los gastos revele las dispersiones en materia de equidad, de donde se deduce que las desviaciones del gasto tienen un elemento político, en el cual predomina el poder de las negociaciones de los departamentos. En la practica constituye un factor de ineficiencia, toda vez que el exceso de recursos lleva a un despilfarro que se manifiesta en un gasto por alumno por encima de las necesidades reales.

A partir de 1997 se aplican los siguientes criterios generales para la distribución del situado fiscal (DNP 1997):

38117

- El 15% se distribuye en partes iguales entre las 36 entidades territoriales beneficiarias directas (32 dptos. y 4 distritos).

- El 85% restante tiene en cuenta dos criterios:

  a. Un porcentaje variable que permite a los departamentos y distritos la atención de la Población atendida.

  b. En caso de quedar excedentes, éstos se distribuyen con base en los criterios de población potencial beneficiaria de los dos servicios y al esfuerzo fiscal ponderado.

De lo anterior resulta que la mayor parte de los recursos del situado fiscal se distribuye de acuerdo con el siguiente procedimiento: Primero, los departamentos se agrupan con una fórmula que incluye la población, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, el esfuerzo fiscal y otros criterios. Luego, los recursos se reparten según el gasto en educación *per cápita* del ente territorial, y del promedio del grupo y el crecimiento esperado de la población.

Así, los departamentos que reciben un gasto per cápita inferior al promedio, en el siguiente período reciben una suma igual a éste per cápita multiplicado por la población. A su turno, los departamentos que obtienen un gasto per cápita superior al promedio, en el siguiente período reciben el promedio más un porcentaje de la diferencia entre el per cápita y el promedio.

En la práctica, la fórmula equivale a distribuir los recursos de acuerdo con la tendencia histórica ajustada para reducir la dispersión, en particular de los departamentos que tienen un alto gasto histórico.

No es fácil entender a donde apunta esta fórmula. En primer lugar, no garantiza un efecto distributivo claro y apreciable, resulta que el promedio del gasto per cápita que sirve de base para la distribución es similar en los entes territoriales más avanzados y los intermedios y mucho menor en los más atrasados.

La fórmula tiende a buscar una convergencia del gasto por alumno dentro del grupo. Lo grave es que esta convergencia tiende a darse alrededor de una cifra que no tiene mayor significado y bien puede ser el resultado de un estímulo generalizado a elevar el gasto por alumno. Su aplicación podría dar lugar a una ineficiencia generalizada y permanente.

En segundo lugar, los fondos se asignan en términos de los estudiantes existentes y de una proyección mecánica histórica. En este sentido, los recursos son independientes del aumento efectivo de la cobertura; más aún, constituyen un estímulo para reducirla. Si un departamento aumenta los alumnos en una cuantía menor a la proyección, experimentaría, en ese período y en el siguiente, mayores gasto por estudiante.

En realidad, la principal debilidad del sistema actual es la enorme influencia de las tendencias históricas en las asignaciones. Como consecuencia, la ampliación de los recursos del situado fiscal no constituye un aliciente para ampliar la cobertura sino para elevar el gasto por estudiante. Por lo demás, no tiene en cuenta los resultados; por el

contrario, favorece a los departamentos que aumenta la matrícula por debajo de la proyección.

En el informe de la misión de gasto público se muestra que existe una relación inversa entre los recursos destinados a los municipios y el índice de NBI[2]. Este parecería ser un indicador del exceso de recursos con relación a las posibilidades de distribuirlos. Frente a esta situación, los departamentos tienden a favorecer a los municipios que tienen mayor NBI, los mismos que disponen de una capacidad institucional para utilizarlos. Así, los departamentos no privilegian a los municipios que tienen mayores necesidades sino a los que tienen mayor capacidad institucional de gastarlos. Obviamente esta estructura constituye una limitación para ampliar la cobertura y mejorar las condiciones de equidad.

Este círculo vicioso refleja en cierta forma el conflicto entre la eficiencia y la distribución del ingreso y la pobreza. La movilización de los recursos entre los más necesitados se ve limitada por la costumbre y la falta de preparación para absorberlos. Por lo demás, se encuentra que el costo de llevar los servicios básicos es mayor en los estratos bajos, de suerte que resulta más fácil movilizar los recursos de la educación y la salud a los grupos medios que a los bajos. Por eso, muchas veces la autonomía y los estímulos de mercados no conducen los recursos a favor de los más pobres.

En este punto es claro que la principal deficiencia del sistema de distribución estriba en que no está fundamentada en una política educativa general y particular. La asignación de recursos no corresponde a un programa de objetivos, de matrícula, cobertura, calidad y de

las necesidades en materia de maestros, insumos e instalaciones. Los criterios de equidad se aplican en forma generalista, sin contemplar las condiciones ni las características de los receptores.

Así, las buenas intenciones para mejorar la equidad se ven frustradas por la incapacidad de los municipios o entidades para movilizarlas. El resultado no es una ampliación de la cobertura en función de alumnos sino en un gasto excesivo por alumno, o si se quiere, por encima del costo.

Por último, existen grandes anomalías en la información y en los mecanismos de seguimiento y evaluación. Los fondos asignados a la región no tienen una correspondencia en indicadores de gestión como sería la cobertura y la calidad del servicio, que obligue a la institución a realizar el mejor uso de los fondos. Como consecuencia, los entes territoriales disponen de una amplia flexibilidad para malgastar los recursos sin ninguna sanción.

Lo más grave es que los recursos asignados durante una vigencia son independientes de los resultados adoptados en vigencias anteriores. En la práctica, las sumas destinadas a los entes territoriales y finalmente a las escuelas son determinadas por una decisión del Ministerio de Hacienda y con una fórmula carente de significado.

Otro aspecto de la problemática del carácter regresivo del situado fiscal en educación, que perjudica aún más a los entes territoriales costeños que al resto del país, está en el

[2] Comisión del Gasto Público 1997.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

porcentaje de docentes que financia el Estado en cada departamento o distrito. Desde la nacionalización de profesores (años setenta) existe una diferencia, entre las regiones del país, en el número de profesores financiados por el Estado y por los entes territoriales.

La Costa Atlántica ha conservado una cifra menor de profesores financiados por el Situado Fiscal en comparación con las otras regiones de Colombia, por ende es mayor el número de profesores financiados por los recursos departamentales y distritales. "Esta disparidad pudo obedecer a los intereses políticos locales de mantener bajo su nómina un margen alto de docentes en el proceso de nacionalización, y también a la necesidad de contratar nuevos docentes para aumentar las rezagadas tasas de cobertura después de la nacionalización. Sin embargo, el nuevo situado fiscal no la corrige"[3].

En las tablas 1.8A podemos comparar la asignación del situado fiscal al sector educativo del Distrito de Cartagena con los otros distritos del país, en pesos constantes de 1994. Durante los años 1996 y 1998 se presentó el mayor crecimiento, mientras que en 1997 los recursos asignados al sector presentaron disminuciones debido al ajuste presupuestal efectuado por el Gobierno Nacional para disminuir el déficit fiscal.

En la tabla 1.8B, la cual nos muestra los datos en miles de pesos corrientes, apreciamos que el Distrito de Cartagena recibió en la vigencia 1996-1998 mayores recursos del situado fiscal que el Distrito de Barranquilla lo cual llama la atención debido a las diferencias en el número de estudiantes entre estos Distritos.

---

[3] Báez y Duncan 1998.

Tabla 1,8A
SITUADO FISCAL - SECTOR EDUCACION
VIGENCIAS 1995-1998

Entidades Territoriales	S.F. 1995	Partic. Nal. %	S.F. 1996	Partic. Nal. %	Variac. % 96/95	S.F. 1997	Partic. Nal. %	Variac. % 97/96	S.F. 1998	Partic. Nal. %	Variac. % 98/97
Cartagena	16,461,281	1,50%	22,223,097	1,78%	35,00%	18,517,300	1,59%	-16,68%	20,050,797	1,72%	8,31%
Barranquilla	17,157,306	1,57%	19,773,317	1,59%	15,25%	17,583,245	1,51%	-11,08%	19,414,866	1,66%	10,42%
Bogotá D.C.	110,867,433	10,13%	125,328,394	10,05%	13,04%	123,110,163	10,54%	-1,77%	113,816,512	9,74%	-7,55%
Santa Marta	10,999,205	1,00%	13,554,384	1,09%	23,23%	10,773,625	0,92%	-20,52%	11,129,693	0,95%	3,30%

En miles de pesos constantes de 1994
Fuente: Documentos CONPES
Deflactor: IPC

Tabla 1,8B
SITUADO FISCAL - SECTOR EDUCACION
VIGENCIAS 1995-1998

Entidades Territoriales	S.F. 1995	Partic. Nal. %	S.F. 1996	Partic. Nal. %	Variac. % 96/95	S.F. 1997	Partic. Nal. %	Variac. % 97/96	S.F. 1998	Partic. Nal. %	Variac. % 98/97
Cartagena	19,671,231	1,50%	32,301,272	1,78%	64,21%	31,673,842	1,59%	-1,94%	39,108,749	1,72%	23,47%
Barranquilla	20,502,981	1,57%	28,740,516	1,59%	40,18%	30,076,140	1,51%	4,65%	37,857,047	1,66%	25,87%
Bogotá D.C.	132,486,582	10,13%	182,164,821	10,05%	37,50%	210,579,934	10,54%	15,60%	221,930,817	9,74%	5,39%
Santa Marta	13,114,050	1,00%	19,701,297	1,09%	50,23%	18,428,285	0,92%	-6,46%	21,701,788	0,95%	17,76%

En miles de pesos corrientes
Fuente: Documentos CONPES

Las tablas 1.9A y 1.9B presentan la inversión en materia de situado fiscal por alumno, en la vigencia 1995-1998, en los Distritos del país. Al igual que en las anteriores aparecen en pesos constantes de 1994 y en pesos corrientes. Comparando a Cartagena con los demás distritos observamos que no se presentan diferencias significativas.

Seguidamente, en las tablas 1.10, 1.11 y 1.12 ya podemos apreciar, no solo el gasto por alumno en materia de situado fiscal sino, el gasto total por alumno matriculado, exceptuando los fondos docentes. Así las cosas, observamos en ellas cómo en la vigencia 1995-1997 el gasto total por alumno es menor en Cartagena que el resto de los distritos y aún menor que el promedio nacional de los respectivos años. Esto puede ser una manifestación de que el problema de cobertura es mayor en los otros entes territoriales que en la ciudad, pues a mayor número de alumnos, menor es el gasto total por alumno.

Tabla 1,9A
GASTO ALUMNO / SITUADO FISCAL - SECTOR EDUCACION
VIGENCIAS 1995-1998

Entidades Territoriales	1995			1996			1997			1998		
	Situado Fiscal	Alumn. Matric. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric.. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric.. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric.. Ofic.	Situado / Alumno
Cartagena	16,461,281,172	89,884	183,139	22,223,097,351	98,347	238,069	18,517,300,163	105,902	174,853	20,056,797,167	112,607	178,113
Barranquilla	17,157,306,276	91,172	188,185	19,773,316,821	94,607	209,005	17,583,244,793	106,724	164,754	19,414,865,960	111,055	174,822
Bogotá D.C.	110,867,432,636	528,819	209,621	125,328,394,221	586,464	213,702	123,110,163,135	608,392	202,353	113,816,512,052	631.420	180,255
Santa Marta	10,999,205,021	58,865	186,855	13,554,383,901	61,431	220,645	10,773,624,757	53,988	199,556	11,129,693,018	56,315	197,633
Promed. Nal			175.282			193.126			174.296			167.462

En pesos constantes de 1994
Fuente: Documentos CONPES
Deflactor: IPC

Tabla 1,9B
GASTO ALUMNO / SITUADO FISCAL - SECTOR EDUCACION
VIGENCIAS 1995-1998

Entidades Territoriales	1995			1996			1997			1998		
	Situado Fiscal	Alumn. Matric. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric. Ofic.	Situado / Alumno	Situado Fiscal	Alumn. Matric. Ofic.	Situado / Alumno
Cartagena	19,671,231,000	89,884	218,851	32,301,272,000	93,347	346,033	31,673,841,928	105,902	299,086	39,108,748,795	112,607	347,303
Barranquilla	20,502,981,000	91,172	222,881	28,740,516,000	94,607	303,786	30,076,140,219	106,724	281,812	37,857,047,135	111,055	340,886
Bogotá D.C.	132,486,582,000	528,819	250,533	182,164,821,000	586,464	310,615	210,579,934,043	608,392	346,126	221,930,816,851	631.420	351,479
Santa Marta	13,114,050,000	58,865	223,291	19,701,297,000	61,431	320,707	18,428,255,146	53,988	341.340	21,701,788,416	56,315	385,364
Promed. Nal			209.461			280.709			298.133			326.533

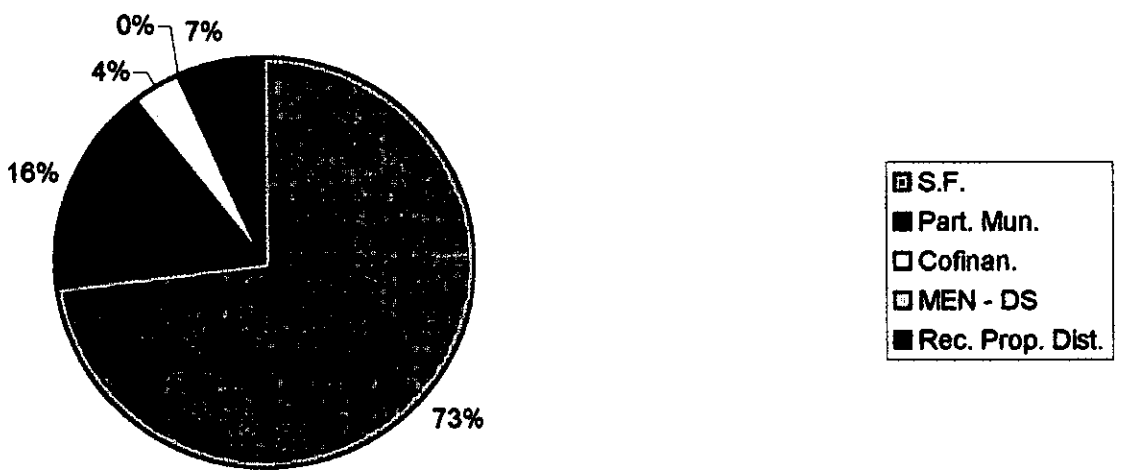
En pesos corrientes
Fuente: Documentos CONPES

