

## **PRESENTACIÓN**

Un conjunto de entidades nacionales e internacionales, preocupadas por conocer las implicaciones de la descentralización educativa en Colombia, constituyeron una alianza para la realización de unos estudios de casos en distritos, departamentos y municipios que dieran cuenta de este proceso. Así el Banco Mundial, el Ministerio de Educación Nacional, la Fundación Corona, el Instituto Ser de Investigación –PREAL y las entidades territoriales de Barranquilla, Cartagena, Pasto, Pensilvania, Antioquia, Bolívar y Cundinamarca, unieron esfuerzos para la investigación de los resultados del sector e identificar los factores críticos en la gestión educativa territorial.

El objetivo general del estudio fue describir, cotejar y analizar sistemáticamente la gestión territorial de la educación en el sistema descentralizado colombiano, en los niveles municipal, distrital y departamental, con miras a verificar el cumplimiento o no de las hipótesis planteadas. El postulado en el cual se basó afirma que una gestión educativa apropiada y eficiente es la condición para que se preste un servicio de calidad, equidad y eficacia. La metodología de estudio de caso se consideró que era más pertinente, porque tiene la ventaja de poder conocer el proceso de una manera integral y unificada entre todas las variables que componen la gestión. Además el proyecto apuntaba a determinar no solamente los avances en los indicadores educativos sino también como habían ocurrido y que cambios tuvieron que efectuar las administraciones locales y seccionales desde el punto de vista institucional.

Los resultados de la investigación fueron publicadas en el libro “La gestión educativa en las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década”, donde está incluido el estudio de caso del distrito de Cartagena, que fue realizado por el Observatorio del Caribe Colombiano con su equipo de trabajo conformado por Martha Madrid como investigadora principal, Elvira Balseiro, Claudio Pinto, Gerardo Franco, Fernando Guerra, Héctor Medina, Fernando Vargas, Angelina Guevara, Susana Torres, William Mendoza, Alvaro Paternina, María Claudia Bustillo y José Luis Ramos.

En este número de Cuadernos Regionales, publicamos el mencionado estudio de caso, gracias a que las entidades de la Alianza permitieron muy amablemente reproducir este material que se constituye de obligatoria consulta para académicos, entidades públicas y privadas y la comunidad en general en el conocimiento de los avances del sector educativo descentralizado en el distrito de Cartagena.

# **LA GESTIÓN EDUCATIVA**

## **En las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década**

### **El caso del distrito de Cartagena de Indias**

#### **LA UNIDAD TERRITORIAL**

Cartagena, además de ser patrimonio histórico y cultural de la humanidad, es uno de los polos de desarrollo de la Región Caribe, pues su privilegiada ubicación geográfica como puerto marítimo, fluvial, aéreo y terrestre es un gran atractivo para inversionistas y visitantes. La ciudad pasó de 128.000 habitantes en 1951 a 812.595 en el 2000, de los cuales el 37% correspondía a población económicamente activa. Según cifras de la Arquidiócesis de Cartagena, entre 1996 y 1998 Cartagena recibió 35.000 desplazados, cifra equivalente al 57% del desempleo de la ciudad en el último año.

Los renglones económicos más importantes de la ciudad en las últimas cinco décadas ha sido la industria y los servicios. La actividad portuaria se reactivó en la primera mitad del siglo y continúa jalonando el desarrollo de la ciudad y la industria. En promedio, moviliza el 34% de la carga total de los puertos del país. Por su parte, la capacidad hotelera ha aumentado constantemente, aunque la ciudad no ha logrado convertirse en un centro turístico internacional de importancia. En comparación con otros destinos turísticos del Caribe, Cartagena posee una reducida infraestructura hotelera, creada en su mayoría durante los últimos veinte años.

Cartagena desarrolla la mayor actividad exportadora de la región, es la segunda ciudad industrial del Caribe colombiano y una de las más importantes del país. Mientras que la industria ha perdido participación en el producto bruto nacional y regional, en Cartagena ha tendido a ganarla: en 1980 la industria manufacturera alcanzaba 21,4% del PIB departamental y en 1996 llegó al 23,4%. La principal industria de la ciudad es la fabricación de sustancias químicas, la cual aportó en promedio el 55,5% entre 1974 y 1996 de la producción industrial total del sector en la región.

La tasa de desempleo en Cartagena llegó en septiembre de 1999 a 22,8%, la más alta de los últimos diez años y del país en ese momento, casi el doble de la que se había registrado dos años antes (11,7 %) y tres veces la de 1994 (7,1 %), que fue la más baja de los noventa. En el mismo periodo, la tasa de crecimiento poblacional de la ciudad fue de 2,78% promedio anual, en tanto que la del país fue de 2,23%, en buena medida por efecto de la migración, ya que Cartagena es polo de atracción, tanto para la población desplazada por el conflicto armado,

como para la de otras regiones de la costa y los Santanderes que busca oportunidades empleo y supervivencia.

Según el Departamento Administrativo de Salud Distrital (DADIS), uno de los mayores problemas de Cartagena es el deterioro del hábitat de la población marginal y sus efectos en la salud. La contaminación del aire y del suelo puede estar adquiriendo, en efecto, dimensiones de gravedad. El problema más severo es la contaminación hídrica, ya que, fuera del impacto directo sobre la salud, amenaza el turismo, la industria y el comercio.

La cobertura de los servicios de salud en Cartagena de los regímenes contributivo subsidiario es aproximadamente de 48%. El régimen subsidiario cobija al 14% de la población de la ciudad y a junio de 1999 el contributivo cobijaba al 34%. Sólo hasta finales del siglo XX se adoptó el modelo público-privado en la prestación de los servicios públicos, paralelamente con la implementación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, el único macroproyecto urbano en ejecución.

A lo largo de las últimas décadas ha faltado una verdadera continuidad de propósito para la planeación urbana. No hay conexión entre las fuerzas vivas y la clase dirigente, no existe verdadera voluntad política de los alcaldes y no ha habido una acción clara del Concejo Distrital, todo lo cual ha redundado en deterioro urbano. Aunque durante el periodo 1993-95 se intentó fortalecer la administración pública a través del programa Escuela de Gobierno, no se robusteció lo suficiente la capacidad institucional en planeación, de suerte que la ciudad carece de liderazgo institucional para emprender un verdadero ordenamiento territorial. En el sector público se presentan, por otro lado, permanentes denuncias por corrupción, las cuales son un indicativo del deterioro de la acción estatal, desestimulan a los funcionarios y las instituciones, y conducen a prácticas centralizadoras que te restan agilidad y autonomía a la administración.

# ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO Y EVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS A LARGO PLAZO

## MATRÍCULA

Durante el periodo 1991-95 la matrícula primaria concentró el mayor número de alumnos de Cartagena, seguida por la secundaria, cuya evolución fue más dinámica que la de los otros dos niveles. Entre 1996 y 1999 el crecimiento de la matrícula disminuyó en todos los niveles, aunque con algunas variaciones positivas.

**Tabla 1**  
**ALUMNOS POR NIVEL Y SECTOR**  
**Cartagena 1991-1999**

Períodos	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total
1991	3.765	5.442	9.207	37.449	15.181	52.630	9.609	12.970	22.579
1992	4.012	2.927	6.939	31.160	8.524	39.684	15.629	11.377	27.006
1994	8.437	11.000	19.437	51.783	25.590	77.373	32.162	42.162	74.324
1995	8.745	11.095	19.840	53.832	26.210	80.042	34.183	46.033	80.216
1996	9.140	11.229	20.369	56.050	26.765	82.815	39.467	43.054	83.521
1997	10.284	12.355	22.639	58.675	28.273	86.948	43.282	43.761	87.043
1998	10.230	13.918	24.148	58.713	31.176	89.889	45.800	43.756	89.556
1999	11.044	14.048	25.092	59.087	31.887	90.974	46.123	41.135	87.258

Fuente: DANE y Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

En 1991 el número de alumnos en preescolar fue de 3.765 y en 1995 de 8.745, lo que representa una variación en términos absolutos de 4.980 nuevos alumnos. Las diferencias de la matrícula en primaria y secundaria fueron superiores: 16.383 y 24.574, respectivamente. Respecto al comportamiento de la matrícula en este periodo, se debe tener en cuenta que en 1993 se instalaron 90 aulas de grado cero en preescolar, lo que significaría un aumento de cobertura en el sector oficial, no por incremento de instituciones, sino de aulas. Los recursos provenientes del IVA y de las transferencias nacionales contribuyeron también a ampliar la cobertura en los distintos niveles.

En términos generales, la mayor dinámica de crecimiento de la matrícula en el distrito de Cartagena durante los dos periodos se registró entre 1991 y 1995, con mucha más fuerza en el nivel de secundaria, pero éste perdió participación en el periodo siguiente. Esta dinámica disminuyó entre 1996 y 1999 en todos los niveles, aunque mostró variaciones positivas. En dicho periodo el distrito

emprendió un programa con el fin de crear y renovar 15.000 subsidios para niños y jóvenes de 5 a 17 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN.

## **COBERTURA**

La cobertura educativa del distrito de Cartagena presentó durante el periodo 1991-99 incrementos bastante importantes en los diferentes niveles. Los mayores aumentos de la matrícula secundaria, mientras que en preescolar fueron moderados, lo cual es coherente con el comportamiento de las tasas de cobertura bruta y neta. Entre 1994 y 1999 las tasas de cobertura bruta se incrementaron significativamente, sobre todo en la educación secundaria, que pasó de 66% a 96%. La tasa neta, por su parte, bajó de 45% a 41%, lo que quiere decir que fueron atendidos menos alumnos en el rango de edad respectivo, quizás por el efecto combinado de la marginalidad y la pobreza crecientes de la ciudad y una pérdida de eficiencia del sistema educativo.

Las tasas de cobertura neta subieron en preescolar y primaria, con mucha más fuerza en esta última, que pasó de 67% a 74% entre 1994 y 1999. El sector que más contribuyó con crecimiento de la cobertura fue el privado, a excepción de la primaria, cuya matrícula fue superior en el sector oficial. Esta tendencia, sin embargo, ha tendido a revertirse por la disminución de la matrícula en los establecimientos privados. por otra parte, pese a los aumentos en la zona rural, ha habido una marcada inequidad, ya que la participación de la zona urbana en la matrícula total fue superior al 90%.

## **DOCENTES**

Para responder al aumento de la matrícula en los diferentes niveles también se dieron incrementos en el recurso docente. La mayor dinámica se presentó entre 1991 y 1995, consistente con la tendencia de la matrícula en los tres niveles educativos. A un cuando en primaria y secundaria la variación en términos absolutos fue mayor, el preescolar presenta una tasa de variación muy superior. Entre 1996 y 1999 el aumento de 571 docentes en secundaria coincidió con el crecimiento de la matrícula en ese nivel, cuya variación en términos absolutos representó 6.656 nuevos estudiantes. La variación de docentes para primaria, fue, por el contrario, negativa. En la zona rural se dieron las menores asignaciones del recurso, un hecho coherente con el crecimiento de la matrícula. En general, las disminuciones de los docentes en este período en todos los niveles pueden explicarse por el Plan de Racionalización que implementó la Administración Distrital.

**Tabla 2**  
**DOCENTES POR NIVEL Y SECTOR**  
**CARTAGENA 1991-1996**

Períodos	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total
1991	148	263	411	2110	1079	3189	726	1.046	1.772
1992	141	139	280	998	312	1.310	583	457	1.040
1994	254	544	798	1.401	1.107	2.508	996	1.784	2.780
1995	339	739	1.078	1.911	1.250	3.161	1.210	2.212	3.422
1996	342	642	984	1.840	1.095	2.935	1.199	2.217	3.416
1997	371	678	1.049	1.764	1.139	2.903	1.484	2.046	3.530
1998	408	795	1.203	1.760	1.328	3.108	1.687	2.750	4.437
1999	432	837	1.269	1.767	1.380	3.147	1.770	2.710	4.480

**Fuente:** DANE y Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

## **ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS**

En 1991-98 el mayor número de establecimientos educativos se concentró en primaria, a excepción de 1997, cuando correspondió al preescolar. Básica primaria perdió participación en el total, mientras que los otros dos niveles aumentaron su porcentaje. En 1991 preescolar llegaba al 20%, básica primaria al 76,91 % y secundaria al 3,1%; en 1998 secundaria representaba apenas el 13%, en tanto que primaria y preescolar tenían cada uno más del 40% del total. El periodo más dinámico fue 1991 a 1994 en preescolar y secundaria, al tiempo que la primaria disminuía en 148 planteles, algo que no concuerda con el aumento del número de alumnos y docentes en este mismo nivel. Desde 1996 la evolución de este indicador tomó un rumbo contrario al del primer periodo: se redujo el número de centros educativos en preescolar y secundaria, y permaneció invariable en la primaria. Esto indica que no existe una relación estrecha entre el comportamiento del número de establecimientos educativos y el aumento del número de docentes.

**Tabla 3**  
**ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR NIVEL Y SECTOR**  
**CARTAGENA 1991-1998**

Períodos	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total	Oficial	No oficial	Total
1991	97	98	195	373	110	483	15	32	47
1992	90	55	145	155	62	217	26	25	51
1994	165	169	334	225	189	414	39	115	154
1996	179	198	377	179	155	334	90	178	268
1997	190	203	393	179	178	357	ND	ND	ND
1998	170	245	415	179	216	395	52	203	255

**Fuente:** DANE y Secretaría de Educación Distrital de Cartagena.

### ALUMNOS POR DOCENTE

Al principio del periodo habla asignados para preescolar dos docentes por establecimiento educativo y se pasó a tres en 1998. En primaria se aumentó en 4 docentes por plantel y en secundaria se bajó de 48,4 en 1991 a 32,44 en 1998, como reflejo de un importante crecimiento de los establecimientos acompañado de un discreto aumento de los docentes. En preescolar existía en 1991 un profesor por cada 25 alumnos, cifra que se mantuvo hasta 1999, aunque con algunas fluctuaciones a lo largo del periodo. En 1994 la relación aumentó considerablemente, afectada por un importante incremento de la matrícula y un leve aumento del número de docentes. En adelante tendió a bajar, hasta regresar a los 25 alumnos por docente. En primaria esta relación era de 17,74 en 1991 y pasó a 33,43 en 1999, alcanzando así los niveles deseables.<sup>1</sup> En secundaria las proporciones más altas se presentaron en 1994 y 1996, pero el incremento de esta variable a lo largo del periodo no refleja el programa de racionalización que se ha venido aplicando en el distrito. En promedio, la relación alumno por docente de la primaria es más alta que la de preescolar y secundaria, lo que puede evidenciar problemas de calidad educativa en dicho nivel. No obstante, la proporción pueda considerarse en general adecuada, teniendo en cuenta que en el logro de la calidad educativo, intervienen otros factores, tales como los recursos didácticos, la calidad de la infraestructura, el nivel de formación de los docentes.

<sup>1</sup> A pesar de las dificultades que supone la definición de un "óptimo", algunos estudios sostienen que el nivel deseable para esta variable se encuentra en 35 alumnos por docente en las zonas urbanas y 15 en las rurales. Ver: Acosta, Olga Lucía. 'Educación en Santiago de Cali. Coyuntura Social (Bogotá). No. 19, noviembre, 1998.

