

Gestión descentralizada del servicio educativo: Un examen al Distrito de Santa Marta-Colombia*

Decentralized Management of Educational service: An exam of District of Santa Marta - Colombia

*Luz Helena Díaz Rocca
Juan Carlos Miranda*

Resumen: La descentralización es una de las políticas más importantes implementadas en los últimos veinte años en Colombia y sin duda, de sus resultados depende que el Estado se fortalezca institucionalmente. Se ha estudiado el impacto de esta política a nivel nacional y territorial, sin embargo, son ausentes los estudios en el distrito de Santa Marta. El aporte de este artículo consiste en llenar parcialmente este vacío, a través de la realización de un examen de la gestión descentralizada de uno de los servicios sociales de mayor impacto, el sector de educación en el distrito de Santa Marta. Para ello se revisan los principales indicadores de gestión de este sector, mostrando que el crecimiento de la matrícula del sector oficial ha contribuido con un avance significativo en la cobertura bruta de los distintos niveles educativos, acompañado de un retroceso en la calidad de la educación en los colegios públicos.

Abstract: The "decentralization" is one of the most important public policies implemented in Colombia in the last twenty years and, undoubtedly, its outcomes are decisive for the institutional strengthening of the State. The impact of this policy at the national and territorial level has been studied thoroughly; nonetheless, an absence is noticeable with respect to specific studies on the matter of Santa Marta District. The present article contributes to an examination of the decentralized management of public education in the district of Santa Marta. The main management indicators are thus revised, showing that the growth in enrollment has expanded the gross coverage of public education at all levels, accompanied by a backward trend in quality.

Palabras Clave:

Descentralización, educación, gestión descentralizada, Santa Marta, gestión pública.

Keywords:

Decentralization, education, decentralized management, Santa Marta, public management.

* Recibido el 15 de julio de 2008 - Aprobado el 15 de mayo de 2009

Introducción

En los últimos veinte años, los municipios y distritos en Colombia, han adquirido gradualmente nuevas responsabilidades y mayores recursos para administrar el desarrollo de sus territorios, política que tuvo como propósito fundamental fortalecer la gobernabilidad del Estado. Con la descentralización se esperaba, que los servicios sociales a cargo del Estado fueran prestados de manera más eficaz en todo el territorio nacional, y los procesos políticos contaran con una mayor legitimidad y mayor participación directa de la población en las decisiones públicas.

De los resultados de esta política pública, sin duda, se han cifrado las esperanzas en el logro efectivo del fortalecimiento del Estado, en un contexto en donde parte del territorio nacional la presencia de las instituciones es débil, por cuanto las necesidades de la población no son satisfechas satisfactoriamente. De hecho, se han realizado evaluaciones que indican que si bien hay avances en cuanto a una ampliación en el acceso a las personas de los servicios sociales, estos no se corresponden con el incremento de los recursos vía transferencias de la Nación, ni tampoco se han resuelto los problemas de calidad de los mismos (DNP, 2002).

A pesar de que se han efectuado limitados resultados de la descentralización con relación a las expectativas iniciales, se reconoce que la deficiencia en el diseño de esta política ha sido un obstáculo, especialmente a la poca claridad en las competencias entre los departamentos y municipios y por consiguiente a la dificultad que conlleva la rendición de cuentas.

Para el caso particular de los distritos, al contrario de las demás entidades territoriales, tuvieron desde la constitución de 1991, la potestad de recibir las competencias de manera exclusiva, es decir, recibían los recursos y las competencias que les correspondía a los municipios y departamentos al mismo tiempo. En estas condiciones, los distritos no compartieron competencias con los departamentos, circunstancia que permite hacer juicios sobre los resultados en la gestión de servicios sociales sobre estos territorios, en cabeza de la autoridad local elegida mediante votación popular.

Santa Marta es uno de los diez distritos que tiene el país. De acuerdo con el último censo de población realizado en el 2005, cuenta con una población de 414.387 habitantes, siendo el 92% de carácter urbano. Su capital es considerada como una de las principales ciudades intermedias (ocupa el puesto 11 de las ciudades más grandes del país). Se convirtió en Distrito Turístico, Cultural e Histórico en 1989, mediante Acto Legislativo No 3, y fue reconocido como tal en la Constitución Nacional en su Artículo 328.

Así Santa Marta por ser distrito, con la descentralización, goza de la ventaja de manejar directamente los recursos transferidos de la Nación sin la intermediación del departamento. Hasta el momento no existe un estudio sistemático que documente esta política pública y evalúe los logros y limitaciones en la asunción

de las competencias y en el manejo de los recursos en Santa Marta. Esto explica, la ausencia de debates académicos y en la opinión pública sobre el quehacer del gobierno distrital, y de su responsabilidad directa en la calidad de vida de los ciudadanos.

Este artículo busca aportar en este sentido, a través de un examen de la gestión de la educación desde que el distrito de Santa Marta se descentralizó o se certificó en este sector, para ello inicialmente se realiza una revisión de la implementación de esta política, así como la evolución histórica de la descentralización de la educación en Colombia, para finalmente analizar la asunción de las competencias en educación y sus resultados más relevantes.

