



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN



Política
Pública
Educativa

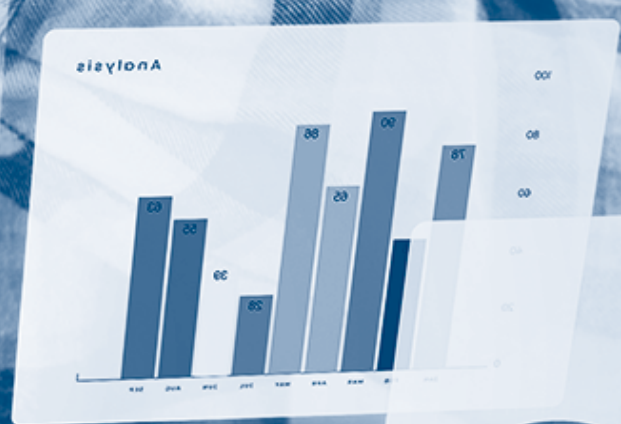


Estudio financiero y presupuestal de los recursos públicos destinados a la educación por el Distrito de Cartagena en el periodo 2008 y 2023

Política Pública Educativa para el Distrito de Cartagena









Estudio financiero y presupuestal de los recursos destinados a la educación por el Distrito de Cartagena en el periodo 2008 - 2023

Política Pública Educativa Distrital

William Dau Chamat

Alcalde Mayor de Cartagena de Indias

Olga Elvira Acosta Amel

Secretaria de Educación Distrital, *Coordinadora de la formulación de la Política Pública Educativa*

Franklin Amador Hawkins

Secretario de Planeación

Diana Milena Villalba Vallejo

Secretaria de Hacienda Distrital

Cielo Marta Blanco Flórez

Secretaria de Participación y Desarrollo Social Distrital

Ana María González Forero

Secretaria del Interior y Convivencia Ciudadana Distrital

Carlos Alberto La Rota García

Secretario General del Distrito

Luis Alberto Villadiego Cárcamo

Secretario de Infraestructura Distrital

Fernando Antonio Abello Rubiano

Oficina Asesora para la Gestión del Riesgo de Desastres

Mirna Martínez Mallorga

Oficina Asesora Jurídica del Distrito

Ingrid Paola Solano Benítez

Oficina Asesora de Informática

Rafael Cuesta Castro

Asesor de Despacho

Miguel Manga Quintana

Asesor de Despacho

Delly de la Rosa

Plan de Emergencia Social Pedro Romero

María Eugenia García Montes

Dirección de Talento Humano

José Saavedra Viana

Departamento Administrativo Distrital de Salud

Viviana Londoño Moreno

Instituto Distrital de Recreación y Deporte

Oscar Uriza Pérez

Instituto de Patrimonio y Cultura

Livis López Correa

Escuela de Gobierno y Liderazgo

María Isabel Lugo Pulecio

Valorización Distrital

Janer Galván Carbonó

Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte

Camilo Blanco López

Gerencia de Espacio Público y Movilidad

Alicia Terril Fuentes

Establecimiento Público Ambiental

Luis Roa Merchan

Distriseguridad

Blanca Florían Cortés

UMATA

Mauricio Hernández Delgado

Transcribe

Néstor Castro Castañeda

Corvivienda

Equipo directivo formulador de la SED-PPE

Alexandra Margarita Herrera Puente

Directora Administrativa de Cobertura Educativa SED

Mario Rafael Lombana Moreno

Director Administrativo de Calidad Educativa SED

Ovis Caraballo Salgado

Coordinadora de Inspección y Vigilancia SED

Eliana Valenzuela Salazar

Directora Administrativa y Financiera SED

Martha Porto de Castro

Asesora Oficina del Planeación Educativa SED

Marlene Cecilia Sierra de la Cruz

Profesional Universitario de Desarrollo Organizacional
Líder del Programa de Movilización Educativa
Proyecto de formulación de la Política Pública Educativa

Eilyn Medina Puello

Asesora de Educación Superior y Media Técnica SED
Claudia Patricia Agudelo Pérez
Atención al ciudadano SED

Carlos Carrasquilla Rodríguez

Subdirección Técnica de Talento Humano SED

Lila Silva Gómez

Subdirección Técnica de Bienes y Servicios SED

Jhon Rodríguez Serrano

Oficina Jurídica SED

Equipo de Profesionales Proyecto de Formulación de Política Pública Educativa

Indira Romero Peñaranda

Asesora de Despacho, Formulación de la Política Pública

Julián Jaime De Jesús Batista Morales

Asesor Jurídico, Formulación de la Política Pública

Eliana Buitrago Herrera

Asesora Técnica Política Pública Educativa

Lina Luz Córdoba Girado

Profesional Componente de Movilización Social

Adriana Marcela Peñate Mejía

Profesional Componente de Movilización Social

Agustina Victoria Martínez Morelos

Profesional Componente de Movilización Social

Diana Paola Cantor Rueda

Profesional Componente de Movilización Social

Jessica Margarita Guzmán Sanmiguel

Profesional Componente de Movilización Social

Yusnaira Caraballo Vega

Profesional Componente de Movilización Social

Oswaldo Mármol Pérez

Profesional Componente de Investigación Financiera y Presupuestal

Lewis Figueroa Mestre

Profesional Componente de Investigación Financiera y Presupuestal

Keisy Ospino Ramos

Auxiliar de Investigación Componente de Investigación Financiera y Presupuestal

Augusto Ramón Otero Herazo

Profesional Componente de Comunicación, Prensa y Diseño

Maricell Salazar Meza

Profesional Componente Comunicación, Prensa y Diseño

Alexander Elí Urzola

Profesional Componente Comunicación, Prensa y Diseño

Equipo Asesores Técnicos Políticas Públicas Secretaría de Planeación

Laura Jiménez Correa

Asesora Externa Secretaría de Planeación

Camilo Quintero Fragoso

Asesor Externo Secretaría de Planeación

Andrea Pérez Hernández

Asesora Externa Secretaría de Planeación

La Alcaldía Mayor de Cartagena y la Secretaría de Educación Distrital agradecen el apoyo brindado para el desarrollo de este documento a la comunidad educativa de Cartagena, investigadores, universidades, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos de cooperación internacional, gremios del sector privado, directivos y miembros de organizaciones sociales y culturales, funcionarios y funcionarias de la SED.

Este documento se publica bajo licencia y puede ser reproducida para cualquier uso no comercial otorgando el reconocimiento respectivo a la Secretaría de Educación Distrital. Palabras Claves: Educación, Política Pública Educativa, Diversidad, Inclusión, Participación, Derechos Humanos, Cartagena, Niñez, Juventud, Inversión, Calidad, Infraestructura educativa.

Secretaría de Educación de Cartagena

Documento Diagnóstico, PPE, 2023

Dirección:

Plazoleta Benkos Biohó – Cra. 10A No. 35-73,

Edificio Mariscal

<http://www.sedcartagena.gov.co>

6

Tabla de Gráficos

Gráfica 1 Ingresos totales, Secretaría de Educación Distrital de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2023. Ingresos reales a precios constantes del 2008.....	36
Gráfica 2 Fuentes de ingresos Secretaría de Educación Distrital de Cartagena. Participación promedio acumulada 2008 - 2021	37
Gráfica 3 Comportamiento de las fuentes de ingresos Secretaría de Educación Distrital de Cartagena 2008 – 2023 en millones de pesos.....	37
Gráfica 4 Recursos del Sistema General de Participación para educación del Distrito de Cartagena en millones 2008 – 2023. SGP real a precios constantes del 2008.....	37
Gráfica 5 Recursos propios para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2023. Recursos propios reales a precios constantes del 2008.....	38
Gráfica 6 Ingresos de Capital para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2021. Ingresos de Capital real a precios constantes del 2008.....	38
Gráfica 7 Fuentes de los Ingresos de capital para educación, Distrito de Cartagena, promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	39
Gráfica 8 Regalías y regalías para educación Distrito de Cartagena 2008 - 2021.....	39
Gráfica 9 Porcentaje del presupuesto de regalías asignadas a educación Distrito de Cartagena 2008 - 2021	40
Gráfica 10 Recurso de regalías para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos y variación porcentual 2008 - 2021.....	40
Gráfica 11 Recurso de regalías para educación, Distrito de Cartagena, promedio porcentual acumulado 2008 – 2021...41	41
Gráfica 12 Gasto de inversión y de funcionamiento Secretaría de Educación Distrital de Cartagena en millones de pesos 2008 - 2021.....	42
Gráfica 13 Gasto de inversión por sectores Distrito de Cartagena. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021...42	42
Gráfica 14 Presupuesto de gastos de inversión total del Distrito y Presupuesto de gasto de inversión en educación en millones de pesos 2008 – 2021.....	43
Gráfica 15 Rubros de educación. Porcentual acumulado 2008 - 2021.....	43
Gráfica 16 Inversión en cobertura. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	44
Gráfica 17 Comportamiento anual en cobertura en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021.....	45
Gráfica 18 Inversión en educación calidad - matrícula. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	46
Gráfica 19 Comportamiento anual de calidad - matrícula en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021.....	47
Gráfica 20 Inversión en educación en calidad - gratuidad. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	48
Gráfica 21 Comportamiento anual en calidad - gratuidad en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021.....	48
Gráfica 22 Inversión en educación en Eficiencia en la administración del servicio educativo. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	50
Gráfica 23 Comportamiento anual Eficiencia en la administración del servicio educativo en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021.....	50
Gráfica 24 Inversión en educación. Necesidades educativas especiales. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	51
Gráfica 25 Comportamiento anual. Necesidades educativas especiales en millones de pesos 2008 - 2021.....	52
Gráfica 26 Inversión en educación. Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	53
Gráfica 27 Comportamiento anual. Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores en millones de pesos 2008 - 2021.....	53
Gráfica 28 Inversión en educación. Educación superior. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	54
Gráfica 29 Educación superior en millones de pesos 2008 - 2021.....	55
Gráfica 30 Gasto de funcionamiento por entidad Distrital. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	55
Gráfica 31 Gasto de funcionamiento de 4 entidades Distritales de Cartagena 2008 – 2021 en millones de pesos..56	56
Gráfica 32 Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación 2008 – 2021 en millones de pesos.....	57
Gráfica 33 Variación porcentual del Gasto de funcionamiento de la Secretaría de educación 2008 - 2021.....	57
Gráfica 34 Composición del gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021.....	58



Gráfica 35 Comparación entre el avance promedio anual del programa acogida y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023.....	64
Gráfica 36 Avance en los proyectos del programa Acogida 2020 - 2023.....	64
Gráfica 37 Avance promedio anual del programa sabiduría de la primera infancia y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023.....	65
Gráfica 38 Tasa de cobertura neta sin extraedad nivel preescolar 2008 - 2022.....	66
Gráfica 39 Tasa de deserción escolar IEO del nivel preescolar 2008 - 2022.....	66
Gráfica 40 Total IEO principales y sedes 2010 - 2021.....	70
Gráfica 41 Inversión en infraestructura educativa por cuatrienios 2008 - 2023. Nominal y real.....	71
Gráfica 42 Variaciones porcentuales de la inversión nominal y real en infraestructura educativa por cuatrienios.....	72
Gráfica 43 Total de docentes oficiales de Cartagena 2016 - 2022.....	73
Gráfica 44 Avance promedio anual del programa educación para transformar “educación media técnica y superior” y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023.....	77
Gráfica 45 Avance en los proyectos del programa educación para transformar “educación media, técnica y superior” 2020 - 2023.....	78
Gráfica 46 Avances en las Estrategias de acceso y permanencia 2020 - 202.....	81
Gráfica 47 Ejecución presupuestal de los proyectos: Permanecer – Alimentación Escolar y Permanecer - Otras Estrategias de Permanencia 2020 - 2023 en millones de pesos.....	81
Gráfica 48 Gasto de inversión en calidad matrícula rubros de alimentación y transporte escolares 2008 - 2021 en millones de pesos.....	82
Gráfica 49 Avance promedio anual del programa formando con amor y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023.....	85
Gráfica 50 Proyectos del programa formando con amor 2020 - 2023.....	86
Gráfica 51 Avance promedio anual del programa desarrollo de potencialidades y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023.....	87
Gráfica 52 Avance en los proyectos del programa desarrollo de potencialidades 2020 - 2023.....	87

• Lista de Tablas

• Tabla 1 Operacionalización de variables.....	32
• Tabla 2 Ingresos de capital para educación por fuentes en millones de pesos Cartagena 2008 - 2021.....	39
• Tabla 3 Recursos de regalías para educación en millones de pesos 2008 - 2021.....	41
• Tabla 4 Inversión en educación 2008 - 2021 en millones de pesos.....	44
• Tabla 5 Inversión en cobertura 2008 - 2021 en millones de pesos.....	45
• Tabla 6 Inversión en calidad - matrícula 2008 - 2021 en millones de pesos.....	47
• Tabla 7 Inversión en calidad - Gratuidad 2008 - 2021 en millones de pesos.....	49
• Tabla 8 Inversión en Eficiencia en la administración del servicio educativo 2008 - 2021 en millones de pesos.....	50
• Tabla 9 Inversión en Necesidades educativas especiales 2008 - 2021 en millones de pesos.....	52
• Tabla 10 Inversión rubros de Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores 2008 - 2021 en millones de pesos.....	53
• Tabla 11 Inversión. Educación superior 2008 - 2021 en millones de pesos.....	55
• Tabla 12 Composición del gasto de personal de la Secretaría de Educación 2008 - 2021 en millones de pesos.....	58
• Tabla 13 Composición de los gastos generales de la Secretaría de Educación 2008 - 2021 en millones de pesos.....	58
• Tabla 14 Puntos críticos de la Política Pública educativa.....	59
• Tabla 15 Programas de las políticas educativas de los planes de desarrollo distrital 2008 - 2019.....	59
• Tabla 16 Los Puntos críticos de la PPE en los Planes de Desarrollo Distrital.....	61
• Tabla 17 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social. Educación preescolar.....	62
• Tabla 18 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad.....	62
• Tabla 19 Programa 1: Acceso y permanencia.....	62
• Tabla 20 Programa 2: Fortalecimiento de la gestión escolar.....	63
• Tabla 21 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa.....	63
• Tabla 22 Programa 1 Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”.....	63
• Tabla 23 Programa 2 Sabiduría de la Primera Infancia.....	65
• Tabla 24 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social.....	67

Tabla 25 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad..68	Tabla 56 Docentes en escalafón año 2020, según Decreto 1278 de 200289
Tabla 26 Programa 1: Acceso y permanencia.68	Tabla 57 Docentes en escalafón año 2020, según decreto 2277 de 197989
Tabla 27 Programa 3: Pertinencia y educación superior69	Tabla 58 Docentes por nivel académico año 2020. Decreto 1278 de 200289
Tabla 28 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa ..69	
Tabla 29 Programa 1 Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”69	
Tabla 30 Ejecución presupuestal. Programa acogido 2020 – 2023 en millones de pesos69	
Tabla 31 Obras civiles sin especificar ambiente intervenido70	
Tabla 32 Inversión en infraestructura por periodos de gobierno71	
Tabla 35 Resumen estudios técnicos requeridos74	
Tabla 36 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa. Subprograma inclusión educativa74	
Tabla 37 Programa 1: Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”75	
Tabla 38 Programa 3: Pertinencia y educación superior. Media técnica76	
Tabla 39 Programa 4: Educación Superior Jóvenes formados con calidad. Media técnica76	
Tabla 40 Programa 2: La calidad dignifica. Media técnica ...76	
Tabla 41 Programa 7: Educación para Transformar “Educación Media Técnica y Superior”76	
Tabla 42 Ejecución presupuestal. Programa: Educación para transformar “educación media técnica y superior” 2020 – 2023 en millones de pesos78	
Tabla 43 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social79	
Tabla 44 Estrategias. Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social79	
Tabla 45 Programa 1: Acceso y permanencia.80	
Tabla 46 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa ..80	
Tabla 47 Programa 1: Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”80	
Tabla 48 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad ..82	
Tabla 49 Programa 2: Fortalecimiento de la gestión escolar83	
Tabla 50 Programa 2: La calidad dignifica84	
Tabla 51 Programa 3: Formando con amor “genio singular”85	
Tabla 52 Ejecución presupuestal. Programa Formando con amor 2020 – 2023 en millones de pesos86	
Tabla 53 Programa 4: Desarrollo de potencialidades.86	
Tabla 54 Ejecución presupuestal. Programa Desarrollo de potencialidades 2020 – 2023 en millones de pesos..88	
Tabla 55 Clasificaciones saber 11 Cartagena 2014-2021. Calendario A88	



Category	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value
Category 1	1000	1200	1500	1800	2000	2200	2500	2800	3000
Category 2	1500	1800	2000	2200	2500	2800	3000	3200	3500
Category 3	2000	2200	2500	2800	3000	3200	3500	3800	4000
Category 4	2500	2800	3000	3200	3500	3800	4000	4200	4500
Category 5	3000	3200	3500	3800	4000	4200	4500	4800	5000
Category 6	3500	3800	4000	4200	4500	4800	5000	5200	5500
Category 7	4000	4200	4500	4800	5000	5200	5500	5800	6000
Category 8	4500	4800	5000	5200	5500	5800	6000	6200	6500
Category 9	5000	5200	5500	5800	6000	6200	6500	6800	7000
Category 10	5500	5800	6000	6200	6500	6800	7000	7200	7500





Capítulo 1: Problema de investigación

Capítulo 1: Problema de investigación

Descripción del problema

En la Constitución Política (Art. 67) Colombia reconoce la educación como un derecho fundamental y un servicio público con una función social, y le atribuye corresponsabilidad al Estado, la familia y la sociedad en la materialización del acceso de los ciudadanos/as al conocimiento, la ciencia y demás bienes y valores culturales. En el caso del Estado, éste tiene funciones concretas que van desde la regulación, el ejercicio del control y la vigilancia, hasta la garantía (con eficiencia y continuidad) de calidad y cobertura, bajo los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de recursos.

En los últimos planes de desarrollo se han hecho propuestas que apuntan a la equidad y la igualdad en materia educativa. El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, plantea el logro de la equidad y la igualdad a través de estrategias encaminadas hacia la educación de calidad mediante la atención integral a la primera infancia, adolescentes y jóvenes, con el fin de construir un futuro con oportunidades para todos.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018 “Todos por un nuevo país”, traza como pilares la paz, la equidad y la educación, ejes sobre los cuales se fundamenta la construcción de un país educado con calidad, que contribuya al progreso social y económico de las regiones.

A nivel local, también se han hecho esfuerzos con el mismo propósito, que involucran al gobierno distrital y algunos sectores ciudadanos. Los planes de desarrollo de los tres últimos gobiernos han tenido como pilar el desarrollo de programas y líneas de políticas enfocadas en la educación, sin embargo, el sector aun muestra profundas brechas y problemáticas que ameritan atención prioritaria.

El Plan de Desarrollo Distrital “Salvemos Juntos a Cartagena 2020 – 2023”, en su pilar Cartagena incluyente, plantea la línea estratégica “Cultura de la formación con la educación para

todos y todas salvamos juntos a Cartagena”. El propósito con esta línea estratégica es mejorar el proceso de formación a partir de una visión inclusiva, transparente y participativa, de tal manera que se logre reconstruir la escuela y la ciudad, desde una gestión fundamentada en la práctica continua de la pedagogía, incluso dentro de los procesos institucionales. La actual administración encontró una tasa de cobertura neta sin extra-edad global de 88,92%, la cual se pretende llevar al final del periodo a 91,25%.

Los retos planteados implican atender desafíos en el acceso, cobertura, permanencia y en los logros educativos, algunos de ellos problemas estructurales que limitan la garantía del derecho a la educación en todos los niveles de formación.

El acceso, determinado por la demanda educativa representada en la Población en Edad de Estudiar – PEE– (niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años) en el periodo 2010 - 2017 registra un comportamiento decreciente, al igual de la oferta educativa, pero en los últimos cuatro años –2018 – 2021– se observa una mejoría (MEN, 2021).

Actualmente las Instituciones Educativas Oficiales (IEO) disponibles atienden a una población matriculada superior a sus capacidades locativas. Las 105 IEO con sus 100 sedes (Plan Sectorial de Educación de Cartagena “Salvemos Juntos a Cartagena” 2020 - 2023, 2020) acogen a 185.824 estudiantes de todos los niveles, descontada la matrícula del servicio educativo privado (SED - Planeación Educativa, 2022).

Según el Diagnóstico del Estado de la Infraestructura Educativa del Distrito de Cartagena (2019), de 211 predios informados, solo 61 cumplen con el estándar mínimo de metros cuadrados de aula por estudiante (1,65 metros). Sobre 3 predios no hay información.

En cuanto al número de profesores por estudiantes, el último estudio técnico realizado por el MEN, citado en el Estudio de

insuficiencia y limitaciones de la prestación del servicio educativo en el Distrito de Cartagena 2020 - 2021 (2021, pág. 79), la relación alumno estudiante en la zona urbana cumple con los promedios mínimos del ministerio en todos los niveles educativos, mientras que en la zona rural no, pues los datos son superiores entre 2 y 3 tres puntos al estándar mínimo.

En materia de calidad la situación es quizá de las más delicadas. Las Pruebas Saber 11 muestran resultados por debajo del promedio nacional y de las principales ciudades del país. Según un estudio realizado por Meisel – Roca & Aguilar – Díaz (2020), durante el periodo 2000 – 2018 el puntaje total estandarizado de las Pruebas Saber 11 para Cartagena registró un retroceso, mientras que, en otras ciudades, por ejemplo, Bucaramanga, se evidenciaron avances continuos. En 2018 dicho puntaje para Cartagena fue inferior en 7 puntos al promedio nacional, 35 puntos por debajo de Bucaramanga, 28 frente a Bogotá, 17 frente a Cali y 11 menos que Medellín y Barranquilla.

Ante esta situación, que configura la problemática de la educación en Cartagena es necesario analizar la dinámica de las fuentes presupuestales para el sector en la ciudad y el país, a fin de conocer la evolución de los recursos públicos destinados a atender las necesidades expresadas en la problemática.

La fuente de los recursos

En Colombia los ingresos para la educación provienen de tres fuentes principales: transferencias del SGP (que representan la mayor parte de los ingresos), recursos propios de los entes territoriales y recursos de regalías.

Durante el periodo 2008 – 2021 la ejecución presupuestal de gastos del MEN pasó de 16,18 billones de pesos en 2008 a 46,7 billones en 2021, lo que indica un incremento del 189%. Al observar dicha ejecución a precios reales (descontada la inflación), la variación se reduce al 81%. Aunque a lo largo del periodo analizado se observa una tendencia decreciente en el crecimiento del gasto, es evidente el aumento de los recursos destinados al sector (MEN, 2021).

Actualmente, el gasto en educación en Colombia, como proporción del PIB, es de 4,7% (Observatorio EXE gestión educativa, 2021), una de las más bajas entre los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, está dentro de los mínimos recomendados por la UNESCO en el marco de acción para atender la agenda 2030, donde se propone una asignación mínima entre el 4% y el 6% del PIB o entre 15% y 20% del gasto público nacional. Frente a esta última medida Colombia también

cumple con el mínimo, con un porcentaje del 15%. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022).

Los ingresos para la educación en Cartagena provienen del SGP, ICLD, recursos de capital y SGR. El SGP es la fuente principal, tiene destinación específica y no es suficiente para cubrir las necesidades educativas de la población.

Aunque en los últimos 15 años los recursos financieros se duplicaron, y el gasto de inversión corresponde a casi el 33% del presupuesto total del distrito, éstos siguen siendo limitados para atender las demandas de la población en materia educativa (Contaduría General de la Nación, 2021).

La poca expansión de la inversión pública nacional hace que los recursos de las transferencias del SGP no crezcan al ritmo requerido para atender las necesidades del sector educativo en las regiones. Además, la capacidad fiscal del país y el creciente déficit presupuestal del Estado, son obstáculos para la ampliación de la inversión social (Empresarios por la Educación (EXE), 2022, págs. 197 - 202).

Por su parte, la destinación de recursos propios del distrito también es limitada para solventar dichas necesidades. Actualmente el promedio de este rubro representa el 29% de la inversión total, y aunque es más alta que en muchos otros municipios del país, es menor que la contribución de los gobiernos locales de los países miembro de la OCDE, los cuales aportan cerca del 50% de la inversión que se realiza en educación (Empresarios por la Educación (EXE), 2022, pág. 203 y 204).

El aumento de los recursos propios, hasta alcanzar una proporción similar a los aportes del gobierno central, es una alternativa para alcanzar los recursos que requiere el sistema local para satisfacer las necesidades del sector. Sin embargo, el margen fiscal del distrito es una limitante que ha crecido, en parte por la falta de gobernabilidad y de compromiso con la educación de muchas administraciones locales.



Sistematización del problema de investigación

Formulación del problema

¿Como ha sido el comportamiento de los recursos públicos destinados a la educación por el Distrito de Cartagena de Indias en periodo 2008 – 2023?

Subpreguntas

- ✓ ¿Cuáles son las características de las fuentes de ingreso destinadas a financiar la educación en el distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2023?
- ✓ En correspondencia con la composición, ¿cómo han evolucionado los principales rubros de las ejecuciones de gastos e inversión destinadas a la educación en el Distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2023?
- ✓ ¿En qué condiciones financieras ha funcionado el sector educativo del distrito de Cartagena en el periodo 2008 - 2023 en relación con la triada rubros presupuestales, indicadores educativos y necesidades de la comunidad?

Objetivos

El objetivo general es analizar el comportamiento de los recursos públicos destinados a la educación por el distrito de Cartagena de Indias en el periodo 2008 – 2023, mediante un estudio financiero y presupuestal que permita fundamentar la formulación de la política pública educativa.

Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- ✓ Caracterizar las fuentes de ingreso destinadas a financiar la educación en el Distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2023.
- ✓ Develar en correspondencia con la composición, el comportamiento de los principales rubros de las ejecuciones de gastos e inversión destinadas a la educación en distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2023.
- ✓ Diagnosticar desde la perspectiva comparativa el comportamiento de la triada rubros presupuestales, indicadores educativos y necesidades de la comunidad.

Hipótesis

Hipótesis 1

Los ingresos destinados a financiar la educación en el Distrito de Cartagena en los últimos 17 años se han caracterizado por tener una significativa dependencia de los recursos prove-

nientes de las transferencias nacionales, por lo que la capacidad de inversión y gasto sectorial ha sido limitada.

Hipótesis 2

A pesar de observar una tendencia creciente en los últimos 17 años, el comportamiento de los principales rubros de las ejecuciones de gastos e inversión en el Distrito de Cartagena no ha sido suficiente para atender las demandas de la comunidad educativa; además, las condiciones financieras en las que ha funcionado el sector en los últimos 17 años han sido deficientes.

Hipótesis 3

La inversión y el gasto ejecutado para la educación en el distrito de Cartagena ha tenido una débil correspondencia con los indicadores educativos y las necesidades de la comunidad.



2020-01-01	1000	1000
2020-02-01	1200	1200
2020-03-01	1500	1500
2020-04-01	1800	1800
2020-05-01	2000	2000
2020-06-01	2200	2200
2020-07-01	2500	2500
2020-08-01	2800	2800
2020-09-01	3000	3000
2020-10-01	3200	3200
2020-11-01	3500	3500
2020-12-01	3800	3800
2021-01-01	4000	4000
2021-02-01	4200	4200
2021-03-01	4500	4500
2021-04-01	4800	4800
2021-05-01	5000	5000
2021-06-01	5200	5200
2021-07-01	5500	5500
2021-08-01	5800	5800
2021-09-01	6000	6000
2021-10-01	6200	6200
2021-11-01	6500	6500
2021-12-01	6800	6800





Capítulo 2: Marco de referencia

Capítulo 2: Marco de referencia

Estado del Arte

Educación y desarrollo

En la literatura económica se ha discutido desde hace mucho tiempo sobre los factores que determinan el crecimiento económico, considerando que los países crecen cuando aumenta su producción de bienes y servicios, y esta producción está determinada fundamentalmente por los factores capital y trabajo. Sin embargo, factores exógenos como la tecnología pueden potenciar el crecimiento, como “un maná caído del cielo”. Lo que algunos teóricos clásicos llamaron “maná”, es el resultado de la acumulación de conocimiento y desarrollo científico aplicado a los factores de producción.

Desde lo conceptual y lo teórico el crecimiento económico se entiende de manera distinta al desarrollo, pues este último, además es económico y social, y lograrlo implica transformaciones que generen mejores condiciones de vida para la población. Según Amartya Sen (2000) “el desarrollo es “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos”. Esta relación del desarrollo con las libertades hace diferente la concepción de Sen frente a las tradicionales, más identificadas con el crecimiento económico, la generación de rentas, la industrialización, el avance tecnológico y la modernización.

Desde la perspectiva de Amartya Sen, de la teoría económica del crecimiento y de los distintos enfoques del desarrollo, la educación es un factor fundamental, pues es a través de ella, y la generación de conocimiento, se dinamizan los avances tecnológicos que generan cambios en el rendimiento de la producción, la conformación de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia. Nussbaum (2010), en su teoría de la “crisis silenciosa”, considera que el enfoque moderno de la educación está más orientado a la generación de renta, que a la democracia.

Bajo las anteriores premisas la educación y el desarrollo deben considerarse complementarias y estratégicas, ya que sin una buena educación el desarrollo simplemente sería una

utopía. Álvarez, Barroso y Lemus (2020) en la comunidad autónoma española de las Canarias, comparan las asignaciones presupuestales con los resultados de las pruebas PISA, para determinar los niveles de eficiencia en la gestión educativa, desde el enfoque de la descentralización. El estudio señala, que, pese a la independencia económica, los resultados de las pruebas PISA no fueron satisfactorios, por causa de la distribución del presupuesto con más inclinación a infraestructura que a la generación de competencias educativas.

En Colombia, Barón y Bonilla (2014) realizan un informe sobre educación y desarrollo regional, sosteniendo que la educación es la mejor forma de incentivar el desarrollo económico. El informe expresa cómo Colombia ha avanzado en temas de cubrimiento educativo, pero aún se encuentra muy alejado de la calidad, para lo cual analizaron las pruebas ICFES como medición del estándar académico de los programas de educación del país.

Aguilera y Meisel (2020) realizaron un análisis de Cartagena para los años 2005-2018, donde muestran un avance en el crecimiento económico, pero poca mejoría en indicadores sociales, fundamentalmente en calidad educativa. Los autores consideran que una de las causas explicativas ha sido la falta de gobernabilidad de los últimos 11 años en la ciudad.

Por su parte el Plan Sectorial de Educación “Salvemos juntos a Cartagena”, de la Secretaría de Educación (2020), línea estratégica “Cultura de la Formación”, señala que la gestión educativa busca impactar en las condiciones de vida de nuestros niños, niñas y jóvenes, disminuyendo la pobreza extrema y la exclusión social a partir de la generación de capacidades mediante una educación con calidad. Situación que confirma Jiménez (2019) mencionando que Cartagena encaja en un sistema de pirámide invertida que impide que no todos logren llegar al sistema educativo a la edad que corresponde y, además, no todos transitan con éxito de un nivel a otro, no todos

finalizan sus ciclos educativos y los que terminan no logran demostrar su máximo potencial por lo cual se requiere poner mayores esfuerzos en inversión con recursos propios para fortalecer la gestión local, superar los rezagos y entrar en la senda del desarrollo económico, social y cultural.

Políticas públicas

La orientación de las políticas educativas en Colombia desde las cuatro últimas décadas ha sido de afuera hacia dentro. Según lo plantea Flórez (2016), han sido los organismos internacionales quienes han trazado los lineamientos políticos que en últimas decide adoptar el Estado. En este sentido las bases de las políticas públicas educativas se han construido desde afuera y a partir de la perspectiva política y económica de los organismos internacionales.

En Colombia, según lo plantea Pulido (2017), la consolidación de las de políticas públicas educativas no ha sido exitosa fundamentalmente porque el proceso de planeación y formulación ha sido tardío y la implementación insuficiente. En las tres últimas décadas se pueden referenciar tres planes decenales de educación: el primero denominado “La Educación un Compromiso de Todos 1996 - 2005”; el segundo, “Pacto Social por la Educación 2006 - 2015”; y el actual, “Plan Decenal el Camino a hacia la Calidad y la Equidad 2016 - 2026”. Las evaluaciones de los dos primeros no fueron positivas, consideradas inclusive oportunidades desaprovechadas, mientras que el actual, a solo tres años de su ejecución, parece terminar como una tercera oportunidad perdida.

Al respecto, Sánchez (2019) argumenta que las fallas en las políticas públicas educativas en Colombia han pasado por su implementación, pues la materialización entre estado y sociedad no ha provocado las transformaciones sociales necesarias al contexto.

Flórez (2016) habla de la participación ciudadana como un derecho en la normatividad nacional, a través de la Ley 489 de 1998, haciendo énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015, que establece los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

De acuerdo con Parra y Correa (2018), en Cartagena los ejercicios de formulación de políticas públicas educativas han estado limitadas a los procesos de la planeación de cada periodo de gobierno, por lo tanto, las proyecciones estratégicas han sido a corto y mediano plazo. El intento más reciente por ins-

taurar una Política Pública Educativa a largo plazo se hizo sin éxito con el Plan Maestro de Educación Cartagena 2019 – 2033. Desde entonces, en los ámbitos académicos y políticos se considera necesario formular una política pública local para fortalecer y dotar de una visión de largo plazo la gestión del sector.

Según Jiménez (2019), se requiere que las políticas públicas educativas se aborden desde una perspectiva de derechos, es decir, que se garantice el goce efectivo de la educación para toda la población. Para Jaramillo (2015), la ciudad de Cartagena necesita una política educativa a largo plazo que permita finalizar los proyectos, por encima de los cambios de administración de los gobiernos locales.

Finanzas públicas

Para comprender cómo se financia la educación en Colombia es necesario conocer con claridad el concepto de descentralización y la manera como históricamente se fue consolidando en el país.

El proceso de descentralización de la educación en Colombia es el conjunto de reformas realizadas en el tiempo al sistema educativo y a la forma de asignación de sus recursos financieros, en la búsqueda de una mayor autonomía de los entes territoriales en la administración y manejo de los recursos necesarios para la prestación del servicio educativo, como también en la determinación del gobierno escolar y en la planeación educativa (Ministerio de Educación Nacional, 2009)

Con la constitución política de 1991 se comienza a facilitar dicho proceso, al considerar que los recursos educativos y la administración de la educación deben transferirse a los departamentos y municipios a fin de aumentar la cobertura de la educación básica y secundaria. Posterior a lo dispuesto en la Constitución Política, nace la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994 (Ley general de la educación) con la que se consolida el proceso de descentralización de la educación en Colombia, brindándole mayor autonomía a los entes territoriales para administrar los recursos humanos y financieros, y definiendo los parámetros de distribución de las transferencias a los territorios (Iregui, Melo, & Ramos, La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales, 2006).

La ley 60 de 1993 crea el situado fiscal como una participación porcentual de los Ingreso Corrientes de la Nación destinados a financiar las necesidades en salud y educación en los departamentos, municipios y distritos del país. Con el Acto Legislativo 01 del 2001, y posteriormente con la Ley 715 del 2001, se reforma el sistema de transferencias consolidado con el situa-



do fiscal, creándose el Sistema General de Participación (SGP), inicialmente con los recursos establecidos en el situado fiscal y el Fondo Educativo de Consolidación (FEC) (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

De acuerdo con la ley 715 del 2001 los recursos del SGP destinados a la educación son todas aquellas asignaciones económicas realizadas a las entidades territoriales a manera de transferencias provenientes del gobierno nacional, para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo en cada jurisdicción. De conformidad con la legislación vigente los recursos del SGP para educación corresponden al 58% de los recursos del sistema (Ministerio de Educación Nacional, 2016, pág. 26).

A partir de la Ley 715 del 2001 los criterios que definían la distribución de los recursos del SGP se describían en un documento CONPES Social. En el 2004 se hizo con el CONPES Social 77 y en el 2005 con el 90, que incluía algunas modificaciones al anterior (Iregui, Melo, & Ramos, 2006). En la actualidad la distribución es competencia del DNP y se realiza mediante un documento de distribución del SGP elaborado por la Subdirección de Distribución de Recursos Territoriales (SDRT), dependencia de la Dirección de Programación de Inversiones Públicas (DPIP) del DNP (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2022).

La participación para educación establecida para las actuales vigencias contempla una distribución bajo un criterio de equidad en dos conceptos básicos: calidad matrícula oficial y calidad gratuidad educativa (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2022).

En síntesis, estos elementos jurídicos y teóricos son la base conceptual para la comprensión del financiamiento y la distribución de los recursos destinados para la educación, por lo tanto, son de vital referencia para el estudio y análisis de las fuentes presupuestales del sector educativo. La interpretación de sus comportamientos en general debe encontrar explicación en dichos fundamentos.

Marco conceptual

Las Finanzas y el presupuesto educativo

Abordar conceptualmente la financiación y el presupuesto de la educación desde la óptica nacional y de los entes territoriales implica el desarrollo y análisis de algunas ideas principales sobre la forma del actual modelo de financiación de la educación, el sistema presupuestal que fundamenta las asignaciones para cada ETC, el proceso de descentralización que le da

sentido a la administración de los recursos y las definiciones puntuales sobre los rubros del presupuestales.

La financiación de la educación

De acuerdo con la estructura institucional de Colombia, así es su modelo de financiamiento de la educación, en ese sentido, desde la Constitución Política de 1991 se establecieron los aspectos principales de organización del Estado Social de Derecho y se definieron algunos derechos como fundamentales, entre ellos el derecho a la educación, por lo tanto, dado un modelo económico de mercado, el Estado tiene la obligación de garantizar la educación, subvencionando la prestación de los servicios educativos.