**Tabla 4**  
**ALUMNOS POR DOCENTE**  
**EN EL SECTOR OFICIAL**  
**CARTAGENA 1991-1999**

Años	Preescolar	Primaria	Secundaria y media
1991	25,44	17,74	13,23
1992	28,45	31,22	26,81
1994	33,21	36,96	32,29
1995	25,79	28,17	28,25
1996	26,73	30,46	32,91
1997	27,71	33,26	29,16
1998	25,10	32,90	27,14
1999	25,56	33,43	26,05

**Fuente:** Cálculos con base en cuadros del DANE y SED.

#### **DOCENTES POR ESTABLECIMIENTO**

En la tabla 5 se muestra el comportamiento de la relación docente por establecimiento entre 1991 y 1998: en preescolar se registraban dos docentes por establecimiento educativo a principio del periodo y la relación aumentó a 3 en 1998, lo que revela esfuerzos para atender, la demanda en este periodo y cubrir las necesidades de las plazas. En primaria se dio un importante incremento en la relación durante este periodo: 4 docentes por establecimiento, aunque con ciertas fluctuaciones. En secundaria se observó un decrecimiento de 16 docente por establecimiento, pues pasó de 48,40 en 1991 a 32,44 en 1998.



**Tabla 5**  
**EVOLUCION DE LA RELACION DOCENTES POR**  
**ESTABLECIMIENTO EN EL SECTOR OFICIAL**  
**CARTAGENA 1991-1998**

<b>Años</b>	<b>Preescolar</b>	<b>Primaria</b>	<b>Secundaria y media</b>
1991	1,52	5,65	48,40
1992	1,55	6,43	22,42
1994	1,54	6,23	25,54
1995	---	---	---
1996	1,91	10,27	13,32
1997	1,95	9,85	---
1998	2,40	9,94	32,44

**Fuente:** Cálculos con base en cuadros DANE y SED.

### **RETOS EDUCATIVOS A MEDIADOS DE LOS NOVENTA**

Los principales retos que debía enfrentar el sector educativo del distrito de Cartagena a mediados de la década eran los siguientes:

1. Diseñar un sistema de información estadística educativa que permitiera realizar diagnósticos integrales y lograr un mayor acercamiento a los problemas del sector a través del análisis objetivo de indicadores y variables.
2. Aumentar la cobertura con oportunidad, es decir, responder a las necesidades de la población estudiantil en cada uno de sus rangos de edad en el momento preciso a fin de inducir aumentos de la tasa neta de cobertura. En el preescolar sólo se logró una cobertura neta del 26% en 1997, de manera que esta era la mayor prioridad. Las coberturas netas alcanzadas en 1997 para primaria y secundaria también necesitaban mejorarse, pues fueron de 72% y 53%. Ello significaba trabajar al mismo tiempo por la reducción de la tasa de extraedad, que se encontraba entre 18% y 20% en preescolar, 25% y 33% en primaria y 24% a 28% en secundaria y media.
3. Aún se requieren grandes esfuerzos para responder a los problemas de acceso al sistema educativo de los niños y jóvenes de sectores deprimidos socioeconómicamente y/o desplazados.
4. Una gran deficiencia en los diferentes niveles sigue siendo el bajo nivel de la calidad educativa, cuyos factores asociados son la baja cualificación de los

docentes y los inadecuados ambientes educativos y de aprendizaje, entre otros. En este sentido, deben diseñarse políticas y programas de cualificación y evaluación permanentes del recurso docente.

## **CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

El liderazgo de la ex secretaria de Educación Patricia Martínez y el respaldo del entonces alcalde Guillermo Paniza Ricardo fueron determinantes para poner en marcha la descentralización educativa en Cartagena. Entre 1995 y 1997 se dieron logros importantes en la ampliación de cupos y el fortalecimiento de las instituciones del sector, pero tres factores amenazaron desde muy pronto esta dinámica: la crisis financiera del distrito, la corrupción y la insuficiente dotación per cápita del situado fiscal para educación. Todo ello en un escenario de creciente empobrecimiento de la población y aumento de los asentamientos de desplazados, de la población en edad escolar por fuera del sistema, del desempleo y, en una palabra, de la marginalidad urbana.

La Secretaría Municipal de Educación de Cartagena se creó en 1991, como resultado de la Ley 29 de 1989 y la asunción de competencias en la administración del personal a que dio lugar. En este periodo se vincularon nuevos maestros a través de órdenes de servicio y posteriormente se los incorporó a la planta de personal, siguiendo los lineamientos de la Ley General de Educación y del Estatuto Docente. La gestión cultural, que competía al Instituto de Deportes y Recreación, se delegó en la Secretaría de Educación en mayo de 1995, a raíz de la reestructuración administrativa distrital.<sup>2</sup>

Los planes de desarrollo del sector educativa comenzaron a formularse desde 1994. En el primer ejercicio de diagnóstico se plantearon algunos principios orientadores de la política educativa del distrito, destacándose las siguientes prioridades: ampliación de cobertura, participación comunitaria y mejoramiento de la calidad de la educación.<sup>3</sup> Cartagena obtuvo la certificación de cumplimiento de los requisitos consagrados por la Ley 60 y reglamentados por el Decreto 2886 de 1994, el 15 de noviembre de 1995, a través de la Resolución 5294. En junio de 1996 se firmó el acta de entrega de bienes al distrito.

---

<sup>2</sup> Ya en 1996 se propuso fundar un Instituto de Cultura Distrital, cuyo acuerdo de creación debía ser tramitado en la primera parte del año siguiente. Esta fue luego una de las banderas del programa de gobierno de Nicolás Curi Vergara. El instituto se creó recientemente

<sup>3</sup> Secretaria de Educación y Cultura Distrital de Cartagena, 1 998.

Con la descentralización el distrito entró a manejar directamente \$28.709.457.350 de situado fiscal (incluido el reaforo), 4061 docentes, 513 administrativos y 5 colegios nacionales<sup>4</sup>. La Secretaría se reestructuró mediante el Decreto 1169 de 1995 e incorporó los entes nacionales. Mediante el Acuerdo 081 de 1995 se aprobó la planta de cargos y se estableció el manual de funciones y requisitos por cargo. Los funcionarios del FER y el CEP se dividieron en proporciones similares entre Bolívar y Cartagena. El FER se incorporó a la Secretaría de Educación y Cultura del Distrito de Cartagena mediante Acuerdo 043 de noviembre de 1995. La planta de personal docente, directivos docentes y administrativos del distrito se estableció mediante Decreto 866 de 1996, con carácter de planta única, incluyendo a los docentes distritales, los cofinanciados y los pagados con situado fiscal.

El Decreto 0899 de agosto de 1996 delegó las funciones relacionadas con la administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos oficial asignación del situado fiscal para pago de nómina y los docentes pagados con recursos propios del distrito. Los demás gastos los ordenaba el secretario de Servicios Administrativos, con el visto bueno del secretario de Educación. El primer Plan de Desarrollo Educativo, realizado siguiendo la metodología adoptada en el proceso de certificación, fue aprobado mediante Acuerdo 044 de junio de 1995.

Uno de los efectos directos de la descentralización educativa fue el montaje del sistema de información y de EDUCA, una aplicación para consolidar los datos estadísticas de los formularios C-100 y C-600. Según el informe presentado en enero de 1997 por la entonces secretaria de Educación Distrital, Patricia Martínez, la Secretaria de Educación y Cultura era en ese momento totalmente autónoma para desarrollar sus planes, tomar decisiones de inversión y expedir reglamentaciones territoriales. En todo ello contaba con la asesoría de la Junta Distrital de Educación (JUDI), constituida en 1995. El boletín *Al día* se creó para que fuera un medio de comunicación con la comunidad educativa y en 1996 se editó el primer anuario estadístico, *Así Vamos Construyendo nuestro Proyecto de Ciudad. Cartagena: Ciudad Escuela*. Muy importantes fueron también el trabajo realizado para fomentar la participación de comunidad educativa, la creación de redes y la articulación de actividades en torno a ellas.

En febrero de 1998 el Proyecto de Seguimiento y Monitoreo a Departamentos y Distritos Descentralizados (RADAR), del MEN, hizo una evaluación de los avances, fortalezas, debilidades y tareas del distrito de Cartagena con respecto a la

---

<sup>4</sup> Datos tomados de la columna editorial del boletín *Al día*, No. 3, 1 996.

descentralización educativa. Se registraron progresos en la prestación del servicio de la Secretaría de Educación, gracias al uso de información oportuna para la toma de decisiones, la planeación y asignación de recursos, y el mejoramiento de la calidad.

## **PLANEACIÓN EDUCATIVA**

### **PLAN DE DESARROLLO DISTRITAL 1995-1997**

La administración 1995-97 tuvo un enfoque eminentemente social y sus estrategias tenían como última finalidad brindar a los cartageneros la oportunidad de convivir como actores del progreso. Los objetivos generales del Plan de Desarrollo Distrital eran: ampliar la cobertura; elevar el nivel educativo en la ciudad, brindando a los ciudadanos posibilidades de acceder a servicios educativos de calidad, coherentes con el contexto social, económico, cultural y regional; y fomentar la concertación interinstitucional y las relaciones entre el sector educativo y la empresa privada. Las metas a corto plazo -tres años- eran:

- Ampliar la cobertura hasta el 40% en preescolar, el 95% en primaria y el 70% en secundaria.
- Mejorar la calidad en términos de los rendimientos en las pruebas ICFES y de los siguientes índices: disminuir los niveles de deserción en preescolar al 5%, en primaria al 3,4% y en secundaria al 3%; los índices de reiniciantes en primaria al 4% y en secundaria al 7%; y los índices de pérdida del año escolar al 5% en primaria y al 10% en secundaria.

La educación se declaraba prioritaria, pero los recursos propios para el sector apenas dieron al 7,6% del total programado y sólo después de la certificación, en 1997, se incluyeron \$34.582.7 millones del situado fiscal. A seguridad, empleo y desarrollo comunitario se les asignaron recursos propios del distrito del orden de \$134.299 millones y \$2.351.3 millones se destinaron a estrategias del sector salud. Los proyectos especiales fueron saneamiento de caños y lagos del distrito, y el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.

## **PLAN EDUCATIVO CARTAGENA: CIUDAD ESCUELA (1995-1997)**

Con este lema se buscó que el sector educativo aportara a la construcción de la ciudad y a la “formación de ciudadanos orgullosos de sus raíces y comprometidos con el desarrollo local, regional y nacional”<sup>5</sup>. El Plan Educativo hizo hincapié en el mejoramiento de la cobertura y de los indicadores de eficiencia interna y calidad, pero no se refirió a la equidad, central en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-98. Las estrategias estaban dirigidas a la reestructuración del servicio educativo: reorganización de los Núcleos Educativos por zonas para que hubiera mayor proximidad a las necesidades y problemas de los establecimientos, creación de las Coordinaciones Zonales y reorganización del sistema de supervisores.

La institución educativa y la participación de la comunidad educativa fueron aspectos importantes del plan, lo cual se reflejó en el fortalecimiento de la capacidad de los colegios y las escuelas para presentar proyectos con participación comunitaria. Asimismo, se formuló una estrategia para incentivar el compromiso de padres de familia y alumnos con las instituciones escolares. Hubo sin embargo, una gran discrepancia entre los recursos asignados por el Plan de Desarrollo Distrital a las estrategias educativas y los programados en el Plan Educativo.

## **PLAN DESARROLLO DISTRITAL 1998-2000**

Este plan se propuso hacer de Cartagena una ciudad competitiva en el marco de la globalización económica. Los objetivos para el sector educativo fueron: ampliar la cobertura educativa en condiciones de equidad en preescolar, básica y media; reducir el analfabetismo para mitigar los índices de necesidades básicas insatisfechas; y mejorar los indicadores de la calidad de la educación para tener un recurso humano capaz de responder a la demanda del mercado.

Las estrategias fueron: construcción y dotación de nuevas concentraciones escolares, adecuación y reparación de aulas, creación de programas masivos de escolarización, fortalecimiento de programas de atención a poblaciones especiales, desarrollo de programas de alfabetización y postalfabetización de jóvenes y adultos, elaboración y ejecución de un plan integral y sistemático de formación en educación. Las metas de cobertura fueron: en preescolar, pasar de 32% a 44%; en básica primaria, de 95% a 96%; y en básica secundaria y media vocacional, de 70% a 80%. Otras metas fueron la reducción del analfabetismo

---

<sup>5</sup> Plan de Desarrollo Educativo 1995-97.

del 6% al 3%, el mejoramiento de la calidad de educación, el aumento en un 30% de los puntajes en las pruebas del ICFES y la creación de nuevos cupos para atender a los desplazados, así: 1000 cupos en 1998, 1500 en 1999 y 2000 en el año 2000.

## **PLAN EDUCATIVO 1998-2000**

Tal como lo ordena la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (152 de 1994), el Plan Educativo 1998-2000 contaba con una parte estratégica y un plan de inversiones. Para su formulación se tuvo en cuenta el Plan Decenal y se retomaron las prioridades del Plan Educativo anterior en cuanto a ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad y participación comunitaria en el sector. También se tomó la idea de “Cartagena Ciudad Escuela”, ajustándola al énfasis en el desarrollo territorial.

## **ORGANIZACIÓN PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN EDUCATIVO**

Gracias a la elaboración de planes para el sector educativo se han mejorado la focalización de la inversión y el sistema de información, y se ha gestado una cultura de proyecto. También se ha logrado que la definición de estrategias, programas y proyectos específicos, lo mismo que el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos sean del resorte de la Secretaría de Educación. No obstante, en la asignación de recursos para el sector, la Secretaría de Hacienda define los montos de inversión e introduce recortes, sin comunicarlo previamente a la Secretaría de Educación. Es claro, pues, que la ejecución y concreción de estrategias depende en buena medida de la oportuna y coordinada disposición y asignación de recursos por parte de la Secretaría de Hacienda Distrital. Por otro lado, si bien los recursos del sector educación representan un volumen grande del total de recursos de la Administración Departamental, después de la certificación el grueso de los mismos se ha agotado en el pago de la nómina de docentes y personal administrativo.

## **DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN**

En Cartagena se ha avanzado en la sistematización de la información, pero aún hay debilidades en la integración de los distintos módulos y en la información financiera, así como en la sistematización de hojas de vida. El Programa RADAR, luego de una evaluación efectuada en 1998, recomendó modernizar los recursos físicos y capacitar al personal que trabaja en los procesos de información estadística y sistematización.

Las estadísticas educativas tienen un buen nivel de desarrollo en las diferentes dimensiones de captura, procesamiento, calidad y oportunidad. Su utilización está dirigida a apoyar proceso de planeación y, en menor grado, el de gestión. El sistema de información recolecta y procesa los formularios C-100 y C-600, al igual que información sobre educación superior y no formal. El sistema tiene una aplicación de procesamiento de datos EDUCA y no utiliza el SABE 50, porque éste se considera difícil de implementar en las instituciones educativas. Las estadísticas sobre plazas docentes y nómina poseen un nivel medio de captura y procesamiento, pero su calidad y su oportunidad son bajas. La sistematización de la información del personal está avanzada en un 80% y se emplea para efectos de planeación y gestión. El proceso más rezagado es la sistematización de hojas de vida, que se encuentra en un 30% de ejecución. Las estadísticas financieras se hallan en un estado incipiente de desarrollo y no se usan en la planeación ni en la gestión. El Programa Gestione se encuentra en proceso de montaje. Existe información en red sobre plantas de personal y estadísticas educativas, y se está intentando actualizar la información financiera de la inversión educativa, pero no existen procedimientos establecidos para que la Secretaría de Educación sea oportunamente informada de las ejecuciones.

## **ESTRATEGIAS EDUCATIVAS**

### **ADMINISTRACIÓN GUILLERMO PANIZA (1995-1997)**

Las prioridades de esta administración fueron:

- Educación para la democracia: Proyectos de formación ciudadana, cátedras de historia, civismo, etc., en procura de la formación de una cultura ciudadana.
- Ecología para aprender a convivir en armonía con la naturaleza.
- Gestión cultural: Dinamización de proyectos desde la escuela, con la participación de la comunidad.
- Promoción juvenil.
- Educación para la infancia
- Educación especial: Atención a la población discapacitada y con necesidades educativa especiales.
- Educación para el amor y la vida: Proyectos de educación sexual.