El contexto de la descentralización

En Colombia, la descentralización surge como respuesta a una crisis de legitimidad y gobernabilidad del Estado, ocasionada por una democracia restringida, controlada por los partidos tradicionales y con escasos espacios para la participación. Además había un claro deterioro en la provisión de bienes y servicios públicos locales, que se manifestaron socialmente en protestas y paros cívicos en los municipios. La causa fundamental, de esta situación, consistía en la concentración del gobierno central de más del 80% de los ingresos tributarios del país y del desempeño directo de funciones de carácter local. Así pues, la descentralización territorial en el país se produjo principalmente como respuesta a factores internos que presionaron soluciones por parte del Estado. Sin embargo, esta política pública, coincidió con las tendencias mundiales en favor de la liberalización de los mercados, flexibilización y descentralización, como mecanismos para aumentar la eficiencia de la economía y principalmente reducir el tamaño del Estado, cuyo papel se cuestionaba (DNP, 2002).

La descentralización en el país se ha caracterizado por su gradualidad, razón por la cual se identifican claramente tres etapas: Inicio de la descentralización que comprende el periodo 1983-1990, profundización de la descentralización 1991-2000 y ajuste a la descentralización de 2001 hasta hoy. A continuación se presenta un breve repaso de lo ocurrido en cada una de ellas.

Inicio de la descentralización (1983-1990). En este periodo se concretan mayores recursos para los municipios a través de la transferencia incremental del Impuesto al Valor Agregado –IVA– del 25% al 50% en el período comprendido entre 1987 y 1992, se definieron una serie de responsabilidades municipales, referidas principalmente a la provisión de servicios sociales básicos (Ley 12 de 1986); se acentuó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió sus bases gravables (Ley 14 de 1983), y quizá lo más importante, se aprueba la elección popular de alcaldes en 1986 (Acto Legislativo No 1) y que fue efectiva a partir de 1988.

En esta primera etapa del proceso de descentralización las normas delimitaron funciones entre los municipios y la Nación. Se asignaron a los municipios funciones en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vías, transporte urbano y asistencia técnica agropecuaria, entre las más importantes. En los casos de educación y salud no se asigna la prestación completa del servicio sino la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura. Simultáneamente se suprimen estas funciones en la Nación y se liquidan o modifican las entidades nacionales que las venían prestando. El énfasis del traslado es netamente municipalista por cuanto no se efectúan cambios sustanciales con respecto a los departamentos (DNP, 2002).

Complementariamente a la transferencia de competencias y recursos se establecieron medidas para fomentar la participación ciudadana como las consultas populares, la participación de usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos, la creación de Juntas administradoras locales –JAL– de comunas y corregimientos y la contratación de obras con organizaciones de la comunidad.

Profundización de la descentralización (1991-2000): Esta etapa se inicia con la nueva Constitución Nacional de 1991. La carta política ordena la elección popular de gobernadores en 1992; el incremento de los recursos de situado fiscal transferido a los departamentos elevándolo a un mínimo de 23 % de los ingresos corrientes de la nación como punto de partida para 1994 y un incremento anual de punto y medio hasta completar el 24,5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación en 1996. Igualmente establece que los municipios recibirían ya no un porcentaje del IVA sino una participación porcentual en los ingresos corrientes de la Nación, pasando del 14% en 1992 a 22% en el 2002.

Bajo el nuevo ordenamiento constitucional, se reglamenta la descentralización a través de la ley de competencias y recursos 60 de 1993. En esta se ratifican las funciones anteriores de la primera etapa asignadas a los municipios y se amplían, para contemplar no solamente la inversión en infraestructura, sino también el pago del personal del sector educativo y de salud, la administración del servicio, y el pago de subsidios en estos y otros sectores. En el caso del departamento se decide trasladar las funciones de administración de los servicios de salud y educación como un primer paso antes de llegar a la municipalización, una vez que los gobiernos locales demostraran capacidad. Las transferencias continuó siendo automática sin contrapartida, distribuida por fórmula y condicionada, pero se redujo la autonomía para asignar los recursos recibidos por cada municipio.

Igualmente, en esta etapa, se crea un conjunto de mecanismos de participación de los ciudadanos como el referendo, consulta popular, revocatoria del mandato, cabildo abierto. Adicionalmente, se crea una gran variedad de espacios de participación en los distintos sectores y áreas de la administración pública: consejos de planeación y de ordenamiento territorial, juntas de educación, comités de salud, comités de control de los servicios públicos, etc.

El ajuste de la descentralización 2001. En el contexto del creciente déficit fiscal del gobierno nacional consolidado y la implementación de políticas públicas para corregirlo, en esta etapa se pone un límite al crecimiento de las transferencias nacionales a las entidades territoriales, desligándolas transitoriamente de los ingresos corrientes de la Nación (Acto Legislativo 01 de 2001). Para el cálculo de las transferencias hasta el 2008, se parte de una base de los recursos transferidos hasta ese momento y su crecimiento sería de acuerdo con la inflación anual más 2,5% y del 2009 en adelante se incrementarán anualmente de acuerdo con el promedio del crecimiento de los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores. Complementariamente se reforma la ley de transferencias y recursos con la Ley 715 de 2001, que crea una sola bolsa de recursos llamado Sistema General de Participaciones –SGP–, se definen más claramente las competencias entre las entidades territoriales especialmente en educación y salud en las que se presentaban duplicidad de funciones y se modifica el cálculo de la distribución de los recursos a departamentos y municipios más ajustados a los costos de los servicios.

