

República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Estudios Económicos

ARCHIVOS DE ECONOMÍA

***Evaluación de la descentralización municipal en
Colombia
Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances
y resultados generales del proceso de descentralización
territorial en el Sector educativo
(Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP)***

Carmen Helena VERGARA
Mary SIMPSON

Documento 168
1° de Diciembre de 2001

La serie ARCHIVOS DE ECONOMIA es un medio de la Dirección de Estudios Económicos, no es un órgano oficial del Departamento Nacional de Planeación. Sus documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

EVALUACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

ESTUDIO GENERAL SOBRE LOS ANTECEDENTES, DISEÑO, AVANCES Y RESULTADOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL SECTOR EDUCATIVO

En el marco de la estrategia Profundización de la descentralización se vio la necesidad de adelantar una evaluación integral de la misma. En este sentido la Dirección de Desarrollo Territorial –DDT- del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, formuló y puso en marcha el “Proyecto Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia”, con el apoyo del Programa Profundización de la Descentralización en Colombia -PNUD, FONADE y la GTZ.

El presente artículo hace parte de una serie de documentos que prepara la Dirección de Desarrollo Territorial donde se evalúan los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y los componentes de democracia y participación, fiscal, capacidad de gestión y desarrollo institucional, tanto desde el nivel nacional como regional y municipal.

Las opiniones expresadas en el documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.

ESTUDIO GENERAL SOBRE LOS ANTECEDENTES, DISEÑO, AVANCES Y RESULTADOS GENERALES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EL SECTOR EDUCATIVO

Consultores: Corporación para el Desarrollo Humano
Carmen Helena VERGARA
Mary SIMPSON

INDICE

<u>ANTECEDENTES Y DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN</u>	9
<u>CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN</u>	10
<u>ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1960-1985)</u>	11
<u>DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y AVANCES EN SU APLICACIÓN (1986-1997)</u>	14
<u>BALANCE DE LOS ANTECEDENTES Y EL DISEÑO</u>	20
<u>AVANCES DEL SECTOR EDUCATIVO ENTRE 1993 Y 1997</u>	23
<u>EDUCACIÓN ACUMULADA EN CADA REGIÓN A 1993</u>	25
<u>Analfabetismo en 1993</u>	25
<u>Años de educación acumulados a 1993</u>	26
<u>AVANCES DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO</u>	27
<u>La demanda del sistema educativo</u>	28
<u>La oferta educativa</u>	30
<u>AVANCES DEL SECTOR POR REGIÓN. 1993-1997</u>	44
<u>BOGOTÁ</u>	44
<u>Educación Acumulada</u>	44
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	45
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	47
<u>VALLE</u>	50
<u>Educación Acumulada</u>	50
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	51
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	53
<u>ANTIOQUIA</u>	56
<u>Educación Acumulada</u>	56
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	57
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	58

<u>ATLÁNTICA</u>	62
<u>Educación Acumulada</u>	62
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	63
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	64
<u>CENTRAL</u>	68
<u>Educación Acumulada</u>	68
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	69
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	70
<u>ORIENTAL</u>	74
<u>Educación Acumulada</u>	74
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	75
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	77
<u>PACÍFICA</u>	80
<u>Educación Acumulada</u>	80
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	81
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	82
<u>ORINOQUÍA</u>	86
<u>Educación Acumulada</u>	86
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	87
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	88
<u>SAN ANDRÉS</u>	93
<u>Educación Acumulada</u>	93
<u>Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso</u>	94
<u>Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo</u>	96
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	99
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	103

Índice de gráficos

Gráfico 1. Tasa de asistencia por regiones. 4 a 17 años	31
Gráfico 2. Matrícula Oficial por regiones. Primaria oficial. 1993-1997	33
Gráfico 3. Matrícula por Regiones Secundaria Oficial. 1993-1997	34
Gráfico 4. Equidad por Regiones Básica y Media oficial. 1993-1997	36
Gráfico 5. Equidad y Promoción a través de niveles de educación. 4 años y mas. 1993-97	40
Gráfico 6. BOGOTÁ. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	45
Gráfico 7. BOGOTÁ. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997	46
Gráfico 8. BOGOTÁ. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997	48
Gráfico 9. VALLE. Asistencia Escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	51
Gráfico 10. VALLE. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997	52
Gráfico 11. VALLE. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1997	54
Gráfico 12. ANTIOQUIA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años.1997	57
Gráfico 13. ANTIOQUIA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997	58
Gráfico 14. ANTIOQUIA. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997	60
Gráfico 15. ATLÁNTICA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4-17 años . 1997	63
Gráfico 16. ATLÁNTICA. Cambio en la Tasa Neta, 1993-1997	64
Gráfico 17. ATLÁNTICA. Equidad y Promoción. 4 años y más	66
Gráfico 18. CENTRAL. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	69
Gráfico 19. CENTRAL. Cambio en la Tasa Neta por niveles y quintiles de ingreso. 1993-1997	70
Gráfico 20. CENTRAL. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997	72
Gráfico 21. ORIENTAL. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	75
Gráfico 22. ORIENTAL. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso.1993-1997	76
Gráfico 23. ORIENTAL. Equidad y Promoción. 4 años y más.1993-1997	78
Gráfico 24. PACÍFICA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	81
Gráfico 25. PACÍFICA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997	82
Gráfico 26. PACÍFICA. Equidad y promoción. 4 años y más. 1993-1997	84
Gráfico 27. ORINOQUIA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997	87
Gráfico 28. ORINOQUIA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso., 1993-1997	88
Gráfico 29. ORINOQUIA. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997	91
Gráfico 30. SAN ANDRÉS. Asistencia Escolar. 4 a 17 años. 1997	94
Gráfico 31. SAN ANDRÉS. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997	95
Gráfico 32. SAN ANDRÉS. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997	97

Índice de tablas

Tabla 1. Competencias en educación por niveles territoriales.....	17
Tabla 2. Regiones de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.....	23
Tabla 3. Regiones según grado de descentralización.....	24
Tabla 4. Tasa de Analfabetismo por región y zona. 1993.....	26
Tabla 5. Años promedio de educación por región y zona. 1993.....	26
Tabla 6. Distribución de la población de 4 a 17 años por nivel de ingreso.....	29
Tabla 7. Tasas de asistencia por región y crecimiento población.....	32
Tabla 8. Variación de la matrícula oficial por regiones y nivel. 1993-1997 (en miles de cupos).....	35
Tabla 9. Equidad por Regiones. Básica y Media. 1993-1997.....	37
Tabla 10. Tasas brutas y netas por nivel y región.....	38
Tabla 11. Evolución en las tasas netas y la extraedad por nivel y región. 1993-1997.....	39
Tabla 12. Equidad y promoción a través de los niveles de educación, por grupos de población acumulados. 4 años y más. 1993-1997.....	41
Tabla 13. Equidad y promoción a través de los niveles de educación por grupos de población. 4 años y más. 1993-1997.....	43
Tabla 14. BOGOTÁ. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	49
Tabla 15. VALLE. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	55
Tabla 16. ANTIOQUIA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	60
Tabla 17. ATLANTICA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	66
Tabla 18. CENTRAL. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	72
Tabla 19. ORIENTAL. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	78
Tabla 20. PACÍFICA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	84
Tabla 21. ORINOQUIA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	91
Tabla 22. SAN ANDRÉS. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997.....	97
Tabla 23. Coherencia del diseño institucional con los objetivos propuestos.....	21

“Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo”

OBJETIVO GENERAL

Apoyar a la Unidad de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación en la realización de un estudio general sobre los antecedentes, el diseño, los avances y resultados generales del proceso de descentralización en el sector educativo.

Una de las prioridades establecidas dentro de la política de descentralización, en el Plan Nacional de Desarrollo “*Cambio para construir la Paz*” es la responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Territorial – DDT – del Departamento Nacional de Planeación, de poner en marcha un sistema de seguimiento y evaluación del proceso de descentralización. El estudio iniciado durante el segundo semestre de 1999, que se presenta a continuación, forma parte de un proyecto más amplio cuyo propósito es superar la mirada meramente fiscal, que hasta el momento se ha dado al seguimiento de la descentralización, e informe sobre los resultados en los distintos componentes del proceso.

En este sentido, la DDT diseñó un esquema operativo para la realización del proyecto, cuya ejecución se llevó a cabo bajo su coordinación, mediante la contratación de un equipo central, conformado por expertos en cada uno de los temas transversales, y de seis equipos regionales. La presente consultoría, responsable del tema de educación, es parte del equipo central. Los resultados del conjunto de consultorías serán integrados por la DDT-DNP.

En dicho marco la DDT, en asocio con la GTZ, invitaron a la Corporación para el Desarrollo Humano a presentar una propuesta para realizar un estudio general sobre los antecedentes, el diseño, los avances y los resultados generales del proceso de descentralización en el sector educativo. Debido a las restricciones presupuestales, la Corporación propuso a la coordinación tres alternativas, coherentes con el monto previsto, para que se escogiera aquella que les pareciera prioritaria. Las propuestas se

hicieron además, teniendo en cuenta las posibilidades de obtención de información relevante en el país, para tales efectos¹. Estas fueron:

1. Analizar hasta 1997 los **esfuerzos de financiamiento** del acceso a la educación básica oficial **por parte de las entidades territoriales**, clasificadas así: los municipios por deciles de ingreso, y los departamentos por del Índice de Calidad de Vida - ICV, alto, medio y bajo, con base en estudios realizados para el periodo 1990 – 1995, con esta metodología de clasificación².
2. Analizar la evolución de los cambios ocurridos en el nivel de educación de la población, derivados del **acceso y permanencia en el sistema educativo según quintiles de ingreso** entre los años de 1993 y 1997, **para las nueve regiones del país** definidas en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997.

Esta propuesta permite hacer análisis de equidad en los resultados del sistema para dos momentos, 1993 y 1997, ya que el país sólo cuenta con encuestas de calidad de vida útiles para estos años, a nivel regional. El ideal sería contar con datos aún más recientes, pues en 1997 la descentralización reglamentada con la Ley 60 de 1993, apenas terminaba de implementarse. En 1997, Sarmiento y Vargas (Pág. 1) expresaron: “No existen aún datos suficientes para realizar el análisis de equidad por grupos de ingreso ni información que permita evaluar las ganancias o pérdidas en eficiencia técnica y social imputables a la descentralización”.

A pesar de estas restricciones, el esfuerzo de observar el cambio en los resultados del sector por regiones para este período, aunque su relación de causalidad con la descentralización no puede establecerse de manera directa, sí permite desarrollar elementos metodológicos importantes para la tarea de la DDT de hacer el seguimiento y evaluación de la descentralización.

3. Realizar un análisis del **estado de las principales actividades de gestión del sector educativo en los tres niveles de gobierno**, con base en información recolectada en el grupo de entidades territoriales

¹ Las evaluaciones realizadas sobre descentralización del sector educativo en Latinoamérica, no son muchas y las que hay se refieren a evaluaciones puntuales de algunos aspectos, no de los procesos íntegramente. Dice Winkler y Gershbert (2000) “Los intentos por evaluar los impactos de la descentralización se han visto obstaculizados por la escasez de datos de referencia y la deficiencia de los diseños de las investigaciones, principalmente debido a la insuficiencia de datos. La deficiencia de las evaluaciones no se limita a los países latinoamericanos ni en desarrollo”. Colombia no es ajena a esta realidad.

² La metodología fue diseñada y aplicada por Dávila, M.P., 1999.

ya seleccionadas para el desarrollo del Proyecto, con el apoyo de los grupos regionales.

Esta opción, novedosa, trata de analizar una información que no existe en el país. Implica, por lo tanto, un reto importante de diseño de indicadores y de los instrumentos de recolección, así como de dirección de los grupos regionales que tendrían a su cargo la recolección, sistematización y análisis regional de los datos.

Cualquiera de estas alternativas debía ir antecedida de una síntesis de la evolución histórica de las reformas del sector, tal como lo solicitaba la coordinación del Proyecto. De la revisión de las tres alternativas, complementarias entre sí, pero imposibles de realizar por las restricciones presupuestales, la coordinación del Proyecto seleccionó la segunda alternativa, es decir la orientada a **Equidad** de los resultados de acceso y permanencia del sector.

En consecuencia, el presente informe contiene el resultado del desarrollo de esa propuesta, a través de cuatro capítulos:

1. El primero sintetiza, con base en una revisión bibliográfica, los elementos claves en la evolución histórica de las reformas recientes del sector, relacionadas con esquemas de financiamiento y organización institucional, con el propósito de proporcionar un marco de referencia al análisis de datos que se presenta en el segundo capítulo.
2. El *segundo* analiza los cambios ocurridos en el nivel de educación de la población, derivados de acceso y permanencia en el sistema educativo según quintiles de ingreso entre 1993 y 1997, para el conjunto de las nueve regiones del país definidas en la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el país en 1997.
3. El *tercero* analiza los mismos indicadores del capítulo anterior pero al interior de cada una de las regiones definidas en la Encuesta de Calidad de Vida. Los resultados para cada una de las regiones se presentan relacionados con el promedio nacional, expuesto en el segundo capítulo; la redacción es autónoma en sí misma, de manera que pueda ser entregada a éstas sin necesidad de contar con la totalidad de las regiones.

El *cuarto* presenta las conclusiones y recomendaciones, donde plantean algunas hipótesis surgidas de la identificación de factores, definidos como limitaciones, para alcanzar los objetivos del proceso de descentralización en el sector.

ANTECEDENTES Y DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN

Reseñar las reformas de los últimos 40 años, relacionadas con esquemas de financiamiento y la organización institucional del sector educativo, identificando las situaciones que condujeron a las mismas y teniendo en cuenta el contexto en el cual se produjeron las medidas correspondientes, es el tema central de este capítulo inicial.

Para medir el grado de descentralización de cada uno de los períodos en los que consultoría dividió la reseña histórica del sector, se aplicó la metodología de OCDE³, la cual divide las funciones educacionales o tipos de decisiones en cuatro grupos: la organización de la instrucción, la gestión de personal, la planificación y las estructuras, y los recursos. La composición de las funciones educacionales que están descentralizadas varía el objetivo y la orientación de las reformas. Winkler y Gershberg (2000:8) expresan que:

“La descentralización se caracteriza principalmente por el nivel en el cual se localizan las decisiones relativas al personal y a los presupuestos. La mayor concordancia se encuentra en las decisiones relativas a la búsqueda y a la contratación del personal docente y el director de la escuela y al diseño del presupuesto para gastos no relacionados con el personal”.

La afirmación anterior es, simplemente, el resultado de la observación de los modelos dados en distintos países, sin que califiquen cuál conduce o no a mejores resultados en el sector.

Lo que sí expresan, no sólo Winkler y Gershberg sino en general la literatura sobre organización institucional, es que los resultados de una organización pueden mejorar si existen incentivos para ello⁴. Específicamente los mencionados autores identifican cuatro características surgidas de estudios sobre las escuelas que obtienen mejores resultados, que pueden ser estimuladas a través de la descentralización, como son: el liderazgo de los directores de escuela; los maestros capacitados y comprometidos con su institución; la concentración en los resultados del aprendizaje, lo cual requiere información confiable, oportuna y comparable; y la responsabilidad por resultados.

³ Utilizada por Winkler y Gershberg (2000),

⁴ Literatura sobre este tema de incentivos para mejorar los resultados de las organizaciones puede encontrarse en Neubourg (2001).

El capítulo se desarrolla en tres secciones. La primera, **contexto**, ubica el estudio en el marco del proceso de descentralización colombiano⁵. La segunda, **antecedentes**, se refiere al período en el que se presentan las normas que entre 1960 y 1985 orientaron la administración del sistema hacia la nacionalización. La tercera, denominada en este estudio **diseño de la descentralización**, desde 1986 hasta 1995, describe las normas que durante dicho período orientaron al sector hacia un diseño institucional más cercano a la descentralización⁶. Por último, se presentan unas **conclusiones**, a la luz del desarrollo histórico, donde se esbozan algunas de las dificultades del modelo actual para prestar un servicio equitativo y que dan contexto al análisis comparativo de datos.

CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EDUCACIÓN

Maldonado (2000) define como objetivos de la descentralización en el sector público “el mejoramiento en la provisión de los servicios públicos y en la calidad de vida de la población y la democratización de la gestión local mediante la ampliación de espacios de participación”. En el mismo estudio manifiesta algo que es aplicable al caso colombiano, por ser un Estado Unitario:

“la descentralización política es la transferencia a las entidades territoriales de capacidad de elección de sus gobernantes y de toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo a nivel local. En el contexto de un Estado unitario el poder político se concentra en el nivel nacional pero la Constitución y la ley pueden otorgar una determinada autonomía jurídica, patrimonial y política a los gobiernos subnacionales. La descentralización política se relaciona estrechamente con la descentralización administrativa y, especialmente, con la modalidad conocida como devolución que consiste en la transferencia de recursos y funciones a gobiernos subnacionales que cuentan con determinada autonomía política”.

En Colombia, se inicia un proceso de descentralización en los años 80, que como lo expresa Maldonado (2001):

“...se inscribe dentro de una reforma descentralista integral que combinó acciones en los diferentes campos. ... en 1986 se establece la elección popular de los alcaldes, se incrementan las transferencias a los gobiernos municipales, se ordena el desmonte de algunas entidades nacionales que venían cumpliendo funciones locales, se asignan funciones a los municipios, se reforma la estructura administrativa municipal y se crean mecanismos para la participación ciudadana. se concibió como una estrategia integral

⁵ Esta sección se basa en estudio realizado por Maldonado (2001), coordinador del proyecto en el Departamento Nacional de Planeación.

⁶ Esta clasificación y organización de las normas fue elaborada por Vergara, C.H para una presentación a funcionarios del Ministerio de Educación Nacional en 1995.

que reconocía la necesidad de actuar simultáneamente en materia política, fiscal y administrativa a fin de lograr un efecto importante en el problema básico de legitimidad que enfrentaba el Estado en todos sus niveles. La elección de alcaldes y la expedición de medidas tendientes a estimular la participación ciudadana no se concebía aislada de la asignación de funciones y de la transferencia de mayores recursos; ... De otra parte, la reforma descentralista en su *primera etapa* tuvo un claro énfasis territorial y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo cual ha sido caracterizada como una reforma municipalista.

En la segunda etapa, con la expedición de la Constitución de 1991, se refuerza el proceso de descentralización al establecer la República colombiana como un Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, al elevar a rango constitucional las transferencias a los gobiernos locales y al establecer la elección popular de los gobernadores. ... en esta segunda etapa se buscó rescatar el papel de los departamentos, compensando de alguna manera el énfasis municipalista de la primera etapa y, aunque se mantuvo una orientación territorial se abrió el espacio para un conjunto de reformas sectoriales que afectarían el curso del proceso de descentralización, especialmente en los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico⁷.

El proceso de descentralización territorial en Colombia es entonces una combinación de descentralización política con descentralización administrativa y al interior de ésta, de la modalidad conocida como devolución, en la cual se transfieren recursos y funciones a gobiernos subnacionales, con autonomía jurídica y política. La descentralización política conforma las condiciones para que pueda hablarse de una verdadera devolución y no de otros procesos como la desconcentración o la delegación, en la medida en que los alcaldes y gobernadores son elegidos por la población”.

De manera pues, que el sector educativo *sufre* reorganizaciones institucionales en función de estas tendencias generales dadas en el país. A continuación, se reseña a manera de antecedentes de la descentralización, el período 1960-1985, para luego entrar en la siguiente etapa, que involucra los dos momentos del proceso, el municipalista y el que hace énfasis en el departamento.

ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN (1960-1985)

El ***período de nacionalización*** se caracterizó por la centralización y concentración de funciones administrativas, que en su momento buscaron la racionalidad económica y de equidad en el pago de los docentes. En esos

⁷ Subrayado de los autores de este documento.

años, dicen Sarmiento y Vargas (1997:119) “su remuneración dependía, no de sus calificaciones y de su trabajo, sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal”, cada uno de los cuales presentaba distintas fallas que conducían a situaciones de inequidad e inestabilidad.

El proceso de nacionalización de la educación, entonces, estuvo motivada por las fallas administrativas de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, los propios y los transferidos. La intención era construir un sistema escolar nacional como base para lograr la cobertura universal de la educación, y la equidad en la atención de grupos y regiones.

A continuación se reseña el conjunto de normas del período:

El proceso se inicia en **1960** con la Ley 111, mediante la cual la Nación se hace responsable por el financiamiento de los docentes de *primaria*, garantizando su pago con presupuesto nacional.

Ocho años después, en **1968**, como parte de la reforma administrativa general del Estado, se crean los Fondos Educativos Regionales – FER, cuenta mediante la cual la Nación controla en cada departamento las transferencias o *situado fiscal*, para educación; por otro lado, en ese año se garantiza la financiación de la educación *primaria* con el situado fiscal como una *proporción fija* del presupuesto. La creación de los FER, “a pesar de que se le conoce como la más importante medida descentralista en el tercer cuarto de siglo, se trata más bien de una estrategia de financiamiento sectorial, cuyo uso era decidido totalmente por el gobierno nacional” (Sarmiento y Vargas, 1997:9).

A mediados de la siguiente década, en **1975** con la Ley 43, se “nacionaliza” la *secundaria*, al asumirse y garantizarse la financiación de los docentes de secundaria con la transferencia *situado fiscal*, que era controlada por el nivel nacional. Siendo esta una medida de nacionalización, se complementó un año después, con el decreto 102 que creó las Juntas FER, desconcentrando, ahora sí, la administración del *situado fiscal* en los departamentos. Tales juntas eran presididas por el gobernador y conformadas por miembros que en su mayoría estaban bajo su control, incluido el delegado del Ministerio en el FER, que era nombrado por el Ministro, de una terna presentada por el gobernador⁸.

La medida surge, seguramente, como una de las respuestas del gobierno central a la crisis política de la década de los setenta,

⁸ Los gobernadores eran nombrados por el Presidente de la República.

“durante la cual se hizo más visible la ineficacia del gobierno central y su distancia de la comunidad. ... En 1976 y 1980, dos gobiernos sucesivos intentaron reformas constitucionales con presencia de elementos desconcentrados y descentralistas. Ambas reformas fracasaron por razones formales, probablemente porque aún no había conciencia masiva sobre la pertinencia de la distribución territorial de las funciones públicas como vía de solución a la crisis” (Sarmiento y Vargas, 1997:10).

Entre otras medidas que acompañaron la concentración en el nivel nacional, aunque no necesariamente focalizada en mejorar la racionalidad en el pago de los docentes, estuvo la absorción en **1976** del Instituto Colombiano de Pedagogía – ICOLPE, por parte del Ministerio, lo cual concentró aún más la labor de desarrollo curricular en el nivel nacional.

De manera complementaria al proceso de centralización de funciones de pago de docentes, en **1978**, el decreto 088 creó la estructura del Ministerio de Educación mediante el fortalecimiento de su capacidad para dirigir y administrar la educación desde la Nación, ya dentro de una estructura de desconcentración. Sin embargo, como lo expresan Sarmiento y Vargas (1987:119) estas “centralizaciones no fueron acompañadas de soporte administrativo, de manera que el Ministerio vio multiplicada su planta operativa y sus funciones sin ningún esfuerzo de organización”.

Dicha institucionalidad rigió prácticamente hasta 1994, cuando, como parte del proceso de reglamentación de la Reforma Constitucional de 1991, se sancionó la Ley 60 de agosto de 1993 y se realizó la reestructuración del Ministerio; a pesar del proceso de descentralización iniciado en 1986 y el intento de reestructuración de la Ley 24 de diciembre de 1988, como se mencionará más adelante.

Otra medida de centralización crucial en la administración de personal del sector educativo fue el decreto 2277 de septiembre de **1979**, que creó el estatuto docente, el cual unificó el régimen salarial para todos los docentes del país, así como las normas para el ejercicio de la profesión docente. Es un régimen especial que regula las condiciones de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso y retiro de los docentes de la educación básica y media, oficiales o no oficiales.

En **1982**, con el decreto 181, se creó el *mapa educativo* el cual permite a la Nación, todavía hoy, contar con un equipo de directivos docentes para llegar hasta la institución educativa; sirve de soporte administrativo-pedagógico y de vínculo entre las escuelas de una misma zona de influencia a través de los núcleos. En la versión actualizada existen 1841 Núcleos Educativos, con sus respectivos directores de núcleo, base de la organización escolar. Esta estructura institucional es propia del sector educativo, o sea, no obedece a la lógica de organización político

administrativa del país, sino a necesidades propias del sector para apoyar a la escuela, desde el Ministerio de Educación.

En diciembre de **1989**, con la Ley 91, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio para atender la multimillonaria deuda del pasivo prestacional acumulada, tanto por los departamentos como por la Nación, que, lógicamente, tenía al Gobierno enfrentado a huelgas anuales de docentes lo cual debilita su credibilidad, perjudica la calidad de la enseñanza y enfrenta al Estado con un sector estratégico en la construcción de la organización nacional.

La creación del Fondo permitió contar con el instrumento para "... aclarar las obligaciones pendientes entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes" Sarmiento y Vargas (1987:123). La norma se expidió en un momento en el que el país ya había iniciado el proceso de descentralización al municipio; sin embargo, se ubica dentro de la etapa de nacionalización por ser eminentemente centralista; su motivación obedece a la que orientó el resto de normas de este periodo: la racionalidad económica y la equidad en el pago de docentes.

De acuerdo con la metodología OCDE en este periodo se centralizaron las decisiones sobre: i) organización de la instrucción, en el Ministerio; ii) gestión de personal, mediante el Situado Fiscal, el Estatuto Docente y el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio; iii) los recursos, pues quien determinaba y asignaba el presupuesto era la Nación; iv) la planificación se llevaba a cabo desde el nivel nacional y las estructuras dependían del nivel nacional.

DISEÑO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y AVANCES EN SU APLICACIÓN (1986-1997)

La descentralización del sector educativo se originó como parte de los movimientos ocurridos en el país que buscaban dar mayor autonomía política y administrativa a las entidades territoriales. Dicho proceso, al igual que el de la descentralización política del país, ha tenido dos etapas, la *municipalista* y, con posterioridad a la Constitución de 1991, como se mencionó en la sección de contexto del presente documento, la llamada *departamentalista*. Así mismo lo dicen Sarmiento y Vargas (1997:122) :

"...se pueden distinguir dos etapas de descentralización, con motivaciones diferentes: una entre 1986 y 1990, ... cuya motivación principal es el

mejoramiento de la eficacia administrativa y eficiencia económica⁹. La segunda, cuando los cambios en educación acompañan al movimiento general de descentralización impulsado definitivamente por el cambio Constitucional”.

Durante *la primera fase*, en educación se descentraliza en el nivel **municipal** el compromiso de la infraestructura y se desconcentra la administración de personal. Con la Ley 12 de **1986** se entregó a los municipios la competencia de construir y mantener la infraestructura educativa, a través de la cesión de recursos del IVA; hasta el momento ésta era una responsabilidad de la Nación, por medio del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares - ICCE, que desapareció mediante el decreto 77 de 1987; la nación o los departamentos tan sólo podrían entrar a cofinanciar.

En **1989**, la Ley 29 desconcentra la administración de personal al nivel municipal. Mediante convenio con el departamento los municipios podían quedar con la potestad de administrar el recurso humano de educación¹⁰; sin embargo, por diversas razones la medida no fue acogida por algunos departamentos. Hubo municipios que lo sintieron como una carga mayor de trabajo administrativo sin que estuviera acompañada de los recursos correspondientes, ni de autonomía total; en otros, a las administraciones departamentales no les interesaba entregar parte del control.

En diciembre de **1988** la Ley 24 reglamenta la reestructuración del Ministerio de Educación, para adecuarlo al inicio de este proceso de descentralización, sin que se pusiera realmente en marcha antes de la reforma constitucional. Es decir que el Ministerio continuó con la planta operativa y estructura de diez años antes. Sin embargo, como lo dicen Sarmiento y Vargas (1997) “... dio el impulso necesario para que el Ministerio abandonara el manejo directo de los colegios nacionales, función que fue trasladada a los departamentos”.

Según la metodología OCDE, la primera etapa de la descentralización se caracteriza por desconcentrar al nivel municipal, las decisiones relativas a la administración de personal y la definición de presupuestos para gastos diferentes a los de personal; de la misma manera se descentralizan estas labores de planeación, sin embargo la planeación integral del sector solo puede hacerse desde el nivel nacional. Las determinaciones sobre asuntos curriculares se mantienen en el nivel central.