Las estrategias para desarrollar estas prioridades fueron las siguientes:

- Construcción y adecuación de instituciones educativas.
- Fortalecimiento de la planeación en el sector educativo.

- Provisión de las necesidades de directivos docentes y administrativos para preescolar, básica y media.
- Provisión de dotación para preescolar, primaria y secundaria.
- Coordinación entre las Secretarías de Planeación, Obras Públicas y Educación para la construcción y adecuación de instituciones educativas.
- Implementación del sistema de presupuesto por programas en el distrito.
- Acreditación ante el ministro de Educación Nacional del cumplimiento de los requisitos faltantes para la certificación.
- Fortalecimiento de la estructura administrativa de la Secretaría de Educación.
- Asunción de la toma de decisiones de acuerdo con la competencia del funcionamiento.
- Mejoramiento de la gestión de la Secretaria de Educación Distrital.
- Diseño del Proyecto Educativo Institucional de la Secretaría de Educación Distrital.
- Elaboración y ejecución de un plan integral sistemático de formación de docentes.
- Fomento del compromiso de directivos y docentes del distrito de Cartagena.
- Reubicación de los docentes en las áreas de especialidad.
- Motivación y formación de padres de familia y alumnos para lograr un mayor compromiso.
- Fomento del interés de directivos y docentes en su desarrollo personal.
- Definición legal de la planta física de algunas instituciones educativas.

Entre las metas, incluidas en la descripción de las acciones de cada estrategia, se destacaban las siguientes: ampliar la cobertura del preescolar al 40% de la población de 4 a 6 años (creación de 10.000 cupos); lograr cobertura del 95% en educación primaria (creación de 13.000 cupos); ampliar a un 70% la cobertura de la educación secundaria (15.000 nuevos cupos); integrar en cinco escuelas seleccionadas a 368 niños con limitaciones, residentes en la zona sur orientar de la ciudad; disminuir los índices de deserción: preescolar a 5%, primaria a 3,4% y secundaria a 3%; reducir los índices de fracaso escolar: primaria 5% y secundaria 10%; y mejorar el rendimiento en las pruebas ICFES: bajo 30%, medio 42% y alto 27 %.



## **ADMINISTRACIÓN NICOLÁS CURI Y GINA BENEDETTI (1998-2000)**

Las estrategias de esta administración fueron las siguientes:

- Construcción y dotación de nuevas concentraciones escolares.
- Adecuación y reparación de aulas y espacios en instituciones escolares.
- Creación de programas masivos de escolarización en la educación básica.
- Fortalecimiento de programas de atención a las poblaciones con limitaciones y capacidades o talentos excepcionales.
- Desarrollo de programas de alfabetización y postalfabetización de jóvenes y adultos.
- Elaboración y ejecución de un plan integral y sistemático de formación a educadores.
- Estímulo al desarrollo de los Proyectos Educativos Institucionales.
- Elaboración y puesta en marcha de un plan estratégico de ampliación de la jornada escolar
- Elaboración y puesta en marcha de un plan estratégico para el acceso de los estudiantes de colegios oficiales a nuevas tecnologías para la educación.
- Impulso a proyectos de mejoramiento del aula y del entorno.
- Promoción de la gestión educativa.
- Apoyo al desarrollo de la gestión cultural del distrito de Cartagena.
- Impulso al fortalecimiento de la planeación y la descentralización del sector educativo.
- Desarrollo de acciones encaminadas a mejorar la capacidad de gestión de la Secretaría de Educación.
- Modernización de la administración educativa.
- Los objetivos eran: ampliar la cobertura educativa en condiciones de equidad en los niveles de preescolar, básica y media; mejorar la calidad de la educación y de la formación de los educadores para convertirlas en verdaderos ejes de desarrollo social; lograr ambientes educativos agradables en todas las instituciones escolares, vinculando a la comunidad y a las organizaciones, para hacer de la ciudad un espacio de formación de cultura ciudadana; elevar los niveles de gestión de la organización educativa y fortalecer el desarrollo de la institución escolar; consolidar el proceso de descentralización educativa; e iniciar la modernización de la administración educativa.

Para estos objetivos se fijaron las siguientes metas:

- Preescolar: creación de 11.345 cupos en tres años y cobertura del 64%, incluyendo la población atendida por el ICBF.

- Básica primaria: creación de 6.412 nuevos cupos y cobertura del 96% en el 2000.
- Básica secundaria y media vocacional: 18.920 nuevos cupos, pasando a una cobertura del 80%.
- Reducir el analfabetismo del 6% al 3%, ampliando la cobertura de educación de adultos a 25.000 personas y en programas de postalfabetización a 5.000 personas.
- Asegurar PEIs significativos y pertinentes en el 50% de las instituciones educativas.
- Ampliar la jornada escolar en 20 instituciones educativas oficiales del distrito y contar con un plan sistemático de ampliación de la jornada escolar en todas las instituciones educativas.
- Reducir el nivel bajo de las pruebas ICFES en el año 2000 a un 30%.
- Adecuar 150 instituciones educativas oficiales con una planta física que garantice espacios básicos.

## **GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN**

### **PLANEACIÓN**

En el Plan Decenal participaron todas las instancias y se debatió y coordinó con las instituciones educativas, el departamento, la Nación y el distrito. En torno a ese plan la Secretaría organizó en 1996 mesas de trabajo por zonas, donde intervinieron padres de familia, docentes y, en general, la comunidad educativa.

Con la certificación del cumplimiento de los requisitos para la descentralización educativa del distrito se adoptó la metodología para elaborar el Plan Educativo 1995-1997. El plan presentado en el periodo siguiente mostró mejor información estadística y más clara definición de metas. No obstante, nueve de los dieciocho rectores entrevistados dijeron desconocer el Plan Educativo del Distrito. Los rectores que lo conocen señalaron que dicho plan contempla políticas coherentes con las del Gobierno Nacional y la Ley 115 para mejorar la calidad de la educación, permite la articulación entre la administración y los centros educativos, y sirve de parámetro para los PEIS. Sus debilidades consisten en que falta coordinación con los establecimientos escolares, lo mismo que continuidad y seguimiento de las acciones.

Los directores de Núcleo indicaron en su mayoría que su papel en estos temas es mayor después de la certificación, aunque también calificaron de baja la receptividad de la Secretaría. Según ellos, su papel en la determinación de las

necesidades de los colegios es un poco más importante y la receptividad de la Secretaría en este sentido es apenas mediana, en tanto que la de los establecimientos escolares tiende a ser alta. En ningún caso consideraron que estos temas sean de competencia de los supervisores.

De acuerdo con la casi totalidad de los rectores, el PEI se formula en los establecimientos. La participación de la comunidad educativa en esta tarea es aceptable, la de los directores de Núcleo se califica de importante. La alta receptividad que se atribuye a la Secretaría denota que esta es una función claramente auspiciada por ella, mientras que la receptividad de los colegios sugiere cierto grado de satisfacción e interés por el papel de los directores de Núcleo. Sin embargo, es de anotar que en la Secretaría de Educación Distrital las funciones de estos últimos tienen que ver más con labores administrativas y que la asesoría pedagógica compete a los supervisores.

En la Secretaría de Educación Distrital se tienen claras las responsabilidades y competencias en materia de planeación. Se percibe la necesidad de involucrar más a las instituciones escolares en la planeación educativa y mejorar la articulación con los PEIS. La Secretaría asumió la intención de la Nación de que el Plan Decenal aglutine los objetivos de mejoramiento del servicio educativo y de la calidad de la educación, y que sirva como eje de las estrategias y acciones del sector en los siguientes diez años; pero no ha adoptado un rumbo estratégico de largo plazo en materia pedagógica. Se percibe un buen nivel de compromiso en lo referente a asesorar y apoyar a las instituciones escolares en la implantación de los PEIS, aunque esta actividad no ha contado con recursos suficientes.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS**

Para la ex alcaldesa Benedetti las fuentes de financiación constituyeron básicamente restricciones, con excepción de la cofinanciación y las participaciones en los ICN. A su juicio, el situado fiscal transferido al municipio no fue suficiente para asumir las necesidades de la Planta docente. Además, algunos funcionarios departamentales se transfirieron al distrito, no así los recursos. Los ingresos propios del distrito asignados a educación entre 1997 y 2000 no superaron el 11 % del presupuesto ejecutado. El acceso al crédito para el sector se vio entorpecido por los escándalos y la inestabilidad política que dieron al traste con la administración Curi en 1998. En 1999, buena parte de la financiación del distrito del sector se basó en recursos del crédito que no se hicieron efectivos por falta de un intermediario financiero. Los recursos provenientes de las participaciones y del situado fiscal se comprometieron en un alto porcentaje en el pago de la planta de personal docente, administrativo y de directivos

docentes. Benedetti aseguró que gozó de bastante autonomía con respecto a la Nación para seleccionar estrategias y asignar recursos financieros y técnicos, pero muy poca para asignar recursos de personal.

La secretaria de Educación de la administración Paniza señaló que los principales obstáculos derivados del sistema de transferencias son su rigidez y su monto. También mencionó el grave problema que representan los desplazados, porque no existe ninguna fuente de recursos prevista para atender esta población y la compleja situación resultante desafía cualquier intento de previsión y planificación. Para la ex secretaria Martínez el principal problema de las transferencias reside en la inequidad de su distribución: los estimativos del costo por alumno ascendían a \$580.000, mientras que el situado fiscal en 1996 era de \$218.000. En opinión de los ex secretarios de Educación de ambas administraciones, los recursos deben provenir de fuentes nacionales y del distrito, excepto para la financiación de la capacitación, cuyos recursos deben venir de la Nación exclusivamente; la administración y aplicación de los recursos debe competir directamente al distrito, aunque las fuentes de financiación sean de origen nacional.

La financiación del subsector público de la educación básica y media se caracteriza por estar fraccionada en instancias y niveles de gobierno que no gozan de incentivos técnicos ni legales eficaces para articular y planificar integralmente la asignación y el empleo de los recursos, pues el situado fiscal pertenece a los departamentos y distritos, mientras que las transferencias de los ICN son del resorte municipal. El situado fiscal para educación en el distrito de Cartagena tiene una asignación per cápita muy baja en el contexto nacional, que tenderá a disminuir si no se incluyen los nuevos contingentes de población que vienen asentándose en la ciudad. Es indispensable que la respuesta estatal a esta problemática contemple acciones guiadas por una concepción de integración y no de atención a los desplazados, para que se los incluya en los registros de los habitantes de la ciudad.

El situado fiscal en el periodo siguiente a la certificación se redujo en un 8,3% real, a la hacían efectivas negociaciones salariales que encarecieron el costo del recurso humano y se proveyeron nuevas plazas demandadas por la asunción de responsabilidades. Al respecto es preciso observar que ni la Nación ni las entidades territoriales han estudiado de manera concienzuda el costo real de la asunción de competencias en los diferentes sectores en que se ha profundizado la descentralización, para establecer así la diferencia entre los recursos asignados y los requeridos. La estrechez del situado fiscal hace impensable orientar una porción significativa del mismo a inversiones distintas del pago de la nómina de

docentes. Otra fuente disponible, como son los ICN, estaba en 1999 comprometida en un 87% en el pago del personal. En resumen, el caso de Cartagena no sirve para ilustrar el mejoramiento en eficiencia que podría resultar de un manejo integral de estas dos fuentes de recursos; antes bien, se ha creado una impresión de abundancia en el sector que ha inhibido el esfuerzo territorial por apuntalar la inversión educativa. La situación financiera del sector educativo en el distrito es un hecho crítico que amenaza en el corto plazo la continuidad de los programas de ampliación de la cobertura.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

En 1997 no se había completado el traslado de personal y el departamento de Bolívar recortó la planta de docentes y de personal administrativo pagada con recursos departamentales que laboraba en Cartagena. Ello significó un vacío de financiación para el distrito, que no ha creado todas las plazas necesarias de personal administrativo y paga por órdenes de prestación de servicios 735 empleados. La situación es todavía más crítica si se piensa que las necesidades se estiman en cerca de 900 empleados adicionales.

En el año 2000, de un total de 4.539 docentes en el distrito de Cartagena, 19% fueron financiados con recursos propios y el 81% restante con situado fiscal. La participación del distrito en el número de docentes activos aumentó del 13% en 1997 al 20% en 1998 y desde entonces se ha mantenido en el 19%. Esta distribución es muy cercana a la de la participación en el costo total de la planta: para 1999 los recursos propios del distrito participan con un 17% y el situado fiscal con un 83%. Además de los 735 administrativos en los centros escolares, existen 35 en la Secretaría pagados con recursos ordinarios del distrito mediante órdenes de prestación de servicios. Sin embargo, la planta de personal administrativo está congelada hace más de diez años.

El pasivo pensional de los maestros nacionalizados, departamentales y municipales se encuentra parcialmente saneado. El servicio de salud lo presta el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la contratación con la Clínica Vargas y la calidad del servicio se califica de regular. En lo que se refiere a cesantías, existen dos regímenes: el de cesantías retroactivas y el de cesantías liquidadas sobre las cuales se reconocen intereses. Los retiros parciales son difíciles por el gran volumen de solicitudes. El 31% de los maestros que laboran en la entidad territorial han cumplido ya la edad de jubilación, aunque no de retiro forzoso; pero no se ha fomentado ninguna estrategia para fomentar los retiros tempranos. El Fondo Prestacional se conformó en 1991 a través del manejo fiduciario de La Previsora. Este fondo tiene funcionarios en las

Secretarías Departamental y Distrital de Educación para diligenciar las prestaciones de los docentes. Los procesos relativos al escalafón se desarrollan en el distrito, pero las decisiones se adoptan en la Junta de Escalafón, que es conjunta para Bolívar y Cartagena.

Una de las principales dificultades que enfrenta la administración de personal en el sector educación del distrito de Cartagena son las limitaciones técnicas para proceder a la selección y el nombramiento del personal, en lo que influyen además factores políticos influencias y recomendaciones. Existen igualmente restricciones normativas para proceder en materia de traslados y se carece de recursos para el bienestar social. Los mayores problemas que se han presentado con el magisterio han sido los nombramientos, la oportunidad de los pagos y los traslados. Respecto a lo primero se ha adoptado un criterio de racionalización del personal asignado, logrando un bajo incremento de la planta de personal. Se ha procurado hacer oportunamente los pagos y, en cuanto a los traslados, si bien han suscitado inconformidad entre el personal, la administración se ha empeñado en hacer una adecuada redistribución, ciñéndose a la ley. La mayor tensión con el magisterio la causa el congelamiento de la planta de personal.

Las únicas modificaciones de trascendencia en lo referente a responsabilidades de administración y pago del recurso humano después de la descentralización tienen que ver con la transferencia de los docentes departamentales, dado que el distrito administraba la planta de personal nacional y nacionalizado en virtud de la Ley 29 de 1989. Vale la pena subrayar que en el distrito no están completamente resueltos con el departamento aspectos atinentes a la delimitación y el traspaso de funciones. Por un lado, la existencia de una sola Junta de Escalafón actúa en detrimento, entre otras cosas, de la agilidad de los procesos disciplinarios en el distrito; por el otro, los supervisores o buena parte de ellos, de origen departamental, parecen haber desarrollado un mayor sentido de pertenencia con respecto al departamento que con respecto al distrito.