La descentralización de la educación

La evolución histórica del sector muestra fluctuaciones entre la centralización y la descentralización. Desde 1960 se configura un proceso de centralización motivada por las fallas administrativas de las entidades territoriales en el manejo de los recursos. Este proceso se inicia con la ley 111 de 1960, mediante el cual la nación se hace responsable por el financiamiento de los docentes de la educación primaria, garantizando su pago con el presupuesto nacional (Vergara y Simpson, 2002). Ocho años después en 1968, se crean los Fondos Educativos Regionales FER, cuenta mediante el cual la nación controlaba en cada departamento las transferencias o situado fiscal, como una proporción fija del presupuesto. Más tarde en 1976, como respuesta del gobierno central a la crisis política de la década del sesenta, desconcentra la administración del situado fiscal al crear las Juntas FER presididas por el Gobernador.

Siguiendo esta línea de medidas, en 1976, se centraliza la labor de desarrollo curricular al absorber por parte del Ministerio de Educación las funciones curriculares a cargo del Instituto Colombiano de Pedagogía. Adicionalmente en 1979, se unifica el régimen salarial de los docentes del país, así como las normas para el ejercicio de la profesión docente, mediante la creación del Estatuto Docente. En 1982 se estructura la base de la organización escolar con la creación de los núcleos educativos que son el vínculo administrativo – pedagógico entre las escuelas de una misma zona de influencia.

A mediados de los ochenta del siglo XX, se efectúan una serie de reformas encaminadas a descentralizar la labor del Estado, especialmente a lo que se refiere a los principales servicios sociales. En 1986, se entregan a los municipios mediante la ley 12, la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa otorgándoles para ello recursos financieros a través de la participación del Impuesto al Valor Agregado –IVA–.

Luego en los años noventa del siglo pasado, se ratifica la voluntad de descentralizar, con la reforma constitucional de 1991, al incrementar gradualmente el porcentaje de las transferencias a los municipios y departamentos para el financiamiento de los servicios sociales de educación y salud, especialmente. Adicionalmente se establece la descentralización de la gestión educativa a los departamentos.

Luego, la ley 60 de 1993 reglamentó las competencias y los recursos de las entidades territoriales. Bajo este marco legal, los municipios conservan su competencia de construir y mantener la infraestructura educativa que financian con las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la nación, las cuales no estuvieron condicionadas a unos requerimientos previos. Los departamentos y los municipios con población mayor de 100.000 habitantes (población de 1985) por su parte recibirían el situado fiscal siempre y cuando logran la “certificación” que los acreditan para administrar esos recursos¹ y estos serían usados principalmente al pago de los docentes y al personal administrativo del servicio educativo.

Las competencias entonces en el sector educación eran compartidas entre el departamento y municipio (a excepción de los municipios con población mayor de 100.000 habitantes y los distritos). Los municipios eran responsables de la construcción y mantenimiento y dotación de la infraestructura física, para lo cual los niveles departamentales y nacionales podían apoyar con cofinanciación pero no podían sustituir al municipio. Los recursos que recibían los municipios como participación en los ingresos corrientes de la nación se debían dirigir a gastos diferentes del pago de docentes; sin embargo se permitió, excepcionalmente, hasta 1997 y se volvió a dar autorización constitucional hasta el año 2000 (Vargas y Sarmiento, 1997).

Esta situación de duplicación de competencias, complicó la implementación de la descentralización, dada la dispersión de funciones entre los distintos niveles político administrativos y por lo tanto la ausencia del responsable de los diferentes aspectos de la gestión educativa en un nivel geográfico. Más tarde en el 2001, la ley 715 unifica el situado fiscal y las participaciones municipales en una sola bolsa denominada sistema general de participaciones, y además se ratifica que los recursos que reciben los municipios deben usarse exclusivamente en gastos asociados a la calidad de la educación, y los departamentos administran y financian el pago de los docentes y administrativos. Al igual que la ley 60 de 1993, la ley 715 establece que las competencias en educación son compartidas entre el departamento y el municipio, pero ahora con una mayor claridad en las funciones de cada uno.

Con la Constitución de 1991, los Distritos, obtuvieron el tratamiento de departamento y de municipio al mismo tiempo, por lo cual percibían transferencias de la nación provenientes tanto del situado fiscal como de las participaciones municipales. Por lo tanto gozaron de las ventajas del manejo de los recursos en un sólo ente, lo que facilitó la administración del servicio educativo y su rendición de cuentas.

El proceso de asunción de las competencias educativas por parte del Distrito de Santa Marta

Santa Marta obtuvo la certificación para manejar las competencias de educación en 1997, fue la última de los otros tres distritos existentes a la fecha, quienes se descentralizaron en 1995. No obstante la alcaldía de Santa Marta, como producto del proceso de descentralización anterior a la reforma constitucional de 1991, venía asumiendo la competencia de construcción, reparación y mantenimiento de las plantas físicas educativas, como parte de las políticas de descentralización de corte municipalista. En efecto, a fin de responder institucionalmente a la adopción de estas nuevas competencias, el Distrito de Santa Marta mediante acuerdo N. 035 de diciembre de 1990, crea la Secretaría de Educación y Cultura.

Más adelante, en 1994, se toman las medidas correspondientes para iniciar un proceso de certificación para el manejo autónomo de los recursos del situado fiscal, de tal forma que en diciembre de ese año, en el Concejo Distrital se acuerda la realización del plan de descentralización educativa, se adoptan las metodologías para la elaboración del plan sectorial anual y el plan sectorial de educación vigencia 1995-1998 y se crea el Departamento Administrativo de Educación Distrital.