El modelo de financiación de la educación en Colombia es de subvención a la oferta, es decir, los recursos necesarios para la prestación del servicio de la educación a la población provienen en gran parte del presupuesto del Estado, quien transfiere fondos a los departamentos, municipios y distritos asumiendo un criterio de asignación de montos basado en una razón estudiante/profesor, además de unos porcentajes adicionales según el tipo de distrito, según la ubicación geográfica y la participación en la educación básica y secundaria (Cetrángolo & Curcio, 2017).

La fuente de financiamiento de la educación pública proviene de los recursos generados por impuestos, de manera que, según la dinámica del recaudo, así será la disponibilidad de recursos para financiar el sector. El mayor porcentaje de ingresos para la educación provienen del nivel central, mediante transferencias, pero existe igualmente un importante cúmulo que es generado desde los gobiernos departamentales y municipales a través de las rentas propias (Cetrángolo & Curcio, 2017).

El proceso de descentralización de la educación

El proceso de descentralización de la educación en Colombia es el conjunto de reformas realizadas en el tiempo al sistema educativo y a la forma de asignación de sus recursos financieros, en la búsqueda de una mayor autonomía de los entes territoriales en la administración y manejo de los recursos necesarios para la prestación del servicio educativo, como también en la determinación del gobierno escolar y en la planeación educativa (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Con la constitución de 1991 se comienza a facilitar el proceso de descentralización de la educación del nivel nacional hacia los territorios, al considerar que los recursos educativos y la

administración de la educación deben transferirse a los departamentos y municipios a fin de aumentar la cobertura de la educación básica y secundaria. Posterior a lo dispuesto en la Constitución Política, nace la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994 (Ley general de la educación) con la que se consolida el proceso de descentralización de la educación en Colombia, brindándole mayor autonomía a los entes territoriales para la administración de los recursos humanos y financieros, y definiendo los parámetros de distribución de las transferencias a los territorios (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

La ley 60 de 1993 crea el situado fiscal como una participación porcentual de los Ingreso Corrientes de la Nación destinados a financiar las necesidades en salud y educación en los departamentos, municipios y distritos del país. De esa manera, este era el mecanismo utilizado por el Estado para destinar las transferencias a los entes territoriales. Sin embargo, con el Acto Legislativo 01 del 2001, y posteriormente con la Ley 715 del 2001, el sistema de transferencias consolidado con el situado fiscal es reformado creando el Sistema General de Participación (SGP), inicialmente con los recursos establecidos en el situado fiscal y el Fondo Educativo de Consolidación (FEC) (Iregui, Melo, & Ramos, 2006).

De acuerdo con la ley 715 del 2001, los recursos del SGP destinados para la educación son todas aquellas asignaciones económicas realizadas a las entidades territoriales a manera de transferencias provenientes del gobierno nacional, para garantizar la adecuada prestación del servicio educativo en cada jurisdicción. De conformidad con la legislación vigente los recursos del SGP para educación corresponden al 58% de los recursos del sistema (Ministerio de Educación Nacional, 2016, pág. 26).

Sistema Presupuestal

En Colombia la forma como está estructurado el manejo de los recursos financieros y presupuestales del sector público proviene de lo que se ha denominado Sistema Presupuestal, de acuerdo con el Decreto 111 de 1996. Esta figura no es más que todas aquellas herramientas empleadas para organizar la información financiera de los entes públicos, de tal manera que se pueda garantizar el buen uso de los recursos financieros para suplir las necesidades de los ciudadanos, según lo ordenado en la constitución y la Ley (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

El conjunto de las herramientas que conforman el Sistema Presupuestal tiene su generalidad en el denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), donde se encuentran plas-

madadas las proyecciones de gastos, deuda y recaudo de impuestos en 10 años, cuyo objetivo es asegurar la estabilidad macroeconómica del país (Revista Portafolio, 2021). En él, también está contenido el plan financiero del sector público que es una de las herramientas principales del sistema, junto con el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto Anual de la Nación (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Existen otras herramientas adicionales como el Plan de Desarrollo, que se soporta financieramente del POAI y tiene como insumo principal al Presupuesto Anual, también son herramientas adicionales el plan plurianual de inversión y el plan anual mensualizado de caja (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Como resultado del ejercicio de planeación que se lleva a cabo con cada una de las herramientas del Sistema Presupuestal se organizan las finanzas públicas en Colombia, materializándose en los ejercicios de presupuesto que se realizan en cada instancia subnacional y para cada uno de los sectores de la administración pública.

Presupuesto del sector educativo

De acuerdo con el proceso de descentralización, el Sistema General de Participaciones o Ley 115 de 2001 busca garantizar financieramente los aspectos competentes del sistema educativo. En tal sentido, se plantea una distribución territorial. La tendencia se funda en los principios de eficiencia del Estado que busca responder a las necesidades de la población de forma preferente, asignando autonomía, administrativa, política y fiscal a las entidades territoriales en el marco de la Constitución de 1991.

Como respuesta a la reforma de la Ley 60 de 1993, los aspectos de la Ley 115 de 2001 muestran en síntesis la descentralización como un proceso que hasta hoy es irreversible en el que participa la ciudadanía y se conserva la autonomía. Igualmente, se logra evitar la duplicidad favoreciendo un buen uso de los recursos públicos, el control, la distribución equitativa y la eficiencia de los recursos, buscando mayor impacto en las comunidades vulnerables y las garantías de acceso a la educación de niños, niñas, adolescentes y adultos. Las acciones en este sentido se dirigen al fortalecimiento de las instituciones educativas como directos responsables de la prestación del servicio de acuerdo con las políticas del gobierno nacional y en las regiones.

Por su parte la gestión presupuestal se realiza a través de cuentas contables llamadas Fondos de Servicios Educativos,



en las cuales se ejecutan los recursos para atender los gastos de funcionamiento u otros distintos a las nóminas de personal. Desde esta perspectiva se observa la concepción del presupuesto como metas que se expresan financieramente para su cumplimiento en un tiempo determinado, permitiendo el control financiero y presupuestario, minimizando el riesgo en las operaciones dentro de las entidades (Villalba, 2007, p. 8).

Ingresos

Son todos aquellos recursos potencialmente asignados a la entidad territorial para la educación, fundamentalmente provenientes de dos grandes fuentes: ingresos corrientes e ingresos de capital. Los provenientes del SGP se distribuyen según los componentes que se encuentran especificados en el documento CONPES, y los provenientes de recursos propios, según lo establezca la entidad territorial (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

Ingresos corrientes

Son todos aquellos recursos económicos asignados por el Estado al sector educativo de los ingresos generado de forma regular en su actividad de recaudo, los cuales están divididos en ingresos tributarios y no tributarios, los primeros se generan de las rentas propias de cada entidad territorial y los segundos corresponden al SGP, a las transferencias del sistema de regalías y otras especiales (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

● **Sistema General de Participación**

El sistema surge como respuesta a la necesidad de fortalecer las competencias de la naciente Constitución Política de 1991 en materia de descentralización y los recursos necesarios para el cumplimiento de las responsabilidades en tres sectores; salud, saneamiento básico y educación, así como la posibilidad de financiamiento para nuevas competencias mediante la creación de fondos del situado fiscal y las participaciones municipales.

Con el objetivo de lograr las metas propuestas por los gobiernos en materia de eficiencia y equidad, estos fondos han logrado cambios significativos durante las dos décadas corrientes, aterrizando en el mencionado Sistema General de Participación (SGP). Junto con el Sistema General de Regalías, constituyen la base principal de las transferencias del gobierno nacional, con la diferencia de que el SGP tiene la destinación específica en los sectores descritos (Bonet, Pérez y Marín, 2018).

De acuerdo con el artículo 10. de la Ley 715 de 2001, la naturaleza del SGP define su constitución por cuenta de los “recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley”.

● **Sistema General de Regalías**

Constituido mediante Acto legislativo 005 de julio de 2011, el Sistema General de Regalías buscó establecer mecanismos equitativos para la distribución de los recursos que permitan promover el desarrollo, la competitividad y la restauración del tejido social y económico de las regiones del país en la que se exploran o explotan recursos naturales. A diferencia del SGP los recursos no están etiquetados en acciones específicas dando la libertad a las regiones para decidir cómo invertirlos. Igualmente, se asignan a los municipios y departamentos basados en los aspectos definidos en un marco regulatorio, así como que estos recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación (Bonet, Pérez y Marín, 2018).

En el año 2020, luego de 9 años de existencia el SGR, fue reformado de manera prioritaria con el fin de abordar acciones de redistribución sectorial y territorial de la inversión y la redefinición de proyectos de regalías generados desde la constitución política de 1991. El proceso de reforma inició su curso con la expedición del acto legislativo 05 del 26 de diciembre de 2019, a partir de las nuevas directrices sobre el régimen de compensaciones y regalías y mediante el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución. En la actualidad los detalles en la materia se definen en la Ley 2056 de 2020.

“Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. En síntesis, los cambios introducidos se enfocan en aspectos como: la desconexión de los proyectos con los planes de desarrollo en los territorios; una mayor dispersión y reducción de los montos de inversión; “la baja gestión de las entidades territoriales y las debilidades institucionales de los municipios que perciben recursos de regalías”, estos con el fin de mejorar la participación de las regiones productoras, corrigiendo “los denominados cuellos de botella que se viene presentando en la viabilización, priorización, aprobación y ejecución de los proyectos”, los financiados con las regalías (Corporación Transparencia por Colombia, 2020, p 3.).

De acuerdo con el artículo 361 de la Constitución Política de Colombia, los ingresos provenientes de SGR serán destinados al:

“financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación; para Inversiones en ciencia Tecnología e Innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización, exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población”.

La modificación del artículo incluye los cuatro principales fondos para el cumplimiento de los objetivos y fines del SGR. El Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, con un porcentaje equivalente del 10%, cuya finalidad busca financiar los proyectos regionales acordados por las entidades territoriales y el gobierno nacional, al igual que el Fondo de Desarrollo Regional.

El Fondo de Compensación, destinado a la financiación de impacto regional o local en los lugares más necesitados del país, basados en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en aspectos como desempleo y pobreza de regiones costeras o fronterizas del país.

El Fondo para el Ahorro Pensional Territorial con un 10% de la distribución de recursos y el Fondo de Ahorro y Estabilización, con un porcentaje mayor del 30%. Este último es administrado por el Banco de la República con regulación del gobierno nacional, lo cual permite su estabilidad con base a las necesidades de otros fondos en períodos de desahorro. Los excedentes anuales por cuenta del porcentaje asignado al Fondo de Estabilización serán distribuidos el resto del sistema conforme la ley.

Desde 2011, cuando se sancionó el acto administrativo que constituía el SNR, uno de los impactos más relevantes sobre la educación se produce particularmente en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, sobre todo en los campos de desarrollo que cuentan con la participación de las Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación determinantes en la generación de proyectos de impactos para las regiones, el logro en el incremento de la competitividad.

De acuerdo con la distribución establecida, el sector educativo resulta beneficiado a partir de los Fondos de Compensación Regional, Desarrollo Regional y Ciencia, Tecnología e innovación, es decir un 24% de los recursos que podrán ser utilizados en el mejoramiento de la infraestructura física de las instituciones de educación superior y la creación de Centros Regionales de Educación Superior. (CERES), que buscan ampliar la cobertura y disminuir las desigualdades de forma

sostenible en las regiones. Igualmente, los recursos de (10%) para la Ciencia, Tecnología e innovación permiten incentivar el fomento de competencias científicas e investigativas reduciendo las diferencias en las regiones (Ministerio de Educación Nacional, 2012)

Ingresos de capital

Están constituidos por ingresos con procedencia ocasional o no habituales, y los conforman los recursos asignados a la educación de fuentes como cofinanciación y rendimientos financiero (Secretaría de Hacienda Pública, 2020) . Normalmente, este tipo de ingresos son percibidos de forma extraordinaria por el Estado o bien, por las derivaciones de créditos o utilidades que arroja el patrimonio de la Nación de sus productos de capital y los financieros, también se incluyen las donaciones de gobiernos extranjeros y de particulares.

Los ingresos de capital pueden clasificarse en varios tipos: 1) los recursos de balance del tesoro, proveniente de los resultados de ejecución del presupuesto nacional con posibilidad de resultados positivos (superávit) o negativos (déficit), en este último es necesario su cubrimiento siempre que exista debido a que no son acumulables. 2) los recursos de crédito provienen de los préstamos realizados al mismo Estado o departamentos o a particulares bien sea de gobierno a gobierno o particulares del sistema financiero o no financiero utilizando bonos que se emiten y son vendidos en el mercado generando una deuda con cada comprador particular. 3) los rendimientos de las operaciones financieras, cuando el estado como acreedor recibe intereses de recursos colocados en el sistema financiero, lo cual incluye el diferencial cambiario producto del crecimiento del valor de valor del dólar en comparación con el peso. 4) las donaciones pueden ser percibidas de la cooperación internacional y de particulares y 5) los excedentes provenientes de los excedentes en las finanzas de los establecimientos públicos y las empresas de los diferentes sectores donde el Estado tiene acciones, incluso las de economía mixta (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

● Recursos del balance

En su libro sobre “Hacienda pública municipal en Colombia”, Sánchez (2009) define los recursos de balance como los provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Se encuentran compuestos por los excedentes financieros, cancelación de reservas, la venta de activos, la recuperación de cartera, entre otros”.

El Ministerio de Hacienda ha explicado la utilización de estos



recursos por parte de las entidades territoriales, provenientes de los resultados logrados en la vigencia pasada, procedentes del capital del presupuesto y pueden conformarse por ingresos tributarios o no tributarios de destinación libre y se incorporan como recursos de capital al presupuesto, por lo cual no podrán usarse como gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los recursos solo aplicaran para inversiones o servicios de deuda que permiten financiar gastos del presupuesto (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Este tipo de rendimientos provienen de las acciones le permiten al Estado obtener intereses, actuando como acreedor por recursos que coloca en el sector financiero.

- **Cofinanciación**

Este tipo de instrumento financiero sirve como complemento de apoyo a los recursos del Presupuesto General de la Nación que no son reembolsables para la ejecución de proyectos de las entidades territoriales, por consiguiente, también se enlazan dentro de los principios de descentralización y autonomía de las regiones, articulados a las políticas nacionales explicadas, la cultura de proyectos, equidad y participación de la ciudadanía. Las entidades territoriales podrán acceder a estos recursos, convirtiéndola en un instrumento universal, con criterios redistributivos, eficientes y equitativos. Por tanto, hacen parte de las fuentes de financiación de proyectos, en especial para municipios pequeños que requieren del apoyo para superar las condiciones de escasez y altos costos para satisfacer sus necesidades (Documento CONPES 2791- Comité Nacional de Cofinanciación, 1995).

- **Reintegros**

Los reintegros y otros recursos no apropiados hacen parte de la lista de los “recursos de Capital” de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2019). Desde el punto de vista presupuestal, surgen cuando ya se ha realizado el pago de la orden presupuestal, mediante la cual las unidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación ordenan pagar a un tercero la obligación adquirida. Las razones de la devolución pueden surgir de decisiones administrativas o financieras, por lo cual se determina devolver los recursos dentro de la cadena presupuestal o los saldos producidos por la situación cambiaria de moneda extranjera, de haberse realizado el trámite en una moneda diferente. En tal caso la “consignación” del reintegro deberá hacerse en la tesorería correspondiente de los recursos para la posterior aplicación del reintegro (Ministerio de Defensa Nacional, 2018, p. 5).

Gastos

Los gastos son las erogaciones realizadas por las entidades territoriales a cargo del presupuesto de ingresos asignados a la educación, los cuales se materializan con el fin de cubrir las necesidades y propósitos trazados en el ejercicio de planeación del sector educativo, según lo determina la constitución y la ley. Se clasifican en gastos de inversión, gastos de funcionamiento y servicio a la deuda (Rodríguez, 2008).

- **Gastos de inversión**

En forma generalizada, y como lo define la Sentencia C – 151 de 1995, los gastos de inversión son un gasto social que percibe como objetivo el bienestar y la satisfacción de las necesidades de la población de algunos sectores sociales, en este caso específico, de la población del sector educativo. Dentro del presupuesto educativo los gastos de inversión se orientan según los proyectos formulados por ejes, es decir, calidad, cobertura y eficiencia (Ministerio de Educación Nacional, 2016), por tanto dentro del presupuesto de gastos de inversión su distribución contempla lo siguientes rubros: cobertura, calidad – matrícula, calidad – gratuidad, eficiencia en la administración del servicio educativo, necesidades educativas especiales, otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores y educación superior.

- **Gastos de funcionamiento**

Son aquellas erogaciones que se hacen necesarias para asegurar el normal funcionamiento de las actividades técnicas, operativas, físicas y humanas desarrolladas dentro de las funciones administrativas en beneficio del sector educativo y se dividen en gastos de personal y generales (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

- **Servicio a la deuda**

Se asume el termino como se encuentra definido en la Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo (2016) de la siguiente manera:

Comprende las erogaciones por concepto de amortización, intereses, comisiones y gastos, para cubrir las obligaciones que se contraen en moneda extranjera o nacional y que se encuentran representadas en documentos al portador, títulos nominativos, convenios de empréstitos y contratos; la estructura se establece mediante la deuda externa, la deuda interna y los pagarés de reforma urbana y bonos de deuda pública.

Otros conceptos asociados

Eficiencia en la administración del servicio educativo

La forma óptima de administrar los recursos disponibles para cumplir con la obligación pública de atender las necesidades esenciales en educación de la comunidad correspondiente a cada ente territorial, que se encuentra sujeto a la inspección y vigilancia del Estado (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Principios presupuestales

De acuerdo con el decreto 111 del 1996 o Estatuto General de Presupuesto, son principios del sistema presupuestal los definidos en los artículos 12 al 21: “La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuestal” (Decreto 111 del 1996, págs. 1 - 3).

Planeación financiera

Según el principio de planeación contemplado en el artículo 12 de Decreto 111 de 1996, existe un plan financiero nacional que se convierte en referente para la planeación financiera de los entes territoriales y entes descentralizados de la nación, en ese sentido la planeación financiera se entiende como aquel proceso de gestión administrativa de los recursos financieros de la educación de cada ente territorial, que se encuentra en correspondencia con el plan financiero nacional, y por medio del cual son programadas las decisiones en materia de finanzas del sector educativo de cada nivel subnacional.

Indicadores educativos

Es la representación cuantitativa con la que se verifica de manera objetiva el comportamiento en términos de avances o retroceso de aquellas variables o relación de variables (DNP, 2009) del sector educativo para un periodo determinado, por ejemplo, tasa de cobertura, calidad educativa, tasa de deserción, tasa aprobación, tasa reprobación, matrículas entre otras (Secretaría de educación Distrital, 2019).

Indicadores financieros

Es la representación cuantitativa con la que se verifica de manera objetiva el comportamiento en términos de avances o retroceso de aquellas variables o relación de variables (DNP, 2009) referidas a comportamiento financiero del sector edu-

cativo, por ejemplo, déficit financiero, superávit financiero, niveles de deuda, entre otros.

Inversión en infraestructura educativa

Son los recursos económicos destinados para la construcción, dotación, mejoramiento y adecuación de la infraestructura básica educativa física y digital en los niveles de educación inicial hasta educación básica y media, tanto en zonas urbanas como rurales (CONPES 3831 de 2015. Art. 59)

Cierre de vigencia presupuestal

De acuerdo con el principio de anualidad definido en el artículo 14 del Decreto 111 del 1996, el año fiscal se abre el 1 de enero y cierra el 31 de diciembre, por lo tanto, el cierre de vigencia presupuestal esta referida a esta última fecha, cuando se termina el tiempo para realizar las apropiaciones presupuestales de cada entidad territorial, es decir hasta dicha fecha están autorizadas las aprobaciones de gastos para ser ejecutados según su vigencia fiscal.

Marco legal

La Constitución Política colombiana en los artículos 334, 356 y 357 marcan las orientaciones sobre la distribución de los recursos nacionales para garantizar los derechos fundamentales contemplados en el Capítulo 1 de la misma carta, entre ellos la educación y la salud. En este sentido los recursos nacionales obtenidos por la gestión económica y fiscal de la nación, desde la constitución, tienen el mandato propio que establece los lineamientos para garantizar los derechos.

El artículo 334 de la constitución determina que la dirección general de la economía se encuentra a cargo del Estado y que este con su intervención en la explotación de los recursos, de la producción de bienes y servicios y la de racionalización de la economía puede lograr mejorar la calidad de vida de los habitantes y distribuir de forma equitativa las oportunidades y los beneficios propios del desarrollo generado.

Los artículos 356 y 357 hablan sobre la distribución de los recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación, hacia los departamentos y municipios del país para cubrir prioritariamente las necesidades de educación y salud, a través de lo que en su tiempo fue denominado situado fiscal, contenido en la Ley 60 de 1993, derogada por artículo 113 de la Ley 715 de 2001.

La Ley 715 del 2001 también dicta normas orgánicas en relación con los recursos y las competencias, de acuerdo con los



artículos 151 y 288 de la constitución, en los que se precisa sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiación de los recursos (Art. 151) y se establecen las distribuciones de competencias entre la nación y los entes territoriales en término del manejo de los recursos (Art 288).

El Acto Legislativo 001 de 2001 fundamenta los cambios desarrollados en materia de la distribución de los recursos para la prestación de los servicios de la salud y la educación en relación con lo antes establecido en la Ley 60 de 1993, constituyendo el Sistema General de Participación (SGP).

Según la Ley 715 de 2001, el SGP corresponde a los recursos transferidos del nivel central a los entes territoriales con el propósito de financiar la prestación de los servicios que sean de competencia, de acuerdo con Artículo 1. Además, la Ley 715 establece las bases de cálculo para el valor equivalente al SGP y su crecimiento anual, entre otras disposiciones.

Dentro de lo relacionado con el manejo de los recursos financieros y presupuestales en todos los niveles subnacionales y para todos los sectores económicos y sociales es necesario tener en cuenta lo contenido en el decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilatorio de la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995, que de acuerdo al Artículo 352 de la constitución regula la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos, tanto a nivel nacional como en los entes territoriales y los órganos descentralizados de cualquier orden administrativo.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto dicta las disposiciones sobre el sistema presupuestal del país, define los principios fundamentales del sistema presupuestal, establece los criterios del presupuesto de rentas y rentas de capital de la nación y sobre el presupuesto de gastos o ley de apropiación, entre otras disposiciones en materia presupuestal.

Para el control de los recursos presupuestales es necesario atender y aplicar lo que el Estatuto Orgánico del Presupuesto reglamenta, por lo tanto, toda decisión cuya responsabilidad administrativa y operacional demanda el manejo de presupuesto público debe considerar en sus acciones lo establecido en esta ley.

En el mismo orden correspondiente a las normas orgánicas de presupuesto también es de necesaria consideración la Ley 819 de 2003, la cual dicta normas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y es el marco fiscal de mediano plazo, que es estudiado dentro de la ley anual de

presupuesto. Dicha ley contempla como mínimo lo siguientes temas: el plan financiero de acuerdo con el art. 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por los artículos 5 y 55 de la Ley 179 de 1994, un programa macroeconómico plurianual y las metas de superávit que están mencionadas en el Artículo 2 de esta misma ley.

La reglamentación de la norma orgánica del presupuesto se realiza con el Decreto 4730 de 2005, siguiendo el objeto de mantener el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos y permitir la sostenibilidad de las fianzas públicas en el mediano plazo, la asignación de los recursos de acuerdo con la disponibilidad de ingresos, las prioridades del gasto y la utilización eficiente de los recursos.

El sector educativo en lo relacionado con los recursos presupuestales y financieros, su forma de distribución y uso en todo el territorio nacional, a través de los entes territoriales, depende de los lineamientos normativos trazados en la Ley 715 de 2001, que como fue dicho antes, comprende las disposiciones en materia de transferencias en el SGP.

La distribución de los recursos del sector educativo está contenida en el Capítulo IV de la Ley 715 del 2001. El artículo 15 especifica la destinación de los recursos del SGP para financiar la prestación del servicio educativo bajo estándares técnicos y administrativos que se guían de un grupo de actividades como: el pago del personal docente, la construcción de infraestructura y la provisión de la canasta educativa. El artículo 16 contempla los criterios de distribución según la población atendida, población por atender según condiciones de eficiencia y equidad. El artículo 17 describe la manera como serán transferidos los recursos a los municipios no certificados, los corregimientos y departamentos, mientras que en el artículo 18 se define la administración de los recursos del SGP y en el 19 se señala el reglamento anual para el suministro de información de los entes territoriales para el cálculo de los costos e incentivos de cada año.

La forma en que son distribuidos los recursos del SGP en todo el territorio nacional marca la pauta sobre el marco normativo del presupuesto y las finanzas del sector educativo junto con la definición y el control de los fondos de servicios educativos que están determinados en los artículos 11 al 14 de la ley, donde se especifica su administración, reglamentación, procedimientos de contratación y manejo presupuestal de los fondos.

En cuanto a los aspectos que fundamentan la aplicabilidad de la Ley 715 de 2001, en lo relacionado al manejo y administra-

ción de los fondos, el Decreto 1101 de 2007 de la Presidencia de la República reglamenta el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, los artículos 1° y 91 de la Ley 715 de 2001 y otras disposiciones al respecto de la inembargabilidad de los recursos del SGP por su carácter social constitucional.

Por su parte el Decreto 4791 de 2008 reglamenta lo dispuesto en la ley sobre los ingresos del Fondo de Servicios Educativos, estableciendo que son recursos propios de carácter público sometidos al control de las autoridades administrativas y fiscales del orden nacional y territorial, aspecto determinante para el empleo de los recursos por parte de cada entidad territorial y en el manejo de las políticas públicas.

El Decreto 1122 de 2011 reglamenta parcialmente el artículo 16 de la Ley 715 de 2001 sobre la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación del componente de calidad y matrícula oficial, ejes importantes para la garantía del derecho a la educación y la evolución de los indicadores que los sustentan.

De continuidad con la reglamentación y las modificaciones referidas a las condiciones de la educación, el Decreto 4807 de 2011 establece condiciones de gratuidad en la educación para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales, con la finalidad de cumplir con la constitución en su Artículo 44, donde menciona a la educación como un derecho fundamental. En ese sentido también el Artículo 67 de la carta cobija la educación como un derecho y un servicio público que tiene una función social, que será gratuita, para lo que el presupuesto destinado cumple el propósito de materializar el derecho.

El decreto 1525 de 2015 que expide la Presidencia de la República resalta la importancia de la estructura, alcance y características del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, además, señala de manera general los propósitos del fondo de financiamiento de la infraestructura educativa de preescolar, básica y media y de su junta administradora. Lo que relaciona directamente las disposiciones del presente decreto con la Política Pública Educativa es que dan importancia a mejorar la infraestructura de instituciones estatales.



Category	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value	Value
Category 1	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 2	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 3	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 4	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 5	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 6	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 7	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 8	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 9	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000
Category 10	1000	2000	3000	4000	5000	6000	7000	8000	9000





Capítulo 3: Diseño metodológico

Capítulo 3: Diseño metodológico

Paradigma

El paradigma que orienta la presente investigación corresponde al empírico – analítico, pues procura mediante la descripción dar explicaciones al fenómeno de estudio, al igual que determinar sus posibles causas de manera cuantitativamente comprobable, en un contexto dominado por unas variables de control (Pasek de Pinto & Matos de Rojas, 2006). En el caso específico del “Estudio Financiero y Presupuestal de los Recursos Públicos Destinados a la Educación por el Distrito de Cartagena en el periodo 2008 – 2023”, se busca analizar la realidad del comportamiento de los recursos públicos destinados a la educación en Cartagena, mediante la desagregación de las variables que componen los ingresos y los gastos financieros y presupuestales de dicho sector.

La realidad o fenómeno estudiado dentro del paradigma empírico – analítico se concibe de manera objetiva y tiene un interés técnico, por lo tanto, produce un conocimiento generalizable e instrumentalizado, en tanto que se fundamenta en el control de sus variables (Pasek de Pinto & Matos de Rojas, 2006).

Tipo de investigación

Por el alcance que propone, la investigación se considera de tipo descriptiva. De acuerdo con los objetivos planteados y la problemática descrita en el capítulo de problema de investigación, el estudio propone llegar hasta un nivel de definición de componentes y de descripción de comportamientos de unas variables en un periodo determinado de tiempo.

De acuerdo con lo planteado por Hernández, Fernández & Baptista (2014), los estudios descriptivos en general tienen como meta detallar las propiedades y las particularidades de los sujetos, los objetos o procesos que se someten a su análisis. En resumen, lo que busca la investigación es caracterizar, mostrar correspondencia y diagnosticar.

Enfoque

El enfoque de esta investigación es cuantitativo pues se utilizan datos cuantitativos compilados de fuentes primarias y secundarias de la información para probar las hipótesis planteadas desde la sistematización del problema, utilizando mediciones numéricas ya establecidas en las técnicas de análisis de las finanzas públicas y los sistemas presupuestales diseñados en Colombia, siguiendo como fin establecer las pautas del comportamiento de las variables escogidas para el análisis de las finanzas y el presupuesto.

Las características que determinan el enfoque cuantitativo de esta investigación se configuran entre muchos aspectos en la medición de tendencias y comportamientos y magnitudes de las variables principales del análisis de las finanzas y el presupuesto educativo en una serie temporal de datos, en la delimitación espacial, temporal y temática que se realiza del problema, en la revisión de la literatura que se hace como referente comprobatorio o refutador de los resultados encontrados, por el planteamiento de unas hipótesis anticipadas a la recolección y análisis de los datos y por una recolección y procesamiento de datos estructurada científicamente y por lo tanto comprobable y repetible (Hernandez, Fernández, & Baptista, 2014).

Procedimiento para la obtención de los resultados

Para el procesamiento y la obtención de los resultados de investigación se diseñó un procedimiento sistemático definido en fases, que permitió científicamente lograr una descripción argumentativa de los resultados, de acuerdo con los objetivos y la problemática planteada.

Fase I. Revisión de la literatura

Previo al diseño de la investigación fue necesario realizar una revisión de la literatura sobre el tema de la educación, su financiamiento y presupuesto, consultando en la web, bases de

datos de revistas indexadas, siguiendo palabras claves como educación, finanzas educativas, presupuesto de educación, educación en Colombia, educación en Latinoamérica, educación en Cartagena, entre otras. Las bases de datos indexadas revisadas fueron las siguientes: Dialnet, Redalyc, Scielo, Jstor, Pudmed y Crossrer. También se consultaron los repositorios de tesis de maestría de la Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Universidad de Cartagena y Universidad Tecnológica de Bolívar, repositorios de la UNESCO, CEPAL, BID y Banco de la República. También se realizaron búsquedas abiertas en Google Scholar y en la aplicación Publish or Perish.

La búsqueda en bases de datos permitió la construcción de una matriz de inventario bibliográfico contendida por: informes técnicos, memorias de eventos, libros, artículos e investigaciones; categorizadas por autores, año, ciudad o país, título de la publicación, objetivos, área de conocimiento, línea de investigación, perspectiva teórica, metodología y principales resultados. De esta manera se logró la consulta y revisión de cerca de 50 documentos académicos utilizados como soporte, referencia teórica y metodológica.

La revisión de la literatura fue utilizada entonces como referente comprobatorio o refutador de los hallazgos obtenidos, como fuente para el planteamiento de las hipótesis anticipadas a la recolección y análisis de los datos, como fuente para la problematización y para la elección de la metodología utilizada.

Fase II. Revisión y compilación de base de datos

En primera instancia se realizó una revisión de los sistemas de información disponibles en la Web para datos financieros y presupuestales por municipios, allí fue fundamental la base de archivos colgados en la página de la Contaduría General de la Nación en la consulta de información financiera, económica y ambiental, de donde fueron descargados los FUT de Gastos, los FUT de Ingresos y el CGR Presupuestal año por año, desde el 2008 hasta el 2021, último trimestre. También fueron usados los archivos año por año del periodo 2008 – 2023 de las Ejecuciones Presupuestales, suministrados por la oficina de la Administración Financiera y Presupuestal de la Secretaría de Educación Distrital.

Por último, se consultó la página del MEN, de donde se descargaron las estadísticas en educación en preescolar, básica y media por departamentos y municipios, y los Informes de Ejecución Presupuestal de Gastos MEN a 31 de diciembre, año por año, para el periodo 2008 – 2023, tomando el total de apropiaciones vigentes nivel decreto en pesos.

Una vez se tubo todos los archivos se construyó una matriz de datos para cada una de las variables contenidas en cada informe, donde se compilaron las cifras para el periodo 2008 – 2023, siendo este el insumo principal para el análisis y procesamiento de datos. Luego se realizó una adecuación de las cifras, extrayendo las correspondientes al Distrito de Cartagena, separando las fuentes de financiación, los rubros específicos de ingresos y gastos y los indicadores educativos.

En cuanto a la variable percepción de la comunidad sobre la educación, la información se obtuvo de las mesas de levantamiento de desafíos sociales y puntos críticos del proyecto de formulación del Política Publica Educativa, información que fue levantada con un ficha de desafíos sociales que recogió los problemas identificados por la población y sus posibles causas y efectos, los cuales fueron sistematizados en una matriz de Excel, para su posterior agrupación, priorización por temas y enfoques de la política, siendo este el insumo empleado para relacionar las necesidades de la comunidad con los aspectos financieros que engloban los proyectos educativos.

Fase III. Análisis y procesamiento de datos

Se llegó al cumplimiento de los objetivos planteados empleando las técnicas de la descripción y análisis estadístico aplicado a la educación, las finanzas públicas y el presupuesto educativo, haciendo uso de la comprensión y construcción de los indicadores propuestos en la literatura de referencia. Esto significa que fue necesario procesar los datos compilados de las fuentes institucionales de la información educativa, financiera y presupuestal para lograr la discriminación adecuada de los rubros de ingresos y gastos, así como las estadísticas educativas correspondientes al Distrito de Cartagena, con lo que posteriormente se pudo caracterizar las fuentes de ingresos, develar correspondencia entre la composición y el comportamiento de los rubros y diagnosticar comparativamente los ejes, rubros presupuestales, indicadores educativos y necesidades de la comunidad.

La forma de procesamiento de la información obtenida de los archivos de Excel tipo lista suministrados y descargados de los sistemas de información del CHIP, MEN y Secretaría de Educación Distrital, implicó realizar tablas dinámicas, tablas de frecuencia, tablas de porcentualidad, líneas de tendencia, gráficos de barras y líneas, previa depuración de los datos y ajuste de las unidades de medida.



Fase IV. Análisis y descripción de hallazgos

Tres capítulos de resultados fueron desarrollados, uno por cada objetivo específico:

1. La descripción de las fuentes de ingreso destinadas a financiar la educación en el Distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2023.
2. El comportamiento de los principales rubros de las ejecuciones de gastos e inversión destinadas a la educación en distrito de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 - 2023.
3. Diagnóstico comparativo entre el comportamiento de la triada rubros presupuestales, indicadores educativos y necesidades de la comunidad.

Lo anterior utilizando las herramientas metodológicas descritas para obtener los objetivos establecidos en el capítulo de la problemática.

Población de estudio

Siguiendo el enfoque del objeto de estudio, entendido como el presupuesto y las finanzas educativas, la población corresponde a las 14 ejecuciones presupuestales de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias, correspondientes al periodo 2008 – 2023, es decir las ejecuciones de ingresos y de gastos del periodo y los cuatro Planes de Desarrollo Distrital del periodo 2008 - 2023.

Operacionalización de variables

Tabla 1 Operacionalización de variables

VARIABLES/CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	INDICADORES /SUBCATEGORÍAS DE ANÁLISIS	FUENTES
Ingresos del sector educativo	SGP	CGR Presupuestal - CHIP
	Recursos propios	Ejecuciones Presupuestales SED
	Ingresos de Capital	CGR Presupuestal - CHIP
	Sistema de Regalías	CGR Presupuestal - CHIP, Ejecuciones Presupuestales SED
Gastos del sector educativo	Gastos de Inversión	FUT Gastos de inversión - CHIP, Ejecuciones Presupuestales SED
	Gastos de funcionamiento	FUT Gastos de funcionamiento - CHIP, Ejecuciones Presupuestales SED
	Servicio a la deuda	FUT Servicio a la deuda - CHIP, Ejecuciones Presupuestales SED
Estadísticas educativas	Población en edad de estudiar	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de matrícula de 5 a 16 años	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de Cobertura neta total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de Cobertura neta por niveles educativos	Ministerio de Educación Nacional

Desde la perspectiva de las estadísticas e indicadores educativos, donde el sujeto de estudio son los estudiantes, también se considera población, a los niños, niñas y adolescentes con edad entre 5 y 16 años, los cuales para el año 2021 en la ciudad de Cartagena sumaron, según datos del MEN, 201.954 personas.

Técnicas e instrumentos de recolección de la información

La técnica de recolección de información corresponde a la revisión y consolidación de bases de datos. Fueron revisados y consolidados los datos publicados por la Contraloría General de la Nación, en el Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP –, de la Categoría Presupuestal de la Contraloría General de la Republica - CGR Presupuestal -, y del Formulario Único de Trámites – FUT – para los gastos inversión, de funcionamiento y de servicio a la deuda. También fueron revisadas y consolidadas las ejecuciones presupuestales de la Secretaría de Educación Distrital y los informes estadísticos del Ministerio de Educación Nacional.

Para el caso de la variable percepciones de la comunidad educativa, que se analiza en el tercer capítulo de resultados, la técnica empleada para la recolección fueron las mesas de levantamiento de desafíos sociales y puntos críticos, utilizadas por el componente de movilidad social del proyecto de formulación de la Política Pública Educativa para el Distrito de Cartagena y el instrumento, fue el formato de levantamiento de desafíos sociales y puntos críticos (Anexo 1).