La acción sindical en el distrito revela una relación de fuerzas que no favorece a la administración: las conquistas de los maestros en la delimitación de áreas de difícil acceso y su fuerza en la Junta Distrital de Educación, por la que pasa la mayoría de las decisiones relacionadas con traslados y otros aspectos, restringen bastante la capacidad de acción de la Administración Distrital. Si a lo anterior se agregan la gran cantidad de empleados vinculados por órdenes de trabajo, tanto por necesidad del servicio como por el congelamiento de la planta de personal, y el excesivo costo de la planta de personal, fácilmente se llega a la conclusión de que los recursos humanos y financieros son los problemas más graves del sector educativo en el distrito de Cartagena.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FÍSICOS Y MATERIAL PEDAGÓGICO**

Según la ex secretaria González, las ventajas resultantes de la asunción de competencias en materia de asignación de recursos técnicos y físicos a las instituciones escolares son la autonomía en el manejo de los mismos y la posibilidad de solucionar conflictos internamente. Para la ex secretaria Martínez, la ventaja es sobre todo el desarrollo de la autonomía como tal. Acerca de las desventajas, González sostiene que las competencias asumidas no corresponden a los recursos transferidos y que no se reconoce la situación financiera de los departamentos más débiles, sino que se privilegia a los más ricos. Para Martínez las desventajas son la falta de compromiso y de recursos.

Los directores de Núcleo perciben que su papel en la gestión de recursos, bienes y suministros para las instituciones escolares no se ha visto afectado sustancialmente por la descentralización y que, en general, tiene poca relevancia. La receptividad de la Secretaría Distrital en este aspecto es para ellos bastante escasa, pero llama sobre todo la atención que califiquen de nula la receptividad de los supervisores y de indiferente la actitud de los colegios.

Con el fin de suplir las necesidades de recursos físicos los rectores acuden a varias estrategias, entre las cuales se sobresalen la formulación y presentación de proyectos, las acciones internas (como adecuación de espacios y horarios de emergencia), actividades con ONGs y padres de familia, y gestiones ante la Secretaria de Educación.

En promedio, entre 1996 y 1999 el 57 % de la inversión en educación se destinó proyectos de infraestructura y el 19% a dotación. El 12,9% de la cofinanciación se destinó construcción, remodelación y/o adecuación; el 7,2% a dotación de implementos escolares.

La provisión de recursos físicos y material pedagógico compete básicamente a los municipios y distritos. En Cartagena, donde coexisten bajo un mismo criterio de administración del situado fiscal y las participaciones en los ICN, se advierte una composición de la inversión similar a la del departamento de Bolívar que a la de los municipios del departamento. Dicho de otro modo, mientras que en los municipios bolivarenses se percibe cierto énfasis en obra de infraestructura y en dotación -después del pago de personal docente-, y en el departamento un mayor énfasis en ampliación de cobertura y en subsidios (lo que revela cierta subsidiariedad en la inversión, conforme lo prevén las normas), en el distrito de Cartagena la mayor parte de los recursos se dirigen al pago de personal y, en

segundo lugar, a los programas de ampliación de cobertura vía subsidios, especialmente. Como se anotó atrás, Cartagena desmiente la tesis según la cual un manejo más integral de los recursos posibilita, en principio, una mayor eficiencia y eficacia en su aplicación.

## **CURRÍCULO, PLAN DE ESTUDIOS Y MÉTODOS EDUCATIVOS**

Es evidente que existen problemas en el distrito para organizar el trabajo y la asesoría pedagógicos, toda vez que los supervisores no parecen contar con los directores de Núcleo y éste a su turno, parecen acudir directamente a la Secretaría para plantear sus solicitudes y recomendaciones. La estructuración del Área Pedagógica de la Secretaria también adolece de debilidades en cuanto a definición de funciones, a su articulación con los supervisores y coordinadores, y al perfil de los funcionarios. Esta dependencia tiene las siguientes función capacitación pedagógica de docentes y directivos docentes, capacitación administrativa directivos docentes, asesoría estratégica en materia pedagógica y curricular, asesoría cotidiana en materia curricular, y asesoría y acompañamiento de otros agentes educativos. Los proyectos que desarrollaba durante la administración Curi-Benedetti eran:

- Cultura desde la Escuela: Encaminado a valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de Cartagena, sensibilizando a la ciudadana, en particular a niños y jóvenes.
- Escuelas Itinerantes: Consistente en actividades de capacitación de las comunidades con mayores necesidades básicas insatisfechas.
- Alianza para los Niños y Niñas 2000: Orientado a desarrollar un plan concertado interinstitucionalmente para el mejoramiento de la calidad de vida de los niños y las niñas del distrito.
- Cartagena Bilingüe Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad: Para socializarlas experiencias desarrolladas a través del Programa nacional de inglés y nuevas tecnologías en la enseñanza bilingüe.
- Atención Educativa a Poblaciones con Limitaciones o Capacidades Excepcionales: Consistente en organizar la atención pedagógica, fomentando el acceso al sistema educativo regular y a la permanencia en el mismo.
- Proyectos Pedagógicos de Educación Sexual: Para promover la construcción colectiva de afecto, conocimientos, actitudes, comportamientos y valores personales y grupales involucrados en la vivencia de la sexualidad.

En el Área Pedagógica de la Secretaría de Educación Distrital se considera un éxito haber conseguido que se profundizara la apropiación del PEI. Desde 1996 se inició el trabajo en torno a los PEIs significativos y se creó el Comité del PEI,



el cual sesiona semanalmente con la participación de un director de Núcleo por zona. De sus discusiones surgen orientaciones que el director de Núcleo transmite a los otros directores y a las instituciones escolares. Una de las debilidades detectadas reside en la escasa sistematización de los PEIs. Los logros obtenidos a través de la capacitación sobre autoevaluación institucional son también una de las mayores fortalezas. El 100% de las instituciones recibió capacitación en este sentido y obtuvo el reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional.<sup>6</sup>

Respecto a la capacitación de docentes, los funcionarios del Área Pedagógica piensan que el Comité de Capacitación debería desempeñar un papel más estratégico para la institución, ya que con este propósito existen convenios con universidades, pero la Secretaría sigue dependiendo de la oferta y no establece perfiles ni requerimientos. En general, se juzga una debilidad la falta de evaluación de impacto de programas y proyectos.

Pese a la intensa actividad del Área Pedagógica, no existe un planteamiento estratégico de fondo sobre el tipo de educación y de formación que debe privilegiarse en el distrito. Se percibe que la Secretaría se limita a ejecutar los programas nacionales, aprovecha los recursos que para ello dispone el Gobierno Nacional y dinamiza su implantación local. También se registran dispersión y desaprovechamiento de recursos, y un escaso o nulo efecto de los mismos sobre el mejoramiento de la calidad de la educación.

La ex secretaria Martínez reclama la independencia de las instituciones escolares para fijar las áreas obligatorias y evaluar a los estudiantes. La ex secretaria González estima que dicha autonomía debería regir para la adopción de la política de investigación y la introducción de innovaciones pedagógicas y curriculares. En su concepto, el distrito debería gozar de autonomía para prestar asesoría técnico-pedagógica y encargarse de la inspección, la vigilancia y el seguimiento de las instituciones educativas.

Las respuestas de los directores de Núcleo revelan que su función como asesores es muy importante y que cuentan con la receptividad de la Secretaría Distrital y las instituciones educativas. Su función de sugerir investigaciones y experimentaciones curriculares, sin ser muy importante, se ha visto mejorada después de la descentralización. En este punto los directores de Núcleo

---

<sup>6</sup> MEN ha incluido la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena, con otras 25 Secretarías de Educación del país, en un proyecto multilateral con la OEA sobre autoevaluación institucional que cuenta con recursos para afianzar estos procesos.

manifiestan también la nula o escasa receptividad de los supervisores, quienes cumplen o deberían cumplir funciones de asesoría pedagógica. Ello pone de relieve fracturas en la organización de la gestión educativa del distrito, tanto más serias cuanto que involucran las instancias de asesoría directa a las instituciones educativas.

## **PARTICIPACIÓN**

La Secretaría ha procurado vincular sectores de la comunidad y empresariales, demostrando cierto poder de convocatoria y relación con la comunidad en general, al igual que capacidad para crear instancias de participación, además de las establecidas por la normatividad, como Redes Educativas, comités de trabajo (formados por el ICBF, Asomenores, la Fiscalía, el Instituto de Recreación y la Secretaria de Desarrollo Humano y Social del Distrito), veedurías ciudadanas para defender la educación como patrimonio social, foros educativos, Coordinación de Zonas,<sup>7</sup> Junta de Educación Distrital y Núcleos Educativos.

En general, los actores perciben que el grado de participación de la comunidad educativa en las diferentes instancias definidas por el marco legal es: alto para docentes y directivos, relacionados con los procesos pedagógicos y de gestión; medio o bajo para los estudiantes quienes todavía no aprenden a participar; bajo para los padres de familia; y medio o bajo para el sector productivo, porque no existe una cultura participativa en la sociedad.

## **LIDERAZGO**

El ambiente político durante la administración Paniza fue de choque y confrontación, en particular por la oposición del Concejo Municipal. Según los ex funcionarios entrevistados, la situación fiscal era grave en extremo, sobre todo por la falta de claridad acerca del estado de la cuentas. Durante los tres primeros meses de gobierno no se contó con ninguna clase de recursos ni se recibió un inventario de bienes. El gabinete de Paniza se conformó sin respaldo político y quienes lo acompañaron en el primer periodo de su mandato provenían en su mayoría del sector privado y no conocían de negociaciones políticas ni de administración pública aunque mostraron gran compromiso y entusiasmo. Existe la percepción de que el mandatario empezó a concentrar muchas funciones en la

---

<sup>7</sup> Cartagena está dividida en cinco zonas, cada una con cuatro supervisores y cuatro directores de Núcleo, que prestan asesoría y funcionan como canal de comunicación entre los centros educativos y la Secretaría de Educación Distrital.

Alcaldía, restándole autonomía a las Secretaría y los Departamentos Administrativos.

En la campaña el candidato Paniza estuvo en contacto con las comunidades y esa cercanía, sumada a la credibilidad y honestidad de su gobierno (a pesar de denuncias posteriores) y a su alejamiento de la clase política, permitieron una positiva influencia del gobernante en la sociedad y le granjearon el apoyo para cumplir las metas de su gobierno. El liderazgo del alcalde fue cierto y se mantuvo frente a los sectores populares. Durante su administración se inició verdaderamente la participación de las JAC y las JAL, se fomentó la participación en la elección de alcaldes menores y se capacitaron líderes comunitarios y cívicos. Con los grupos de opinión y el sector privado se fue generando una creciente incomunicación que condujo a éstos a quitarle el apoyo.

Las prioridades del alcalde fueron la recuperación de las finanzas del distrito, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la reconstrucción de la credibilidad del gobierno y de una ética de lo público, y la inversión de los recursos públicos de manera transparente y en obras de contenido social. También fueron tareas prioritarias la planeación y puesta en marcha de Aguas de Cartagena y del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, simultáneamente con la privatización de las Empresas de Servicios Públicos.

La ex secretaria de Educación de esta administración, Patricia Martínez, no consiguió avances significativos en los indicadores educativos, pero sí en las transformaciones y organizacionales indispensables para la certificación de la administración descentralizada de la educación. Un aspecto favorable de su direccionamiento estratégico consistió en haber establecido prioridades intersectoriales y definido una visión, resumida básicamente en la consigna: “Cartagena: Ciudad Escuela”. Martínez valoró la participación de la comunidad, aunque obtuvo un compromiso y un apoyo parciales. Mostró alta capacidad para establecer consensos y asumió la responsabilidad de sus decisiones, aunque éstas no obedecían a unos lineamientos explícitos. Su gestión se enfocó a organizar la institución y proceder de acuerdo con los compromisos que imponía la descentralización educativa, solucionando las situaciones que de ella se desprendían y atendiendo al mismo tiempo emergencias ocasionadas por el clima de confrontación política, la violencia en el departamento y los desastres naturales. Su liderazgo y su direccionamiento se vieron expresados, entre otras cosas, en su forma de administrar el sector educativo, con total claridad de los procesos necesarios para alcanzar los objetivos, con una determinación precisa de responsabilidades en la Secretaría y con el reconocimiento de los méritos de los miembros de su equipo. La relativa celeridad con que se abordaron y se llevaron

a cabo buena parte de las acciones y tareas de reorganización administrativa son otros tantos elementos que hablan a favor de la capacidad de toma de decisiones de la ex secretaria Martínez. No obstante, ella reconoció que los dispendiosos trámites administrativos e inclusive los pasos legales que deben darse antes de responder a problemas urgentes e imprevistos le restaron agilidad a su capacidad para tomar decisiones.

Para analizar el liderazgo ejercido por Gina Benedetti es necesario señalar que llegó a la Alcaldía el 10 de noviembre de 1999, a raíz de una crisis provocada por el entonces alcalde Nicolás Curi. La Secretaría de Educación sufría en esos momentos una verdadera involución y todos elementos del sistema organizacional estaban afectados. Benedetti no encontró ni presupuesto para educación, por lo que dio prioridad inicial a la consecución de recursos. También facilitó la definición de políticas educativas, aunque el Plan de Desarrollo Educativo y el Plan de Desarrollo Distrital se encontraban ya en ejecución (hasta donde los recursos lo permitían) y ni el uno ni el otro dan cuenta de su capacidad de direccionamiento estratégico.

Benedetti identificó adecuadamente el origen de las penurias económicas del sector educativo, a saber, la presión sobre los recursos debida al encarecimiento de la nómina, la cual, a su vez, es en buena medida producto del acelerado ascenso del personal docente en el escalafón. A juicio de la ex alcaldesa, cuando en la administración Paniza se recibió el personal departamental hubo una especie de optimismo respecto a los nuevos recursos que llegaban, pero no se valoraron con cautela el costo de las nuevas responsabilidades asumidas ni el monto de los recursos que realmente se transferían. Así, en palabras suyas: “Las plazas educativas recibidas no fueron acompañadas de los recursos del situado fiscal necesarios, disminuyendo los recursos para inversión e impidiendo la inversión en cobertura e infraestructura”. Ya que en esas condiciones era imposible aumentar el número de docentes, se respondió racionalizando al máximo el recurso humano y se crearon 7.000 cupos; pero la estrategia llegó a su límite en el 2.000.

Durante el mandato de Benedetti no hubo un direccionamiento estratégico del sector, si bien se resalta su análisis de la problemática educativa, parcialmente sólido en cuanto a criterios para establecer prioridades. Tales prioridades fueron la construcción de una ciudad educadora<sup>8</sup>, el desarrollo de la educación en derechos y obligaciones cívicas, y el impulso del bilingüismo. La escasez de

---

<sup>8</sup> Esta prioridad significa continuar en la práctica con la consigna que resume la visión del sector educativo desde la administración Paniza y la elaboración del primer Plan de Desarrollo Educativo realizado durante el periodo de la descentralización.

recursos llevó a buscar alianzas con el sector privado y a crear con ese objeto el Plan Padrino. Fue así como se pusieron en marcha proyectos cofinanciados por Ecopetrol, la Fundación Mamonal y Atunes de Colombia para la reconstrucción y el mejoramiento de escuelas.

Gina de Bennedetti desempeñó honestamente su cargo, pero obtuvo poca credibilidad de la comunidad. En realidad, conocía muy poco la educación y esta no fue una de sus prioridades. Con frecuencia celebraba sus consejos de gobierno en comunidades para intercambiar información con la población y demostró una clara intención de influir en la comunidad y propiciar los compromisos y la participación. Igualmente mostró capacidad para elegir las mejores alternativas de acción frente a una situación determinada y asumir las consecuencias que de ellas se desprendieran. No tenía un direccionamiento estratégico, pero sí una planeación de objetivos concretos. Su secretaria de Educación, María Victoria González de Spicker, en opinión de funcionarios y líderes comunitarios, tenía una imagen positiva, lo mismo que credibilidad y capacidad de convocatoria para lograr el compromiso de la comunidad. De los informes consultados se deduce que obtuvo logros parciales y escasos a partir de sus decisiones, puesto que no se describe claramente su nivel de responsabilidad. Ello puede interpretarse como una autonomía muy limitada para el manejo de los asuntos cotidianos de la administración del sector.