Mediante acuerdo 045 del 23 de diciembre de 1994, el Concejo Distrital adopta el plan de descentralización educativa. En realidad, en este acuerdo, se determina su contenido básico y se ordena a la Oficina de Planeación Distrital en coordinación con la Secretaría de Educación y Cultura, la realización del plan. Así mismo se establece que el plan tendría una ejecución máxima de tres años tiempo durante el cual se obtendría la certificación.

Por su parte, atendiendo a los requerimientos para obtener la certificación, mediante acuerdo N. 046 de 23 de diciembre de 1994, se adopta la metodología para la elaboración del plan sectorial de educación en el distrito de Santa Marta. Este plan es el conjunto de acciones y recursos necesarios para el logro de metas relacionadas con la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios de educación, como soporte para tener acceso a los recursos del situado fiscal y a su administración autónoma. Se establece como responsable de la formulación del plan a la Secretaría Distrital de Educación en coordinación con el Departamento Administrativo de Planeación y de la Secretaría de Hacienda y con la asistencia técnica del Ministerio de Educación. Este es un plan anual que debe estar elaborado en su primera etapa o fase el 28 de febrero de cada año con la proyección del cálculo del situado fiscal correspondiente al año siguiente.

Complementariamente, el ejecutivo y el legislativo de Santa Marta, tomaron la decisión de reorganizar la secretaría de educación en un departamento administrativo, debido a que se consideraba la necesidad de una dependencia que asumiera con autonomía administrativa y financiera, la dirección de la educación y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley. Con esta

nueva institucionalidad se esperaba que el distrito asumiera las competencias de educación de tal forma que pudiera superar eficazmente, los retrasos en el sector tales como “una deficiencia en la cobertura de atención, infraestructura física en estado deplorable...bajos índices de calidad del servicio, reflejado en las pruebas del ICFES o del Estado; divorcio entre la escuela y la comunidad...” (Considerando del Acuerdo 049 de 28 de diciembre de 1994, Concejo Distrital de Santa Marta).

El Departamento Administrativo del Servicio Educativo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (DASED), se creó como un ente descentralizado del orden distrital, adscrito a la Alcaldía, dotado de patrimonio propio y de autonomía administrativa. El DASED estaba estructurado en una Dirección: (subdirección, oficina de asuntos jurídicos, oficina de escalafón, oficina de control interno), en organismos asesores (Junta Distrital de Educación –JUDI-, Junta Reguladora de Costos Educativos, Junta de Escalafón Distrital), en cuatro divisiones: la de planeamiento educativo y sistemas, la administrativa y de recursos, y la de supervisión educativa, y la división de capacitación y desarrollo cultural y social y finalmente estaban los núcleos de desarrollo educativos.

En el mismo acuerdo de creación se establece la planta de cargos de la DASED que ascendió a 417 funcionarios, 293 de estos correspondía a los oficios de ayudantes en los restaurantes escolares, aseadoras y celadores, es decir, representaba el 70% del total. Una cifra que muestra la prioridad, en este caso, de la asignación de los recursos del distrito de Santa Marta, en burocracia. El crecimiento de la nómina fue una tendencia que se sostuvo a finales de la década de los noventa del siglo pasado y los primeros años de la primera década del siglo XXI. Este hecho, entre otros, contribuyó a generar la crisis financiera, que llevó al distrito de Santa Marta a acogerse al proceso de reestructuración de pasivos previsto por la ley 550 de 1999, en enero de 2004. Esta decisión implicó realizar una reestructuración administrativa del Distrito, lo cual permitiría, en razón a la reducción del personal y de la supresión de casi todos los organismos adscritos y/o vinculados al ente territorial, generar el ahorro necesario para el pago de las pasivos. Así en julio del 2004, se adopta una nueva estructura orgánica de la Alcaldía, se establece una nueva planta de personal, y se suprimen siete entes descentralizados, entre ellos el DASED, que pasa a ser de nuevo secretaría de educación

Resultados de la gestión descentralizada de la educación

Después de casi veinte años de haber implementado políticas de descentralización en Colombia, es loable hacer un balance de los impactos a fin de establecer los beneficios de dicha política. La educación, junto con la salud, ha sido uno de los ejes centrales de la descentralización. Este sector históricamente ha presentado grandes déficits en el desarrollo social del Caribe y como se verá, particularmente en Santa Marta.

El desarrollo educativo en el Distrito de Santa Marta, dado a partir de la descentralización se puede analizar considerando sus dimensiones fundamentales como lo son la cobertura, la calidad y la eficiencia.

Evolución de la cobertura

El indicador de cobertura es la dimensión que generalmente se tiene como referencia para establecer el acceso a la educación en relación con el derecho que se tiene a ella. Para el caso de cobertura en Santa Marta, se puede apreciar que el comportamiento de las matriculas, desde principios de los años noventas, ha presentado un crecimiento de casi el 9% anual, según lo indica el reporte de la cifras del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Dentro de este comportamiento se destaca el crecimiento de la matrícula del sector oficial creció un 13%, que fue casi cinco veces más dinámica que la del sector no oficial.

En la tabla 1 se presentan las cifras de la matrícula para cada uno de los niveles educativos. Se observa fuertes fluctuaciones durante todo el periodo comprendido entre 1991 y 2006. Se registra una tendencia hacia el crecimiento durante este largo periodo de 16 años, siendo del 9% anual en promedio para la matrícula en preescolar, 4% y 16% de incremento anual para los niveles educativos de primaria y secundaria respectivamente.

—|Tabla 1.