Estadísticas educativas	Tasa de Cobertura bruta total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de Cobertura bruta por niveles educativos	Ministerio de Educación Nacional
	Tamaño promedio de grupos	Ministerio de Educación Nacional
	Sedes conectadas a internet	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de deserción escolar total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de deserción escolar por niveles	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de aprobación total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de aprobación por niveles	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de reprobación total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de reprobación por niveles	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de repitencia total	Ministerio de Educación Nacional
	Tasa de repitencia por niveles	Ministerio de Educación Nacional
Percepciones de la comunidad educativa	Postulados comunitarios	Mesas de levantamiento de desafíos sociales y puntos críticos

Fuente: Elaborado por autores





Capítulo 4: Resultados

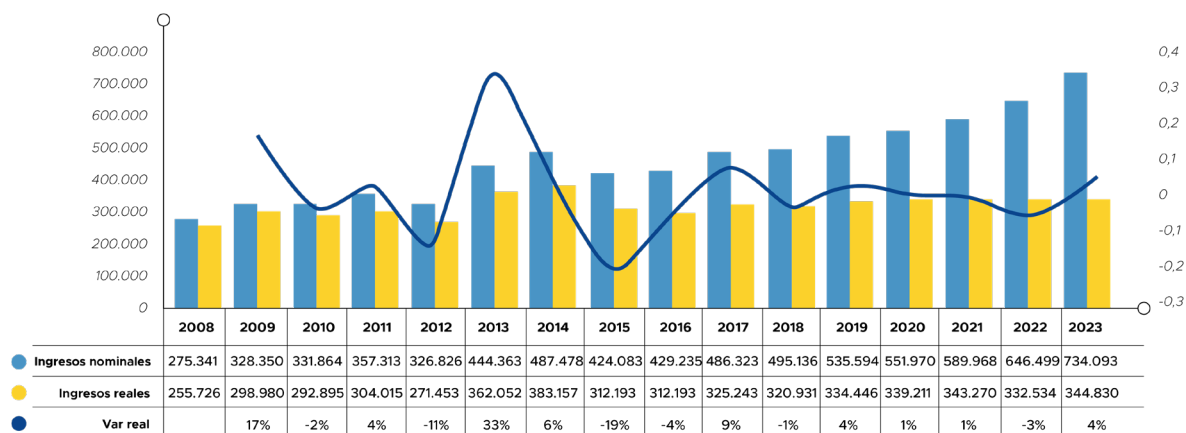
Capítulo 4: Resultados

Fuentes de ingresos de la educación en Cartagena 2008 – 2021

Las fuentes de ingresos de la educación primaria, secundaria y media son el SGP, una parte de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) de los entes territoriales, una parte de los ingresos de capital y las asignaciones provenientes de los fondos del Sistema General de Regalías (SGR), siendo SGP la fuente principal. La financiación de la educación de acuerdo

con el modelo actualmente implementado en Colombia le otorga el papel principal al gobierno nacional en la asignación de los recursos, sin embargo, los gobiernos locales deben realizar esfuerzos presupuestales adicionales para la obtención de mejores y mayores resultados en el sector.

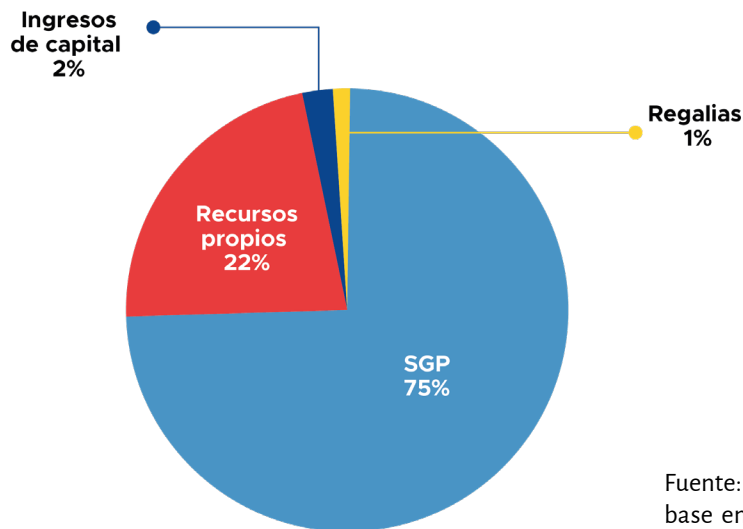
Gráfica 1 Ingresos totales, Secretaría de Educación Distrital de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2023. Ingresos reales a precios constantes del 2008



Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Durante los últimos 14 años los montos presupuestales asignados a la educación en la ciudad aumentaron. Entre 2008 y 2023 (a precios constantes del 2008), los ingresos para la educación básica crecieron 35%, marcando una tendencia creciente, aunque con varios años de disminución real (es el caso de los años 2010, 2012, 2015, 2016, 2018 y 2022) y otros momentos de crecimiento.

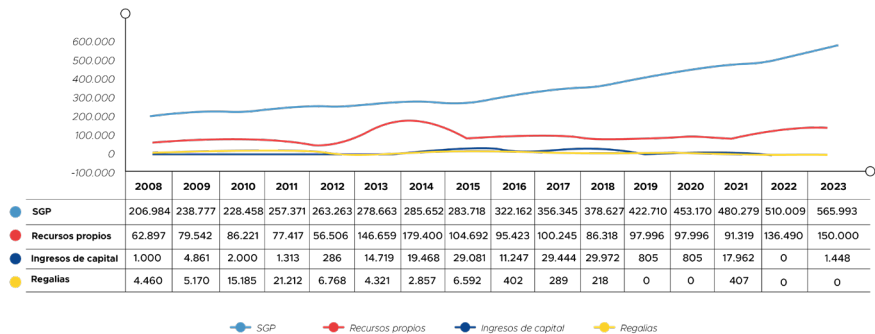
Gráfica 2 Fuentes de ingresos Secretaría de Educación Distrital de Cartagena. Participación promedio acumulada 2008 - 2021



Fuente: Calculo de los autores con base en Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

En términos porcentuales la educación básica de los cartageneros recibe el 75% de sus recursos de parte del gobierno nacional, a través del SGP. De las arcas locales proviene el 22% (Ingresos Corrientes de Libre Destinación –ICLD–), mientras que ingresos de capital y regalías aportan el 2% y el 1%, respectivamente.

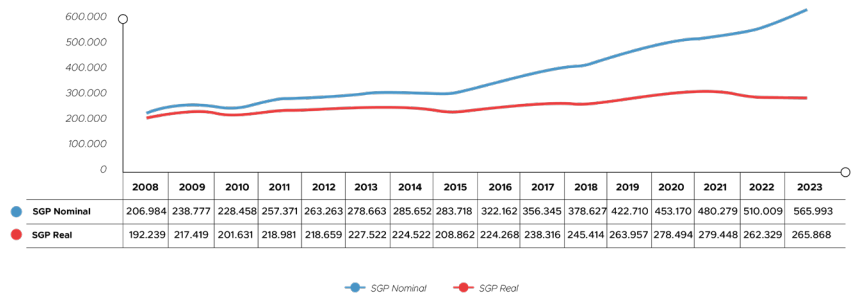
Gráfica 3 Comportamiento de las fuentes de ingresos Secretaría de Educación Distrital de Cartagena 2008 – 2023 en millones de pesos



Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Sistema General de Participación (SGP)

Gráfica 4 Recursos del Sistema General de Participación para educación del Distrito de Cartagena en millones 2008 – 2023. SGP real a precios constantes del 2008



Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena



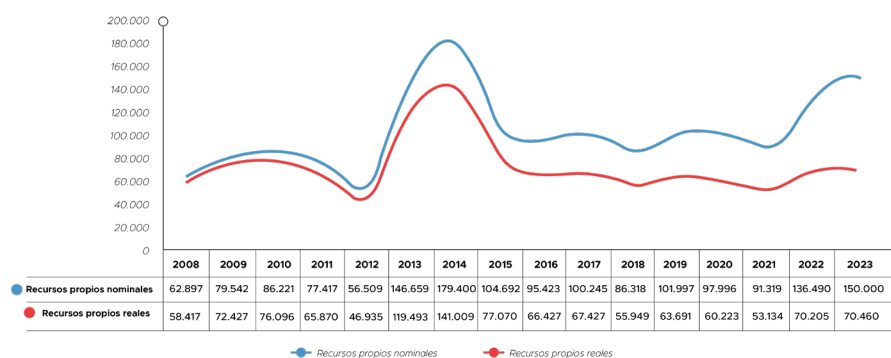
Recursos propios

La participación de los recursos propios para financiar la educación en Cartagena ha venido en aumento. Los gobiernos de los últimos años han destinado un poco más de los ICLD para lograr sus metas, sin embargo, dicha participación sigue siendo baja en comparación con ciudades del resto del mundo e inclusive con las principales ciudades del país.

En la actualidad el compromiso de las administraciones locales con la educación se ha reflejado en un esfuerzo financiero

que alcanza a representar el 23% del presupuesto público de la educación básica y media, sin embargo, es evidente el rezago con las ciudades principales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, donde la capacidad presupuestal y el compromiso político con la educación es mayor (Bernal, y otros, 2017).

Gráfica 5 Recursos propios para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2023. Recursos propios reales a precios constantes del 2008



Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

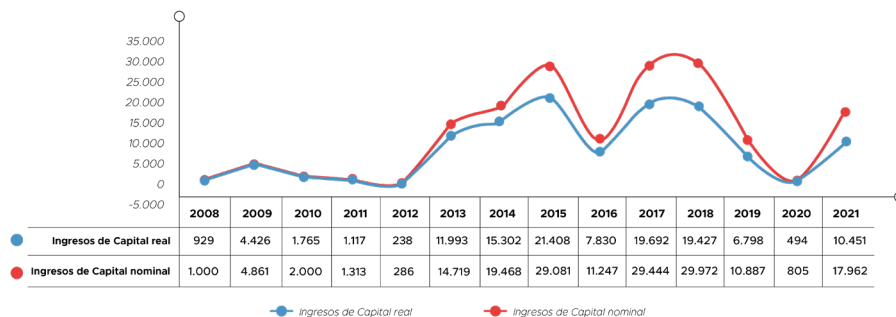
* Recursos propios: valores aprox. a partir de ejecuciones presupuestales de la SED Cartagena

El comportamiento de los recursos propios, como lo muestra la Gráfica 5, ha sido creciente en términos nominales. Las cifras en el presupuesto durante 16 años aumentaron su valor, a razón del cambio coyuntural experimentado en los años 2013, 2014 y 2015, cuando la financiación con recursos propios estuvo por encima de los 150.000 millones de pesos anuales. Desde entonces se han mantenido por encima de los 100.000 millones anuales.

En términos reales el comportamiento es muy diferente. En años previos al cambio coyuntural, la tendencia real había sido decreciente y después siguió siéndolo, aunque con valores un poco más altos. En general se puede decir que los incrementos experimentados en los años de coyuntura normalizan el comportamiento de los recursos propios en todo el periodo en alrededor de los 70.000 millones de pesos reales al año.

Ingresos de capital

Gráfica 6 Ingresos de Capital para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos 2008 – 2021. Ingresos de Capital real a precios constantes del 2008



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de Ingresos

Gráfica 7 Fuentes de los Ingresos de capital para educación, Distrito de Cartagena, promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

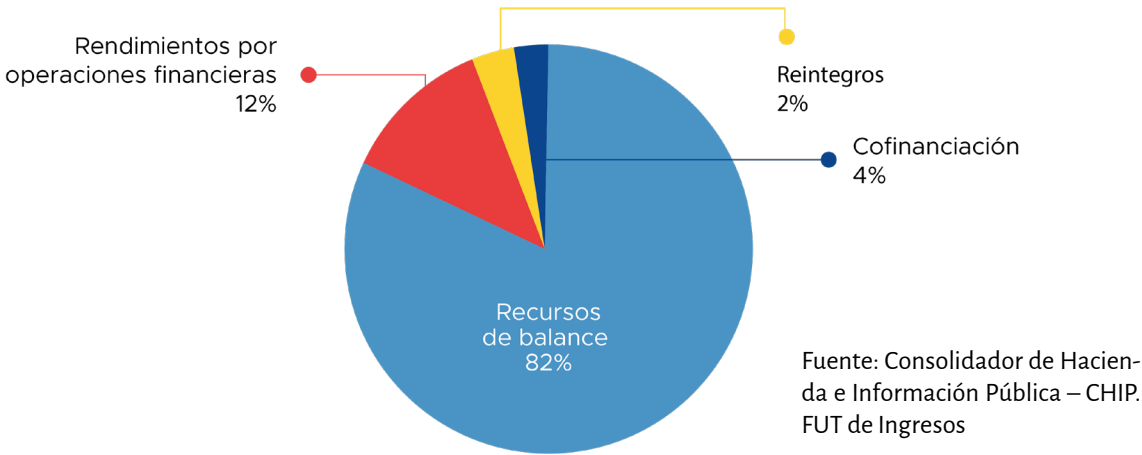


Tabla 2 Ingresos de capital para educación por fuentes en millones de pesos Cartagena 2008 - 2021

Ingresos de Capital	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos de balance	-	-	-	301,0	-	13.779	18.213	27.481	9.947	26.606	26.008	8.663	-	10.898
Rendimientos por operaciones financieras	1.000	4.861	2.000	1.012	286	941	1.255	1.600	1.300	1.600	1.600	1.675	805	864
Cofinanciación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.200
Reintegros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.239	2.364	548	-	-
Total	1.000	4.861	2.000	1.313	286	14.719	19.468	29.081	11.247	29.444	29.972	10.887	805	17.962

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de Ingresos

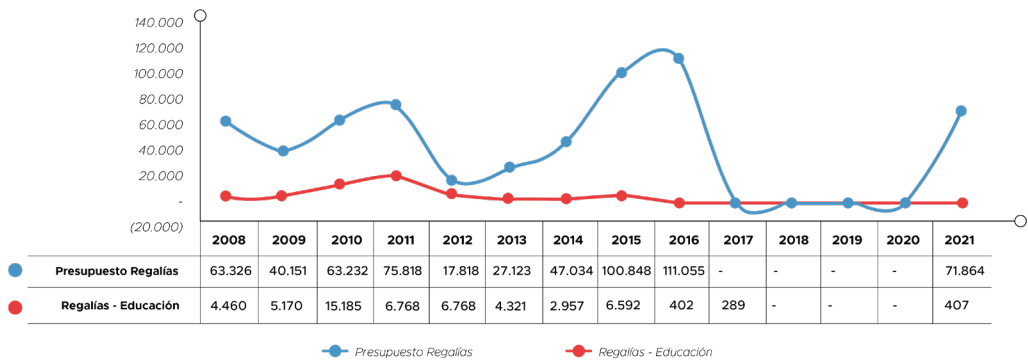
Regalías

La Constitución Política de 1991, en los artículos 360 y 361, determina la forma y las reglas para la administración de los recursos provenientes de regalías y los derechos que poseen las entidades territoriales para el uso de ellos, de tal manera que los departamentos y municipios en los que se realiza explotación de recursos no renovables y aquellos municipios portua-

rios por donde se transportan dichos recursos, se les otorga el derecho a participar de sus regalías y compensaciones (Bohórquez, 2013).

Cartagena como municipio portuario marítimo reciben regalías directas por el transporte, principalmente de petróleo. Un porcentaje de estos recursos son destinados al sector educación.

Gráfica 8 Regalías y regalías para educación Distrito de Cartagena 2008 - 2021



Fuente: Presupuesto Regalías de DNP Ejecuciones Presupuestales Municipales 2000 - 2012 y SGR Ejecución de ingresos 2012 – 2021. Regalías – Educación de Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena



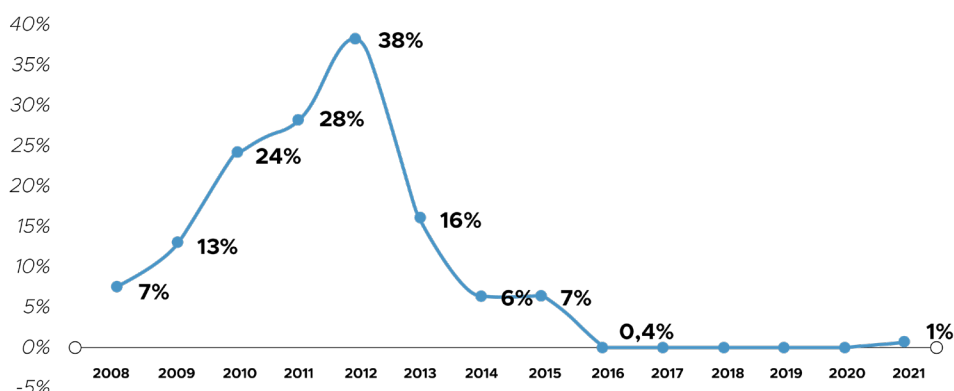
En la Gráfica 8 se muestran los montos correspondientes a regalías para el Distrito de Cartagena frente al monto asignado a educación. Las regalías recibidas en el periodo 2008 – 2021 muestran una evolución variable, marcada por las ingresadas en 2016, la más alta de todo el periodo, y por la discontinuidad que se observa entre 2017 – 2020, periodo en el que no hay ingresos por ese concepto.

Por su parte, el comportamiento de las regalías para educación refleja un ritmo de variabilidad menos pronunciado que el identificado en el presupuesto de regalías del Distrito. Las cifras, relativamente variables entre un año y otro, se mantie-

nen dentro de un rango más cerrado, entre los 289 millones, correspondientes al año 2017, el valor mínimo de la serie, y los 21.212 millones de pesos del año 2011, el valor máximo. También se observa un comportamiento discontinuo o sin registro en las fuentes de información consultadas en el periodo 2018 – 2020.

Como lo muestra la Gráfica 9, en términos porcentuales las regalías asignadas al sector educativo en el presupuesto de la SED tuvieron una franja de crecimiento en el periodo 2008-2012. Durante los años siguientes, entre 2012 y 2021, las participaciones del sector educativo en el presupuesto de regalías del Distrito disminuyeron progresivamente.

Gráfica 9 Porcentaje del presupuesto de regalías asignadas a educación Distrito de Cartagena 2008 - 2021

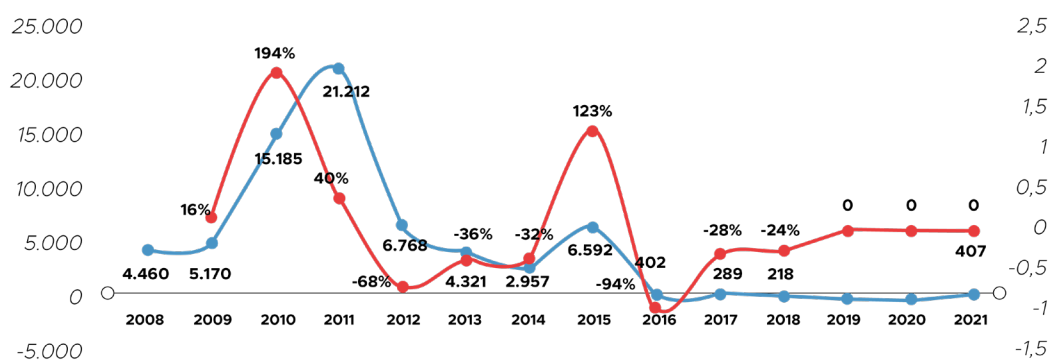


Fuente: Autores con base en Presupuesto Regalías de DNP Ejecuciones Presupuestales Municipales 2000 - 2012 y SGR Ejecución de ingresos 2012 – 2021. Regalías – Educación de Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Entre 2008 y 2021 los recursos por regalías sumaron 67.763 millones de pesos corrientes y su tendencia fue decreciente. Se

pasó de 4.460 millones en 2008 o 21.212 millones en 2011 a 407 millones en 2021.

Gráfica 10 Recurso de regalías para educación, Distrito de Cartagena en millones de pesos y variación porcentual 2008 - 2021

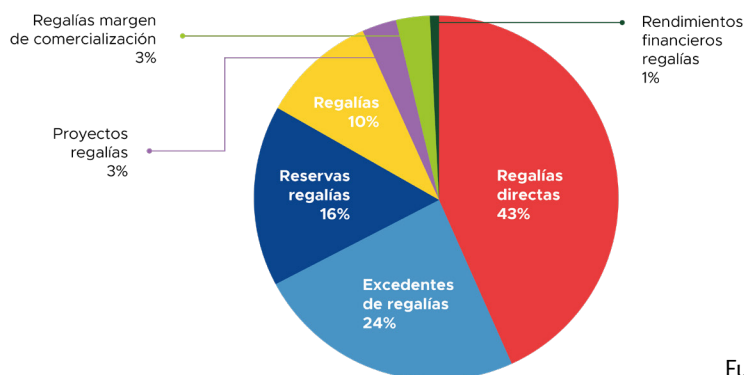


Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

La variabilidad de los recursos en el tiempo puede indicar una característica de la gestión de los recursos para el sector de educación. Como se observa en la Gráfica 11, el principal concepto entre las regalías para educación son las directas, las cuales representan el 43% del total recibidas en el periodo 2008 – 2021. El segundo concepto son los excedentes de rega-

lías con el 24%, seguido por las reservas de regalías con 16%. En el quinto lugar se encuentran los recursos obtenidos por proyectos, con una representación de solo el 3%. Estas cifras muestran la poca gestión de la administración distrital para incorporar recursos de regalías a la financiación de proyectos de inversión en educación.

Gráfica 11 Recurso de regalías para educación, Distrito de Cartagena, promedio porcentual acumulado 2008 – 2021



Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Los años 2010 y 2011 fueron los de mayor captación de recursos por concepto de regalías para la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, la gestión de esos años, al igual que la de los años anteriores desde 2008, se sustentaba en el plan de desarrollo “Por una sola Cartagena 2008 – 2011” bajo la estrategia “Educación motor del cambio social”, donde el programa “cobertura con garantías” fue el principal captador de recurso de regalías para la educación.

Importantes inversiones en materia de infraestructura educativa, personal, materiales de estudio, bibliotecas y demás inversiones determinantes para el desarrollo de las escuelas desde el eje de cobertura fueron suplidas con el programa de

cobertura con garantías, financiado principalmente con recursos de regalías (Garavito & Urueta, 2011).

El concepto de regalías directas fue determinante en las inversiones realizadas en 2010 y 2011, pero también incidieron los proyectos de regalías, con estos dos conceptos, y el de reservas, se financiaron programas como el de Infraestructura digna y Estrenando escuela. En los años siguientes la situación fue la contraria. Los recursos de regalías desde el año 2016 no superan los 500 millones de pesos anuales, inclusive en los años 2018 – 2020 la inversión de recursos de regalías para educación inicial, primaria, media y secundaria fueron nulos (Tabla 3).

Tabla 3 Recursos de regalías para educación en millones de pesos 2008 - 2021

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Regalías Directas	-	951	12.637	15.765	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Excedentes de Regalías	-	-	-	-	6.000	2.960	2.357	4.051	284	284	-	-	-	407
Reservas regalías	2.944	240	2.023	2.216	618	1.211	449	1.027	113	-	-	-	-	-
Regalías	1.055	3.548	42	2.103	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Proyectos regalías	241	221	473	1.128	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regalías Margen de Comercialización	-	-	-	-	150	150	150	1.514	4	4	-	-	-	-
Rendimientos financieros regalías	220	210	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	4.460	5.170	15.185	21.212	6.768	4.321	2.957	6.592	402	289	-	-	-	407

Fuente: Ejecuciones presupuestales Secretaría de Educación Distrital de Cartagena



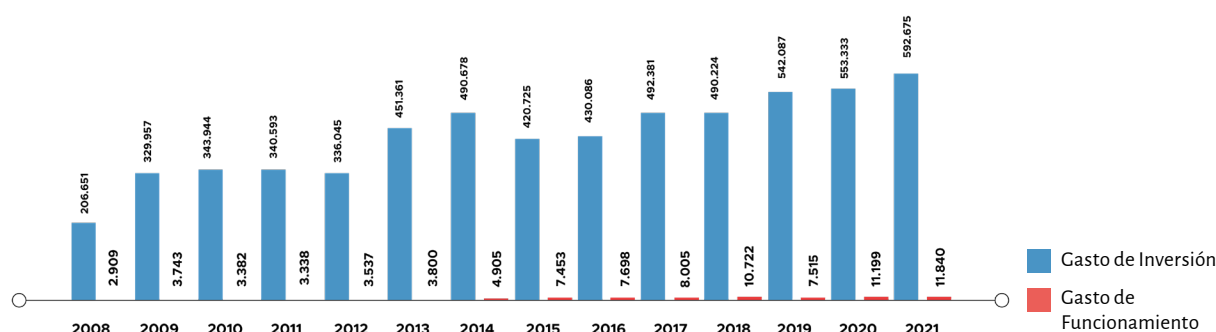
Comportamiento del gasto educativo en Cartagena 2008 – 2021

El gasto del sector educativo lo componen dos grandes rubros: inversión y funcionamiento. Los primeros se refieren a desembolsos con fines de mejoramiento en cobertura, calidad, eficiencia en la administración del servicio educativo, educación superior y demás necesidades del sector, mientras que los segundos se orientan a garantizar el cumplimiento de las funciones institucionales.

Los gastos de inversión son superiores a los de funcionamiento, como lo muestra la Gráfica 12. Durante el periodo 2008 – 2021 la inversión osciló entre 206.651 y 592.675 millos de pesos, mientras que el gasto de funcionamiento estuvo entre 2.909 y 11.840 millones de pesos en el mismo periodo.

Las cifras reportadas como gastos de inversión muestran un crecimiento de más del doble de su valor inicial en 14 años, al tiempo que los gastos de funcionamiento triplicaron en 2021 el valor alcanzado en 2008.

Gráfica 12 Gasto de inversión y de funcionamiento Secretaría de Educación Distrital de Cartagena en millones de pesos 2008 - 2021



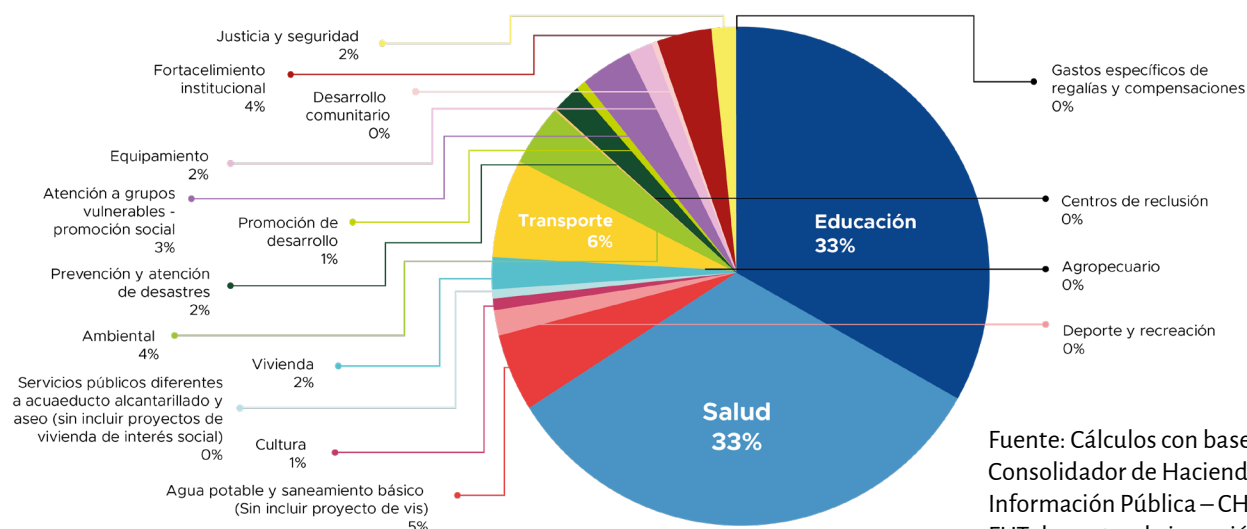
Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión y de funcionamiento

Gastos de Inversión

La Gráfica 13 muestra el promedio porcentual acumulado en el periodo 2008 – 2021 del gasto de inversión por sectores.

Los sectores que mayor relevancia tienen dentro del gasto de inversión del Distrito de Cartagena son Educación y Salud, ambos representando el 33% del gasto de inversión promedio acumulado del periodo 2008 – 2021.

Gráfica 13 Gasto de inversión por sectores Distrito de Cartagena. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021



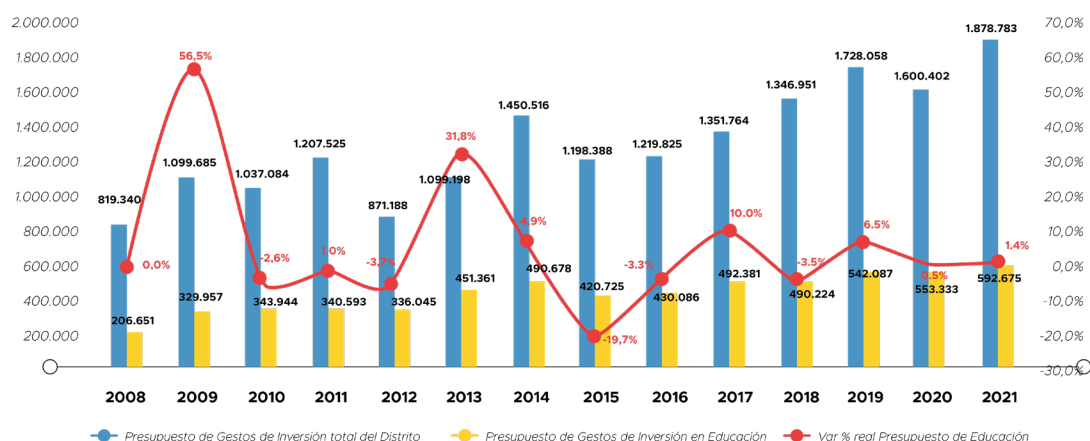
Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Al analizar de manera individual los montos del gasto de inversión en educación a través del tiempo se puede identificar su dinámica y tendencia de crecimiento.

En la Gráfica 14 se observa que el gasto de inversión tiene una dinámica creciente en términos nominales, al punto que en 2021 llegó a un valor que es 187% más alto que el registrado en 2008. En términos reales ese incremento se reduce al 80% y las variaciones anuales denotan aumentos importantes en unos periodos, y disminución en otros.

La variación real más alta del periodo se observa en 2009, cuando se alcanzó una cifra superior a los 300.000 millones de pesos. Un año atrás había sido de 206.000 millones, con un presupuesto general de inversión en el Distrito de 819.340 millones. En los años 2011, 2012 y 2015 hubo disminuciones en la inversión en educación con respecto a su año anterior.

Gráfica 14 Presupuesto de gastos de inversión total del Distrito y Presupuesto de gasto de inversión en educación en millones de pesos 2008 – 2021



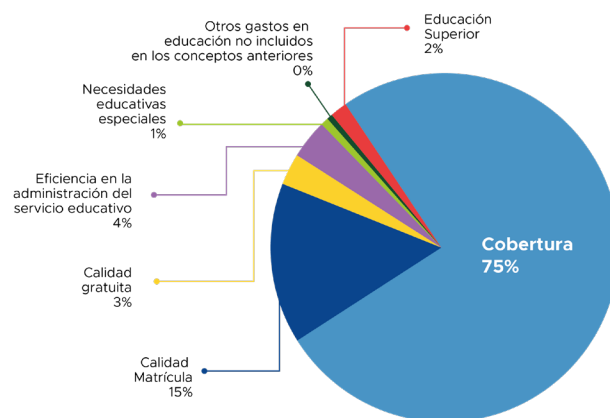
Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Cobertura

Uno de los rubros principales del gasto de inversión en educación es la cobertura, que según el Plan Decenal de Educación de Colombia 2016 – 2026, es junto con el Acceso, la Permanencia, la Calidad, la Pertinencia y la Financiación, los pilares fundamentales de la política educativa del país. En ese sentido el gasto de inversión en educación de los entes territoriales se organiza apuntando a alcanzar mayores desempeños en los pilares enunciados.

El rubro está referido a todos aquellos desembolsos destinados a mejorar la capacidad de atención a la población demandante del servicio educativo. Entre el gasto de inversión en educación, la cobertura es el más representativo, con el 75% del total, el restante 25% se distribuye en 6 rubros más, de donde el concepto de calidad – matrícula es el segundo con mayor representatividad, con el 15% del total del gasto (Gráfica 15).

Gráfica 15 Rubros de educación. Porcentual acumulado 2008 - 2021



Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión



La composición detallada por rubros del gasto de inversión en educación es constante en la destinación presupuestal para los rubros de cobertura, calidad – matrícula, calidad – gratuidad y eficiencia en la administración del servicio educativo, contrario a lo que ocurre en los rubros de necesidades educativas especiales, otros gastos y educación superior, donde la destinación presupuestal se da de manera interrumpida.

Tanto la constancia en la designación presupuestal, como los montos financieros destinados a los rubros de gastos de in-

versión de cada año, permiten inferir que la cobertura ha sido el propósito fundamental de la política de distribución de los recursos de inversión en el distrito de Cartagena, muy por encima de la calidad, la eficiencia educativa, las necesidades especiales, la educación superior y otros gastos. Estos últimos rubros han sido de montos muy inferiores a los primeros y en algunos años de asignación interrumpida, como lo deja ver la Tabla 4.

Tabla 4 Inversión en educación 2008 – 2021 en millones de pesos

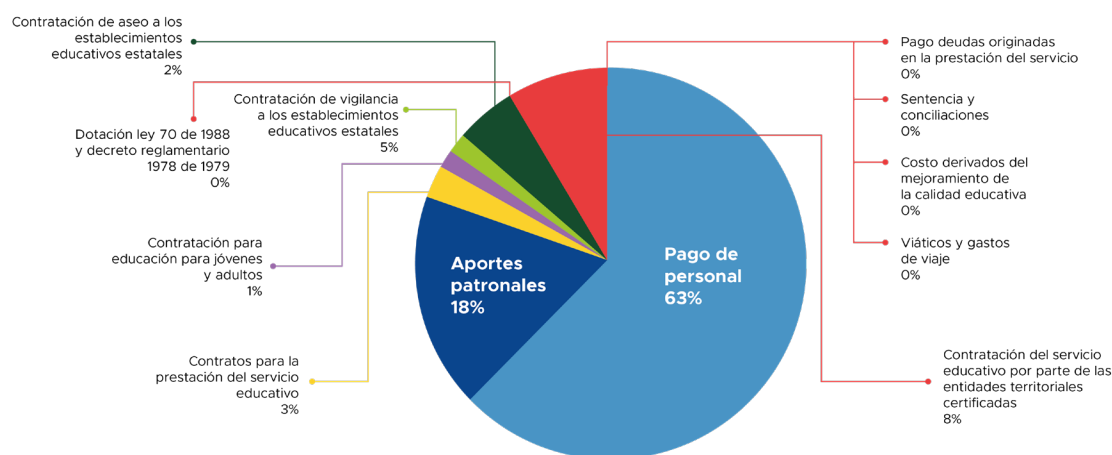
RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cobertura	108.430	133.372	244.576	270.464	279.826	394.018	311.579	315.808	338.618	375.166	390.651	432.985	453.859	483.165
Calidad - matrícula	30.729	31.121	44.346	60.041	40.765	35.383	144.206	76.776	61.992	90.098	78.530	74.966	62.077	73.715
Calidad - gratuidad	3.730	51.353	30.340	4.676	8.199	8.762	9.206	9.646	9.678	9.471	8.312	10.469	12.160	9.803
Eficiencia en la administración del servicio educativo	63.762	94.686	3.076	3.572	6.249	10.509	11.164	4.134	2.640	3.471	1.956	2.208	2.179	3.946
Necesidades educativas especiales	-	19.424	5.131	-	-	1.496	2.446	762	980	1.395	2.241	2.485	1.597	1.180
Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores	-	-	4.253	1.840	1.007	-	5.115	-	444	-	-	8.293	1.842	6.205
Educación superior	-	-	-	-	-	1.192	6.962	13.598	15.735	12.780	8.533	10.680	19.619	14.662
TOTAL	206.651	329.957	331.721	340.593	336.045	451.361	490.678	420.725	430.086	492.381	490.224	542.087	553.333	592.675

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El 63% del gasto de inversión se concentra en el pago de personal, como se observa en la Gráfica 16 y otro 18% a los aportes patronales. Mientras tanto, son menores los recursos destina-

dos a la prestación física del servicio educativo, como el aseo, la vigilancia y las dotaciones.

Gráfica 16 Inversión en cobertura. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

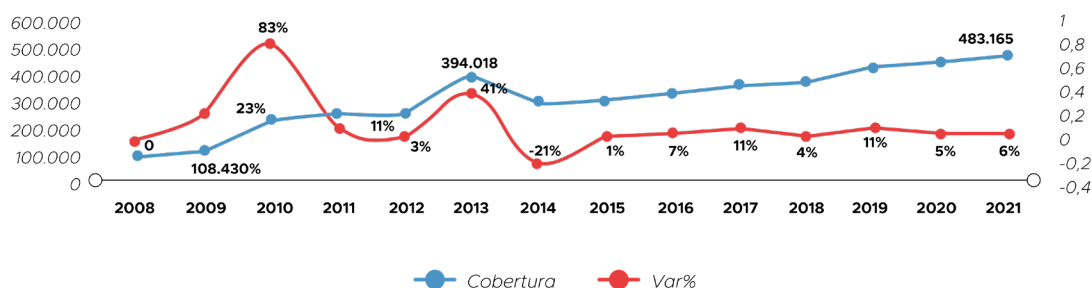


Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El comportamiento de la inversión en cobertura en la ciudad de Cartagena en el tiempo muestra crecimientos constantes a diferencia de lo ocurrido en el año 2014, cuando la cifra disminuyó 21% con relación a su año anterior. De acuerdo con la Gráfica 17 en el tramo inicial de la serie de datos, hasta el pun-

to de inflexión presentado en 2014, los incrementos en el gasto de cobertura fueron significativos y los más determinantes en todo el periodo 2008 - 2021. A partir de 2014 el crecimiento es moderado, manteniendo una leve tendencia al alza hasta llegar al monto máximo en 2021.