## **CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

A raíz de la descentralización educativa se redefinieron y ajustaron la misión y la visión institucionales. En la Secretaria hay acuerdo en cuanto a que éstas son conocidas sólo por un grupo reducido de colaboradores y que han sido apropiadas únicamente por los directivos debido básicamente a la alta rotación del personal y a la falta de estrategias. También reconoce que la entidad posee unos objetivos estratégicos formalmente definidos; pero hay contradicciones en lo que se refiere a sus contenidos: algunos funcionarios mencionan la ampliación de cobertura en condiciones de equidad, mejorar la calidad de la educación y lograr un ambiente educativo agradable para la comunidad, otros afirman que en el Plan de Desarrollo se plantean los objetivos, sin explicitar cuáles son. Al contrastar estas respuestas con los resultados del instrumento de cultura y clima organizacionales, se observa que tanto los directivos como los funcionarios coinciden en que existen lineamientos estratégicos pero son poco conocidos, un indicio de la baja capacidad de direccionamiento estratégico de la institución.

El estilo de dirección de los jefes es apropiado en la medida en que se percibe que sus criterios, decisiones y acciones son consistentes. Esta es, además, la

dimensión que más favorece el clima organizacional. Para la mayoría de los funcionarios de la administración Benedetti entrevistados, no existen canales de comunicación apropiados y la información no es clara ni oportuna. Para la ex secretaria Martínez, la comunicación en la entidad era buena y oportuna mientras ella estuvo en su cargo, porque se hacían reuniones de socialización de todos los aspectos importantes con los funcionarios y los grupos de trabajo. La funcionaria encargada del Área Pedagógica tiene una percepción distinta: con su área y con los actores con quienes interactúa existen suficientes canales de información, pero no hay estrategias ni controles, sino aislamiento entre las áreas.

Los resultados del instrumento de cultura y clima organizacionales también indican que los comités no canalizan adecuadamente las inquietudes y sugerencias de las áreas de trabajo y que los funcionarios no están informados sobre asuntos importantes de la institución. En general, el sistema de relaciones que integra a las personas e instancias vinculadas a la gestión educativa territorial no facilita procesos compartidos entre sus componentes.

Los actores interinstitucionales tienen una favorable percepción de la Secretaría de Educación, a la que caracterizan por un adecuado conocimiento del objetivo de la relación institucional, flexibilidad frente al cambio y buena coordinación. Las estrategias de fortalecimiento institucional han sido la creación de la Coordinación Zonal, la reorganización de la nuclearización y la asesoría en torno al PEI. Curiosamente, solamente la funcionaria del Área de Pedagogía se refirió al sistema de información y sólo la de Recursos Humanos a la reestructuración de la planta, que son avances significativos.

El sistema de información, aunque no se ha estructurado para que sea un auténtico mecanismo de gestión y consulta, se encuentra bastante actualizado en sus componentes más desarrollados, como el de estadísticas educativas y el seguimiento del plan de acción, y es accesible a todos los usuarios potenciales y reales. Para consolidarlo es necesario determinar cuál información se quiere realmente obtener y para qué, a fin de estandarizar reportes y procedimientos. Las mayores falencias de este sistema se presentan en la información financiera y la sistematización de las hojas de vida, y seguramente no son ajenas a la escasa incidencia de la Secretaría de Educación en la asignación y disponibilidad de los recursos.

Las funciones de las áreas de la Secretaría se redefinieron formalmente con motivo de la descentralización de la educación, pero no hay una percepción homogénea respecto a los elementos cruciales de este proceso. Se considera que las normas y los procedimientos administrativos no establecen claramente las

funciones y que el conocimiento de la dimensión del cargo de cada funcionario y de su relación con las demás áreas funcionales es escaso. Los aspectos constitutivos de la dimensión administración del trabajo son deficientes, porque no todos los funcionarios tienen una idea clara de la distribución del trabajo, las políticas, las normas, los procedimientos y los recursos de que disponen. Los planes de acción de las áreas se conectan con algunos lineamientos estratégicos de la institución, pero carecen de un sistema de indicadores integrados que permita evaluar los resultados. Esto se debe en parte, según algunos funcionarios, a la falta de cultura de la información para sistematizar resultados. La Secretaría de Educación utiliza mecanismos para monitorear y mejorar su gestión, pero no se han definido los indicadores de tal manera que permitan evaluar adecuadamente el desempeño y los resultados alcanzados, como no parece existir una verdadera cultura de la evaluación. La capacidad institucional de la Secretaría de Educación se ve afectada sensiblemente, tanto por la ausencia de sistemas de retroalimentación que permitan a sus funcionarios evaluar su propia gestión y mejorarla, como por las debilidades del sistema de evaluación, control y seguimiento de las acciones, del proceso de toma de decisiones, de los mecanismos de coordinación entre las áreas y del sistema de información.

En el Área de Recursos Humanos se expresó que las funciones no están claramente definidas y que se duplican en algunas áreas, lo que lleva a los funcionarios a establecer sus propios límites sin ningún control. El manual de funciones no es, ciertamente, un instrumento guía, ya que ni su forma ni su contenido invitan a la lectura. Más que un documento de consulta parece uno de archivo y no es sorprendente que aproximadamente el 70% de las demoras en los procesos de la Secretaría sean provocadas por la ineficiencia interna. En la actualidad las Coordinaciones de Zona no cumplen su función, consistente en facilitar la solución de problemas específicos -como reubicación de docentes dentro de las zonas- y atender solicitudes que no requieren necesariamente un trámite administrativo. Su papel compite con el de los directores de Núcleo e incluso con el de los supervisores, de suerte que su supresión o reestructuración formal es una necesidad urgente.

Los funcionarios entrevistados tienden a estar de acuerdo en que el proceso de toma de decisiones en la Secretaría de Educación es lento, por la concentración de funciones en la Alcaldía y la influencia política. Las decisiones se sustentan, según los funcionarios entrevistados, en una amplia gama de mecanismos y fuentes de información, tanto primaria como secundaria. La institución promueve la participación de los miembros de la red interna en el diseño de estrategias, pero esa participación sigue siendo limitada o incluso incipiente, porque faltan canales de comunicación efectivos. También hay tendencia al

acuerdo en cuanto a que las necesidades de los usuarios se conocen de manera parcial, aunque se está mejorando en este aspecto. Para conocer dichas necesidades, así como las expectativas de los usuarios directos del servicio educativo, se emplea toda clase de mecanismos, desde información estadística y de los coordinadores zonales hasta foros educativos. En particular se ha reforzado la presentación de proyectos para conocer mejor las necesidades e identificar las soluciones posibles. No hay acuerdo sobre las necesidades más sentidas de los funcionarios a raíz de la descentralización. Se mencionan la capacitación, la adecuación del recurso humano y la evaluación del clima institucional. Aunque los énfasis de los distintos funcionarios difieren entre sí, se constata una percepción generalizada en torno a que ha habido cambios importantes en la estructura y el funcionamiento de la Secretaría de Educación Distrital y la organización para la prestación del servicio educativo.

La descentralización creó la necesidad de emprender acciones internas para dar respuesta a los agentes externos, forzando el replanteamiento general de la institución a partir de una estructura poco flexible y con recursos limitados para satisfacer las necesidades del servicio. Esto confirma que la entidad no se preparó para asumir la descentralización y que el direccionamiento estratégico se redefinió a raíz del cambio, respondiendo a las exigencias de los actores externos e internos. Pero a pesar de la desarticulación administrativa, la institución logró construir un clima relativamente armonioso, gracias al estilo de dirección de los funcionarios claves del sistema y al sentido que los objetivos propuestos dieron al quehacer de los demás colaboradores. El instrumento de cultura y clima organizacionales muestra, por otra parte, que las demás variables (adaptación, comunicación y administración del trabajo) son deficientes, no favorecen un clima propicio y no promueven el compromiso.

El estado actual de la institución y los resultados obtenidos muestran un sistema capaz de construir acciones a partir de ideas y proyectos, así éstos no se formulen idóneamente. Se trata, así, de un sistema con capacidad de abstracción, o sea, con capacidad para analizar e interpretar la realidad e implementar oportunamente las propuestas. Ello sucede a pesar de la desarticulación de sus componentes, pero gracias a la gestión de sus funcionarios claves. Desde cuando se formuló el primer Plan Educativo, siguiendo la metodología adoptada en el Proceso de certificación, se trazaron unas pautas o prioridades que se mantuvieron en el Plan 1998-2000. En este último se estableció un sistema de indicadores y se formularon la misión, los objetivos, las metas y las estrategias. La visión no se hizo explícita, sino que sólo se hizo referencia a los retos. La misión se formula así: "Liderar la prestación del servicio educativo en el marco de unos criterios de calidad, eficiencia y equidad, propendiendo por una educación que logre en cada



individuo el desarrollo pleno de su personalidad y sus potencialidades, mediante una formación integral que articule lo espiritual, afectivo, intelectual y físico, a través de planes y programas que apunten a preparar hombres y mujeres que respondan a las exigencias de la ciudad visionaria”.

Los retos que hacen las veces de visión están exactamente articulados con los planteamientos del Plan de Desarrollo Distrital, cuya formulación estratégica se centra en una ciudad donde la educación responda a las exigencias de la competitividad y la inserción en el mundo globalizado:

*Hacer de Cartagena una ciudad educadora para construir entre todos una sociedad digna de ser heredada por nuestros hijos; tener escuelas con nuevos modelos de gestión de administración colegiada, democrática y participativa que estimule el desarrollo integral del hombre; contar con agradables ambientes escolares y acceso a la tecnología que permita el desarrollo de la creatividad y la inventiva; construir verdaderas comunidades educativas para formar hombres y mujeres solidarios, respetuosos, que amen a su tierra y tengan conciencia competitiva; y lograr que todos los niños y niñas tengan oportunidad de acceso a la educación en buenas condiciones.*

La percepción de los funcionarios entrevistados presenta diferencias en lo que atañe a la difusión, el conocimiento y la apropiación de la misión, la visión y los objetivos. Puede afirmarse, con todo, que la plataforma estratégica de la institución se formuló pero no se difundió y que, por lo tanto, no ha sido asimilada por el personal. Esto se explica tanto por la falta de estrategias concretas para lograr consensos en torno a lo importante, a lo que compromete la razón de ser de la entidad, como por la estructura y el funcionamiento mismo de la Secretaría a un elevado porcentaje de cuyo personal trabaja por contrato, rota con frecuencia y no alcanza a desarrollar un sentido de pertenencia a la institución ni de compromiso con sus objetivos<sup>9</sup>. Como se dijo, las acciones acometidas para transformar la Secretaría y la prestación del servicio fueron un resultado de la descentralización, no de ver en esta última una oportunidad para alcanzar fines conocidos y compartidos por todos.

La desarticulación de la entidad afecta negativamente al clima institucional, pues los funcionarios pueden percibir la falta de comunicación como una expresión de desestima. Aunque también es cierto que no pueden exigirse resultados positivos a una institución que no goza de autonomía ni siquiera para resolver los asuntos mas nimios y cotidianos, que no incide realmente en la asignación y disponibilidad de los recursos y que debe sobrellevar las distorsiones

---

<sup>9</sup> Solo el 53% es personal de planta, el 45% está vinculado por contrato y el 2% por comisión.

organizacionales y estratégicas derivadas de la influencia política en la toma de decisiones. En estas circunstancias, los resultados observables en el corto plazo son el producto del compromiso y la obstinación del equipo directivo, más que de la capacidad del sistema organizacional para alcanzar logros institucionales. La planeación y la continuidad de las acciones son terrenos en los que a la Secretaría le queda mucho por mejorar, pero también aquí está limitada por su escasa autonomía y sus restricciones financieras. La solución no depende entonces, al menos no directamente, de una mayor fortaleza organizacional, sino de la organización de la Administración Distrital en su conjunto, del estilo de trabajo de los gobernantes y de su capacidad de delegación efectiva.

En último análisis, la razón de ser de la Secretaría de Educación Distrital de Cartagena estriba en crear las condiciones administrativas, organizativas, pedagógicas y, en el mejor de los casos, financieras, para garantizar la apropiada prestación del servicio educativo en su área de influencia. En ese orden de ideas, el Área Pedagógica es el elemento “misional” por excelencia y las demás dependencias deben servirle de soporte para que cumpla su labor; pero sin ella carece de una visión estratégica es difícil que el resto de la organización se articule a su alrededor. El perfil del recurso humano del Área Pedagógica debe establecerse con sumo cuidado, más que en cualquiera otra, y poseer características como capacidad investigativa e innovadora, dos cualidades decisivas en un escenario poblado de incertidumbres, tanto por las limitaciones financieras como por el acrecentado volumen de necesidades de una población empobrecida y desarraigada. Esta situación requiere creatividad e innovación, pero no espontáneas y aisladas, sino canalizadas en acciones que obedezcan a estrategias integrales ya una clara definición de las prioridades.

## **RESULTADOS DE LAS ESTRATEGIAS EDUCATIVAS**

### **RESULTADOS A CORTO PLAZO**

1 - Administración Paniza: Entre 1995 y 1997 la oferta educativa aumentó en 25.806 cupos. De acuerdo con el Plan Sectorial Educativo del Distrito de Cartagena 1998-2000, el 77% de estos cupos fueron atendidos por el sector oficial, el cual tuvo que enfrentar la presión de la demanda educativa resultante de la aplicación de la norma sobre costos educativos que obligó al cierre de varios establecimientos privados. El Plan de Desarrollo Municipal de Cartagena 1995-1997 planteaba como objetivo general: “Ampliar la cobertura y elevar el nivel educativo de la ciudad de Cartagena, brindando posibilidades a los ciudadanos de acceder a servicios educativos de calidad, coherentes con el contexto social, económico, cultural y regional”. Las metas de cobertura que se fijaron en este

plan fueron alcanzadas en primaria y secundaria, no en preescolar, que se constituyó desde entonces en la mayor prioridad educativa del distrito.

El eje del Plan Educativo era “Cartagena: Ciudad Escuela” y en torno a él debían articularse todas las estrategias. Existe total coincidencia entre el Plan de Desarrollo Distrital y los planteamientos básicos del Plan Educativo, tanto en la concepción como en las prioridades, estrategias y metas. No obstante, en el Plan de Desarrollo Distrital no se destacó como estrategia ni como objetivo central en el sector educativo avanzar hacia la obtención de la certificación para la administración descentralizada. En el Plan de Desarrollo Educativo, en cambio, la estrategia de certificación sí fue claramente planteada, al igual que su justificación, aunque no se la consideró una prioridad. Puede concluirse, por consiguiente, que este plan tenía un nivel medio de articulación con el del Gobierno Central, denominado El Salto Educativo.

Para el periodo de la administración presidida por Guillermo Paniza no se dispone de información sino sobre los años 1995 y 1996. En este lapso las acciones que mayor grado de ejecución tuvieron en la Secretaria de Educación fueron el fortalecimiento institucional, la coordinación con otras dependencias, la creación de plazas docentes, el fortalecimiento de la planeación, la definición de una visión y las actividades ligadas a la descentralización. Todas ellas constituían una porción muy importante del Plan de Desarrollo Educativo.

La dotación de textos e implementos tuvo también buenos niveles de ejecución a diciembre de 1996. En cuanto a la capacitación, se “preparó el terreno”, es decir, se celebraron convenios con universidades, se fijaron criterios y necesidades de formación, y se emprendieron actividades de fortalecimiento de la institución escolar, apoyo al PEI, construcción de comunidad educativa, constitución de gobiernos escolares, definición legal de la planta física y fortalecimiento del compromiso y sentido de pertenencia de los directivos docentes. Este fue, en síntesis, un plan para el desarrollo de la organización institucional y sectorial educativa, y en ello se centraron los esfuerzos.