Tabla 1,10
GASTO TOTAL / ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACION BASICA Y MEDIA
EN EL SECTOR OFICIAL
VIGENCIA 1995

Entidades Territoriales	Situado Fiscal	Participaciones Municipales Educación	Cofinanciación	MEN - DS	Recursos Propios Distritos	Gasto Total Educación	Alumnos Matriculados	Gasto Total / Alumno
Cartagena	19.671.231.000	4.368.568.187	1.055.089.863	0	1.801.980.006	27.496.865.050	89.884	305.914
Barranquilla	20.502.981.000	6.918.366.231	1.542.920.000	0	7.930.956	36.595.223.231	91.172	401.385
Bogotá D.C.	132.456.582.000	30.843.799.217	11.142.327.555	1.414.369.000	53.289.774.000	229.176.851.772	528.819	433.375
Santa Marta	13.144.050.000	1.493.528.059	370.248.800	0	2.879.284.000	17.887.110.859	58.865	677.605
Promed. Nal								322.807

En pesos corrientes
Fuente: Documentos CONPES

Gráfico 1,2 Financiación del gasto educativo en educación básica y media en el sector oficial de Cartagena -1995



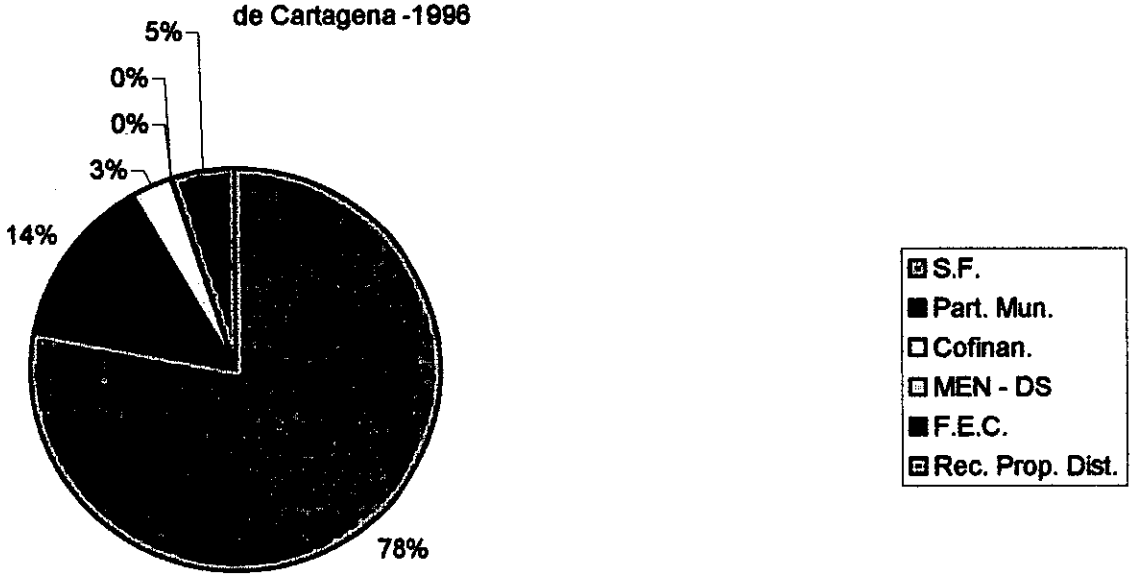
Fuente: Documentos CONPES

Tabla 1,11
GASTO TOTAL / ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACION BASICA Y MEDIA
EN EL SECTOR OFICIAL
VIGENCIA 1996

Entidades Territoriales	Situado Fiscal	Participaciones Municipales Educación	Cofinanciación	MEN - DS	F.E.C.	Recursos Propios Distritos	Gasto Total Educación	Alumnos Matriculad	Gasto Total / Alumno
Cartagena	32.301.272.000	5.680.207.795	1.293.337.454	0	0	2.126.336.400	41.401.193.649	93.317	443.518
Barranquilla	28.740.516.000	8.374.752.533	3.198.893.245	0	0	9.004.528.000	49.318.689.778	94.607	521.300
Bogotá D.C.	182.164.821.000	36.578.902.184	11.477.808.481	1.239.050.000	733.400.000	100.414.807.000	332.608.788.665	586.464	567.141
Santa Marta	19.701.297.000	1.948.245.098	1.395.949.947	0	0	3.397.555.120	26.443.047.165	61.431	430.451
Promed. Nal									445.274

En pesos corrientes
Fuente: Documentos CONPES

Gráfico 1,3 Financiación del gasto educativo en educación básica y media en el sector oficial de Cartagena -1996



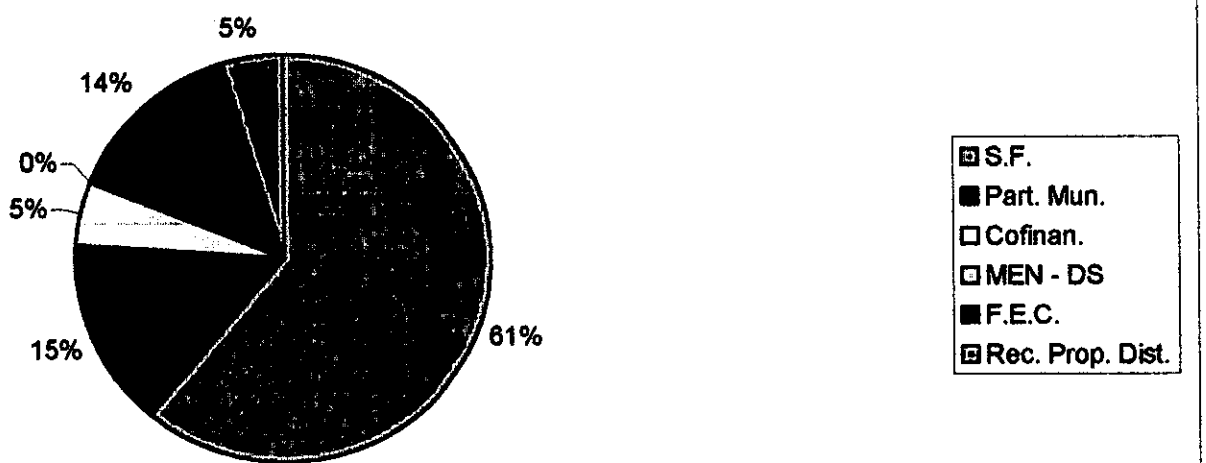
Fuente: Documentos CONPES

Tabla 1,12
GASTO TOTAL / ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACION BASICA Y MEDIA
EN EL SECTOR OFICIAL
VIGENCIA 1997

Entidades Territoriales	Situado Fiscal	Participaciones Municipales Educación	Cofinanciación	MEN - DS	F.E.C.	Recursos Propios Distritos	Gasto Total Educación	Alumnos Matriculad.	Gasto Total / Alumno
Cartagena	31.673.841.928	7.689.818.728	2.634.462.048	55.000.000	7.245.218.000	2.509.076.952	51.807.417.656	105.902	489.587
Barranquilla	30.076.140.219	11.644.406.238	3.520.005.496	0	5.365.962.000	10.625.243.134	61.231.757.087	100.724	573.851
Bogotá D.C.	210.579.934.043	48.217.552.009	11.676.415.355	900.490.000	14.442.530.000	74.200.681.318	360.017.602.725	608.392	591.753
Santa Marta	18.428.255.146	2.888.717.347	570.780.435	45.000.000	6.193.951.000	4.009.115.042	32.135.818.970	33.988	595.241
Promed. Nal									503.413

En pesos corrientes
Fuente: Documentos CONPES

Gráfico 1.4 Financiación del gasto educativo en educación básica y media en el sector oficial de Cartagena-1997



Fuente: Documentos CONPES

2. ANALISIS DE LA COBERTURA

2.1 Cobertura y calidad de la educación:

En las últimas décadas en Colombia, los estudios sobre el sistema educativo y las políticas implementadas en el sector han centrado su interés en dos aspectos fundamentales: la cobertura y la calidad del servicio educativo. Históricamente, la insuficiencia de recursos típica de la situación financiera del sector, además de razones de tipo socioeconómico (relacionadas con la equidad y la distribución del ingreso), ha llevado a la política gubernamental a atacar los problemas de cobertura, principalmente. Lo anterior no significa, sin embargo, que la discusión sobre la calidad de la educación sea un fenómeno reciente. En los años 70 el tema comienza a ser abordado, y las discusiones se concretarían en 1975 con la elaboración del Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo de la Educación. posteriormente vendrían la Ley General de Educación (Ley 115 de febrero 8 de 1994) y el Plan Decenal 1996-2005.

En términos de cobertura educativa, se puede afirmar que el Distrito de Cartagena se ha recuperado del rezago característico de las décadas anteriores. Sin embargo, éste adelanto no se ha dado de una manera pareja a través de los años del sistema, sino que la expansión ha tenido prioridad en el nivel básica primaria, mientras que los niveles preescolar, secundaria y media han sido descuidados.

A pesar de la recuperación del sistema, en los años 1996 a 1999 no se observa un adelanto significativo en términos de cobertura educativa en el Distrito de Cartagena de Indias. Los indicadores analizados a través del capítulo exhibirán la situación del sector en los mencionados años.

2.2 Sobre la cobertura:

La variable cobertura alude a la proporción del servicio educativo en relación con la demanda real o potencial; esto es, no solo con la demanda declarada, sino también con la población en edad escolar que no esta presionando el ingreso al sistema.

2.3 Cobertura general del Distrito:

Esta parte del estudio recogió información sobre la situación de cobertura, en el Distrito de Cartagena de Indias, diferenciando zonas (Hist. y Tur., Norte, Sur Oriental, Centro y Sur Occidental) y éstas a su vez se encuentran divididas en núcleos (ver anexo).

El panorama general de la cobertura del Distrito de Cartagena lo apreciamos en la tabla 2.1, en la que se compara la educación oficial con la privada, durante la vigencia 1996-1998, por grados y sectores. En su análisis nos damos cuenta, de cómo la cobertura de la educación oficial aumenta significativamente del nivel preescolar al nivel básica primaria, para terminar en un descenso apreciable en básica secundaria y media vocacional. La educación privada, aunque exhibe igual tendencia, no presenta grandes cambios en la

cobertura entre los niveles básica primaria y básica secundaria, a diferencia de la oficial. El gráfico 2.1 nos ofrece esta información porcentualmente.

En los gráficos 2.2, 2.3 y 2.4 se aprecia un seguimiento que se le hace al número de alumnos matriculados en el año 1996 hasta 1999 en todos los niveles de educación. En el 2.2 y el 2.3 la tendencia es al aumento, es decir, en preescolar y primaria; pero en el gráfico 2.4 que corresponde a básica secundaria y media existe el decrecimiento mencionado anteriormente.

Tabla 2.1 Cobertura de la Educación por Sectores, Niveles y Grado

	1996				1997			
	Oficial		Privado		Oficial		Privado	
Grado / Nivel	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
PJ	370	29	2.915	-	476	32	3.314	15
JA	2.303	310	3.882	-	2.056	392	4.073	13
JB	5.325	803	4.407	25	6.359	969	4.828	112
Preescolar	7.998	1.142	11.204	25	8.891	1.393	12.215	140
1°	10.043	1.855	5.736	59	10.276	1.932	5.834	261
2°	9.741	1.642	5.412	55	10.063	1.896	5.679	161
3°	9.739	1.582	5.128	49	10.139	1.594	5.564	144
4°	9.626	1.435	5.092	43	9.975	1.500	5.282	113
5°	9.269	1.118	5.126	65	9.984	1.316	5.143	92
Bas Primaria	48.418	7.632	26.494	271	50.437	8.238	27.502	771
6°	8.474	581	7.528	86	8.724	668	8.139	64
7°	7.636	271	7.698	136	7.831	622	6.983	83
8°	6.763	220	7.897	109	7.675	368	7.415	125
9°	5.953	111	7.214	72	6.721	298	7.642	98
Bas Secundar.	28.826	1.183	30.337	403	30.951	1.956	30.179	370
10°	4.991	93	6.435	38	5.442	181	6.853	77
11°	4.307	67	5.824	17	4.591	161	6.218	64
Media	9.298	160	12.259	55	10.033	342	13.071	141
Total	94.540	10.117	80.294	754	100.312	11.929	82.967	1.422

	1998				1999			
	Oficial		Privado		Oficial		Privado	
Grado/Nivel	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
PJ	343	47	3.574	22	279	10	3.329	22
JA	1.812	375	4.736	31	2.417	434	4.915	55
JB	6.634	1.019	5.467	88	6.684	1.220	5.642	85
Preescolar	8.789	1.441	13.777	141	9.380	1.664	13.886	162
1°	10.653	1.733	6.819	194	10.617	2.074	6.903	179
2°	9.982	1.601	6.269	196	10.191	1.613	6.506	149
3°	10.270	1.545	6.165	184	10.208	1.531	6.265	140
4°	10.339	1.364	5.780	161	10.337	1.384	5.970	119
5°	10.077	1.149	5.273	135	9.947	1.185	5.549	107
Bas Primaria	51.321	7.392	30.306	870	51.300	7.787	31.193	694
6°	8.867	1.062	8.450	142	9.656	1.123	7.223	98
7°	8.235	693	7.209	171	8.502	800	7.214	61
8°	7.429	549	6.794	137	7.345	551	6.911	94
9°	7.523	314	7.293	163	7.412	440	6.753	41
Bas Secundar.	32.054	2.618	29.746	613	32.915	2.914	28.101	294
10°	6.169	200	6.749	181	6.601	253	6.546	55
11°	4.619	140	6.324	143	5.166	164	6.093	46
Media	10.788	340	13.073	324	11.767	417	12.639	101
Total	102.952	11.791	86.902	1.948	105.362	12.782	85.819	1.251