Gráfica 17 Comportamiento anual en cobertura en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de inversión

Los valores en millones de pesos de cada uno de los rubros que conforman el gasto de inversión en cobertura indicados en la Tabla 5, dejan claro que las mayores asignaciones se orientan al pago de personal y aportes patronales, por el contrario, son mínimos los montos presupuestales destinados a las contra-

taciones relacionadas con la prestación del servicio educativo, las cuales además, en distintos años no tuvieron asignación presupuestal específica, es decir estuvieron en cero o asociados a un rubro mayor.

Tabla 5 Inversión en cobertura 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015	2.016	2.017	2.018	2.019	2.020	2.021
Pago de personal	92.294	101.753	127.837	143.601	155.458	270.592	183.832	189.099	204.524	225.728	250.122	272.977	304.979	319.597
Aportes patronales	16.135	29.768	76.523	36.170	77.284	67.246	65.287	64.665	46.472	60.544	51.480	66.644	75.264	74.280
Contratos para la prestación del servicio educativo	1	1.851	1.843	41.374	18.283	22.347	30.217	26.556	-	-	-	-	-	-
Contratación para educación para jóvenes y adultos	-	-	16.361	23.367	3.675	7.669	930	3.971	-	-	-	-	-	-
Contratación de aseo a los establecimientos educativos estatales	-	-	6.760	7.847	7.064	7.560	9.824	9.090	8.701	3.531	6.582	7.224	2.479	6.648
Contratación de vigilancia a los establecimientos educativos estatales	-	-	15.252	18.105	18.063	18.604	19.778	21.749	16.642	20.873	14.080	18.685	11.231	16.558
Dotación ley 70 de 1988 y decreto reglamentario 1978 de 1979	-	-	-	-	-	-	1.710	677	859	719	570	467	-	690
Contratación del servicio educativo por parte de las entidades territoriales certificadas	-	-	-	-	-	-	-	-	59.903	62.320	67.734	66.814	59.594	64.723
Viáticos y gastos de viaje	-	-	-	-	-	-	-	-	80	28	62	59	-	-
Sentencias y conciliaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	4	15	-	-
Pago deudas originadas en la prestación del servicio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137	-	101	10	-
Costos derivados del mejoramiento de la calidad educativa	-	-	-	-	-	-	-	-	1.437	1.186	16	-	300	669
TOTAL	108.430	133.372	244.576	270.464	279.826	394.018	311.579	315.808	338.618	375.166	390.651	432.985	453.859	483.165

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de inversión



Calidad – matrícula

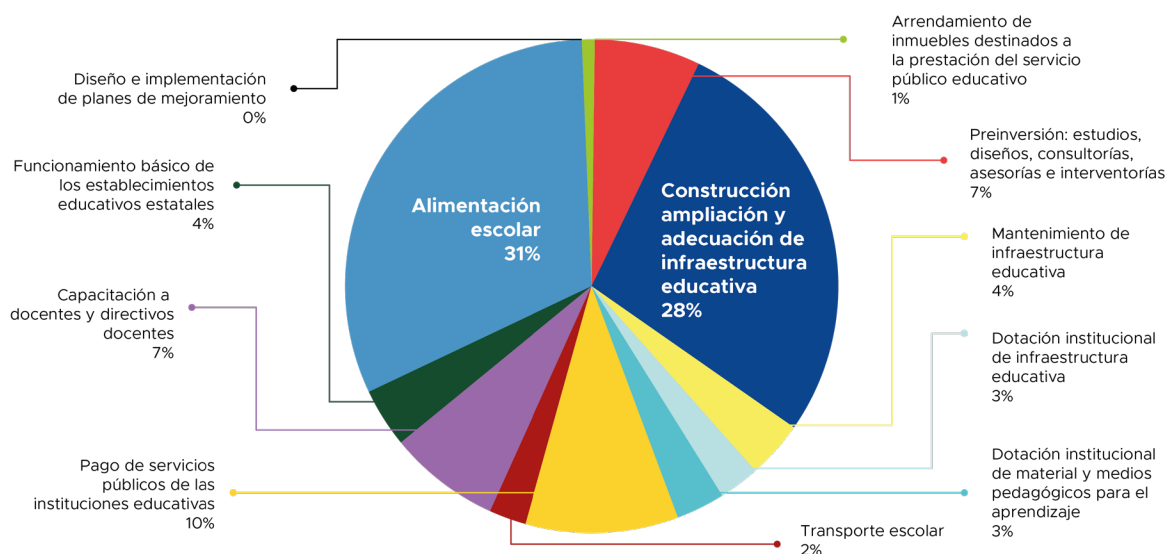
Según la Ley 715 de 2011, los recursos para la calidad -matrícula deben ser empleados en gastos de las Entidades Territoriales Certificadas y no certificadas en conceptos como la construcción, mantenimiento y mejoramientos de la infraestructura, dotación, funcionamiento básico, gastos complementarios para alimentación escolar y para transporte escolar, entre otros rubros, en ningún caso pueden emplearse en pago de personal.

Dos aspectos tienen una importante valoración en la ley para los recursos de calidad – matrícula: el primero es que el pa-

rámetro usado para la distribución de las asignaciones es la matrícula, y el segundo, es el concepto de equidad para la distribución de los recursos de calidad, lo que da relevancia a los grupos poblacionales diversos, rurales y urbanos.

La Gráfica 18 muestra la distribución de los recursos de calidad – matrícula. Los principales gastos se concentran en alimentación escolar y en construcción, adecuación y ampliación de infraestructura, sumando el 60%, otros gastos significativos son: servicios públicos, capacitación, estudios diseños y consultorías, sin superar cada uno de ellos el 10% en promedio.

Gráfica 18 Inversión en educación calidad - matrícula. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

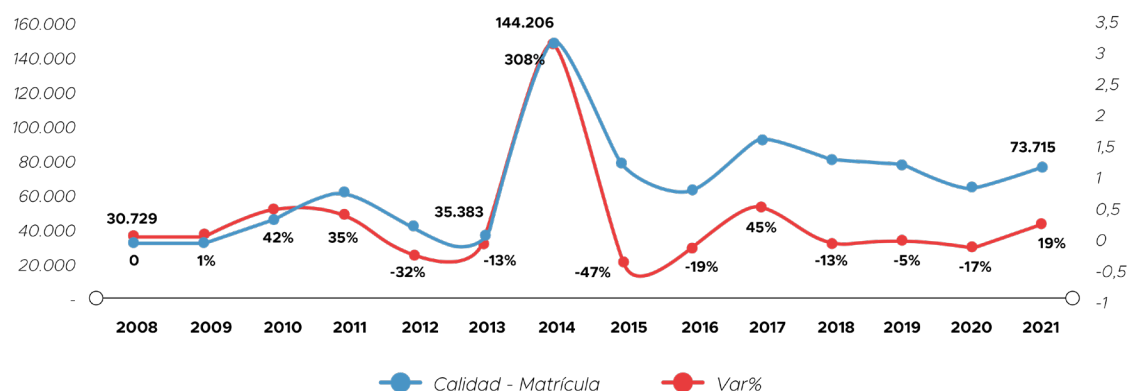


Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El comportamiento en el tiempo de la inversión en calidad – matrícula en Cartagena, según lo expresa la Gráfica 19, está marcado por la inversión en el año 2014, la máxima alcanzada en el periodo 2008-2021, con 144.206 millones de pesos, casi el doble de los 73.715 del año 2021 y muy superior a los 30.729 millones de 2008.

La inversión en calidad educativa de 2014 es la más alta registrada en la ciudad desde que se contabilizan datos, sin embargo, también en ese mismo año, la inversión en cobertura tuvo la única reducción en su asignación presupuestal (ver Gráfica 17).

Gráfica 19 Comportamiento anual de calidad - matrícula en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Como se muestra en la Tabla 6, el crecimiento de la inversión en calidad – matrícula en 2014, es producto de una mayor inversión en construcción, ampliación y adecuación de infraestructura, capacitación a docentes y alimentación escolar. Las cifras gastadas en estos 3 conceptos, ni antes ni después, han sido mayores. La inversión en construcción de infraestructura

que se realizó ese año fue 6 veces mayor a la última inversión realizada bajo ese concepto y más del doble del gasto en alimentación escolar de los últimos 5 años. Este último concepto ha sido desde entonces el más representativo de los gastos realizados dentro del rubro de calidad – matrícula.

Tabla 6 Inversión en calidad - matrícula 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reinversión: estudios, diseños, consultorías, asesorías e interventorías	14.114	15.997	130	1.335	917	737	1.098	4.223	1.537	3.040	5.591	4.117	2.754	5.858
Construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa	8.231	7.386	15.709	22.971	12.094	6.250	83.424	8.684	28.333	27.034	11.068	2.846	5.034	13.139
Mantenimiento de infraestructura educativa	1.931	1.977	42	109	2.901	2.142	-	3.083	1.031	1.469	1.442	3.380	3.272	11.331
Dotación institucional de infraestructura educativa	924	851	413	12.570	896	613	-	3.255	1.039	1.532	1.717	759	-	646
Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje	5.529	4.910	554	49	1.500	5.833	-	6.586	99	1.707	27	-	-	2.128
Pago de servicios públicos de las instituciones educativas	-	-	11.979	6.219	7.138	6.676	5.991	6.838	8.643	10.492	9.534	9.141	6.851	1.189
Transporte escolar	-	-	-	1.314	1.223	1.145	861	2.407	2.350	4.849	4.617	5.311	211	0
Capacitación a docentes y directivos docentes	-	-	148	2.231	1.912	1.308	12.091	4.542	5.579	8.911	7.856	8.745	6.568	4.006
Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales	-	-	2.007	8.952	4.377	1.852	1.311	1.707	1.169	984	5.655	1.862	3.080	2.128
Alimentación escolar	-	-	13.364	4.289	7.806	8.828	39.431	35.451	11.597	28.996	29.873	37.787	33.235	31.771
Diseño e implementación de planes de mejoramiento	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60	-	-	-	-
Arrendamiento de inmuebles destinados a la prestación del servicio público educativo	-	-	-	-	-	-	-	-	614	1.024	1.150	1.019	1.072	1.519
TOTAL	30.729	31.121	44.346	60.041	40.765	35.383	144.206	76.776	61.992	90.098	78.530	74.966	62.077	73.715

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

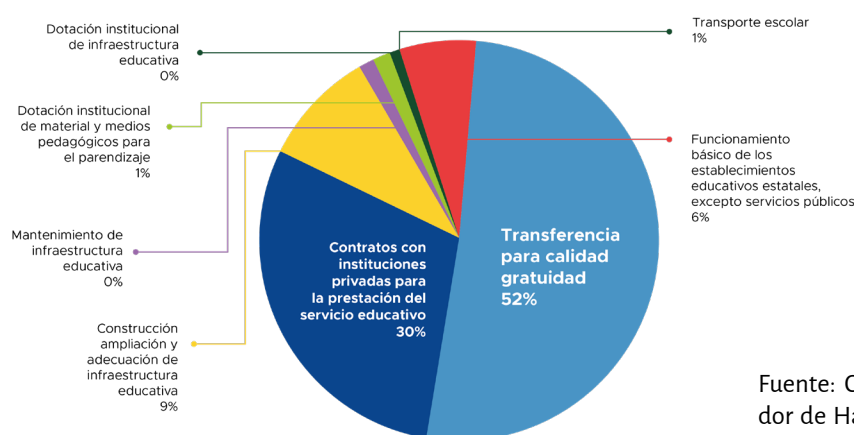


Calidad – gratuidad

El rubro de calidad – gratuidad contempla los recursos que son girados a los municipios y departamentos para su transferencia a las instituciones educativas, mediante el fondo de servicios educativos (FSE), principalmente para cubrir los gastos generados por la gratuidad del servicio educativo, es decir, son usados para suplir los ingresos que dejan de percibir las IE por el no cobro de derechos académicos y servicios complementarios (Ministerio de Educación Nacional, 2016).

El principal concepto del rubro de calidad – gratuidad lo representan las transferencias para calidad gratuidad, cuyo promedio porcentual acumulado en el periodo observado es del 52%, por encima del gasto en contratos con instituciones privadas para la prestación del servicio educativo, cuyo promedio porcentual del periodo es del 30%. Otros conceptos importantes son el mantenimiento a infraestructura y los gastos de funcionamiento de los establecimientos educativos, excepto servicios públicos, los cuales representan el 9% y el 6%, respectivamente.

Gráfica 20 Inversión en educación en calidad – gratuidad. Promedio porcentual acumulado 2008 – 2021

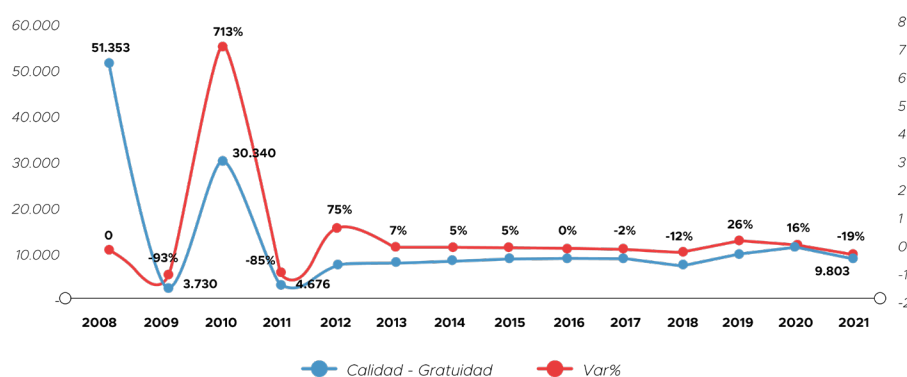


Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

La tendencia del gasto de inversión en calidad – gratuidad en los últimos 15 años está marcada por valores de gran representatividad en los tres primeros años de la serie, en los cuales, el 2008 y 2010 tuvieron los máximos valores de todo el periodo de estudio, valores que en adelante no se volvieron a registrar y que marcaron a posteriori un comportamiento estabilizado en sumas mínimas entre los 4.676 y los 9.808 millones de pesos (ver Gráfica 21).

Esa marcada disminución en las cifras presupuestales del rubro de calidad – gratuidad desde 2011 a 2021 indicaría una relativa estabilización de la inversión con variaciones presupuestales no muy altas y con tendencia general a seguir disminuyendo.

Gráfica 21 Comportamiento anual en calidad – gratuidad en millones de pesos y su variación porcentual 2008 – 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Dentro del gasto de inversión para calidad – gratuidad el concepto más importante es el de transferencias para la calidad – gratuidad, el cual comienza a causarse desde el año 2012, desde la reglamentación del Decreto 4807 de diciembre del 2011 que lo establece, cuyo concepto obedece aquellas transferencias de fondos que el ente territorial debe realizar a los FSE para que las Instituciones educativas cubran los gastos de derechos académicos y servicios complementarios (Tabla 7).

La participación que se señala para el concepto de construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa en la Tabla 7, obedece solo al valor invertido en el año 2010 en un monto único en el periodo de 17.234 millones de pesos. Este uso de los recursos para infraestructura es adicional a los registrados con más constancia en la inversión de calidad – matrícula, por valor de más de 252.000 millones de pesos en total en el periodo de análisis (ver Tabla 6).

Tabla 7 Inversión en calidad - gratuidad 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contratos con instituciones privadas para la prestación del servicio educativo	51.353	3.730	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción ampliación y adecuación de infraestructura educativa	-	-	17.234	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mantenimiento de infraestructura educativa	-	-	2.292	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dotación institucional de infraestructura educativa	-	-	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dotación institucional de material y medios pedagógicos para el aprendizaje	-	-	1.972	635	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte escolar	-	-	1.334	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Funcionamiento básico de los establecimientos educativos estatales, excepto servicios públicos	-	-	7.493	4.032	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferencias para calidad gratuidad	-	-	-	-	8.199	8.762	9.206	9.646	9.678	9.471	8.312	10.469	12.160	9.803
TOTAL	51.353	3.730	30.340	4.676	8.199	8.762	9.206	9.646	9.678	9.471	8.312	10.469	12.160	9.803

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Eficiencia en la administración del servicio educativo

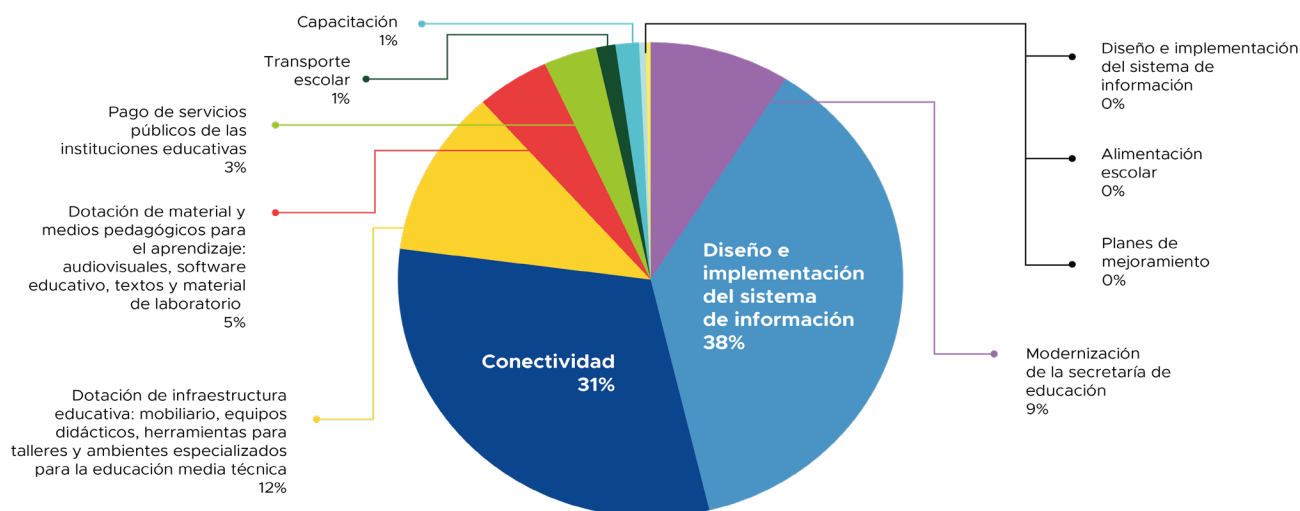
Contempla dentro de su estructura rubros orientados a la eficiencia administrativa del servicio educativo. Este concepto se ubica dentro de la política de eficiencia administrativa trazada por el gobierno central, donde aspectos como la modernización institucional, la ampliación de las capacidades para apoyar a las instituciones educativas y los logros de las metas de cobertura y calidad, son de importante atención, en criterio de eficiencia.

En los últimos años la SED ha desarrollado gestiones en pro de su modernización, dándole cumplimiento a las directrices del MEN. Por eso el diseño e implementación del sistema de calidad, la conectividad y la dotación de infraestructura educativa, han sido relevantes dentro del presupuesto asignado a la eficiencia en la administración del servicio educativo.

La Grafica 22 muestra la distribución porcentual de los distintos rubros que contempla la inversión en eficiencia en la administración de los servicios educativos, destacándose principalmente el concepto de diseño e implementación del sistema de información con el 38% del total de la inversión, seguido por el rubro de conectividad con el 31%, la dotación en infraestructura con el 12% y modernización de la Secretaria de Educación, siendo estos los más importantes en el promedio porcentual acumulado del periodo 2008 – 2021.



Gráfica 22 Inversión en educación en Eficiencia en la administración del servicio educativo. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

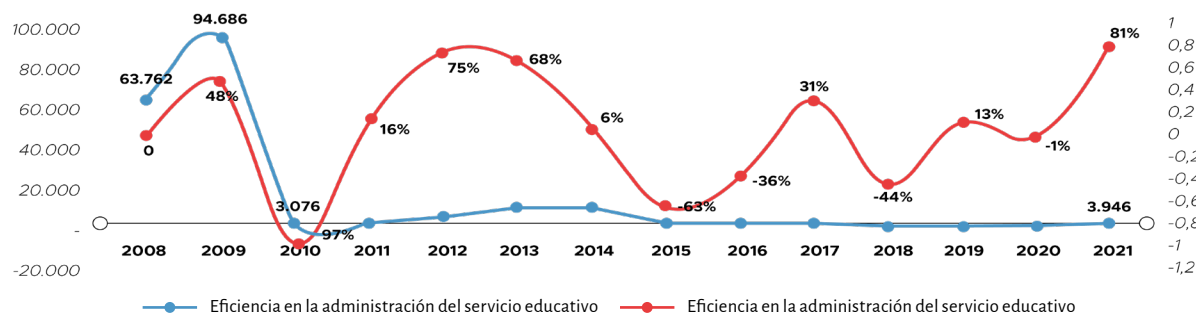


Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de inversión

La Gráfica 23 ilustra el comportamiento del rubro en los últimos 14 años, con atipicidad en los años iniciales, es decir 2008 y 2009, cuando la inversión en eficiencia en la administración del servicio educativo alcanzó valores superiores a los 94.000

millones de pesos. En adelante la inversión, luego de experimentar disminuciones significativas hasta del 97%, se estabilizó, manteniéndose en los años siguientes en valores inferiores a los 4.000 millones de pesos.

Gráfica 23 Comportamiento anual Eficiencia en la administración del servicio educativo en millones de pesos y su variación porcentual 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de inversión

Tabla 8 Inversión en Eficiencia en la administración del servicio educativo 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Modernización de la Secretaría de Educación	10	1.276	2.829	2.551	2.476	3.030	4.441	333	310	910	-	-	-	-
Diseño e implementación del sistema de información	29.198	46.717	-	-	-	200	-	39	-	374	892	691	669	2.325
Conectividad	2.175	30.305	247	1.021	3.773	7.279	6.723	3.762	2.331	2.187	1.064	1.517	1.510	1.620
Dotación de infraestructura educativa:	24.027	1.557	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Dotación de material y medios pedagógicos para el aprendizaje:	4.576	5.001	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Pago de servicios públicos de las instituciones educativas	1.977	4.703	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transporte escolar	800	1.915	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Capacitación	197	2.702	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Diseño e implementación del sistema de información	505	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alimentación escolar	-	70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Planes de mejoramiento	298	440	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	63.762	94.686	3.076	3.572	6.249	10.509	11.164	4.134	2.640	3.471	1.956	2.208	2.179	3.946

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Como se ve en la Tabla 8, desde 2008 la SED reporta gastos de inversión bajo el concepto de Modernización, que en los últimos cuatro años ha sido nulo. El rubro de Diseño e implementación del sistema de información también muestra una dinámica signada por inversiones relativamente altas en los dos años iniciales del estudio y luego muy inferiores e inclusive nulas en algunos años. La inversión en Conectividad ha sido la más constante en el periodo, ya que en todos los años ha tenido destinación presupuestal, aunque sin mostrar tendencias marcadas de crecimiento.

Necesidades educativas especiales

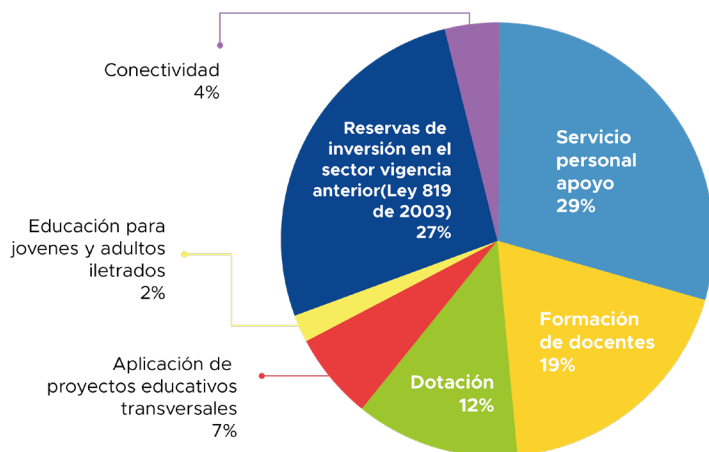
El artículo 15 del Decreto 366 del 2009 determina el porcentaje de asignación de recursos del SGP con el cual se “cofinancia el costo de la prestación del servicio educativo a estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales”. Dentro del presupuesto de gastos de inversión el rubro

de Necesidades educativas especiales recoge dicho costo y su asignación se realiza a partir del reporte de matrícula de la población en condiciones de discapacidad de la vigencia anterior.

En el Distrito de Cartagena este rubro ha representado en los últimos 14 años, apenas el 1% del gasto de inversión, con un promedio simple por año de 2.796 millones de pesos.

En el periodo 2008-2021 los recursos para Necesidades educativas especiales se han gastado en cuatro conceptos principales: servicio al personal de apoyo, reservas de inversión en el sector, vigencias anteriores (Ley 819 de 2003), formación de docentes y dotaciones, acumulando estos conceptos en total el 87% de la asignación de este rubro. En el periodo señalado también se le ha dado uso en otros conceptos acordes a la disposición de la ley, como se observa en la Gráfica 24.

Gráfica 24 Inversión en educación. Necesidades educativas especiales. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021



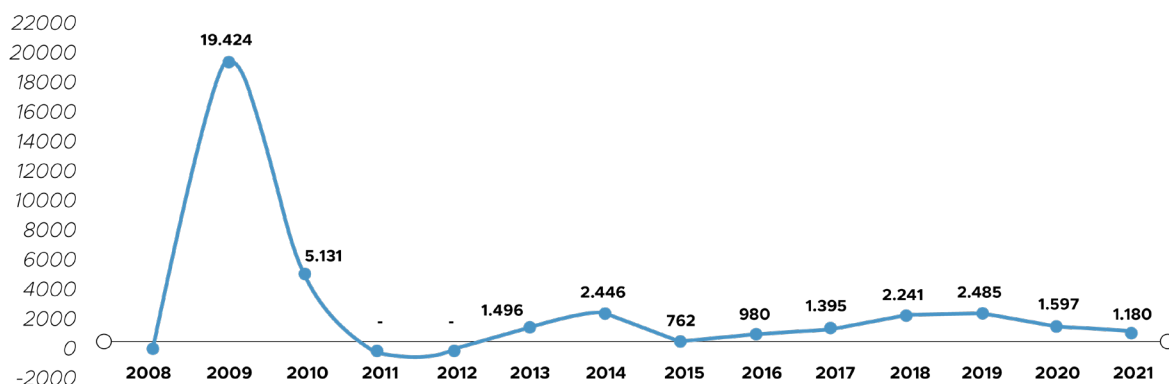
Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión



Vistos los gastos de inversión para el rubro señalado en una línea de tiempo (Gráfica 25, la distribución de los recursos asignados en el periodo se concentra en el 2009, año en el que se decreta la cofinanciación de los costos de la prestación de los servicios educativos para estudiantes con discapacidad y talentos excepcionales de los recursos del SGP. Durante el

año 2009, dichos recursos estuvieron por encima de los 19.000 millones de pesos, reduciéndose significativamente en el año siguiente, llegando inclusive en el 2011 y 2012 a cero, para luego mantenerse oscilante por debajo de los 2.000 millones de pesos en los años siguientes.

Gráfica 25 Comportamiento anual. Necesidades educativas especiales en millones de pesos 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

La Tabla 9 describe los conceptos en los que se gastó para cada año el valor correspondiente a la inversión en Necesidades educativas especiales.

Tabla 9 Inversión en Necesidades educativas especiales 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Servicio personal apoyo	-	2.813	3.174	-	-	-	-	27	27	36	2.241	1.764	293	1.131
Formación de docentes	-	-	1.670	-	-	1.098	1.704	735	953	1.359	-	-	-	49
Dotación	-	1.322	286	-	-	398	742	-	-	-	-	721	1.304	-
Aplicación de proyectos educativos transversales	-	2.519	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación para jóvenes y adultos iletrados	-	769	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reservas de inversión en el sector vigencia anterior (ley 819 de 2003)	-	10.463	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Conectividad	-	1.540	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	-	19.424	5.131	-	-	1.496	2.446	762	980	1.395	2.241	2.485	1.597	1.180

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

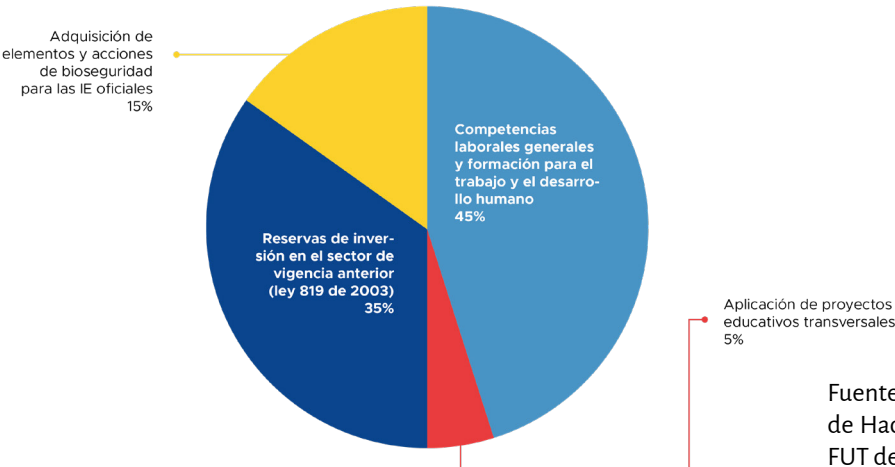
Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores

En el rubro Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores que ya se ha descrito, se identifican cuatro conceptos de gastos. La Gráfica 26, indica la manera como ha sido distribuido el gasto en esos conceptos en promedio porcentual para el periodo de estudio.

Los más significativos en el acumulado son los conceptos de competencias laborales generales y formación para el trabajo

y el desarrollo humano, que acumula el 45% de esos otros gastos, seguido por las reservas de inversión en el sector, vigencia anterior (Ley 819 de 2003), con el 35%, las adquisiciones de elementos y acciones de bioseguridad para las instituciones educativas oficiales, que tienen el 15%, y finalmente el concepto de aplicación de proyectos educativos transversales, con el 5%.

Gráfica 26 Inversión en educación. Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

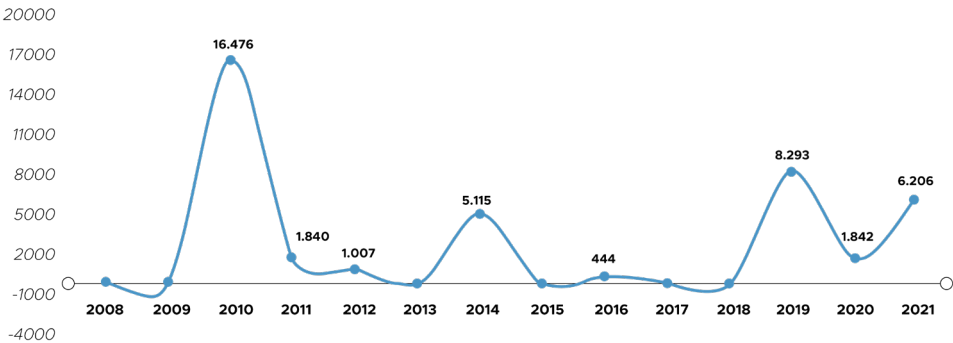


Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El comportamiento de este indicador del gasto en el tiempo es relativamente variable y sin una tendencia. Sin embargo, se le nota similitud con el comportamiento del rubro de necesidades educativas especiales, el de eficiencias en la administración en los servicios educativos y calidad – gratuidad, en el

sentido que empiezan entre el 2009 y 2010 con un valor muy superior a los que luego se registran en adelante, marcando así acotamientos asimétricos en la distribución de la curva, que explican la desestimulación en la inversión para cada concepto luego de decretados por ley (Gráfica 27).

Gráfica 27 Comportamiento anual. Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores en millones de pesos 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El concepto de Competencias laborales generales y formación para el trabajo y el desarrollo humano ha sido el más dinámico en el tiempo dentro del rubro de Otros gastos, sin embargo, las Reservas de inversión en el sector vigencia anterior

(ley 819 de 2003) pese a tener erogaciones solo en el año 2010 sumó una importante cifra de 14.508 millones de pesos, muy cercana al total del gasto en competencias laborales.

Tabla 10 Inversión rubros de Otros gastos en educación no incluidos en los conceptos anteriores 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Competencias laborales generales y formación para el trabajo y el desarrollo humano	-	-	1.968	1.840	1.007	-	5.115	-	444	-	-	8.211	-	-
Aplicación de proyectos educativos transversales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	82	1.842	-



Reservas de inversión en el sector vigencia anterior (ley 819 de 2003)	-	-	14.508	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Adquisición de elementos y acciones de bioseguridad para las IE oficiales	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.205
TOTAL	-	-	16.476	1.840	1.007	-	5.115	-	444	-	-	8.293	1.842	6.205

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Educación superior

Los logros en educación superior en Colombia no son satisfactorios, al punto que la cobertura nacional es del 54,92% (SNIES, 2023).

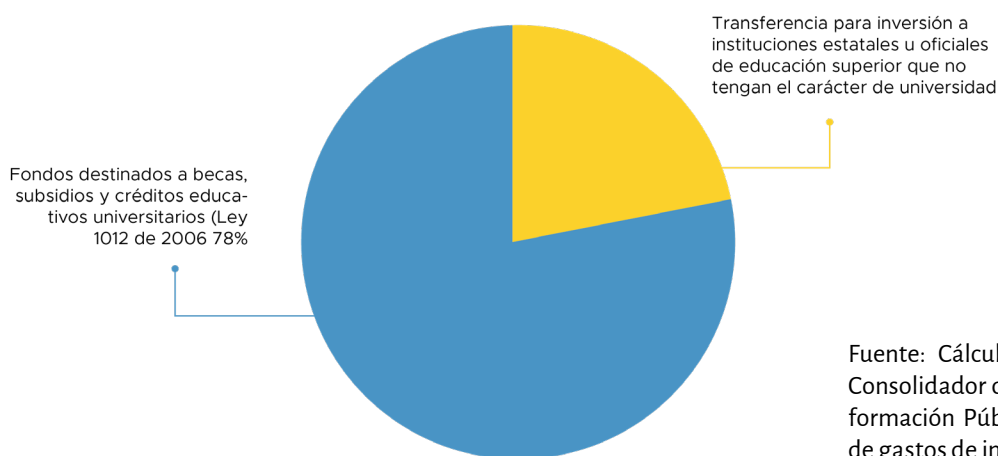
La situación en Cartagena es aún más grave, pues solo el 13% de los jóvenes que egresan de la educación media alcanzan a ingresar a la educación superior (Secretaría de Educación de Cartagena, 2020, pág. 35).

Dentro del gasto de inversión en educación realizado anualmente por la SED hay un rubro específico de apoyo al acceso a

la educación superior, destinado a financiar los programas de becas a estudiantes egresados de secundaria de los estratos socioeconómicos más bajos de la ciudad.

La Gráfica 28 muestra la composición del gasto de inversión en educación superior de la SED con recursos provenientes del SGP, en promedio porcentual acumulado para el periodo 2008- 2021. El 78% de los recursos se destinan a becas, subsidios y créditos educativos universitarios, de acuerdo con la Ley 1012 de 2006, y el 22% a transferencias para inversión a instituciones oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidades.

Gráfica 28 Inversión en educación. Educación superior. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021



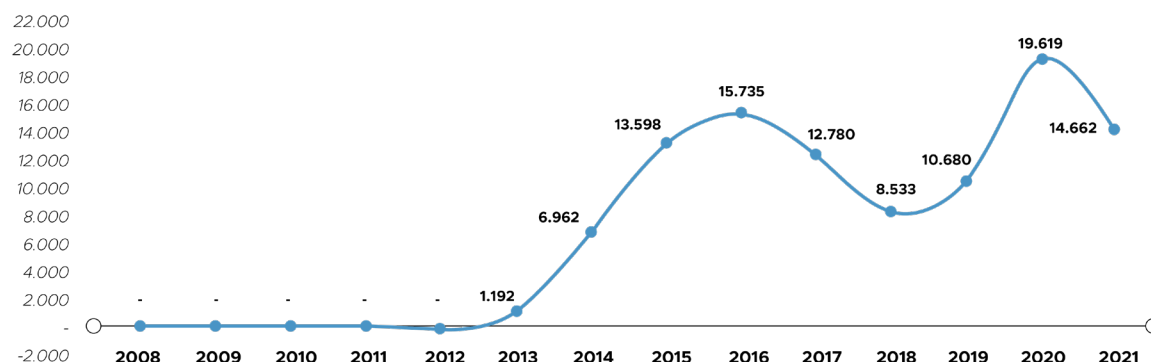
Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

La inversión asignada por la SED a educación superior ha aumentado desde el año 2013, cuando se destinaron 1.192 millones de pesos, mientras que en los años anteriores los montos fueron nulos. La inversión ha mantenido una tendencia relativamente creciente, a pesar de registrar disminuciones en los años 2017, 2018 y 2021 (ver Gráfica 29).

Los 1.192 millos de pesos con los que arranca la inversión, como lo indica la Gráfica 29, correspondieron a fondos para becas, subsidios y créditos educativos universitarios (ley 1012 de 2006), concepto que en los años siguientes ha seguido con

vigencia y en montos superiores al inicial, principalmente en virtud a los programas de educación superior adelantados en el Distrito como el Fondo de Educación Bicentenario (FEBIC), el programa Ser Pilo Va y los convenios interadministrativos y becas para los CERES (Secretaría de Educación de Cartagena, 2020, pág. 35).

Gráfica 29 Educación superior en millones de pesos 2008 - 2021



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

El otro concepto importante dentro de la inversión en educación superior corresponde a las transferencias para inversión a instituciones estatales u oficiales de educación superior que

no tengan el carácter de universidad, la cual comienzan a girarse desde el año 2014 (Tabla 11).