2. Administración Curi-Benedetti: Entre 1997 y 1999 la matrícula continuó su tendencia al alza, un comportamiento cuya base fueron, en parte, las políticas educativas distritales orientadas, en consonancia con las nacionales, a garantizar a todos los niños y jóvenes en edad escolar el acceso al sistema educativo y su permanencia en él. Para ello se planteó como objetivo la ampliación de la cobertura educativa en condiciones de equidad. En este periodo hubo, efectivamente, avances significativos en la cobertura de preescolar, tanto en la zona urbana como en la rural, cuyas tasas de variación fueron de 15,5% y de

17,6%, respectivamente. En términos absolutos, la matrícula urbana pasó de 22.384 alumnos en 1997 a 28.097 en 1999, y la rural de 1.911 a 2.248.

**Tabla 6**  
**TASAS DE COBERTURA BRUTA Y NETA POR NIVELES**  
**CARTAGENA 1994-1999.**

Años	NIVELES EDUCATIVOS					
	Preescolar		Primaria		Secundaria y media	
	T. C. Bruta	T. C. Neta	T. C. Bruta	T. C. Neta	T. C. Bruta	T. C. Neta
1994	29	23	90	67	63	45
1995	29	23	91	69	67	50
1996	29	24	93	70	67	52
1997	32	26	95	72	70	53
1998	33	27	96	72	70	54
1999	34	28	97	74	96	41

Fuente: Formulario C-600. Secretaría de Educación Distrital.

El Plan de Desarrollo Educativo del Distrito de Cartagena 1998-2000 planteaba las metas de cobertura educativa para el final del periodo de la siguiente manera: pasar de 32% a 44% en preescolar, de 95% a 96% en primaria y de 70% a 80% en secundaria y media. Para alcanzar esas metas se crearon el Programa de Ampliación de la Cobertura hasta Educación Básica, el Programa de Mejoramiento de las Condiciones Pedagógicas para la Excelencia Educativa, el Plan Maestros, el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa, el Programa de Desarrollo de Procesos de Políticas Educativas, Culturales y de Paz, y la Política Educativa de Atención a Poblaciones. Los logros obtenidos prueban los esfuerzos de la Secretaría por mejorar la calidad del servicio educativo y elevar la cobertura, pero parecen estar más ligados a los recursos inyectados por la descentralización al sector que a la asunción de competencias como tal. Las acciones con mayor nivel de ejecución con respecto a las metas fueron: subsidio de desplazados (180%); ampliación de cupos mediante racionalización (150%); capacitación de jóvenes y adultos en artes y oficios, y desarrollo empresarial (70%); impulso de proyectos de mejoramiento del aula y del entorno (93%); fortalecimiento de la planeación y la descentralización educativa (150%); alfabetización de jóvenes y adultos en centros nocturnos (58%); y dotación de laboratorios de idiomas para apoyo del bilingüismo (65%).

Los puntajes de las pruebas ICFES y los indicadores de eficiencia interna no muestra avances significativos en la calidad educativa del distrito de Cartagena.

Esto se explica en parte por la baja cualificación del recurso docente, el cual, con todo y la rápida movilidad en el escalafón observada en los últimos años, en su mayoría (29,89%) se encuentra en el grado 8, mientras que sólo una minoría (23 docentes) se halla en el 14. En 1997 el 72% de los educadores de la primaria oficial sólo había cursado el bachillerato pedagógico, el 7,3% tenían estudios tecnológicos, el 16,3% eran profesionales pedagógicos y apenas el 5,7% tenían título de postgrado. En pocas palabras, un porcentaje significativo de docentes necesita programas de capacitación.

Aunque en lo concerniente a la formulación de metas hay coincidencias básicas entre el Plan de Desarrollo Distrital y el Plan de Desarrollo Educativo 1998-2000, cabe calificar de medio su nivel de articulación. Evidentemente la educación no era una prioridad en la visión del desarrollo de esta administración y las prioridades que señaló para el sector están íntimamente relacionadas con las de la anterior administración. Que exista continuidad de prioridades, estrategias y acciones es sin duda una fortaleza, pero hubiera sido deseable que ello fuera compartido por la administración en su conjunto y en particular por el alcalde.

Las acciones que tuvieron mayor nivel de ejecución, según las metas planteadas fueron: subsidio a desplazados (180%); ampliación de cupos mediante racionalización (150%); capacitación de jóvenes y adultos en artes y oficios (70%); impulso de proyectos de mejoramiento del aula y del entorno (93%); fortalecimiento de la planeación y la descentralización del sector educativo (150%); alfabetización de jóvenes y adultos en centros nocturnos (58%) y dotación de laboratorios de idiomas para apoyo del bilingüismo (65%). Dos estrategias no tuvieron ningún desarrollo: fortalecimiento de programas de atención a las poblaciones con limitaciones y capacidades o talentos excepcionales, y apoyo al desarrollo de los PEIs para promoverla gestión educativa. De acuerdo con el seguimiento, la ejecución financiera a junio del 2000 sólo alcanzaba un 23,1 % de los recursos programados en el Plan Educativo.

## **RESULTADOS A LARGO PLAZO**

1 - Cobertura: Las tasas de escolarización bruta y neta se elevaron en el periodo estudiado. No se atendió a toda la población en edad de Preescolar y las diferencias entre las tasas de escolarización bruta y neta muestran ineficiencias en este nivel. En básica primaria subieron tanto la tasa de escolaridad bruta como la neta y superaron las del preescolar. Las tasas de escolarización neta, en particular, pasaron de 71 % al 75%. En básica secundaria también se registraron aumentos y, aun cuando los problemas de cobertura superan los de básica primaria, son menores de todos modos que en preescolar, donde se presentó el mayor déficit

de cobertura del distrito de Cartagena entre los años 1996 y 1999. El déficit real de cupos para el año de 1999 fue del orden de 34.539 en preescolar, 27.536 en básica primaria y 50.283 en básica secundaria.

La meta que proponía el Plan de Desarrollo Municipal 1995-1997 era ampliar la cobertura en tres años hasta el 40% en preescolar, el 95% en primaria y el 70% en secundaria. Asumiendo que dichas cifras se referían a cobertura bruta (el documento no lo aclara), estas tasas se alcanzaron para preescolar y secundaria, no para primaria. La tasa de cobertura bruta del preescolar pasó de 37% en 1996 a 40% en 1997, aunque llegaría al 51 % si se incluye la población que atiende el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en este mismo rango de edad, esto es, 15.052 niños<sup>10</sup>. En este nivel la tasa de escolarización neta fue de 35% en 1996 y 37% en 1997. La tasa de cobertura bruta en básica secundaria y media pasó de 82 % en 1996 a 85 % en 1997, un incremento influido por el subregistro de la población debido al desplazamiento por la violencia o por la búsqueda de mejores condiciones para “sobrevivir en la economía informal”.

---

<sup>10</sup> secretaria de Educación y Cultura Distrital de Cartagena, 1998.

**Tabla 7**  
**TASAS DE COBERTURA Y EXTRAEDAD**  
**CARTAGENA 1996-1999**

<b>Preescolar</b>						
<b>Año</b>	<b>Población 3-5 años</b>	<b>Matrícula</b>	<b>TEB</b>	<b>Matrícula Sin extraedad</b>	<b>TEN</b>	<b>Tasas de extraedad</b>
1996	54,666	20,369	37%	18,999	35%	7%
1997	55,776	22,639	40%	20,877	37%	8%
1998	56,886	24,148	42%	22,520	39%	7%
1999	57,956	25,084	43%	23,417	40%	7%
<b>Primaria</b>						
<b>Año</b>	<b>Población 6-11 años</b>	<b>Matrícula</b>	<b>TEB</b>	<b>Matrícula Sin extraedad</b>	<b>TEN</b>	<b>Tasas de extraedad</b>
1996	101,875	82,815	81%	72,862	71%	12%
1997	104,398	86,948	83%	76,713	73%	12%
1998	106,914	89,889	84%	79,769	75%	11%
1999	109,425	90,974	83%	81,889	75%	10%
<b>Secundaria y media</b>						
<b>Año</b>	<b>Población 12-17 años</b>	<b>Matrícula</b>	<b>TEB</b>	<b>Matrícula Sin extraedad</b>	<b>TEN</b>	<b>Tasas de extraedad</b>
1996	100,996	83,270	82%	51,149	51%	38%
1997	102,531	87,043	85%	53,215	52%	39%
1998	104,014	89,556	86%	55,359	53%	38%
1999	105,431	87,196	83%	55,148	52%	37%

FUENTE: Plan de Desarrollo Educativo de Cartagena 1 998-2000, con base en DANE. MEN C- 100 y C-600.

Las razones que pueden explicar por qué los objetivos de cobertura no se alcanzaron, son de distinta índole. En primer lugar está el manejo ineficiente de los recursos, ya que en 1997 y 1998, por ejemplo, la diferencia entre lo apropiado y lo ejecutado fue de más de \$50.000 millones. Por otro lado, los instrumentos de gestión de la Secretaría de Educación como los planes de acción, los mecanismos de asignación de responsabilidades por área y el sistema de seguimiento de los mismos, no son sistemáticos, sino esporádicos y heterogéneo en sus criterios. Tampoco puede hablarse de apropiación de los objetivos institucionales ni de una suficiente auto evaluación que garantice la retroalimentación necesaria para

desarrollar los planes y programas educativos con eficacia. Además, la dotación y financiación de los establecimientos escolares está sujeta a la capacidad de pago de la comunidad a que presta sus servicios. De ahí que muchos colegios oficiales se nieguen a aceptar niños de estratos 1 y 2. El actual sistema de financiación es, de hecho, proclive a la segregación y la inequidad, sin que se hayan observado acciones en el distrito que tiendan a transformarlo. Todo esto, por cierto, está relacionado con la falta de un liderazgo y un direccionamiento estratégico que, antes que responder a problemas particulares, desarrolle estrategias para cumplir la misión fundamental del sistema educativo del distrito. Desde este punto de vista, los resultados apoyan las hipótesis que relacionan el comportamiento de la cobertura, la calidad y la equidad con el liderazgo, el direccionamiento estratégico y la capacidad institucional.

Otras acciones emprendidas entre 1996 y 1999 fueron: programas para brindar educación a 4.500 niños desplazados cuyas familias se han asentado en zona urbana, convenios entre instituciones de diferentes niveles para garantizar la educación básica en forma permanente, ampliación de cupos mediante racionalización y otorgamiento de becas PACES. Se espera organizar catorce redes de servicios para garantizar la continuidad de la educación básica y crear nuevos cupos a través de ampliación de la infraestructura, dotación y vinculación de 155 nuevos docentes. No obstante estos esfuerzos, que han significado alguna oportunidad para jóvenes desplazados y de zonas marginales, el proyecto de ampliación de cobertura se paralizó por falta de intermediación financiera.

2. Gasto: Entre 1995 y 1999 el situado fiscal de educación para el distrito de Cartagena representó en promedio el 16% del total nacional para el sector y aumentó a una tasa promedio del 27,4% nominal y del 9,7% real. En 1996-97 experimentó una reducción real del 8,1 % (incluyendo reaforos). El situado fiscal per cápita para Cartagena fue de \$353.259 en 1999, cuando el promedio nacional era de \$456.157, y de \$359.060 en el 2000, cuando el promedio nacional era de \$402.065. En 1999, el 74% del situado fiscal total de Cartagena se invirtió en el pago de personal docente (\$35.616 millones), lo cual representa aproximadamente el 88% del situado destinado a prestación de servicios. La cofinanciación total de proyectos educativos entre 1994 y 1998 alcanzó la cifra de \$24.860 millones en pesos constantes de 1999. Los aportes del FIS fueron de \$17.786 y los del distrito de \$7.074, es decir, el 27,7% del total. El 41,6% de la inversión se dirigió al programa de subsidio escolar, el 20,5% a ampliación de cobertura, el 9,3% a construcciones y dotación de recursos educativos, y el 7,2% y el 6,8% al programa de apoyo al PEI, para un 85,4% del total. Como se observa en la tabla siguiente, los años en que se produjo mayor afluencia real de recursos para proyectos cofinanciados en el sector fueron 1995 y 1998.



**Tabla 8**  
**MONTO DE LOS PROYECTOS DE COFINANCIACIÓN**  
**EN EL SECTOR EDUCATIVO**  
**CARTAGENA (PESOS CONSTANTES DE 1999)**

Años	FIS	Contrapartida	Total
1994	920.365.079	404.133.593	1.324.498.672
1995	5.645.925.471	1.907.145.112	7.553.070.583
1996	3.132.946.342	1.987.040.722	5.119.987.064
1997	3.508.448.933	1.362.665.966	4.871.114.900
1998	4.579.264.815	1.413.036.519	5.992.301.334

Fuente: FIS. Los cálculos en valores constantes son propios.

Como se expresa en la relatoría del taller "Cómo es Cartagena al Finalizar el Siglo XX":

*Las finanzas públicas de Cartagena se enmarcan en el contexto de una ciudad donde el 73% de la población vive en la pobreza y de ellas el 18% en estado de miseria. Esto implica que el segmento de población que tributa es muy reducido y que a pesar de que tradicionalmente los estratos 5 y 6 aportan el subsidio de los estratos 1, 2 y 3, en la medida en que crece la población pobre demandante de subsidios, se aumenta el desequilibrio y se acentúa la inequidad. Hoy el aporte de los estratos altos no alcanza para cubrir 50% de la demanda de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Ante esto, el reciente fenómeno de la población que llega a Cartagena desplazada de sus lugares de origen, 35.000 personas durante el periodo comprendido entre 1996 y 1998, constituyen una bomba de tiempo, con serias aplicaciones para la administración pública y la ciudadana en general<sup>11</sup>.*

Las cifras de gasto de la Secretaría Departamental de Educación son aún más heterogéneas que las del presupuesto de ingresos y gastos de la Administración Distrital. Su presentación difiere inclusive entre la Secretaría de Hacienda Distrital y la Oficina de Presupuesto de la Alcaldía. También es muy grande la diferencia entre los valores apropiados y los ejecutados, incluso en los rubros del gasto de personal, lo cual es técnicamente poco explicable a menos que en la ejecución se utilice un criterio de tesorería (es decir, lo efectivamente pagado) y no lo efectivamente ejecutado o causado. Es así como entre 1997 y 1998 la diferencia entre lo apropiado y lo ejecutado supera los \$50.000 millones de pesos de 1999.

Los gastos de personal han venido en aumento continuo en términos nominales, hasta absorber prácticamente el presupuesto del año 2000. También aquí se

<sup>11</sup> Relatoría del taller "Cómo es Cartagena al finalizar el Siglo XX". Cartagena, 1999.

observa en 1997-98 una gran divergencia entre el presupuesto apropiado y el ejecutado. Debe anotarse que en 1997 y 1998, especialmente, se crearon nuevas plazas docentes y administrativas, pero estas últimas todavía son por completo insuficientes. Por eso una buena parte del personal administrativo que labora en los colegios se paga por órdenes de prestación de servicios. El costo del personal se ha encarecido de manera notable por los continuos ascensos en el escalafón del personal docente y por la fuerza de negociación del sindicato, que le ha permitido obtener beneficios tan desproporcionados como hacer pagar bonificaciones por difícil acceso a los maestros que laboran en la zona histórica de la ciudad<sup>12</sup>.