⁹ Los mismos autores ratifican que “los problemas fiscales nacionales y los crónicos desequilibrios financieros motivaron el ajuste económico de 1985 ... y ... marcaron el agotamiento de la tendencia que desde 1968 centralizó la captación de ingresos y la asignación de inversiones.”

¹⁰ Como si el municipio fuera el jefe de personal y el departamento el patrón.

La *segunda fase de la descentralización* empezó con la Carta Constitucional de **1991**, mediante la cual Colombia ratificó su vocación de descentralizar el Estado al aumentar relevancia del departamento. En el caso de educación se suma el hecho de que se la consagró en la Constitución como un derecho de la persona y define al Estado, la sociedad y la familia como sus responsables; además la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá un año de preescolar y nueve de educación básica como mínimo¹¹.

Las razones técnicas aducidas para impulsar la descentralización son: mejorar tanto la productividad como la eficiencia técnica en la prestación de los servicios, bajo la hipótesis de que tal propósito se alcanza al estar más cerca de las necesidades de los usuarios, aunque teniendo en cuenta el principio de economías de escala.

Los objetivos explícitamente expresados fueron¹²:

- a) mejorar la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios cuya responsabilidad es del Estado;
- b) mejorar la equidad en la asignación de los recursos financieros; y
- c) fortalecer la democracia y la autonomía regional para mejorar el control social y aprovechar la diversidad regional.

Para desarrollar los objetivos propuestos, la Constitución de 1991 fortaleció la estabilidad de los recursos destinados al sector social; definió que los recursos del *Situado Fiscal* se cederían a los departamentos y distritos para dedicarlos a educación y salud, y determinó las normas de su asignación¹³. Así mismo, estableció la *Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación* para atender áreas de inversión social y sus criterios de distribución¹⁴. Tanto el situado fiscal como las participaciones municipales se consideran cesiones de la nación a las entidades territoriales.

En virtud de dicho mandato, se expidió la Ley 60 de agosto de **1993** que estableció: por un lado, competencias y funciones del Estado en los sectores de educación y salud, para cada uno de los tres niveles de gobierno

¹¹ Artículo 67 de la Constitución Política de 1991.

¹² En el balance de este capítulo, se hace un análisis comparativo entre estos objetivos y los instrumentos definidos por la norma. Los objetivos acá expuestos son los expresados en el Plan de Gobierno “La revolución pacífica” del periodo 1990-1994 para el conjunto del proceso de descentralización.

¹³ Usuarios actuales y potenciales, esfuerzo fiscal ponderado y eficiencia administrativa de las entidades territoriales (art.356 de la C.P. 1991).

¹⁴ Necesidades Básicas Insatisfechas-NBI, pobreza relativa de la entidad territorial, población total y eficiencia fiscal y administrativa y progreso en la calidad de vida (art.357 de la C.P.1991)

(Tabla 1); de otro, distribuyó, de acuerdo con una fórmula que tiene en cuenta los criterios definidos constitucionalmente, el situado fiscal a los departamentos y distritos, y las participaciones municipales, para que financien las responsabilidades asignadas. La Ley estableció un período de transición para que los departamentos, distritos y los municipios mayores de 100.000 habitantes pudieran entrar a administrar autónomamente el situado fiscal; mientras tanto continuaba siendo responsabilidad de la Nación. Las participaciones, en cambio, se cedieron automáticamente a los municipios, desde 1994.

Tabla 1. Competencias en educación por niveles territoriales

Nivel	Competencias ¹	Recursos y su uso
Nación	Establecer las normas técnicas, curriculares y pedagógicas que servirán de orientación a las entidades territoriales	<i>Presupuesto nacional</i> para cofinanciar inversión a los departamentos y municipios según proyectos formulados y en el marco de la política nacional
Departamento	Planear, administrar y coordinar el servicio educativo y descentralizarlo en los municipios; asumir las funciones de desarrollo técnico de los centros piloto y de las juntas de escalafón; capacitar a los docentes; administrar fondos de cofinanciación con recursos propios y efectuar inversiones en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos	60% del <i>situado fiscal</i> cedido por la Nación. Su uso debe estar de acuerdo a planes concertados y aprobados en el sector educativo (por el MEN). El situado fiscal se destina primordialmente al pago de recurso humano y en general gastos administrativos.
Municipio	Administrar el servicio de preescolar, primaria, secundaria y media en los términos y oportunidad que el departamento le delegue; efectuar las inversiones necesarias en infraestructura, dotación y mantenimiento de los establecimientos educativos y ejercer la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales.	30% de las <i>participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación</i> para “construcción, mantenimiento y dotación de planta física; provisión de material educativo y financiación de becas; pago de personal docente; aportes para la seguridad social.

Nota: La Ley 60 de 1993 define las competencias de acuerdo con las orientaciones definidas en los artículos 151 y 288 de la Constitución de 1991.

¹ Resumen obtenido del documento Departamento Nacional de Planeación (1994)

El período de transición mencionado en la Ley 60 de 1993 fue de cuatro años, durante los cuales los departamentos, distritos y municipios mayores de 100.000 habitantes, debían alcanzar unas condiciones de organización, establecidas en la ley y reglamentadas por los decretos 2886

de 1994 y el 1060 de mayo de 1995¹⁵. Tales condiciones son: un sistema de planeación que permita la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones; un sistema de información que organice lo necesario para la gerencia del sector; una estructura organizacional y planta de personal adecuada a las nuevas responsabilidades; y una distribución de los recursos financieros y físicos en concordancia con las necesidades. Una vez se cumplieran podrían asumir la dirección y administración autónoma de los recursos del situado fiscal, sin la intervención técnica del Ministerio.

Con esta base normativa, los departamentos y distritos iniciaron a partir del segundo semestre de 1995 sus procesos de reorganización, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación Nacional y del grupo de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación. En diciembre de 1995 el Ministerio había certificado 9 departamentos y 3 distritos¹⁶; durante 1996 se certificaron 6 departamentos¹⁷ y en 1997 se culminó el proceso en los restantes 17¹⁸ y en el distrito de Santa Marta.

Casi paralelamente con la discusión en el Congreso de la Ley 60 de 1993, en marzo de **1994** se expide la Ley 115¹⁹, que define: i) la estructura del servicio educativo; ii) las modalidades de atención a poblaciones; iii) la organización para la prestación del servicio educativo; iv) los educandos; v) algunos asuntos de la administración de los educadores; vi) los establecimientos educativos; vii) la dirección, administración e inspección y vigilancia del sistema; viii) la financiación de la educación; y, ix) normas para la educación impartida por particulares. Esta ley, contrario a la Ley 60, surge al interior del sector educativo y retoma algunos aspectos que la primera ya había definido, para ratificarla, en aspectos como las funciones por niveles.

En relación con *la dirección y administración del sector y el financiamiento*, la Ley 115 se refiere en los términos de la Constitución Política y la Ley 60 de 1993. En ese marco, desglosa funciones para los tres niveles territoriales²⁰. Por otro lado, crea las Juntas para cada nivel territorial, organismos colegiados de consulta permanente, les define funciones y sus

¹⁵ Este decreto demoró la aplicación del 2886/94, que lo modifica básicamente para especificar que se podrán descentralizar los municipios mayores de 100.000 habitantes según el Censo de 1985; lo cual era un punto de discusión en la agenda del Ministerio con FECODE.

¹⁶ Los departamentos de Vichada, Risaralda, Antioquia, Quindío, Valle del Cauca, Atlántico, Boyacá, Bolívar y Caquetá; y, los distritos de Cartagena, Barranquilla y Bogotá.

¹⁷ Los departamentos de Sucre, Tolima, Caldas, Norte de Santander, Putumayo y Meta.

¹⁸ Los departamentos de La Guajira, Cesar, Amazonas, Arauca, Magdalena, Córdoba, Nariño, Santander, Guaviare, Vaupés, Guainía, Casanare, San Andrés, Cauca, Cundinamarca, Huila y Chocó.

¹⁹ “Ley ampliamente consultada y debatida, por lo cual no siempre se encuentra consistencia interna en todos sus artículos, que tuvieron que elegir entre la precisión y la aceptación política” Sarmiento y Vargas (1997:136).

²⁰ Título VIII de la Ley 115 de 1994.

integrantes²¹; se crean “con el objetivo de fomentar la participación pero que hacen pesada la administración y diluyen las responsabilidades” Sarmiento y Vargas (1997:136). Estas son, la Junta Nacional - JUNE, las departamentales - JUDE´s y Distritales -JUDI´s y las municipales - JUME´s. También crea los Foros, convocados por las autoridades de cada nivel territorial, como espacios de amplia participación ciudadana y de reflexión anual para hacer recomendaciones a las autoridades gubernamentales.

En el esquema del sistema educativo definido por la Ley 115, la *institución educativa* es la unidad de gestión de la organización, con autonomía sólo en los aspectos curriculares. Acá pudiera pensarse que hay una contradicción con la Ley 60 de 1993, que se refiere a la gestión educativa territorial, al definir competencias y recursos a las entidades territoriales mientras que no menciona a la institución educativa. En este sentido existe un vacío que pudiera superarse mediante la reglamentación del artículo 138 de la Ley 115 que dice “el Ministerio definirá los requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección que debe reunir el establecimiento educativo para la prestación del servicio y la atención individual que favorezca el aprendizaje y la formación integral del niño”.

El decreto 1860 del mismo año, reglamenta la Ley 115 en lo relacionado con lo pedagógico y organizativo general de la institución educativa, pero no toca los temas de asignación de recursos o financiación. Específicamente desarrolla los temas relativos a: i) la organización de la educación formal por niveles, ciclos y grados; ii) el Proyecto Educativo Institucional, como el instrumento de planeación institucional; iii) el gobierno escolar y la organización institucional; iv) las orientaciones curriculares, que pasan a ser autonomía de las instituciones educativas; v) las normas de evaluación y promoción; y vi) el calendario académico.

De acuerdo con la metodología OCDE, esta fase se caracteriza porque las decisiones se comparten en los distintos niveles, con mayor o menor énfasis, se observa dispersión de las mismas. Sobre el personal, aunque las determinaciones se concentran en el departamento, el municipio puede tener su planta de personal con recursos de las *Participaciones municipales*. En cuanto a la presupuestación del resto de gastos, se concentran primordialmente en el nivel municipal, aunque, como sucede de hecho ya con algunos municipios, al haber destinado las participaciones municipales a vinculación de docentes, han dejado desprotegida la posibilidad de realizar inversión en otros aspectos como la infraestructura, su

²¹ La conformación de las juntas varía para cada nivel, sin embargo, en términos generales hay representantes de las autoridades gubernamentales, los docentes, los directivos docentes, los colegios privados, el sector productivo, los padres de familia (en las municipales).

mantenimiento, los textos y dotaciones pedagógicas. Las decisiones sobre organización curricular, en cambio, pasan a ser enteramente responsabilidad de la institución educativa. Así mismo la aplicación de la planeación institucional se fortalece con la obligatoriedad del Proyecto Educativo Institucional – PEI, que en todo caso sólo tiene autonomía para tomar decisiones sobre lo curricular.

CONCLUSIONES DE LA RESEÑA HISTÓRICA

Al recapitular lo descrito hasta el momento, se pueden clasificar las reformas del sector de los últimos 40 años así:

- a) Entre **1960 y 1985**, se consolidó la nacionalización de la educación orientada por la necesidad de dar estabilidad al sector para facilitar la expansión de la cobertura.
- b) Entre **1986-1990** se produjo la “municipalización”, que no fue otra cosa que la desconcentración de los insumos, recurso humano e infraestructura, atomizando la administración del sistema escolar al no ligarse con responsabilidad por resultados.
- c) Entre **1991 y 1995**, con la Constitución y sus desarrollos legislativos, se entregaron los recursos del *Situado fiscal* a los departamentos y distritos cuyo destino primordial es el pago de personal educativo. Los municipios reciben importantes recursos con la cesión de las *Participaciones en los ingresos corrientes de la Nación* para gastos de inversión, y también de personal, que en todo caso es menor a la cuarta parte del Situado Fiscal. A partir de mayo de **1995** se lleva a la práctica el proceso definido por las normas, específicamente el desarrollo de la transición institucional definida por la ley 60, y en el **2000** se evalúa lo acontecido con este cambio institucional, siendo el presente informe parte de dicho esfuerzo²².

La comparación de los objetivos planteados en la reforma de descentralización vigente actualmente con sus respectivos mecanismos y las dificultades de los mismos para alcanzar tales objetivos que se observan, sin entrar aún en el análisis de datos, se reseñan en la Tabla 2.

Se muestra que el diseño actual de la descentralización tiene dificultades para promover la eficiencia y la eficacia en la prestación del servicio, puesto que los mecanismos para lograrlo no son los adecuados o son insuficientes; en cuanto a la equidad en la asignación de recursos, el

²² En 1997, Sarmiento y Vargas publican el estudio “Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia”, el cual es retomado por este estudio.

sistema carece de suficiente solidez para desarrollarla y consolidarla; en lo relacionado con el fortalecimiento de la democracia y el control social, la evaluación queda pendiente pues no hay información, aunque pareciera que la ampliación de la participación no ha aumentado su efectividad, por lo menos para mejorar los resultados del servicio.

Tabla 2. Coherencia del diseño institucional con los objetivos propuestos

Objetivos	Norma	Mecanismos	Dificultades
1. Mejorar eficiencia y eficacia en prestación de servicios cuya responsabilidad es Estatal	Ley 60 de 1993	Distribución de competencias Criterios de esfuerzo fiscal (eficiencia financiera) en la asignación de recursos a deptos La asignación a municipios involucra criterios de eficiencia administrativa	Competencias que se duplican Criterios son territoriales, no sectoriales, por lo que no generan incentivos al interior del sector.
2. Mejorar la equidad en la asignación de los recursos financieros	Ley 60 de 1993	Criterios de asignación según población potencial a atender.	1. Este criterio no se ha podido aplicar estrictamente, por la inercia de los recursos ligados al pago de docentes. 2. Se ha distribuido la administración de insumos y además de manera dispersa.
3. Fortalecer la democracia y la autonomía regional para mejorar el control social y aprovechar la diversidad regional	Ley 115/94	Gobierno escolar Juntas Municipales y departamentales Foros municipales y departamentales	No hay aún información sistemática para evaluar este aspecto.

En el modelo vigente, la toma de decisiones en las distintas áreas se duplican entre departamentos y municipios, con el inconveniente adicional de que estas decisiones obedecen al criterio de cada gobernante y no necesariamente a las necesidades de mejorar los resultados del servicio. Como lo expresan Sarmiento y Vargas (1987:139)

“El resultado de este galimatías administrativo-legal, es que las transferencias nacionales hacia los departamentos pagan la mayor parte del personal docente pero lo distribuyen con una notoria inequidad: mientras más pobre sea el municipio, menos docentes le asigna el departamento. De manera que con la descentralización se consagró una inequitativa distribución de docentes entre departamentos y una más inequitativa entre municipios, sin que estos últimos hayan tomado, al parecer, conciencia de su derecho a exigirle al departamento una mayor equidad.”

Por supuesto, la rendición de cuentas en una situación así se diluye, al mantenerse la problemática que surge por una asignación de competencias por insumos, es decir, donde hay responsabilidad por pagar docentes, comprar material o construir infraestructura, pero no hay incentivos que

hagan responsable a las autoridades por la prestación del servicio educativo, su cobertura y calidad.

Estas conclusiones surgen de la revisión de la evolución histórica de las normas, en especial las centradas en la manera como se asignan recursos y el diseño institucional, sin embargo aun no se ha dicho nada sobre que está pasando con los resultados del sistema. Como se señaló en la introducción, este estudio se orienta a complementar esta revisión con un análisis del avance del sector en relación con ***equidad en los resultados de acceso y permanencia del sector***, uno de los propósitos básicos de la descentralización, con base en los datos disponibles en el país, tema que se aborda en el siguiente capítulo.

AVANCES DEL SECTOR EDUCATIVO ENTRE 1993 Y 1997

Este capítulo presenta el análisis de los datos disponibles mediante la observación de los cambios ocurridos en el nivel de educación formal de la población, derivados del *acceso y permanencia en el sistema educativo según quintiles de ingreso* entre los años 1993 y 1997. Las fuentes utilizadas son la Encuesta CASEN para 1993 y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 1997²³; ambas significativas a nivel regional, para el cual se realiza el análisis.

La Tabla 3 especifica las nueve regiones con los departamentos incluidos en la muestra de las encuestas²⁴, así como el año de certificación de cada uno, por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Tabla 3. Regiones de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida

Región	Departamentos y año de certificación
Bogotá (1)	Bogotá: 95; incluida Soacha que no se ha certificado
Valle (1)	Valle: 95
Antioquia (1)	Antioquia: 95
Atlántica (7)	Atlántico y Bolívar: 95; Sucre: 96; Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena: 97
Central (6)	Caquetá, Quindío y Risaralda: 95; Caldas y Tolima: 96; Huila: 97
Oriental (5)	Boyacá: 95; Meta y Norte de Santander: 96; Cundinamarca y Santander: 97
Pacífica (3)	Cauca: 96; Chocó y Nariño: 97
San Andrés (1)	San Andrés: 97
Orinoquía (5)	Putumayo: 96; Arauca, Casanare, Amazonas y Vaupés: 97

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Planeación

Para facilitar el análisis de datos, en relación con el objeto de esta consultoría, se organizan las regiones de acuerdo con la fecha de certificación y el peso proporcional que tiene, en cada región, la población en edad escolar de los departamentos certificados (ver Tabla 4). A pesar de haberse iniciado la “descentralización” desde 1986, el análisis de datos para observar los avances de los resultados del sector en términos de equidad se hace para los años en cuestión y no antes de 1993 ni más reciente a 1997,

²³ El Departamento Nacional de Planeación y otras entidades del nivel nacional diseñaron la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Su diseño e implementación tienen como objetivo el cálculo de índices ya conocidos y la construcción de nuevos indicadores orientados a mejorar el diagnóstico y el seguimiento de la calidad de vida de la población, de acuerdo con la metodología promovida por el Banco Mundial para este tipo de encuestas. Su periodicidad es variable lo mismo que su cobertura. La encuesta de caracterización socioeconómica de la población colombiana CASEN se concibió como uno de los instrumentos de apoyo del programa de Focalización del Gasto Público Social, en que estuvo empeñado el Gobierno Nacional al comienzo de los 90.

²⁴ La estructura de la muestra, para el caso de una de las nueve regiones - la Orinoquía - no incluye todos los departamentos.

porque no existen datos regionales sino para estos años. De tal organización resultan los siguientes grupos:

- A) Aquellas regiones cuyos departamentos se certificaron en 1995, por consiguiente las decisiones que ya pudieron tomar autónomamente en 1996 se espera que podrían reflejarse en 1997: Antioquia, Bogotá y Valle, que corresponden a una entidad territorial cada una.
- B) Aquellas que en alguna proporción contaban con departamentos certificados en 1995, por consiguiente se puede aducir alguna relación causa efecto con la descentralización en el año 1997: Atlántica, Central y Oriental.
- C) Aquellas para las que no puede establecerse alguna relación con la descentralización pues se certificaron en 1996 y primordialmente en 1997: Pacífica, Orinoquia y San Andrés.

Tabla 4. Regiones según grado de descentralización

Grupo		# total de departamentos	Certificados en 1995		Certificados en 1996		Certificados en 1997	
			%	# deptos	%	# deptos	%	# deptos
A	BOGOTA	1 y Soacha	94%	1				
	VALLE	1	100%	1				
	ANTIOQUIA	1	100%	1				
B	ATLANTICA	7	42%	2	9%	1	49%	4
	CENTRAL	6	31%	3	49%	2	20%	1
	ORIENTAL	5	20%	1	26%	2	54%	2
C	PACIFICA	3			38%	1	62%	2
	ORINOQUIA	5			30%	1	70%	4
	SAN ANDRES	1					100%	1
	TOTAL	30*		9		7		14

*Los departamentos incluidos en la encuesta CASEN de 1993 son 30 con Bogotá; no están Vichada, Guainia y Guaviare.

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en CASEN 93 y MEN/departamentos certificados.

El capítulo se desarrolla en dos secciones. La primera define un punto de partida para cada una de las regiones; aquí se analiza el estado de los indicadores de resultado del sistema educativo en 1993, de manera que, junto con la clasificación de las regiones, sirva de punto de referencia para el análisis en relación con descentralización. La segunda sección analiza los cambios en la capacidad de la oferta educativa, especialmente oficial, así como quién ha usado dicha capacidad en términos de niveles de ingreso de la población que accede al servicio, es decir en términos de equidad.

La metodología aplicada corresponde a la consignada en el estudio “Gasto Social y Desigualdad. *Logros y Extravíos*” realizado para el conjunto del país con base en la encuesta de hogares de septiembre de 1992. Se examinará para los años 1993 y 1997, por regiones y cohortes de edad, la distribución de las oportunidades y exclusiones del sistema educativo según niveles de ingreso para observar los cambios en la equidad en los resultados del sistema.

EDUCACIÓN ACUMULADA EN CADA REGIÓN A 1993

La educación de los individuos es un patrimonio social que se acumula a través de las generaciones que hoy componen el conjunto social; la magnitud de este acervo educativo, en el país y por regiones, se aborda en esta sección mediante los siguientes indicadores, calculados para 1993:

1. **Analfabetismo puro** que se refiere a las personas de más de 15 años que manifestaron “no saber leer y escribir”.
2. **Años promedio de educación** que se refiere a los años de educación aprobados que ha acumulado la población mayor de 12 años.

Ambos indicadores, no sólo expresan el resultado final del sistema educativo, manifestado en la formación o insuficiencia de capital humano, sino que se complementan entre sí, al señalar los niveles o grupos poblacionales que requieren mayor atención para contribuir a la construcción de capital humano.

Analfabetismo en 1993

En 1993 aún no sabían leer y escribir en Colombia 2.7 millones de personas mayores de 15 años, cifra que corresponde al 11.2% de esta población. Aunque el analfabetismo afecta primordialmente a la población que habita en la zona rural y a las personas mayores, el 43% habitaba en las ciudades (1.155.944 personas) y un poco más de la tercera parte (854.628 personas) eran menores de 40 años.

La descripción precisa por región y por zona, muestra que las regiones Pacífica, Atlántica y Oriental eran las que tenían el mayor número de personas analfabetas entre su población, siendo las únicas por encima del promedio nacional en 1993. Llama la atención la diferencia del analfabetismo por zona, la tasa rural es tres y media veces mayor que la urbana (Tabla 5)

Tabla 5. Tasa de Analfabetismo por región y zona. 1993

Orden	REGION	TOTAL 93	URBANO 93	RURAL 93 ²⁵
1	BOGOTA (A)	3.0%	3.0%	NI
2	SAN ANDRES (C)	3.6%	3.6%	NI
3	VALLE (A)	6.7%	5.1%	15.4%
4	ORINOQUIA (C)	10.0%	10.0%	NI
5	ANTIOQUIA (A)	10.1%	6.4%	19.6%
6	CENTRAL (B)	10.1%	7.3%	16.3%
	NACIONAL	11.2%	6.6%	23%
7	ORIENTAL (B)	12.7%	7.5%	20.0%
8	ATLANTICA (B)	17.1%	10.6%	32.0%
9	PACIFICA (C)	18.9%	7.0%	27.3%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

En el cuadro se ordenan las regiones de acuerdo con el comportamiento del indicador: Mientras Bogotá, San Andrés y Valle ocupan los primeros lugares de alfabetismo, y las regiones Pacífica y Atlántica ocupan los últimos, bastante lejos del promedio nacional, las demás regiones se sitúan muy cerca del mismo, la mayoría superándolo.

Años de educación acumulados a 1993

El indicador *años de educación promedio alcanzados* por la población mayor de 12 años muestra que Colombia había acumulado en 1993 un promedio de 6.1 años de educación: 7.1 años en la zona urbana y 3.6 años en la rural.

Tabla 6. Años promedio de educación por región y zona. 1993

Orden	REGION	93 Total	Urbana.93	Rural 93
1	BOGOTA (A)	8,1	8,1	NI
2	SAN ANDRES (C)	7,7	7,7	NI
3	VALLE (A)	6,6	7,0	4,3
	NACIONAL	6,1	7,1	3,6
4	ANTIOQUIA (A)	5,9	6,9	3,5
5	ORINOQUIA (C)	5,8	5,8	NI
6	ATLANTICA (B)	5,7	6,7	3,4
7	CENTRAL (B)	5,6	6,5	3,9
8	ORIENTAL (B)	5,5	6,7	3,8
9	PACIFICA (C)	4,8	7,2	3,2

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

²⁵ La muestra de la encuesta no incluye zona rural para Bogotá, Orinoquía y San Andrés.

Los resultados comparativos por regiones se reflejan en la Tabla 6: al igual que el indicador de analfabetismo *Bogotá (A)*, *San Andrés (C)* y *Valle(A)*, presentaron un promedio de años de escolaridad por encima del promedio nacional; todas las demás regiones presentan un valor por debajo aunque cercano al promedio nacional, con excepción de la Pacífica que se distancia más de un año del mismo.

Al ordenar las regiones de acuerdo con el comportamiento de los indicadores de analfabetismo y años de escolaridad acumulados, se encuentran en el mejor punto de partida según los indicadores de resultado en educación, las regiones de Bogotá (A), San Andrés (C), Valle (A) y Antioquia (A), tres de las cuales se descentralizaron en 1995. La región del Pacífico (C) presentó el más bajo desempeño en 1993, obteniendo el menor valor para los dos indicadores.

A continuación se analizan los cambios ocurridos en el país en la capacidad de la oferta educativa, por regiones organizadas de acuerdo con el grado de descentralización.

AVANCES DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para analizar la evolución de la equidad del servicio educativo durante el período 1993 a 1997, en el país y en cada región, se contestará la pregunta ¿Cuál fue el esfuerzo realizado para integrar a la población en edad escolar y para focalizar dicho esfuerzo? En otras palabras, ¿quién se benefició del cambio de la oferta educativa, en especial de la oficial?

Se aborda el tema contrastando el servicio educativo ofrecido con las características de ingreso de los hogares de la población que demanda los niveles educativos que pueden ser financiados con los recursos de transferencias, de acuerdo con los grupos de edad definidos como objetivo de dichos niveles ²⁶. Por un lado, se compara la población clasificada según ingreso con los indicadores de capacidad de oferta del sistema, o volumen de cupos disponibles en los distintos niveles educativos²⁷; por el otro, la comparación se realiza con la capacidad del sistema para permitir la integración y flujo de estudiantes a través de los grados y niveles establecidos.

La sección se desarrolla en dos partes:

²⁶ En este estudio se utilizaron los siguientes grupos de edad: 4 a 6 años para preescolar; 7 a 11 años para primaria y 12 a 17 para secundaria y media.

²⁷ Tasas de asistencia y cobertura bruta y neta.

1. *Caracterización de la demanda*, que examina la distribución de la demanda potencial del sistema educativo en cuanto a nivel de ingreso del hogar al cual pertenecen, para dar una idea general del grupo poblacional hacia el cual tendrían que orientarse los esfuerzos en cada región.
2. *Capacidad de la oferta*, subdividida a su vez en dos temas. En primer lugar, se aborda el comportamiento de los indicadores de asistencia y cobertura para cada nivel educativo, según los grupos de edad reglamentarios y el nivel de ingreso de los hogares.

Explicación para la lectura de los coeficientes

La identificación de los beneficiarios de la oferta educativa, y en especial de sus cambios en términos de focalización, se realiza con el *coeficiente de progresividad (P)*; indicador que se construye a partir de la diferencia entre el *coeficiente de concentración (C)*²⁸ del bien o servicio bajo análisis (oferta disponible), en este caso la asistencia a educación²⁹, y el de la población que lo demanda (demanda potencial), población en edad escolar³⁰ para este caso.

El valor y signo de esta diferencia ($P = C$ del bien – C de la población demandante) permite identificar qué tanto la distribución del bien o servicio compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial: Un coeficiente de progresividad con signo positivo significa que la distribución del bien o servicio entre los más ricos es mayor que la distribución de la demanda potencial, al 20% más rico le llega el 35% de la oferta, por ejemplo; expresa que la distribución de la oferta no sólo no compensa la distribución inequitativa de la demanda potencial, en cuyo caso el signo es neutro puesto que el valor sería igual a cero, sino que además refuerza tal situación excluyente, condición que por ello se denomina **regresiva**. Por el contrario, si el signo del coeficiente de progresividad es negativo, significa que la población más rica recibe menos proporción del bien y, consecuentemente, la más pobre recibe este excedente, el 20% más rico se beneficia del 15% de la oferta para usar un ejemplo similar al anterior; es decir, la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad *progresiva* y la distribución de tal bien se denomina **progresiva**.