Tabla 11 Inversión. Educación superior 2008 – 2021 en millones de pesos

RUBRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Transferencia para inversión a instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad	-	-	-	-	-	-	430	1.748	6.286	2.782	300	703	4.862	5.580
Fondos destinados a becas, subsidios y créditos educativos universitarios (ley 1012 de 2006)	-	-	-	-	-	1.192	6.532	11.850	9.449	9.998	8.233	9.978	14.757	9.082
TOTAL	-	-	-	-	-	1.192	6.962	13.598	15.735	12.780	8.533	10.680	19.619	14.662

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Gastos de funcionamiento

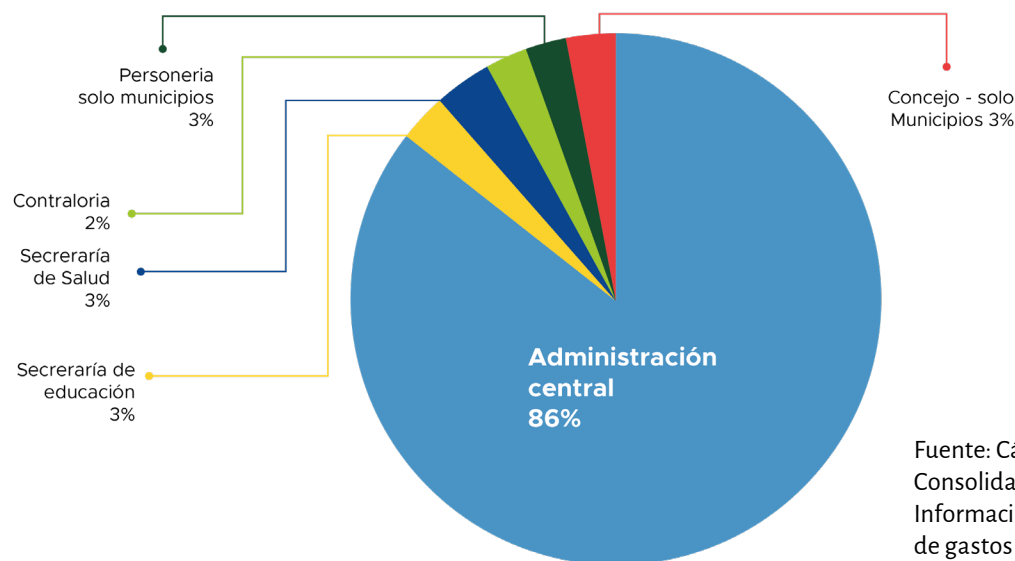
Los gastos de funcionamiento a los que se refiere este apartado corresponden a todas aquellas erogaciones que tienen relación directa con la gestión administrativa y misional de la Secretaría de Educación Distrital.

Generalmente son de dos tipos: gastos generales y gastos de personal. Los primeros obedecen al concepto de adquisición de bienes y servicios necesarios para que se dé el funcionamiento normal de la entidad, y los segundos agrupan el pago, las contribuciones y las remuneración por los servicios profesionales prestados de manera indirecta a la Secretaría de Educación por personas naturales o jurídicas, los servicios personales asociados a la nómina y las contribuciones inherentes a la nómina, excluyendo el pago de docentes, vigilancia y aseo, personal de planta, tesorería y pagaduría (Ministerio de Educación Nacional, 2020).

Los gastos de funcionamiento en el Distrito de Cartagena se concentran en la administración central (86%), por tanto, la participación de las demás entidades del total del presupuesto de gastos de funcionamiento es mínima, como lo muestra la Gráfica 30. El gasto de funcionamiento de la SED frente a su similar del Distrito es el 3%.



Gráfica 30 Gasto de funcionamiento por entidad Distrital. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021

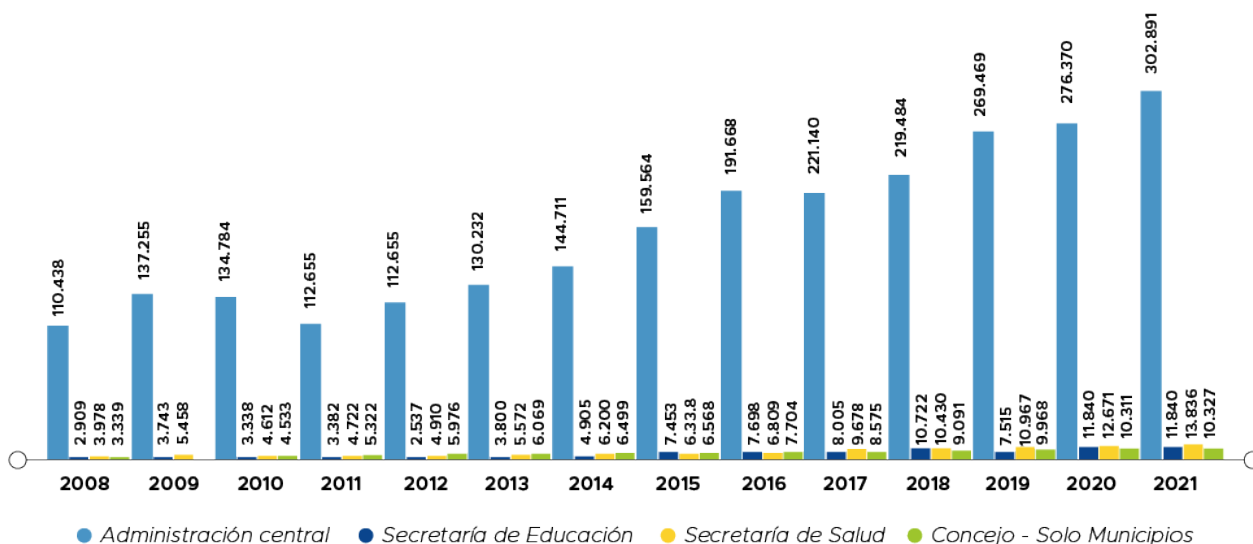


El comportamiento del gasto de funcionamiento de la administración central de Cartagena ha crecido desde 2008, hasta llegar en 2021 a la cifra de 302.891 millones de pesos. Ese año el gasto de la SED fue de 11.840 millones de pesos como se puede corroborar en la Gráfica 31 del inicio de este apartado, es apenas el 2% del gasto reportado para inversión en educación y menos del 2% del presupuesto total de educación.

importante de los recursos para funcionamiento en la administración general del Distrito, no tanto así para sus secretarías, cuyo gasto de funcionamiento no es tan representativo frente al total del presupuesto de inversión. Mientras para la SED, su gasto de funcionamiento es en promedio el 2% de su presupuesto de inversión, el gasto de funcionamiento de la administración central es aproximadamente el 15% del presupuesto total de inversión del Distrito.

Al comparar el gasto de funcionamiento de la administración central con el de las demás secretarías, se evidencia lo

Gráfica 31 Gasto de funcionamiento de 4 entidades Distritales de Cartagena 2008 – 2021 en millones de pesos

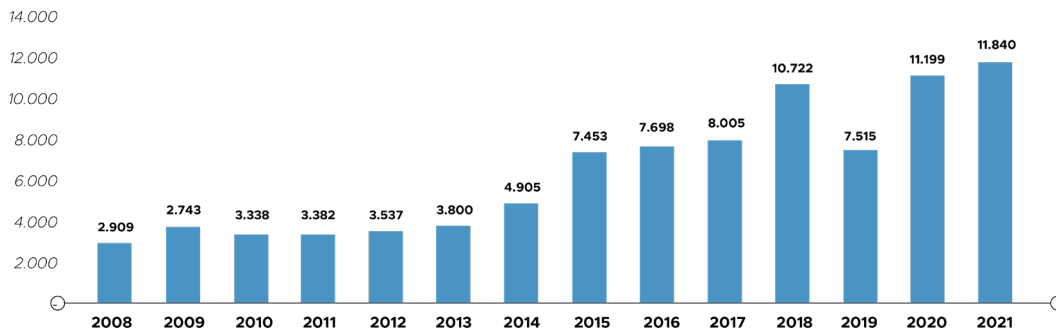


Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

En el periodo 2008 – 2021, el cual cubre por lo menos 4 planes de desarrollo locales, el gasto de funcionamiento de la SED ha tenido un importante aumento, sin llegar a representar un porcentaje significativo de su presupuesto total. En 2008 el

gasto de funcionamiento de la SED era de 2.909 millones de pesos y ascendió en el 2021 a 11.840 millones de pesos, lo que indica que se triplicó.

Gráfica 32 Gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación 2008 – 2021 en millones de pesos

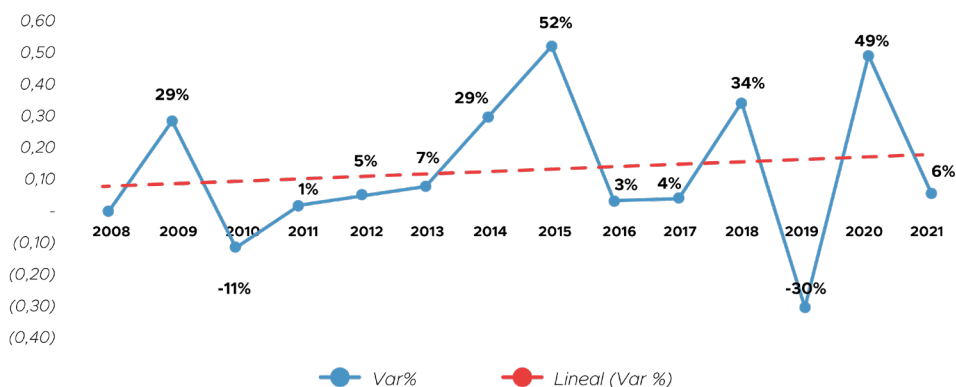


Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

La Gráfica 33 muestra las variaciones porcentuales del gasto de funcionamiento de la SED, indicando los trazos tendenciales que dieron lugar al ascenso obtenido hasta el 2021. La dinámica de las variaciones porcentuales en cada año refleja crecimientos continuos y a la vez cambios radicales en los gastos de un año a otro. Esta aseveración se comprueba con el comportamiento de continuidad en el crecimiento del gas-

to de funcionamiento registrado en el periodo 2010 – 2015, cuando las tasas de variación siempre fueron en ascenso hasta indicar la mayor variación positiva de la serie, un 52% en 2015. En adelante las variaciones son fluctuantes, llegándose inclusive a registrarse una disminución del 30% en el año 2019 y luego un incremento del 49% en 2020.

Gráfica 33 Variación porcentual del Gasto de funcionamiento de la Secretaría de educación 2008 - 2021



Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

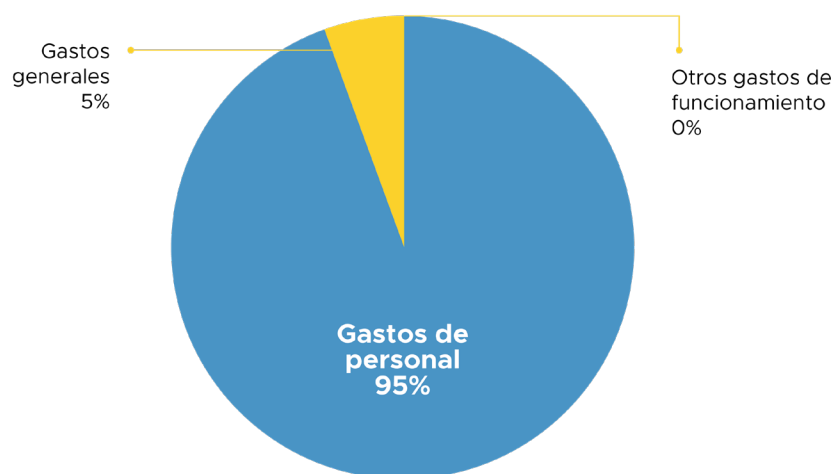
Mas allá de la dinámica que permite comprender el comportamiento en el tiempo del gasto de funcionamiento, su composición también brinda luces sobre la orientación que tienen las erogaciones con destino al funcionamiento de la entidad administradora de los recursos para la educación.

ceptos primordiales, el gasto de personal, cuya participación porcentual es del 95%, dejándole solo un 5% a los gastos generales, que por participación porcentual son de menor relevancia administrativa.

La composición del gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación Distrital se resume en forma sencilla en dos con-



Gráfica 34 Composición del gasto de funcionamiento de la Secretaría de Educación. Promedio porcentual acumulado 2008 - 2021



Fuente: Cálculos con base en Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

Gastos de Personal

El gasto de personal según lo reportado en el Consolidador de Hacienda e Información Pública durante el periodo 2008

– 2021 estuvo compuesto por tres rubros, como lo muestra la Tabla 12, siendo entre ellos el de mayor gasto los Servicios personales asociados a la nómina, es decir, el pago de sueldos, que para el año 2021 sumó 8.594 millones de pesos.

Tabla 12 Composición del gasto de personal de la Secretaría de Educación 2008 – 2021 en millones de pesos

Rubro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Servicios personales asociados a la nómina	2.100	2.663	2.472	2.651	2.745	2.760	3.784	5.248	5.418	6.061	6.931	4.480	7.649	8.594
Servicios personales indirectos	11	305	258	241	223	247	256	502	725	787	778	869	616	745
Contribuciones inherentes a la nómina	532	558	580	482	565	785	848	1.252	1.279	652	1.984	1.894	1.301	2.202
Total	2.642	3.526	3.311	3.373	3.533	3.793	4.888	7.002	7.423	7.500	9.693	7.244	9.566	11.541

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

Gastos Generales

En cuanto a los gastos generales, también solo en tres rubros, el más significativo de ellos es la adquisición de servicios, que acumuló en el periodo 2008 – 2021, 3.168 millones de pesos, de los cuales 1.633 correspondieron a gastos del año 2020. Otros

gastos generales fueron el segundo rubro en importancia sumando para el periodo 806 millones de pesos, gastados en gran parte en los años 2017 y 2018. El rubro de adquisición de bienes sumó 511 millones de pesos, de los cuales 254 correspondieron a las vigencias 2008 y 2009 y 161 a la vigencia 2018.

Tabla 13 Composición de los gastos generales de la Secretaría de Educación 2008 – 2021 en millones de pesos

Rubro	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Adquisición de bienes	127	127	-	-	-	-	-	69	-	6	161	21	-
Adquisición de servicios	118	68	15	-	-	-	-	368	256	187	497	26	1.633
Otros gastos generales	22	21	12	8	4	7	17	14	19	311	371	-	-
Total	267	216	27	8	4	7	17	451	275	505	1.029	48	1.633

Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP. FUT de gastos de funcionamiento

Diagnostico comparativo del presupuesto, los indicadores educativos y las necesidades de la comunidad

Las necesidades en educación de la comunidad en este apartado son abordadas tomando como referencia los puntos críticos de la Política Pública Educativa (PPE) que fueron priorizados en el documento diagnóstico de dicho proyecto.

Los puntos críticos corresponden a un conjunto de desafíos sociales que fueron levantados en mesas de trabajo con los distintos actores de la comunidad, de manera que estos representan las voces de la comunidad en relación con sus necesidades manifiestas en el tema educativo.

La Tabla 14 relaciona los códigos utilizados para referirse a cada uno de los nombres correspondientes a los 11 puntos críticos priorizados, que por conveniencia ilustrativa fueron agrupados en este apartado. Así pues, cuando se usa el código PC1, por ejemplo, se alude al punto crítico 1, el cual trata la problemática de: Insuficiencia y limitación en la prestación del servicio de educación inicial, donde se resumen 9 desafíos sociales enunciados por la comunidad que se pueden ver con detalles en el Anexo 1. De la misma forma sucede con los códigos PC2, ... PC11.

Tabla 14 Puntos críticos de la Política Pública educativa

CÓDIGO	NOMBRE DEL PUNTO CRÍTICO
PC1	Insuficiencia y limitación en la prestación del servicio de educación inicial
PC2	Ambientes escolares insuficientes, en mal estado y sin la dotación escolar requerida para atender necesidades educativas con carácter inclusivo y diverso
PC3	Insuficiente talento humano para la prestación del servicio educativo en los EE
PC4	Discriminación y obstáculos en el acceso educativo
PC5	Baja gestión e implementación en estrategias de permanencia escolar
PC6	La educación en Cartagena es poco pertinente con las necesidades estudiantiles y demandas del contexto local, nacional y global
PC7	Pocas garantías en la protección de los derechos humanos y el clima escolar
PC8	Bajo desarrollo de competencias básicas en Instituciones Educativas de Cartagena
PC9	Insuficiente gestión y articulación entre escuela, familia y comunidad
PC10	Rezago educativo en Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras
PC11	Rezago educativo en las comunidades indígenas

Fuente: Documento diagnóstico de la política pública educativa de Cartagena

El diagnóstico realizado en este apartado toma como eje del análisis comparativo los puntos críticos priorizados a partir de los desafíos sociales expresados por la comunidad, revisa o identifica su consideración temática en los programas y subprogramas de las políticas educativas de los últimos cinco Planes de Desarrollo Distrital, incluido el actual, toma los indicadores de avance y cumplimiento de cada programa y subprograma como factor de diagnóstico, para aproximarse al nivel de respuesta a las necesidades educativas manifestadas por la comunidad, se comparan con las ejecuciones presupuestales y luego utiliza la descripción del comportamiento histórico de los indicadores educativos para ampliar su discusión.

La Tabla 15 numera los programas de las políticas educativas de los planes de desarrollo correspondientes al periodo 2008 – 2023, colocando en una columna la numeración de los programas de cada plan y en otra el nombre correspondiente al programa enumerado, esto con la finalidad de facilitar la ilustración del cuadro comparativo entre puntos críticos y programas de la política educativa en los planes de desarrollo, que muestra la Tabla 16, solo como Programas 1...7 y PC1...11.

Tabla 15 Programas de las políticas educativas de los planes de desarrollo distrital 2008 - 2019

PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011. EDUCACIÓN: MOTOR DEL CAMBIO SOCIAL	NOMBRE DE LA ESTRATEGIA
Programa 1	Mi escuela chévere
Programa 2	Escuela abierta
Programa 3	Educación pertinente
Programa 4	Cobertura con garantías



Programa 5	Después del colegio voy a estudiar
Programa 6	Educación efectiva
Plan de Desarrollo 2012 - 2013. Política educativa distrital "Cartagena ciudad educadora"	Nombre del Programa
Programa 1	Cartagena más educada para la inclusión social
Programa 2	Cartagena mejor educada con equidad
Programa 3	Educación superior con oportunidad para todos
Programa 4	Modernización para el desarrollo del sector educativo
Plan de Desarrollo 2013 - 2015. Estrategia de Educación	Nombre del Programa
Programa 1	Acceso y permanencia
Programa 2	Fortalecimiento de la gestión escolar
Programa 3	Pertinencia y educación superior
Programa 4	Consolidación de la modernización y gestión organizacional
Plan de Desarrollo 2016 - 2019 Linea Estratégica de educación para la gente del siglo XXI	Nombre del Programa
Programa 1	Cobertura e infraestructura educativa
Programa 2	La calidad dignifica
Programa 3	Fortalecimiento de la gestión del sistema educativo Distrital de Cartagena
Programa 4	Educación Superior Jóvenes formados con calidad
Programa 5	Educación para un nuevo país
Plan de Desarrollo 2020 - 2023. Línea educación: cultura de la formación	Nombre del Programa
Programa 1	Programa: Acogida "atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia"
Programa 2	Programa: Sabiduría de la primera infancia "grandes banderas, gesto e ideas para cambiar el planeta"
Programa 3	Programa: Formando con amor "Genio Singular"
Programa 4	Programa Desarrollo de potencialidades
Programa 5	Programa Participación, democracia y autonomía
Programa 6	Programa de Educación mediada a través de tecnologías de la información y las comunicaciones-TICs
Programa 7	Programa: Educación para transformar "educación media técnica y superior"
Programa 8	Programa: Movilización educativa "Por una gestión educativa transparente, participativa y eficiente"

Fuente: Planes de desarrollo distrital

Desde el año 2008 hasta 2023 se han formulado cinco planes de desarrollo, dos de ellos con periodo atípico: el Plan de Desarrollo ¡En Cartagena hay campo para todos y todas!, inicialmente proyectado para el periodo 2012 – 2015, pero que por circunstancias especiales se ejecutó por menos de dos años entre 2012 y 2013, y luego el subsiguiente nuevo plan de desarrollo ¡Ahora sí Cartagena!, para el periodo 2013 – 2015. Los planes de desarrollo ¡Por una sola Cartagena! 2008 – 2011, ¡Primero la gente! 2016 – 2019 y Salvemos juntos a Cartagena 2020 – 2023 completaron su periodo de ejecución, aunque ¡Primero la gente! tuvo cambios de alcaldes por la suspensión de quien fuera elegido por elección popular.

Cada plan de desarrollo llevó a cabo una política educativa formulada sobre un eje y estrategia principal, en algunos casos, abordando programas y subprogramas de acuerdo con las diferentes apuestas de los distintos sectores. En el caso de la educación, la política educativa y sus programas correspondientes se reseñan en la Tabla 15, y comparativamente con los puntos críticos en la Tabla 16.

En general al comparar los puntos críticos priorizados a partir de la estrategia de participación implementada en el Documento Diagnóstico de la PPE, con los programas formulados en los cinco planes de desarrollo del periodo 2008 – 2023, en

su gran totalidad sus políticas educativas contemplan y proponen resolver las problemáticas que manifiesta la comunidad como necesidades del sector. Pero a continuación se revisa cada punto crítico en los programas de la política educativa de cada plan de desarrollo, para verificar su respuesta a las

necesidades manifestadas por la población, y se analizan los avances y cumplimientos en cada periodo contrarrestándolos con las ejecuciones presupuestales y el comportamiento histórico de los indicadores educativos.

Tabla 16 Los Puntos críticos de la PPE en los Planes de Desarrollo Distrital

PUNTOS CRÍTICOS	PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011. POLÍTICA EDUCATIVA DISTRITAL "CARTAGENA CIUDAD EDUCADORA"	PLAN DE DESARROLLO 2012 - 2013. POLÍTICA EDUCATIVA DISTRITAL "CARTAGENA CIUDAD EDUCADORA"	PLAN DE DESARROLLO 2013 - 2015. ESTRATEGIA DE EDUCACIÓN	PLAN DE DESARROLLO 2016 - 2019 LINE ESTRATÉGICA DE EDUCACIÓN PARA LA GENTE DEL SIGLO XXI	PLAN DE DESARROLLO 2020 - 2023. LÍNEA EDUCACIÓN: CULTURA DE LA FORMACIÓN
PC1	Programa 4	Programa 1	Programa 1	Programa 1	Programa 1
		Programa 2	Programa 2		Programa 2
PC2	Programa 1	Programa 1	Programa 1	Programa 1	Programa 1
	Programa 4	Programa 2	Programa 3		
PC3	Programa 1	N/A	N/A	N/A	Programa 1
PC4	Programa 3	Programa 1	Programa 3	Programa 2	Programa 1
		Programa 2		Programa 4	
PC5	Programa 1	Programa 1	N/A	Programa 1	Programa 1
	Programa 4	Programa 2			Programa 5
PC6	Programa 4	Programa 1	Programa 1	Programa 1	Programa 6
					Programa 7
PC7	Programa 1	Programa 2	Programa 2	Programa 2	Programa 4
				Programa 5	Programa 5
PC8	Programa 1	Programa 2	Programa 2	Programa 5	Programa 6
	Programa 2				Programa 8
PC9	Programa 1	Programa 2	Programa 2	Programa 2	Programa 1
	Programa 3				Programa 4
PC10	Programa 4	Programa 4	Programa 4	Programa 3	Programa 5
	Programa 6				Programa 7
PC11	Programa 2	Programa 1	Programa 2	Programa 2	Programa 4
PC11	Programa 1	Programa 2	N/A	Programa 2	Programa 1
					Programa 4
					Programa 5
					Programa 6
					Programa 7

Fuente: Autores con base en el Documento diagnóstico de la PPE y Planes de desarrollo distrital



Insuficiencia y limitación en el servicio de educación inicial (PC1)

La primera problemática priorizada es la educación inicial, como se observa en la Tabla 16, todos los 5 planes de desarrollo revisados formularon programas para atender dicha problemática, principalmente en el tema de cobertura y garantía de derechos.

En el plan de desarrollo ¡Por una sola Cartagena!, periodo 2008 – 2011 la educación inicial fue atendida con el Programa 4 (Cobertura con garantías) procurando el cuidado, la nutrición y la educación inicial de los niños en el desarrollo de la ley de infancia y garantizando que los niños en la edad correspondiente asistan a las escuelas. (p.17). El Programa 4, según el Sistema y Evaluación al plan de desarrollo, tenía como meta

alcanzar el 100% de alumnos matriculados entre 5 y 17 años, partiendo de una línea base del 98,30%, al final del cuatrienio se logró un cumplimiento del 106,4%.

Durante el periodo 2012 -2013, el Plan de Desarrollo ¡En Cartagena hay campo para todos y todas!, abordó la temática de la educación inicial en dos programas, el Programa 1 (Cartagena más educada para la inclusión social) y el Programa 2 (Cartagena mejor educada con equidad). En el primero, con el subprograma “Cerrando brechas para la inclusión educativa” se propuso lograr el 50% de cobertura neta sin extraedad en el nivel de preescolar, partiendo de una línea base del 37% y una meta para el cuatrienio del 12,9%, al final en el año 2013 obtuvo un cumplimiento del 0%, es decir, la cobertura neta sin extraedad para el nivel de preescolar en el 2013 se mantuvo en el mismo 37% del año 2012 (Ver Tabla 17).

Tabla 17 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social. Educación preescolar

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO A 2013
Cerrando brechas para la inclusión educativa	Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel preescolar	37%	50%	0,6%	0%	6,4%	12,9%	0%

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

Con el segundo programa, Cartagena mejor educada con equidad, en el subprograma Saber 11 y con la estrategia “Alisamiento de los agentes educativos e implementación de los lineamientos de la educación preescolar”, el plan procura incidir en la reducción al 35% de las jornadas diurnas de IEO

ubicadas en las categorías ICFES muy inferior, inferior y bajo, además se propone alcanzar el 100% de las IEO con proyectos formulados para desarrollar competencias ciudadanas, al final, en el 2013 el cumplimiento fue del 0% en la primera meta y del 190% en la segunda (Tabla 18).

Tabla 18 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad.

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO 2013
SABER 11	Reducir al 35 % las jornadas diurnas de IEO ubicadas en las categorías ICFES Muy inferior, Inferior y Bajo.	44%	35%	0%	0%	-4%	-9%	0%
	100% de las IEO con proyectos formulados para desarrollar competencias ciudadanas	0%	100%	45%	95%	50%	100%	190%
Avance programa		62,7%						

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

Para el periodo 2014 – 2015, el Plan de Desarrollo ¡Ahora sí!, implementa su estrategia de educación enfocando la educación inicial a partir del Programa 1 (Acceso y permanencia) y el Programa 2 (Fortalecimiento de la gestión escolar). Con el pri-

mero propone aumentar la cobertura en el nivel de preescolar e incorporar nuevos estudiantes en el proceso de aceleración, a través del subprograma “Todos al colegio”, logrando avances del 100% en las metas propuestas (Tabla 19).

Tabla 19 Programa 1: Acceso y permanencia.

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMAS
Todos al colegio	Incorporar a 8.000 estudiantes de cinco años al preescolar	9.434	8.740	100%	100%
	Incorporar a 600 estudiantes nuevos en procesos de aceleración	1.449	2.458	100%	

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

En el Programa 2 (Fortalecimiento de la gestión escolar) bajo el subprograma “Primera infancia” se propone Implementar el modelo pedagógico “Círculos Integrados de Desarrollo de

Educación Preescolar”, sin logra ningún avance al respecto en los años 2014 y 2015 (Tabla 20).

Tabla 20 Programa 2: Fortalecimiento de la gestión escolar.

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMAS	AVANCE PROGRAMA
Primera infancia	Implementar el Modelo Pedagógico “Círculos Integrados de Desarrollo de Educación Preescolar” (CIDEP) en 50 IEO del Distrito	-	-	-	0%	

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo. Planeación Distrital de Cartagena

Para el periodo 2016 – 2019, el Plan de Desarrollo ¡Primero la gente!, con el Programa 1 (Cobertura e infraestructura educativa) y el subprograma “Impulso al desarrollo de la primera infancia,” traza las metas que ilustra la Tabla 21. Al final cumple

con la intervención de CDI, pero no lo hace totalmente con el Sistema de Inspección y Vigilancia de Hogares Infantiles, con el número de estudiantes matriculados y con el número de aulas nuevas construidas para preescolar.

Tabla 21 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa.

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Impulso al desarrollo de la Primera Infancia	Sistema de Inspección y Vigilancia de Hogares Infantiles y CDI Fortalecido y Ejercido en el componente educativo	1	-	0,8	0,8	-	-	0,8
	80 hogares Infantiles y CDI intervenidos en el componente educativo	80	-	-	-	99	-	99
	14500 estudiantes Matriculados en Preescolar (Transición)	14.500	12.850	11.525	12.411	12.500	12.648	12.648
	100 aulas Escolares nuevas construidas para Preescolar	100	-	5	16	2	10	33

Fuente: Autores con base en Planeación Distrital de Cartagena

En el actual Plan de Desarrollo, periodo 2020 – 2023, bajo la línea estrategia “Cultura de la formación”, la educación preescolar se atiende con los programas Acogida y Sabiduría de la primera infancia.

Administración del talento humano del servicio educativo oficial, cuya meta producto a 2023 es disminuir la tasa de deserción en la educación preescolar, básica y media a 3,02%, la línea base encontrada es del 4,02%, de manera que se espera bajar la deserción en un 1% (Tabla 22).

Acogida con los proyectos: Implementación de la estrategia escuela dinámica, Optimización de la operación de IEO y

Tabla 22 Programa 1 Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”

PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”	Implementación de la estrategia escuela dinámica: “llego y me quedo en la escuela” en el distrito de Cartagena de indias.	Disminuir la tasa de deserción en la educación preescolar, básica y media de instituciones educativas oficiales a 3,02%	4,02% fuente: planeación educativa-2019
	Implementación de la estrategia escuela dinámica: “yo también llego”, atención a población con extraedad en el distrito de Cartagena de indias.		
	Optimización de la operación de las instituciones educativas oficiales de Cartagena de indias.		
	Administración del talento humano del servicio educativo oficial. Docentes, directivos docentes y administrativo del distrito de Cartagena		

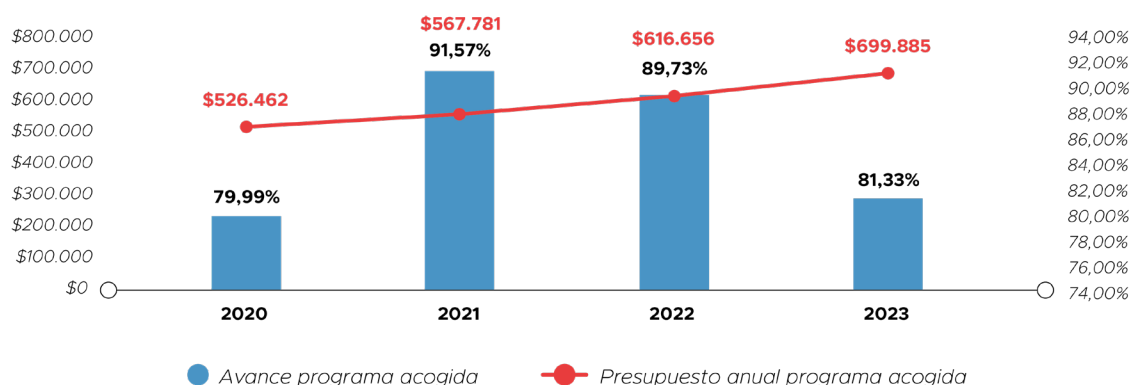
Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena



Los avances del programa acogida, según reportes de Planeación Educativa de la SED fueron del 79,9% en el año 2020, 91,57% en el 2021, 89,73% en el 2022 y 81,33% en el año 2023, este último a corte del mes de septiembre, con unas ejecuciones presupuestales que van desde 526.462 millones de pesos

en 2020 hasta los 699.885 millones en 2023, siendo este el programa con mayor inversión en el presupuesto total de educación, con cerca del 95% del total y con proyectos transversales para toda la oferta educativa (ver gráfica 35 y 36).

Gráfica 35 Comparación entre el avance promedio anual del programa acogida y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023



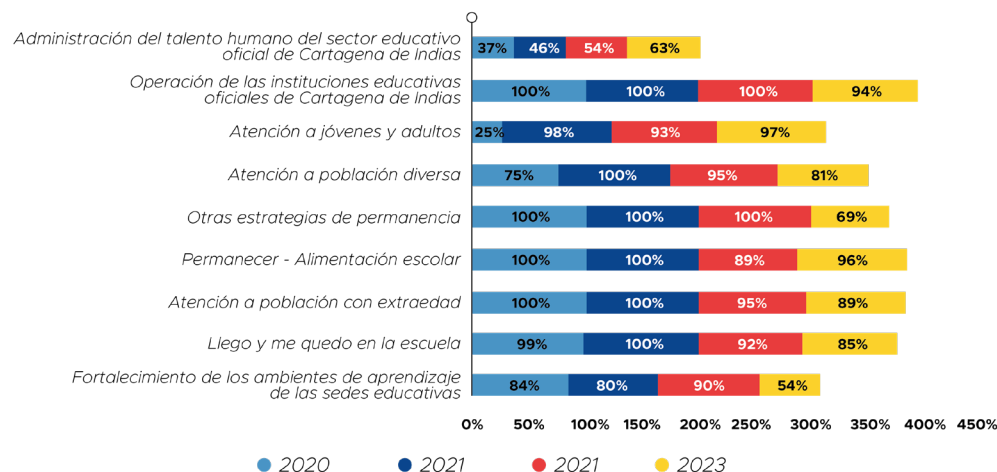
Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Los avances en las metas, así como la ejecución presupuestal de este programa no corresponden en su totalidad a la atención de la educación preescolar, sin embargo, incide en su desempeño, al abarcar necesidades fundamentales de la educación como el talento humano, las estrategias de permanencia, la alimentación escolar y el fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje.

Llego y me quedo, Atención a poblaciones, entre otros, apuntan a disminuir la deserción escolar en todos los grados. Durante el periodo 2020 – 2023 sus avances han sido positivos, al tener una ejecución del 100% o estar muy cerca del 100%. Este comportamiento podría estar determinando una ruta positiva con miras a reducir la deserción escolar en todos los grados y particularmente en el grado preescolar (ver Gráfica 36).

Proyectos como Otras estrategias de permanencia, Alimentación escolar, Fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje,

Gráfica 36 Avance en los proyectos del programa Acogida 2020 - 2023



Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena

Sabiduría de la primera infancia es el programa con el que directamente se atienden las problemáticas de la educación inicial enfocándose en el logro de 3 metas: incremento de la tasa de cobertura neta sin extraedad para el grado de transición,

Tabla 23 Programa 2 Sabiduría de la Primera Infancia

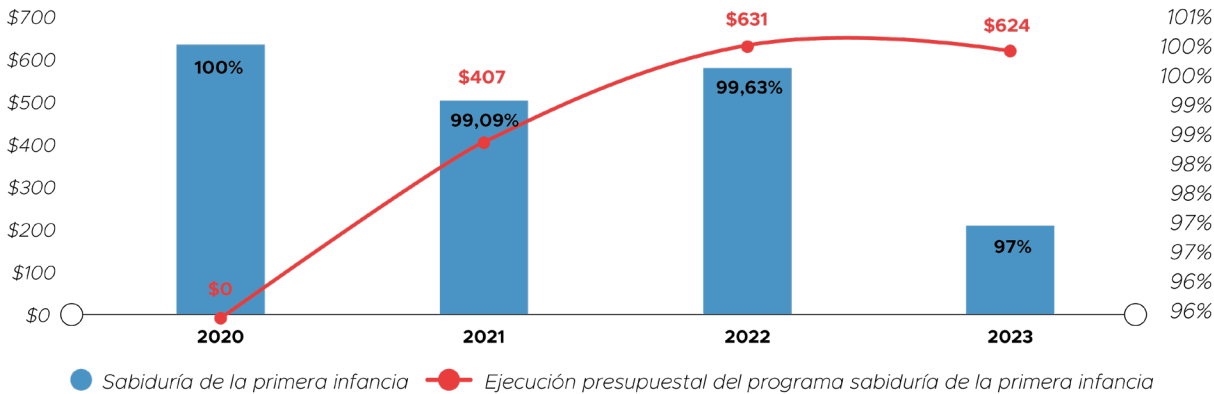
PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Sabiduría de la Primera Infancia	Implementación de la Estrategia Sendero de la Creatividad: "Tránsito armónico de educación inicial a preescolar" en el distrito de Cartagena.	Incrementar la tasa de cobertura neta sin extraedad global en educación para el grado transición al 78,76%.	74,06% Fuente: Planeación Educativa - 2019
	Implementación de la Estrategia Descubriendo al mundo: "Una escuela que acoge a la Primera Infancia" en el distrito de Cartagena.	80 instituciones Educativas Oficiales con atención y acompañamiento a la primera infancia.	o
	Implementación de la Estrategia Descubriendo al mundo "Un gobierno que cree en los niños" en el distrito de Cartagena.	Garantizar la educación inicial en el marco de la atención integral al 80% de niños en preescolar de matrícula oficial (proyección matrícula)	o

Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena

Los avances del programa según se muestra en la Gráfica 37 fueron del 100% en el año 2020 y de más del 99% en los años 2021 y 2022, para el año 2023 a corte de septiembre se alcanza un cubrimiento del 97%. La inversión a 2023 asciende a 624

millones de pesos, luego de ubicarse en 407 millones de pesos en el 2021, recursos que representan una cuantía mínima en el presupuesto total de la educación en la ciudad de Cartagena (Gráfica 37).