Mientras que el 15,7 % de los docentes se encontraban en las cinco primeras categorías del escalafón en 1997, dicha cifra bajó al 13% en 1998 y al 10% en 1999 y 2000. En 1997 el 57,5% de los docentes se hallaba escalafonado en las nueve primeras categorías y en 1999 el 57% lo estaba en las diez primeras. Si este aumento en la categoría del escalafón hubiera estado acompañado de un mejoramiento sensible de la calidad de la educación, se podría considerar una tendencia positiva y eficiente; pero si no actúa en el mediano plazo sobre los indicadores de calidad, lo cual puede anticiparse a través del estudio de los títulos acreditados para los ascensos, sería necesario revisar muy concienzudamente las condiciones y los requisitos para el escalafonamiento de los docentes -que constituyen una política y una norma nacional- o introducir los incentivos apropiados para una calificación pertinente y efectiva. Si bien la Secretaría Distrital de Educación no afronta pagos atrasados a los docentes, está llegando a una situación de asfixia con respecto al monto de los recursos totales y el costo del recurso humano: en 1999 el déficit que resultaba de la relación entre el costo de la planta y el presupuesto fiscal asignado ascendía a \$9.800 millones.

3. Eficiencia: La aprobación muestra una recuperación en preescolar, en tanto que la primaria y la secundaria presentaron un deterioro entre 1997 y 1999: en primaria se pasó de 92,99 a 89,91 y en secundaria de 89,43 a 84,99. Las tasas de aprobación más altas se registraron en el sector privado, sobre todo en la zona rural. Por su parte, la tasa de reprobación aumentó en los diferentes niveles entre 1997 y 1999. La más alta correspondió a la secundaria, con un promedio de 7,33%, seguida de la primaria. Por zonas, fue en la zona rural del sector oficial donde se presentaron las tasas de reprobación más altas. Las tasas de repitencia en preescolar y primaria tendieron a subir entre 1997 y 1999; en secundaria

---

<sup>12</sup> Información suministrada por la jefa del Área de Planeamiento Educativo de la Secretaría de Educación Distrital.

tendieron a bajar, con una leve fluctuación en 1997. Las mayores tasas de repitencia fueron las de primaria, seguida de la secundaria.

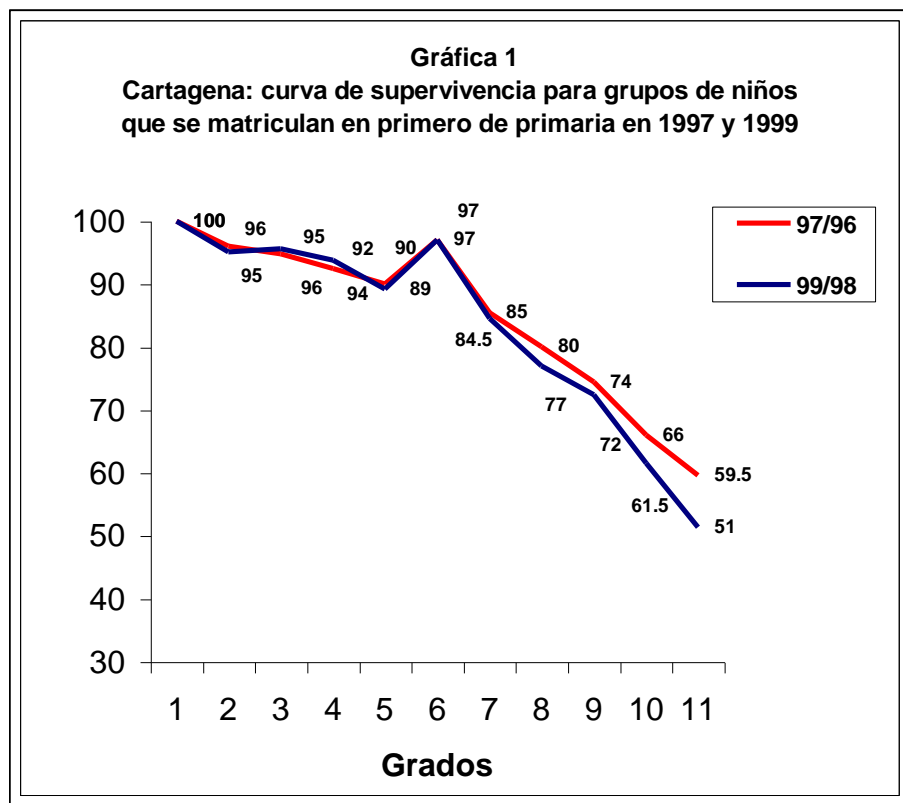
**Tabla 9**  
**TASAS DE APROBACIÓN, REPROBACIÓN Y DESERCIÓN EN EL SECTOR OFICIAL CARTAGENA 1997-1999**

Año	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	Aproba- ción	Reproba- ción	Deser- ción	Aproba- ción	Reproba- ción.	Deser- ción	Aproba- ción	Reproba- ción.	Deser- ción
1997	84,69	2,91	12,4	90,85	5,21	3,94	86,63	8,63	4,74
1998	87,54	2,60	9,86	87,69	7,97	4,34	85,24	7,75	7,01
1999	88,98	3,05	7,97	87,22	9,06	3,72	82,44	12,32	5,24

Fuente: DANE.

Los más altos índices de deserción se presentaron en preescolar, aunque siguieron una tendencia decreciente que contrasta con el comportamiento de la secundaria y la primaria. En esta última la tasa se mantuvo constante, mientras que en la secundaria tuvo un pequeño crecimiento. El promedio de la tasa de deserción entre 1997 y 1999 fue de 8,15% en preescolar, 3,83% en primaria y 5,68% en secundaria. El preescolar presentó en 1996-98 las mayores tasas de retención, con un promedio de 93,1 %, seguido de la secundaria y, en último lugar, de la primaria, cuya tasa fue del 89,51 %. Las tasas de retención promedio más altas se registraron en la educación primaria y secundaria rurales: 96,89% y 95,05%, respectivamente; en preescolar las tasas fueron iguales en la zona urbana y la rural. Las curvas de supervivencia indican que del total de niños que entraron a 1°. en 1997 el 90% terminará la primaria, la secundaria básica y el 59,5% el bachillerato completo. De los que ingresaron en 1989, 25% terminará la primaria, el 72,4% la secundaria básica y sólo el 51,4% el bachillerato completo.

De acuerdo con estos indicadores, el sistema educativo del distrito de Cartagena ha implementado acciones que acompañan el paso de los alumnos por los distintos grados, ayudándolos a aprovechar las oportunidades de aprendizaje que se les brindan, aunque deben mejorarse aún más las posibilidades de quienes ingresan al sistema. Aun cuando el análisis de estos indicadores se ve limitado porque en el Plan de Desarrollo Educativo Distrital 1998-2000 no se los menciona ni se establecen metas concretas para mejorarlos, cabe afirmar que no se aprecian avances significativos.



4. Calidad: El análisis de las pruebas ICFES en Cartagena muestra un leve mejoramiento de los resultados, pues se pasa de 242,5 puntos en 1995 a 248,6 en 1999. El promedio en estos años fue de 242,4, superior al del departamento de Bolívar (236,32), pero inferior al nacional (244,28). El puntaje del distrito únicamente igualó el del país en 1995. En 1996 Cartagena bajó su puntaje con respecto al año anterior, tal como ocurrió con los promedios, nacional y departamental, aunque el descenso en estos últimos fue menor. En 1997 Cartagena mejoró de nuevo y, sin alcanzar el promedio nacional, siguió obteniendo mejores resultados que Bolívar.

**Tabla 10**  
**PRUEBAS DEL ICFES. PUNTAJES TOTALES**  
**CARTAGENA, BOLÍVAR Y COLOMBIA 1995-1999**

	1995	1996	1997	1998	1999
Cartagena	242,5	238,7	241,7	240,6	248,6
Bolívar	236,9	234,2	236,2	233,7	240,6
Nacional	244,1	242,0	244,7	242,0	248,6

Fuente: ICFES.

Ahora bien, que los promedios de Cartagena se mantengan por encima de los municipios de Bolívar no garantiza que en el distrito se ofrezca una educación de mejor calidad, aunque así lo indique la lógica de lo urbano frente a lo rural. Prueba de ello es el hecho de que Cartagena no haya podido superar el promedio nacional en los últimos diez años. Por otro lado, las políticas y estrategias pedagógicas implementadas en las últimas administraciones carecieron de la pertinencia, la fortaleza y el acompañamiento necesarios para incidir en la calidad y en la Secretaría se admite que una de las mayores debilidades reside en el Área Pedagógica y que las instancias directamente relacionadas con ella, como las Supervisiones y los Núcleos Educativos, tienen tensiones que afectan negativamente la eficacia de la entidad en este ámbito.

5. Equidad: En Cartagena existen problemas severos de inequidad derivados de las escasas oportunidades que tienen los estudiantes de las zonas rurales y urbano marginales para acceder a preescolar y básica secundaria. Las causas de tales problemas son la insuficiente infraestructura física para desarrollar los planes de ampliación de cobertura y la falta de una política adecuada de redistribución de la cobertura y del recurso docente. Las zonas rurales del distrito de Cartagena no son las más expuestas a los riesgos que entraña la mezcla de pobreza, marginalidad y violencia; por el contrario, las zonas deprimidas de la ciudad, debido en buena parte a la afluencia de población desplazada, tienen condiciones precarias de acceso a la escolaridad y descubierta. Hacia allí, por lo tanto, deberían dirigirse prioritariamente los recursos, con estrategias integrales de atención a la población en edad escolar que faciliten su ingreso al sistema educativo y su permanencia en él.

El gasto promedio por alumno para el periodo estudiado fue de \$202.604. La zona histórica, que concentra una población de estratos altos, dispuso de una inversión por alumno matriculado superiora este promedio en un 46%, le siguió la zona suroccidental, con un gasto por alumno superior en un 33% al promedio. El gasto más bajo correspondió a la zona suroriental, con un 32% del promedio.

La inversión en la zona suroccidental se puede explicar en parte por el gran interés que ha tenido la Secretaría de Educación en mejorar la atención educativa a la población desplazada en edad escolar; pero también debe anotarse que la entidad necesita examinar los criterios de asignación de sus exiguos recursos de inversión.

## **BALANCE DE LA GESTIÓN DISTRITAL**

### **EFFECTOS DEL MARCO LEGAL**

Si la normatividad eliminara la contradicción existente entre la pretendida autonomía escolar y la administración de los recursos por las administraciones territoriales, las discrepancias y distancias entre los establecimientos educativos y la Secretaría de Educación se verían notablemente mitigadas y probablemente incluso sustituidas por relaciones más estrechas de cooperación. Esto redundaría necesariamente en la cualificación del servicio educativo, por cuanto había mayor conocimiento de la problemática y la realidad de los planteles, y la Secretaría podría atenderlas oportunamente. Aunque en el distrito se tiene la convicción de que es necesario articular los PEIs con los planes y programas educativos distritales, esto se ha hecho de manera muy limitada y, dada la escasa disponibilidad de recursos, la capacidad de respuestas seguiría siendo muy baja, así se profundizara el ejercicio dirigido a dicha articulación.

Sin embargo, desde el punto de vista de los resultados de corto plazo, que tienen que ver con el grado de cualificación en la prestación del servicio educativo, las ambigüedades de la normatividad no se refieren solamente a las distancias que se generan entre la administración y la aplicación efectiva de los recursos en las instituciones educativas, sino también a otros aspectos. En primer término, la Secretaría no tiene gobernabilidad sobre el monto de los recursos nacionales, pero sí podría tenerla sobre su ejecución. Para esto sería indispensable que se le delegara la ordenación del gasto, lo que le permitiría planificar mejor los recursos y reasignarlos, fortaleciendo el papel de los planteles educativos bajo pautas claras de desempeño. En segundo término, la entidad tampoco tiene gobernabilidad sobre las negociaciones salariales ni sobre la política de evaluación y escalafonamiento de docentes. En un escenario realista, esto no se va a modificar en el mediano plazo, pero sí cabe introducir mejoras en todos los aspectos relacionados con programación de recursos y trámites derivados del manejo de la planta de personal.

La Secretaría ha ganado capacidad técnica para formular proyectos e identificar prioridades; pero, aunque dispone de metodologías de seguimiento, a menudo no

controla la ejecución, destinación y aplicación efectiva de los recursos. Esto significa que ciertas restricciones no se originan solamente en las condiciones internas, sino en la posición de la entidad dentro de la Administración Distrital. La falta de autonomía se suma, así, a la estrechez económica, y ambas constriñen el desempeño institucional.

El distrito de Cartagena podría atenuar algunas de las contradicciones que se desprenden de la normatividad vigente, en la medida en que tiene simultáneamente las competencias, las responsabilidades y los recursos del nivel departamental y del municipal. Podría demostrar una mayor discrecionalidad en un manejo realmente complementario de todos los recursos, incluido el humano, garantizando una mayor eficiencia en su aplicación. Las explicaciones para que dicha situación no se observe en la práctica estriban, al parecer, en las propias debilidades institucionales y de organización del sistema de prestación del servicio educativo, en la posición de la organización sindical, en el aumento de la población desplazada y de la marginalidad urbana, y en la falta de recursos propios para educación.

## **EFFECTOS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

La capacidad institucional de la dependencia rectora de la educación en una entidad territorial consiste, fundamentalmente, en cumplir oportuna y eficientemente sus objetivos sin obstáculos institucionales, afincados en su misión como entidad de dirección descentralizada. La Secretaría de Educación Distrital de Cartagena tiene obligaciones claras respecto al mejoramiento del servicio educativo y ha respondido en buena medida, trazando estrategias y diseñando programas para aumentar los cupos y elevar la calidad, si bien en este último campo sus resultados no han sido tan positivos. Pero, en vista de las actuales circunstancias, mejorar la prestación del servicio significa también comprender y dotarse de los mecanismos para sortear los obstáculos que ponen en entredicho la continuidad de las políticas y la cualificación de los resultados. La organización como tal debe desarrollar adaptabilidad, creatividad para buscar soluciones en un ambiente incierto y, lo que es todavía más esencial, una gran capacidad de registro y retroalimentación. Es obvio, sin embargo, que estos requerimientos son incompatibles con una estructura formal integrada por funcionarios que, como lo indica la palabra misma, cumplen funciones y no alcanzan objetivos.

Es justamente en el Área Pedagógica donde se resuelven la misión y la razón de ser de la Secretaría y donde el personal debe poseer cualidades investigativas. La Secretaría debe propiciar la creación de un laboratorio pedagógico en el cual se pongan a prueba y se estudien estrategias e insumos para mejorar sensiblemente

el rendimiento pedagógico de los colegios y los resultados y logros de los alumnos a los menores costos posibles. El Área Pedagógica deberían, igualmente, tener la capacidad de articular el soporte que ofrecen las otras dependencias en torno a propuestas integrales de mejoramiento y cualificación del servicio educativo.

Si se dieran estas condiciones, esto es, si existiera mayor autonomía y delegación financiera, si se establecieran objetivos institucionales centrados en la misión de la Secretaría y capaces de aglutinar las distintas dependencias alrededor de unos propósitos comunes, si se ajustaran los instrumentos de planeación y seguimiento y, en fin, si se fortalecieran los procesos administrativos asociados al manejo del recurso humano, mejoraría sustancialmente la capacidad institucional y los resultados a corto y largo plazo serían notablemente superiores.

Una organización que actúe como cabeza de la educación en un contexto de fenómenos y circunstancias tan cambiantes, no puede circunscribirse a cumplir funciones, trámites y requisitos. Tiene que ser capaz de desempeñarse en el terreno del cambio, la adaptación y la creatividad, es decir, no simplemente formulando intenciones y programas, sino actuando y transformando las restricciones del entorno.

Es indudable que un alto grado de cualificación en la prestación del servicio educativo debería redundar en un mejoramiento de los indicadores de largo plazo, en particular cobertura y calidad. Lo relacionado con la equidad, aunque puede afectarse de manera positiva mediante políticas y acciones del resorte local, está profundamente ligado al diseño y la aplicación de las políticas nacionales de paz y atención del problema del desplazamiento forzado. Por eso llaman la atención los buenos resultados en cobertura alcanzados entre 1991 y 1995, cuando la dependencia encargada de la educación era de carácter municipal, pequeña y básicamente encargada del manejo del recurso humano, cuya administración fue asumida en virtud de la Ley 29 de 1989. En ese periodo aumentaron significativamente las transferencias de los ICN, se reglamentaron las competencias municipales en materia de educación y entró en operación el sistema de cofinanciación. En otras palabras, habiendo recursos, se realizaron proyectos e inversiones que redundaron en el crecimiento de la matrícula.