Fuente: Secretaría de Educación Distrital

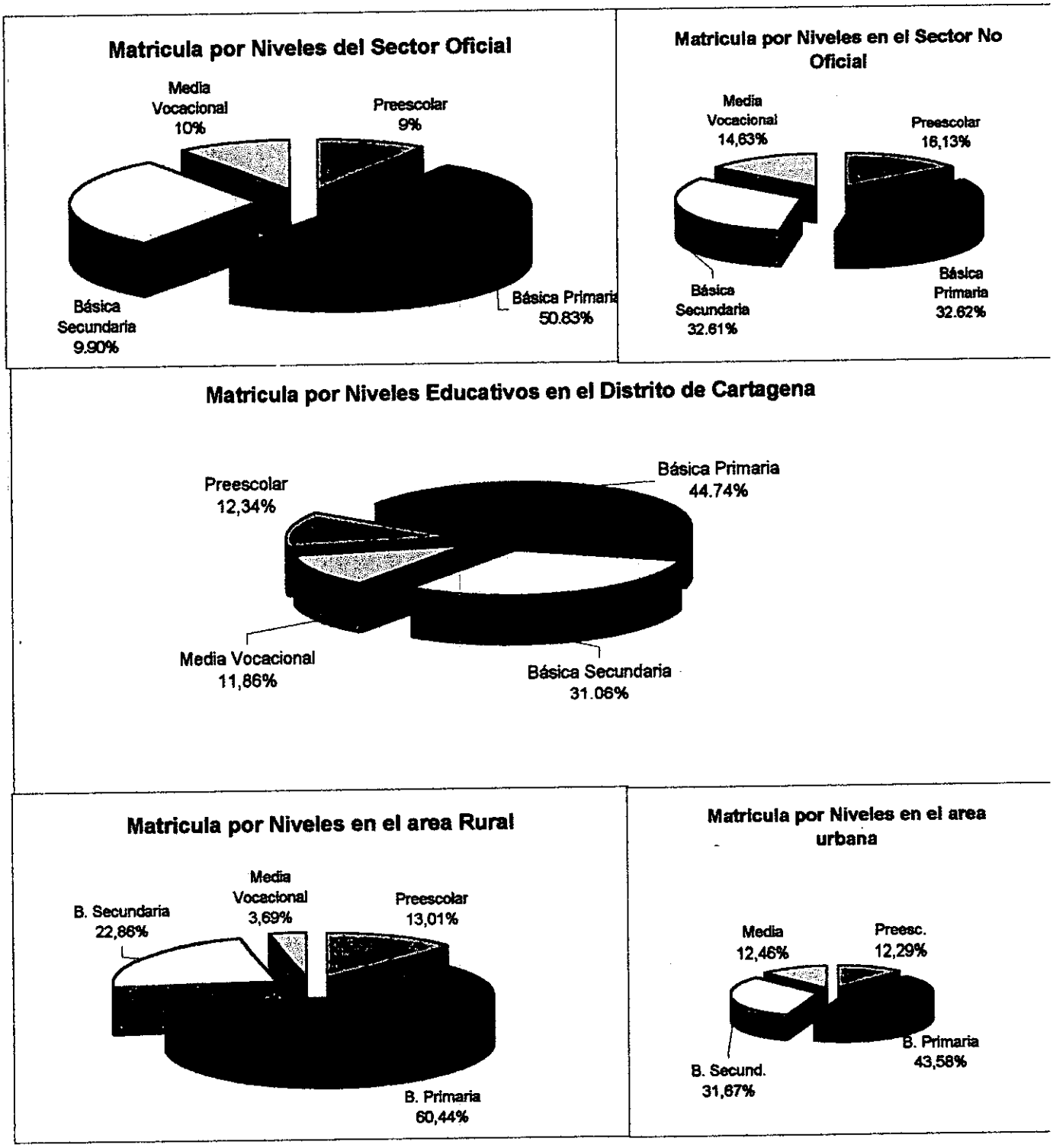
Tabla 2.2 Distribución de la matrícula por zonas, sectores y grados en el año 1999

Grados	Hist y Turistica			Norte			Sur-oriental			Centro			Sur-Occidental			Total Distrito		
	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	Total
PREJARDIN	7	704	711	1	254	255		144	144	67	1363	1.430	214	886	1.100	289	3.351	3.640
JARDIN A	274	927	1.201	141	419	560	755	552	1.307	658	1533	2.191	1023	1539	2.562	2.851	4.970	7.821
JARDIN B	1094	950	2.044	1148	496	1.644	1993	713	2.706	1647	1782	3.429	2022	1786	3.808	7.904	5.727	13.631
PRIMERO	1743	1003	2.746	1744	715	2.459	3524	865	4.389	2431	1986	4.417	3249	2513	5.762	12.691	7.082	19.773
SEGUNDO	1410	986	2.396	1749	689	2.438	3366	832	4.198	2238	1935	4.173	3041	2213	5.254	11.804	6.655	18.459
TERCERO	1330	964	2.294	1602	704	2.306	3347	774	4.121	2323	1944	4.267	3137	2019	5.156	11.739	6.405	18.144
CUARTO	1200	985	2.185	1676	580	2.256	3332	742	4.074	2394	1903	4.297	3119	1879	4.998	11.721	6.089	17.810
QUINTO	1063	919	1.982	1518	600	2.118	3371	679	4.050	2240	1753	3.993	2940	1705	4.645	11.132	5.656	16.788
SEXTO	1003	1382	2.385	1582	827	2.409	3211	727	3.938	1273	2734	4.007	3710	1651	5.361	10.779	7.321	18.100
SEPTIMO	672	1429	2.101	1367	698	2.065	2928	461	3.389	1256	2741	3.997	2631	1946	4.577	8.854	7.275	16.129
OCTAVO	508	1462	1.970	1296	682	1.978	2554	326	2.880	1235	2555	3.790	2303	1980	4.283	7.896	7.005	14.901
NOVENO	375	1695	2.070	1216	522	1.738	2169	248	2.417	937	2825	3.762	2530	1504	4.034	7.227	6.794	14.021
DECIMO	257	1784	2.041	1065	629	1.694	1962	249	2.211	750	2517	3.267	2359	1422	3.781	6.393	6.601	12.994
UNDECIMO	162	1850	2.012	921	527	1.448	1582	284	1.866	521	2335	2.856	1788	1143	2.931	4.974	6.139	11.113
TOTAL	11.098	17.040	28.138	17.026	8.342	25.368	34.094	7.596	41.690	19.970	29.906	49.876	34.066	24.186	58.252	116.254	87.070	203.324

NIVELES	Hist y Turistica			Norte			Sur-oriental			Centro			Sur-Occidental			Total Distrito		
	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	total	Ofic.	Privad.	Total
PREESC.	1.375	2.581	3.956	1.290	1.169	2.459	2.748	1.409	4.157	2.372	4.678	7.050	3.259	4.211	7.470	11.044	14.048	25.092
B. PRIMAR.	6.746	4.857	11.603	8.289	3.288	11.577	16.940	3.892	20.832	11.626	9.521	21.147	15.486	10.329	25.815	59.087	31.887	90.974
B. SECUND.	2.558	5.968	8.526	5.461	2.729	8.190	10.862	1.762	12.624	4.701	10.855	15.556	11.174	7.081	18.255	34.756	28.395	63.151
MEDIA	419	3.634	4.053	1.986	1.156	3.142	3.544	533	4.077	1.271	4.852	6.123	4.147	2.565	6.712	11.367	12.740	24.107
total	11.098	17.040	28.138	17.026	8.342	25.368	34.094	7.596	41.690	19.970	29.906	49.876	34.066	24.186	58.252	116.254	87.070	203.324

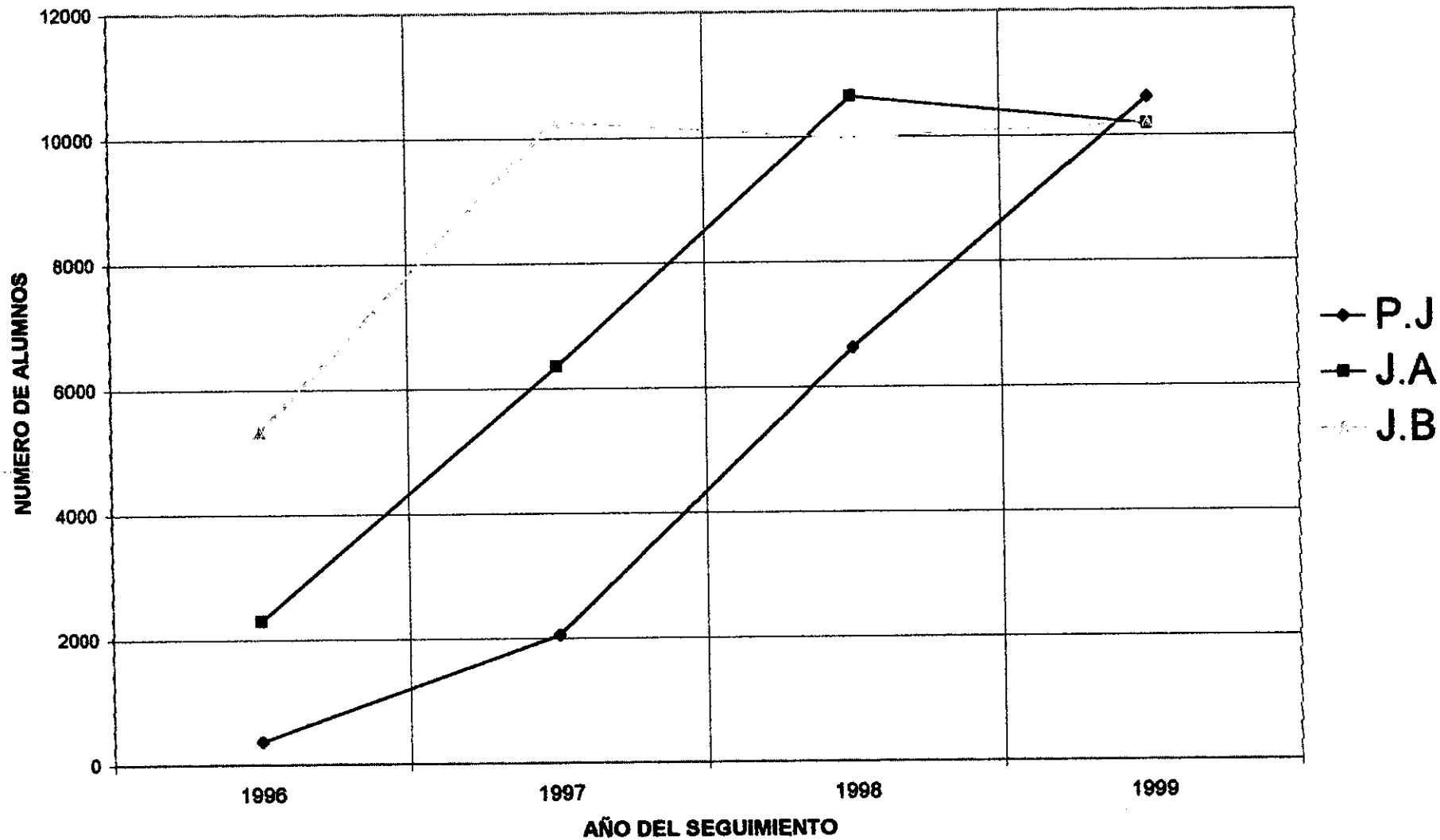
Fuente: Secretaría de Educación Distrital