Distrito de Santa Marta. Evolución de la matrícula educativa total (oficial y no oficial) 1991-2006

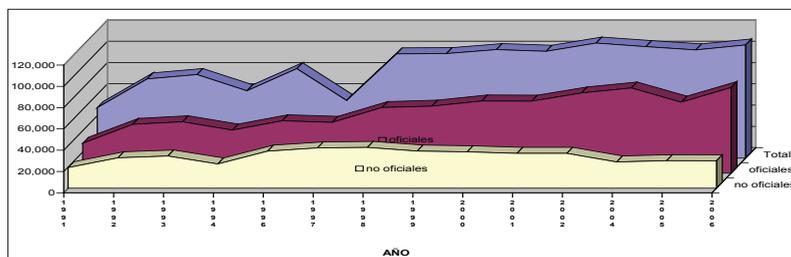
Años	Matrícula Preescolar	Crecimiento anual	Matrícula Primaria	Crecimiento anual	Matrícula Secundaria y Media	Crecimiento anual
1991	6,854		27,911		11,919	
1992	8,122	19%	31,260	12%	32,172	170%
1993	9,896	22%	32,179	3%	33,383	4%
1994	8,131	-18%	23,304	-28%	28,476	-15%
1995	11,389	40%	23,304	0%	28,476	0%
1996	12,138	7%	36,036	55%	35,917	26%
1997	12,654	4%	38,277	6%	34,747	-3%
1998	14,322	13%	43,646	14%	40,041	15%
1999	14,601	2%	42,636	-2%	40,710	2%
2000	15,030	3%	44,756	5%	42,235	4%
2001	15,165	1%	45,413	1%	39,844	-6%
2002	16,601	9%	49,159	8%	42,407	6%
2003	15,230	-8%	49,159	0%	42,407	0%
2004	16,322	7%	45,531	-7%	42,915	1%
2005	16,384	0%	44649	-2%	40,607	-5%
2006	16,845	3%	46,220	4%	43,295	7%

Fuente: Cálculo de los autores de acuerdo con datos del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

Sin duda, el crecimiento de la matrícula en los diferentes niveles educativos puede atribuirse al incremento de la participación de los colegios oficiales en la matrícula total. (Ver gráfico 1). En la tabla 2, en efecto, muestra que en preescolar en 1991, la matrícula del sector oficial sólo representaba el 41% de la matrícula total, en el final del periodo en el 2006, llega a ser el 61%. Lo mismo ocurre con primaria y secundaria con una participación inicial de 65% y 55% en el año 1991 pasa a representar el 71% y 83% de la matrícula total en el año 2006, respectivamente. De acuerdo con estas cifras se puede afirmar entonces, que el principal oferente de educación en este distrito es el sector público, participación que ha venido incrementando sin interrupciones desde los años noventa del siglo pasado.

Gráfico 1.

Comportamiento de la matrícula sector oficial y no oficial



Fuente: DANE.

Tabla 2.

Distrito de Santa Marta. Participación de la matrícula oficial en la matrícula total por niveles educativos 1991-2006

Años	Preescolar	Primaria	Secundaria y Media
1991	41%	65%	55%
1992	44%	67%	58%
1993	49%	65%	58%
1994	51%	64%	64%
1995	N.D	N.D	N.D
1996	49%	61%	59%
1997	46%	59%	56%
1998	50%	64%	67%
1999	54%	67%	66%
2000	56%	68%	69%
2001	53%	69%	71%
2002	56%	70%	74%
2003	54%	N.D	N.D

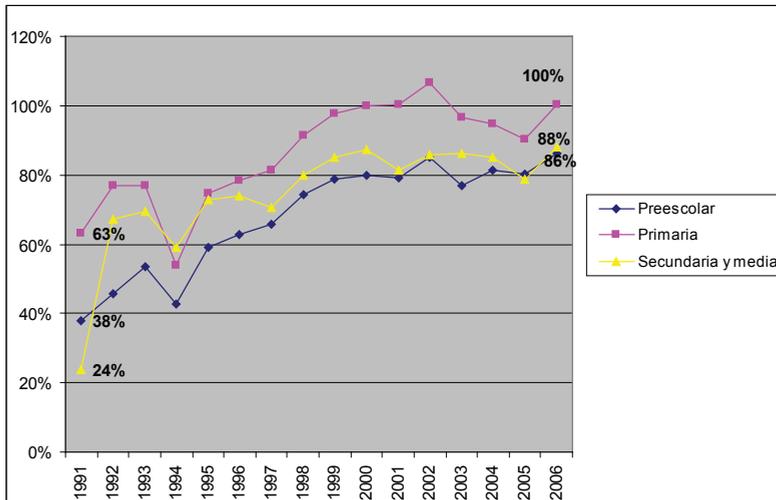
2004	59%	76%	83%
2005	59%	53%	82%
2006	61%	74%	83%

Fuente: Cálculos autores de acuerdo con datos del DANE.

Si se examina el comportamiento de la cobertura bruta por nivel de escolaridad se tiene que la cobertura en preescolar y secundaria ha tenido un crecimiento sustancial logrando más que duplicarse en el transcurso del periodo de 1991 hasta 2006. Aunque primaria no se duplicado si ha crecido considerablemente al pasar del 63% al 100% (ver gráfico 2).

Gráfico 2.

Distrito de Santa Marta. Cobertura bruta preescolar, primaria y secundaria 1991-2006.



Fuente: Cálculo de los autores, con base en datos del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).