Gráfica 37 Avance promedio anual del programa sabiduría de la primera infancia y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023

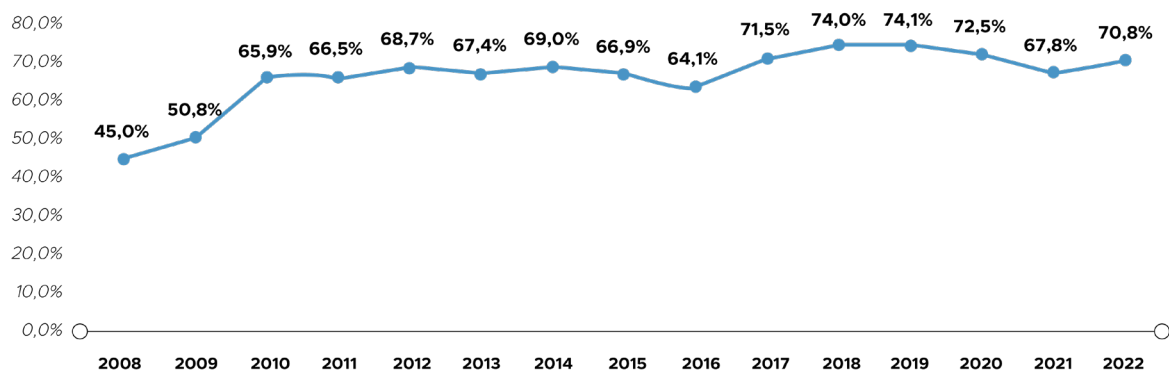


Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena

Al analizar el comportamiento de la tasa de cobertura neta sin extraedad del nivel preescolar durante el periodo 2008 – 2022, como indicador representativo, se observa un avance en la cobertura, los datos señalan un crecimiento general del 57,3% al pasar de una tasa del 45% en el 2008 a una del 70,8% en el 2022, siguiendo una ruta constante de crecimiento hasta el año 2016 cuando hubo una variación negativa, que luego en los años siguientes conduciría a que la tasa de cobertura neta sin extraedad en el nivel preescolar se ubicara por encima del 70% (Gráfica 38).



Gráfica 38 Tasa de cobertura neta sin extraedad nivel preescolar 2008 - 2022



Fuente: Boletín estadístico secretaria de educación de Cartagena 2019 e informe soporte estadístico SED Cartagena 2022.

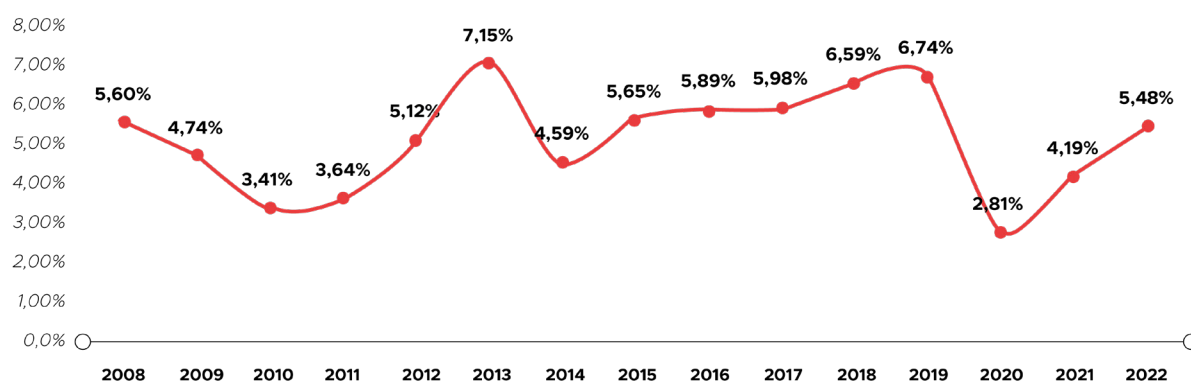
Aunque la tasa de cobertura neta sin extraedad en preescolar ha mejorado, aún se mantiene muy baja, en comparación con la del nivel de educación primaria y secundaria e indica que por lo menos el 30% de los niños con edad de cursar el preescolar se encuentran por fuera del sistema educativo.

Por otro lado, el logro de las metas propuestas en cobertura neta sin extra edad del nivel preescolar en el último plan de desarrollo a pesar de un aparente buen comportamiento en la ejecución presupuestal y en los avances de los programas y proyectos, no es muy positivo, pues arranca con una línea base de cobertura neta sin extraedad del nivel preescolar del 74,06% (Tabla 23) en 2019, pero hasta 2022 se reduce a un

70,8% (Gráfica 38), después de recuperarse 3 puntos porcentuales con relación al año 2021. Además, si se considera el promedio de crecimiento de los últimos 3 años (-1,4%) o el general de los 16 años del periodo 2008 – 2022 (3,6%), la meta proyectada para 2023 tiene poca probabilidad de ser alcanzada.

En cuanto a deserción, la tasa para el nivel preescolar en las IEO en general registra una disminución del 0,12% al pasar de 5,60% en 2008 a 5,48% en 2022, el punto más bajo se logra en el año 2020 como se puede ver en la Gráfica 39, pese a mantenerse en valores inferiores a los del cuatrienio pasado, su tendencia se mantiene creciente.

Gráfica 39 Tasa de deserción escolar IEO del nivel preescolar 2008 - 2022



Fuente: Cartagena Como Vamos. Informes de calidad de vida

Ambientes escolares insuficientes, en mal estado y sin la dotación para atender necesidades educativas con carácter inclusivo y diverso (PC2)

La insuficiencia y el mal estado de la infraestructura educativa para atender a la población y la inadecuada dotación de los ambientes escolares, es una problemática que se consideró y se planteó resolver en todos los planes de desarrollo formulados desde el año 2008 hasta el 2023.

En caso del Plan de Desarrollo ¡Por una sola Cartagena!, periodo 2008 – 2011, el Programa 1 (Mi escuela chévere) se propuso mejorar los ambientes escolares, la infraestructura educativa y legalizar los previos. El Programa 4 (Cobertura con garantías) procuró la educación de alta calidad, con la construcción de nuevas instituciones educativas oficiales, que pudieran ser operadas con el aprovechamiento de la experiencia privada en el sector.

Los logros alcanzados durante la ejecución del plan “Por una sola Cartagena” en materia de infraestructura y ambientes escolares se dieron con el programa “Cobertura con garantías” que alcanzó una tasa de cumplimiento de metas del 106,4% y que principalmente fue financiado con recursos de regalías. Ese cumplimiento en términos de infraestructura educativa se materializó en 423 intervenciones realizadas y 369 instituciones educativas intervenidas (Diagnóstico del Estado de la Infraestructura Educativa del Distrito de Cartagena 2008 - 2018, 2019, p. 6).

En el plan de desarrollo ¡En Cartagena hay campo para todos y todas! durante el periodo 2012 – 2013, los programas dedica-

dos al tema de infraestructura educativa y ambientes escolares fueron: el Programa 1 (Cartagena más educada para la inclusión social) mediante la estrategia de mejoramiento de los ambientes escolares y el Programa 2 (Cartagena mejor educada con equidad) a través de la estrategia de mejoramiento de los ambientes escolares con la construcción y dotación de infraestructura educativa adecuada (Plan de Desarrollo. ¡En Cartagena hay campo para todas y todos! 2012 - 2015, pág. 78 y 79).

Las metas y los avances en materia de construcción de infraestructura educativa y mejoramiento de ambientes escolares en el Sistema y Evaluación del Plan de Desarrollo no son específicas. Dentro del programa Cartagena más educada para la inclusión social, se trazan metas en términos del logro de cobertura neta sin extra-edad y se establece como una de las estrategias el mejoramiento de los ambientes escolares, sin embargo, no se reportan metas de productos, ni proyectos con los que se pueda corroborar logros en la materia. El reporte de avances es generalizado para el Programa 1 con un porcentaje general del del 88% (Tabla 24).

Tabla 24 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO A 2013
Cerrando brechas para la inclusión educativa	Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel preescolar	37%	50%	0,6%	0%	6,4%	12,9%	0%
	Lograr el 90% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica primaria	84%	90%	0%	0%	3,24%	6,5%	0%
	Lograr el 80% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica secundaria	70%	80%	0,6%	2,1%	4,9%	9,7%	42,5%
	Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de educación media	42%	50%	0%	0%	4,0%	8,0%	0%
	Disminuir la repetición escolar en IEO a 6,5%	8,5%	6,5%	0%	0%	-1,0%	-2,0%	0%
	Disminuir la tendencia de caída en la tasa de supervivencia urbana del 36,8% al 26,8% entre el séptimo y el grado once para la cohorte 2005	36,8%	26,8%	29,6%	24,2%	-5,0%	-10,0%	483,4%
Avance programa	88%							

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

En cuanto al programa 2 Cartagena mejor educada con equidad, se traza la meta de mejoramiento de la calidad educativa para lo cual una de la estrategia es el mejoramiento de los ambientes escolares con la construcción y dotación de la infraestructura educativa, pero sucede lo mismo que con el

programa 1, las metas evaluadas son generales y no especifican los logros en infraestructura educativa (Tabla 25).



Tabla 25 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO 2013
Educación de calidad con equidad	Reducir a 33% la brecha entre las Instituciones Educativas Oficiales (IEO) urbanas respecto a las rurales, clasificadas en los niveles de evaluación medio, alto, superior y muy superior del ICFES SABER 11	44%	33%	3%	3%	-5%	-11%	47%
	Disminuir la tasa de reprobación en las I.E.O. del 10,08% al 9% anual	10,1%	9,0%	2,0%	1,4%	-0,5%	-1,1%	253,7%
	Incrementar el porcentaje de estudiantes que presentan las pruebas SABER 11, al 90% de los estudiantes de grado 11 de las IEO.	80%	90%	12%	4%	5%	10%	74%
SABER 5	Aumentar al 35% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en el lenguaje	29%	35%	0%	0%	3%	6%	0%
	Aumentar al 26% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en matemáticas	16%	26%	0%	0%	5%	10%	0%
SABER 9	Aumentar al 32% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en lenguaje;	24%	32%	0%	0%	4%	8%	0%
	Aumentar al 14% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en matemáticas.	9%	14%	0%	0%	3%	5%	0%
SABER 11	Reducir al 35 % las jornadas diurnas de IEO ubicadas en las categorías ICFES Muy inferior, Inferior y Bajo.	44%	35%	0%	0%	-4%	-9%	0%
	100% de las IEO con proyectos formulados para desarrollar competencias ciudadanas	0%	100%	45%	95%	50%	100%	190%
Avance programa		62,7%						

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

El Plan de Desarrollo ¡Ahora sí!, durante el periodo 2014 – 2015 propuso el subprograma “Infraestructura educativa distrital” dentro del Programa 1 (Acceso y permanencia) y el subprograma “Educación para el emprendimiento y la empleabilidad” del Programa 2, con la meta producto de “Adecuar los ambientes de aprendizaje en 11 nodos”.

2015 no se había construido ninguna, se planteó formular el plan maestro de infraestructura educativa y hasta el 2015 no se había formulado, el avance del subprograma alcanzó un promedio del 33%, pues a 2015 se logró mejorar la infraestructura física de las 25 IEO que se habían propuesto.

Los avances no fueron satisfactorios. Según muestra la Tabla 26, se propuso construir dos nuevas IEO en el 2014 y hasta el

Tabla 26 Programa 1: Acceso y permanencia

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMAS
Infraestructura educativa distrital	Construir 2 nuevos IEO	-	-	0%	33%
	Formular el plan maestro de infraestructura educativa	-	-	0%	
	Mejorar la infraestructura física de 25 sedes de IEO	20	5	100%	

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

En cuanto a la meta producto de adecuar los ambientes escolares de aprendizaje en 11 nodos, contemplado en el subprograma “Educación para el emprendimiento y la empleabilidad”, fueron adecuados 6 de los 11 propuestos, reflejándose en un avance de producto del 55%, contribuyendo a que el subprograma alcanzara un 68% de cumplimiento en 2015 (Tabla 27).

Tabla 27 Programa 3: Pertinencia y educación superior

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMA
Educación para el emprendimiento y la empleabilidad	Adecuar los ambientes de aprendizaje en 11 nodos	4	2	55%	68%
	Realizar las 2 fases para la formulación de la política distrital para la media técnica el emprendimiento y la empleabilidad	1	-	50%	
	Diseñar y adoptar los ciclos propedéuticos para media en 6 IEO	6	-	100%	

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

El plan de desarrollo “Primero la gente” 2016 – 2019 abordó la problemática de la insuficiencia en la infraestructura educativa y la falta de dotación y adecuación de los ambientes escolares, proponiendo un plan de infraestructura educativa distrital, que contemplaba la formulación del plan y 432 au-

las nuevas dentro de la implementación de la jornada única. Al final del periodo el plan de infraestructura avanzó hasta el 80% en su formulación, y de las 432 aulas propuestas solo se construyeron 114 (Tabla 28).

Tabla 28 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Plan de Infraestructura Educativa Distrital	Un Plan de Infraestructura Educativa formulado	1	-	-	0,3	0,3	0,2	0,8
	432 aulas Nuevas al servicio de la educación en jornada única	432	432	-	38	57	19	114

Fuente: Autores con base en Planeación Distrital de Cartagena

En la Línea Cultura de la Formación del Plan de Desarrollo Salvemos Juntos a Cartagena, la problemática en la infraestructura educativa y en los ambientes escolares se aborda con el programa Acogida, específicamente con el proyecto “Fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje de las sedes educativas del distrito de Cartagena”, proponiéndose las metas

de: adecuar y dotar 40 sedes educativas oficiales, construir 3 nuevas sedes y resolver la situación jurídica de 40 de ellas. La ejecución del programa Acogida parte con una línea base de 152 sedes adecuadas y dotadas, con ninguna sede nueva construida en 2019 y 86 IEO con su situación jurídica resuelta (Tabla 29).

Tabla 29 Programa 1 Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”

PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”	Fortalecimiento de los Ambientes de Aprendizaje de las Sedes Educativas del Distrito de Cartagena	Adecuar y dotar 40 sedes de Instituciones Educativas Oficiales de acuerdo con la normatividad	152 sedes Fuente: Infraestructura Educativa-2020
		Construir 3 nuevas sedes de Instituciones Educativas Oficiales	0 Sedes Nuevas
		Resolver la situación jurídica a 40 sedes de Instituciones Educativas Oficiales	86 Fuente: Infraestructura Educativa-2020

Fuente: Secretaría de educación distrital de Cartagena

Los avances del programa Acogida en materia de infraestructura educativa y ambientes escolares que se identifican en el proyecto “Fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje de las sedes educativas” ascendieron al 84% en el año 2020 a 80% en el 2021, 90% en el 2022 y a 54% en el 2023 a corte de

septiembre (Gráfica 36). Las ejecuciones presupuestales del programa sumaron en los 4 últimos años 60.941 millones de pesos, el 2,5% del total del programa, la quinta inversión más representativa de los 10 proyectos que lo conforman (Tabla 30).

Tabla 30 Ejecución presupuestal. Programa acogido 2020 – 2023 en millones de pesos

ACOGIDA	2020	2021	2022	2023	TOTAL	%
Fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje de las sedes educativas	10.248	27.614	6.839	16.240	60.941	2,5%
Llego y me quedo en la escuela	58.496	65.608	73.156	84.911	282.171	11,7%
Atención a población con extraedad	191	1.936	1.648	1.514	5.289	0,2%



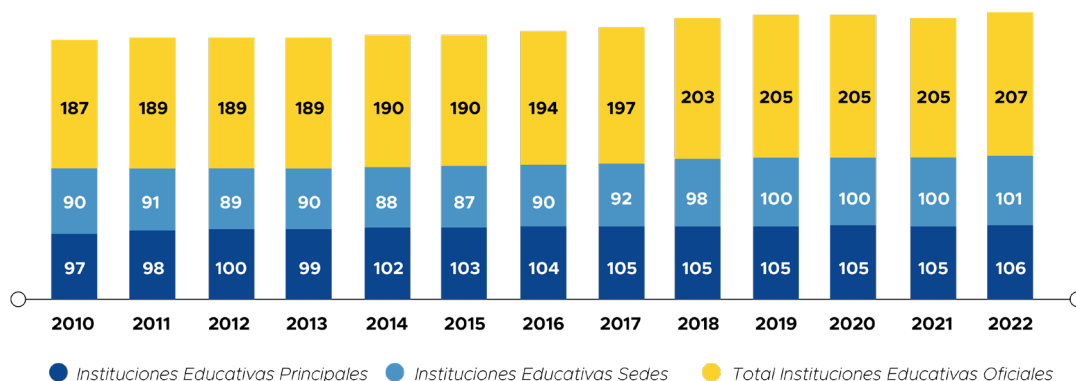
Permanecer - alimentación escolar	29.185	33.406	36.961	62.012	161.564	6,7%
Permanecer - otras estrategias de permanencia	658	1.352	6.981	6.912	15.903	0,7%
Atención a población diversa	1.740	1.214	1.700	3.213	7.867	0,3%
Atención a jóvenes y adultos	742	915	868	1.000	3.526	0,1%
Optimización de la operación de las IEO	41.150	39.232	64.933	82.072	227.388	9,4%
Administración del talento humano del sector educativo oficial	384.053	396.504	423.569	442.010	1.646.136	68,3%
Total	526.462	567.781	616.656	699.885	2.410.785	100,0%

Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias

La dinámica de crecimiento del número de IEO existentes en la ciudad puede ser un indicativo de proximidad a los avances de la política pública implementada en el tiempo como solución al problema de insuficiencia en la infraestructura educativa para atender las necesidades de la población.

La Gráfica 40 muestra el total de instituciones educativas oficiales, principales y sedes en Cartagena. El comportamiento

Gráfica 40 Total IEO principales y sedes 2010 - 2021



Fuente: Planeación educativa SED. Observación: para el Sector Privado (No Oficial), se cuenta solo la principal no teniendo en cuenta el número de sedes con las que cuenta en las diferentes zonas del Distrito. Las IE en implementación de Estrategias Pedagógicas, Régimen Especial, Concesión se cuentan como IE Oficiales

La construcción, adecuación y mantenimiento de la infraestructura educativa desde el año 2012 estuvo estancada, hubo una importante dinámica de obras civiles de ampliación, adecuación, construcción nueva, mejoramientos y reconstrucciones en el periodo 2008 – 2011, durante el mandato de la alcaldesa Judith Pinedo, pero luego en los mandatos siguientes

en el periodo 2010 – 2022 evidencia que el número total de instituciones educativas oficiales ha crecido poco y lentamente en 13 años, debido a que desde el 2010 hasta 2022 su número solo aumenta en 20 instituciones, por 9 nuevas instituciones educativas principales y 11 sedes. Además, desde el año 2017 el registro de crecimiento en el número de instituciones educativas principales es de solo 1, al igual que en el número de sedes desde el año 2019.

dichas obras disminuyeron considerablemente (Tabla 28), lo que explica el lento crecimiento en el número de instituciones educativas disponibles en la ciudad, el estado de deterioro de muchas de ellas y el bajo cumplimiento en las metas de infraestructura propuestas en los planes de desarrollo.

Tabla 31 Obras civiles sin especificar ambiente intervenido

PERIODO DE GOBIERNO	JUDITH PINEDO				C. TERÁN		D. VÉLEZ		M. DUQUE		A. GUERRA	TOTAL
AÑO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Ampliación o adecuación	12	33	19	67	11	6	7	13	4	3	23	198
Construcción nueva	1	22	24	22	1		19	7	0	0	0	96
Mejoramiento o recuperación	45	56	45	42	2	28	9	11	22	43	21	324

No aplica	0	9	1	0	0	0	0	1	0	1	0	12
Reconstrucción	0	12	13	0	0	0	1	0	0	2	2	30
Total	58	132	102	131	14	34	36	32	26	49	46	660

Fuente: Diagnostico del estado de la infraestructura educativa del Distrito de Cartagena 2008 – 2018

La inversión en infraestructura que se realizó entre 2008 y 2018 sumó \$176.728.683.196. El mayor monto de inversión estuvo en el periodo 2014 – 2015, en el mandato del alcalde Dionisio Vélez, seguido por el realizado en el periodo 2008 – 2011, en el gobierno de Judith Pinedo, periodo en el que también hubo el mayor número de intervenciones e instituciones edu-

cativas intervenidas, inclusive superiores a las realizadas en el periodo 2014 – 2015, aunque este contara con un mayor monto económico de inversión. Durante el periodo 2016 – 2018 se llevó a cabo la menor inversión en infraestructura y también hubo el menor número de intervenciones realizadas en obras a las instituciones educativas oficiales (Tabla 32).

Tabla 32 Inversión en infraestructura por periodos de gobierno

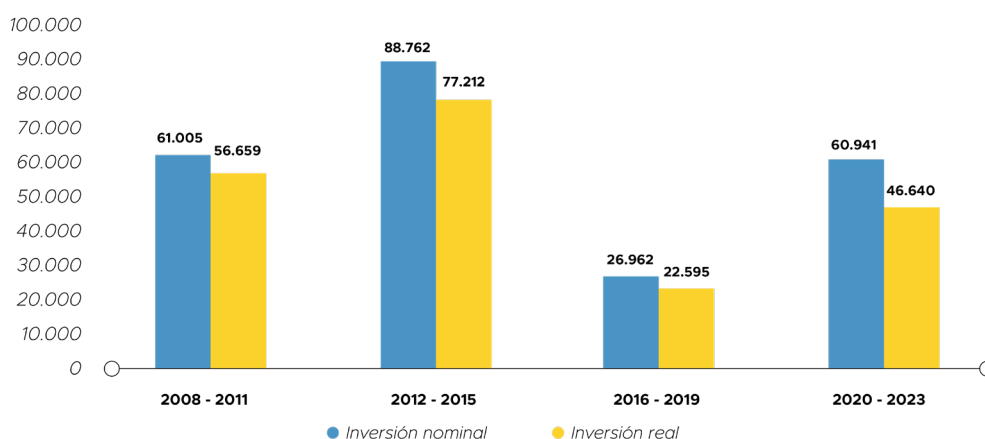
PERIODO	2008 - 2011	2012 - 2013	2014 - 2015	2016 - 2017	2018	TOTAL
RESPONSABLE	JUDITH PINEDO	CAMPO TERÁN	DIONISIO VÉLEZ	MANUEL DUQUE	ANTONIO GUERRA	
Inversión	61.004.967.658	4.282.000.485	84.479.863.353	12.303.061.807	14.658.789.893	176.728.683.196
Intervenciones realizadas	423	48	68	75	46	660
IE intervenidas	369	40	40	55	35	539

Fuente: Diagnostico del estado de la infraestructura educativa del Distrito de Cartagena 2008 – 2018

La inversión realizada por el actual gobierno Salvemos Juntos a Cartagena 2020 – 2023 en 4 años para el proyecto de fortalecimiento de los ambientes de aprendizaje de las sedes educativas suma 60.941 millones de pesos, es decir que en términos nominales es la tercera mayor inversión de los últimos 17 años en la ciudad, solo superada por los 84.479 millones de pesos realizados por la administración de Dionisio Vélez en el periodo 2014 – 2015 y los 61 mil millones de la administración de Judith Pinedo (ver Tabla 30 y 32).

Agrupada la inversión en infraestructura educativa por cuatrienios y calculada en términos reales se evidencia una situación similar al análisis hecho por cada periodo de gobierno en la Tabla 30, el momento de menor inversión en infraestructura educativa fue el periodo 2016 – 2019 y el de mayor inversión el periodo 2012 – 2015.

Gráfica 41 Inversión en infraestructura educativa por cuatrienios 2008 – 2023. Nominal y real

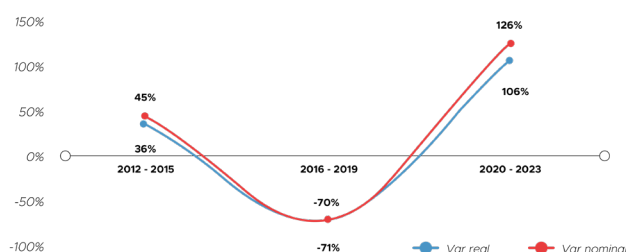


Fuente: cálculos basados en Diagnostico del estado de la infraestructura educativa del Distrito de Cartagena 2008 – 2018 y ejecuciones presupuestales SED 2020 – 2023. Nota: la inversión real se calculó tomando como año base el 2008.



Las variaciones porcentuales dejan ver una caída del 71% en la inversión real en infraestructura educativa durante el periodo 2016 – 2019 y por consiguiente una gran subida durante el periodo 2020 – 2023, indicando recuperación en la dinámica inversionista en las escuelas, principalmente en la construcción de nuevas sedes educativas, en la reconstrucción y reparación de las ya existentes (Gráfica 42).

Gráfica 42 Variaciones porcentuales de la inversión nominal y real en infraestructura educativa por cuatrienios



Fuente: cálculos basados en Diagnostico del estado de la infraestructura educativa del Distrito de Cartagena 2008 – 2018 y ejecuciones presupuestales SED 2020 – 2023

Insuficiente talento humano para prestar el servicio educativo (PC3)

En cuanto a la insuficiencia en el recurso humano para la prestación del servicio educativo, los primeros cuatro planes de desarrollo analizados no revelan estrategias, metas

y programas enfocados en aumentar la plana docente y en general el recurso humano disponible al servicio educativo. La revisión que se resume en la Tabla 16 evidencia que en el Programa 1 del plan de desarrollo 2008 - 2011 se habla del fortalecimiento del equipo psicosocial y el Programa Acogida del plan de desarrollo 2020 – 2023 con el proyecto Administración del talento humano del sector educativo oficial del distrito de Cartagena de Indias, con el cual se propone fortalecer el talento humano de las IEO.

Las líneas estratégicas de educación de la mayoría de los planes de desarrollo distritales se han concentrado en la administración de la planta docente, administrativa y operativa, pero no en su aumento y optimización.

En materia de avances el proyecto de administración del talento humano del programa Acogida de la línea “Cultura de la formación” alcanzó niveles del 37% en el 2020, 46% en el 2021, 54% en el 2022 y 63% en 2023 (Ver Gráfica 36). Aunque la dinámica es creciente, sus niveles de cumplimiento y avances son bajos.

La planta de docentes oficiales del Distrito de Cartagena se ha caracterizado por tener la mayoría de sus docentes vinculados en propiedad, representando para el año 2022 el 77% del total, aunque haya disminuido en el último año un 10% con relación al 2016 y un 9% con respecto al año 2021. El número de docentes vinculados en provisionalidad vacante definitiva ha tenido un comportamiento ascendente llegando a triplicarse en 2022, frente al número registrado en 2016. Por su parte la planta y las vacantes temporales disminuyeron en el año 2022 con respecto al 2021 en 52% y 25%, respectivamente (Tabla 33).

Tabla 33 Número de docentes oficiales en Cartagena 2016 - 2022

NÚMERO DE DOCENTES OFICIALES EN CARTAGENA	PERIODO DE PRUEBA	PLANTA TEMPORAL	PROPIEDAD	PROVISIONAL VACANTE DEFINITIVA	PROVISIONAL VACANTE TEMPORAL	TOTAL
2022	0	62	3539	952	71	4624
2021	4	130	3873	768	95	4870
2020	44	66	3733	662	76	4581
2019	58	57	3762	499	88	4464
2018	97	53	3795	373	114	4432
2017	44	82	4228	381	131	4866
2016	161	32	3922	245	97	4457

Fuente: Departamento de Talento Humano, corte a 31.12. 2016-2021; 31.10.2022. Observación: Solo Docentes, no incluye Directivos Docentes ni Administrativos

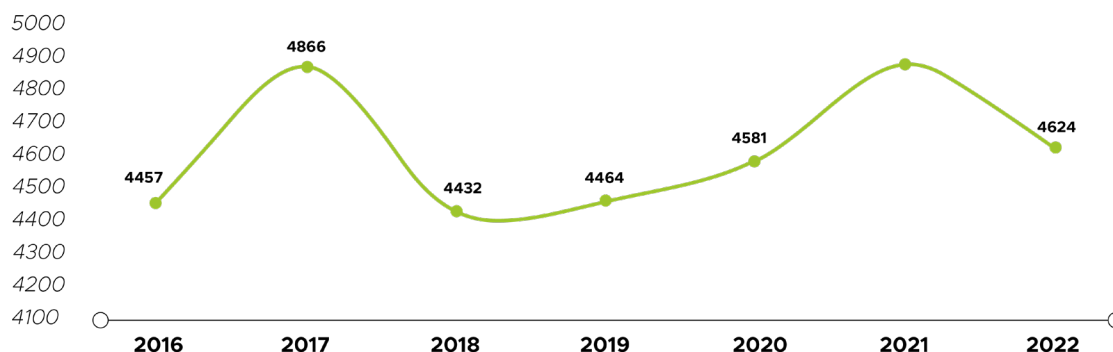
El comportamiento de los últimos 7 años en el total de docentes vinculados al Distrito ha tenido variabilidades significativas, donde se puede identificar una relativa tendencia de

crecimiento desde 2018 hasta 2021, año en el que se alcanza el segundo mayor número de docentes del distrito, después del punto máximo logrado en el año 2017. En 2022 se registra

una caída del 5%, pese a las necesidades de requerimiento en el número de docentes naturalmente generadas por el

crecimiento en la matrícula de estudiantes en todas las IEO (Gráfica 43).

Gráfica 43 Total de docentes oficiales de Cartagena 2016–2022



Fuente: Departamento de Talento Humano, corte a 31.12. 2016-2021; 31.10.2022. Observación: Solo Docentes, no incluye Directivos Docentes ni Administrativos

Recurso humano como el personal psicosocial, personal de aseo, personal de vigilancia y demás personal de apoyo para las instituciones educativas suelen ser contratados por orden de prestación de servicios. La Directiva 020 del Ministerio de Educación Nacional establece que el personal de servicios no misionales puede ser contratados cuando se requiera y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del Entidad Territorial Certificada. Contrario a lo establecido para el personal docente y directivo que de acuerdo con el Decreto 1528 del 2002 no pueden ser contratados de manera directa o a través de terceros.

Las disposiciones sobre la provisión de planta docente y directivos se encuentran señaladas en la Ley 715 del 2001 y en el Estatuto Docente. La mencionada ley establece que la planta docente y de administrativos será organizada por el Ministerio Nacional en conjunto con los departamentos, distritos y municipios, y los docentes y directivos deben ser incorporados por posesión, de manera que una ampliación de la planta do-

cente no es exclusivamente determinada por la decisión del Entidad Territorial Certificada, sino que está sujeta a aspectos de ley de orden nacional y depende de un estudio técnico de requerimiento de planta docente aprobado por el Ministerio. Las necesidades de planta docente en Cartagena han sido definidas recientemente en 2021, la SED diagnosticó que la planta de docentes de aula actual se encuentra por debajo del número de docentes requeridos por estudiantes, por lo que desarrolló de acuerdo con la norma de regulación nacional un estudio técnico de definición de planta docente, que arrojó los siguientes resultados.

La Tabla 34 indica los resultados del estudio técnico, según el análisis realizado en la Caracterización y perfil del sector educativo 2021, en general el estudio informa que la educación pública en Cartagena en su distinto niveles, preescolares, primaria, secundaria y media, requiere en total 102 docentes de aula adicionales a la actual planta docente para prestar el servicio educativo de acuerdo con las necesidades de la población.

Tabla 34 Planta de personal docente relación alumno docente

CARGOS	PLANTA VIABILIZADA	PLANTA REQUERIDA	REQUERIDA MENOS VIABILIZADA	PLANTA OCUPADA PLANTA-T NOV-5-2020	OCUPADA MENOS VIABILIZADA
Docentes de Aula	4.648	4.938	290	4.546	-102
Docentes orientadores	70	70	0	68	-2
Docentes de apoyo	25	25	0	25	0
Total, docentes	4.743	5.033	290	4.639	-104
Rectores	83	83	0	81	-2
Coordinadores	243	243	0	255	12
Director Núcleo	3	3	0	4	1



Supervisor	0	0	0	0	0
Total, directivos docentes	329	329	0	340	11
Total	5.072	5.362	290	4.979	-93

Fuente: Tomado de la “Caracterización y perfil del sector educativo 2021”. Secretaria de educación distrital de Cartagena. Formatos 1 y 2 estudio técnico con matrícula base del 30 de julio de 2021

A corte de 2021, depurada a la matrícula por niveles según los estándares normativos, como lo muestra la Tabla 35, la educación pública distrital tiene una relación total alumno/grupo de 33 estudiantes por grupo y de 28,25 alumnos por docente.

El número de alumnos por docente es un poco más alto en la zona urbana que en la rural y en la educación básica, secundaria, media académica y técnica, que en los de más niveles de educación, tanto en zona urbana como rural.

Tabla 35 Resumen estudios técnicos requeridos

NIVEL	MATRICULA		GRUPOS		DOCENTES		HORAS EXTRAS		RELACIÓN A/G		RELACIÓN A/D	
	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
Preescolar	8692	1425	352	69	352	69	0	0	25	21	25	21
Primaria	51496	9062	1552	348	1552	348	0	0	33	26	33	26
Básica - secundaria - media académica y técnica - NSP	58624	9102	1596	302	2169	410	767	210	37	30	27	22
Subtotal	118812	19589	3500	719	4073	827	767	210	34	27	29,2	23,7
Total	138.401		4219		4.900		978		33		28,25	

Fuente: Tomado de la “Caracterización y perfil del sector educativo 2021”. Secretaria de educación distrital de Cartagena. Formatos 1 y 2 estudio técnico con matrícula base del 30 de julio de 2021

Discriminación y obstáculos en el acceso educativo (PC4)

En temas de inclusión educativa y reducción de obstáculos para el acceso educativo a población con necesidades educativas especiales, las estrategias de los planes de desarrollo han sido limitadas. De acuerdo con lo planteado en la Tabla 16, cuatro de los cinco planes analizados han propuestos programas específicos de inclusión a la población Migrantes, Refugiados y Retornados (MRR), personas con discapacidad y programas con enfoque diferencial de género. Por lo general la temática se contempla de manera transversal en los enfoques de política de cada uno de los ejes de los planes.

El plan de desarrollo “Por una sola Cartagena” lo hizo proponiendo garantizar acceso y permanencia a la población vulnerable en el programa “Cobertura con garantías” y el plan de

desarrollo “Hay campo para todos y todas” con el programa “Cartagena más educada para la inclusión social” a través de las estrategias de acceso preferente al 100% de la población víctima de la violencia y desplazados del conflicto armado, por ciclo vital.

En cuanto al plan de desarrollo “Primero la gente” con el programa “Cobertura e infraestructura educativa” y el subprograma “Inclusión educativa” se empezó a hablar de metas para los estudiantes con Necesidades Educativas Especial (NEE), fundamentalmente por los lineamientos trazados por el Ministerio de Educación Nacional y por la clasificación presupuestal definida con ese rubro en el SGP. Cuatro metas de producto fueron propuestas al respecto alcanzando logros superiores a las propuestas en unas metas e inferiores en otras, los avances promedio del subprograma inclusión educativa al final del periodo fueron del 93% (Tabla 36).

Tabla 36 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa. Subprograma inclusión educativa

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Inclusión educativa	4200 estudiantes con necesidades educativas especiales Atendidos por el sistema educativo oficial	4.200	3.649	3.881	4.193	3.694	3.026	3.026
	5 equipos interdisciplinarios para apoyo a las IEO en la atención de Estudiantes con NEE	5	-	-	-	5	5	5

	800 docentes cualificados en atención de estudiantes con NEE.	800	520	-	-	840	865	1.705
	12000 estudiantes víctimas dentro del sistema educativo	12.000	7.442	11.580	18.884	20.353	22.696	22.696

Fuente: Autores con base en Planeación Distrital de Cartagena

Las NEE en el sector educativo distrital han tenido históricamente una representación mínima sobre la inversión, en 14 años apenas le ha correspondido el 1% del total y el monto promedio anual es de 2.796 millones de pesos corrientes, cifra comparativamente pequeña frente a los demás rubros de inversión con uso de recursos presupuestales (ver Gráfica 15).

Los conceptos reportados en la inversión del rubro de NEE en el SGP para el periodo 2008 – 2021 sumaron 39.137 millones de pesos corrientes y fueron destinados principalmente a servicio de personal de apoyo, formación de docentes, dotaciones,

aplicación de proyectos educativos transversales, educación para jóvenes y adultos iletrados y conectividad (Ver Tabla 9).

En la línea estrategia de educación “Cultura de la formación” del plan de desarrollo “Salvemos Juntos a Cartagena” la problemática de la discriminación y los obstáculos en el acceso educativo son abordados con el programa Acogida en dos de sus 10 proyectos, como lo muestra la Tabla 37, las metas están enfocadas a la atención y alfabetización de jóvenes y adultos y en la caracterización, atención y acompañamiento a población diversa.

Tabla 37 Programa 1: Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”

PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”	Implementación de la estrategia Únicos e Inagotables: “Acogida – Atención a Jóvenes y Adultos” en el distrito de Cartagena de Indias.	Atender con modelos de alfabetización (CLEI 1) a 1.200 jóvenes y adultos a 2023	127 Fuente: SIMAT 2019
		Número de jóvenes y adultos atendidos en el sistema de educativo oficial en los niveles de CLEI 2 al 6.	
	Implementación de la estrategia Únicos e Inagotables para la atención a población diversa: “Una Escuela de y para todas y todos” en el distrito de Cartagena.	45 instituciones Educativas Oficiales con estrategias para la caracterización, atención y acompañamiento a población Diversa a 2023	0

Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena

Los avances en los proyectos fueron significativos alcanzando porcentajes del 25%, 98%, 93% y 97% en los años respectivos de su implementación en el periodo 2020 – 2023, para el caso del proyecto de Atención a jóvenes y adultos; en cuanto al proyecto de Atención a población diversa los avances fueron del 75%, 100%, 95% y 81% en cada uno de los años de implementación (Ver Gráfica 36).