Grafico 2,1 Matriculas por niveles, sectores y áreas en Cartagena año 1999



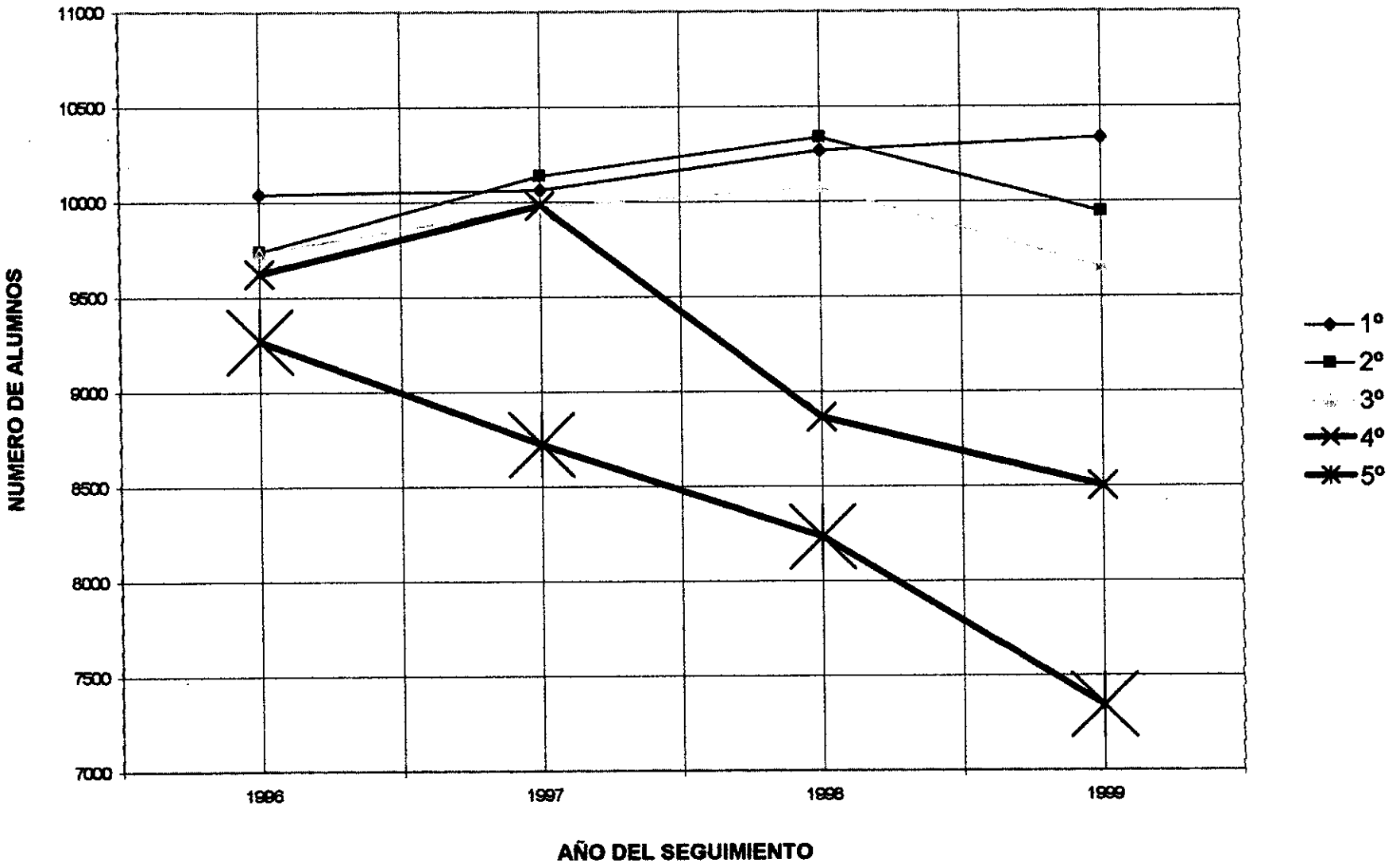
Fuente: DANE

GRAFICO 2.2 SEGUIMIENTO A LA MATRICULA INICIAL DE PRE-ESCOLAR DEL SECTOR OFICIAL AREA URBANA DE 1.996



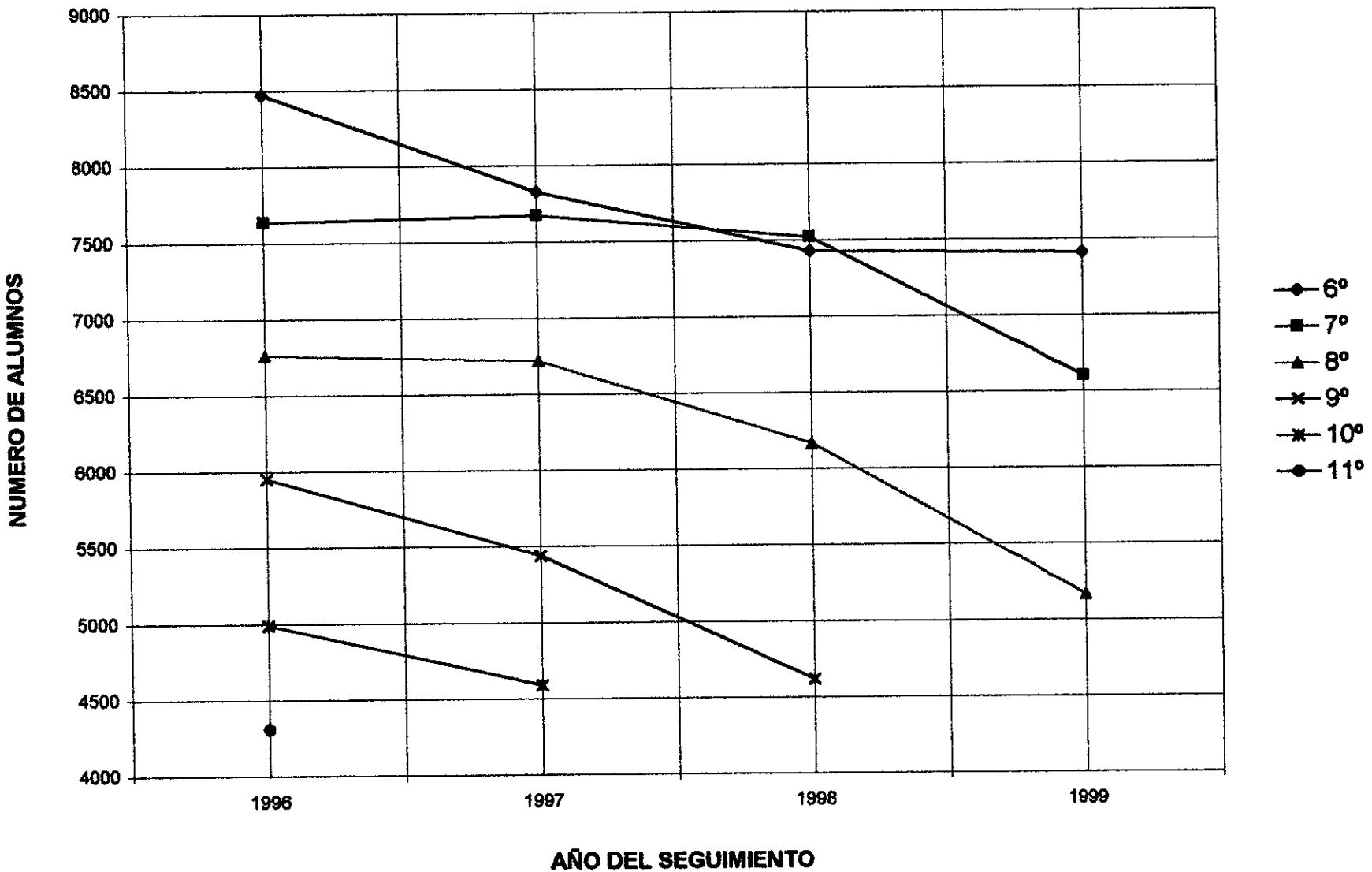
Fuente: Sec. Educ. Dist.

GRAFICO 2.3 SEGUIMIENTO A LA MATRICULA INICIAL DE PRIMARIA DEL SECTOR OFICIAL AREA URBANA DE 1.996



Fuente: Sec. Educ. Dist.

GRAFICO 2.4 SEGUIMIENTO A LA MATRICULA INICIAL DE SECUNDARIA Y MEDIA DEL SECTOR OFICIAL AREA URBANA DE 1.996



Fuente: Sec. Educ. Dist.

70

2.4 Analfabetismo:

El analfabetismo en el Distrito ha descendido a un ritmo sostenido, gracias en buena parte a las campañas nacionales de las décadas de 1970 y 1980. En la actualidad las tasas para los grupos de edades menores son manejables gracias a la universalización de la primaria.

Tabla 2.3A Población por condiciones de analfabetismo y sexo según grupo de edad en Cartagena – año 1996

Grupo de Edades	Total Poblac.	Analfabetas			
		Hombres	Mujeres	Total	%
12 a 14	46.587	370	74	444	0,95
15 a 19	86.013	333	1.058	1.391	1,62
20 a 29	139.626	1.043	1.047	2.090	1,50
30 a 39	117.087	1.435	1.125	2.560	2,19
40 a 49	74.595	1.633	1.283	2.916	3,91
50 a 59	46.960	2.489	1.269	3.758	8,00
60 a 69	30.531	2.424	1.428	3.852	12,62
70 a 79	15.076	1.928	1.360	3.288	21,81
80 y más	6.103	1.203	302	1.505	24,66
Total	562.578	12.858	8.946	21.804	3,88

Fuente: DANE

Tabla 2.3B Población por condiciones de analfabetismo y sexo según grupo de edad en Cartagena – año 1997

Grupo de Edades	Total Poblac.	Analfabetas			
		Hombres	Mujeres	Total	%
12 a 14	47.246	324	322	646	1,37
15 a 19	84.516	956	656	1.612	1,91
20 a 29	141.287	1.211	1.791	3.002	2,12
30 a 39	124.517	1.496	1.710	3.206	2,57
40 a 49	86.714	2.167	2.095	4.262	4,92
50 a 59	41.857	826	2.647	3.473	8,30
60 a 69	30.593	1.315	2.470	3.785	12,37
70 a 79	16.710	242	1.487	1.729	10,72
80 y más	6.213	359	749	1.108	17,83
Total	579.653	8.896	13.927	22.823	3,94

Fuente: DANE

Tabla 2.3C Población por condiciones de analfabetismo y sexo según grupo de edad en Cartagena – año 1998

Grupo de Edades	Total Poblac.	Analfabetas			
		Hombres	Mujeres	Total	%
12 a 14	47.773	321	320	641	1,34
15 a 19	90.229	889	511	1.400	1,55
20 a 29	146.668	2.193	998	3.191	2,18
30 a 39	128.282	1.485	2.835	4.320	3,37
40 a 49	84.645	1.946	2.353	4.299	5,08
50 a 59	49.029	1.901	2.386	4.287	8,74
60 a 69	31.678	1.817	2.778	4.595	14,51
70 a 79	18.456	810	2.637	3.447	18,68
80 y más	6.365	241	801	1.042	16,37
Total	603.125	11.603	15.619	27.222	4,51

Fuente: DANE

Tabla 2.3D Evolución del analfabetismo en Cartagena por grupos de edades

Grupo de Edades	1996 %	1997 %	1998 %
12 a 14	0,95	1,37	1,34
15 a 19	1,62	1,91	1,55
20 a 29	1,50	2,12	2,18
30 a 39	2,19	2,57	3,37
40 a 49	3,91	4,92	5,08
50 a 59	8,00	8,30	8,74
60 a 69	12,62	12,37	14,51
70 a 79	21,81	10,72	18,68
80 y más	24,66	17,83	16,37
Total	3,88	3,94	4,51

Fuente: DANE

2.5 Escolarización bruta:

Este indicador de cobertura representa el porcentaje de estudiantes matriculados en un nivel en relación con la población escolarizable, sin controlar edades.

En la tabla 2.4A es interesante observar como la escolarización en el nivel preescolar es muy baja, debido a la concepción de la educación preescolar por parte de las familias con niveles socioeconómicos bajos, las cuales consideran este tipo de educación como una especie de guardería simplemente. Por lo tanto, su gran mayoría hace que sus hijos ingresen al colegio por primera vez, al grado 1°. Por otra parte, es importante resaltar que a este problema se le suma la baja cobertura en educación preescolar pública que ofrece el Distrito. Estas son unas de las causas fundamentales de los bajos niveles de calidad de la

educación pública ya que los alumnos comienzan con un rezago, el cual es imposible de recuperar en los siguientes niveles.

Otro de los principales problemas del sistema educativo se refiere a la dificultad que tienen los estudiantes para poder hacer la transición de la primaria a la secundaria, lo cual se debe fundamentalmente a una reducción de la oferta educativa en la secundaria implicando la exclusión forzosa de una buena parte de los estudiantes. Esto lo podemos observar en las tablas 2.4B y 2.4C en las cuales en básica primaria los niveles son buenos duplicando la cobertura pública a la privada, pero en los niveles secundaria y media la escolarización oficial decae fuertemente quedando al nivel de la privada.

Tabla 2.4A Tasas de escolarización bruta por sector para preescolar en Cartagena

PREESCOLAR					
Año	**Poblac. 4-6 Años**	**Matricula Oficial**	**T.E.B. Oficial**	**Matricula Privada**	**T.E.B. Privada**
1996	70.160	9.140	13%	11.229	16%
1997	71.798	10.284	14%	12.355	17%
1998	73.496	10.230	14%	13.918	19%
1999	74.895	11.045	15%	13.876	19%

Fuente Sec.Educ.Dist.

Tabla 2.4B Tasas de escolarización bruta por sector para primaria en Cartagena

BASICA PRIMARIA					
Año	Poblac. 7-11 Años	Matricula Oficial	T.E.B. Oficial	Matricula Privada	T.E.B. Privada
1996	89.052	56.050	63%	26.765	30%
1997	91.132	58.675	64%	28.273	31%
1998	93.963	58.713	62%	31.176	33%
1999	94.019	59.130	63%	31.719	33%

Fuente Sec.Educ.Dist.

Tabla 2.4C Tasas de escolarización bruta por sector para secundaria y media en Cartagena

BASICA SECUNDARIA Y MEDIA					
Año	Poblac. 12-17 Años	Matricula Oficial	T.E.B. Oficial	Matricula Privada	T.E.B. Privada
1996	122.290	39.467	32%	43.054	35%
1997	125.146	43.282	35%	43.761	35%
1998	128.105	45.800	36%	43.756	34%
1999	130.543	46.123	35%	41.307	32%

Fuente Sec.Educ.Dist.

En lo referente a establecimientos, la tabla 2.5 y el gráfico 2.5 nos enseñan algunos datos estadísticos. La tabla 2.5 manifiesta la baja cobertura oficial con respecto a la privada. En el año 1999 solo hubo 211 colegios oficiales con 116.254 alumnos a diferencia de 316 privados con 87.070 alumnos, el número de colegios se conserva aún en el año 2000. La tasa # alumnos/establecimiento es de 551 para un colegio oficial y de 276 para uno privado. Anotando que los colegios oficiales no están preparados con recursos físicos ni humanos, esta diferencia muestra las deficiencias del sistema educativo oficial.