En segundo lugar se presenta la integración y fluidez de la población en edad escolar, por nivel de ingreso, a través de los distintos niveles del

²⁸ Expresa la distribución porcentual del bien entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%).

²⁹ Cómo se distribuye la población que asiste entre los niveles de ingreso.

³⁰ Cómo se distribuye la población escolarizable entre los niveles de ingreso.

sistema educativo. Los resultados de este último indicador se revisan para el total nacional, como introducción al análisis del tercer capítulo que se desarrolla para cada región.

La demanda del sistema educativo

La demanda potencial del sistema de educación básica, conformada por niños y jóvenes desde los 4 hasta los 17 años, edad reglamentaria para culminar la educación media, era de un poco más de 12 millones en 1997, y la del sistema total, incluyendo los jóvenes de 18 a 25 años, alcanzaba los 17.5 millones; sin embargo, no todos han contado con la misma oportunidad para acceder, permanecer y fluir a través de cada nivel educativo.

La Tabla 7 muestra, para 1993 y 1997, la población en edad escolar por región, con el respectivo coeficiente de concentración, y los cambios ocurridos en el periodo. El coeficiente indica la distribución de la población de 4 a 17 años entre deciles de ingreso, dicho de otra manera, expresa cómo se distribuye el bien “niños”:

Tabla 7. Distribución de la población de 4 a 17 años por nivel de ingreso

Orden	REGION	Pob.93	Pob.97	% 97/93	Coef.93	Coef.97	Coef. 93-97	Cambio
A	ANTIOQUIA	1,487,190	1,476,719 ³¹	-0.7%	-0.266	-0.181	0.085	-Pr
	BOGOTA	1,635,957	1,699,453	3.9%	0.119	0.148	0.029	+Re
	VALLE	1,100,331	1,029,625	-6.4%	-0.013	-0.033	-0.020	+Pr
B	ATLANTICA	2,676,337	2,828,901	5.7%	-0.287	-0.284	0.003	=
	CENTRAL	1,465,744	1,566,342	6.9%	-0.137	-0.289	-0.152	+Pr
	ORIENTAL	2,116,490	2,204,177	4.1%	-0.191	-0.279	-0.089	+Pr
C	PACIFICA	1,038,645	1,150,188	10.7%	-0.354	-0.408	-0.054	+Pr
	ORINOQUIA	98,836	140,091	41.7%	0.227	-0.037	-0.264	-Re
	SAN ANDRES	12,468	28,532	128.8%	0.700	0.131	-0.569	-Re
	NACIONAL	11,631,997	12,124,028	4.2%	-0.215	-0.197	0.018	-Pr

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

- 1) un valor de cero (0) significa que la población en edad escolar se distribuye en la misma proporción que el ingreso de los hogares o equitativamente;

³¹ La población de Soacha en dicha edad está incluida; en 1997 era de 88.068.

- 2) un coeficiente negativo significa que hay más niños entre 4 y 17 años en los hogares con menores ingresos; y,
- 3) un coeficiente positivo significa que este grupo de población se concentra en los niveles de ingreso más alto.

La columna de crecimiento de la población entre 1993 y 1997 muestra las grandes diferencias de cambio poblacional entre regiones. Mientras Valle redujo su población escolarizable en 6.4%, la región Pacífica aumentó en 10.7% y San Andrés en 128.8%. El grupo C de regiones tuvo las más altas tasas de crecimiento de la población de 4 a 17 años, mientras que las entidades territoriales del grupo A crecieron a la menor tasa, incluso negativa en el caso de Valle y Antioquia.

Ahora bien, la distribución de esa población entre los deciles de ingreso se registra en las últimas columnas a través del *coeficiente de concentración* para cada año y su cambio en el período. Para el conjunto del país el valor del coeficiente en 1993 es de -0.215 ; su lectura es: los grupos de niños y jóvenes en edad escolar se encuentran progresivamente distribuidos; son precisamente los hogares de menores ingresos quienes concentran la mayor población infantil, es decir, cuentan con una proporción dominante de la demanda potencial por educación. En 1997, con un coeficiente de -0.197 , la distribución de la población en edad escolar se mueve levemente hacia la equidad aunque mantiene una distribución concentrada en los más pobres; es decir, en los cuatro años transcurridos *disminuye la progresividad de la población* (-Pr) entre 4 y 17 años, es decir disminuye la concentración de pobres.

Los demás coeficientes se leen en forma similar al nacional: en 1997 la distribución era progresiva en todas las regiones, con excepción de Bogotá y San Andrés, y la mayor concentración de niños en hogares pobres se encuentra en la región Pacífica, donde además aumenta durante el período.

La oferta educativa

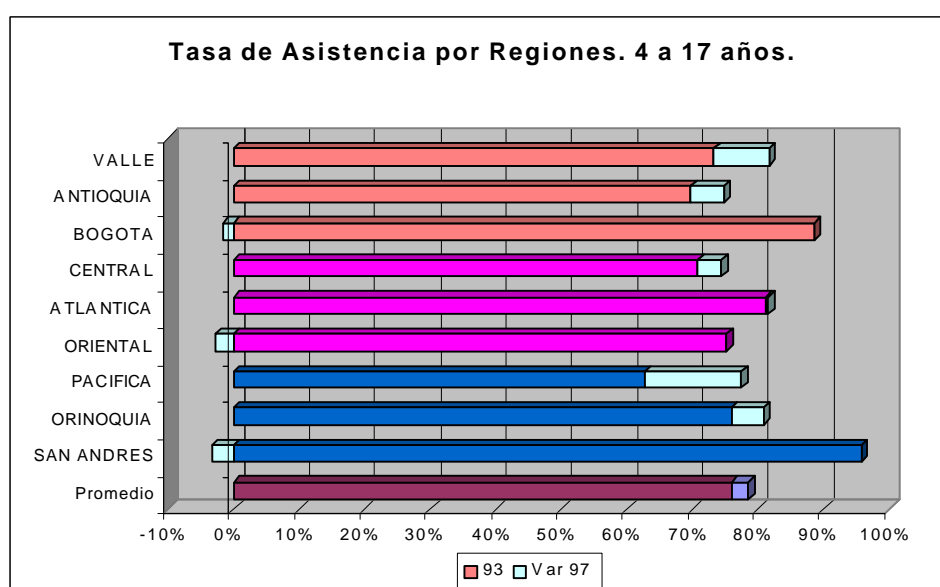
Para precisar qué tanto los esfuerzos de la oferta del sistema educativo se orientaron a compensar la capacidad de ingreso de la demanda potencial, se analiza a continuación la distribución de los cupos ofrecidos por el sistema a través de la revisión de la concentración de la asistencia escolar y de las tasas de cobertura bruta y neta, por niveles educativos.

Tasas de asistencia y matrícula

Esta tasa es un primer acercamiento a cuantificar la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar aún su vinculación al nivel escolar correspondiente a su edad.

El Gráfico 1 presenta las tasas de asistencia de la población en edad escolar en 1993 y el cambio ocurrido entre este año y 1997, por regiones agrupadas según el grado de descentralización.

Gráfico 1. Tasa de asistencia por regiones. 4 a 17 años



En él se observa un aumento en el promedio nacional, aparentemente no relacionado con el proceso de descentralización:

1. Las tres regiones con tasa de asistencia por encima del promedio en ambos años, -San Andrés (C), Bogotá (A) y Atlántica (B)-, reducen el esfuerzo, o se estanca en la última región, perteneciendo cada una a un grupo diferente de descentralización.
2. Entre las regiones que en 1993 tenían una tasa de asistencia por debajo del promedio nacional, llama la atención que la Oriental (B) reduce aún más su esfuerzo.
3. El resto de regiones, Orinoquia y Pacífica del grupo C, Central del grupo B y Antioquia y Valle del grupo A, a pesar de haber estado por

debajo del promedio nacional, realizaron un esfuerzo importante, logrando algunas superar el promedio nacional en 1997.

La Tabla 8 muestra las tasas de asistencia por grupos de edad; para el conjunto nacional destaca la reducción del esfuerzo para escolarizar al grupo de 4 a 6 años; el de 7 a 11 años incrementó su asistencia en 1.6%, mientras creció en 5.5% la participación de quienes están en edad de cursar secundaria.

Tabla 8. Tasas de asistencia por región y crecimiento población

REGION	4-6 años		7-11 años		12-17 años		Total 4-17 años			Pob. 4 - 17
	93	Var 97	93	Var 97	93	Var 97	93	Var 97	1997	%97/93
BOGOTA	82.0%	-8.0%	97.2%	0.6%	85.5%	-1.2%	88.6%	-1.7%	86.9%	3.90%
VALLE	51.4%	18.4%	87.7%	7.5%	73.0%	4.3%	73.4%	8.4%	81.8%	-6.40%
ANTIOQUIA	49.5%	2.3%	88.7%	2.8%	63.1%	10.1%	69.8%	5.1%	74.9%	-0.70%
ATLANTICA	75.3%	-8.8%	92.3%	-2.2%	74.5%	7.7%	81.3%	0.3%	81.6%	5.70%
CENTRAL	46.9%	3.4%	89.4%	3.1%	67.1%	6.7%	70.9%	3.6%	74.5%	6.90%
ORIENTAL	58.7%	-10.9%	93.7%	-2.5%	66.9%	0.8%	75.3%	-2.8%	72.5%	4.10%
PACIFICA	36.5%	19.0%	83.4%	10.9%	58.8%	13.8%	62.8%	14.7%	77.5%	10.70%
ORINOQUIA	52.0%	7.5%	91.4%	1.4%	75.5%	5.0%	75.9%	5.0%	80.9%	41.70%
SAN ANDRES	88.2%	-6.3%	98.5%	1.5%	96.9%	-4.7%	95.8%	-3.3%	92.5%	128.80%
Promedio	60.2%	-1.0%	91.1%	1.6%	71.1%	5.5%	76.0%	2.6%	78.6%	4.20%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

Por regiones, el grupo A, con excepción de Bogotá, presentó un incremento importante de la tasa de asistencia; dicho esfuerzo, en todo caso, debe compensarse por el crecimiento negativo de población del grupo de 4 a 17 años, especialmente en Valle. Precisamente en tal departamento el esfuerzo se concentró en el grupo que está en edad de asistir a preescolar, mientras que en Antioquia se concentró en el grupo en edad de asistir a secundaria.

La región Pacífica (C) presentó el incremento más alto de la tasa de asistencia, por encima del crecimiento poblacional; es decir, su esfuerzo de ampliación de acceso a la educación superó más que proporcionalmente el alto (10.7%) incremento poblacional del período. El esfuerzo más bajo, incluso negativo, ocurre en la región Oriental (B), en donde además la población aumenta en 4.1%; lo que significa que la región excluyó población del sistema escolar, además de no integrar un discreto incremento poblacional.

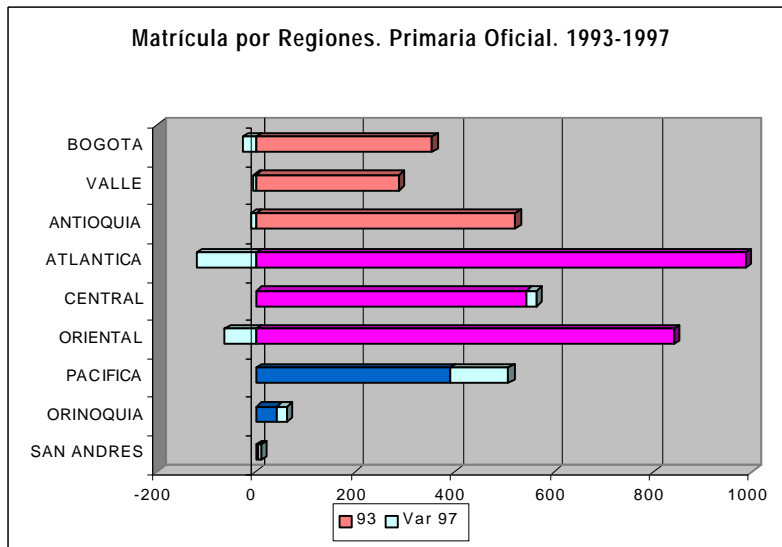
En resumen, el mayor esfuerzo en integrar al sistema educativo a la población de 4 a 17 años, en su orden, lo hace la región Pacífica que

pertenece al grupo C y, aunque en mucha menor proporción, las regiones de Valle y Antioquia que pertenecen al grupo A.

CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR OFICIAL

El cambio en la contribución del sector oficial entre 1993 y 1997, por niveles y regiones, al esfuerzo total del sistema, se registra en los Gráfico 2 y Gráfico 3, y la Tabla 9, que presenta por regiones y para los tres niveles educativos, el cambio en la matrícula oficial durante el período y, en la última columna la contribución del sector oficial, en términos porcentuales, al total del esfuerzo del sistema.

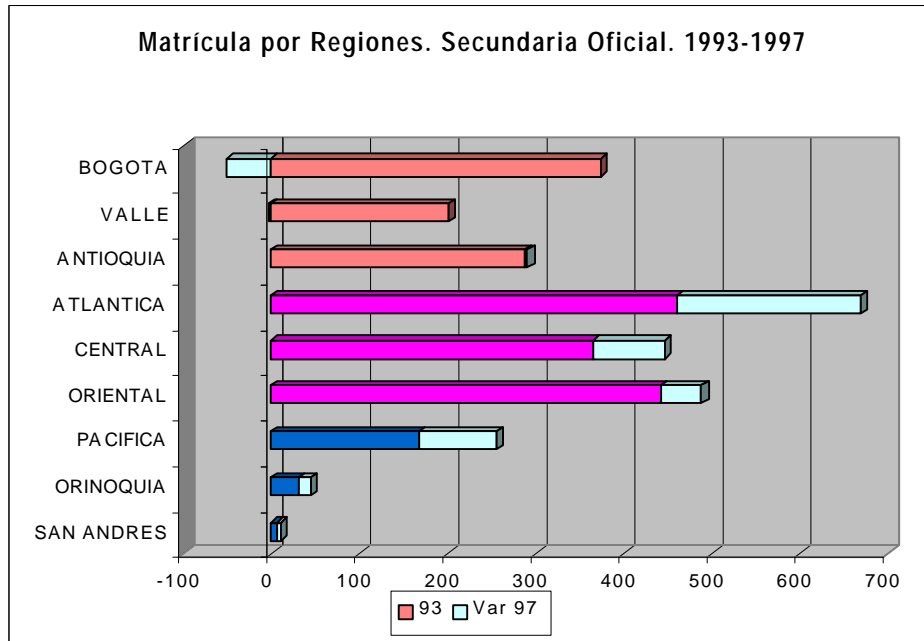
Gráfico 2. Matrícula Oficial por regiones. Primaria oficial. 1993-1997



La comparación de los gráficos y la tabla señala como el esfuerzo del sistema durante el periodo, en su conjunto, se concentró en secundaria, habiendo sustituido el sector oficial, cupos de primaria por cupos de secundaria, con diferencias regionales, por supuesto. El esfuerzo en preescolar es también importante, de hecho es mayor al de secundaria, por lo menos en términos porcentuales. Por regiones el comportamiento puede agruparse así:

1. En *preescolar*, todas las regiones aumentan cupos oficiales, notándose un esfuerzo relativo importante, en comparación con el resto de niveles, el cual es resultado del hecho que preescolar empezó a ser obligatoria hasta 1994, por lo que cualquier incremento en cupos se hace relativamente importante.
2. En *primaria*, únicamente aumentan cupos oficiales en la región Central del grupo B y las tres regiones del grupo C.

Gráfico 3. Matrícula por Regiones Secundaria Oficial. 1993-1997



3. En *secundaria* aumentan cupos oficiales en las regiones de los grupos C, primordialmente, y del B en menor proporción; en las regiones del grupo A se reduce el esfuerzo oficial, con excepción de Antioquia que tiene un pequeño incremento, a costa precisamente de cupos de primaria; igual sucede con las regiones de Atlántica (B) y Oriental (B) cuyo incremento de cupos en este nivel se hace a costa de cupos de primaria. Esta sustitución de cupos entre 1993 y 1997 señala un hecho de inequidad; al abrir más cupos en secundaria a costa de cupos en primaria se han sacrificado grupos de población más pobre.
4. La pequeña reducción de cupos oficiales en tanto en primaria como en secundaria en Antioquia y Valle, del grupo A, con mayor énfasis en primaria, puede deberse a las becas y subsidios que se ejecutaron durante el período, los cuales se registran como matrícula privada, que precisamente se incrementó en secundaria en estas dos regiones en 22% y 29%, respectivamente.
5. En las tres regiones del grupo C aumentaron, tanto los cupos de primaria como los de secundaria, aunque en todo caso con mayor participación la secundaria.

En relación con la contribución del sector oficial al total del esfuerzo del sistema, para el conjunto nacional el sector oficial contribuyó con las tres cuartas partes del incremento de cupos (75.8%) (última columna de Tabla 9).

El grupo con mayor grado de descentralización muestra comportamientos diferentes en este indicador. En Bogotá la contribución de cupos oficiales al cambio entre 1993 y 1997 fue de 237.8%; es decir, que de 100 cupos reducidos por el total del sistema, en el sector oficial se redujeron 237, lo que significa que el sector privado cubrió los 137 restantes. En Valle la contribución, no es negativa como en Bogotá, pero si es poca, mientras que en Antioquia el esfuerzo del sector oficial, que es casi igual al promedio nacional, se concentró casi en su totalidad en preescolar.

Tabla 9. Variación de la matrícula oficial por regiones y nivel. 1993-1997 (en miles de cupos)

Grupos	REGION	Preescolar		Primaria		Secundaria		Contr. Oficial
		Var 97	Var %	Var 97	Var %	Var 97	Var %	
A	BOGOTA	24	44.6%	-27	-7.5%	-52	-13.8%	-237.8%
	VALLE	8	18%	-4	-1.5%	-2	-1.1%	5.8%
	ANTIOQUIA	48	116.9%	-9	-1.7%	4	1.5%	73.3%
B	ATLANTICA	43	23.4%	-118	-12%	209	45.4%	65.8%
	CENTRAL	30	53.2%	18	3.4%	82	22.6%	105.4%
	ORIENTAL	17	19.8%	-63	-7.4%	47	10.7%	24.5%
C	PACIFICA	25	53.8%	118	30.1%	88	53%	85.3%
	ORINOQUIA	3	63.3%	22	53%	15	51.4%	93.1%
	SAN ANDRES	2	223.9%	6	134.4%	5	91.3%	86.5%
	NACIONAL	200	38.8%	-57	-1.4%	397	17.1%	75.8%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

El grupo de regiones con un comportamiento más homogéneo es el de menor grado de descentralización (C). En las tres regiones la contribución del sector oficial está siempre por encima del 85%.

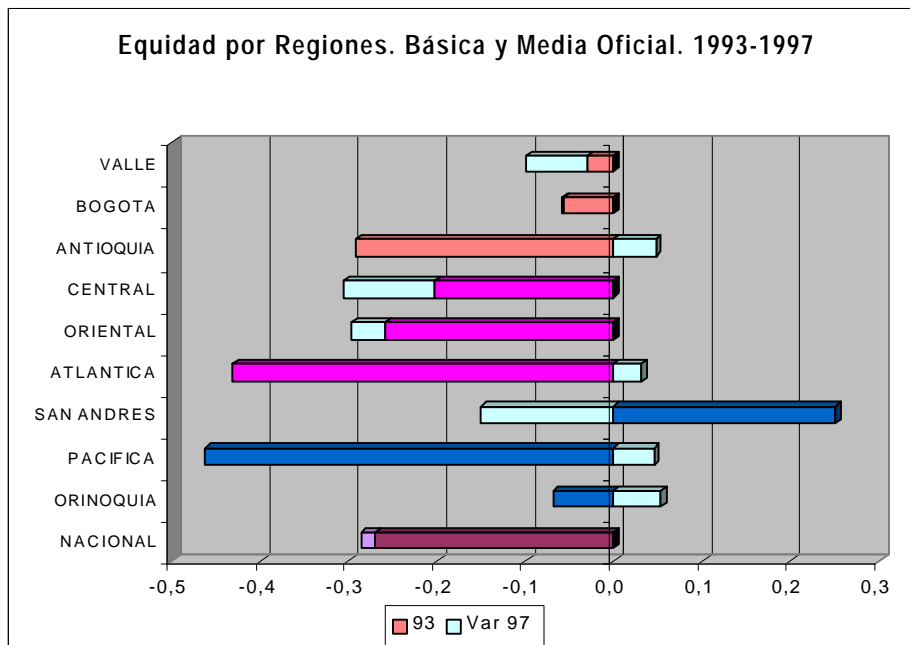
En conclusión, el esfuerzo más importante del sector oficial lo hizo en primer lugar las regiones del grupo C, seguidas de las regiones del grupo B.

QUIÉN UTILIZÓ EL SERVICIO EDUCATIVO

Ahora bien, que pasó con el uso de esos cupos en cada región? Es decir, quién se benefició de esos cupos en términos del ingreso del hogar de beneficiado? El reflejo del comportamiento de la matrícula en términos de equidad (ver Tabla 10 y Gráfico 4), se describe a continuación con base en el coeficiente de progresividad de la variable asistencia entre regiones. La barra del promedio nacional muestra que en términos globales la educación se hizo

levemente más progresiva, es decir que el incremento de cupos³² se focalizó en los niveles de ingresos más bajos.

Gráfico 4. Equidad por Regiones Básica y Media oficial. 1993-1997



Todas las regiones, con excepción de San Andrés, presentaron un coeficiente de progresividad negativo en los dos años, lo que expresa que la distribución del bien educación se concentró en los grupos de población de los deciles de bajos ingresos, es decir fue progresivo.

Aunque todas presentaron un coeficiente de progresividad *Progresivo* este fue muy cercano a cero (0), con excepción de la región Atlántica (B) y la Pacífica (C), que presentaron coeficientes de progresividad entre 0.4 y 0.5; en otras palabras, la distribución del bien educación compensó mejor en estas dos regiones la distribución del ingreso; en el resto, su distribución fue casi igual a la del ingreso.

¿Pero que sucede en los cuatro años con la equidad? Es decir ¿hacia donde cambia la equidad? El conjunto nacional se hace un poco más progresivo, es decir más equitativa distribución del bien educación. Esto se debe básicamente al peso de San Andrés en donde el coeficiente se hace menos regresivo y Central, en donde se hace más progresiva la distribución del ingreso; también contribuyen a este resultado Oriental y Valle, pero en menor proporción.

³² 397.000 cupos en secundaria; en primaria los cupos se redujeron en 57.000.

El esfuerzo de focalización se reduce en los cuatro años en las regiones de Antioquia (A), Atlántica (B) y Pacífica y Orinoquía (C). En Bogotá (A) también se mantiene casi igual la progresividad.

Tabla 10. Equidad por Regiones. Básica y Media. 1993-1997

Grupos	REGION	1993	1997	Variación 97	Cambio Coef.
A	BOGOTA	-0.055	-0.059	-0.004	=
	VALLE	-0.029	-0.099	-0.070	+Pr
	ANTIOQUIA	-0.293	-0.244	0.048	-Pr
B	ATLANTICA	-0.430	-0.399	0.032	-Pr
	CENTRAL	-0.203	-0.306	-0.103	+Pr
	ORIENTAL	-0.258	-0.296	-0.038	+Pr
C	PACIFICA	-0.462	-0.417	0.046	-Pr
	ORINOQUIA	-0.069	-0.015	0.054	-Pr
	SAN ANDRES	0.251	0.100	-0.151	-Re
	NACIONAL	-0.270	-0.286	-0.016	+Pr

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

Los cambios de dirección en la equidad se presentan indiscriminadamente al interior de cada grupo de regiones, por lo que puede decirse que los cambios en equidad no son el resultado de las medidas de descentralización, por lo menos durante estos cuatro años.

Tasas de cobertura

A diferencia de las tasas de asistencia que, por discriminar sólo según edad, indican el grado de satisfacción de la demanda potencial por educación en general, las tasas de cobertura tienen como variable principal la clasificación por niveles y son una medida de la capacidad del sistema educativo de integrar a la población a determinado nivel educativo, preescolar, primaria o secundaria.

La tasa de cobertura bruta³³ relaciona la matrícula total de un nivel con su población objetivo en tanto que la tasa neta³⁴ excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada; al identificar cuántos de los que están asistiendo a un nivel no tienen la edad que les corresponde, sea

³³ Las fórmulas para calcular la tasa bruta por nivel son: i) Preescolar: Población que asiste a preescolar/ Población entre 4 y 6 años. ii) Primaria: Población que asiste a primaria/Población entre 7-11 años. iii) Secundaria: Población que asiste a secundaria/Población entre 12-17 años.

³⁴ Las fórmulas para calcular la tasa neta por nivel son: i) Preescolar: Población entre 4 y 6 años que asiste a preescolar/ Población entre 4 y 6 años. ii) Primaria: Población entre 7 y 11 años que asiste a primaria/Población entre 7-11 años. iii) Secundaria: Población entre 12 y 17 años que asiste a secundaria/Población entre 12-17 años.

por que están retrasados o adelantados, se logra un acercamiento a la eficiencia interna del sistema³⁵. El análisis de estos indicadores se realiza a continuación por cada nivel, comparándolos con los cambios en tasa de asistencia, efecto poblacional y contribución del sector oficial (Tabla 11 y Tabla 12).

En **primaria** el promedio nacional de la tasa bruta se reduce en un poco más de tres puntos porcentuales mientras que la tasa neta tiene un leve aumento (0.3%); este comportamiento sucede a pesar de un aumento en los cupos en términos globales para este nivel, debido al esfuerzo del sector privado que aumenta algo más de 80.000 cupos, mientras que el sector oficial los reduce en 57.000. La reducción de la tasa bruta, con el leve incremento de la tasa neta (0.4%), se explica entonces por una mejora en la eficiencia del sistema al reducirse la población en extraedad en 3.9%.

Tabla 11. Tasas brutas y netas por nivel y región

Grupos	REGION	Tasas Brutas				Tasas Netas			
		PRIM		SEC		PRIM		SEC	
		93	97	93	97	93	97	93	97
A	BOGOTA	115.1%	104.8%	102.2%	95.4%	83.1%	87.0%	76.8%	77.2%
	VALLE	110.9%	115.9%	76.8%	88.9%	79.5%	80.0%	57.2%	66.2%
	ANTIOQUIA	109.0%	107.5%	65.3%	74.4%	82.5%	83.8%	48.9%	58.4%
B	ATLANTICA	130.1%	119.6%	67.0%	80.3%	84.2%	79.4%	48.9%	56.5%
	CENTRAL	112.1%	119.7%	71.5%	74.5%	80.9%	85.3%	51.8%	59.9%
	ORIENTAL	119.9%	110.9%	71.9%	71.7%	87.0%	83.3%	52.8%	51.2%
C	PACIFICA	111.2%	120.6%	51.4%	73.3%	77.8%	86.3%	35.6%	50.9%
	ORINOQUIA	122.7%	119.8%	81.2%	88.8%	84.2%	86.5%	56.2%	62.8%
	SAN ANDRES	127.3%	117.5%	111.5%	105.4%	90.2%	90.9%	82.2%	84.1%
	NACIONAL	117.7%	114.2%	73.5%	79.9%	83.0%	83.3%	54.1%	59.9%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

Las coberturas más amplias en **primaria** se presentaron en las regiones del grupo C, mientras que las más bajas fueron en las regiones del grupo A, con excepción de la cobertura neta de Bogotá, en donde la extraedad es la menor, por lo menos para 1997. En términos de esfuerzo sobresale el caso de la región Pacífica (C) cuya tasa neta creció en 8.5%, a

³⁵ El cálculo de la proporción de la extraedad se hace sobre la tasa bruta. Su fórmula es: $(TB-TN)/TB$ o $(TN/TB) - 1$.

pesar del leve aumentó (1%) de la extraedad. Esto muestra una vez más el esfuerzo importante que realizó dicha región durante el período.

En **secundaria**, por el contrario, aumentaron ambas tasas observándose una sustitución de cupos de primaria por secundaria. El 82% del incremento de cupos en secundaria nivel (397 mil de los 487 mil) se debió al esfuerzo realizado por el sector oficial durante el periodo.