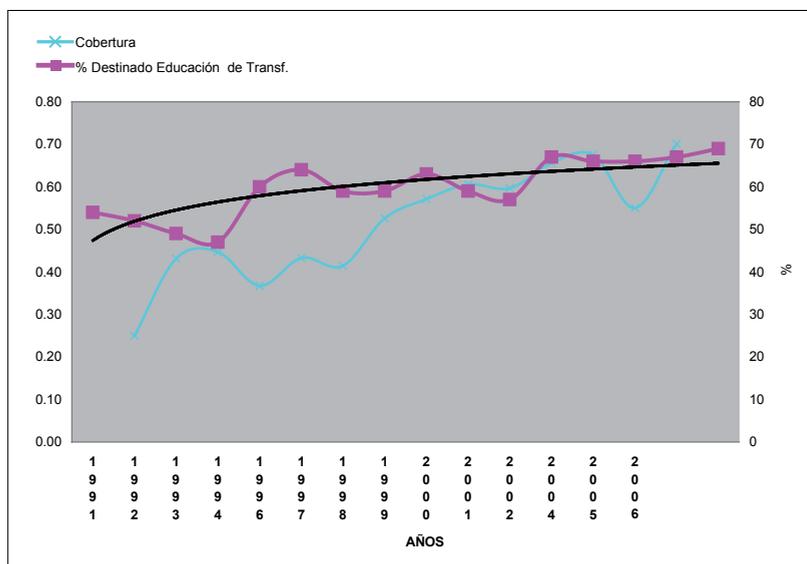
No obstante lo anterior, todavía se observan déficits considerables en preescolar y secundaria y media (con una cobertura de 86% y el 88% respectivamente), que demandan mayores esfuerzos para alcanzar la universalización de la educación.

Dado que no fue posible obtener la cobertura neta, resulta difícil develar la magnitud real del problema educativo; pero ya es bastante observar, que siendo la cobertura bruta menor que el 100% se deduce que se está todavía acumulando problemas de deserción y mortalidad académica.

En relación con el comportamiento de la cobertura educativa en Santa Marta respecto al proceso de descentralización educativa en lo que tiene que ver con cobertura es posible precisar que ha crecido de manera asociada a los mayores recursos de transferencias. Lo que se puede apreciar en el gráfico 3 es que a medida que han crecido los recursos de transferencias, las instituciones oficiales educativas han incrementado sus niveles de matrícula. Se aprecia también que una vez se desacelera la dinámica de los recursos financieros tiende también a disminuir el de la participación del sector oficial en la cobertura bruta y la caída de la cobertura bruta total.

Gráfico 3.

Participación en cobertura del sector oficial y porcentaje de transferencias dedicado a educación. Santa Marta 1991-2006



Fuente: Cálculo de los autores, con base en datos del Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación.

Calidad

El término de calidad educativa tradicionalmente ha hecho referencia al rendimiento académico y se ha tenido como referente los resultados en las pruebas censales de calidad. En este trabajo se analiza específicamente los resultados de los Exámenes para el Ingreso a la Educación Superior (denominadas comúnmente exámenes del ICFES) que se vienen aplicando de manera regular desde antes de la década de los ochenta del siglo pasado.

Durante los años estudiados, los colegios públicos registran en su conjunto un descenso en la calidad, de acuerdo con el desempeño en los exámenes del ICFES. Desde 1994, el 91% de los colegios públicos tuvieron un rendimiento bajo en los exámenes del ICFES. Desde 1998, los colegios han venido empeorando su calidad, debido a que desde ese año los colegios de Santa Marta empiezan a tener una participación importante en la categoría de desempeño muy bajo, con un incremento sostenido a lo largo de los años. (Ver tabla 3). También es necesario mencionar que ningún colegio se encuentra en la categoría de superior o muy superior. Estas cifras muestran que la gestión descentralizada de la educación en el Distrito de Santa Marta, no evidencia resultados positivos en cuanto al mejoramiento de la calidad.

Tabla 3.

Porcentaje de colegios públicos en cada categoría de desempeño del examen del ICFES 1994-2007

CATEGORIA	AÑOS										
	94 - 95	96 - 97	98 - 99	99 - 00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Muy Superior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Superior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%
Alto	0%	0%	3%	2%	0%	2%	2%	2%	2%	5%	2%
Medio	9%	14%	16%	10%	11%	17%	5%	30%	10%	23%	11%
Bajo	91%	86%	50%	62%	62%	51%	63%	57%	62%	70%	52%
Muy Bajo	0%	0%	34%	26%	27%	31%	29%	11%	26%	0%	34%
Inferior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	2%
Muy Inferior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del ICFES.

Si se compara a los colegios públicos con los privados, es notoria la diferencia en cuanto a la evolución de la calidad a favor de estos últimos. Al contrario de los colegios oficiales, los colegios privados han venido mejorando durante el periodo de análisis, pues es importante resaltar que estos establecimientos educativos redujeron su porcentaje en la categoría de desempeño muy bajo y bajo y ha aumentado el de superior y medio (ver tabla 4). De cualquier manera, los colegios no oficiales tienen un desempeño que no es del todo satisfactorio si se toma como referencia la calidad promedio del país.

Tabla 4.