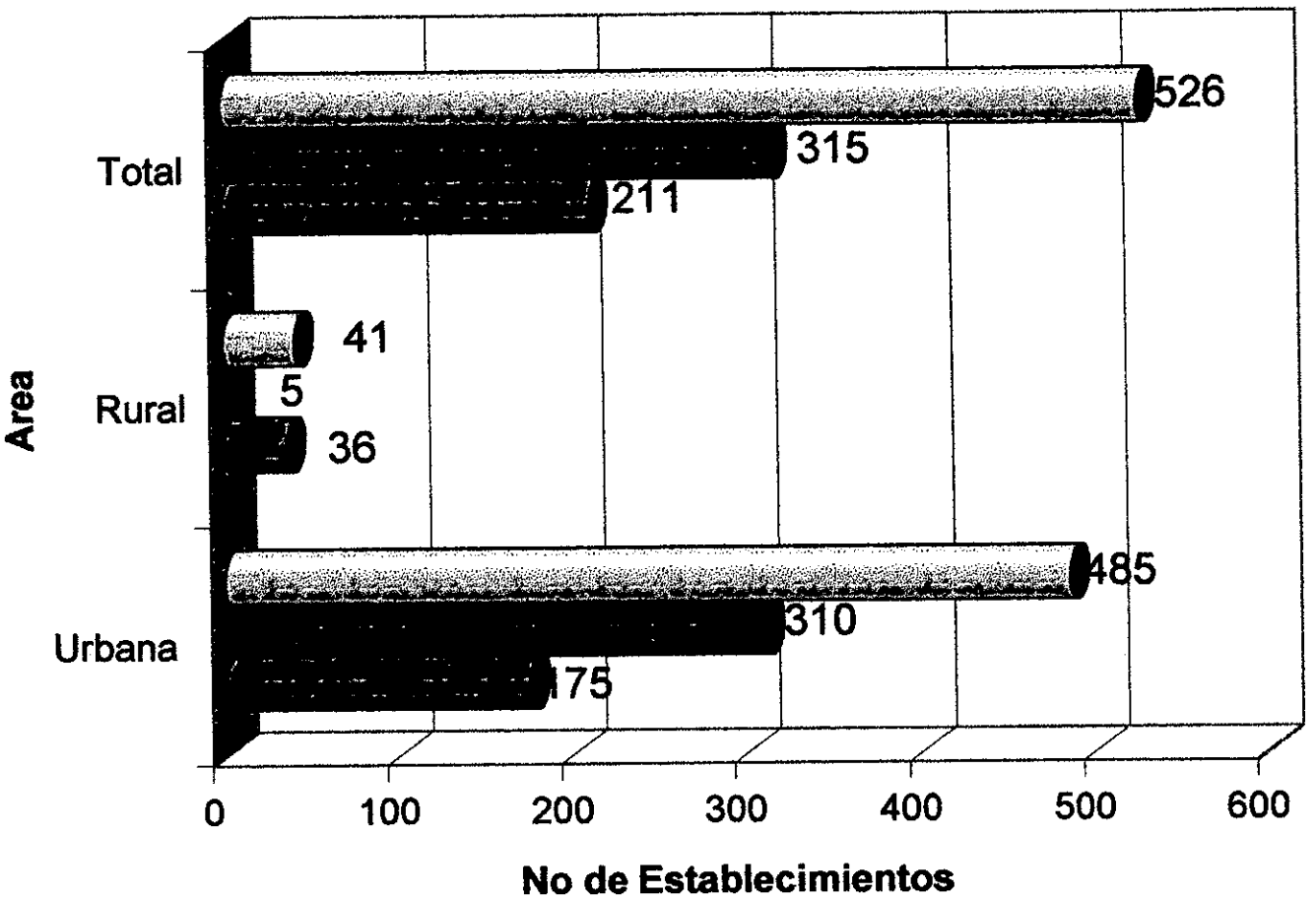
Tabla 2,5 No. de establecimientos por areas, sector, niveles ofrecidos en el año 1999

	OFICIAL			PRIVADO			TOTAL
Niveles o grupo de niveles que ofrece	Total Rural	Total Urbana	Total Oficial	Total Rural	Total Urbana	Total Privado	Total general
pre		4	4		43	43	47
pri	1	9	10		4	4	14
sec		1	1		3	3	4
pre-pri	24	98	122	3	146	149	271
pre-pri-sec	5	20	25	1	30	31	56
pre-pri-sec-med	1	20	21		37	37	58
pre-sec-med		1	1				1
pri-sec-med					10	11	11
pri-sec		1	1		2	2	3
sec-med	5	21	26	1	35	36	62
Total x Jornada	36	175	211	5	310	316	527

	Total Rural	Total Urbana	Total Oficial	Total Rural	Total Urbana	Total Privado	Total general
Nivel							
Preescolar	30	143	173	4	256	260	433
Bas. Primaria	31	148	179	4	229	234	413
Bas. Secundaria	11	64	75	2	117	120	195
Media	6	42	48	1	82	84	132

Fuente: DANE

Grafico 2,5 No de Establecimientos por Area y Sector año 1999



	Urbana	Rural	Total
Total	485	41	526
Privado	310	5	315
Oficial	175	36	211

Fuente: Sec. Educ. Dist.

3. ANALISIS DE LA EFICIENCIA INTERNA

El análisis de la eficiencia interna en educación considera varios indicadores. Ellos van desde el crecimiento porcentual que indica el acceso a la primaria y a la secundaria, hasta la duración real del año escolar. En realidad, todo influye sobre la eficiencia, tanto factores internos como externos. Este estudio considera únicamente indicadores de eficiencia interna; no se considerarán los de eficiencia externa, que tienen que ver más con las tasas de rentabilidad o de retorno y con los gastos públicos de funcionamiento.

Se expondrá, entonces la situación de los siguientes indicadores de eficiencia interna del Distrito, diferenciando sector (Oficial - No oficial): Aprobación, Reprobación, Deserción, Retención, Repitencia, Extraedad.

3.1 Aprobación:

Este indicador muestra las ineficiencias del sistema y el efecto combinado de las altas tasas de repitencia y deserción que se dan en la ciudad de Cartagena.

La tabla 3.1 nos sirve para observar el grave mapa de aprobación en el sector oficial el cual dista mucha del sector privado. En ella podemos observar como en el sector Oficial Urbano en el grado 1°, en los años 1996, 1997, 1998 y 1999, inician clases 10.043, 10.276, 10.653 y 10635 alumnos, respectivamente. Mientras que en esos mismos años en el grado

Tabla 3.1 # alumnos matriculados en el Distrito por grados, sectores y zonas en la vigencia 1996-1999

Grado	OFICIAL URBANO				PRIVADO URBANO			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
PJ	370	476	343	279	2.915	3.314	3.574	3.282
JA	2.303	2.056	1.812	2.417	3.882	4.073	4.736	4.837
JB	5.325	6.359	6.634	6.696	4.407	4.828	5.467	5.595
1°	10.043	10.276	10.653	10.635	5.736	5.834	6.819	6.775
2°	9.741	10.063	9.982	10.208	5.412	5.679	6.269	6.411
3°	9.739	10.139	10.270	10.243	5.128	5.564	6.165	6.190
4°	9.626	9.975	10.339	10.344	5.092	5.282	5.780	5.919
5°	9.269	9.984	10.077	9.954	5.126	5.143	5.273	5.507
6°	8.474	8.724	8.867	9.654	7.528	8.139	8.450	7.165
7°	7.636	7.831	8.235	8.056	7.698	6.983	7.209	7.160
8°	6.763	7.675	7.429	7.345	7.897	7.415	6.794	6.861
9°	5.953	6.721	7.523	6.787	7.214	7.642	7.293	6.689
10°	4.991	5.442	6.169	6.140	6.435	6.853	6.749	6.518
11°	4.307	4.591	4.619	4.810	5.824	6.218	6.324	5.998
Total	94.540	100.312	102.952	103.568	80.294	82.967	86.902	84.907

Grado	OFICIAL RURAL				PRIVADO RURAL			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
PJ	29	32	47	10	-	15	22	22
JA	310	392	375	465	-	13	31	55
JB	803	969	1.019	1.178	25	112	88	85
1°	1.855	1.932	1.733	2.058	59	261	194	221
2°	1.642	1.896	1.601	1.601	55	161	196	187
3°	1.582	1.594	1.545	1.526	49	144	184	191
4°	1.435	1.500	1.364	1.376	43	113	161	167
5°	1.118	1.316	1.149	1.185	65	92	135	151
6°	581	668	1.062	1.123	86	64	142	190
7°	271	622	693	800	136	83	171	141
8°	220	368	549	551	109	125	137	174
9°	111	298	314	440	72	98	163	130
10°	93	181	200	253	38	77	181	138
11°	67	161	140	164	17	64	143	143
Total	10.117	11.929	11.791	12.730	754	1.422	1.948	1.995

Fuente: Sec. Edu. Dist.

9° había 5.953, 6.721, 7.523 y 6.787 alumnos, respectivamente; y en el grado 11° había 4.307, 4.591, 4.619 y 4.810 alumnos respectivamente.

En el sector Oficial Rural la situación es mucho más grave, Mientras que en el sector privado estas considerables diferencias no se presentan.

En la tabla 3.2 se presentan los porcentajes de aprobación anual, en la que corroboramos el panorama desalentador del Distrito. El comportamiento decreciente, en todos los niveles, entre los años 1995 y 1998, refleja deficiencias en la calidad de la educación, lo que tiene un doble efecto negativo: por un lado son en buena parte responsable de las bajas tasas de aprobación, con altos costos tanto en términos financieros como en términos de la eficiencia interna del sistema; por otra parte el bajo logro educativo de los estudiantes no los capacita adecuadamente para continuar con éxito su educación a nivel superior o para integrarse exitosamente al mercado de trabajo (baja eficiencia externa del sistema).

Tabla 3.2 Tasas de Aprobación Anual Sector Oficial

Niveles	1995	1996	1997	1998
Preescolar	93,70	95,63	93,48	92,44
B. Primaria	90,79	92,55	90,69	87,67
B. Secundaria	91,94	92,06	88,87	89,48
Media	96,06	95,25	91,48	92,60

Fuente: Forma MEN – DANE C600

80

3.2 Reprobación:

El fracaso escolar, problema grave en si por lo que representa el desperdicio social de un año perdido, repercute también en la repitencia y la deserción. A este fenómeno de la reprobación, controvertible por cierto, no se le ha podido comprobar de forma contundente su efectividad en el mejoramiento del aprendizaje escolar.

El Ministerio de Educación Nacional realizó en el año de 1997 una investigación sobre variables educativas a una muestra de 31 colegios oficiales con alto puntaje en la prueba del ICFES, encaminada a identificar las características particulares de colegios oficiales[1]. En ésta muestra, la tasa de reprobación mas alta es de 8.2%, la cual comparada con nuestras tasas nos enseña que el panorama no es tan negativo como se podría pensar.

A pesar de lo anterior, en la tabla 3.3 apreciamos el aumento exagerado, año tras año, en las tasas de reprobación, lo que pone en claro una vez más, la baja calidad de la educación oficial en el Distrito de Cartagena de Indias.

Tabla 3.3 Tasas de Reprobación Anual Sector Oficial.

Niveles	1995	1996	1997	1998
Preescolar	0.52	0.68	2.44	3.83
B. Primaria	5.01	3.87	5.51	8.61
B. Secundaria	2.20	3.25	6.20	6.79
Media	0.25	2.11	4.98	4.78

Fuente: Forma MEN – DANE C600

81

3.3 Deserción:

Este es otro indicador tradicional de eficiencia interna en la escuela. Realmente es complicando medir la deserción, pues se presentan casos de alumnos que "desertan" de un colegio para inscribirse en otro, situación esta que se presenta a menudo y la cual es imposible de medir por parte de las directivas escolares.

Por otra parte habría que analizar hasta que punto realmente se puede llamar deserción escolar, y no por ejemplo "expulsión escolar". Es tan precaria la situación de la mayoría de los colegios, lo que impide ofrecer altos niveles de calidad y eficiencia por parte del sistema, lo que en ultimas desanima al niño y termina siendo expulsado de la escuela, más no es un desertor.

Retomando la muestra de la investigación del MEN, enunciada en el aparte de reprobación, esta arroja una tasa máxima de deserción de 2.36% y tasas mínimas de 0.54%, 0.16% y 0.66%. En esta variable si se presenta una diferencia significativa con nuestros datos, pues la tasa más baja del Distrito es de 2.62% en el año de 1998, año en el cual la tasa máxima fue de un 3.73%.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

[1] Caracterización de los colegios oficiales con alto puntaje en las pruebas del ICFES. MEN.

82

A pesar de que el horizonte en materia de deserción no es el mejor, por lo menos se divisa una leve mejoría en las tasas, a lo largo de los cuatro años expuestos.

Tabla 3.4 Tasas de Deserción Anual Sector Oficial

Niveles	1995	1996	1997	1998
Preescolar	5.78	3.69	4.06	3.73
B. Primaria	4.20	3.58	3.80	3.72
B. Secundaria	5.86	4.69	4.93	3.73
Media	3.69	2.64	3.54	2.62

Fuente: Forma MEN – DANE C600

Teniendo en cuenta la deserción como una pérdida para el sistema puesto que el alumno no termina su año escolar, las tablas 3.5 y 3.6 nos muestran las pèrdidas económicas en materia de situado fiscal por motivos de la deserción escolar. Es importante al analizarlas tener en cuenta que la asignación de situado en los años 1996,1997 y 1998 corresponde en su orden al 78%, 61% y 58% aproximadamente.

Tabla 3.5 Pérdida de situado fiscal por deserción escolar sector oficial en Cartagena*

Niveles	1996	1997	1998
Preescolar	80.229.253	73.088.554	68.039.166
Primaria	477.804.483	389.922.190	388.998.792
Secundaria	334.963.083	283.611.566	230.300.109
Media	59.517.250	64.171.051	52.008.996
Total	952.514.069	810.793.361	739.347.063

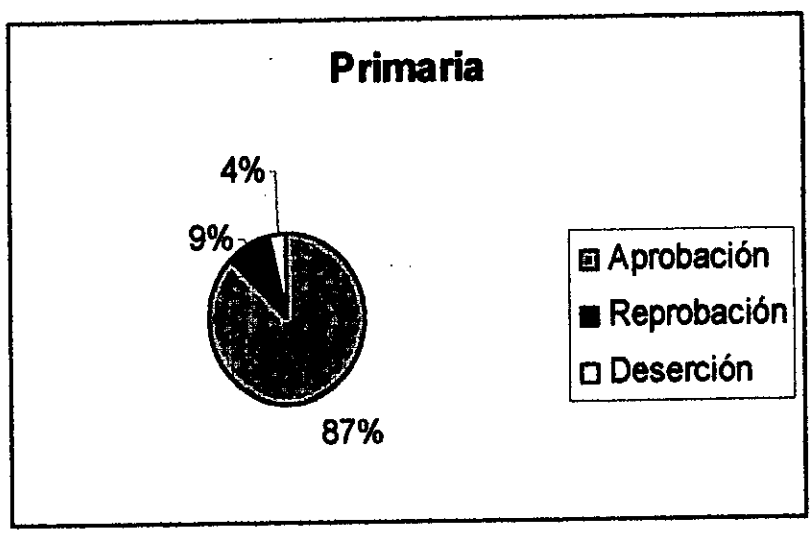
*$ constantes de 1994
Deflactor IPC
Fuente: MEN

Tabla 3.6 Pérdidas de situado fiscal por deserción escolar sector oficial en Cartagena*

Niveles	1996	1997	1998
Preescolar	116.613.121	125.017.948	132.669.746
Primaria	694.488.231	666.961.780	758.509.752
Secundaria	486.868.431	485.117.492	449.062.779
Media	86.508.250	109.764.562	101.412.476
Total	1.384.478.033	1.386.861.782	1.441.654.753

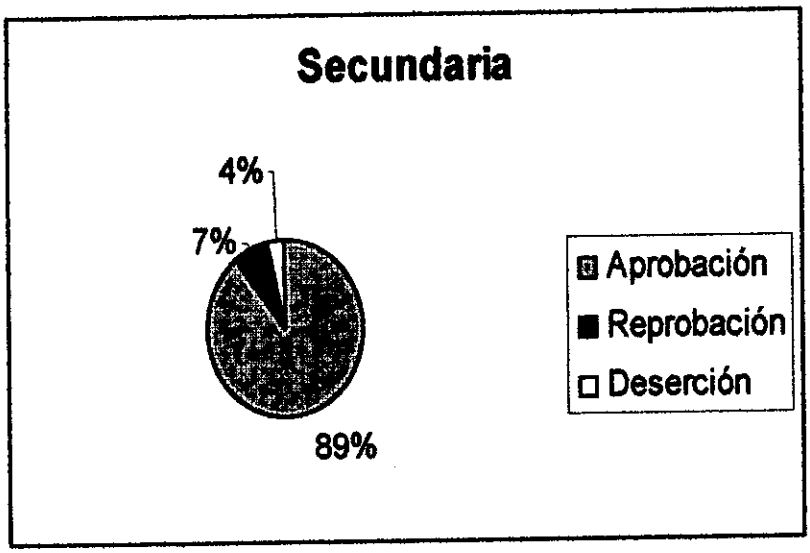
$ corrientes
Fuente: MEN

Gráfico 3.1 Participación de la aprobación, reprobación y deserción en el año 1999, en el nivel Básica Primaria.