Las coberturas más amplias en **secundaria** para el año 1997 se presentaron en las regiones de San Andrés (C), Bogotá (A), Valle (A) y Orinoquía (C), en ese orden; dos regiones del grupo C y dos del grupo A. En cuanto al esfuerzo realizado entre 1993 y 1997 por integrar a la mayor población al sistema educativo, se ratifica el caso de la región Pacífica (C) cuya tasa neta creció en 15.3%, aunque en este nivel la extraedad creció casi un 7%, es decir que de cada 100 niños entre 12 y 17 años aumentó en 7 el número de jóvenes que no están en dicha edad.

Tabla 12. Evolución en las tasas netas y la extraedad por nivel y región. 1993-1997

Grupo	REGION	PRIMARIA 93-97		SECUNDARIA 93- 97	
		Var.Tasa Neta	Var.Extraedad	Var.Tasa Neta	Var.Extraedad
A	BOGOTA	4,0%	-14,2%	0,4%	-7,3%
	VALLE	0,5%	4,5%	9,0%	3,2%
	ANTIOQUIA	1,3%	-2,8%	9,5%	-0,4%
B	ATLANTICA	-4,8%	-5,7%	7,5%	5,9%
	ORIENTAL	-3,7%	-5,3%	-1,6%	1,4%
	CENTRAL	4,4%	3,3%	8,2%	-5,2%
C	PACIFICA	8,5%	1,0%	15,3%	6,7%
	ORINOQUIA	2,3%	-5,2%	6,6%	1,0%
	SAN ANDRES	0,7%	-10,4%	1,9%	-8,1%
	NACIONAL	0,4%	-3,9%	5,8%	0,7%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

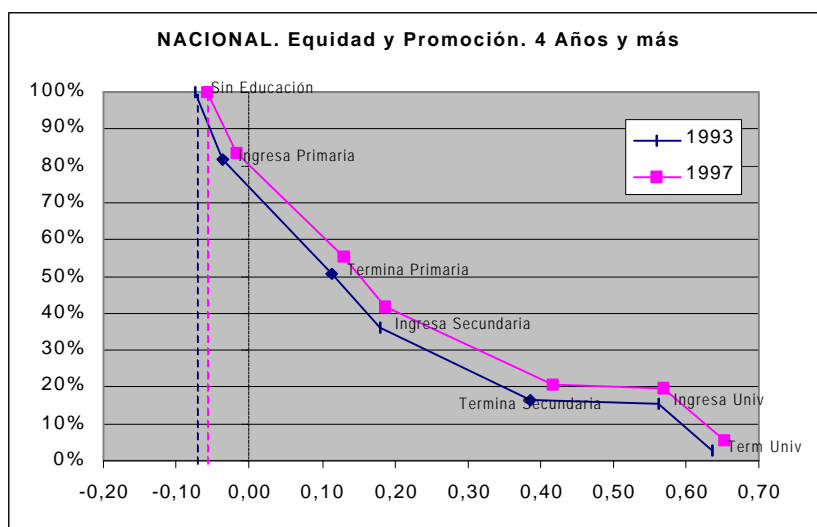
Oportunidades a través del Sistema

Hasta ahora se han examinado las tasas de asistencia y cobertura, pero es difícil con estos análisis parciales formar una visión consolidada de la situación y dinámica del sistema educativo durante el período, en términos de equidad. A manera de resumen que facilite la construcción de esta imagen, se examina a continuación, y en forma comparativa para 1993 y 1997, el avance que el grupo de 4 años y más de la población ha logrado a través del sistema educativo y la distribución de las oportunidades y exclusiones, según los niveles de ingreso.

La presentación del flujo educativo de toda la población, desde preescolar hasta educación universitaria, además de precisar los niveles de asistencia, proporciona información sobre inasistencia. Específicamente proporciona información sobre el nivel educativo alcanzado por los que no asisten, es decir por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener.

Se utiliza la misma estructura de presentación a través del Gráfico 5, Tabla 13 y la Tabla 14. En éstos se puede observar, para 1993 y 1997:

Gráfico 5. Equidad y Promoción a través de niveles de educación. 4 años y más. 1993-97



- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en

quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)³⁶.

En otras palabras, en la gráfica los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución³⁷. Para cada uno de estos grupos se calcula el coeficiente de concentración (Cs) y el coeficiente de progresividad (Ps)³⁸, que se registra en la Tabla 13. El gráfico refleja esa misma información pero en forma acumulada, en el eje vertical se registra la proporción de personas que ha alcanzado cada nivel educativo, al tiempo que en el horizontal se ordena según el valor del coeficiente de concentración.

Tabla 13. Equidad y promoción a través de los niveles de educación, por grupos de población acumulados. 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	36.523.637	30.574.217	20.255.186	15.266.368	7.597.642	7.154.265	2.001.752
%	100.0%	83.7%	55.5%	41.8%	20.8%	19.6%	5.5%
C	-0.058	-0.016	0.128	0.186	0.416	0.570	0.653
P	0.000	0.042	0.186	0.244	0.474	0.628	0.712
1993	33.371.430	27.229.642	16.843.977	12.113.283	5.509.651	5.125.127	868.014
%	100.0%	81.6%	50.5%	36.3%	16.5%	15.4%	2.6%
C	-0.074	-0.036	0.112	0.178	0.386	0.562	0.636
P	0.000	0.039	0.186	0.252	0.460	0.636	0.710
	Equit	Reg aum	Reg ig	Reg ig	Reg ig	Reg ig	Reg ig
P %	-21.5%	9.0%	0.0%	-3.1%	3.0%	-1.3%	0.2%

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

El análisis de este conjunto de variables reunidas en esta gráfica y tablas muestra las oportunidades de la población de acceder al servicio educativo, dado su nivel de ingreso. De su lectura se observa que:

³⁶ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

³⁷ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

³⁸ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más se mantiene prácticamente igual para los dos años, indicando en todo caso un leve movimiento hacia la equidad, es decir se reduce levemente la concentración de pobres en el país.
2. La línea de 1997 con respecto a la de 1993 se mueve levemente a la derecha, para todos los grupos, es decir desde “sin educación” hasta “termina universidad”, aunque hay un leve movimiento hacia la inequidad en especial para los que “ingresan a primaria”, para quienes la regresividad aumenta en un 9%, mientras para los otros grupos cambia apenas entre 0% y 3.1%.
3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que, con excepción de los que “ingresan a primaria” para quienes se mantiene la oportunidad de acceso casi igual en ambos años, fueron de casi 5 puntos porcentuales cada uno, sobre saliendo el caso de los que “terminan universidad” que se duplican y más.

En síntesis, se observa como el sistema educativo expulsa a los mas pobres a medida que fluye a través suyo; los más pobres alcanzan a llegar a ingresar a primaria, pero empiezan a tener dificultades con la terminación de dicho nivel y por supuesto de ahí en adelante sus oportunidades se van reduciendo. La política debe entonces esforzarse por remover los obstáculos que impiden que los pobres terminen primaria, antes de pensar en abrir cupos en grados y niveles a los cuales aun no alcanzan llegar. Por supuesto el comportamiento por regiones, aunque presenta esta tendencia general, existen fuertes diferencias en algunos casos, no sólo en el punto de partida sino en el esfuerzo durante los cuatro años.

Tabla 14. Equidad y promoción a través de los niveles de educación por grupos de población. 4 años y más. 1993-1997

	s/Ed 4 años	Sin Educ	Prim Incomp	A Primaria	Primaria	Sec Incompl	A Secundaria	Secundaria	Univ Incompl	A. Universidad	Universitaria	A Postgrado	Total
1997	639.550	3.201.193	5.949.420	6.213.272	4.105.759	4.988.818	4.147.060	3.521.666	443.377	1.311.770	1.899.919	101.833	36.523.637
%	1.8%	8.8%	16.3%	17.0%	11.2%	13.7%	11.4%	9.6%	1.2%	3.6%	5.2%	0.3%	100.0%
C	-0.371	-0.432	-0.312	-0.215	-0.108	0.042	-0.045	0.251	0.479	0.474	0.646	0.788	-0.058
P	-0.312	-0.374	-0.254	-0.156	-0.049	0.100	0.013	0.310	0.538	0.533	0.704	0.846	0.000
1993	501.773	3.074.649	6.141.789	5.920.907	4.464.758	4.730.694	3.632.258	2.971.374	384.524	680.692	847.891	20.123	3.3371.430
%	1.5%	9.2%	18.4%	17.7%	13.4%	14.2%	10.9%	8.9%	1.2%	2.0%	2.5%	0.1%	100.0%
C	-0.386	-0.399	-0.258	-0.248	-0.085	0.078	0.027	0.271	0.543	0.479	0.634	0.708	-0.074
P	-0.312	-0.325	-0.184	-0.174	-0.010	0.153	0.102	0.345	0.618	0.553	0.708	0.782	0.000
Var P	0.000	-0.049	-0.070	0.018	-0.039	-0.053	-0.088	-0.035	-0.080	-0.020	-0.004	0.064	0.000
	Reg ig	Reg aum	Prog aum	Prog dism	Prog aum	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg ig	Reg ig	Reg aum	Equit

Nota: Cálculos de la Corporación para el Desarrollo Humano con base en Encuesta de Calidad de Vida 97 y CASEN 93.

AVANCES DEL SECTOR POR REGIÓN. 1993-1997

La evolución del sector al interior de cada una de las nueve regiones, durante el periodo 1993-1997, se analiza en el presente capítulo con base en datos de la CASEN de 1993 y la ECV de 1997. Se utilizan los indicadores de:

- 1) analfabetismo y años de escolaridad por grupos de edad, para conocer el capital acumulado por la región, por un lado;
- 2) asistencia escolar del grupo de 4 a 17 años por quintiles de ingreso y cambio en la tasa neta por quintiles para conocer la capacidad de la oferta regional; y,
- 3) el flujo de la población mayor de 4 años a través del sistema educativo y según su nivel de ingreso, como la mirada integral y dinámica del sector.

BOGOTÁ

La región Bogotá, conformada por el distrito capital de Bogotá y el municipio de Soacha, es la tercera en número de personas de 4 a 17 años, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997.

En 1993 esa población era de 1.635.957 personas y de 1.699.453 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 3.9% en el período (3 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay menor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, y que en los cuatro años bajo análisis se hace aún menor dicha concentración.

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en el presente estudio para acercarse al mismo, expresa que el 94% de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. El 94% se refiere a la ciudad de Bogotá; Soacha a pesar de ser un municipio que puede ser descentralizado aún no se ha certificado. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 apenas el 3% de la población de la región mayor de 15 años era analfabeta. En 1997 el analfabetismo se redujo a 2%; su decrecimiento fue menor que el presentado en el promedio nacional. En comparación con

el resto de regiones Bogotá, tanto en 1993 como en 1997 era, por mucho, la de menor analfabetismo, seguida de San Andrés (con 2.6% en 1997).

El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el primer lugar, dentro del conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 8.1 años de escolaridad acumulados a 9 años; un esfuerzo de 10.8%.

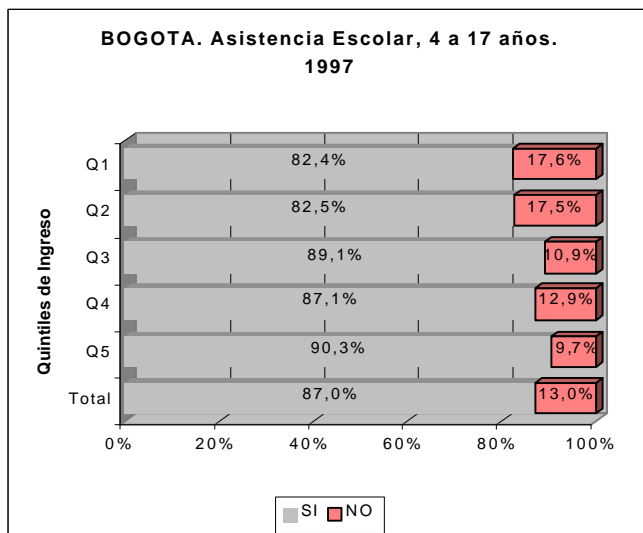
Bogotá junto con Soacha presentan la mayor acumulación de educación del país.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

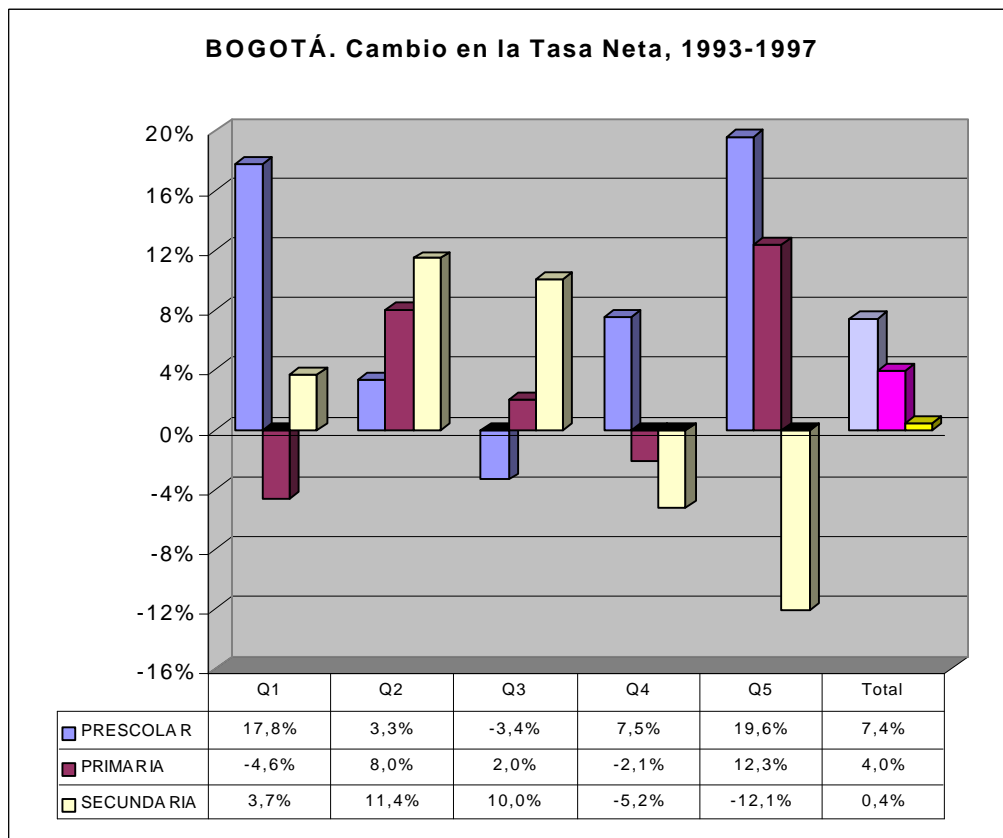
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 6 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

Gráfico 6. BOGOTÁ. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa que en el quintil de ingreso más pobre, aún el 17.6% no está integrado al sistema escolar, cuatro puntos porcentuales por encima del promedio de la nación que es de 13%. La tasa de asistencia de esta región estuvo por encima del promedio nacional en ambos años, sin embargo se redujo el esfuerzo en los cuatro años, al pasar de 88.6% a 86.9%, que al comparar con el incremento de este grupo poblacional que fue de 3.9% para el período que nos ocupa, expresa que el incremento en cupos no alcanzó a cubrir el crecimiento poblacional. La región redujo cupos por 23.000 durante los cuatro años, habiendo contribuido en esa reducción el sector oficial con 54 mil, concentrados en primaria y secundaria.

Gráfico 7. BOGOTÁ. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 7, muestra que el cambio en el período se presentó en los tres niveles, concentrándose primordialmente en preescolar y primaria. Con relación al desempeño a nivel nacional, esta región tiene un comportamiento opuesto que favorece a los grupos de población más pobres, pues aumentó la tasa de cobertura en primaria mientras que la de secundaria permaneció igual.

Al observar el comportamiento por quintiles la situación es distinta, pues aunque crece la tasa de preescolar en los dos primeros quintiles, la de primaria se reduce en el primer quintil. Sin embargo, el poco incremento de la tasa de cobertura neta de secundaria si se concentró en los tres quintiles de ingreso más bajo.

En síntesis el esfuerzo de la región de Bogotá no alcanza a cubrir el incremento de la demanda y, por otro, se observa un descuido de la primaria para los más pobres, aparentemente ocurrido como resultado de sustituir cupos para secundaria.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El Gráfico 8 y la Tabla 15 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Bogotá, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)³⁹.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁴⁰.

La Tabla 15 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el

³⁹ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

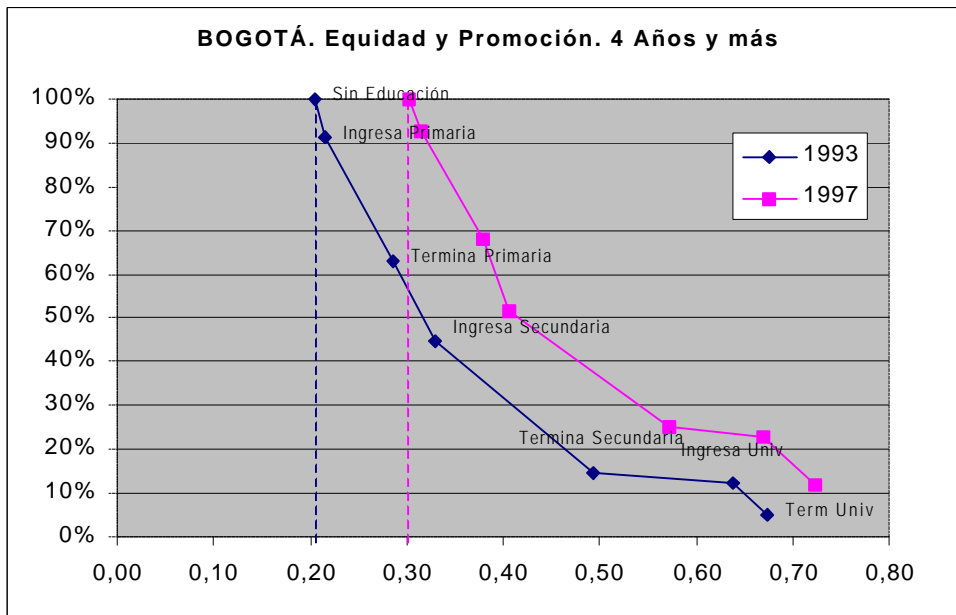
⁴⁰ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

De la lectura del gráfico y tabla se observa:

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más aumenta progresividad entre 1993 y 1997, es decir que se reduce la concentración de pobres. Este movimiento es mucho mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual.

Gráfico 8. BOGOTÁ. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997



2. La oportunidad de acceso y permanencia para cada nivel, en el caso de Bogotá mejora en términos de equidad para todos los casos, con excepción de los que “ingresan a primaria” que se mantiene casi igual. Las oportunidades para la población pobre se reducen a medida que se avanza en el sistema, en especial para los grupos que “terminan secundaria” en adelante. Este movimiento es mayor que el observado en

el nivel nacional indicando que la región presenta un comportamiento mas equitativo.

Tabla 15. BOGOTÁ. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	5.791.897	5.375.674	3.932.467	2.977.820	1.447.106	1.323.930	693.783
%	100,0%	92,8%	67,9%	51,4%	25,0%	22,9%	12,0%
C	0,303	0,315	0,378	0,406	0,571	0,670	0,724
P	0,000	0,012	0,075	0,103	0,268	0,367	0,421
1993	5.030.032	4.599.651	3.170.273	2.253.249	738.727	615.891	257.541
%	100,0%	91,4%	63,0%	44,8%	14,7%	12,2%	5,1%
C	0,205	0,216	0,285	0,330	0,493	0,637	0,675
P	0,000	0,012	0,081	0,125	0,288	0,433	0,470
	Prog aum	Reg ig	Reg disp	Reg disp	Reg disp	Reg disp	Reg disp
P %	48,2%	2,1%	-7,0%	-18,0%	-7,0%	-15,2%	-10,5%

Con este análisis se observa que, al igual que en el promedio nacional, el sistema educativo de la región expulsa a los mas pobres a medida que avanzan en el flujo educativo, aunque con menor regresividad, la cual en todo caso disminuye en los cuatro años. Es decir, el sistema educativo logra mejorar algo la distribución del servicio educativo, de manera que por lo menos entre 1993 y 1997 compensa mejor la distribución del ingreso.

La región Bogotá se había descentralizado en un 94%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Ahora bien, si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 94% a la descentralización, **la reducción de cupos** y el **positivo resultado en cuanto a la mejora en equidad**, por lo menos para los que terminan primaria en adelante, serían consecuencia de la descentralización en esa misma proporción.

VALLE

La región Valle, conformada por el departamento del Valle es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, de un tamaño similar a la región Pacífica en cuanto a la población de 4 a 17 años.

En 1993 esa población era de 1.100.331 personas y de 1.029.625 cuatro años después; es decir, presentó un decrecimiento de -6.4% en el período (10 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). Es la única región que presenta este comportamiento poblacional, junto con Antioquia, que se reduce en menos de un punto porcentual. El coeficiente de concentración en este grupo poblacional señala que la mayor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, es mucho menor que en el promedio nacional y esta se redujo además, durante los cuatro años bajo análisis (-0.033 es el coeficiente de concentración en 1997).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que el 100% de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 6.7% de la población mayor de 15 años de la región Valle era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 5.3%; es decir presentó una reducción del 1.4 puntos porcentuales, casi igual al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales. En comparación con el resto de regiones, la región Valle era de las de menor analfabetismo, después de Bogotá y San Andrés, a pesar en todo caso de tener el doble de estas.

El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el tercer lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 6.6 años de escolaridad acumulados a 6.4 años; esto significó un esfuerzo de 11.5%, superior al nacional que fue de 10.5% e inferior al de la región Pacífica de 15.4%.

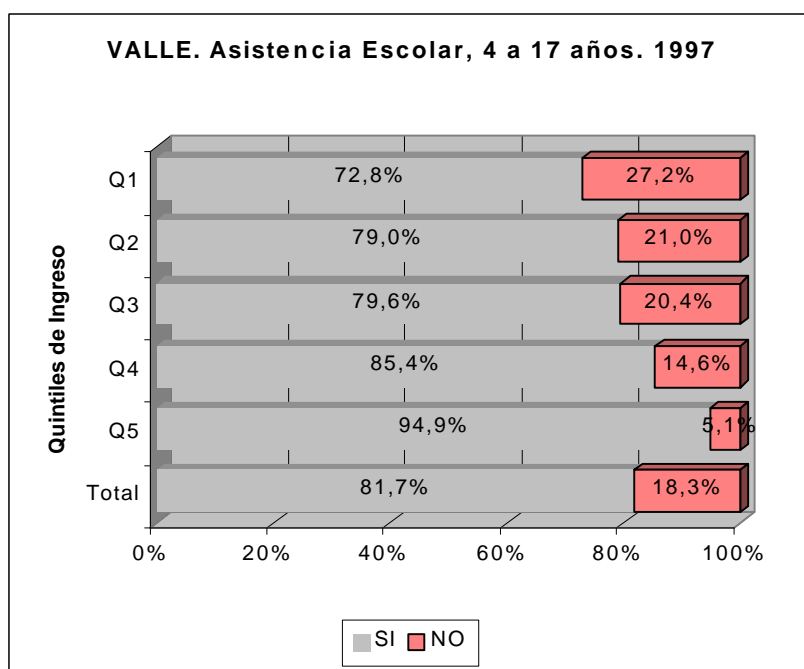
En síntesis, la región Valle presenta una educación acumulada por encima del promedio nacional, manteniéndose casi igual la diferencia con el promedio nacional durante los 4 años.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

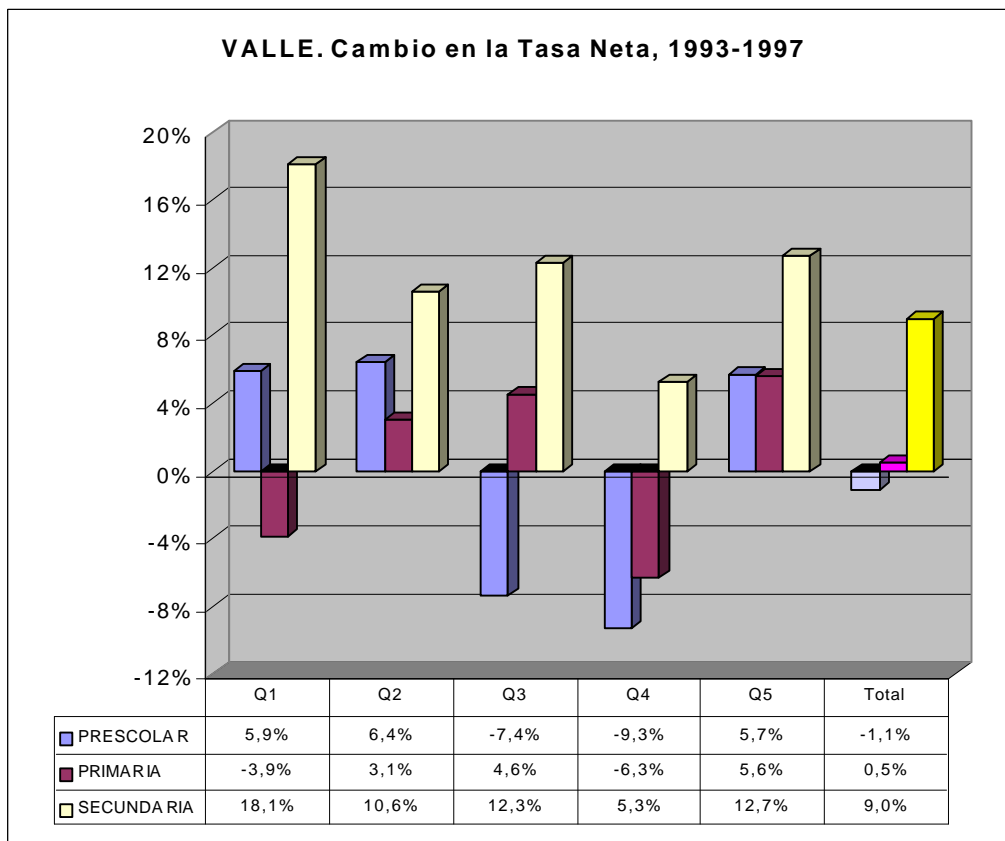
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 9 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

Gráfico 9. VALLE. Asistencia Escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa que en el quintil más pobre, aún el 27.2% no está integrado al sistema escolar. La tasa de asistencia de la región Valle, estuvo por debajo del promedio nacional en 1993 y por encima en 1997; el esfuerzo del sistema entre 1993 y 1997 en términos de cupos es de dos puntos porcentuales, pues la tasa tiene una variación positiva de 8.4 puntos porcentuales mientras el cambio de la demanda potencial que fue de -6.4%.

Gráfico 10. VALLE. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en Gráfico 10, muestra que el cambio en el período se concentró en secundaria, descuidándose preescolar y primaria cuyas tasas se redujeron en -1.1% preescolar y manteniéndose casi igual en primaria. Dicha reducción fue primordialmente en los quintiles de ingreso tres (3) y cuatro (4), y en el quintil uno (1) primaria que se redujo en 4%. En el más alto (5) se incrementó la tasa neta para todos los niveles en especial la secundaria.

Es decir, que el esfuerzo de la región en los cuatro años, no sólo fue casi nulo en términos de cupos: 15 mil cupos, 2% de la matrícula de 1997; sino que la asignación de cupos al interior del sistema cambió, habiéndose desprotegido a los más pobres en primaria mientras que se ampliaron cupos en secundaria para todos los quintiles de ingreso.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El Gráfico 11 y la Tabla 18 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Valle, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁴¹.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁴².