Porcentaje de colegios privados en cada categoría de desempeño del examen del ICSES 1994-2007

CATEGORIA	AÑOS										
	94 - 95	96 - 97	98 - 99	99 - 00	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Muy Superior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	16%	6%
Superior	0%	0%	5%	5%	6%	9%	5%	19%	22%	19%	19%
Alto	17%	19%	7%	5%	14%	19%	16%	28%	13%	11%	13%
Medio	10%	13%	5%	34%	29%	25%	24%	31%	28%	35%	22%
Bajo	73%	68%	42%	34%	40%	28%	29%	14%	19%	19%	34%
Muy Bajo	0%	0%	42%	22%	11%	19%	26%	8%	13%	5%	6%
Inferior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%
Muy Inferior	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

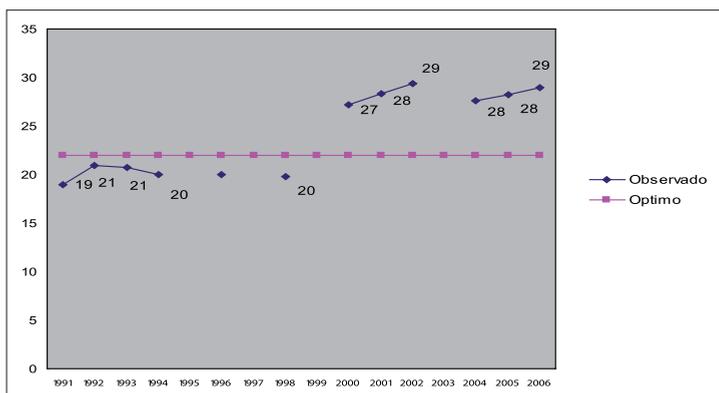
Fuente: Cálculos de los autores con base en datos del ICSES.

Eficiencia

Uno de los más importantes indicadores de eficiencia, es el número de alumnos por docente, el cual muestra que tan adecuado es el manejo administrativo del recurso docente de acuerdo con relación a las necesidades educativas. Para cada nivel educativo hay una relación técnica adecuada que ha sido establecida por el Ministerio de Educación Nacional. Así se tiene que para preescolar durante el periodo 1991-2006, la relación alumno docente, en Santa Marta hasta el año 1999 se ubicaba por debajo del óptimo que asciende a 22 (ver gráfico 4). De ese año en adelante esta relación en Santa Marta se posiciona por encima.

Gráfico 4.

Distrito de Santa Marta. Relación alumno docente en preescolar 1991-2006

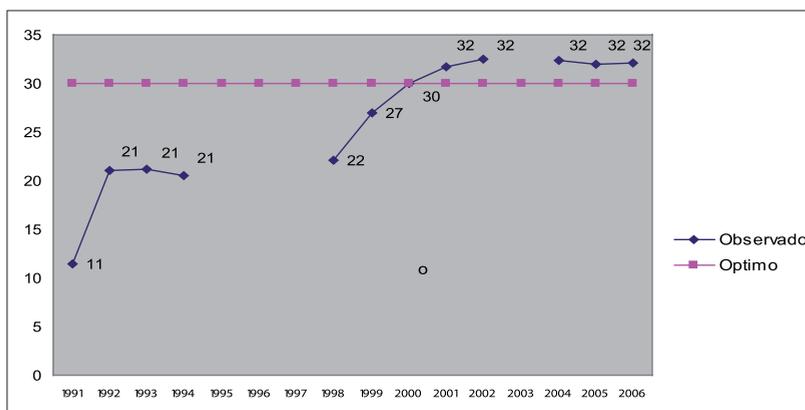


Fuente: Cálculo de los autores de acuerdo con datos del DANE.

Para primaria la relación alumno docente ha venido mejorando, desde que el Distrito asumió la administración del sector. Como se observa en el gráfico 5 el número de docente por alumnos presenta un incremento sostenido a lo largo del periodo estudiado, hasta llegar en el año 2000 a tener la cifra ideal que es de 30 alumnos por docente.

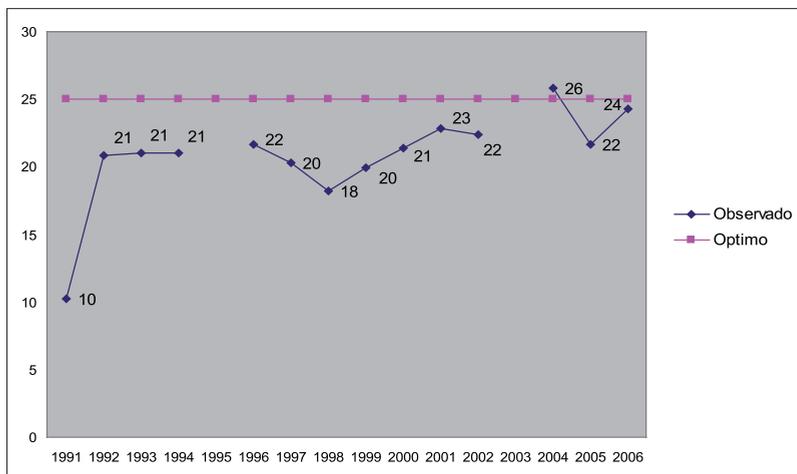
Gráfico 5.

Distrito de Santa Marta. Relación alumno-docente educación primaria 1991-2006.



Fuente: Cálculo de los autores de acuerdo con datos del DANE.

Para el caso de la educación media y secundaria, presenta la misma tendencia que la educación primaria, aunque la distancia entre la relación alumno-docente observada y la relación óptima es más grande. Sólo en el 2004 se acerca al nivel óptimo, presentándose una reducción en los últimos años (ver gráfico 6).

Gráfico 6.**Distrito de Santa Marta. Relación alumno-docente educación media y secundaria 1991-2006.**

Fuente: Cálculo de los autores de acuerdo con datos del DANE.