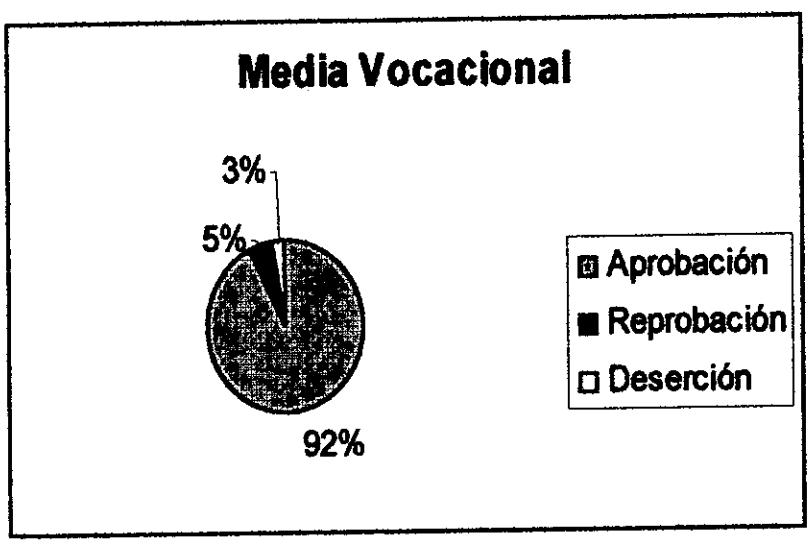
Fuente: MEN

Gráfico 3.2 Participación de la aprobación, reprobación y deserción en el año 1999, en el nivel Básica Secundaria.



Fuente: MEN

Gráfico 3.3 Participación de la aprobación, reprobación y deserción en el año 1999, en el nivel Media Vocacional.



Fuente: MEN

3.4 Retención:

Es claro que si la deserción es grave, es porque no existen políticas adecuadas para lograr retener a los alumnos en el sistema educativo.

La tabla 3.7 deja ver las cifras porcentuales del desempeño del sistema en su capacidad de retención y abandono.

Tabla 3.7 Tasas de Retención Anual Sector Oficial en Cartagena.

Niveles	1995	1996	1997	1998
Preescolar	94.22	96.31	95.92	96.27
B. Primaria	95.80	96.42	96.20	96.28
B. Secundaria	94.14	95.31	95.07	96.27
Media	96.31	97.36	96.46	97.38

Fuente: Forma MEN – DANE C600

3.5 Repitencia:

La tabla 3.8 permite observar el comportamiento de este indicador en la ciudad de Cartagena; la situación es alarmante para los niveles Básica Secundaria y Media, los cuales aumentaron en un 294% y un 1.180% en tres años, tomando como base el año 1996.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

Tabla 3.8 Tasas de Repitencia Sector Oficial en Cartagena.

Niveles	1995	1996	1997	1998
Preescolar	0.52	0.68	1.10	1.69
B. Primaria	5.01	3.87	4.30	6.67
B. Secundaria	2.20	3.25	2.58	6.47
Media	0.25	2.11	1.64	2.95

Fuente: Forma MEN – DANE C600

3.6 Extraedad:

Este indicador informa el porcentaje de estudiantes que se encuentran matriculados en un grado no equivalente a su edad. Puede darse por ingreso tardío, en la mayoría de los casos debido a la repetición de grado, o por ingreso temprano lo cual es escaso en el país.

Esta es una de las principales problemáticas que presenta la ciudad en materia de educación. Lo que tiene como consecuencia que los estudiantes que no se encuentran en el rango de edad óptimo, limitan los cupos que el sistema es capaz de ofrecer a los nuevos estudiantes. Además, se producen graves efectos sociales y económicos cuando los estudiantes pertenecientes a los grupos de menores ingresos tienen que abandonar el sistema porque se encuentran en la secundaria en edades superiores a los 17 años, cuando el costo de oportunidad relativo es muy alto.

Lo anterior explica que por motivos de la extraedad el aparato económico de la ciudad, o bien pierde los años del trabajo de la población en extraedad que sale del sistema educativo, o recibe un 23% de individuos con varios años menos de calificación, con respecto a su tiempo gastado en educación.

Tabla 3.9 Tasas de Extraedad en Cartagena

	Preescolar			Básica Primaria			Secundaria y Media		
Año	Matríc Preesc.	Matríc. Extraed	Tasa Extraed	Matríc. Primar.	Matríc. Extraed	Tasa Extraed	Matríc. Sec– Med	Matríc. Extraed	Tasa Extraed.
1994	19.337	3.812	20%	77.063	19.768	26%	74.324	21.159	28%
1995	19.840	3.842	19%	80.042	19.801	25%	80.216	19.975	25%
1996	20.369	3.486	17%	82.815	20.599	25%	82.521	18.788	23%
1997	22.639	4.089	18%	86.948	21.638	25%	87.043	20.937	24%
1998	24.148	4.207	17%	89.889	22.408	25%	89.556	20.744	23%
1999	25.092	4.030	16%	90.974	21.310	23%	87.258	19.752	23%

Fuente: Sec. Educ. Dist.

Los rangos de edad establecidos para no encontrarse en el nivel de extraedad son los siguientes:

Preescolar ➜ 4-6 años

Primaria ➜ 7-11 años

Secundaria ➜ 12-17 años

4. CALIDAD Y EQUIDAD DE LA EDUCACION

La profundización de la democracia y la contribución al desarrollo económico y social se vinculan con un tipo de organización de la sociedad en que se superen las desigualdades sociales y se atienda a la equidad. La educación, como eje fundamental del desarrollo, juega un papel central en la definición y aplicación de políticas activas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y programas encaminados a la prevención de la exclusión social.

La calidad de los sistemas educativos, por su parte, incorpora dimensiones tales como la relevancia de los aprendizajes, una sólida formación básica de ciudadanos responsables, competentes, con capacidad de adaptación a los cambios y que sirva como sustento a posteriores aprendizajes y para una cultura de trabajo.

La calidad en esta lógica se relaciona con condiciones necesarias para la gobernabilidad democrática. Pero también, y de modo complementario, con la equidad, con la igualdad de oportunidades educativas y oportunidades productivas, especialmente en el caso de los jóvenes, las mujeres y los sectores marginados y con menos recursos.

Dicha urgencia viene determinada por carencias y debilidades de la acción educativa en Colombia: el analfabetismo, la falta de escolarización, los altos niveles de repitencia y

abandono, el deterioro de la calidad de la educación y las limitaciones laborales y profesionales a que se enfrentan los docentes.

La educación como respuesta necesaria a esta situación, debe ser vista como una inversión social; y su modernización y adecuación a contextos cambiantes ha de incorporar necesariamente el compromiso de todos los actores sociales. Las prioridades educativas, por tanto, son percibidas como un claro compromiso con la calidad y la equidad. Compromiso que refuerza el rol de la educación como medio principal para afrontar con éxito los retos a los que se enfrenta la ciudad de Cartagena de Indias.

Refiriéndose a los gastos en educación, Smith decía: "... aunque ventajosos en sumo grado a toda la sociedad son, no obstante, de tal naturaleza, que la utilidad nunca podría recompensar su coste a un individuo o a un corto número de ellos". Y al mencionar la creación de escuelas, decía que "... no es de esperar que los particulares se aventuren a fundarlas ni a mantenerlas"[1]. Smith era un gran humanista. Mostró que hay esferas de la actividad humana, como la educación, que no pueden ser analizadas con la lógica del mercado. Desde Smith hasta nuestros días, la teoría económica siempre ha sido consciente de la importancia de la calidad y equidad de la educación.

A lo anterior hay que agregar la democratización de la calidad como condición sine qua non para el éxito de las políticas descentralistas. "El caso de la India demuestra que élites intelectuales de alta calidad en materia de educación no han bastado para asegurar el crecimiento amplio; y en cambio la masificación o universalización de la educación básica

28117

en Japón llevó a una rápida introducción de conocimientos tecnológicos básicos para acumulación y desarrollo"[2].

La eficiencia sigue siendo atributo de la administración del sistema educativo en virtud del aprovechamiento óptimo tanto de los recursos, que son siempre escasos, como del tiempo. Si bien en aras de la eficiencia debe mantenerse como objetivo básico de la gestión educativa un óptimo rendimiento y una amplia cobertura, también deben darse respuestas adecuadas a las exigencias de calidad, desarrollo tecnológico, equidad y democracia, las cuales demandan una transformación profunda de la gestión tradicional. Todo ello debe, "articular efectivamente la educación con las demandas económicas, sociales, políticas, y culturales, rompiendo el aislamiento de las acciones educativas y transformando su contribución en una efectiva palanca del desarrollo económico, de la justa distribución de la riqueza y de la participación ciudadana"[3].

4.1 Medición de la Calidad de la Educación:

Como sucede con muchas otras esferas de la vida social, la medición de la calidad de la educación y su impacto en el nivel de vida son difíciles de determinar. La educación es esquiva y no se deja aprisionar en los modelos. El estado actual de la teoría económica, todavía no permiten formular teoremas básicos. Los problemas conceptuales son de muy diversa naturaleza. Mencionamos algunos:

---

[1] *Riqueza de las Naciones*, p. 639, Adam Smith 1776.
[2] *Anotaciones sobre la educación en el contexto económico y social*, Sarmiento E., 1991, Santafé de Bogotá
[3] *Declaración de Quito* (1991) de los ministros de educación de América Latina y el Caribe.

- La dirección de la causalidad: ¿La educación es causa o consecuencia del mayor nivel de desarrollo?

- La cuantificación de las variables: Hay un cierto consenso, en que la escolaridad es una medida muy deficiente de la educación. Dice muy poco sobre el logro del alumno, sus capacidades o la calidad de la formación. En cambio, otras variables más dificiles de cuantificar como las habilidades individuales, la inteligencia, el nivel socioeconómico de la familia, el medio cultural, etc. tienen una marcada influencia en el aprendizaje.

- La interacción entre las variables: Diversos estudios han mostrado que una excelente educación tiene un efecto positivo en el crecimiento, únicamente si la persona vive en un contexto en el que pueda desarrollar sus potencialidades.

- La relación sistémica: La medición de la calidad de la educación es compleja, no sólo por los problemas inherentes a la propia cuantificación sino, también, porque la educación es una *actividad social*, que va más allá de su institucionalización en entidades específicas[4].

- La dimensión temporal: La relación causa-efecto es más fácil de determinar cuando el lapso de tiempo transcurrido es corto. A medida que el período se amplía, las interferencias son mayores y es más difícil precisar la secuencia causal. El impacto de

[4] Anotaciones sobre la educación en el contexto económico y social, Sarmiento E., 1991, Santafé de Bogotá.

la educación en el ingreso individual o en el crecimiento se manifiesta con rezagos temporales importantes.

Conscientes de estas dificultades, el estudio demuestra a través del análisis de los siguientes indicadores, la calidad de la educación en el Distrito de Cartagena (datos para el año 2000):

4.1.1 Tiempo de estudio:

El tiempo de estudio es una variable fundamental en la calidad educativa y en este punto la situación no es alentadora:

- *Duración real del año escolar*:

  Según la Ley General de la Educación el calendario académico en la educación básica secundaria y media es de 40 semanas de duración mínima al año; la realidad, según lo indagado, dista de lo indicado en la Ley. A mayor duración del calendario académico mejor cumplimiento tendría el currículo pero este no se puede cubrir en su totalidad y con la intensidad ideal por problemas de calendario. Países como Japón y Alemania invierten 240 días en estudio real y actividades curriculares durante un año[5].

---

5 *"Improving school science in advanced and developing countries"*, Review of Educational Research, Walberg H.J., 1991.

- *Duración de la jornada diaria*:

  Hasta 1970 la jornada única escolar era de 8:00 a.m. a 12:00 a.m. y de 2:00 p.m. a 5:00 p.m. la cual era ideal para llevar a cabo actividades curriculares y extracurriculares.

  Pero la jornada escolar se ha reducido con la implementación de las dobles jornadas que sesionan de 7:00 a.m. a 12:45 p.m. o de 1:00 p.m. a 6:45 p.m., es decir, se redujo 5 horas y 45 minutos. En este tiempo se desarrollan clases y espacios para recreación. Aparentemente las siete horas académicas duran 45 minutos y dos descansos de 15 minutos, pero en realidad las clases no duran 45 minutos reales.

  En este tiempo es imposible llevar a cabo manifestaciones culturales, artísticas, deportivas, científicas, etc. Resulta claro que con el objeto de tratar de ampliar la oferta educativa con esta reducción horaria quien ha salida perdiendo es la cultura y el progreso del Distrito.

  Otro punto a tener en cuenta es que para los establecimientos que sesionan en tres jornadas es imposible cumplir las 5 horas y 45 minutos establecidas y terminan reduciendo las clases a menos de 45 minutos.