La Tabla 18 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

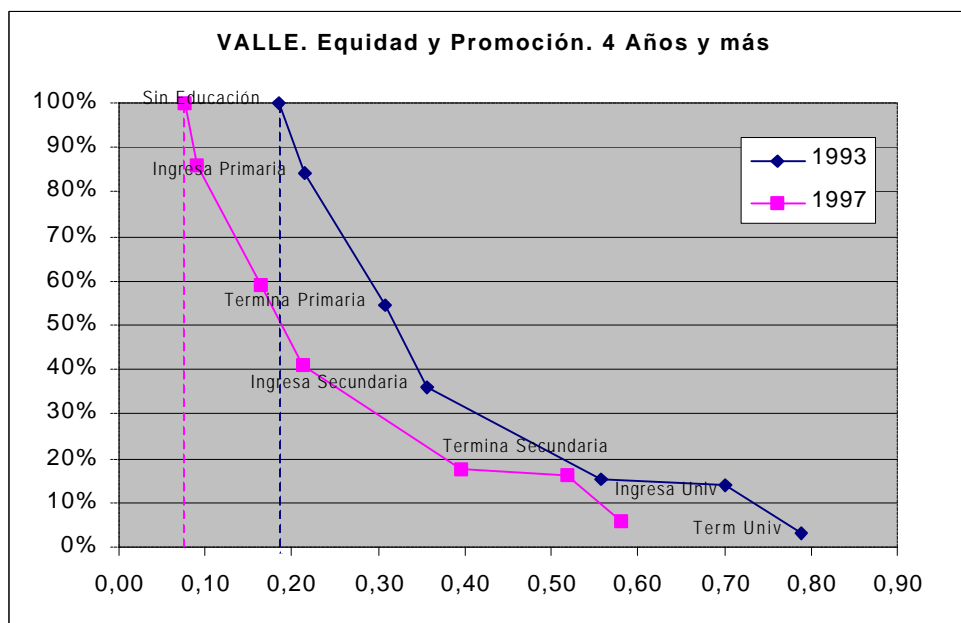
De la lectura del gráfico y tabla se observa:

⁴¹ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁴² Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más disminuye progresivamente entre 1993 y 1997. Este movimiento en el Valle es contrario al ocurrido en el nivel nacional, que tuvo un leve movimiento a la derecha; es decir que en el departamento del Valle la concentración de pobres del grupo de 4 años y más se hizo mayor contrario a lo ocurrido al promedio nacional. En todo caso, la región concentra menos pobres que el conjunto nacional.

Gráfico 11. VALLE. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1997



2. En esta región se reduce la regresividad para todos los grupos, desde “ingresa a primaria” hasta “termina universidad”; es decir que en términos generales mejoran las oportunidades para los de menores ingresos a pesar de haberse reducido la tasa neta de cobertura de primaria en el primer quintil de ingresos.
3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que mientras aumenta la oportunidad del grupo que “termina primaria” así como los que “ingresan a secundaria”, permanece casi igual la oportunidad de ingresar o terminar del resto de grupos.

Tabla 16. VALLE. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	3.353.999	2.892.432	1.972.647	1.367.654	585.384	542.081	203.949
%	100,0%	86,2%	58,8%	40,8%	17,5%	16,2%	6,1%
C	0,076	0,091	0,165	0,214	0,396	0,517	0,580
P	0,000	0,014	0,089	0,138	0,320	0,441	0,503
1993	3.421.674	2.876.360	1.866.901	1.231.540	526.677	485.310	109.057
%	100,0%	84,1%	54,6%	36,0%	15,4%	14,2%	3,2%
C	0,186	0,215	0,307	0,357	0,558	0,701	0,788
P	0,000	0,029	0,122	0,171	0,372	0,516	0,602
	Prog dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism
P %	-59,0%	-50,7%	-26,7%	-19,6%	-13,9%	-14,4%	-16,4%

En síntesis, se observa que al igual que en el promedio nacional, el sistema educativo de la región expulsa a los mas pobres a medida que avanzan en el flujo educativo, aunque con menor regresividad; sin embargo la región distribuye su esfuerzo menos inequitativamente que el promedio nacional habiéndose hecho incluso aún menos inequitativo en los 4 años.

La región Valle se había descentralizado en 1996 en el 100%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 100% a la descentralización, los resultados precarios **en términos de cupos** pero **positivos en cuanto a la mejora en equidad en todos los niveles**, serían consecuencia de la descentralización en ese misma proporción.

ANTIOQUIA

La región Antioquia, conformada por el departamento de Antioquia es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, similar a la Central en número de personas de 4 a 17 años.

En 1993 esa población era de 1.487.190 personas y de 1.476.719 cuatro años después; es decir, presentó un decrecimiento de -0.7% en el período (5 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que la concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos es similar a la nacional, y que dicha concentración redujo progresividad en los cuatro años bajo análisis (-0.181 es el coeficiente de concentración en 1997); es decir que aumentó la proporción de población en los deciles bajos.

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que el 100% de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 10.1% de la población mayor de 15 años de Antioquia era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 8.7%; es decir presentó una reducción del 1.4 puntos porcentuales, casi igual al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, Antioquia en 1993 era la región con analfabetismo similar al de la Central; mientras que en 1997 pasó a tener un analfabetismo menor que el de dicha región que fue de 9.5%.

El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó el cuarto lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas en 1993 y el quinto en 1997. Pasó de 5.9 años de escolaridad acumulados a 6.7 años; esto significó un esfuerzo de 12.6%, superior al nacional que fue de 10.5% e inferior al de la región Central que fue de 3.1%.

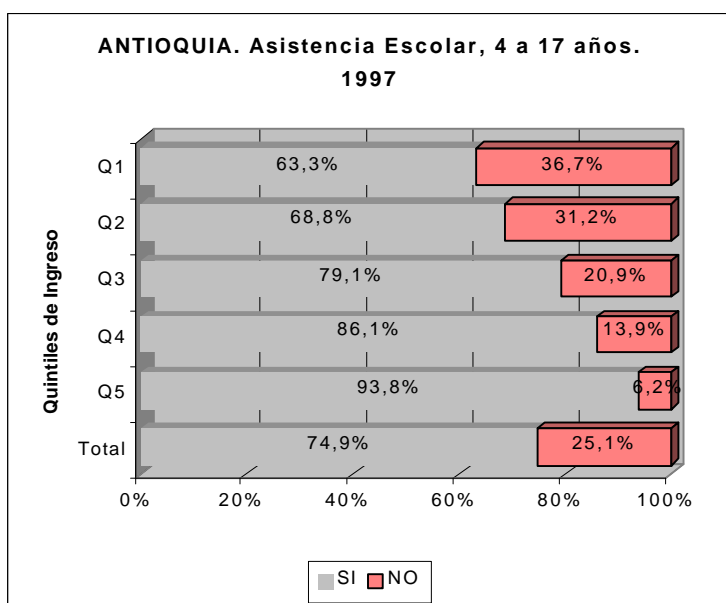
En síntesis, Antioquia presenta una educación similar al promedio nacional, manteniéndose la diferencia durante los 4 años.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

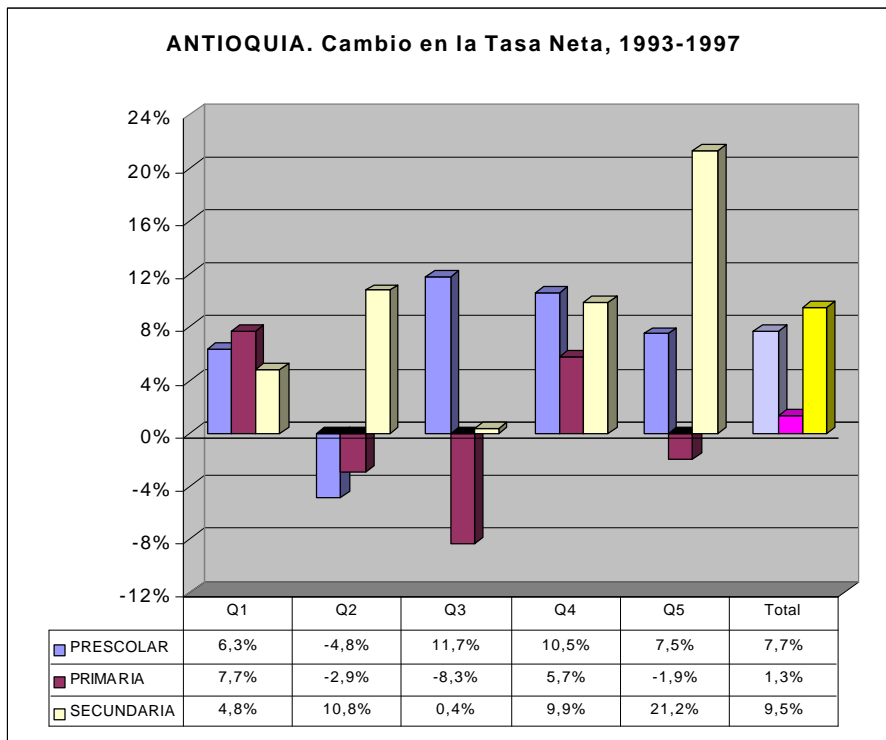
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 12 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenecen los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

Gráfico 12. ANTIOQUIA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años.1997



Se observa que en el quintil más pobre, aún el 36.7% no está integrado al sistema escolar. La tasa de asistencia del departamento, estuvo por debajo del promedio nacional en ambos años, sin embargo el esfuerzo entre 1993 y 1997 es superior al nacional, pues la tasa tiene una variación positiva de 5.1 puntos porcentuales.

Gráfico 13. ANTIOQUIA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 13, muestra que el cambio en el período se concentró en preescolar y secundaria, descuidándose la primaria cuya tasa apenas creció en un 1.3%, que se distribuye entre el primer y cuarto quintil. Sobresale, que en el primer quintil siempre aumentaron las tasas netas de cobertura, para los tres niveles, sin embargo se reducen las tasas de preescolar y primaria en el segundo quintil.

El esfuerzo de la región en los cuatro años en términos de cupos se hizo a costa de cupos de primaria; aunque sobresale el esfuerzo en preescolar en todo caso. El esfuerzo en cupos, que no fueron en primaria, durante los cuatro años, fue de 59 mil cupos (5% de la matrícula de 1997), de los cuales 43 mil eran oficiales.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema

educativo. El Gráfico 14 y la Tabla 17 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Antioquia, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁴³.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁴⁴.

La Tabla 17 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

De la lectura del gráfico y tabla se observa:

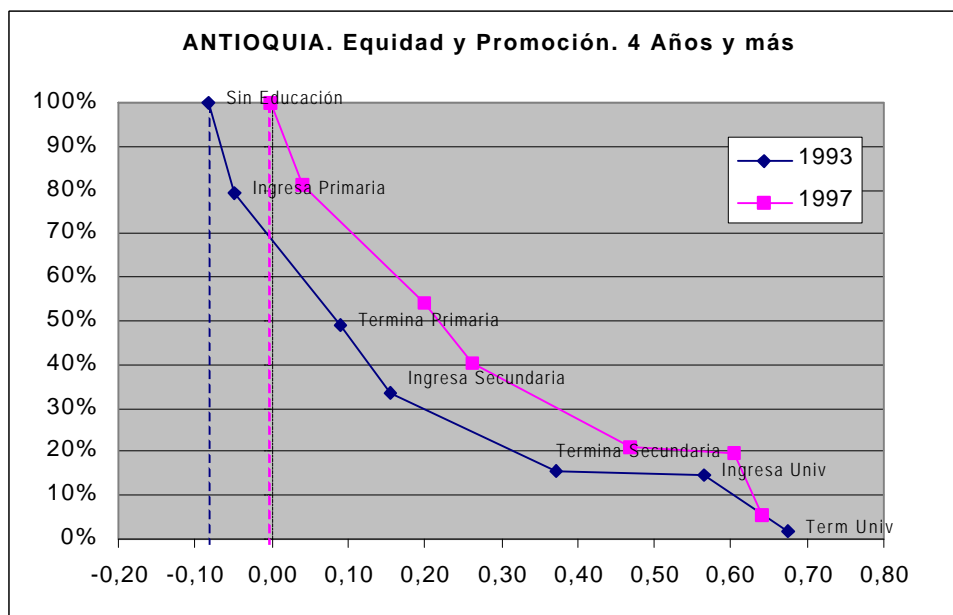
1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más disminuye regresividad entre 1993 y 1997, es decir que se reduce la concentración de pobres. Este movimiento en todo caso es mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual; en la región se

⁴³ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁴⁴ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

vuelve este coeficiente prácticamente equitativo, es decir que la población se distribuye por igual entre los deciles de ingreso.

Gráfico 14. ANTIOQUIA. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997



2. Por grupos de niveles de educación alcanzada, se observa que en la región aumenta la regresividad en todos los casos, con excepción de los que “ingresan y terminan universidad”. Es decir que la región se confirma el aumento en la inequidad observada en la sección anterior, además de verse no solo en primaria sino también en secundaria.

Tabla 17. ANTIOQUIA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	4.888.606	3.958.683	2.653.058	1.970.499	1.025.245	966.594	264.043
%	100,0%	81,0%	54,3%	40,3%	21,0%	19,8%	5,4%
C	-0,001	0,041	0,199	0,261	0,467	0,604	0,641
P	0,000	0,041	0,200	0,262	0,468	0,605	0,641
1993	4.504.661	3.576.985	2.205.086	1.517.340	712.069	665.628	86.453
%	100,0%	79,4%	49,0%	33,7%	15,8%	14,8%	1,9%
C	-0,083	-0,049	0,089	0,154	0,371	0,565	0,674
P	0,000	0,033	0,172	0,237	0,453	0,647	0,757
	Reg dism	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg dism	Reg dism
P %	-99,3%	24,4%	16,3%	10,6%	3,2%	-6,6%	-15,3%

3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que mientras se avanza en el sistema el esfuerzo en proporción de población integrada aumenta, aunque esta oportunidad no se focaliza en los mas pobres, con excepción de Universidad, como ya se expresó.

En síntesis, con este análisis se observa que, al igual que en el promedio nacional, el sistema educativo de la región expulsa a los mas pobres a medida que avanzan en el flujo educativo, con una regresividad similar.

La región Antioquia se había descentralizado en un 100%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 100% a la descentralización, ***el esfuerzo inequitativo en cupos***, a pesar del incremento de la tasa neta para el primer quintil, reflejado en el aumento de la regresividad, es decir que el sistema redujo en los cuatro años su capacidad para compensar la distribución del ingreso, serían consecuencia de la descentralización en esa misma proporción.

ATLÁNTICA

La región Atlántica, conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Sucre, Cesar, Magdalena, Córdoba y La Guajira es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, la de mayor número de personas de 4 a 17 años.

En 1993 esa población era de 2.676.337 personas y de 2.828.901 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 5.7% en el período (1.5% por encima del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay mayor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, y que dicha concentración se mantuvo igual durante los cuatro años bajo análisis (-0.28 es el coeficiente de concentración).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que el 42%⁴⁵ de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 17.1% de la población mayor de 15 años de la región Atlántica era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 14%; es decir presentó una reducción del 3.1 puntos porcentuales, mayor al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, la región Atlántica en 1993 era la región con mayor analfabetismo, luego de la región Pacífica; mientras que en 1997 pasó a ser de más alto analfabetismo, básicamente por el esfuerzo, aún mayor, de la región Pacífica.

⁴⁵ Dicho porcentaje representa la proporción de personas en edad escolar de los departamentos certificados en 1995, por consiguiente en 1996 estaban tomando decisiones autónomas. Atlántico y Bolívar se certificaron en 1995, Sucre en 1996 y el resto en 1997. En 1995, teniendo como indicador a la población en edad escolar, se había certificado el 42% de la región; en 1996 el 9% adicional; y, en 1997 el 49% restante.

El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el quinto lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 5.7 años de escolaridad acumulados a 6.5 años; esto significó un esfuerzo de 14.8%, superior al nacional que fue de 10.5% o inferior al de la región Pacífica de 15.4%.

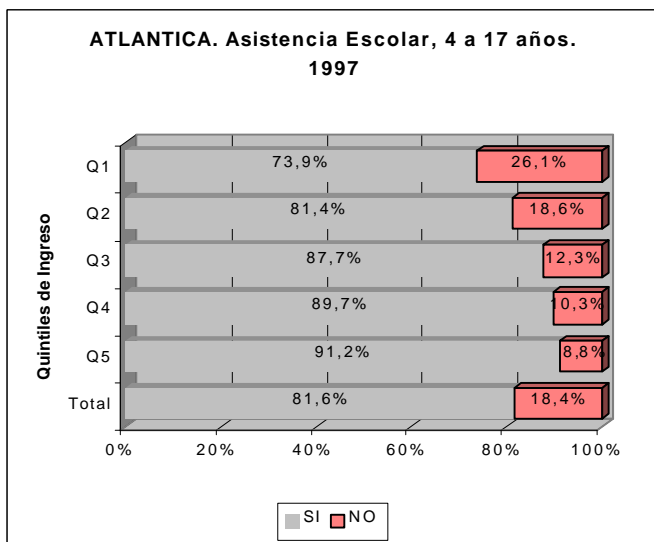
En síntesis, la región Atlántica presenta una educación acumulada por debajo del promedio nacional, reduciéndose la diferencia con el promedio nacional durante los 4 años.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 15 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

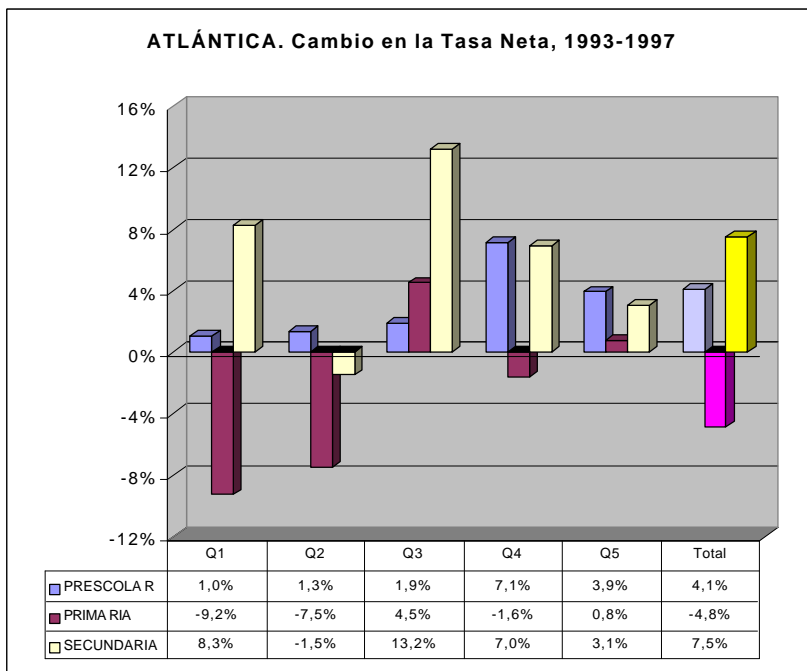
Gráfico 15. ATLÁNTICA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4-17 años . 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 26% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia del conjunto de departamentos de la región, estuvo por encima del promedio nacional en ambos años, sin

embargo el esfuerzo entre 1993 y 1997 se mantiene, pues la tasa tiene una variación positiva de apenas 0.3 puntos porcentuales; no alcanzando a compensar siquiera el incremento de la demanda potencial de 5.7%.

Gráfico 16. ATLÁNTICA. Cambio en la Tasa Neta, 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 16, muestra que el cambio en el período se concentró en preescolar y secundaria, descuidándose la primaria cuya tasa se redujo casi en un 5%. Más grave aún es que dicha reducción fue primordialmente en los quintiles de ingreso más bajos, 1 y 2, con -9.2% y -7.5%; mientras en el quintil medio (3) y el más alto (5) se incrementó la tasa neta de primaria en 4.5% y casi un 1%, respectivamente.

Es decir, que el esfuerzo de la región en los cuatro años fue mínimo en términos de cobertura; peor aún, pues la tasa de cobertura expresa que la asignación de cupos al interior del sistema cambió, privilegiando a los de mayores ingresos. En otras palabras hubo sustitución de cupos de pobres para ricos. El incremento en cupos que fue de 203 mil (8% de la matrícula de 1997), no alcanzó a suplir suficientemente el incremento de la demanda.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema

educativo. El Gráfico 17 y la Tabla 18 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Atlántica, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁴⁶.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁴⁷.

La Tabla 18 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

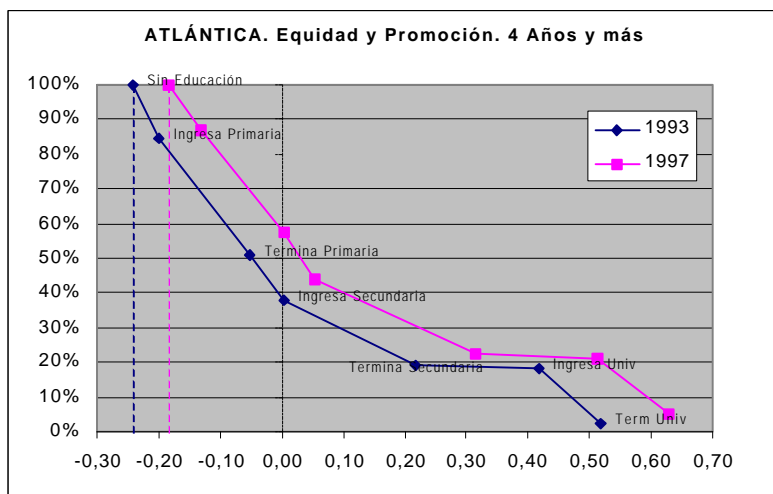
De la lectura del gráfico y tabla se observa:

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más disminuye regresividad entre 1993 y 1997, es decir que se reduce la concentración de pobres. Este movimiento es mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual.

⁴⁶ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁴⁷ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

Gráfico 17. ATLÁNTICA. Equidad y Promoción. 4 años y más



2. Sobresale el caso de los que “terminan primaria” e “ingresan a secundaria” para los cuales la regresividad se mantiene casi igual mientras para los otros grupos aumenta, en especial para los que “ingresan a primaria”. Es decir, que en términos de equidad no hay casi cambios durante los cuatro años, con excepción precisamente del grupo que “ingresa a primaria”, para el cual se reduce la oportunidad de los más pobres.
3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que mientras aumenta la oportunidad del grupo que “termina primaria” así como los que “ingresan a secundaria”, permanece casi igual la oportunidad del resto de grupos.

Tabla 18. ATLANTICA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	7.765.721	6.732.605	4.449.045	3.418.924	1.725.045	1.618.801	392.821
%	100,0%	86,7%	57,3%	44,0%	22,2%	20,8%	5,1%
C	-0,184	-0,131	0,002	0,053	0,314	0,513	0,628
P	0,000	0,053	0,186	0,236	0,497	0,697	0,812
1993	7.095.881	6.002.761	3.623.244	2.679.061	1.367.703	1.298.796	163.340
%	100,0%	84,6%	51,1%	37,8%	19,3%	18,3%	2,3%
C	-0,243	-0,200	-0,053	0,004	0,218	0,418	0,518
P	0,000	0,043	0,190	0,247	0,461	0,661	0,760
	Reg dism	Reg aum	Reg ig	Reg ig	Reg aum	Reg aum	Reg aum
P %	-24,4%	24,6%	-2,0%	-4,3%	7,9%	5,4%	6,7%

En síntesis, con este análisis se observa que, al igual que en el promedio nacional, el sistema educativo de la región expulsa a los más pobres a medida que avanzan en el flujo educativo, aunque con mayor regresividad; dicho de otro modo, no solo distribuye su esfuerzo más inequitativamente sino que se hizo más inequitativo en los 4 años.

La región Atlántica se había descentralizado en un 42%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 42% a la descentralización, los resultados negativos ***en cuanto a la reducción de la equidad para los que ingresan a primaria y un aumento de cupos que focalizado a los quintiles más altos***, serían consecuencia de la descentralización en esa misma proporción.

CENTRAL

La región Central, conformada por los departamentos de Caquetá, Quindío, Risaralda, Caldas, Tolima y Huila es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, la de población de personas de 4 a 17 años similar a Antioquia.

En 1993 esa población era de 1.465.744 personas y de 1.566.342 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 6.9% en el período (2.7% por encima del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay menor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, y que dicha concentración se hizo menor en los cuatro años bajo análisis (-0.29 es el coeficiente de concentración en 1997).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que apenas el 31%⁴⁸ de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 10.1% de la población mayor de 15 años de la región Atlántica era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 9.5%; es decir presentó una reducción de apenas -0.7%, menor al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, la región Central en 1993 era la región con analfabetismo similar al de Antioquia; mientras que en 1997 queda prácticamente igual al promedio nacional.

⁴⁸ Dicho porcentaje representa la proporción de personas en edad escolar de los departamentos certificados en 1995, por consiguiente en 1996 estaban tomando decisiones autónomas. Caquetá, Quindío y Risaralda se certificaron en 1995, Caldas y Tolima en 1996 y Huila en 1997. En 1995, teniendo como indicador a la población en edad escolar, se había certificado el 31% de la región; en 1996 el 49% adicional; y, en 1997 el 20% restante.

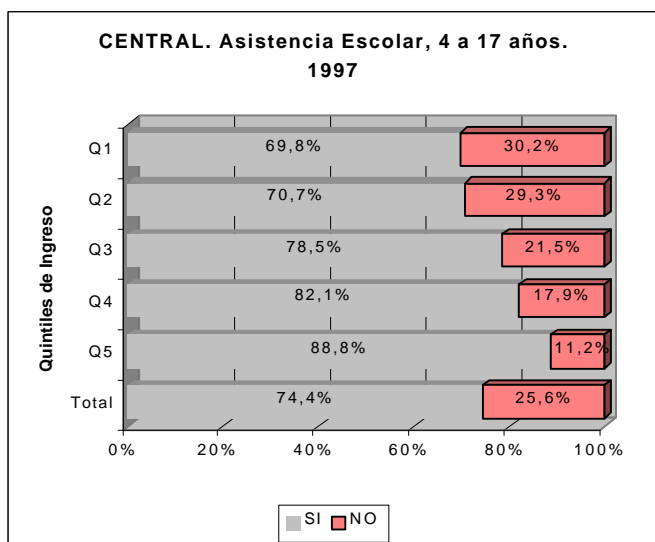
El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el séptimo lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 5.6 años de escolaridad acumulados a 5.8 años; esto significó un esfuerzo de apenas 3.1%, muy por debajo del nacional que fue de 10.5%. Es la región con el menor incremento en este indicador.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

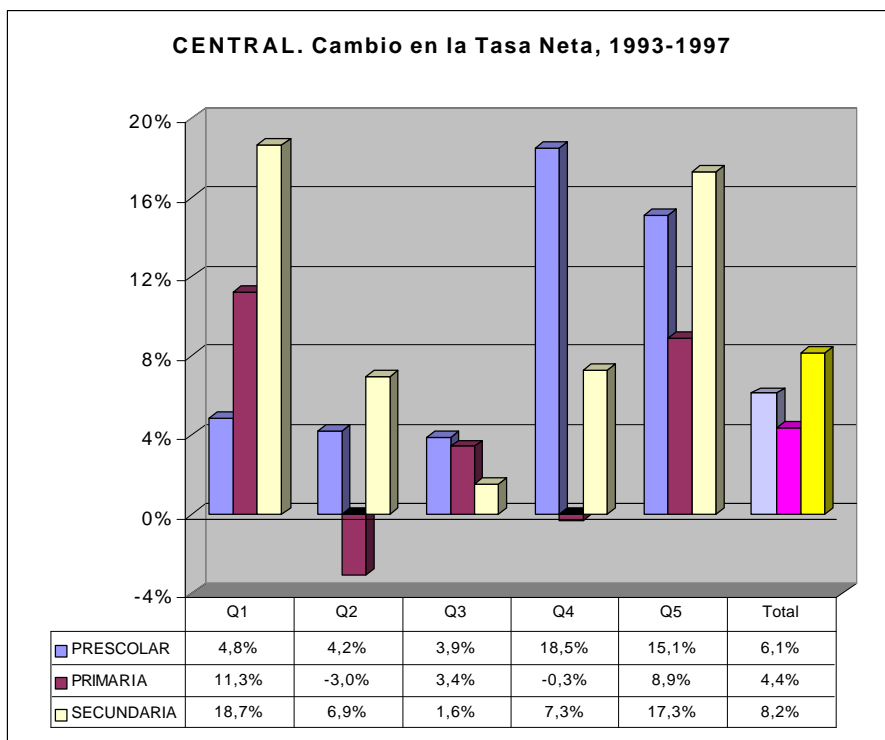
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 18 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

Gráfico 18. CENTRAL. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 30.2% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia del conjunto de departamentos de la región, estuvo por debajo del promedio nacional en ambos años, sin embargo el esfuerzo entre 1993 y 1997 fue superior, pues la tasa tiene una variación positiva de 3.6 puntos porcentuales; alcanzando a compensar el incremento de la demanda potencial de 6.9%.

Gráfico 19. CENTRAL. Cambio en la Tasa Neta por niveles y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 19, muestra que el cambio en el período se presentó en los tres niveles, con mayor énfasis en todo caso en secundaria, en primer lugar y luego en preescolar. Resalta el caso de primaria para el segundo quintil de ingresos para quienes se redujo la tasa de cobertura neta.