Las inversiones realizadas para el periodo 2020 – 2023 en los 2 proyectos mencionados sumó 11.393 millones de pesos, 7.876 millones para el proyecto Acogida - atención a población diversa y 3.526 millones de pesos para el proyecto Acogida - atención a jóvenes y adultos, representando ambos proyectos el 0,4% del total de la inversión del programa Acogida (Tabla 30).

Otro tema importante que aborda el punto crítico numero 4 es la oferta educativa de la educación media técnica y la educación superior, la cual manifestaron ser insuficiente en ofertas de programas en las IEO y tener pocos programas de orientación vocacional y profesional. Al respecto los planes de desarrollo ejecutados en el periodo de estudio han propuesto distintas estrategias de implementación y mejoramiento en cada uno de sus años de ejecución, los logros y avances han sido los siguientes.

El Plan de Desarrollo ¡Por una sola Cartagena! Puso a disposición el Programa 3 (Educación pertinente) con el que se implementó el proyecto ciclos propedéuticos y cultura del emprendimiento y el empresarismo, alcanzando algunos resultados en las metas propuestas.

Durante el periodo de ejecución del Plan de Desarrollo ¡En Cartagena hay campo para todos y todas!, con el Programa 1 y el Programa 2 se pusieron en práctica las estrategias de “Articulación de educación media a la oferta de programas de formación para el trabajo y desarrollo Humano y la estrategia de Educación Superior (CERES, Educación por ciclos propedéuticos), alcanzando mediano cumplimiento, llevando a los programas 1 y 2 junto con otras estrategias a un avance relativo del 88% y el 63%.

Con el Plan de Desarrollo ¡Ahora sí!, en el periodo 2014 – 2015, el subprograma “Educación para el emprendimiento y la empleabilidad” y el subprograma se atendió la educación superior, logrando avances del 68% en sus metas trazadas, desarrollando aspectos como la adecuación de 6 de los 11 ambientes de aprendizaje propuestos, la realización de 1 de las 2 fases de la política distrital para la media técnica el emprendimiento y la empleabilidad, el total diseño y adopción de los



ciclos propedéuticos para media técnica en 6 IEO y el desarrollo de programas de emprendimiento y empresarismo en 12 de 52 IEO establecidas como meta para el 2015 (Ver Tabla 38).

Tabla 38 Programa 3: Pertinencia y educación superior. Media técnica

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMA
Educación para el emprendimiento y la empleabilidad	Adecuar los ambientes de aprendizaje en 11 nodos	4	2	55%	68%
	Realizar las 2 fases para la formulación de la política distrital para la media técnica el emprendimiento y la empleabilidad	1	-	50%	
	Diseñar y adoptar los ciclos propedéuticos para media en 6 IEO	6	-	100%	

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

Para el periodo 2016 - 2019 el Plan de Desarrollo “Primero la gente”, con el programa “Educación superior Jóvenes formados” planteó el fortalecimiento de la educación media técnica y su articulación con la educación superior, creando 7 nodos educativos de media técnica ampliados, implementando en 13 IEO la educación media técnica con ambientes y materiales

de aprendizajes fortalecidos, 15 instituciones educativas articuladas con la educación superior y 84 IFTDH con acompañamiento técnico, al final los logros de las metas propuestas en cada uno de los productos descritos solo alcanzó el 60% de cumplimiento promedio (Tabla 39).

Tabla 39 Programa 4: Educación Superior Jóvenes formados con calidad. Media técnica

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Fortalecimiento de la educación media técnica y su articulación con la educación superior	7 nodos Educativos de Media Técnica ampliados.	7	5	5	1	1	-	7
	13 instituciones Educativas Oficiales con Educación Media Técnica con ambientes y materiales de aprendizajes fortalecidos.	13	5	-	3	2	-	5
	15 instituciones Educativas con Educación Media Técnica articuladas a la Educación Superior.	15	13	-	-	-	-	-
	84 IFTDH con acompañamiento técnico.	84	-	-	-	102	-	102

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

El Programa 2: La calidad dignifica trabajo la media técnica en las IEO, a través del subprograma Educar para la competitividad y la confianza social, la apuesta fue que 52 IEO tuvieran

programas de emprendimiento y empresarismo al final del periodo solo se logró hacerlo en 12 IEO, alcanzando solo el 23% de la meta trazada.

Tabla 40 Programa 2: La calidad dignifica. Media técnica

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Educación para la competitividad y la confianza social	52 IEO con Programas de emprendimiento y empresarismo desarrollados.	52	-	12	-	-	-	12

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

La educación superior se aborda en la línea de cultura de la formación con el Programa 7: Educación para transformar “Educación media técnica y superior”, con tres proyectos: Consolidación de becas universitarias para egresados de las instituciones educativas oficiales de Cartagena - pioneros de trayectoria, Apoyo al mejoramiento de las competencias laborales de los egresados de las instituciones educativas oficiales de Cartagena y Mejoramiento de la Educación Media Técnica para desarrollar las potencialidades productivas en

las Instituciones Educativas Oficiales de Cartagena de Indias. Las metas de cada uno de los proyectos se pueden contemplar en la Tabla 41 al igual que la línea base con la que arranca cada proyecto.

Tabla 41 Programa 7: Educación para Transformar “Educación Media Técnica y Superior”

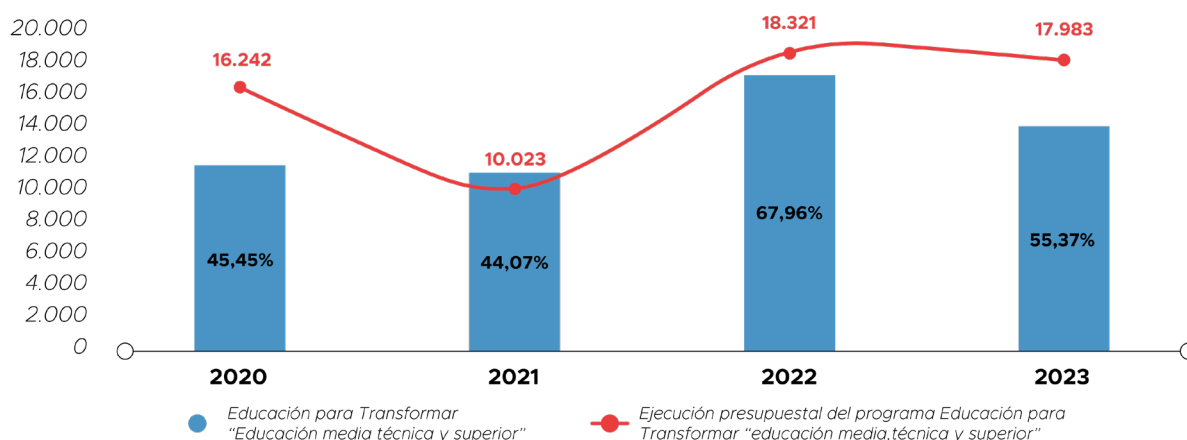
PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Educación para Transformar “Educación Media Técnica y Superior”	Consolidación de becas universitarias para egresados de las instituciones educativas oficiales de Cartagena - pioneros de trayectoria	Entregar 4.141 becas para Educación Superior a Egresados Oficiales del Distrito de Cartagena.	12.589 becas entregadas a dic 2019 Fuente: “Secretaría de Educación - Oficina de Educación superior 2019.”
		Beneficiar a 228 egresados oficiales de Instituciones Educativas Oficiales Rurales, de otras etnias y en condición de discapacidad	ND
	Apoyo al mejoramiento de las competencias laborales de los egresados de las instituciones educativas oficiales de Cartagena	Beneficiar a 1300 egresados oficiales beneficiados con Becas para IFTDH	0
	Mejoramiento de la Educación Media Técnica para desarrollar las potencialidades productivas en las Instituciones Educativas Oficiales de Cartagena de Indias	Graduar 9000 jóvenes de Establecimientos Educativos Oficiales en doble titulación	ND
		Articular el 80% de los programas curriculares de Media Técnica de Instituciones Educativas Oficiales articulados con los programas Técnicos Profesionales, Tecnológicos y/o de Pregrado de las Universidades aliadas al Fondo Educativo Bicentenario de Cartagena	0%

Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena

En general el programa: Educación para Transformar “Educación Media Técnica y Superior” tuvo un avance promedio en el cuatrienio de 52,7%, con su mayor desempeño en el año 2022. La inversión ejecutada estuvo por encima de los 16 mil millones de pesos en casi todos los años, a excepción del año 2021, la más baja del periodo. La tendencia de las ejecuciones presupuestales en el programa de educación superior y me-

dia técnica fue relativamente crecientes e indica una positiva respuesta a la necesidad de y demandas exigidas por la población que culmina la educación secundaria, sin embargo, los niveles de avances en los proyectos y en el logro de las metas trazadas siguen siendo deficientes (Gráfica 46).

Gráfica 44 Avance promedio anual del programa educación para transformar “educación media técnica y superior” y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023



Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

La Gráfica 47 muestra el avance de los proyectos incluidos en el programa de educación superior y media técnica de la línea Cultura de la formación, haciéndose evidente que los avances estuvieron estancados en los 3 primeros años del periodo administrativo, sobre todo en el proyecto de apoyo al mejoramiento de las competencias laborales.

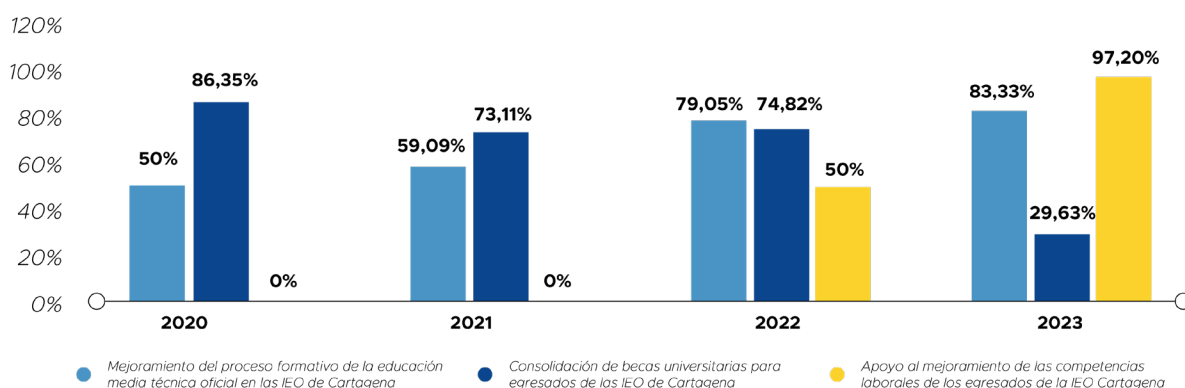
El proyecto de mejoramiento del proceso formativo de la educación media técnica en las IEO arranco con el 50% de avance en su ejecución y logro de metas en el 2020, fue mejorando en los siguientes hasta lograr un 83,33% avance a septiembre del 2023. La consolidación de becas universitarias para egresados de las IEO fue el proyecto de educación superior y media téc-



nica con mejor arranque en esta administración sin embargo la tendencia de los avances no fue progresivo, por el contrario, disminuyó en las siguientes vigencias.

La Tabla 42 muestra las ejecuciones presupuestales de cada uno de los proyectos del programa Educación para transformar “educación media técnica y superior”.

Gráfica 45 Avance en los proyectos del programa educación para transformar “educación media, técnica y superior” 2020 - 2023



Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Tabla 42 Ejecución presupuestal. Programa: Educación para transformar “educación media técnica y superior” 2020 – 2023 en millones de pesos

PROGRAMA: EDUCACIÓN PARA TRANSFORMAR “EDUCACIÓN MEDIA TÉCNICA Y SUPERIOR”	2020	2021	2022	2023	TOTAL	%
Mejoramiento del proceso formativo de la educación media técnica oficial en las IEO de Cartagena	1.605	891	1.122	928	2.942	4,7%
Consolidación de becas universitarias para egresados de las IEO de Cartagena	14.612	9.132	17.199	16.855	43.185	69,0%
Apoyo al mejoramiento de las competencias laborales de los egresados de las IEO de Cartagena	25	0	0	200	200	0,3%
Total	16.242	10.023	18.321	17.983	62.570	100,0%

Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Baja gestión e implementación en las estrategias de permanencia escolar (PC5)

Otro importante reto de la educación en la ciudad es lograr que los estudiantes permanezcan en la escuela, durante las últimas dos décadas desde los distintos gobiernos distritales se han planeado algunas estrategias con ese fin, entre las más destacadas en los diferentes planes de desarrollo se encuentra la alimentación escolar, el transporte escolar, la provisión de uniformes y las jornadas complementarias.

Durante el periodo de ejecución del Plan de Desarrollo Por una sola Cartagena 2008 – 2011, con la línea de educación “Motor del cambio” se procuró mantener a los estudiantes de las IEO dentro del sistema educativo y reducir la deserción es-

colar, proporcionando condiciones que redujeran las causas de la no asistencia a las aulas de clases, entre ellas la puesta en marcha de proyectos pedagógicos, la provisión de meriendas y almuerzos a los niños de primaria y apoyo para superar las dificultades para desplazarse hasta las IEO contemplados en el programa cobertura con garantías, entendiendo que unas de las principales causas para la baja asistencia o permanencia en las escuelas de los niños y niñas esta asociada a los bajos recursos de las poblaciones y la pobreza.

En el siguiente plan de desarrollo “En Cartagena hay campo para todas y todos 2012 – 2013 en la política educativa “Cartagena ciudad educadora” con el programa “Cartagena más educada para la inclusión social” y el subprograma “Cerrando brechas para la inclusión educativa”, se proponen de disminuir la tendencia de caída de la tasa de supervivencia, disminuir la repitencia y ampliar la cobertura neta y resolver los problemas de extra-edad. El cumplimiento de las metas

a 2013 se tradujo en un avance total del programa del 88%, donde los máximos logros estuvieron en la ampliación de la cobertura en básica secundaria y en la disminución de la caída de la tasa de supervivencia (Tabla 43).

Tabla 43 Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO A 2013
Cerrando brechas para la inclusión educativa	Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel preescolar	37%	50%	0,6%	0%	6,4%	12,9%	0%
	Lograr el 90% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica primaria	84%	90%	0%	0%	3,24%	6,5%	0%
	Lograr el 80% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica secundaria	70%	80%	0,6%	2,1%	4,9%	9,7%	42,5%
	Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de educación media	42%	50%	0%	0%	4,0%	8,0%	0%
	Disminuir la repetición escolar en IEO a 6,5%	8,5%	6,5%	0%	0%	-1,0%	-2,0%	0%
	Disminuir la tendencia de caída en la tasa de supervivencia urbana del 36,8% al 26,8% entre el séptimo y el grado once para la cohorte 2005	36,8%	26,8%	29,6%	24,2%	-5,0%	-10,0%	483,4%
Avance programa		88%						

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

Las estrategias de permanencia de acuerdo con el plan de desarrollo consistieron en brindar acompañamiento integral a la familia y a las IEO, en hacer seguimiento y monitoreo al acceso

y la permanencia a la población estudiantil, en brindarle a los estudiantes desayunos, almuerzos y transporte escolar y en fortalecer los nodos de educación media técnica (Tabla 44)

Tabla 44 Estrategias. Programa 1: Cartagena más educada para la inclusión social

META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	ESTRATEGIAS
Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel preescolar	37%	Elaboración de Censo Distrital Educativo para identificar y caracterizar la población por fuera del sistema y sus causas, que permita definir estrategias diferenciales.
Lograr el 90% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica primaria	84%	Análisis, seguimiento y monitoreo del acceso y la permanencia de la población estudiantil.
Lograr el 80% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de básica secundaria	70%	Acompañamiento integral a la familia y a la institución educativa para mejorar el acceso, la permanencia y la calidad educativa
Lograr el 50% de cobertura neta (sin extra - edad) en el nivel de educación media	42%	Campañas de sensibilización a padres de familia y estudiante. Mejoramiento de ambientes escolares
Disminuir la repetición escolar en las IEO A 6,5%	8,50%	Desayunos y almuerzos escolares Transporte Escolara
Disminuir la tendencia de caída en la tasa de supervivencia urbana del 36,8% al 26,8% entre el séptimo y el grado once para la cohorte 2005	36,80%	Ampliación y fortalecimiento de nodos de educación media técnica

Fuente: Plan de Desarrollo: ¡En Cartagena hay campo para todas y todos 2012 – 2015!

Con el Plan de desarrollo Ahora si Cartagena, para la permanencia escolar, fundamentalmente imperaron dos grandes estrategias contempladas en el Programa de acceso y permanencia. Como en el anterior plan de desarrollo consistió primordialmente en el cumplimiento de las metas de transporte y alimentación escolares, siendo subprogramas. Los avances logrados en cada subprograma como lo muestra la tabla 45 fueron del 100% en la estrategia de transporte escolar y del 57% en la estrategia de alimentación escolar, de manera que el avance total del programa fue del 73%.



Tabla 45 Programa 1: Acceso y permanencia

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMAS	AVANCE PROGRAMA
Transporte escolar	Transportar 6.751 estudiantes	3.501	7.106	100%	100%	73%
Alimentación al escolar	Entregar 15.794.000 raciones de desayunos a estudiantes oficiales	2.104.416	6.766.655	56%	57%	
	Entregar 18.078.000 raciones de almuerzos a estudiantes oficiales	2.419.020	8.048.957	58%		
	Formular el plan maestro de infraestructura educativa	-	-	0%		
	Mejorar la infraestructura física de 25 sedes de IEO	20	5	100%		

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

En el Plan de desarrollo Primero la gente y la Línea estrategia: educación para la gente del siglo XXI el programa que contempló las estrategias de permanencia escolar principalmente fue cobertura e infraestructura educativa con el subprograma “Nadie se va”, también con las estrategias de transporte y alimentación escolar. Para este tiempo ya había configurado el

Plan de Alimentación Escolar (PAE) como una directriz de nivel nacional para todos los municipios del país. La meta a 2019 se ubicó en 104.457 estudiantes atendidos y la de transporte escolar fue de 4.900 niños y niñas transportados anualmente a sus sedes educativas (Tabla 46).

Tabla 46 Programa 1: Cobertura e infraestructura educativa

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Nadie se va	77000 estudiantes atendidos con el PAE	77.000	76.200	81.825	91.373	94.630	104.457	104.457
	4000 estudiantes transportados anualmente a sus sedes de IEO para garantizarles educación.	4.000	3.700	4.469	6.148	3.942	4.900	4.900
	5000 estudiantes atendidos con modelos flexibles.	5.000	2.600	2.220	2.221	1.837	243	5.046
	Un Sistema de Información para la prevención de la deserción implementado.	1	-	-	0,8	0,2	-	1,0

Fuente: Autores con base en Planeación Distrital de Cartagena

El Plan de desarrollo Salvemos juntos a Cartagena con la línea Cultura de la formación, desarrolla las estrategias de permanencia escolar a partir de programa acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”, las grandes apuestas se enfocaron en el PAE, transporte escolar y en las

jornadas complementarias, con los proyectos implementación de la estrategia permanecer “Mi escuela, mi lugar favorito” y “Me alimento y aprendo” se propuso para el año 2023 atender anualmente a 100.000 estudiantes de IEO con las estrategias de acceso y permanencia (Tabla 47).

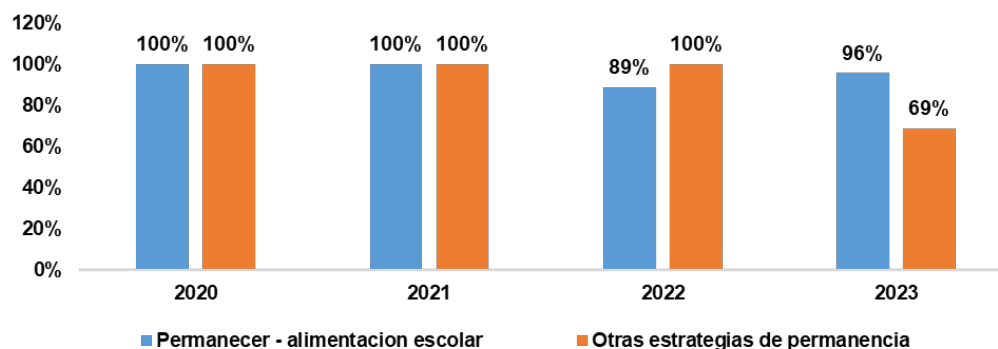
Tabla 47 Programa 1: Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”

PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Acogida “atención a poblaciones y estrategias de acceso y permanencia”	Implementación de la estrategia Permanecer: “Mi escuela, Mi lugar favorito” en el distrito de Cartagena.	Atender anualmente a 100.000 estudiantes de Instituciones Educativas Oficiales focalizados con estrategias para el acceso y la permanencia.	ND
	Implementación de la Estrategia Permanecer: “Me alimento y aprendo” en el distrito de Cartagena.		ND

Fuente: Secretaría de educación distrital de Cartagena. Planeación educativa

Los proyectos de alimentación escolar y otras estrategias de permanencia alcanzaron a 2023 una implementación del 96% y 69% respectivamente. La contratación de PAE total desde inicios de la jornada escolar fue vital. Con las otras estrategias de permanencia, que incluyen transporte escolar y las jornadas complementarias, entre otras el avance solo fue del 69% y el cubrimiento total de la población estudiantil con estos tipos de necesidades aún no se logra, siendo uno de los restos pendientes.

Gráfica 46 Avances en las Estrategias de acceso y permanencia 2020 - 2023

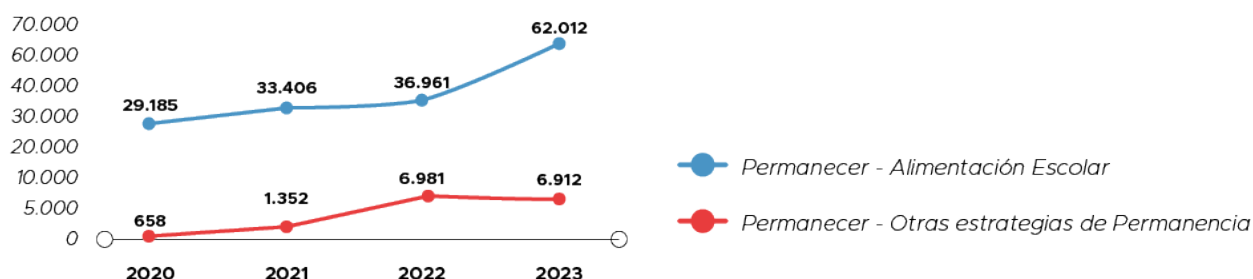


Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena. Planeación educativa

La inversión total en el PAE en los cuatro años comprendidos entre 2020 y el 2023 sumó 161.564 millones de pesos, con cifras anuales crecientes, se arranco en el 2020 con una inversión de 29.185 millones de pesos y se termina en el 2023 con 62.012 millones de pesos, lo que quiere decir que en cuatro años se duplicó la inversión en PAE en términos nominales (Gráfica 47).

En cuanto a las otras estrategias de permanencia el comportamiento fue más discreto, la inversión total del cuatrienio sumó 15.903 millones de pesos y los montos más altos se lograron en los años 2022 y 2023 alcanzando una cifra cercana a los 7 mil millones de pesos corrientes (Gráfica 47).

Gráfica 47 Ejecución presupuestal de los proyectos: Permanecer—Alimentación Escolar y Permanecer - Otras Estrategias de Permanencia 2020 – 2023 en millones de pesos

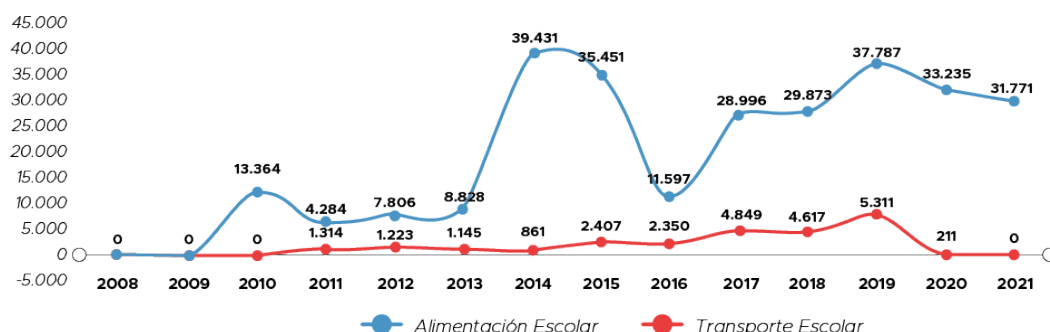


Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena

En general la inversión en alimentación escolar desde 2008 hasta el 2021 no había superado los 40 mil millones de pesos (Gráfica 48), paso en 2023 a 62 mil millones de pesos indica un crecimiento importante, expresado en la más alta inversión en alimentación escolar realizada en Cartagena en la historia, sin embargo, los retos siguen siendo altos, si se pretende cubrir a la mayoría de la población escolar y si se quiere brindar el tipo de alimentación escolar requerida según las normas. La apuesta implica preparación de comida en sitio, brindar no solo meriendas industrializadas sino comida caliente en los comedores escolares.



Gráfica 48 Gasto de inversión en calidad matrícula rubros de alimentación y transporte escolares 2008 – 2021 en millones de pesos



Fuente: Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de gastos de inversión

Bajo desarrollo de competencias básicas en Instituciones Educativas de Cartagena (PC8)

La temática de las competencias educativas agrupadas en el PC8 recoge los desafíos sociales expuestos por la comunidad alrededor de problemáticas como lectura, escritura y oralidad, resultados de las Pruebas Saber, repitencia, expulsión, extraedad, formación docente, bilingüismo, Planes de Mejoramiento Institucional – PMI, entre otros. Estas problemáticas fueron visibles en los programas de los planes de desarrollo de la siguiente manera:

En el plan de desarrollo ¡Por una sola Cartagena! con la estrategia de cualificación, desarrollo profesional y humano de los docentes, con el rediseño de los modelos pedagógicos, contemplados en el Programa “Mi escuela chévere”, al igual, que con la promoción del bilingüismo del programa “Educación

pertinente”, con el programa “Cobertura con garantías” y con la implementación del sistema de gestión de calidad en las IE, que contempló el programa “Educación efectiva”, fueron abordados los temas asociados con el desarrollo de competencias básicas en las IEO. El cumplimiento de las metas trazadas en los diferentes programas relacionados reflejó en un avance en el cuatrienio del 114%.

En el Plan de desarrollo ¡En Cartagena hay campo para todos y todas!, para el desarrollo de competencias educativas, se implementó el programa “Cartagena mejor educada con equidad” donde se planteó toda una estrategia para mejorar la calidad educativa de las IEO, los resultados se resumen en la Tabla 48, señalando un avance para el programa del 63%. En cuanto a cualificación docente, el programa “Modernización para el desarrollo del sector educativo” con la estrategia de evaluación y cualificación docente, directivos docentes y administrativos, no tuvo avances, pues el cumplimiento al final del periodo fue del 0%.

Tabla 48 Programa 2: Cartagena mejor educada con equidad

SUBPROGRAMA	META PLAN DE DESARROLLO	LÍNEA BASE	META 2015	2012	2013	ESPERADO 2013	META CUATRIENIO	CUMPLIMIENTO 2013
Educación de calidad con equidad	Reducir a 33% la brecha entre las Instituciones Educativas Oficiales (IEO) urbanas respecto a las rurales, clasificadas en los niveles de evaluación medio, alto, superior y muy superior del ICES SABER 11	44%	33%	3%	3%	-5%	-11%	47%
	Disminuir la tasa de reprobación en las I.E.O. del 10,08% al 9% anual	10,1%	9,0%	2,0%	1,4%	-0,5%	-1,1%	253,7%
	Incrementar el porcentaje de estudiantes que presentan las pruebas SABER 11, al 90% de los estudiantes de grado 11 de las IEO.	80%	90%	12%	4%	5%	10%	74%
SABER 5	Aumentar al 35% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en el lenguaje	29%	35%	0%	0%	3%	6%	0%
	Aumentar al 26% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en matemáticas	16%	26%	0%	0%	5%	10%	0%
SABER 9	Aumentar al 32% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en lenguaje;	24%	32%	0%	0%	4%	8%	0%
	Aumentar al 14% el nivel satisfactorio y avanzado de las IEO en matemáticas.	9%	14%	0%	0%	3%	5%	0%

SABER 11	Reducir al 35 % las jornadas diurnas de IEO ubicadas en las categorías ICFES Muy inferior, Inferior y Bajo.	44%	35%	0%	0%	-4%	-9%	0%
	100% de las IEO con proyectos formulados para desarrollar competencias ciudadanas	0%	100%	45%	95%	50%	100%	190%
Avance programa		62,7%						

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo de Planeación Distrital de Cartagena

En el plan de desarrollo ¡Ahora sí!, se propuso el programa “fortalecimiento de la gestión escolar” con metas de productos que apuntaron a mejorar la gestión escolar, la etnoeducación, el proyecto Megamaestros, la formación para la ciudadanía y las tecnologías de la información. Los resultados logrados a

2015 se resumen en un avance del 57%, caracterizado por el 90% de avance en la gestión escolar, 45% en etnoeducación, 48% en la formación docente, entre otros resultados que se muestran en la Tabla 49.

Tabla 49 Programa 2: Fortalecimiento de la gestión escolar

SUBPROGRAMA	META PRODUCTO	2014	2015	AVANCE PRODUCTOS	AVANCE SUBPROGRAMAS	AVANCE PROGRAMA
Gestión Escolar	Diseñar e implementar un sistema de acompañamiento y seguimiento a los procesos pedagógicos en 40 IEO calificadas con bajo desempeño.	20	4	60%	90%	57%
	Implementar la jornada escolar extendida para el bilingüismo en 3 IEO	3	-	100%		
	Fortalecer los proyectos de lectura y escritura en 100 IEO del Distrito	65	48	100%		
	Prestar asistencia técnica para la gestión escolar en 100 IEO	50	50	100%		
Etnoeducación	Formular 20 Proyectos Etnoeducativos Institucionales (PEE) en IEO	9	-	45%	45%	
Primera infancia	Implementar el Modelo Pedagógico "Círculos Integrados de Desarrollo de Educación Preescolar" (CIDEPE) en 50 IEO del Distrito	-	-	-	0%	
Megamaestros	Realizar las 2 fases para el Diseño e implementación de la Política de formación de docentes, directivos docentes y administrativos.	1	1	50%	48%	
	Formar y cualificar a docentes de 50 IEO en evaluación por competencias y gestión de aula.	-	20	40%		
	Formar a directivos docentes de 50 IEO	-	50	100%		
	Brindar asistencia técnica para la articulación con las herramientas de gestión escolar a 50 IEO con necesidades de formación docente	-	-	-		
Formación para la ciudadanía	Acompañamiento y seguimiento en 50 IEO del programa de Educación para la Sexualidad	27	15	84%	95%	
	Acompañamiento en 20 IEO por parte del Observatorio de la violencia escolar	20	-	100%		
	Implementar en 25 IEO el proyecto de formación en competencias ciudadanas	20	25	100%		
Medios y tecnologías de la información en la escuela	Brindar asistencia técnica a 50 IEO para el uso de las MTIC	25	25	100%	65%	
	Renovar 5000 equipos tecnológicos de las IEO y en la Planta Central	1.406	115	30%		

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo. Planeación Distrital de Cartagena

En el plan de desarrollo “Primero la gente” la estrategia estuvo en el programa “la calidad dignifica” la cual, entre sus subprogramas contempla el logro de resultados en las pruebas saber, en la formación de docentes, en la actualización del currículo, el bilingüismo, etnoeducación, educación ambiental, entre otros que muestra la Tabla 50.

67,8%, formación docente 63% y el subprograma “saber más, saber mejor” donde estaban las metas en pruebas saber, que alcanzó un cumplimiento del 82%.

En general el avance del programa de acuerdo con el sistema de evaluación del plan de desarrollo alcanzó un 77,8%, desatándose los logros en las metas de producto sobre escuelas bilingües, que avanzo un 90%, actualización del currículo en



Tabla 50 Programa 2: La calidad dignifica

SUBPROGRAMA	META DE PRODUCTO	META	LÍNEA BASE	2016	2017	2018	2019	META PRODUCTO
Saber más, Saber mejor	35 establecimientos Educativos Oficiales con Índice Sintético de Calidad Educativa-ISCE en la Media, con nivel al menos igual al ISCE promedio Nacional.	35	13	6	-	11	-	17
	25 establecimientos Educativos Oficiales con grado 11° con desempeños alineados en la clasificación A+, A y B	25	15	6	-	16	-	22
	Mejorar Componente Desempeño (ISCE) Básica primaria a 2,64	2,64	2,32	2,32	2,42	2,42	2,42	2,42
	Mejorar componente Desempeño (ISCE) Básica secundaria a 2,57	2,57	2,18	2,18	2,33	2,36	2,26	2,26
	Mejorar Componente Desempeño (ISCE) Media a 2,71	2,71	2,31	2,31	2,39	2,38	2,88	2,38
	104 IEO con semilleros de investigación implementados	104	50	31	46	-	-	77
Mejores Docentes y Directivos Docentes	1700 docentes formados en evaluación por competencias.	1.700	500	967	500	225	100	1.792
	800 docentes formados en metodología de Investigación para el mejoramiento de la calidad educativa.	800	-	122	-	-	50	172
	250 docentes y directivos docentes formados en especializaciones y/o maestrías.	250	-	151	-	-	-	151
	380 directivos docentes cualificados en gestión escolar.	380	-	105	-	-	-	105
	720 docentes y directivos docentes con experiencias educativas innovadoras para el mejoramiento de la calidad educativa.	720	-	266	-	-	720	986
Actualización de Currículos Escolares	60 instituciones educativas con currículos ajustados a la política vigente e implementados.	60	-	16	15	31	12	43
	60 establecimientos Educativos Oficiales con bajo índice en los indicadores de Calidad y Eficiencia Interna, fortalecidos en la gestión escolar integral.	60	40	42	20	25	-	25
	90 IEO con Proyectos Educativos Institucionales resignificados.	90	50	42	20	39	-	81
Escuelas bilingües	40% de estudiantes de I.E.O. con jornada extendida bilingüe con nivel mínimo "B1" en las pruebas saber 11°, según el MCERL	3%	N. D	-	-	2,70	-	2,70
Fortalecimiento de la etnoeducación	26 IEO Etnoeducativos con PEI ajustados y actualizados.	26,0	10,0	5,0	9,0	3,0	10,0	22,0
	52 IEO que desarrollan la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.	52,0	15,0	20,0	9,0	8,0	5,0	33,0
Incorporación de la tecnología en el proceso de enseñanza aprendizajes	9 niños por Terminal.	9,0	12,0	11,5	11,5	11,5	11,5	11,5
	4064 docentes y directivos docentes formados en uso y apropiación de TIC.	400	3.664	4.262	120	-	390	4.054
	300 docentes que aplican las TIC en proceso Enseñanza y Aprendizaje.	300	-	107	107	85	57	249
	3000 usuarios que interactúan con la Plataforma Académica Colombia Evaluadora.	3.000	-	2.913	2.129	17.728	23.547	17.728
La escuela como eje integrador de los procesos formativos	Un Nodo social humanístico implementado.	1	-	1	-	1	1	1
	15 instituciones Educativas Oficiales beneficiadas con el Nodo social humanístico implementado.	15	-	8	-	54	8	62
Educación para la competitividad y la confianza social	52 de IEO con Programas de emprendimiento y empresarismo desarrollados.	52	-	12	-	-	-	12
Escuelas verdes: La conciencia ecológica desde las escuelas	60 proyectos Ambientales Educativos-PRAES ajustados en IEO.	60	40	40	7	41	-	88
Ciudad- escuela: Compromiso de todos	60 IEO con el Programa Escuela para Padres Fortalecido.	60	-	33	11	38	28	110

Fuente: Autores con base en el Sistema y Evaluación al Plan de Desarrollo. Planeación Distrital de Cartagena

La línea estratégica de “Cultura de la formación” del plan de desarrollo “Salvemos juntos a Cartagena” enfatiza el desarrollo de competencias y la calidad educativa con el programa

“Formando con amor “genio singular” y el programa “Desarrollo de potencialidades”: Formando con amor “genio singular” es un programa orientado fundamentalmente a mejorar la

calidad educativa de las IEO y a fortalecer sus prácticas etnoeducativas, las metas proyectadas en el cuatrienio para cada uno de estos dos proyectos se encuentran especificadas en la Tabla 51.