4.1.2 Relación Alumno/Docente:

Esta relación es una variable de mucha importancia la cual nos indica la asignación optima del recurso docente. El estándar normalmente aceptado para esta variable es de 30

alumnos por profesor en educación básica.. La relación para el año de 1999 en el Distrito de Cartagena es la siguiente:

Tabla 4.1 Relación Alumno/Docente en el sector oficial en Cartagena año 1999

Nivel	Sector Urbano	Sector Rural
Preescolar	25	26
Básica Primaria	34	31
Básica Secundaria	20	21

La tabla 4.1 nos muestra como la relación en preescolar y secundaria es inferior a la ideal mencionada anteriormente lo que genera sobrecostos por la subulización del recurso docente; esto indica que se puede aumentar la cobertura escolar sin incurrir en la contratación de nuevos profesores.

4.1.3 Relación Alumno/Aula de clase:

Los establecimientos del Distrito de Cartagena en esta relación distan del nivel ideal el cual es de 40 a 45 alumnos por aula de clase. Para el año 1996 la relación fue de 68 alumnos por aula, para 1997 fue de 63, en 1998 fue de 58 y en 1999 la relación fue de 58..Aunque la tendencia es positiva, los colegios tendría que realizar un esfuerzo para poder llegar al nivel ideal.

4.1.4 Espacios físicos escolares:

La observación hecha en el trabajo de campo, además de lo conversado con algunos docentes y personal administrativo, nos permite concluir que la mayoría de los colegios presenta las siguientes características:

- Construcciones en regular estado y sin mantenimiento periódico.
- Aulas de clase con serios problemas de ventilación, acústica, iluminación.
- Zonas de recreación inadecuadas e insuficientes
- Baños descuidados. Muchas escuelas no poseen los servicios públicos mínimos requeridos.
- Muy pocas escuelas poseen zonas verdes, jardines y suficiente arborización.
- Aulas insuficientes. Un alto porcentaje de colegios no posee salones de profesores, aula múltiple y aulas especiales.
- Pupitres insuficientes, deteriorados y algunos no son cómodos para los alumnos.
- Espacios administrativos insuficientes y deteriorados.
- Algunas escuelas tienen poca decoración y muy simple.

4.1.5 Textos escolares y otros materiales educativos:

La disponibilidad de textos escolares es imprescindible para el rendimiento académico. Es imposible para el maestro llevar a cabo una buena clase con niños que no poseen textos y más si el número de alumnos por maestros es alto o si los padres del niño son analfabetas o con niveles culturales bajos.

Los docentes del Distrito de Cartagena manifiestan la situación grave en que están las escuelas en lo que a textos escolares se refiere. Estas no poseen el número suficiente de textos los cuales tienen que ser compartidos y debido a esto se deterioran muy rápido y los niños por la situación económica de sus padres no poseen los textos necesarios.

4.1.6 Bibliotecas:

Las bibliotecas contribuyen a la calidad de la educación en su misión de una formación verdaderamente integral del individuo. Su función es complementar la información que se imparte en todas las áreas curriculares y en muchos casos, sobre todo en los colegios oficiales en los que los estudiantes tienen baja disponibilidad de textos, suplir su carencia. Por esto, ellas se convierten en una necesidad de primer orden para aprendizajes efectivos y de mayor calidad.

La tabla 4.2 nos muestra que solo la mitad de los colegios del Distrito, en el año 1999, poseen biblioteca central. En términos cualitativos la dotación de estas es insuficiente, con pocos libros actualizados y muchos en mal estado.

4.1.7 Equipamiento pedagógico y administrativo:

En lo que se refiere a equipamiento la situación es penosa para los colegios oficiales. Muchos no poseen laboratorios de física, química y biología; en cuanto a computadores de uso pedagógico y administrativo son muy pocos los que "gozan de este privilegio". Por otra parte las oficinas no pueden desempeñar una buena labor por falta de insumos en general,

espacio, líneas telefónicas, buena ambientación, fotocopiadoras, y otros insumos administrativos. La tabla 4,2 presenta un resumen de la infraestructura escolar del Distrito.

4.1.8 La educación física y el deporte:

En nuestro país no existe una cultura deportiva y Cartagena lo confirma. En los colegios públicos del Distrito no se desarrolla esta área curricular como es debido. Solo en pocas escuelas existe un docente especializado en educación física; la conducción de esta actividad es dirigida por personas sin conocimientos, sin técnicas, sin implementos, sin tiempo y en muchos casos sin infraestructura adecuada.

4.1.9 Rendimiento académico:

Como indicador del rendimiento académico se tomó los promedios obtenidos en las pruebas del Estado. Para la clasificación de sus Pruebas, el Servicio Nacional de Aprendizaje trabaja con una escala teórica, la cual varia entre 20 y 80 puntos estándar con un promedio de 50 puntos y una desviación estándar de 10 puntos, y como resultado de comparaciones estadísticas se clasificaron a los colegios en las siguientes categorías de rendimiento:

Alto: Promedio superior a 50 puntos

Medio: Promedio igual a 50 puntos

Bajo: Promedio inferior a 50 puntos

Tabla 4.2 Distribución de los colegios de Cartagena de Indias según categorías de rendimiento vigencias 1991-1997

Categor. Rendim.	1991 %	1993 %	1995 %	1997 %
Alto	13,9	14,8	15,4	16,9
Medio	19,4	19,5	20,6	22
Bajo	66,7	65,7	64	61,1
Total	100	100	100	100

Fuente: ICFES

Tomando como referencia la clasificación nacional, incluyendo solo capitales, de los establecimientos del sector oficial según resultados de pruebas del ICFES 1997, y comparándola con la tabla 4.1, obtenemos los siguientes resultados:

- En el nivel alto rendimiento el promedio nacional es del 18,95% mientras que el de Cartagena es 16,9%.

- En el nivel medio rendimiento el promedio nacional es del 27,75% y Cartagena tiene un rendimiento del 22,0 %.

- En el nivel bajo el promedio nacional es del 53,30% y Cartagena posee un rendimiento del 61,1%.

Lo anterior resulta realmente preocupante. Sin lugar a dudas se puede afirmar que la calidad de la educación en el Distrito no ha evolucionado sustancialmente. Como lo muestra el gráfico 4.1, los porcentajes altos de estudiantes se concentran en el nivel bajo y la comparación con los niveles nacionales revelan nuestras deficiencias.

Según el MEN, tres hipótesis surgen a la hora de evaluar la evolución del rendimiento del ICFES. La primera se relaciona con la posibilidad de que los progresos en materia de evaluación alcanzados por el Servicio Nacional de Pruebas hayan hecho la prueba más selectiva, de forma tal que estudiantes que antes aparecían en las categorías de rendimiento alto y medio puedan ahora figurar como de bajo rendimiento. En segundo lugar, el crecimiento de la matrícula en secundaria y media, producto de las políticas de aumento de cobertura, haya incorporado a la población estudiantil sectores menos favorecidos, en términos socioeconómicos y culturales, cuyo rendimiento esperado es inferior al de los alumnos que ya pertenecían al sistema. Por ultimo, ha disminuido el control de las autoridades educativas sobre la calidad de los colegios que se están creando o ingresando a la muestra del ICFES.

4.2 Equidad social en educación:

A pesar de las múltiples declaraciones e intenciones políticas sobre la construcción de la democracia en Colombia (Constitución de 1991), persiste un gran abismo entre la existencia de una democracia *formal*, permeada por múltiples formas de desigualdad, exclusión, marginación y segregación social, y la creación de las condiciones (sociales, económicas, políticas, culturales) necesarias para la constitución de una democracia *real*. Concepto este que debe basarse en la distribución social igualitaria de las oportunidades sociales, económicas y culturales. Y es la educación una de las oportunidades de mayor importancia social y económica en la sociedad moderna.

En un tipo de sociedad moderna como el de nuestro país, uno de los principales factores de legitimación política de la estratificación socio-ocupacional existente, reside en la existencia de condiciones de igualdad social y de oportunidades de acceso a la educación, relativamente independientes de factores socioeconómicos (origen geográfico y social, género, etnia, nivel de ingresos y ocupación de la familia, etc.).

Esta condición de independencia relativa, y siempre imperfecta y limitada, entre la desigualdad social preexistente, externa al sistema educativo, y la distribución social de las oportunidades educativas, es el resultado de decisiones políticas de disminuir, paliar y compensar los efectos negativos de los factores socioeconómicos sobre las oportunidades de acceso a la educación. El objetivo principal es la de creación de condiciones meritocráticas de aprendizaje (logro educativo) basadas más en las capacidades, intereses y esfuerzo del estudiante, que en su herencia socioeconómica y cultural. De ahí la gran importancia política de objetivos y programas de igualación de las condiciones de acceso social a las oportunidades educativas.

Este objetivo meritocrático es esencial en la construcción y legitimación de la democracia moderna, basada en la reducción o neutralización, nunca eliminación total, del poderoso efecto de factores hereditarios sobre las oportunidades de educación del individuo, de las que, a su vez, depende cada vez más su emplea-bilidad, su destino ocupacional/profesional, sus ingresos y estatus, es decir, su inserción diferencial en la estratificación socio-ocupacional altamente diferenciada y especializada. La cantidad y calidad de educación recibida constituye, para, cada persona el principal capital intelectual y social.

4.2.1 Desigualdad educativa en Cartagena de Indias:

Algunas de las principales manifestaciones de la desigualdad en educación, en el Distrito, son las siguientes:

- Baja cobertura de la educación preescolar y distribución inequitativa existente.
- En la educación básica primaria la cobertura alcanza el 96% y en la secundaria y media alcanza el 67% (incluyendo oficial y privada en ambas) para el año 99, siendo mucho más alta la cobertura en áreas urbanas que rurales.
- En el nivel de Educación Básica Primaria, el 63% de la matrícula es atendida por el sector oficial, porcentaje que se reduce a 35% en los niveles Básica Secundaria y Media Vocacional. Este nivel se caracteriza por altas tasas de deserción y repitencia.
- Son mínimas las oportunidades de acceso a la educación superior de los sectores sociales de menores ingresos relativos debido al problema mencionado anteriormente.
- Otro importante punto de forma de desigualdad educativa se expresa a través de criterios y esquemas inequitativos de asignación de recursos (gasto público). Este punto fue explicado en el aparte de situado fiscal del capitulo de Financiación de la Educación.
- Gran descuido en educación especial para la población con limitaciones físicas. No existen el número de establecimientos necesarios, adecuadamente equipados, con profesores altamente especializados y cuerpo médico, para atender debidamente a niños y jóvenes que presente distintos impedimentos físicos (ciegos, sordos, mudos, con limitaciones mentales, etc.)

4.2.2 Financiamiento y rendición de cuentas:

Aunque se tiene una idea de lo que es la equidad en el uso de los fondos públicos, en la práctica hay cierta confusión en como medirla. Desde un punto de vista financiero, la equidad puede significar la asignación de fondos congruentes con la capacidad de absorción de los entes territoriales, su capacidad de captación de fondos locales y sus características socioeconómicas. Sin embargo, esta definición trae consigo un gran riesgo: el de equiparar un aumento en el gasto per cápita con un aumento en la equidad. Para el caso de Cartagena se da que la composición de la nómina es diferente en la región urbana a la región rural. En el sector urbano hay profesores de mayor antigüedad y con mayores calificaciones académicas, lo cual resulta en una nómina más cara y de un costo mayor per cápita. Si se equipara gasto con equidad se producen dos tendencias:

1) Una tendencia a incrementar drásticamente el salario de los profesores rurales, lo cual solamente produce un cambio paralelo hacia arriba en la curva de costos sin cambios correspondientes en la productividad y 2) una tendencia a emplear más profesores nuevos en el sector rural, lo cual tampoco conduce a incrementos rápidos en el aprendizaje.

Sin embargo, para poder promover la equidad, utilizando el gasto como una variable próxima, habría que trasladar profesores con más experiencia y rango académico al sector rural y reasignar a los de menor experiencia y rango al sector urbano. Esto claramente es muy difícil de lograr, pero cabe diferenciarlo de la mera inflación de salarios. De todas formas, lo anterior indica que la equidad debe también ser considerada desde un punto de

vista social, es decir, debe incluir el beneficio a la sociedad que traen las externalidades positivas de la educación, no es simplemente una equiparación ciega del gasto por estudiante. Por consiguiente, la equidad en términos de aprendizaje asignaría recursos de acuerdo a las necesidades de cada región para que pueda producir el máximo nivel de aprendizaje que permitan sus circunstancias socioeconómicas y culturales. Igual problema existe con la productividad, el situado fiscal debería reflejar la aplicación de conceptos de productividad en lo que se refiere a su distribución.

Tabla 4.3 Infraestructura colegios Públicos del Distrito de Cartagena

Infraestructura Colegios Públicos Distrito Cartagena	1996	1997	1998	1999
NUMERO DE COLEGIOS	**208**	**212**	**211**	**210**
NUMERO DE ALUMNOS	**104.657**	**112.241**	**114.743**	**118.144**
Aula múltiple	56	62	71	68
Aulas de apoyo (atención temporal de alumnos)	31	20	18	19
Aulas de clase	1.530	1.777	1.970	2.015
Aulas especiales (atención permanente)	9	8	9	16
Bancas colectivas (puesto trabajo - alumno)	660	467	530	726
Biblioteca central del establecimiento	79	99	100	114
Biblioteca de aula	102	128	97	180
Cafetería	14	18	17	15
Cancha exclusiva de baloncesto	10	10	12	10
Cancha exclusiva de fútbol	9	9	8	10
Cancha exclusiva de microfútbol	10	7	11	11
Cancha exclusiva de voleibol	9	9	13	9
Cancha múltiple	33	50	46	47
Computadores para uso pedagógico	5	86	390	727
Duchas	138	152	205	202
Equipos de amplificación (megáfonos, micrófonos)	77	93	113	146
Fotocopiadoras	14	21	32	44
Gimnasio cubierto	4	2	1	3
Inodoros conectados a pozos sépticos	353	448	430	500
Inodoros conectados a red de alcantarillado	1.102	1.285	1.399	1.428
Internado para alumnos (dormitorios)	1	2	0	0
Laboratorio de ciencias	13	19	67	72
Laboratorio de física	12	13	16	23
Laboratorio de idiomas	1	4	5	12
Laboratorio de quimica	12	12	18	20
Laboratorio de sistemas	1	4	10	23
Laboratorio integrado (física, quimica y otros)	10	18	22	26
Lavamanos	549	620	768	838
Mesas trapezoidales	1.000	1.192	1.252	3.220
Mesas triangulares para uso preescolar	744	813	926	902
Orinales corridos (colectivos)	188	185	182	235
Orinales unitarios (porcelana)	119	130	192	218
Otro material complementario	6	5	5	0
Otros elementos de bienestar	4	9	10	13
Otros espacios pedagógicos	9	26	38	29
Otros laboratorios	1	0	4	4
Otros mobiliarios	4.130	6.629	4.694	6.170
Otros talleres	6	4	12	9
Patio de recreo	125	161	147	175
Polideportivo	3	2	1	1
Proyectores retroproyectores	21	27	42	56
Pupitres bipersonales	12.330	11.860	8.934	7.964
Pupitres unipersonales	34.572	40.765	47.264	46.416
Restaurante	65	72	76	90
Taller de mecanografía	14	15	7	54
Tazas campesinas y letrinas	23	22	15	13
Teatro	6	9	6	6
Televisores	68	122	188	231
Tienda escolar o kiosko	130	137	134	151
Videograbadoras (Betamax o Vhs)	61	105	179	210

Fuente: DANE

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

Las grandes desigualdades educativas ya señaladas constituyen un obstáculo a la construcción de una sociedad moderna, participativa y legítima. Ya ha sido señalado como la desigualdad educativa es fuente de exclusión y marginación social, con sus secuelas de violencia política y delincuencia, estrechamente relacionadas con la negación de oportunidades educativas de calidad a grandes sectores de la juventud, en razón de su origen socioeconómico.