El esfuerzo de la región en los cuatro años en términos de cupos fue importante. Fueron 124 mil cupos (10% de la matrícula de 1997) de los cuales 130 mil eran oficiales, es decir que los privados se redujeron.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El Gráfico 20 y la Tabla 19 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Central, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo,

por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,

- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁴⁹.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁵⁰.

La Tabla 19 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

De la lectura del gráfico y tabla se observa:

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más aumenta regresividad entre 1993 y 1997, es decir que aumenta la concentración de pobres. Este movimiento es mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual.

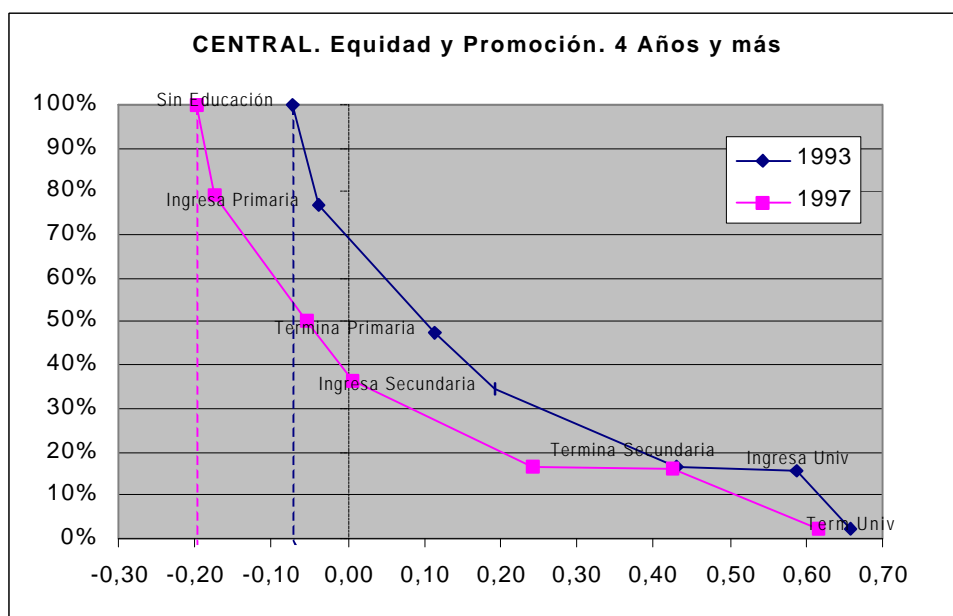
⁴⁹ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁵⁰ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

Gráfico 20. CENTRAL. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997

Tabla 19. CENTRAL. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	4.711.324	3.742.092	2.356.346	1.707.465	780.686	765.176	115.054
%	100,0%	79,4%	50,0%	36,2%	16,6%	16,2%	2,4%
C	-0,198	-0,173	-0,055	0,007	0,241	0,426	0,617
P	0,000	0,025	0,143	0,205	0,438	0,623	0,814
1993	4.221.829	3.255.166	1.999.948	1.453.450	691.160	658.691	94.975
%	100,0%	77,1%	47,4%	34,4%	16,4%	15,6%	2,2%
C	-0,073	-0,037	0,114	0,192	0,432	0,589	0,657
P	0,000	0,036	0,187	0,265	0,505	0,662	0,730
	Reg aum	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg aum
P %	170,7%	-31,4%	-23,6%	-22,8%	-13,1%	-5,8%	11,5%



- Por grupos de niveles de educación alcanzada, se observa que en la región se reduce la regresividad en todos los casos, con excepción de los que “terminan universidad”. Es decir que durante los cuatro años el sistema fue capaz de mejorar la distribución del servicio compensando mejor a distribución del ingreso.

3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que el incremento de la oportunidad de acceder y terminar a cada uno de los niveles es casi igual siempre, siendo en todo caso algo mayor para los que “ingresan y terminan primaria” e igual para los que “terminan secundaria” y “terminan Universidad”

La región Central se había descentralizado en un 31%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 31% a la descentralización, los resultados positivos ***en cuanto a cobertura y reducción de inequidad desde primaria hasta superior*** serían consecuencia de la descentralización en esa misma proporción. Es, junto con la región Pacífica, la región de mejor desempeño durante el periodo.

ORIENTAL

La región Oriental, conformada por los departamentos de Boyacá, Meta, Norte de Santander, Cundinamarca y Santander es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, la segunda en población de personas de 4 a 17 después de la región Atlántica.

En 1993 esa población era de 2.116.490 personas y de 2.204.177 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 4.1% en el período (similar al del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay mayor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, y que dicha concentración se hizo mayor en los cuatro años bajo análisis (-0.28 es el coeficiente de concentración en 1997).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que apenas el 20%⁵¹ de la región ya tomaba decisiones autónomamente en 1996. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 12.7% de la población mayor de 15 años de la región Atlántica era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 13.2%; es decir presentó un aumento de 0.5%, siendo la única región en la que sucede esto, hecho que se concentra en la zona rural.

En comparación con el resto de regiones, la región Oriental en 1993 era la tercer región con mayor analfabetismo después de las regiones Pacífica y Atlántica; mientras que en 1997 queda prácticamente a la región Pacífica.

⁵¹ Dicho porcentaje representa la proporción de personas en edad escolar de los departamentos certificados en 1995, por consiguiente en 1996 estaban tomando decisiones autónomas. Boyacá se certificó en 1995, Meta y Norte de Santander en 1996 y Cundinamarca y Santander en 1997. En 1995, teniendo como indicador a la población en edad escolar, se había certificado el 20% de la región; en 1996 el 26% adicional; y, en 1997 el 54% restante.

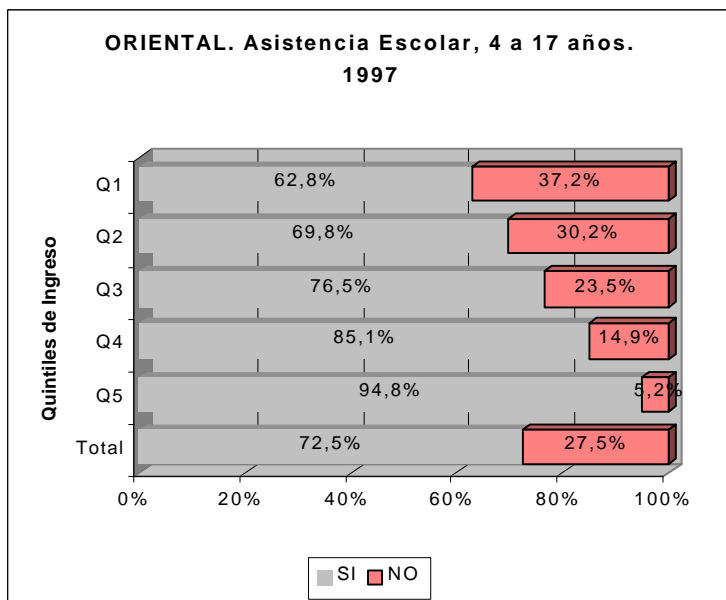
El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el octavo lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 5.5 años de escolaridad acumulados a 5.7 años; esto significó un esfuerzo de 4.6%, muy por debajo del nacional que fue de 10.5%. Es la segunda región con el menor incremento en este indicador, después de Central.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

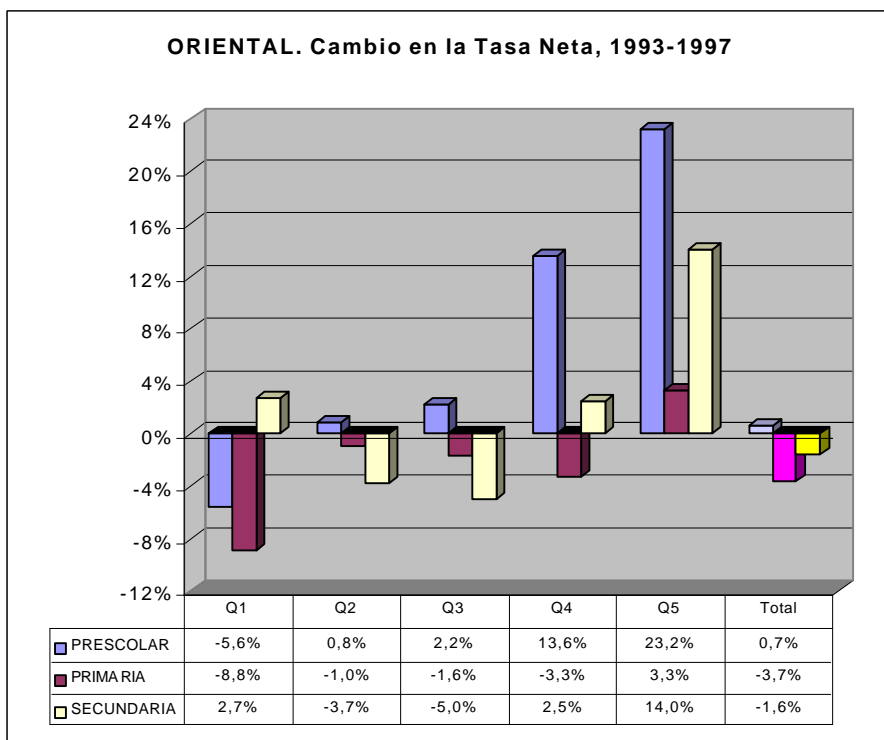
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 21 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997

Gráfico 21. ORIENTAL. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 37.2% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia del conjunto de departamentos de la región, estuvo por debajo del promedio nacional en ambos años, especialmente en 1997, habiéndose además reducido el esfuerzo en el período, pues la tasa tiene una variación negativa de -2.8 puntos porcentuales; sin alcanzar a compensar el incremento de la demanda potencial de 4.1%.

Gráfico 22. ORIENTAL. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso.1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 22, muestra que el sistema redujo esfuerzos en primaria y secundaria con uno muy marginal en preescolar. Se suma a este hecho que si hubo incremento de cupos oficiales en preescolar y secundaria, pero a costa de cupos precisamente de los cupos de primaria.

El esfuerzo de la región en los cuatro años en términos de cupos fue marginal. De los 5 mil cupos adicionales (0.3% de la matrícula de 1997), apenas 1274 fueron oficiales y concentrados además en los quintiles de ingreso alto.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El Gráfico 23 y la Tabla 20 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Oriental, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁵².

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁵³.

La Tabla 20 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

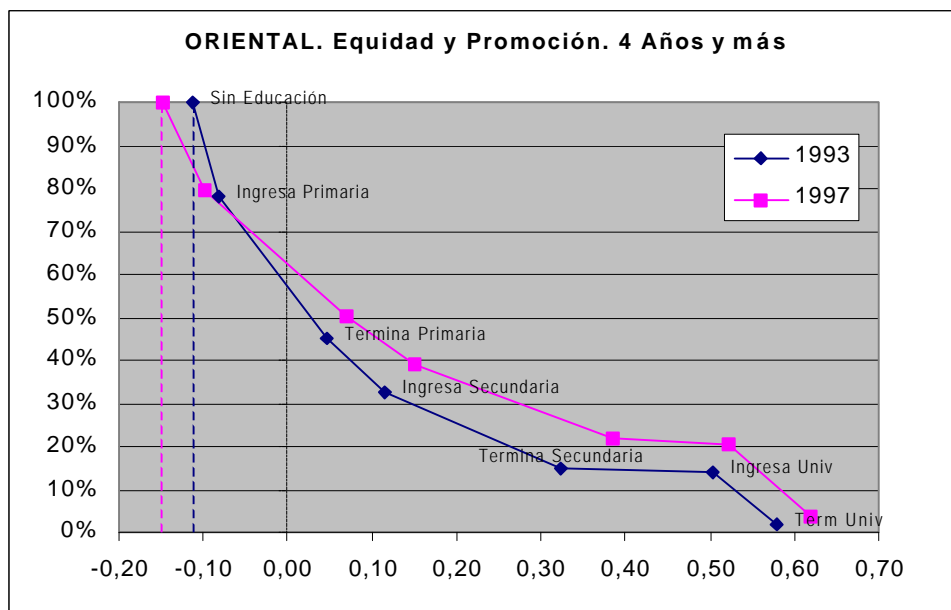
De la lectura del gráfico y tabla se observa:

⁵² Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁵³ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más aumenta regresividad entre 1993 y 1997, es decir que aumenta la concentración de pobres. Este movimiento es contrario al ocurrido en el nivel nacional que además se mantuvo casi igual.

Gráfico 23. ORIENTAL. Equidad y Promoción. 4 años y más.1993-1997



2. Por grupos de niveles de educación alcanzada, se observa que en la región aumenta la regresividad siempre, ratificándose lo observado en la sección anterior. Es la región que presenta el mayor desmejoramiento en términos de equidad después de San Andrés.

Tabla 20. ORIENTAL. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	6288827	4999234	3153572	2444917	1365496	1293131	221854
%	100,0%	79,5%	50,1%	38,9%	21,7%	20,6%	3,5%
C	-0,147	-0,098	0,070	0,150	0,385	0,523	0,620
P	0,000	0,049	0,217	0,298	0,533	0,670	0,767
1993	6127602	4796098	2753812	1986105	912522	860357	104496
%	100,0%	78,3%	44,9%	32,4%	14,9%	14,0%	1,7%
C	-0,113	-0,080	0,046	0,114	0,323	0,504	0,579
P	0,000	0,033	0,159	0,227	0,436	0,617	0,692
	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum
P %	30,3%	50,6%	36,3%	30,9%	22,2%	8,6%	10,8%

3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que el incremento de la oportunidad de acceder y terminar a cada uno de los niveles existe en todos los grupos con excepción de los que “ingresan a primaria”, aunque como vimos dichas oportunidades no privilegian a los más pobres.

La región Oriental se había descentralizado en un 20%, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 20% a la descentralización, **los pésimos resultados no sólo en reducción de cobertura sino el desmejoramiento de la equidad**, serían consecuencia de la descentralización en esa misma proporción.

PACÍFICA

La región Pacífica, conformada por los departamentos de Cauca, Chocó y Nariño es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, de población de 4 a 17 años similar a la región Valle.

En 1993 esa población era de 1.038.645 personas y de 1.150.188 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 10.7% en el período (6.5% por encima del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay mayor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, y que dicha concentración se hizo mayor durante los cuatro años bajo análisis (-0.41 es el coeficiente de concentración en 1993).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que en la región no se tomaban decisiones autónomamente aun en 1996⁵⁴. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 18.9% de la población mayor de 15 años de la región Pacífica era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 13.5%; es decir presentó una reducción del 5.4 puntos porcentuales, mayor al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, la región Pacífica en 1993 era la región con mayor analfabetismo; mientras que en 1997 pasó a ser la segunda después de Atlántica, básicamente por la reducción del analfabetismo rural.

⁵⁴ Dicho situación representa la proporción de personas en edad escolar de los departamentos certificados en 1995, por consiguiente en 1996 estaban tomando decisiones autónomas. En 1995 no se había certificado ningún departamento, Cauca en 1996 y Chocó y Nariño en 1997. En 1995, teniendo como indicador a la población en edad escolar, se había certificado el 0% de la región; en 1996 el 38% adicional; y, en 1997 el 62% restante.

El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el noveno lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 4.8 años de escolaridad acumulados a 5.5 años; esto significó un esfuerzo de 15.4%, el segundo en esfuerzo de todas las regiones.

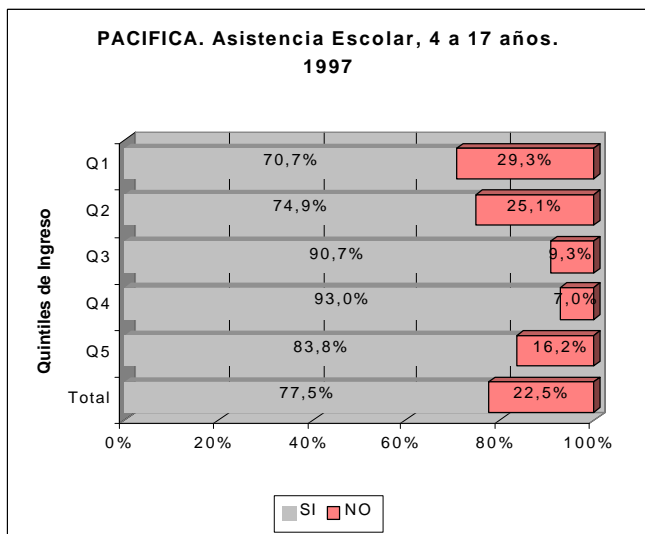
En síntesis, la región Pacífica es la de menor educación acumulada junto con la Atlántica.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 24 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

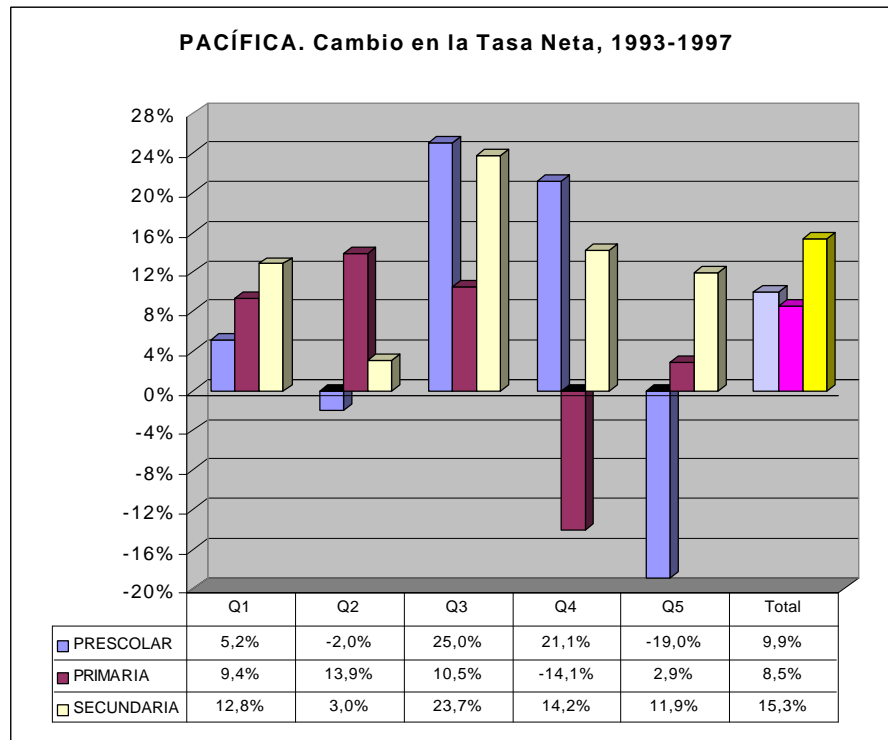
Gráfico 24. PACÍFICA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 29.3% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia del conjunto de departamentos de la región, estuvo por encima del promedio nacional en ambos años, sin embargo el esfuerzo entre 1993 y 1997 se mantiene, pues la tasa tiene una

variación positiva de 14.7 puntos porcentuales; aún mayor que el incremento de la demanda potencial de 10.7%.

Gráfico 25. PACÍFICA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 25, muestra que el cambio en el período se presentó en los tres niveles educativos, descuidándose el preescolar en el quintil dos.

El esfuerzo de la región en los cuatro años es importante en términos de cupos; aumentan 271.562 cupos (28% de la matrícula de 1997) de los cuales 231 mil fueron oficiales. Además este esfuerzo se focaliza en los más pobres, aunque aún no se priorizó suficientemente el preescolar, el cual es superado por la secundaria.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. La Tabla 21 y el Gráfico 26, ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Pacífica, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más.

La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁵⁵.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁵⁶.

La Tabla 21 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

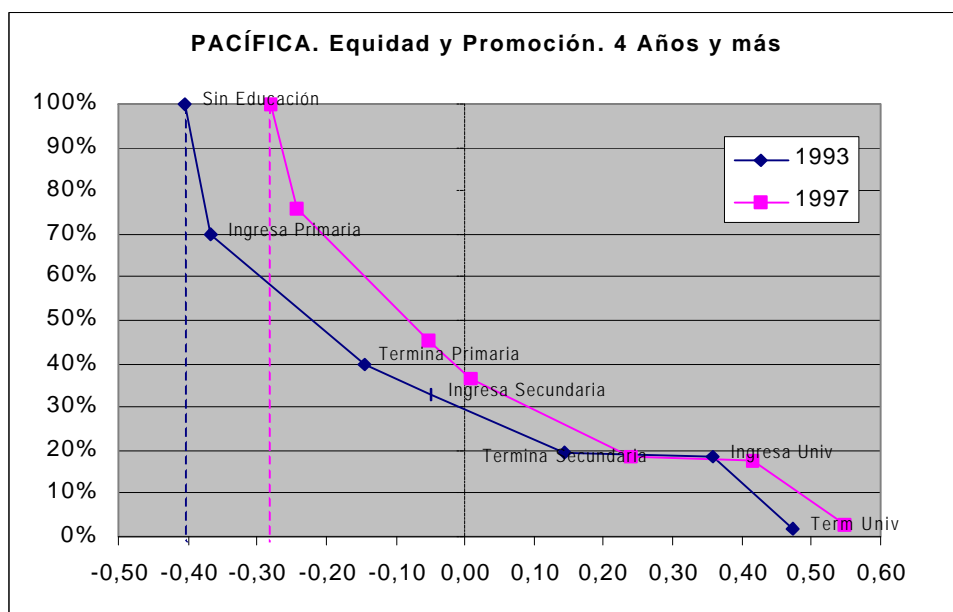
De la lectura del gráfico y tabla se observa:

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más disminuye regresividad entre 1993 y 1997, es decir que se reduce la concentración de pobres. Este movimiento es mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual aunque en todo caso en esta región es mayor la concentración de pobres en comparación con el promedio nacional.

⁵⁵ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁵⁶ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

Gráfico 26. PACÍFICA. Equidad y promoción. 4 años y más. 1993-1997



2. Disminuye la regresividad para todos los grupos, con excepción de los que “ingresan a primaria” para quienes aumenta, es decir que el incremento de cupos para este nivel no se distribuye privilegiando a la población de menores ingresos.
3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que mientras aumenta la oportunidad de los grupos que “ingresan y terminan primaria” así como los que “ingresan a secundaria”, permanece casi igual la oportunidad del resto de grupos, e incluso se reduce.

Tabla 21. PACÍFICA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	3.243.530	2.461.506	1.469.916	1.187.011	595.545	576.059	89.699
%	100,0%	75,9%	45,3%	36,6%	18,4%	17,8%	2,8%
C	-0,282	-0,243	-0,052	0,009	0,240	0,416	0,548
P	0,000	0,039	0,229	0,290	0,521	0,697	0,830
1993	2.674.032	1.874.198	1.070.485	884.665	51.772	500.188	44.874
%	100,0%	70,1%	40,0%	33,1%	19,3%	18,7%	1,7%
C	-0,404	-0,369	-0,144	-0,049	0,143	0,358	0,472
P	0,000	0,035	0,259	0,355	0,546	0,762	0,875
	Reg dism	Reg aug	Reg dism	Reg dism	Reg ig	Reg dism	Reg ig
P %	-30,3%	10,5%	-11,6%	-18,3%	-4,6%	-8,5%	-5,2%

La región Pacífica no se había descentralizado en 1997, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 0% a la descentralización, los resultados positivos **en cuanto a cobertura y a equidad, con excepción de los que ingresan a primaria**, serían consecuencia de la no descentralización.

ORINOQUÍA

La región Orinoquía, conformada por los departamentos de Putumayo, Arauca, Casanare, Amazonas y Vaupés es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, la de menor población de 4 a 17 años junto con San Andrés.

En 1993 esa población era de 98.836 personas y de 140.091 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 41.7% en el período (37.5% por encima del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay menor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, pero que dicha situación cambia durante los cuatro años bajo análisis (-0.037 es el coeficiente de concentración en 1993).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que en la región no se tomaban decisiones autónomamente aun en 1996⁵⁷. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 10% de la población mayor de 15 años de la región Orinoquía era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 5.9%; es decir presentó una reducción del -4 puntos porcentuales, mayor al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, la región Orinoquía en 1993 era la región con un analfabetismo similar a la Central; mientras que en 1997 pasó a ser similar al del Valle.

⁵⁷ Dicha situación representa la proporción de personas en edad escolar de los departamentos certificados en 1995, por consiguiente en 1996 estaban tomando decisiones autónomas. En 1995 no se había certificado ningún departamento, Putumayo en 1996 y Arauca, Casanare, Amazonas y Vaupés en 1997. En 1995, teniendo como indicador a la población en edad escolar, se había certificado el 0% de la región; en 1996 el 30% adicional; y, en 1997 el 70% restante.

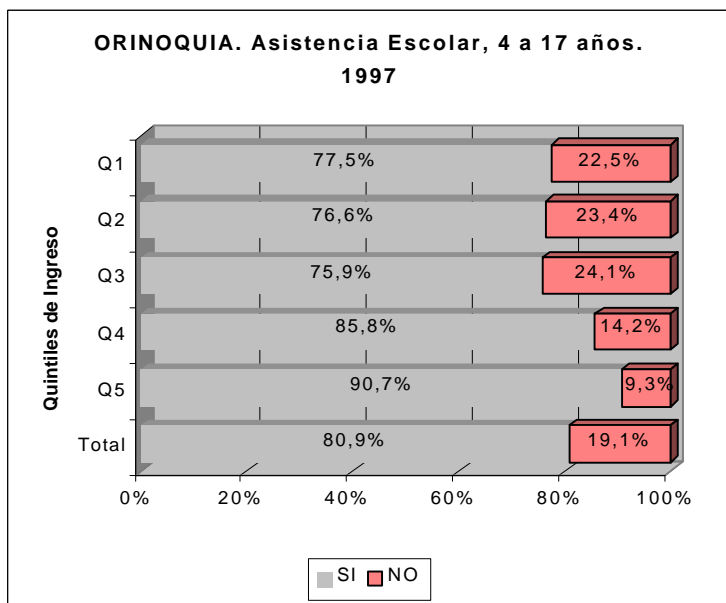
El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el noveno lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 5.8 años de escolaridad acumulados a 6.9 años; esto significó un esfuerzo de 17.3%, el mayor de todas las regiones.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

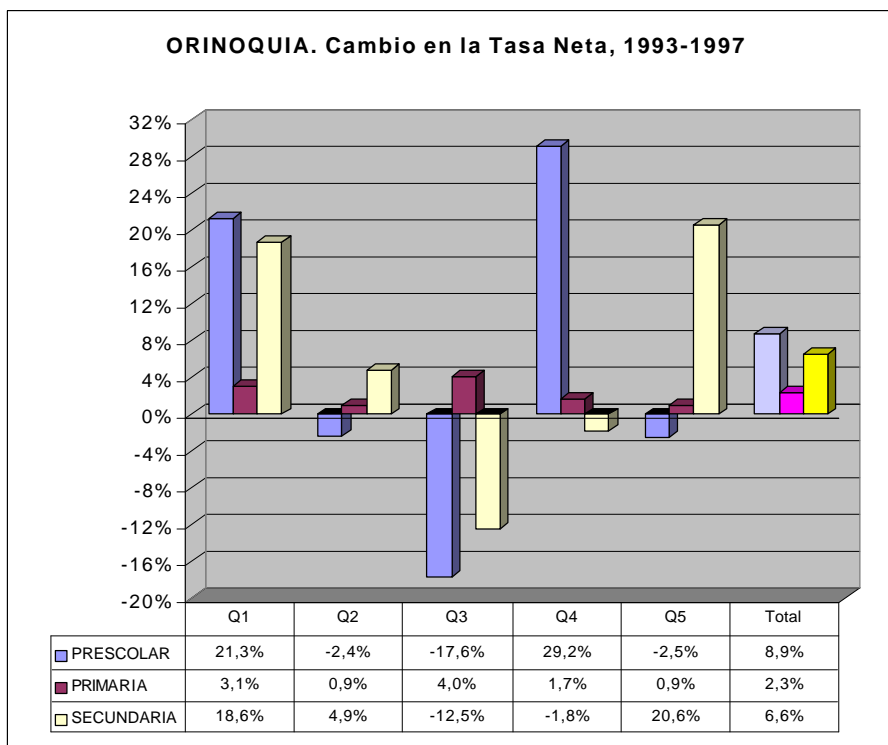
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 27 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997.