La baja relación alumno docente de los años noventa del siglo pasado, se debía a que se trasladaban docentes desde los municipios pequeños y pobres hasta Santa Marta, de esta forma se concentraban los docentes en la capital del departamento en detrimento de la cobertura y la calidad de los municipios del Magdalena. Atendiendo a esta inequitativa e ineficiente distribución de los recursos del sector que no sólo se presentaba en Santa Marta y en el Magdalena sino en todo el país, en el 2000, se implementa a nivel nacional el Plan de Reorganización del Sector Educativo. Esta política del sector consistía en reubicar a los docentes en donde se necesitara, y de esta forma aumentar la cobertura del sistema educativo.

Es probable que gracias a este esfuerzo conjunto entre el departamento del Magdalena, el distrito de Santa Marta y el Ministerio de Educación Nacional, las relaciones técnicas de alumno por docente se incrementaran desde el 2000 en cada nivel educativo hasta acercarse al nivel ideal u óptimo.

Gasto en educación

Por la escasez de información sobre lo invertido en el sector de educación de manera efectiva durante el periodo estudiado, se recurrió a los datos del Departamento Nacional de Planeación de las transferencias giradas al distrito de Santa Marta entre los años 2002 y 2006. Con el fin de determinar que tan equitativa ha sido la asignación de estos recursos con relación al país, se hace

una comparación entre las transferencias por niño matriculado destinado a educación para el distrito y las transferencias por niño matriculado promedio del país. En el gráfico 7, se observa que en el año 2002 había una diferencia considerable entre las transferencias por niño matriculado en Santa Marta y el promedio del país, siendo del 20%. Esta brecha ha venido reduciéndose gradualmente, de tal forma que en el año 2006 la diferencia se reduce al 3%.

Gráfico 6.

Transferencias por alumno matriculado Santa Marta y Colombia 2002-2006 (en miles de pesos corrientes).



Fuente: Cálculos autores con base en Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Educación Nacional.

En todo caso, esta situación de alguna manera ha venido influyendo a que la administración distrital ajuste su planta docente a las restricciones presupuestales, lo cual ha resultado en un incremento en la relación alumno docente, pues los recursos de transferencias se destinan principalmente a la financiación del recurso humano.

Conclusiones

En términos generales el proceso de descentralización en Santa Marta ha mostrado a lo largo de estas dos últimas décadas un avance en cobertura, pero

con bajos resultados en calidad, inclusive con retrocesos en el desempeño desde que el distrito de Santa Marta asumió la gestión del sector educativo.

Debido a las restricciones presupuestales y a políticas nacionales de reorganización del sector educativo, la eficiencia medida en cuanto a la relación alumno docente ha venido mejorando hasta acercarse a los valores ideales.

Por su parte, las transferencias por alumno para Santa Marta observado refleja la asignación poco equitativa con respecto al promedio del país, aunque ha mejorado a lo largo de los años estudiados hasta acercarse al nacional.

Notas y Citas

- (1) Los autores agradecen de manera especial a Daniel Manjarres, a Lorena Díaz y a Isalía Aaron por su persistencia en la búsqueda de información histórica y apoyo en demás aspectos de asistencia de investigación.
- (2) Actualmente existen diez distritos, seis de ellos fueron creados recientemente en el año 2007.
- (3) Los departamentos, distritos y municipios mayores de 100 mil habitantes que desearan manejar los recursos del situado fiscal, debían alcanzar unas condiciones de organización tales como: Formulación de un plan de descentralización del sector, adopción de la metodología para elaborar anualmente un plan de desarrollo para la prestación del servicio educativo, adopción de un plan sectorial anual, organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información, definición y realización de los ajustes institucionales a la dependencia departamental o Distrital que asumirá la dirección de la educación y demás funciones y responsabilidades asignadas por la ley, determinación de la estructura y administración de la planta de personal, aprobación por parte de la asamblea departamental o concejo distrital, de las reglas y procedimientos para la distribución de los recursos del situado fiscal para educación (reglamentado en los decretos 2886 de 1994 y 1060 de 1995).
- (4) Esta regularidad no se presenta en los años 1996, 1997 y 2006, en los cuales se registró una tendencia a la mejoría, especialmente un incremento de colegios ubicados en la categoría de medio.

Bibliografía

CONCEJO DISTRITAL DE SANTA MARTA. Acuerdo 049 de 28 de diciembre de 1994.

_____ Acuerdo N. 046 de 23 de diciembre de 1994

_____ Acuerdo 045 del 23 de diciembre de 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y otros (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá: DNP. Vía Internet: www.dnp.gov.co

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL (2005a). *Guía para la presentación de propuestas de modificación en la planta de cargos docentes, directivos docentes y administrativos organizada conjuntamente por la nación y la entidad territorial, financiada con cargo al sistema general de participaciones*. Bogotá: MEN.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2005b). Guía para la presentación de propuestas de modificación en las plantas de cargos docentes, directivos docentes y administrativos organizada conjuntamente por la nación y la entidad territorial, financiada con cargo al sistema general de participaciones. Bogotá. Vía Internet: http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-89939_archivo_pdf.pdf

VARGAS, Jorge Enrique y SARMIENTO, Alfredo (1997). *La descentralización de los servicios de educación en Colombia*. Naciones Unidas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

VERGARA, Carmen Helena y SIMPSON, Mary (2002). *Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo*. En: Departamento Nacional de Planeación y otros. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década. Tomo II Análisis y resultados sectoriales. Bogotá: DNP.