Tabla 51 Programa 3: Formando con amor “genio singular”

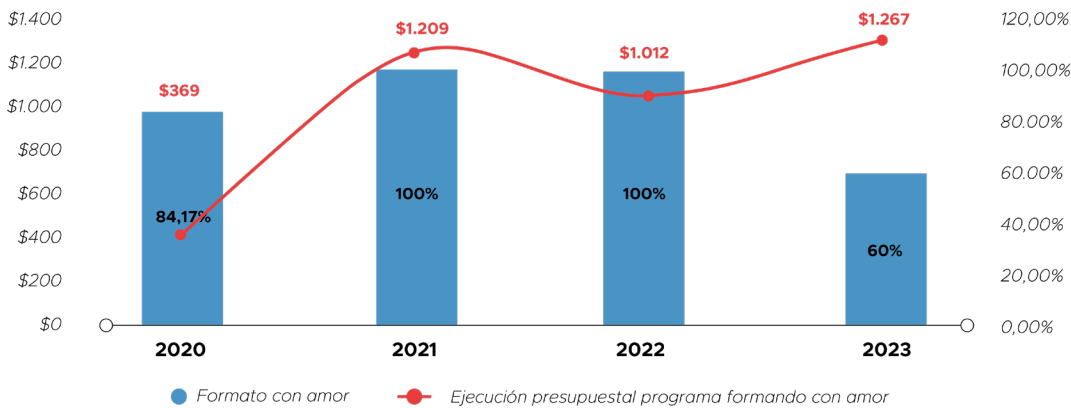
PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Formando con amor “genio singular”	Mejoramiento de la calidad educativa de las instituciones educativas del distrito: formando con amor	15 nuevas instituciones educativas oficiales que mejoran su índice total de clasificación de planteles educativos en pruebas saber 11.	9 instituciones educativas oficiales
		60 instituciones educativas oficiales con experiencias en innovación, ciencia y tecnología	47 instituciones educativas oficiales
	Fortalecimiento de las prácticas etnoeducativas en instituciones educativas oficiales del distrito de Cartagena	Revisar, ajustar e implementar los proyectos etnoeducativos comunitarios PEC de 22 instituciones etnoeducativa	4 instituciones etnoeducativas oficiales fuente: calidad educativa 2019
		Implementar cátedra de estudios afrocolombianos en 6 instituciones educativas oficiales nuevas.	24 I.E.O. Fuente: calidad educativa 2020

Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena

El avance en la implementación del programa en promedio para todo el cuatrienio hasta septiembre del 2023 se ubica en un 87%, lográndose un 100% de la ejecución en las vigencias 2021 y 2022, luego que en el año 2020 la ejecución fuera del 84,17%, durante lo corrido de la vigencia 2023 el avance va en un 60%, teniendo en cuenta que la medición aportada en este análisis se realiza año por año y no de manera acumulada.

Por su parte, la inversión realizada en los cuatro años del periodo alcanzó un total de 3.856 millones de pesos, superando los 1000 millones de pesos en las vigencias posteriores al 2020.

Gráfica 49 Avance promedio anual del programa formando con amor y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023

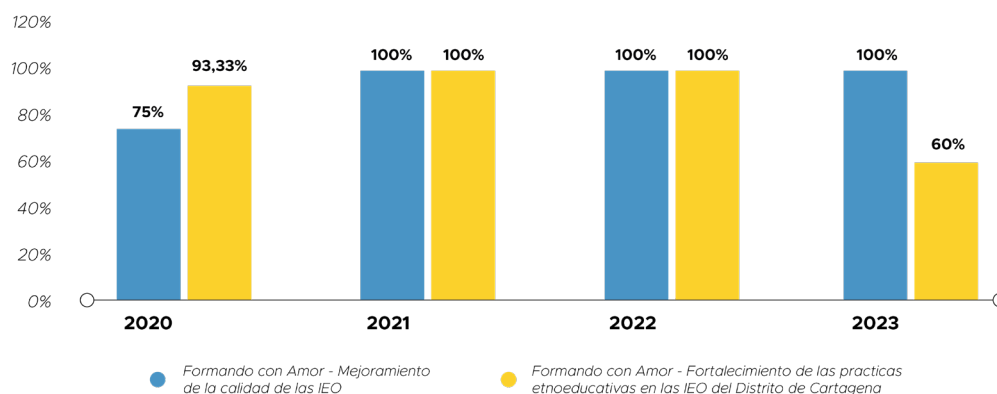


Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena

Los dos proyectos de “Mejoramiento de la calidad de las IEO” y “Fortalecimiento de las practicas etnoeducativas en las IEO del Distrito de Cartagena”, mostraron su menor avance por vigencias en el año 2020, no alcanzando el 100%, sin embargo, en las vigencias siguientes sus avances anuales fueron totales, a excepción del programa “Mejoramiento de la calidad de las IEO en el año 2023, el cual hasta septiembre va en un 60%.



Gráfica 50 Proyectos del programa formando con amor 2020 - 2023



Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Las ejecuciones presupuestales de cada uno de los dos proyectos del programa “Formando con amor” fueron de crecimiento progresivo cada año, el proyecto “Mejoramiento de la calidad de las IEO” requirió mayor inversión que el proyecto

“Fortalecimiento de las practicas etnoeducativas en las IEO del Distrito de Cartagena, la distribución porcentual entre estos dos programas fue del 93% y el 7% respectivamente.

Tabla 52 Ejecución presupuestal. Programa Formando con amor 2020 – 2023 en millones de pesos

FORMANDO CON AMOR	2020	2021	2022	2023	TOTAL	%
Mejoramiento de la calidad de las IEO	329	1.141	929	1.184	3.584	93%
Fortalecimiento de las practicas etnoeducativas en IEO del Distrito	40	68	83	83	273	7%
Total	369	1.209	1.012	1.267	3.856	100%

Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Tabla 53 Programa 4: Desarrollo de potencialidades

PROGRAMA	PROYECTO	META PRODUCTO 2020-2023	LÍNEA BASE SEGÚN PDD
Desarrollo de potencialidades	Fortalecimiento de los procesos formativos en las instituciones educativas oficiales del distrito de Cartagena: desarrollo de potencialidades	Formar 1000 docentes en apropiación ambientes de aprendizaje mediados por tecnología.	400 docentes fuente: calidad educativa 2020
		15 instituciones educativas oficiales beneficiadas con estrategia tic para la formación bilingüe	0
		Formar el 30% de los docentes de las instituciones educativas oficiales en su saber disciplinar, pedagógico y reflexivo	Nd
	Fortalecimiento de la gestión escolar para el mejoramiento de la calidad educativa	Revisar, ajustar y Resemantizar las herramientas de gestión escolar de 105 instituciones educativas oficiales.	60 I.E. O fuente: calidad educativa 2020

Fuente: Secretaria de educación distrital de Cartagena

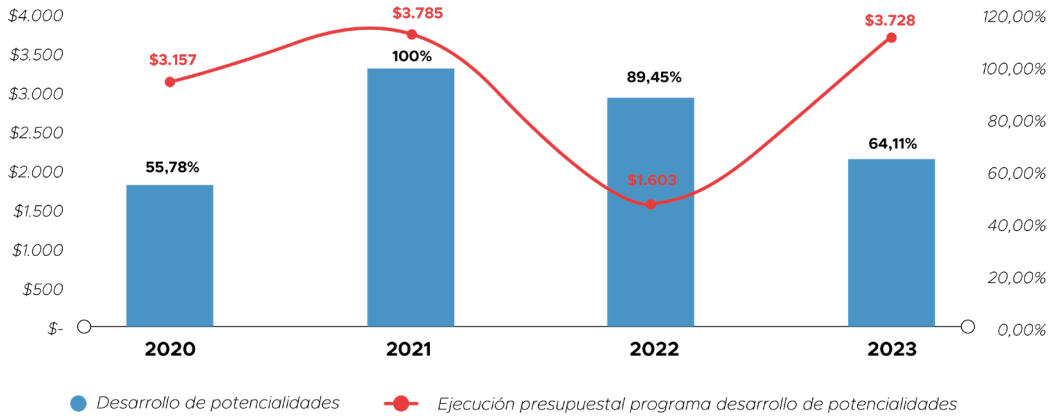
El programa “Desarrollo de potencialidades”, la otra apuesta para mejorar la calidad educativa en el Distrito de Cartagena, contempla dos proyectos importantes: Fortalecimiento de los procesos formativos en las instituciones educativas oficiales del distrito de Cartagena y Fortalecimiento de la gestión escolar para el mejoramiento de la calidad educativa. Las metas, al igual que su línea base se relacionan en la Tabla 53.

Los avances del programa “Desarrollo de potencialidades” no fueron totales en las vigencias del cuatrienio, solo la vigencia 2021 alcanzó en 100% de ejecución, el año 2020 tuvo un nivel

de implementación del 55,78%, la más baja del periodo, en el año 2022 se mejoró la ejecución y su avance fue del 89,45% y en el año 2023 hasta septiembre va en un 64,11%.

Los recursos empleados para la ejecución del programa en el cuatrienio fueron en total 9.116 millones de pesos, distribuidos por año como lo muestra la Grafica 47, el año 2022 fue el de menor inversión para el programa con 1.603 millones de pesos, los demás años incluido el 2020, el de menor avance, estuvieron por encima de los 3 mil millones de pesos.

Gráfica 51 Avance promedio anual del programa desarrollo de potencialidades y su ejecución presupuestal en millones de pesos 2020 - 2023

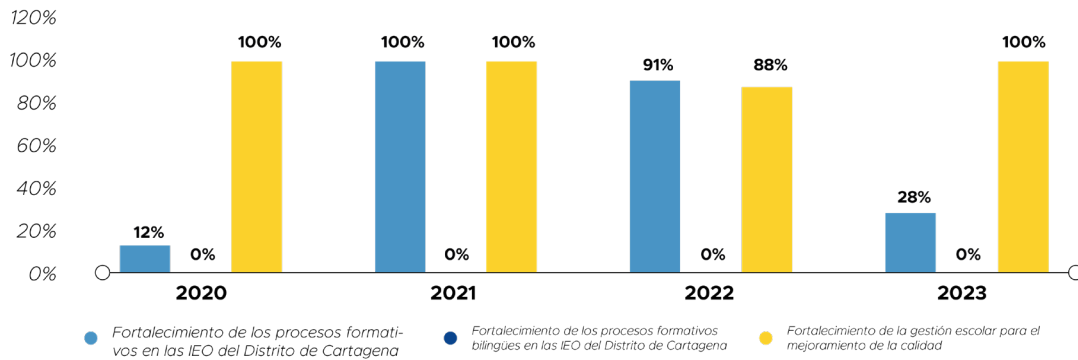


Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Los proyectos que conforman el programa “Desarrollo de potencialidades” tuvieron avances distintos en todo el cuatrienio, se destaca el proyecto “Fortalecimiento de la gestión escolar para el mejoramiento de la calidad” que alcanzó avances del 100% en las vigencias 2020, 2021 y 2023 y un modesto 88% en la vigencia 2022. El programa “Fortalecimiento de los procesos formativos en las IEO del Distrito de Cartagena”, no

tuvo buen arranque en la primera vigencia, lográndose solo un avance del 12%, en el siguiente año, el 2021, el avance fue total, para el 2022 los logros llegaron solo al 91% y para el 2023, hasta septiembre, van en un 28%. En el caso del proyecto “Fortalecimiento de los procesos formativos bilingües en las IEO del Distrito”, los avances han sido nulos en todas las vigencias.

Gráfica 52 Avance en los proyectos del programa desarrollo de potencialidades 2020 - 2023



Fuente: Secretaria de Educación Distrital de Cartagena de Indias

La ejecución presupuestal del programa “Desarrollo de potencialidades” discriminado por sus proyectos, se destaca por la gran representatividad del proyecto “Fortalecimiento de los procesos formativos en las IEO del Distrito” el cual acumuló el 75% del gasto de inversión del programa, seguido por el proyecto “Fortalecimiento de la gestión escolar para el mejoramiento de la calidad” con el 22% del gasto, la menor inversión estuvo en el proyecto “Fortalecimiento de los procesos formativos bilingües en las IEO del Distrito”, cuya repre-

sentatividad en total del programa fue del 4%, no teniendo inversión, inclusive en tres de las cuatro vigencias analizadas (Ver Tabla 54).



Tabla 54 Ejecución presupuestal. Programa Desarrollo de potencialidades 2020 – 2023 en millones de pesos

DESARROLLO DE POTENCIALIDADES	2020	2021	2022	2023	TOTAL	%
Fortalecimiento de los procesos formativos en las IEO del Distrito	3.157	3.000	1.014	2.814	6.828	75%
Fortalecimiento de los procesos formativos bilingües en las IEO del Distrito	0	325	0	0	325	4%
Fortalecimiento de la gestión escolar para el mejoramiento de la calidad	0	460	589	914	1.963	22%
Total	3.157	3.785	1.603	3.728	9.116	100%

Fuente: Secretaría de Educación Distrital de Cartagena de Indias

Los esfuerzos que reseñan los distintos planes de desarrollo revisados en este estudio en materia de calidad educativa, de alguna manera deben reflejarse en cambios positivos en los indicadores representativos de la calidad educativa, a continuación, se muestra el comportamiento de las clasificaciones de las pruebas saber 11 según tipo de institución educativa y los niveles de cualificación de los docentes de acuerdo con las especificaciones normativas.

En relación con las pruebas saber 11, la Tabla 55 ilustra el comportamiento de las instituciones oficiales, frente al de las instituciones no oficiales según tipo de clasificación, siendo claro

que se encuentran en niveles de mejor clasificación las instituciones educativas no oficiales, con una margen diferencial muy alta frente a la clasificación de las instituciones oficiales. De estas últimas para el año 2021, solo 1 de las 110 reportadas se encontraba en la categoría más alta, es decir, A+, 2 en categoría A y 13 en categoría B, las restantes 94 se ubican en categorías C y D, de manera que el balance a 2021 y en general en todo el periodo analizado para las instituciones educativas oficiales en la evaluación saber 11 no es positivo, por tanto su medición en términos de calidad educativa es muy baja y los esfuerzos que indican los planes de desarrollo, al respecto no han sido efectivos.

Tabla 55 Clasificaciones saber 11 Cartagena 2014–2021. Calendario A

PERIODO	2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021	
CLASIFICACIÓN	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL	OFICIAL	NO OFICIAL
A+		26		26	1	33	1	35	2	37	1	36	1	37	1	36
A	6	11	8	14	7	8	8	8	7	6	7	7	5	6	2	6
B	9	16	7	15	11	17	12	19	14	21	14	20	14	18	13	17
C	45	27	42	22	37	18	33	17	32	13	26	16	21	19	20	14
D	36	18	39	14	44	10	46	10	51	12	56	13	66	18	74	14
Total EE.	96	98	96	91	100	86	100	89	106	89	104	92	107	98	110	87

Fuente: Reportes ICFES, Soporte Estadístico SED, Planeación educativa

En cuanto a formación docente, datos reportados hasta al año 2020 en la Caracterización y perfil del sector educativo de la Secretaría de Educación (2021), 2665 docentes se encuentran dentro del escalafón nacional establecido en el Decreto 1278 de 2002, la mayor concentración de docentes la indica el grado 2A con el 34% de los docentes escalafonados en el distrito, (la mayoría ejercen en la básica primaria, la secundaria y media) y el grado 2B, con el 12% (también se encuentra la mayoría en los grados de primaria, secundaria y media).

Tabla 56 Docentes en escalafón año 2020, según Decreto 1278 de 2002

GRADO	PREESCOLAR	BÁSICA PRIMARIA	SECUNDARIA Y MEDIA	TOTAL
1A	9	114	0	123
1B	3	32	0	35
1C	2	7	0	9
1D	3	3	0	6
2A	56	336	514	906
2AE	9	71	133	213
2AM	2	19	24	45
2B	22	151	139	312
2BE	24	73	73	170
2BM	9	47	60	116
2C	10	51	66	127
2CE	13	52	46	111
2CM	1	22	29	52
2D	1	14	20	35
2DE	2	8	23	33
2DM	1	8	8	17
3AD	0	0	3	3
3AM	6	42	113	161
3BM	3	38	64	105
3CD	0	0	1	1
3CM	1	18	34	53
3DM	1	12	19	32
Total	178	1118	1369	2665

Talento Humano, SED Cartagena

En el escalafón establecido por el decreto 2277 de 1979, había para el año 2020 1873 docentes, de los cuales el 83% se encontraba en el nivel más alto del escalafón, el grado número 14 y el 11% en el grado 13, fundamentalmente ejerciendo su labor en los grados de básica primaria, secundaria y media. La participación de docentes escalafonados que ejercían en grado preescolar era la más baja, como también era el más bajo número de docentes.

Tabla 57 Docentes en escalafón año 2020, según decreto 2277 de 1979

GRADO	PREESCOLAR	BÁSICA PRIMARIA	SECUNDARIA Y MEDIA	TOTAL
2	0	2	0	2
3	1	0	0	1
4	0	1	0	1
5	0	1	0	1
6	0	3	0	3
7	1	0	2	3
8	0	33	2	35

9	1	2	0	3
10	4	6	3	13
11	4	12	1	17
12	3	14	6	23
13	13	101	95	209
14	183	802	575	1560
IC	0	0	2	2
Total	210	977	686	1873

Talento Humano, SED Cartagena

Por nivel académico, la mayoría de los docentes escalafonados bajo el Decreto 1278 del 2002 para el año 2020 eran licenciados o profesionales no licenciados, es decir, cerca del 52%, el 22% magister, el 20% especialistas, un 6% normalistas superiores y solo el 0,15% doctores.

Tabla 58 Docentes por nivel académico año 2020. Decreto 1278 de 2002

NIVEL ACADÉMICO	DOCENTES
Normalista superior o tecnólogo en educación	173
Licenciado o profesional no licenciado	1380
Especialistas	527
Magister	581
Doctorado	4
Total	2665

Talento Humano, SED Cartagena

En general la formación de la planta docente del distrito se encuentra en niveles de formación favorables, por un lado el escalafón regido por el decreto 2277 de 1979 indica que la mayoría de estos docentes se encuentran en el escalafón más alto, siendo esta una medida de favorables condiciones en el ejercicio de la práctica docente, por una parte, pero por otro, de acuerdo con lo que señala el diagnóstico del Plan Sectorial de Educación de Cartagena (2021), esta situación podría representar un panorama no muy atractivo para que los docentes se inclinen por realizar formación posgradual y por tanto formase a un mayor nivel para la enseñanza y la educación (p. 23).

Por su parte los docentes escalafonados según el decreto 1258 del 2002, los cuales representan el 45% de la planta docente se encuentran en un nivel medio de escalafón, por consiguiente, esto puede representar mayor motivación para seguir formándose académicamente en favor de la enseñanza de calidad en las aulas. Por otro lado, es importante considerar si la formación posgradual que hasta ahora han realizado o pretenden realizar en adelante, sea pertinente a las necesidades del aula de tal manera que incidan de forma positiva en la formación de los alumnos (Plan Sectorial de Educación, 2021, p. 23).





Capítulo 5: Conclusiones

Capítulo 5:

Conclusiones

Como pasa en buena parte del país, Cartagena registra una alta dependencia de los recursos del SGP para financiar su inversión en educación. El modelo implementado en el país le otorga al gobierno nacional el papel principal en la asignación de los recursos, por lo tanto, si la política educativa nacional procura el logro de objetivos de competencia en materia de acceso, cobertura, calidad, permanencia, pertinencia y financiación, debe generar mayores incrementos reales en los recursos asignados cada año y evitar la transitoriedad en las variaciones presupuestales.

Los datos analizados reflejan la necesidad de incrementar la participación de los recursos propios en la financiación de la educación. Las variaciones reales experimentadas en los ICLD para la educación en el periodo analizado no fueron en su totalidad crecientes.

La participación nominal de los recursos propios sobre la financiación de la educación se ubica alrededor del 25%, cifra inferior al 50% de los países de la OCDE. El presupuesto total del Distrito para educación es de aproximadamente de 600.000 millones de pesos, por lo cual para que los recursos propios se acerquen al 50% de los países de OCDE, se requiere una participación local en la financiación de aproximadamente 450.000 millones de pesos anuales. Esto llevaría (ceteris paribus) el presupuesto general de la educación a 900.000 millones de pesos anuales, cifra que sigue siendo insuficiente.

En cuanto a recursos de regalías, su participación tampoco ha sido suficiente, aunque haya tenido protagonismo en algunos años, como ocurrió en el periodo 2008 – 2012. La gestión para el aprovechamiento de los recursos disponibles en el SGR debe mejorar, de tal forma que el número de proyectos presentados aumente y con ello la posibilidad de acceder a mayores recursos.

El incremento de los recursos para educación implica dedicarlos a calidad educativa, de tal manera que los esfuerzos por aumentar el presupuesto local no amplíen la brecha entre la asignación financiera a recursos de cobertura y a recursos de calidad.

Según las cifras analizadas para el periodo 2008-2023, la cobertura ha sido el propósito fundamental de la política de distribución de los recursos de inversión en el distrito de Cartagena, muy por encima de la calidad, la eficiencia educativa, las necesidades especiales, la educación superior y otros gastos.

La composición detallada por rubros del gasto de inversión en educación es permanente en la destinación presupuestal anual para los rubros de cobertura, calidad – matrícula, calidad – gratuidad y eficiencia en la administración del servicio educativo, contrario a lo que ocurre en los rubros de necesidades educativas especiales, otros gastos y educación superior, donde la destinación presupuestal anual se da de manera interrumpida.

El diagnóstico comparativo realizado entre las variables necesidades de la comunidad, indicadores educativos y el presupuesto, permitió concluir sus hallazgos de la siguiente manera:

Las necesidades que manifestó la comunidad como desafíos sociales agrupados en puntos críticos, en su mayoría han sido priorizados dentro de las políticas educativas de los distintos planes de desarrollo formulados en el periodo 2008 – 2023. En el análisis comparativo entre puntos críticos, programas y subprogramas de las estrategias políticas de educación, coinciden las necesidades manifestadas por la comunidad con las metas y productos trazadas en cada plan.

A pesar de ser consideradas las necesidades que manifiesta la comunidad en los planes de desarrollo, el nivel de respuesta política y de gobernanza no ha sido satisfactorio, pues, aspectos como la cobertura y atención en la educación inicial, las intervenciones en la infraestructura educativa, el aumento de la calidad, la gestión para la permanencia escolar, el incremento del recuso humano y la atención a las comunidades étnicas, entre otros; se les han formulado programas de intervención pero las metas trazadas no se han cumplido a cabalidad, por lo tanto, no se han tenido mayores avances.

La tasa de cobertura en educación preescolar desde el año 2008 hasta el año 2022 ha tenido incrementos importantes,

sin embargo, aún se mantiene por debajo de los niveles deseados, dejando por fuera del sistema a la tercera parte de la población en edad de preescolar y siendo una de las tasas más bajas por nivel educativo.

El número de colegios construidos ha crecido a ritmo lento, inclusive en los últimos años el ritmo de construcción experimentó un estancamiento de 5 años en construcción de sedes principales y de 3 años en construcción de sedes, sin embargo, en el último cuatrienio experimentó una leve reactivación

En calidad educativa, no se identifican mejoras en la clasificación de las Pruebas Saber 11 de las IEO, y persiste un alto rezago frente a las instituciones no oficiales.

La inversión ha implicado esfuerzos en la intervención de la infraestructura educativa y sus ambientes escolares, en la formación de la planta docente, actualización de los currículos, adquisición de recursos tecnológicos y en las estrategias de permanencia, entre otras. Durante el periodo 2008 – 2023 se incrementó nominalmente, pero no en términos reales.

La ejecución en relación con la proyección no ha implicado el logro satisfactorio de las metas propuestas, de manera que los avances en muchos indicadores educativos no son suficientes y las problemáticas persisten.

La inversión en planta docente, o pago de la planta docente, proviene del rubro de cobertura del SGP, siendo el más representativo del presupuesto total y la mayor inversión en educación. La participación de los recursos propios es baja.

Ocorre distinto con la inversión en infraestructura educativa, incluida en el rubro de calidad – matrícula y calidad – gratuidad, que no es tan representativo en el SGP, pero sí es importante en el presupuesto de recursos propios de la administración local.





Capítulo 6: Referencias Bibliográficas

Capítulo 6:

Referencias Bibliográficas

- Aguilera, D. M., & Meisel, R. A. (2020). Lo bueno, lo regular y lo malo Cartagena, 2005-2018. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Ed. Banco de la República – Sucursal Cartagena, 1-61.
- Alcázar, L., & Valdivia, N. (2011). Descentralización y presupuesto de la educación pública en el Perú: avances y desafíos. Revista peruana de investigación educativa, 37-51.
- Álvarez, O. C., Barroso, M. J., & Lemus, T. C. (2020). ¿Es el presupuesto en educación de canarias el adecuado para liderar el informe pisa? . Trabajo de fin de grado. Grado en contabilidad y finanzas. facultad de economía, empresa y turismo. Universidad de la Laguna.
- Ariza, R. N., Quiroga, F. B., & Ardila, L. M. (2017). Revisión de gasto sector educativo. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo, DNP, Todos por un nuevo país, Unión Europea.
- Barón, R. J., & Bonilla, M. L. (2014). Desempeño relativo de los graduados en el área de educación en el examen de Estado del ICFES. Educación y desarrollo regional en Colombia, 131 - 157.
- Bernal, R., Jorge, G., Henao, J., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., . . . Villar, L. (2017). Comisión del gasto y la inversión pública. Informe final . Bogotá, Colombia: Fedesarrollo.
- Bohórquez, C. J. (2013). Evolución del régimen de regalías en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. Equidad y Desarrollo, 19, 37 - 160. doi:<https://doi.org/10.19052/ed.2312>.
- Bonet, M. J., & Reina, A. Y. (2015). Necesidades de inversión y escenarios fiscales en Cartagena. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Ed. Banco de la República – Sucursal Cartagena, 1-64.
- Bonet, M. J., Reina, A. Y., & De-Castro, L. (2019). Las finanzas públicas de Cartagena, 2001 – 2018. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Ed. Banco de la República – Sucursal Cartagena, 1-49 .
- Bonilla - Mejía, L., & Martínez - González, E. F. (2017). Educación Escolar para la Inclusión y la Transformación Social en el Caribe Colombiano. Cartagena, Colombia: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) - Cartagena.
- Bonilla, L. (2011). “Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia”. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 143, Centro de Estudios Económicos Regionales —CEER—Banco de la República.
- Brosio, G. (2019). Descentralización de la oferta educativa, Sugerencias metodológicas para el análisis aplicadas a México . Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 196., 1-53.
- CEPAL. (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Santiago de Chile: “, Informe Especial COVID-19, N° 1.
- CEPAL/UNICEF. (2020). La ciudad y los derechos de niñas, niños y adolescentes. Santiago de Chile: Desafíos, N° 23.
- Cetrángolo, O., & Curcio, J. (2017). Financiamiento y gasto educativo en América Latina. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192, 7 - 72.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Panorama Social de América Latina, 2021. Santiago de Chile: (LC/PUB.2021/17-P).

- Congreso de la República . (1991). Constitución Política de 1991. Bogotá: República de Colombia. Publicaciones del Congreso.
- Contaduría General de la Nación. (2021). Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP. FUT de Gastos. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-151 de 1995. Bogotá, Colombia.
- Curcio, J. (2017). Financiamiento y gasto educativo en América Latina, a partir de la última generación de reformas. PANEL III “Descentralización y Financiamiento de la Educación”. Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Córdoba, Argentina.
- Curcio, J., & Cetrángolo, O. (2017). Financiamiento y gasto educativo en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas. Impreso en Naciones Unidas, Santiago. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 192, 1-74.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2022). Distribución de los recursos del Sistema General de Participación - SGP - 66 - 2022. .
- DNP. (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá. Colombia .
- DNP. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Pacto por Colombia, pacto por equidad. Bogotá, Colombia.
- Donoso, D. S., Reyes, A. D., Pincheira, E. G., & Arias, R. O. (2019). La ejecución del gasto del nuevo sistema de educación escolar pública en Chile 2018-2019: Disonancias entre la letra y espíritu de la reforma. *Propuesta Educativa*, 41- 56. .
- Empresarios por la Educación (EXE). (2022). Repensar la educación. Rutas para transformar la calidad educativa. Bogotá, Colombia: Ariel .
- Flórez López, J. (2016). La política pública de educación en Colombia: gestión del personal docente y reformas educativas globales en el caso colombiano. *Academia & Derecho*, 309-332 .
- Franco, A., Guarín, A., Medina, C., & Posso, C. (2017). Políticas de país y logros de regiones: El caso de la calidad de la educación secundaria en Colombia. Technical report, Banco de la República de Colombia.
- Galvis - Aponte, L. A. (2015). La eficiencia en el gasto público en educación en Colombia. *Economía & Región*, 9(2), 75 - 98.
- Galvis, A. L., Bonilla, M. L., & Gómez, M. S. (2019). Exenciones tributarias y desarrollo regional: evidencia de Colombia. Ed. Banco de la República – Sucursal Cartagena, 1-56 .
- Garavito, A. J., & Urueta, R. H. (2011). Regalías y educación en Cartagena de Indias, 2000-2009: El caso del proyecto educativo “cobertura con garantías” . Trabajo de grado presentado para optar al título de economista. Universidad tecnológica de bolívar facultad de economía y negocios .
- García, G. M., & Fino, S. G. (2015). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *IUSTA*, 2(41), 61 - 75.
- Guadalupe, C. T. (2018). La larga noche de la educación peruana: comienza a amanecer. Documento de Discusión CIUP DD1806, 1-23.
- Gutiérrez, C., & Valencia, J. (2021). Presupuesto en Educación para el 2021. Observatorio gestión educativa. Universidad del Norte, 1-15 .
- Guzmán - Finol, K., & Estrada - Jabela, A. M. (2016). Los gobiernos departamentales y la inversión de regalías en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República.
- Hernandez, S. R., Fernández, C. C., & Baptista, L. P. (2014). Metodología de la Investigación. México D.F.: McGRAW-HILL.
- Herrera, M. (1993). Historia de la educación en Colombia la república liberal y la modernización de la educación: 1930-1946. *Red Académica Universidad Pedagógica Nacional*, 1-22 .
- Herrera, P. A. (2020). “Sistematización del proceso de construcción participativa de la política pública Plan maestro de educación Cartagena 2019 – 2033” . Trabajo de grado presentado en el marco de la maestría de educación en la Universidad Tecnológica de Bolívar.
- Infante, A. R., & Herrera, M. C. (2004). Las políticas públicas y su impacto en el sistema educativo colombiano. Una mirada desde los planes de desarrollo 1970-2002 . *Nómadas (Col)*, 76-84.



- Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Revista de Economía del Rosario*, 175 - 238.
- Jaramillo, V. Y. (2015). Contribución de la inversión pública en educación superior y en ciencia, tecnología e innovación en el crecimiento económico de Colombia (2002-2010). Tesis doctoral. Universidad de Cartagena.
- Jiménez, V. R. (2019). Eficiencia de la inversión pública en la educación en Cartagena – Colombia. Trabajo de Grado. Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Cartagena.
- López, M. S., & Quintero, R. D. (2020). Impactos iniciales del presupuesto participativo en la financiación de la educación superior. *Evidencia para Medellín (Colombia)*, 163-222
- Martínez, G. E., & Bonilla, M. L. (2017). Educación escolar para la inclusión y la transformación social en el Caribe colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional y urbana. Ed. Banco de la República – Sucursal Cartagena, 1-50 .
- Meisel - Roca, A., & Aguilar - Díaz, M. (2020). Cartagena, 2005-2018: Lo bueno, lo regular y lo malo. Cartagena, Colombia: Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) Cartagena.
- MEN. (2021). Gov.co. Datos abiertos. Recuperado el 06 de 11 de 2021, de https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb
- MEN. (2021). Informes de Ejecución Presupuestal de Gastos a 31 de diciembre de los años 2008 a 2021 . Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/Presupuesto/Reportes-de-ejecucion-presupuestal/>
- Messina, D., & García, L. (2020). Estudio diagnóstico sobre docentes en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Ministerio de Educación Nacional. (2009). Organización del Sistema Educativo. Conceptos generales de la educación preescolar, básica y media. Guía No. 33. Bogotá, Colombia: Codesocial.
- Ministerio de Educación Nacional. (2012). Sistema General de Regalías. Hacia el fortalecimiento de las capacidades regionales. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Educación Nacional. (2020). Guía Fondos de Servicios Educativos.
- Miñana, C., & Rodríguez, J. (2003). La educación en el contexto neoliberal. En Darío, R. (ed.). *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia .
- Monterrosa, P. L., & Rodríguez, L. M. (2015). Análisis del comportamiento del gasto público en educación en la ciudad de Cartagena de Indias en el periodo comprendido entre 2008 al 2011, y su incidencia en la mejora de la cobertura y calidad educativa . Trabajo de grado. Universidad de Cartagena Facultad de Ciencias Económicas Programa de Contaduría Pública .
- Morgan, B. J. (2017). Dirección estratégica para la planeación financiera en instituciones educativas internacionales. *Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*. DOI: <http://dx.doi.org/10.23913/ride.v7i14.28>, 1-26. .
- Nussbaum, M. C. (2010). Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades. Buenos Aires: Katz Editores.
- Observatorio EXE gestión educativa. (2021). Presupuesto en Educación para 2021. Bogotá, Colombia.
- Parra, J., & Correa, H. C. (2018). Reflexiones sobre los retos de la política educativa en el Caribe colombiano: una indagación en prensa. *Papeles*, 56 - 70.
- Pasek de Pinto, E., & Matos de Rojas, Y. (2006). Cinco paradigmas para abordar lo real. (U. P. Chacín, Ed.) *Telos*, 8(1), 106 - 121.
- Pérez, G., & Salazar, M. I. (2007). La pobreza en Cartagena: Un análisis por barrios.
- Polo, C. I., & Andrés, Q. N. (2011). guía para la adecuada ejecución presupuestal de los recursos de inversión asignados a la secretaría de educación del Distrito Capital . Ensayo rea-

- lizado para optar el título de Especialista en Finanzas y Administración Pública. Universidad Militar Nueva Granada facultad ciencias económicas especialización en finanzas y administración pública Bogotá D.C.
- Presidencia de la República. (1996). Decreto 111 del 1996. Bogotá, Colombia.
- Pulido Chaves, O. (2017). Política pública y política educativa: una reflexión sobre el contexto. *Educación y ciudad*, 13-28.
- Ramos, J., Iregui, A., & Melo, L. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Rev. Econ. Ros*, 175-238.
- Revista Portafolio. (2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo: qué es y cuál es su importancia. Portafolio. Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/marco-fiscal-de-mediano-plazo-que-es-y-por-que-es-importante-553202>
- Robles, A. C., & Ospino, C. A. (2018). Análisis de la Gestión Administrativa en las Instituciones Educativas de los Niveles de Básica y Media en las Zonas Rurales de Santa Marta, Colombia. *Información Tecnológica*, 259-266.
- Rodríguez, T. P. (2008). Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Sanchez, C. (2019). La Política pública de educación en Colombia. Una deuda sin saldar. El Observatorio de la Universidad Colombiana. Obtenido de <https://www.universidad.edu.co/la-politica-publica-de-educacion-en-colombia-una-deuda-sin-saldar-cesar-sanchez-julio-19/>
- Sandoval, C. C. (2002). Investigación Cualitativa. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.
- Secretaria de Educación de Cartagena. (2020). Plan Sectorial de Educación de Cartagena “Salvemos Juntos a Cartagena” 2020 - 2023. Cartagena, Colombia.
- Secretaría de Educación de Cartagena. (2020). Plan Sectorial de Educación de Cartagena “Salvemos Juntos a Cartagena” 2020 - 2023. Cartagena, Colombia.
- Secretaría de educación Distrital. (2019). Boletín estadístico. Cartagena, Colombia.
- Secretaria de Educación Distrital. (2021). Estudio de insuficiencia y limitaciones de la prestación del servicio educativo en el Distrito de Cartagena 2020 - 2021. Cartagena, Colombia.
- Secretaria de Educación Distrital de Cartagena. (2019). Diagnóstico del Estado de la Infraestructura Educativa del Distrito de Cartagena 2008 - 2018. Cartagena, Colombia: Alianza estratégica de la Secretaría de Educación Distrital con la Universidad de Cartagena para la elaboración del Plan Maestro de Infraestructura Educativa.
- Secretaría de Hacienda Pública. (2020). Proyecto de acuerdo de presupuesto año fiscal 2020. Cartagena de Indias.
- SED - Planeación Educativa. (2022). Soporte estadístico SED - Cartagena. Cartagena.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Planeta.
- Serna, C. G. (2016). La importancia de la gestión de los recursos financieros en los colegios oficiales del Distrito de Bogotá. *Revista Colombiana de Contabilidad – ASFACOP*, 81-86.
- Sobaih, A., Moustafa, P., Ghandforoush, & Khan. (2016). MTO Use or Not to Use? Social Media in Higher Education in Developing Countries. doi: 10.1016/j.chb.2016.01.002, Comput. Hum. Behav, 296-305.
- UNESCO. (2015). Declaración de Incheon y marco de acción para la realización del objetivo de desarrollo sostenible 4. Incheon: Declaración de Incheon y Marco de Acción ODS 4 – Educación 2030.
- UNESCO. (2020). Informe COVID - 19 CEPAL UNESCO. Santiago de Chile: CEPAL UNESCO.
- UNICEF. (2019). Movilización Social. Recuperado el 30 de Agosto de 2019, de Comunicación para el desarrollo: https://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42347.html.
- Vásquez-Orjuela, D. (2015). Políticas de inclusión educativa: una comparación entre Colombia y Chile. *Educ. Educ*, 45-61.
- Veeduría Distrital. Prevención, T. I. (2018). Seguimiento a la ejecución del presupuesto de Bogotá, Distrito Capital, (Primer semestre de 2018). Informe Ejecución del presu-



puesto de Bogotá. Distrito Capital. A 30 de junio de 2018, 1-30 .

Villarreal, P. H. (2016). Gasto Público para una Educación de Calidad. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. info@ciep | [@ciepmx](https://twitter.com/ciepmx) | [#EduCIEP](https://www.instagram.com/EduCIEP), 1-261.

Villegas, P., Vesga, E., & Mejía, C. (2005). Guía de Autoevaluación para el Mejoramiento Institucional. Ministerio de Educación Nacional.

Secretaría de Educación Distrital

Centro,Plazoleta Benkos Biohó, Cra.10a #35-73
Cartagena - Colombia

www.sedcartagena.gov.co

info@sedcartagena.gov.co

www.sedcartagena.gov.co/politica-publica/

Síguenos en:



@seducartagena



@seceduccioncartagena689



@seceduccionctg



@seceduccionctg



**SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN**



**Política
Pública
Educativa**