Gráfico 27. ORINOQUIA. Asistencia escolar por quintiles de ingreso. 4 a 17 años. 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 22.5% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia del conjunto de departamentos de la región, estuvo por igual al promedio nacional en 1993 y superior en 1997. La tasa tiene una variación positiva de 5 puntos porcentuales; es decir que el sistema fue capaz y aún más de integrar el incremento de la demanda potencial que fue de 41.7%.

Gráfico 28. ORINOQUIA. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso, 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el Gráfico 25, muestra que el cambio en el período se presentó en los tres niveles educativos, descuidándose algo la primaria.

El esfuerzo de la región en los cuatro años es importante en términos de cupos; aumentan 43.425 cupos (34% de la matrícula de 1997) de los cuales 40 mil fueron oficiales. Este esfuerzo se focalizó en el primer quintil, aunque aún no se priorizó suficientemente la primaria, y se descuidó el segundo quintil de ingresos.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El

Gráfico 29 y la Tabla 22 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Orinoquia, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁵⁸.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁵⁹.

La Tabla 22 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

De la lectura del gráfico y tabla se observa:

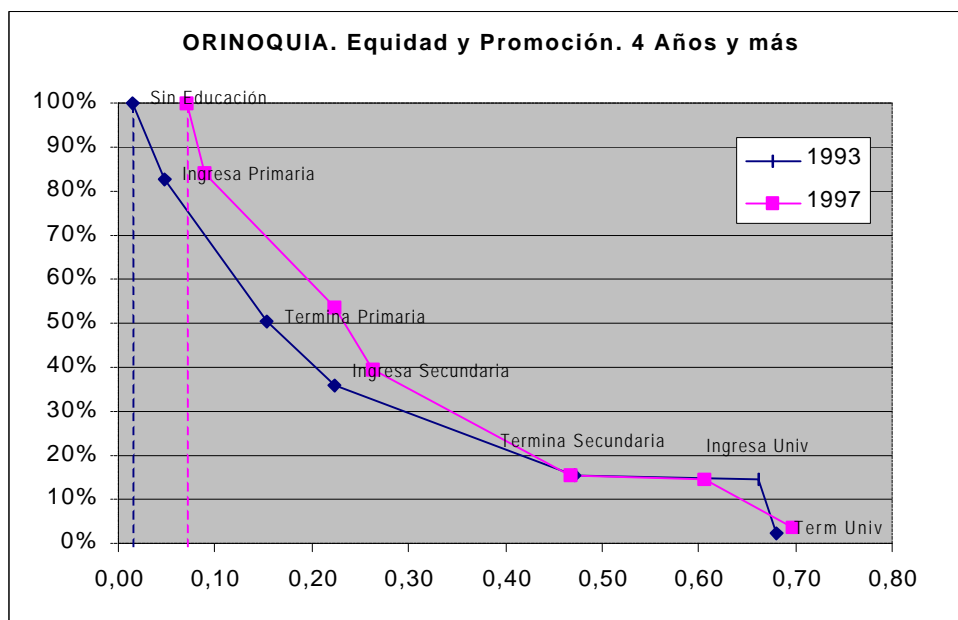
1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más aumenta progresividad entre 1993 y 1997, es decir que se reduce la concentración de pobres. Este movimiento es mayor al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual aunque en todo caso en esta región

⁵⁸ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

⁵⁹ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

es menor la concentración de pobres en comparación con el promedio nacional.

Gráfico 29. ORINOQUIA. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997



2. Disminuye la regresividad para todos los grupos, con excepción de los que “terminan primaria” para quienes aumenta la regresividad, es decir se reduce la focalización para el grupo de los que “terminan primaria”.

Tabla 22. ORINOQUIA. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	400.663	337.143	215.660	158.697	62.362	58.969	15.059
%	100,0%	84,1%	53,8%	39,6%	15,6%	14,7%	3,8%
C	0,071	0,089	0,223	0,262	0,467	0,605	0,697
P	0,000	0,019	0,152	0,191	0,397	0,534	0,626
1993	257.062	212.350	129.378	92.424	39.776	36.980	5.543
%	100,0%	82,6%	50,3%	36,0%	15,5%	14,4%	2,2%
C	0,015	0,047	0,153	0,223	0,471	0,661	0,679
P	0,000	0,032	0,138	0,208	0,456	0,646	0,664
	Prog aum	Reg dism	Reg aum	Reg dism	Reg dism	Reg dism	Reg dism
P %	368,0%	-42,2%	10,5%	-8,2%	-13,0%	-17,2%	-5,7%

3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que mientras aumenta la oportunidad de los grupos que “ingresan y terminan primaria” así como los que “ingresan a secundaria”, permanece casi igual la oportunidad del resto de grupos.

La región Orinoquía no se había descentralizado en 1997, de acuerdo con el indicador proxy utilizado en este estudio. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 0% a la descentralización, los resultados positivos **en cuanto a cobertura y a equidad, con excepción de los que terminan primaria** serían consecuencia de la no descentralización.

SAN ANDRÉS

La región San Andrés, conformada por el departamento de San Andrés es, en el conjunto de regiones para las cuales es representativo el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, la de menor población de 4 a 17 años junto con Orinoquía.

En 1993 esa población era de 12.468 personas y de 28.532 cuatro años después; es decir, presentó un crecimiento de 128.8% en el período (124.6% por encima del promedio nacional). El coeficiente de concentración del ingreso en este grupo poblacional señala que hay menor concentración de niños pertenecientes a los bajos ingresos, pero que dicha situación cambia durante los cuatro años bajo análisis (0.131 es el coeficiente de concentración en 1997).

En cuanto al grado de descentralización, el indicador seleccionado en este estudio para acercarse al mismo, expresa que en la región no se tomaban decisiones autónomamente aun en 1996, pues San Andrés se certificó en 1997. Bajo la hipótesis expresada mediante este indicador puede decirse que, con un peso similar, los resultados del sistema en 1997 podrían relacionarse con la descentralización.

Educación Acumulada

En 1993 el 3.6% de la población mayor de 15 años de la región Orinoquía era analfabeta mientras en 1997 este indicador fue del 2.6%; es decir presentó una reducción del -1.1 puntos porcentuales, menor al decrecimiento del promedio nacional que se redujo en 1.6 puntos porcentuales.

En comparación con el resto de regiones, San Andrés en 1993 era la región con un analfabetismo similar al de Bogotá, región con la menor tasa de analfabetas.

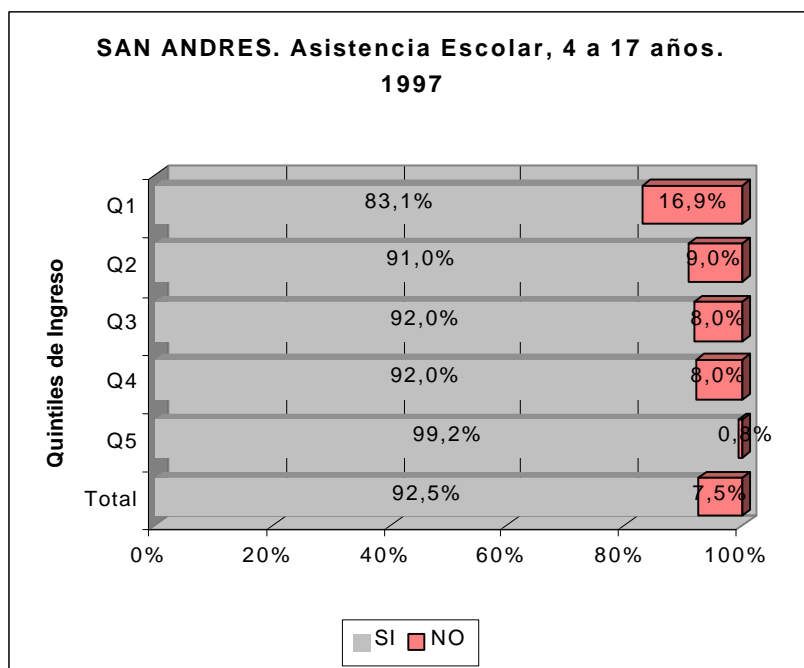
El indicador años de escolaridad acumulados por la población mayor de 12 años, complementario de la tasa de analfabetismo, ocupó en ambos años el noveno lugar en orden descendente en el conjunto de las regiones analizadas. Pasó de 7.7 años de escolaridad acumulados a 8.3 años; esto significó un esfuerzo de 6.9%.

Capacidad de la oferta educativa por quintiles de ingreso

Los indicadores para medir la capacidad de la oferta educativa son la tasa de asistencia y la tasa neta de cobertura. La primera cuantifica la capacidad de integración de la población al sistema educativo, sin precisar la vinculación con el nivel escolar que le corresponde según su edad; lo que precisamente hace la tasa neta de cobertura.

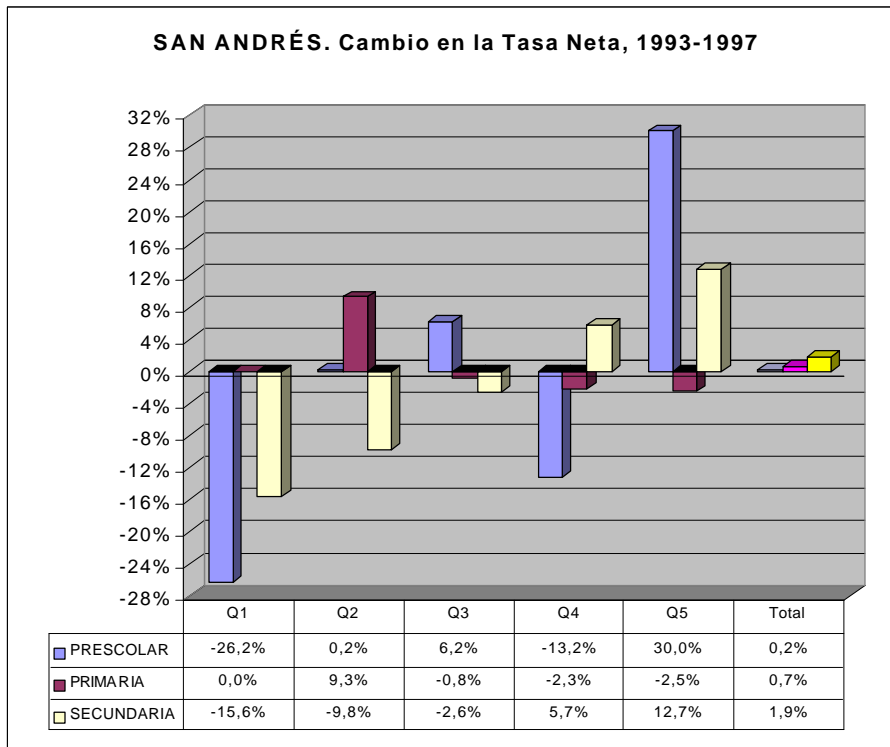
En cuanto a la asistencia del grupo en edad de asistir a la educación básica, 4 a 17 años, el Gráfico 30 señala, por quintiles de ingreso de los hogares a los cuales pertenece los beneficiados, la proporción de población que asistía en 1997

Gráfico 30. SAN ANDRÉS. Asistencia Escolar. 4 a 17 años. 1997



Se observa en el quintil más pobre, aún el 16.9% sin integrarse al sistema escolar. La tasa de asistencia de la región fue superior al promedio nacional en ambos años. Sin embargo la tasa tiene una variación negativa de 3.3 puntos porcentuales; es decir que el sistema no alcanzó a integrar la totalidad del incremento de la demanda potencial que fue de 128.8%.

Gráfico 31. SAN ANDRÉS. Cambio en la Tasa Neta por nivel y quintiles de ingreso. 1993-1997



La tasa neta, que excluye de la matrícula a quienes tienen una edad diferente a la esperada para el nivel correspondiente, reseñada en el

Gráfico 31, muestra que el cambio en el período fue mínimo, siendo el mayor el de secundaria con 1.9% y descuidándose los dos quintiles de ingreso más bajos.

El esfuerzo de la región en los cuatro años es importante en términos de cupos, con un crecimiento de 52%; aumentan 14.542 cupos de los cuales 12.585 fueron oficiales. Sin embargo este esfuerzo no se concentró en los quintiles de ingreso más bajos; es alarmante el decrecimiento de la tasa neta de cobertura en el primer quintil.

Oportunidades de la Población en el Sistema Educativo

El indicador de *Equidad y Promoción* proporciona una visión consolidada de la situación y dinámica de la población en el sistema educativo. El Gráfico 32 y la Tabla 23 ilustran el comportamiento de dicho indicador para la región Atlántica, en 1993 y 1997, para el grupo de población de 4 años y más. La lectura de la gráfica expresa:

- ⇒ el avance de la población de 4 años y más a través del sistema educativo, desde preescolar hasta la educación universitaria, indicando la proporción de dicha población que ha ingresado y terminado cada nivel educativo, por consiguiente que tanta ha sido excluida; informa a su vez acerca del nivel educativo alcanzado por aquellos que el sistema no ha sido capaz de integrar y/o retener (eje vertical); y,
- ⇒ la distribución de esas oportunidades de ingresar y terminar cada nivel, o viceversa, entre la población ordenada de más pobre a más rico en quintiles (cada 20%) o deciles (cada 10%), es decir mediante el coeficiente de concentración C del bien o servicio (eje horizontal)⁶⁰.

En otras palabras los movimientos verticales significan un crecimiento (reducción) en la proporción de personas que acceden a un nivel y los desplazamientos laterales evidencian un aumento (disminución) de la regresividad de la distribución⁶¹.

La Tabla 23 reseña, para 1993 y 1997, además de las cifras de población de más de 4 años y la respectiva proporción que ingresa y termina cada nivel educativo (eje vertical del gráfico), y para cada una de estas, el coeficiente de concentración C (eje horizontal del gráfico), el coeficiente de

⁶⁰ Un coeficiente de concentración de la presencia de un bien negativo significa Progresividad, es decir que su distribución se concentra en los niveles de ingreso más bajos; si es positivo significa Regresividad, es decir su distribución se concentra en los niveles de ingreso más altos.

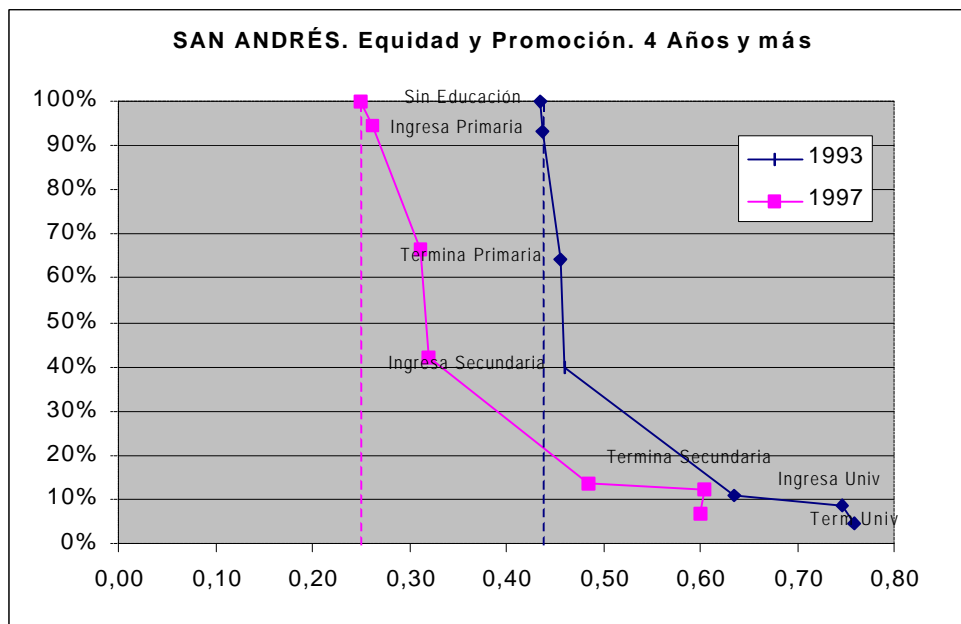
⁶¹ Es importante recordar que la interpretación de los signos de los indicadores de distribución difiere según se trate de variables de asistencia o de inasistencia.

Progresividad P. Este permite identificar que tanto la distribución del bien educación (asistencia) compensa, o no, la distribución del ingreso entre la demanda potencial. Un P positivo significa que la distribución del bien entre los más ricos es mayor que la distribución de la población (Regresiva); un P negativo significa que la distribución del bien trata de compensar la distribución inequitativa del ingreso entre la demanda, con lo cual la equidad progresa (Progresiva).

De la lectura del gráfico y tabla se observa:

1. El coeficiente de concentración de toda la población de 4 años y más disminuye progresividad entre 1993 y 1997, es decir que aumenta la concentración de pobres. Este movimiento es contrario al ocurrido en el nivel nacional que se mantuvo casi igual aunque en todo caso en esta región es aún menor la concentración de pobres en comparación con el promedio nacional.

Gráfico 32. SAN ANDRÉS. Equidad y Promoción. 4 años y más. 1993-1997



2. Aumenta la regresividad para todos los grupos, es decir, el sistema educativo redujo su capacidad de compensar la distribución del ingreso, situación agravada por el hecho de que en conjunto la población de San Andrés se hizo más pobre.

Tabla 23. SAN ANDRÉS. Equidad y Promoción 4 años y más. 1993-1997

	Sin Educ	Ing Primaria	Ter Primaria	Ing Secundaria	Ter Secund	Ing Univ	Ter Univ
1997	79.070	74.848	52.475	33.381	10.773	9.524	5.490
%	100,0%	94,7%	66,4%	42,2%	13,6%	12,0%	6,9%
C	0,249	0,261	0,311	0,320	0,484	0,605	0,601
P	0,000	0,012	0,062	0,071	0,235	0,355	0,352
1993	38.659	36.074	24.850	15.450	4.246	3.286	1.735
%	100,0%	93,3%	64,3%	40,0%	11,0%	8,5%	4,5%
C	0,435	0,437	0,456	0,461	0,636	0,746	0,759
P	0,000	0,002	0,021	0,026	0,201	0,311	0,324
	Prog dism	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum	Reg aum
P %	-42,7%	560,3%	191,4%	174,4%	17,2%	14,4%	8,4%

3. Los movimientos sobre el eje vertical muestran que la oportunidad de los grupos que “ingresan y terminan primaria” así como los que “ingresan y terminan a secundaria”, se incrementa más o menos en dos puntos porcentuales, la oportunidad del resto de grupos es mayor, hecho que también es inequitativo.

San Andrés se descentralizó hasta 1997, es decir puede decirse que los resultados no tienen ninguna relación con la descentralización. Si los cambios ocurridos en el sistema durante el periodo analizado se deben en un 0% a la descentralización, los resultados negativos **en cuanto a cobertura y a equidad** serían consecuencia de la no descentralización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones se orientan en dos sentidos. Por un lado, las extraídas a partir de la experiencia obtenida en el país por la implementación de las reformas, relacionadas con el diseño institucional y su esquema de asignación de recursos. Por otro, las surgidas del análisis de datos, orientado a precisar el avance por región de la equidad en los resultados de acceso y permanencia del sector, que comparándose con el avance en la implementación del diseño institucional, permite identificar si hay o no posibles relaciones de causalidad.

La experiencia obtenida hasta el momento con el diseño institucional de la descentralización permite identificar varios factores de ineficiencia e inequidad que hoy en día enfrenta el sector los cuales, de ser superados, permitirían con el conjunto de recursos nacionales, propios y cedidos a las entidades territoriales, se alcanzaran mejores resultados. Estos factores son:

1. El actual diseño institucional fragmenta la responsabilidad por el resultado del sistema entre los distintos niveles del mismo, impidiendo que la institución educativa sea capaz de garantizar el ciclo completo de la educación, con responsabilidad por la calidad. Los esfuerzos de apoyo de los niveles municipal, departamental y nacional, hacia la institución, confluyen de manera fragmentada y atomizada. Esto se refleja por ejemplo en las tasas de deserción y repitencia al interior de los establecimientos educativos son tan altas que el desperdicio de recursos es superior al 30%⁶², debido a la insuficiencia de desarrollo normativo referido a la institución escolar que le facilite desarrollarse como un ente con capacidad de decisión sobre los aspectos que impactan la calidad del servicio por ella prestado.
2. Los recursos del Situado Fiscal aún se distribuyen por inercia en su mayor parte, lo que profundiza la **inequidad**. “El criterio de distribución de recursos del Situado Fiscal es la planta docente vigente en 1993. Este criterio evita traumatismos en el desarrollo de la descentralización, pero consagra una situación inequitativa e ineficiente. Para ser eficiente la asignación tiene que estar atada al resultado... . La inequidad se produce por la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en la zona urbana y dentro de ella en las cabeceras municipales más grandes”. Comisión de racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas (1996).

⁶² Dato proporcionado por el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, El Salto Educativo, del período de gobierno 1994-1998, que indica que de cada 100 niños que entran a primer grado, únicamente treinta culminan la educación básica (1° a 9°) y de ellos sólo siete lo hacen sin repetir año.

3. La **rigidez** en la administración de personal docente derivada de una normatividad uniforme de competencia nacional insuficientemente desarrollada en el marco de la descentralización, en aspectos tales como selección, traslados, estímulos, régimen disciplinario, ascensos, evaluación y otros con alto impacto en la carrera del docente y en el conjunto de su remuneración, también limitan el superar la **inequidad**. Las rigideces en la administración de personal son causadas, en particular, por la administración del Estatuto Docente, más que por el mismo Estatuto, "... la falta de mecanismos para aplicar el régimen disciplinario vigente; las barreras profesionales para que profesiones diferentes a licenciados en educación puedan ejercer la docencia; las evaluaciones de docentes no se han operacionalizado; el salario de los docentes es fijado por el nivel nacional, sin la intervención de los encargados de pagarles" (Comisión de Racionalización del Gasto, 1996).

El diseño actual difícilmente podría mejorar los resultados de manera equitativa; éste no cuenta con incentivos para mejorar los resultados, aunque las entidades territoriales que tienen la posibilidad de manejar en una sola bolsa el conjunto de los recursos del sector, como son los distritos, tienen mayor oportunidad de diseñar a su interior mecanismos que incentiven el mejoramiento de los resultados.

Bogotá se ha embarcado en la puesta en marcha de un modelo que genera mecanismos que permiten fortalecer la institución educativa, como eje del sistema y responsable por la calidad de la educación, además de establecer políticas de acceso y permanencia que privilegian a los grupos de menores recursos.

Desde 1997 se inició en el Distrito Capital un proceso de modernización creando mecanismos para promover un modelo donde la institución es responsable por la calidad de la educación que imparte al asignar los insumos de acuerdo con parámetros establecidos por norma distrital, ligado a variables como el número de estudiantes atendidos, el tamaño del colegio, es decir a variables proxy de "resultado". La asignación de los insumos ha dejado de estar sujeta al vaivén de los caprichos del funcionario de turno o a las fuerzas clientelistas. Igualmente diseñando y aplicando pruebas censales de competencias en las áreas básicas, a los estudiantes del Distrito de los grados 3º, 5º, 7º y 9º, cuyos resultados se han divulgado ampliamente hasta convertirlos en instrumento de autoevaluación de las instituciones y de control social.

El caso de Bogotá, no sólo es especial por ser la capital y concentrar oferta de profesionales calificados en el área que ha permitido fortalecer la capacidad de la Secretaría, sino primordialmente porque, al ser Distrito, tiene la autonomía para manejar tanto el Situado Fiscal como las Participaciones Municipales, lo cual permite una sola bolsa de recursos y, por consiguiente,

evita la dispersión de actores participantes en la toma de decisiones de cualquier gasto.

Sin embargo, este no es el caso para el resto de entidades territoriales y en especial de los municipios, que deben “negociar” con sus departamentos la distribución de los docentes pagados con situado fiscal. No hay incentivos explícitos que ayuden a superar la inercia y las fuerzas clientelistas, cuyo interés es mantener el control sobre los insumos, impidiendo de esta forma la transformación hacia un modelo que haga responsables a los actores por los resultados del sistema.

En relación con los resultados del análisis de datos se observa que a 1997 en aquellas regiones que ya estaban tomando decisiones autónomas en 1996 muestran tendencias diferentes unas y otras. Mientras en Bogotá y Valle el esfuerzo en cupos es insuficiente y mejora levemente la equidad, en Antioquia ésta desmejora. Por otro lado, regiones como la Pacífica que en 1997 no se había descentralizado muestra, en el conjunto de todas las regiones, los mejores esfuerzos durante el período, o San Andrés que tampoco se había descentralizado muestra el peor desempeño.

Al observar el análisis de datos podría concluirse que el diseño actual de la descentralización ni promueve ni impide que el sector tenga un mejor desempeño, lo cual coincide con la conclusiones surgidas de la evaluación del diseño. Por supuesto, es importante tener en cuenta que el año 1997 es demasiado reciente, ya que el actual modelo de descentralización comenzó a hacerse efectivo en el sector educativo realmente sólo desde 1996 y no para todas las regiones. Sin embargo los resultados del análisis de datos junto con las reflexiones que surgen de la práctica permiten plantear dicha hipótesis.

Lo anterior sustenta la propuesta que en el país se ha venido discutiendo desde hace ya varios años, de transitar hacia un modelo que asigne recursos de acuerdo con el resultado⁶³, como es el caso de la UPC (Unidad Per cápita), sin que hasta el momento se hayan dado las condiciones políticas. Los mecanismos de asignación propuestos han sido:

1. Cambio de distribución por dotación de insumos a asignación por resultados.
2. La definición de estándares, que no es otra cosa que la base de la mencionada UPC.
3. La identificación de tipologías de colegios.

⁶³ Propuesta presentada por el Ministerio de Educación Nacional como aportes a la discusión de la reforma de Ley 60 prevista para 1995, sobre la cual ha continuado trabajando la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación.

4. Acciones y recursos complementarios para suavizar la transición.

En relación con las competencias, la propuesta de asignación de recursos por UPC ha estado ligada a la siguiente distribución:

1. La **institución educativa**, responsable por la calidad de la educación que imparte y la eficiencia interna.
2. El **municipio**, por la prestación del servicio con unos estándares mínimos y, por consiguiente, garante de la cobertura a todos los niños en edad obligatoria.
3. El **departamento**, responsable de la administración y distribución de los recursos humanos con criterios de equidad y eficiencia.
4. La **nación**, responsable por asegurar la equidad y agilizar la transición, asegurar que funcione un mecanismo que permita la inversión en infraestructura, y que funcionen los mecanismos de responsabilidad financiera y de resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá. Plan Sectorial de Educación 1998 – 2000. Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá. Colombia, 1998.

Aldana, E y Caballero, compiladores. La Reforma Educativa en Colombia. Desafíos y Perspectivas. Colombia: Instituto SER. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina -PREAL. Bogotá, 1997.

Aljure, E. Situación de la educación superior en Colombia. En Convenio Andrés Bello, Educación Superior y Acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello. Colombia, 1999.

Ayala, U. La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma, Colombia: FEDESARROLLO con el auspicio de COLCIENCIAS y del Fondo Germán Botero de los Ríos, 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/ayala1.htm>

Boix, C. Hacia una administración pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de los servicios. GAP, No.1 sept-dic., 1994.

Borja, G. y. Acosta, O. L. Education Reform in Colombia. Working Paper Series, FEDESARROLLO, No. 19. Colombia, 2000.

Castañeda, T. "Descentralización en la Educación: Alternativas y Dilemas," *Planeación y Desarrollo* 24, no.3 (1993): 220-245.

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas. Racionalización del Gasto Público en Educación Básica. Colombia, septiembre de 1996

Dávila, M.P. Educational Decentralization in Colombia. Where do the Resources Go? . The Pennsylvania State University, Ph.D.; december 1999.

Departamento Nacional de Planeación. Plan de Desarrollo 1990 –1994. Colombia, 1990.

Departamento Nacional de Planeación. Cómo va la descentralización 1998. En revista *Planeación y Desarrollo*. Volumen XXIX Número 4/ octubre – diciembre de 1998.

------. El Salto Educativo. La educación, eje del desarrollo del país. Documento CONPES 2738- MINEDUCACIÓN-DNP:UDS. Colombia, octubre de 1994.

------. Gasto social 1980-1997. En DNP, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, boletín No. 21. Colombia: DNP, junio de 1999.

------. Coyuntura económica e indicadores sociales. En DNP, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, boletín No. 26. Colombia: DNP, julio de 2000.

------. La Reforma Educativa. Revista *Planeación y Desarrollo*. Bogotá, diciembre de 1993.

------. Orientaciones para la programación de recursos ley 60 de 1993. Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial. Bogotá, 1994.