Desde la perspectiva económica, la insuficiencia de oportunidades de educación y calificación son la causa del bajo nivel educativo de la fuerza laboral en general, de la escasez de recursos humanos altamente calificados, y de la ignorancia generalizada que constituye uno de los más importantes obstáculos al desarrollo económico de Cartagena de Indias.

Refiriéndonos a la cobertura, la expansión cuantitativa de oportunidades educativas en el Distrito se resume en bajas tasas de escolarización en los niveles preescolar, básica secundaria y media vocacional, y muy buena escolarización en el nivel básica primaria gracias al Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria. Se espera que el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación

Secundaria – PACES – cumpla sus objetivos y en un futuro no muy lejano varíe la situación en básica secundaria.

En materia de financiación de la educación, el problema de la asignación de recursos es de fondo, la formula utilizada no corresponde a programas que muestren cómo se van a contratar los profesores, cómo se aumentaran las matrículas y se ampliará la cobertura, como se mejora la calidad educativa y como prospera la eficiencia interna. Las asignaciones no pueden ser ajenas a esto. En lo referente a los fondos docentes, los colegios en general revelan bajas tasas de estos, lo que refleja una gestión pobre por parte de las directivas de las instituciones educativas en la captación de estos recursos.

Sintetizando los resultados que distintos indicadores de eficiencia interna exponen, como los son, aprobación, reprobación, deserción, retención y extraedad, los números no nos favorecen mucho, las tasas son bajas en general. El esfuerzo realizado en materia de cobertura debe ser compensado con estrategias de primer orden en lo que a eficiencia interna se refiere. No es conveniente que estos alumnos integrados al sistema terminen reprobando años y en el peor de los casos desertando lo cual tristemente sucede. Ahora bien, se hace énfasis nuevamente que los niveles básica secundaria y media vocacional son los que manifiestan en mayor grado esta situación.

Uno de los aspectos más preocupantes para la educación en el Distrito es la calidad de esta, se perciben distintos inconvenientes que afectan de manera directa e indirecta la calidad del sistema. Tenemos que destacar definitivamente la problemática de los recursos físicos en los establecimientos educativos de la ciudad. la observación desplegada, además

de lo conversados con docentes y directivos, revela que muchos colegios no cuentan con los recursos mínimos y algunos que los poseen se encuentran en mal estado. La falta de aulas, sillas, textos, libros, bibliotecas, computadores, laboratorios, materiales didácticos en general, espacios deportivos y de recreación, material administrativo y servicios públicos son los principales problemas que de una u otra forma perjudican a las instituciones.

Paralelamente y no menos preocupante, el sistema educativo exhibe complicaciones en lo que es tiempo de estudio, capacitación de profesores, pago a empleados del sistema, corrupción pública, problemas familiares, paros, inequidades de distinta índole y en general la falta de conciencia de muchos actores del sistema que es lo que se necesita para poder sacar adelante la educación en Cartagena de Indias.

Algunos Instrumentos para lograr políticas de equidad social:

El mayor valor social y económico de la educación de calidad, en la sociedad moderna, destaca la importancia de políticas orientadas a una distribución social igualitaria de las oportunidades educativas para todos los niños, jóvenes y ciudadanos. Los siguientes son ejemplos de posibles componentes de dichas políticas:

- Programas dirigidos a extender la oferta de oportunidades educativas, en sus diversos niveles y modalidades a grupos o sectores socioeconómicos específicos.

- Crear estímulos económicos y laborales a docentes de alta calificación a fin de vincularlos en instituciones y áreas de mayor necesidad.

- Fortalecimiento de la calidad de la formación de docentes.

- Programas de subsidios a la demanda de sectores sociales de mayor necesidad: becas, crédito educativo subsidiado, etc.

- Evaluación del sistema como medio de identificación de las regiones, grupos sociales e instituciones con mayores insuficiencias, con el objeto de plantear acciones remédiales, programas de educación compensatoria, estímulos, etcétera, en un contexto político donde se trace el logro de mayor equidad social en la distribución de las oportunidades educativas de calidad.

- Evaluación, como recurso de formación, a instituciones educativas, docentes, políticas y diferentes actores del sistema, en función de factores asociados a la calidad en lugar de los logros individuales. Importancia de la vinculación entre evaluación y asignación de recursos.

- El proceso de asignación de recursos también podría ser un poderoso instrumento de apoyo al logro de objetivos de equidad social en educación, mediante la concentración de recursos en zonas, instituciones educativas y grupos sociales con mayor necesidad de superación y compensación de sus condiciones de desigualdad educativa.

- Impulsar innovaciones al sistema, a sus políticas, con el objeto de mejorar las condiciones de aprendizaje y asi disminuir las tasas de repitencia, deserción, mejorar la calidad de la educación y así lograr el desarrollo continúo de Cartagena de Indias

BIBLIOGRAFIA

ALCALDÍA DE CARTAGENA DE INDIAS, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DISTRITAL. Educa-Acción, Datos y Cifras para la Planificación. Tercer anuario estadístico. 1998.

FEDESARROLLO – INSTITUTO SER. Revista Coyuntura Social. Publicación No. 12. 1999.

Ley General de la Educación. Ley 115 de 1994. República de Colombia, actualizada 1999.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Decenal de Educación 1996-2005. República de Colombia. 1996.

_____. Boletín de estadísticas educativas 1995 : Preescolar, primaria y secundaria. 1 ed. Santafé de Bogotá : Instituto San Pablo Apostol, agosto de 1997.

_____. Reforma Educativa y Proyecto Educativo Nacional 1994-1998. Santafé de Bogotá, julio de 1998.

_____ Y DIRECCIÓN DE APOYO A LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA. Proyecto de Apoyo a la Gestión Educativa Municipal. Junio de 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. Educación en Valores: Programa Bienal 1999-2000.

RESTREPO, Bernardo y MARIN, Edilma. Calidad y Eficiencia Interna de la Educación en el Occidente Colombiano. Universidad de Antioquía, junio de 1998.

RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. 3 ed. Universidad externado de Colombia.

UNESCO. Aspectos de la enseñanza básica primaria en Colombia. París: UNESCO, 1987.

WIESNER D. Eduardo. Fiscal Descentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficienty and Equity". Banco Interamericano de Desarrollo. Working paper series No. 199. Washington D. C, Noviembre de 1994.

UNIVERSIDAD ... GENA
BIBLIOTECA FER... DEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

ANEXOS

UNIVERSI...
BIBLIOTECA FERNANDEZ DE MADRID
Centro de Información y Documentación

ANEXO I		
ZONA	NUCLEOS	BARRIOS QUE COMPRENDE
HISTÓRICA Y TURÍSTICA	1	Castillogrande, El Laguito, Bocagrande, Base Naval, San Diego, Chambacú, Manga, Getsemaní, Pie de la Popa, El Cabrero, Marbella, Crespo y el Barrio Militar, Centro, Matuna. AREA RURAL: La Boquilla, Pontezuela, Bayunca, Punta Canoa, Arroyo de Piedra, Arroyo Grande, Caño del Loro, Tierra Bomba, Santa Ana, Barú, Archipiélago San Bernardo, Isla Fuerte, Bocachica, Islas del Rosario con sus respectivas Comisarías y Veredas.
NORTE	2	Pie del Cerro, El Espinal, Lo Amador, Nariño, Serranía de la Popa, La Española, Tequendama, El Papayal, Torices, Santa Rita, Pedro Salazar, Los Comuneros, San Pedro y Libertad, Petare, Paulo Sexto I, Paulo Sexto II, República del Caribe, Lomas del Rosario, Loma Fresca y Palestina.
	3	Canapote, Crespito, Daniel Lemaitre, Santa María, Siete de Agosto, Daniel Lemaitre 2ª Etapa, San Francisco, Altos de San Francisco, Las Lomas de San Francisco, Paraíso y San Fernando.
SUR ORIENTAL	4	Camino del Medio, La María, Las Delicias, Lomas del Cielo, Puerta de Pescadores, Loma de San Blas, Hábitat 89, La Quinta, Barrio Obrero, La Esperanza, Las Flores, Alcibia, La Candelaria, María Auxiliadora, Sector Omaira Sanchez y Boston.
	5	Tesca Viejo, Tesca Nuevo, Foco Rojo, Playas de Acapulco, República del Líbano, Rafael Nuñez, Olaya Central, El Progreso, Once de Noviembre, Ricaurte, Ciudad Bolívar, Costa Linda, Castillete, Chiquinquirá y República de Venezuela.
	6	La Puntilla, Playas Blancas, La Magdalena, Fredonia, Nuevo Paraíso, Ucopín, Las Américas, Villa Katia, Villa Estrella, Retén Doña Manuela y El Pozón con sus sectores Corazón de Jesús, San Nicolás, El Minuto de Dios, Miramar, Zarabanda, 1 de Mayo, Las Acacias, La Loma Nueva, Florida, Nueva Cartagena y Victor Blanco.
	7	13 de Junio, La India, Sector Estrella, San José Obrero, Viejo Porvenir, Chapacua, Las Margaritas, Las Palmeras, San Nicolás, El Gallo, Villa Rosita y Urbanización Anita.
	8	El Cairo, La Villa, Puerta de los Alpes, Altos de los Alpes, Los Alpes, Zaragocilla, Escallon Villa, La Sierra, El Progreso, Bajo Libertador, La Campiña, Los Calamares, Los Almendros, Camagüey, La Gloria, Mirador, La Providencia, Los Ejecutivos, Los Angeles, Tacarigua, Villa Sandra, La Troncal, Buenos Aires, Las Delicias, El Rubí, Las Gaviotas, La Heroica, La Floresta, 5 de Noviembre, Las Gavias, Chipre, San Antonio, Santillana, La Castellana, Contadora y Barlovento.
CENTRO	9	Barrio Chino, Martínez Martelo, El Prado, Bruselas, Amberes, España, Las Lomas, Monserrate, Juan XXIII, Paraguay, Nuevo Paraguay, Junin, La Gloria, Las Brisas, Nueva Granada, 9 de Abril, José Antonio Galán, La Villa, Sector Sena, Piedra de Bolívar, 19 de Abril, Andalucía, El Conquistador y Armenia.
	10	Manzanillo, Bosque, Alto Bosque, los Cerros, República de Chile, La Conquista, Manzanares, El Olivo, Nuevo Chile, Bosquecito, Cartagenita, Zapatero, Gustavo Lemaitre, Altos de San Isidro, El Marion, San Isidro, Cerro Mar, Nueva Vista, Nuevo Oriente, Nuevo Bosquecito y Nuevo Bosque.
SUROCCIDENTAL	11	Ceballos, Santa Clara, Policarpa, Albornoz, Membrillal, Arroz Barato, Navas Meisel, Henequen, Puerta de Hierro, Libertador, Villa Barraza, Vista Hermosa, Bella Vista, Antonio José de Sucre, Bernardo Jaramillo, 20 de Julio, La Gloria, El Oasis y El Quindío.
	12	Los Corales, Urbanización Bahía, Almirante Colon, La Fragata, El Golf, Los Caracoles, La Central, El Milagro, El Ecuador, El Socorro, Alameda La Victoria, Plan 400, Blas de Lezo, Santa Mónica, La Plazuela, Villa Lorena, El Campestre, San Carlos y El Club Campestre.
	13	San Pedro, Santa Lucia, El Biffi, La Concepción, Mallorca, El Recreo, Valencia, El Edén, Villa del Sol, Beirut, Costa del Sol, Siboney, Ternera, La Princesa y San José de los Campanos.
	14	San Fernando, La Bonguita, Calamary, Los Ciruelos, Medellín, Berlín, Simón Bolívar, 11 de Noviembre, Barrios Unidos, La Florida, Cesar Florez, Jorge Eliecer Gaitán, Camilo Torres, Yerba Buena, Cartagena de Indias I y II, La Victoria II, Los Santanderes, La Sierrita, Villa Corelca y Valparaíso.
	15	El Carmelo, La Victoria, Los Jardines, Villa Angela, San Pedro Mártir, El Educador, La Consolata, María Cano, Los Alcázares, Rosedal, El Reposo, El Progreso, San José de las Reinas, Villa Rubia, Paraíso, pardo Leal, Nuevo jardín, Altos del Jardín, Altos del Paraíso, Barrio Nuevo, La Gaitana, Venecia, Nazareno, Esmeralda y Manuela Vergara de Curi, Nelson Mandela, La Paz, El rubí, Nueva Colombia, 7 de Diciembre, Los Deseos, Los Trupillos, El Edén, Belén, Francisco de Paula, Las Torres, Las Colinas, Los Pinos, Los Robles, 18 de Enero, Nueva Delhi, Sectores Unidos, Andrés Pastrana y Vista Hermosa.