Departamento Nacional de Planeación y Corporación para el Desarrollo Humano. Análisis del servicio educativo 1993-1997. Misión Social. Sept.1998.

Departamento Nacional de Planeación y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999. Tercer Mundo Editores en coedición con el Departamento Nacional de Planeación - Misión Social – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Colombia, mayo de 2000.

Duarte, J. y. Villar, Leonardo. Hacia un nuevo esquema de financiación de la universidad pública colombiana. Colombia: ASCUN – COLCIENCIAS, 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/villa01.htm>

Duarte y Agudelo J. La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal. Revista Coyuntura Económica. No 14 FEDESARROLLO.

Duarte, J. State Education and Clientelism in Colombia .The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions, (Ph.D. diss., University of Oxford, United Kingdom, 1995)

Fedesarrollo. Cómo va la descentralización en el país. Revista Coyuntura Social No. 20. Mayo 1999

Gómez, H, director estudio. Educación: la Agenda del Siglo XXI. Colombia: Programa de las Naciones Unidas - PNUD en coedición con TM Editores, 1998.

González, J. I. Los planteles, la calidad de la educación y el residuo. Colombia: Departamento Nacional de Planeación - Misión Social, 1997.

Hanson, M. Descentralización y Regionalización en Educación: Lecciones del Pasado para el Futuro, La Educación 25, no. 108-110 (1991): 1-8.

ICFES y Corporación Calidad. Hacia un Marco de Desarrollo de la Universidad Estatal -Visión y Acción desde la Pertinencia. Director de Grupo Aubad, Rafael. Colombia, 1998.

Kaye, A. Origins and Structures. En Kaye, A. y Greville Rumble Ed, Distance Teaching for Higher and Adult Education. London, 1981.

Maldonado, A. Efectos de la descentralización política en Colombia. Primer Tomo: revisión literaria. Fundación Universidad Central. Colombia, noviembre 2000.

Maldonado, A. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, Departamento de Investigaciones Universidad Central. Documento borrador de marzo de 2001

Miller, E.J. y Rice, A. K. Systems of Organization: The Control of Task and Sentient Boundaries. Tavistock Publications. London, 1967.

Ministerio de Educación Nacional. Informe a la Comisión Central del Pacto Social - Reunión 07. Santafé de Bogotá, Septiembre 26 de 1996.

Ministerio de Educación Nacional e ICFES. Evaluación de logros. Áreas de lenguaje y matemáticas. Resultados en 3º - 5º - 7º - 9º 1992-1994. Colombia, 1997

Ministerio de Educación - Secretaría Técnica. En relación con la ley 60/93, antecedentes, en qué estamos y para dónde vamos. Documento de trabajo. Diciembre de 1995.

----- Proceso de descentralización del sector educativo. Informe a la reunión de gobernadores. 1996.

----- Sistema Nacional de Evaluación - SABER. Matemáticas y lenguaje grados 3º y 5º. Resultados nacionales, departamentales y grandes ciudades. Primer informe. Colombia, 1999.

Neubourg, C. Institutional Design and Institutional Incentives in Social Safety Nets. University of Maastricht, The Netherlands. April 2001

Piñeros, L. La eficacia de la escuela: el caso de los alumnos de grado 11. En Ministerio de Educación Nacional, Revista de Estudios en Educación, EDU.co, Vol 2.

Colombia, 1998.

Prawda, J. Descentralization and Educational Bureaucracies. Resource Division. The World Bank, LA&CR. USA, 1990.

Rama, G. El desafío del acceso, la calidad y la adecuación institucional en materia de educación para jóvenes. Conferencia presentada en el Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Juventud. Río de Janeiro, Brasil, julio de 1997.

Sarmiento, A. y Vargas Jorge E. Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia. Colombia, marzo de 1997.

Sarmiento, A. y Caro, L. La educación en cifras. En DNP, Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia – SISD, boletín No. 19. Colombia: DNP, marzo de 1999.

Secretaría de Educación de Bogotá. Evaluación de Competencias Básicas en Lenguaje y Matemática. Primera aplicación, octubre y noviembre 1998. Resultados. Santa Fe de Bogotá, febrero de 1999.

Secretaría de Educación de Bogotá, Corporación Mixta para el Desarrollo de la Educación Básica y Departamento Nacional de Planeación - Misión Social. Evaluación de la calidad de la educación primaria y secundaria en Santafé de Bogotá. Informe técnico. Versión preliminar. Santafé de Bogotá, noviembre de 2000.

Secretaría de Educación de Bogotá y Corporación para el Desarrollo Humano. Análisis económico de la educación en Bogotá Distrito Capital. Colombia, 1997.

Serrano, R. Experiencia de la Acreditación de la Educación Superior Colombiana. En Convenio Andrés Bello, Educación Superior y Acreditación en los países miembros del Convenio Andrés Bello. Colombia, 1999.

Velez, C.E. Gasto Social y Desigualdad. Logros y extravíos. Departamento Nacional de Planeación. Misión Social. Marzo de 1996.

Vergara, C.H. Reseña histórica del sector educativo. Presentación en Power Point. Ministerio de Educación Nacional. 1995

Vergara, C H. Financiamiento Educativo: Posibilidades y Limitaciones para la Calidad. Ponencia presentada en el Foro “Las Políticas Educativas y el Proyecto de País” de la Universidad de la Sabana. Bogotá, octubre 28 al 30 de 1998.

Vergara, C. H. y Simpson, M. Análisis del servicio educativo, 1993-1997. Departamento Nacional de Planeación - Misión Social. Corporación para el Desarrollo Humano. Colombia, 1998.

Vergara, C. H, Jimenez, L.F, Dávila, M.P. y Simpson, M. Educación Privada en América Latina. Estudio de Caso en Colombia. BID – PREAL, 2001

Villaveces, J. L. Autonomía o Libertinaje? Red de Investigadores en Educación Superior. Colombia: ASCUN-COLCIENCIAS, julio de 1998. Web: <http://ies.colombia-siglo21.net/documentos/villaveces2.htm>

Winkler, D. Decentralization in Education: An Economic Perspective. Report for the Education and Employment Division Population and Human Resources Department, (Washington: The World Bank, 1991), USA: World Bank, 1999.

Winkler, D. y Gerhberg A. Documentos los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Preal. Abril, 2000.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
1	La coyuntura económica en Colombia y Venezuela	Andrés Langebaek Patricia Delgado Fernando Mesa Parra	Octubre 1992
2	La tasa de cambio y el comercio colombo-venezolano	Fernando Mesa Parra Andrés Langebaek	Noviembre 1992
3	¿Las mayores exportaciones colombianas de café redujeron el precio externo?	Carlos Esteban Posada Andrés Langebaek	Noviembre 1992
4	El déficit público: una perspectiva macroeconómica	Jorge Enrique Restrepo Juan Pablo Zárate Carlos Esteban Posada	Noviembre 1992
5	El costo de uso del capital en Colombia	Mauricio Olivera	Diciembre 1992
6	Colombia y los flujos de capital privado a América Latina	Andrés Langebaek	Febrero 1993
7	Infraestructura física. “Clubs de convergencia” y crecimiento económico	José Dario Uribe	Febrero 1993
8	El costo de uso del capital: una nueva estimación (Revisión)	Mauricio Olivera	Marzo 1993
9	Dos modelos de transporte de carga por carretera	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro Alvaro Concha Juan Carlos Elorza	Marzo 1993
10	La determinación del precio interno del café en un modelo de optimización intertemporal	Carlos Felipe Jaramillo Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo	Abril 1993
11	El encaje óptimo	Edgar Trujillo Ciro Carlos Esteban Posada	Mayo 1993
12	Crecimiento económico, “Capital humano” y educación: la teoría y el caso colombiano posterior a 1945	Carlos Esteban Posada	Junio 1993
13	Estimación del PIB trimestral según los componentes del gasto	Rafael Cubillos Fanny Mercedes Valderrama	Junio 1993
14	Diferencial de tasas de interés y flujos de capital en Colombia (1980-1993)	Andrés Langebaek	Agosto 1993
15	Empleo y capital en Colombia: nuevas estimaciones (1950-1992)	Adriana Barrios Marta Luz Henao Carlos Esteban Posada Fanny Mercedes Valderrama Diego Mauricio Vásquez	Septiembre 1993

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
16	Productividad, crecimiento y ciclos en la economía colombiana (1967-1992)	Carlos Esteban Posada	Septiembre 1993
17	Crecimiento económico y apertura en Chile y México y perspectivas para Colombia	Fernando Mesa Parra	Septiembre 1993
18	El papel del capital público en la producción, inversión y el crecimiento económico en Colombia	Fabio Sánchez Torres	Octubre 1993
19	Tasa de cambio real y tasa de cambio de equilibrio	Andrés Langebaek	Octubre 1993
20	La evolución económica reciente: dos interpretaciones alternativas	Carlos Esteban Posada	Noviembre 1993
21	El papel de gasto público y su financiación en la coyuntura actual: algunas implicaciones complementarias	Alvaro Zarta Avila	Diciembre 1993
22	Inversión extranjera y crecimiento económico	Alejandro Gaviria Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1993
23	Inflación y crecimiento en Colombia	Alejandro Gaviria Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
24	Exportaciones y crecimiento en Colombia	Fernando Mesa Parra	Febrero 1994
25	Experimento con la vieja y la nueva teoría del crecimiento económico (¿porqué crece tan rápido China?)	Carlos Esteban Posada	Febrero 1994
26	Modelos económicos de criminalidad y la posibilidad de una dinámica prolongada	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
27	Regímenes cambiarios, política macroeconómica y flujos de capital en Colombia	Carlos Esteban Posada	Abril 1994
28	Comercio intraindustrial: el caso colombiano	Carlos Pombo	Abril 1994
29	Efectos de una bonanza petrolera a la luz de un modelo de optimización intertemporal	Hernando Zuleta Juan Pablo Arango	Mayo 1994
30	Crecimiento económico y productividad en Colombia: una perspectiva de largo plazo (1957-1994)	Sergio Clavijo	Junio 1994
31	Inflación o desempleo: ¿Acaso hay escogencia en Colombia?	Sergio Clavijo	Agosto 1994

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
32	La distribución del ingreso y el sistema financiero	Edgar Trujillo Ciro	Agosto 1994
33	La trinidad económica imposible en Colombia: estabilidad cambiaria, independencia monetaria y flujos de capital libres	Sergio Clavijo	Agosto 1994
34	¿'Déjà vu?: tasa de cambio, deuda externa y esfuerzo exportador en Colombia.	Sergio Clavijo	Mayo 1995
35	La crítica de Lucas y la inversión en Colombia: nueva evidencia	Mauricio Cárdenas Mauricio Olivera	Septiembre 1995
36	Tasa de Cambio y ajuste del sector externo en Colombia	Fernando Mesa Parra Dairo Estrada	Septiembre 1995
37	Análisis de la evolución y composición del Sector Público	Mauricio Olivera G. Manuel Fernando Castro Q. Fabio Sánchez T.	Septiembre 1995
38	Incidencia distributiva del IVA en un modelo del ciclo de vida	Juan Carlos Parra Osorio Fabio José Sánchez T.	Octubre 1995
39	Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la asistencia escolar en Colombia)	Fabio Sánchez Torres Jairo Augusto Núñez M.	Noviembre 1995
40	Matriz de Contabilidad Social 1992	Fanny M. Valderrama Javier Alberto Gutiérrez	Diciembre 1995
41	Multiplicadores de Contabilidad Derivados de la Matriz de Contabilidad Social	Javier Alberto Gutiérrez Fanny M. Valderrama G.	Enero 1996
42	El ciclo de referencia de la economía colombiana	Martin Maurer María Camila Uribe S.	Febrero 1996
43	Impacto de las transferencias intergubernamentales en la distribución interpersonal del ingreso en Colombia	Juan Carlos Parra Osorio	Marzo 1996
44	Auge y colapso del ahorro empresarial en Colombia 1983-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia Guzmán Carlos Oliva Neira	Abril 1996
45	Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994	Cielo María Numpaque Ligia Rodríguez Cuestas	Mayo 1996
46	Los efectos no considerados de la apertura económica en el mercado laboral industrial	Fernando Mesa Parra Javier Alberto Gutiérrez	Mayo 1996
47	Un modelo de Financiamiento óptimo de un aumento permanente en el gasto público: Una ilustración con el caso colombiano.	Alvaro Zarta Avila	Junio 1996

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
48	Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976 -1995	Rocío Ribero M. Carmen Juliana García B.	Agosto 1996
49	Un sistema de indicadores líderes para Colombia	Martín Maurer María Camila Uribe Javier Birchenall	Agosto 1996
50	Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: Un análisis global y sectorial	Fabio Sánchez Torres Jorge Iván Rodríguez Jairo Núñez Méndez	Agosto 1996
51	Gobernabilidad y Finanzas Públicas en Colombia	César A. Caballero R	Noviembre 1996
52	Tasas Marginales Efectivas de Tributación en Colombia	Mauricio Olivera G.	Noviembre 1996
53	Un modelo keynesiano para la economía colombiana	Fabio José Sánchez T. Clara Elena Parra	Febrero 1997
54	Trimestralización del Producto Interno Bruto por el lado de la oferta.	Fanny M. Valderrama	Febrero 1997
55	Poder de mercado, economías de escala, complementariedades intersectoriales y crecimiento de la productividad en la industria colombiana.	Juán Mauricio Ramírez	Marzo 1997
56	Estimación y calibración de sistemas flexibles de gasto.	Orlando Gracia Gustavo Hernández	Abril 1997
57	Mecanismos de ahorro e Inversión en las Empresas Públicas Colombianas: 1985-1994	Fabio Sánchez Torres Guillermo Murcia G.	Mayo 1997
58	Capital Flows, Savings and investment in Colombia 1990-1996	José Antonio Ocampo G. Camilo Ernesto Tovar M.	Mayo 1997
59	Un Modelo de Equilibrio General Computable con Competencia imperfecta para Colombia	Juan Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Junio 1997
60	El cálculo del PIB Potencial en Colombia	Javier A. Birchenall J.	Julio 1997
61	Determinantes del Ahorro de los hogares. Explicación de su caída en los noventa.	Alberto Castañeda C. Gabriel Piraquive G.	Julio 1997
62	Los ingresos laborales de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
63	Determinantes de la participación laboral de hombres y mujeres en Colombia: 1976-1995	Rocío Ribero Claudia Meza	Agosto 1997
64	Inversión bajo incertidumbre en la Industria Colombiana: 1985-1995	Javier A. Birchenall	Agosto 1997
65	Modelo IS-LM para Colombia. Relaciones de largo plazo y fluctuaciones económicas.	Jorge Enrique Restrepo	Agosto 1997
66	Correcciones a los Ingresos de las Encuestas de hogares y distribución del Ingreso Urbano en Colombia.	Jairo A. Núñez Méndez Jaime A. Jiménez Castro	Septiembre 1997
67	Ahorro, Inversión y Transferencias en las Entidades Territoriales Colombianas	Fabio Sánchez Torres Mauricio Olivera G. Giovanni Cortés S.	Octubre 1997
68	Efectos de la Tasa de cambio real sobre la Inversión industrial en un Modelo de transferencia de precios	Fernando Mesa Parra Leyla Marcela Salguero Fabio Sánchez Torres	Octubre 1997
69	Convergencia Regional: Una revisión del caso Colombiano.	Javier A. Birchenall Guillermo E. Murcia G.	Octubre 1997
70	Income distribution, human capital and economic growth in Colombia.	Javier A. Birchenall	Octubre 1997
71	Evolución y determinantes del Ahorro del Gobierno Central.	Fabio Sánchez Torres Ma. Victoria Angulo	Noviembre 1997
72	Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia: 1976-1996	Raquel Bernal Mauricio Cárdenas Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Diciembre 1997
73	Liberación comercial y salarios en Colombia: 1976-1994	Donald Robbins	Enero 1998
74	Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995 Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del Ingreso	Jairo Núñez Méndez Fabio Sánchez Torres	Enero 1998
75	La tasa de interés "óptima"	Carlos Esteban Posada Edgar Trujillo Ciro	Febrero 1998
76	Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia: 1991-1996	Edgar Trujillo Ciro Martha Elena Badel	Marzo 1998
77	Elasticidades Precio y Sustitución para la Industria Colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández	Marzo 1998

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
78	Flujos Internacionales de Capital en Colombia: Un enfoque de Portafolio	Ricardo Rocha García Fernando Mesa Parra	Marzo 1998
79	Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996	José Antonio Ocampo María José Pérez Camilo Ernesto Tovar Francisco Javier Lasso	Marzo 1998
80	La Curva de Salarios para Colombia. Una Estimación de las Relaciones entre el Desempleo, la Inflación y los Ingresos Laborales, 1984- 1996.	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Marzo 1998
81	Participación, Desempleo y Mercados Laborales en Colombia	Jaime Tenjo G. Rocio Ribero M.	Abril 1998
82	Reformas comerciales, márgenes de beneficio y productividad en la industria colombiana	Juán Pablo Arango Orlando Gracia Gustavo Hernández Juán Mauricio Ramírez	Abril 1998
83	Capital y Crecimiento Económico en un Modelo Dinámico: Una presentación de la dinámica Transicional para los casos de EEUU y Colombia	Alvaro Zarta Avila	Mayo 1998.
84	Determinantes de la Inversión en Colombia: Evidencia sobre el capital humano y la violencia.	Clara Helena Parra	Junio 1998.
85	Mujeres en sus casas: Un recuento de la población Femenina económicamente activa	Piedad Urdinola Contreras	Junio 1998.
86	Descomposición de la desigualdad del Ingreso laboral Urbano en Colombia: 1976-1997	Fabio Sánchez Torres Jairo Núñez Méndez	Junio 1998.
87	El tamaño del Estado Colombiano Indicadores y tendencias 1976-1997	Angela Cordi Galat	Junio 1998.
88	Elasticidades de sustitución de las importaciones Para la economía colombiana.	Gustavo Hernández	Junio 1998.
89	La tasa natural de desempleo en Colombia	Martha Luz Henao Norberto Rojas	Junio 1998.
90	The role of shocks in the colombian economy	Ana María Menéndez	Julio 1998.
91	The determinants of Human Capital Accumulation in Colombia, with implications for Trade and Growth Theory	Donald J. Robbins	Julio 1998.
92	Estimaciones de funciones de demanda de trabajo dinámicas para la economía colombiana, 1980-1996	Alejandro Vivas Benítez Stefano Farné Dagoberto Urbano	Julio 1998.
93	Análisis de las relaciones entre violencia y equidad	Alfredo Sarmiento Lida Marina Becerra	Agosto 1998.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
94	Evaluación teórica y empírica de las exportaciones no tradicionales en Colombia	Fernando Mesa Parra María Isabel Cock Angela Patricia Jiménez	Agosto 1998.
95	Valoración económica del empleo doméstico femenino no remunerado, en Colombia, 1978-1993	Piedad Urdinola Contreras	Agosto 1998.
96	Eficiencia en el Gasto Público de Educación.	María Camila Uribe	Agosto 1998.
97	El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo. 1976-1998.	Jairo Núñez M. Raquel Bernal S.	Septiembre 1998.
98	Productividad y retornos sociales del Capital humano: Microfundamentos y evidencia para Colombia.	Francisco A. González R. Carolina Guzmán R. Angela L. Pachón G.	Noviembre 1998.
99	Reglas monetarias en Colombia y Chile	Jorge E. Restrepo L.	Enero 1999.
100	Inflation Target Zone: The Case of Colombia 1973-1994	Jorge E. Restrepo L.	Febrero 1999.
101	¿ Es creíble la Política Cambiaria en Colombia?	Carolina Hoyos V.	Marzo 1999.
102	La Curva de Phillips, la Crítica de Lucas y la persistencia de la inflación en Colombia	Javier A. Birchenall	Abril 1999.
103	Un modelo macroeconómico para la economía Colombiana	Javier A. Birchenall Juan Daniel Oviedo	Abril 1999.
104	Una revisión de la literatura teórica y la experiencia Internacional en regulación	Marcela Eslava Mejía	Abril 1999.
105	El transporte terrestre de carga en Colombia Documento para el Taller de Regulación.	Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodríguez	Abril 1999.
106	Notas de Economía Monetaria. (Primera Parte)	Juan Carlos Echeverry G.	Abril 1999.
107	Ejercicios de Causalidad y Exogeneidad para Ingresos salariales nominales públicos y privados Colombianos (1976-1997).	Mauricio Bussolo Orlando Gracia Camilo Zea	Mayo 1999.
108	Real Exchange Rate Swings and Export Behavior: Explaining the Robustness of Chilean Exports.	Felipe Illanes	Mayo 1999.
109	Segregación laboral en las 7 principales ciudades del país.	Piedad Urdinola	Mayo 1999.
110	Estimaciones trimestrales de la línea de pobreza y sus relaciones con el desempeño macroeconómico Colombiano. (1977-1997)	Jairo Núñez Méndez Fabio José Sánchez T.	Mayo 1999
111	Costos de la corrupción en Colombia.	Marta Elena Badel	Mayo 1999

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
112	Relevancia de la dinámica transicional para el crecimiento de largo plazo: Efectos sobre las tasas de interés real, la productividad marginal y la estructura de la producción para los casos de EEUU y Colombia..	Alvaro Zarta	Junio 1999
113	La recesión actual en Colombia: Flujos, Balances y Política anticíclica	Juan Carlos Echeverry	Junio 1999
114	Monetary Rules in a Small Open Economy	Jorge E. Restrepo L.	Junio 1999
115	El Balance del Sector Público y la Sostenibilidad Fiscal en Colombia	Juan Carlos Echeverry Gabriel Piraquive Natalia Salazar Ma. Victoria Angulo Gustavo Hernández Cielo Ma. Numpaqué Israel Fainboim Carlos Jorge Rodriguez	Junio 1999
116	Crisis y recuperación de las Finanzas Públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano.	Marcela Eslava Mejía	Julio 1999
117	Complementariedades Factoriales y Cambio Técnico en la Industria Colombiana.	Gustavo Hernández Juan Mauricio Ramírez	Julio 1999
118	¿Hay un estancamiento en la oferta de crédito?	Juan Carlos Echeverry Natalia Salazar	Julio 1999
119	Income distribution and macroeconomics in Colombia.	Javier A. Birchenall J.	Julio 1999.
120	Transporte carretero de carga. Taller de regulación. DNP-UMACRO. Informe final.	Juan Carlos Echeverry G. Marcela Eslava Mejía Eleonora Lozano Rodriguez	Agosto 1999.
121	¿ Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia.	Nelly. Angela Cordi Galat	Agosto 1999.
122	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 1 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
123	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 2 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
124	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 3 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
125	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 4 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
126	El capital social en Colombia. La medición nacional con el BARCAS Separata N° 5 de 5	John SUDARSKY	Octubre 1999.
127	The Liquidity Effect in Colombia	Jorge E. Restrepo	Noviembre 1999.
128	Upac: Evolución y crisis de un modelo de desarrollo.	Juan C Echeverry Orlando Gracia B. Piedad Urdinola	Diciembre 1999.
129	Confronting fiscal imbalances via intertemporal Economics, politics and justice: the case of Colombia	Juan C Echeverry Verónica Navas-Ospina	Diciembre 1999.
130	La tasa de interés en la coyuntura reciente en Colombia.	Jorge Enrique Restrepo Edgar Trujillo Ciro	Diciembre 1999.
131	Los ciclos económicos en Colombia. Evidencia Empírica (1977-1998)	Jorge Enrique Restrepo José Daniel Reyes Peña	Enero 2000.
132	Colombia's natural trade partners and its bilateral Trade performance: Evidence from 1960 to 1996	Hernán Eduardo Vallejo	Enero 2000.
133	Los derechos constitucionales de prestación y sus Implicaciones económico- políticas. Los casos del derecho a la salud y de los derechos de los reclusos	Luis Carlos Sotelo	Febrero 2000.
134	La reactivación productiva del sector privado colombiano (Documento elaborado para el BID)	Luis Alberto Zuleta	Marzo 2000.
135	Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia.	Fabio José Sánchez T. Jairo Núñez Méndez	Marzo 2000.
136	La evaluación de resultados en la modernización del Estado en América Latina. Restricciones y Estrategia para su desarrollo.	Eduardo Wiesner Durán	Abril 2000.
137	La regulación de precios del transporte de carga por Carretera en Colombia.	Marcela Eslava Mejía	Abril 2000.
138	El conflicto armado en Colombia. Una aproximación a la teoría de juegos.	Yuri Gorbaneff Flavio Jácome	Julio 2000.
139	Determinación del consumo básico de agua potable subsidiario en Colombia.	Juan Carlos Junca Salas	Noviembre 2000.
140	Incidencia fiscal de los incentivos tributarios	Juan Ricardo Ortega Gabriel Armando Piraquive Gustavo Adolfo Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramirez	Noviembre 2000.

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
141	Exenciones tributarias: Costo fiscal y análisis de incidencia	Gustavo A. Hernández Carolina Soto Losada Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Diciembre 2000
142	La contabilidad del crecimiento, las dinámicas transicionales y el largo plazo: Una comparación internacional de 46 países y una presentación de casos de economías tipo: EEUU, Corea del Sur y Colombia.	Alvaro Zarta Avila	Febrero 2001
143	¿Nos parecemos al resto del mundo? El Conflicto colombiano en el contexto internacional.	Juan Carlos Echeverry G. Natalia Salazar Ferro Verónica Navas Ospina	Febrero 2001
144	Inconstitucionalidad del Plan Nacional de Desarrollo: causas, efectos y alternativas.	Luis Edmundo Suárez S. Diego Mauricio Avila A.	Marzo 2001
145	La afiliación a la salud y los efectos redistributivos de los subsidios a la demanda.	Hernando Moreno G.	Abril 2001
146	La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?	Mauricio Santamaría S. Norberto Rojas Delgadillo	Abril 2001
147	Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los Noventa.	Gustavo Hernández Juan Ricardo Perilla	Mayo 2001
148	Impacto económico del programa de Desarrollo alternativo del Plan Colombia	Gustavo A. Hernández Sergio Iván Prada Juan Mauricio Ramírez	Mayo 2001
149	Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación.	Ulpiano Ayala Oramas	Mayo 2001
150	DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano.	Juan Carlos Parra Osorio	Mayo 2001
151	La oferta de combustible de Venezuela en la frontera con Colombia: una aproximación a su cuantificación	Hernando Moreno G.	Junio 2001
152	Shocks fiscales y términos de intercambio en el caso colombiano.	Ómer ÖZAK MUÑOZ.	Julio 2001
153	Demanda por importaciones en Colombia: Una estimación.	Igor Esteban Zuccardi	Julio 2001
154	Elementos para mejorar la adaptabilidad del mercado laboral colombiano.	Mauricio Santa María S. Norberto Rojas Delgadillo	Agosto 2001
155	¿Qué tan poderosas son las aerolíneas colombianas? Estimación de poder de mercado de las rutas colombianas.	Ximena Peña Parga	Agosto 2001

ARCHIVOS DE ECONOMIA

No	Título	Autores	Fecha
156	Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.	Juan Carlos Echeverry Andrés Escobar Arango César Merchán Hernández Gabriel Piraquive Galeano Mauricio Santa María S.	Septiembre 2001
157	Agregando votos en un sistema altamente desistitucionalizado.	Francisco Gutiérrez Sanín	Octubre 2001
158	Eficiencia -X en el Sector Bancario Colombiano	Carlos Alberto Castro I	Noviembre 2001
159	Determinantes de la calidad de la educación en Colombia.	Alejandro Gaviria Jorge Hugo Barrientos	Noviembre 2001
160	Evaluación de la descentralización municipal. Descentralización y macroeconomía	Fabio Sánchez Torres	Noviembre 2001
161	Impuestos a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento.	Rodrigo Suescún	Noviembre 2001
162	Strategic Trade Policy and Exchange Rate Uncertainty	Fernando Mesa Parra	Noviembre 2001
163	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización Política en Colombia	Alberto Maldonado C.	Noviembre 2001
164	Choques financieros, precios de activos y recesión en Colombia.	Alejandro Badel Flórez	Noviembre 2001
165	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa.	Juan Gonzalo Zapata Olga Lucía Acosta Adriana González	Noviembre 2001
166	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La descentralización en el Sector de Agua potable y Saneamiento básico.	Maria Mercedes Maldonado Gonzalo Vargas Forero	Noviembre 2001
167	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. La relación entre corrupción y proceso de descentralización en Colombia.	Edgar González Salas	Diciembre 2001
168	Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector Educativo.	Carmen Helena Vergara Mary Simpson	Diciembre 2001