Después de 1995 se redujo la dinámica de crecimiento de la cobertura, paralelamente con la descentralización educativa y la asunción de parte de la planta de personal y de los planteles nacionales y departamentales. Se estructuró entonces una organización mucho mayor y más fuerte en procesos e información, pero que se ha debilitado o no ha logrado madurar desde el punto



de vista de la autonomía y la cohesión interna y externa. Esta nueva etapa también coincidió con la disminución en términos reales de los diversos recursos de origen nacional destinados al sector y con las crisis financiera, administrativa y judicial que ha atravesado el distrito. En este caso cabe concluir que la deficiente capacidad institucional y las restricciones financieras limitaron la capacidad de ejecución de proyectos y realización de inversiones de distinto tipo, es decir, afectaron negativamente la prestación del servicio educativo, impidiendo incidir de manera positiva en las variables de largo plazo. De esa conclusión se desprende, asimismo, una advertencia: en el futuro inmediato es tanto más importante fortalecer la capacidad institucional y la autónoma de la Secretaría cuanto que los aprietos financieros no desaparecerán y la crisis social del distrito tenderá a intensificarse.

El sistema de relaciones entre las personas e instancias vinculadas a la gestión educativa territorial es deficiente, porque no facilita el desarrollo de procesos compartidos. Se destaca de todos modos, la percepción favorable que se tiene de la Secretaría de Educación, la única instancia que fue calificada positivamente en todas las dimensiones evaluadas (claridad, adaptabilidad y coordinación) por el resto de integrantes de la red de actores. Esto constituye un factor valioso, pero revela que la entidad, con una enorme voluntad de actuar y dar respuesta, a la problemática educativa, no ha logrado avanzar en la articulación de los componentes del sistema. La ventaja de que todos los actores interactúen en el espacio del distrito hace frecuentes sus mutuas relaciones, pero no impide que actúen de modo aislado y relativamente independiente.

A lo anterior contribuye la debilidad observada en la estructuración del sistema de nuclearización y en la operación de la supervisión, especialmente a causa de las ambigüedades que plantea la coordinación zonal. Esta, que no existe como instancia formal en la estructura de la Secretaría de Educación, provoca contradicciones y conflictos en torno al papel que deben cumplir los directores de Núcleo, los supervisores e incluso, el Área Pedagógica. Tales disfunciones han limitado la eficacia de las relaciones con los establecimientos escolares, afectadas también por la poca capacidad de la Secretaría para llevar a cabo su estrategia de sistematizar y considerar la totalidad de los PEIs en sus procesos de planeación y fijación de necesidades de inversión.

En lo que concierne a la red institucional, la percepción de los funcionarios de alto nivel indica un buen desempeño de sus miembros en las variables de claridad y adaptabilidad. Lo mismo fue expresado por otro grupo de funcionarios encuestados sobre el estilo de dirección de sus superiores. El factor que enfrenta más dificultades es la coordinación entre los integrantes de la red, que es

precisamente el que en definitiva consolida los avances en claridad adaptabilidad. Esto permite inferir un proceso inacabado de cohesión interna en la Secretaría y constituye un elemento crítico, porque explica los fenómenos de aislamiento entre las dependencias y puede influir en la relativa desarticulación de la red externa.

Como se ha señalado, no existe direccionamiento estratégico y el clima organizacional tiene serias limitaciones, si bien existe un ambiente de trabajo agradable, con una percepción del estilo de dirección. La estructura presenta también grandes deficiencias, en términos del perfil del recurso humano asignado a ciertas labores y de la delimitación precisa de competencias y responsabilidades entre las áreas e instancias organizacionales, como en términos de la definición de funciones del personal que debe soportar la actividad de algunas dependencias. El resultado ha sido un alto nivel de contratación y rotación del personal, que menoscaba la construcción de una identidad y un ambiente de pertenencia.

En resumen, la estructura y el funcionamiento de la Secretaria de Educación Distrital de Cartagena se caracteriza por la poca claridad de las funciones, la falta de controles sobre el ejercicio de las mismas y la inexistencia de instrumentos que sirvan como material de apoyo para identificar los límites entre las funciones y responsabilidades de las distintas área y de los miembros de la organización en su conjunto. Por todo ello, la Secretaría posee una limitada capacidad institucional.

## **EFFECTOS DEL LIDERAZGO**

Durante el gobierno Paniza no existió un liderazgo específicamente enfocado al sector educativo, pero la actitud y las acciones del alcalde estuvieron dirigidas a mantener y ampliar su liderazgo e influencia sobre la ciudadana y las organizaciones de la comunidad. El alcalde mostró una actitud de apoyo a la gestión de su secretaría para impulsar la descentralización educativa del distrito, lo que abría la posibilidad de dar a la administración un carácter integral en el manejo de los recursos y acercar el ámbito de la toma de decisiones al de la aplicación de las mismas. En este sentido, la descentralización educativa creó condiciones para aminorar el distanciamiento entre la administración de los recursos y las necesidades del servicio, aunque todavía deben aprovecharse creando mecanismos apropiados.

En cuanto a la administración 1998-2000, los problemas de corrupción que han cercado en la historia reciente al distrito han atentado contra la continuidad de los proyectos. La alcaldesa Benedetti orientó su interés a sortear los problemas financieros y, en el sector educativo, puso el énfasis en subsanar la asfixia

financiera mediante la búsqueda de recursos de otras fuentes (sector privado, cooperación internacional y otros recursos nacionales). Pero con todo y su voluntad de entender e interpretar la problemática educativa, no puede hablarse de un direccionamiento estratégico como tal ni de un liderazgo encaminado a dar mayor protagonismo a las instituciones escolares.

Aunque desde la administración Paniza una de las estrategias de la Secretaría de Educación fue la consulta sistemática de los PEIs para que sirvieran como elemento de toma de decisiones en la formulación de planes y programas, en la práctica son pocos los PEIs que han sido objeto de sistematización y análisis. Puede decirse, entonces, que ha existido un direccionamiento estratégico para acercar las decisiones a las instituciones escolares, pero no ha sido practicado rigurosamente ni, por otra parte, hay certeza de que se haya originado en el liderazgo o la voluntad política de los mandatarios. La toma de decisiones, por ende, aunque ha reflejado una interpretación de la problemática educativa, no ha conducido a involucrar más los planteles ni a acortar la distancia entre éstos y la administración del sistema. En la administración Benedetti, de hecho, los procesos de toma de decisiones se centralizaron aún más en la Alcaldía Distrital.

Es cierto que el liderazgo es favorable y conveniente en cualquier circunstancia, pero no lo es menos que reviste particular importancia en situaciones adversas y amenazantes, porque en ello podría residir la capacidad de suplir las debilidades y vencer o mitigar los obstáculos. Sin embargo, no se ha observado en el distrito de Cartagena una especial fortaleza en el liderazgo de sus gobernantes respecto al sector educativo, independientemente del margen de maniobra que hayan dado a sus secretarios de Educación y del mayor o menor respaldo que les hayan brindado. En general, han pensado poco en el futuro del sector a mediano y largo plazo, aunque tampoco puede negarse que en la Secretaría se aprecia una visión mucho menos inmediatista sobre el deber ser del servicio educativo. El sucesivo recorte de los recursos ordinarios aplicados a la educación y los problemas derivados de la falta de crédito revelan escaso o nulo liderazgo y visión del sector entre los gobernantes, lo cual ha incidido en la capacidad de ejecución y cualificación de la prestación del servicio.

La política de racionalización prosperó motivada, en un principio, por la imposibilidad de aumentar la planta de personal, hecho que obligó a reubicar los maestros, especialmente dentro de sus propias zonas o, en todo caso, sin efectuar intercambios entre el sector rural y el urbano; posteriormente, en respuesta a la política nacional e incentivada por el reconocimiento del déficit en el pago del recurso humano por parte del Gobierno Nacional. En esto han tenido indudable importancia la gestión de los secretarios de Educación durante todo el proceso y,

en la última etapa del mismo, el respaldo del mandatario a la suscripción de un acuerdo con la Nación como mecanismo para financiar el faltante en el pago de la planta de personal docente. El buen desenvolvimiento del programa no puede atribuirse, sin embargo, al liderazgo del alcalde, sino ante todo al esfuerzo y al tesón de la propia secretaría, a su voluntad de concertar con los maestros y de tratar, en lo posible, de no afectarlos con los criterios de reubicación. Además, el pilar del programa ha sido la fusión de establecimientos, lo cual ha suscitado también enormes resistencias de la organización sindical.

## **EFICIENCIA FINANCIERA Y CAPACIDAD DE ACTUACIÓN EN EL CORTO PLAZO**

La Secretaría Distrital de Educación ha hecho un esfuerzo continuo por mejorar sus sistemas de información y su instrumental de gestión, pero ello no se ha visto acompañado de los procedimientos que permitan su oportuna y más efectiva operación. Esto es particularmente cierto en lo que tiene que ver con la articulación entre la información de planeación y estratégica, con la financiera y de seguimiento.

Los ICN para educación se vienen aplicando en forma creciente al pago de personal y otros conceptos asociados a la nómina o al pago de salarios. Por su parte, los gastos de personal han representado un porcentaje creciente del presupuesto del sector, hasta absorber prácticamente la totalidad de los recursos en el año 2000. Esta situación es una de las mayores amenazas para la continuidad de las acciones de ampliación de la cobertura educativa y tiene algunos aspectos críticos, puesto que es necesario disponer de recursos para invertir en el mejoramiento de la calidad y en la ampliación del acceso a la educación de la población pobre y los desplazados. No debe olvidarse que entre estos últimos se cuenta un importante contingente de población infantil y de jóvenes que demandan educación, a lo que se suma la renovada presión sobre el sistema educativo oficial como consecuencia de la disminución de la matrícula en el sector privado por la crisis económica y el empobrecimiento acelerado de la población de ingresos medios.

## **PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ESTRATEGIAS**

La Secretaría de Educación de Cartagena ha demostrado capacidad para enfocar sus proyectos a las necesidades educativas, pero no se ha planteado todavía una revisión a fondo de sus estrategias para vencer las restricciones reales que constituyen el centro de las amenazas a la continuidad de las mismas, como son las limitaciones financieras ante la problemática creciente y mal cuantificada de la,

marginalidad, el desplazamiento y la pobreza, las disfunciones organizacionales del sistema y la escasa capacidad de toma de decisiones de la entidad. La principal estrategia adoptada, que responde a la intención de remover limitaciones fuertemente incrustadas en el sistema, ha sido la racionalización de la planta docente. Esta se ha venido implementando desde hace algunos años y ha fructificado gracias, básicamente, a que se ha hecho sobre la base de la concertación. Un soporte de esta política ha cristalizado en el Decreto de Fusión de Establecimientos Escolares, el cual, sin embargo, está siendo estudiado en el Contencioso Administrativo, por demanda interpuesta por el sindicato. Este se ha opuesto al plan de racionalización, pero se han logrado avances merced al compromiso de la Secretaría y a que, como se ha dicho, se ha procurado concertar para no ocasionar traumatismos al personal. No ha sido, pues, el liderazgo de los gobernantes lo que ha hecho posible el avance del programa.

El distrito aprovechó la oportunidad que representaban los recursos de cofinanciación -la base de sus acciones y proyectos entre 1995 y 1998- y se ha comprometido a fondo con la ampliación de cupos mediante subsidios, con la racionalización de la planta de personal y con la atención a la población de desplazados en edad escolar, dando pruebas de cierta capacidad de respuesta a la problemática y las expectativas. Asimismo, la Secretaría ha logrado consolidar un buen nivel de capacidad técnica para la formulación de los proyectos, pero su ejecución y, menos aún, las decisiones de asignación efectiva de los recursos no siempre dependen de ella. Los proyectos que pudieron ejecutarse de manera cabal fueron una demostración de capacidad para lograr las metas a los costos previstos; la continuidad en la ejecución de las acciones que instrumentan las estrategias y los programas, no obstante, está definitivamente amenazada por la escasez de los recursos y por la falta de credibilidad de las instituciones financieras, renuentes a avalar los créditos de que dependen buena parte de los proyectos.

Como ya se ha dicho, las limitaciones en materia de recursos van de la mano con las limitaciones en capacidad institucional y en autonomía para la toma de decisiones, puesto que estas últimas se traducen en un bajo posicionamiento y una escasa capacidad de negociación. Ello, a su vez, incide en la asignación y la destinación efectiva de recursos, lo mismo que en el interés que se pueda despertar en el alcalde y en las instancias decisorias en asuntos financieros y presupuestales, acerca de la importancia de adoptar estrategias y realizar una gestión enderezada a reorganizar el sistema educativo distrital, desde el punto de vista tanto de su estructuración como de su financiación.

Las restricciones financieras, las debilidades de la capacidad institucional y de la articulación de la red de actores, y el estrecho margen de autonomía de la Secretaría de Educación son, en conclusión, los factores que pueden agotar en un plazo no muy largo la capacidad para emprender y llevar a buen término las acciones que ha venido desarrollando la entidad. Y esto influirá negativamente, desde luego, en los resultados que se obtendrán en cobertura, calidad y equidad. Respecto a la equidad debe reiterarse que se necesita una política nacional, provista de la financiación necesaria y con el concurso del distrito, para dar una respuesta apropiada al fenómeno de la creciente marginalidad urbana presionada por el desplazamiento forzado que hoy enfrenta la ciudad de Cartagena, a causa del clima de confrontación violenta que se vive en el sur del departamento y en otros departamentos cercanos, como Sucre, Córdoba y Santander.

## **GESTIÓN PARTICIPATIVA**

La existencia de un marco legal facilita la participación, pero no la garantiza. La participación requiere condiciones culturales, económicas, políticas y sociales para pasar de mecanismos nominales a instancias reales y evitar la manipulación entre actores. Dicho de otro modo, es preciso diseñar y ejecutar estrategias y acciones que permitan desarrollar en la comunidad una conciencia de la participación y posibiliten un nivel de formación e información que torne efectivas las instancias creadas por la ley.

Los procesos de planeación y participación fueron estimulados en la administración Paniza y existió una voluntad firme de influir en la comunidad y contar con su apoyo consciente, expresada en la cualificación de líderes y otras acciones de fomento de la participación. En el sector educativo se estaban emprendiendo entonces numerosas tareas de estructuración y organización de la prestación del servicio, con lo cual las acciones de participación, tanto a través de la planeación como de la implementación de las instancias de participación comunitaria en la gestión sectorial, tuvieron el carácter de experiencias iniciales, reflejo del aprendizaje social en la acción más que de propuestas estructuradas y maduras. En la siguiente administración se buscó el acercamiento a la comunidad, aunque de forma muy incipiente y limitada. En el Plan de Desarrollo Educativo 1998-2000 se plantearon varias acciones con el propósito explícito de cualificar el grado de participación de la comunidad educativa, el sector privado y otros estamentos de la sociedad; pero la continuidad de dichas acciones se vio frenada por la insuficiencia de los recursos y la falta de un compromiso estratégico en este aspecto.

La información disponible permite inferir que los programas y objetivos de política educativa en el distrito han apuntado a resolver problemas con base en un conocimiento bastante detallado de la situación educativa de la población. La debilidad radica en que este conocimiento ha provenido básicamente de la información que alimenta los procesos de planeación, no de una retroalimentación generada por medio de procesos participativos. Es así como se ha brindado algún nivel de atención a la problemática de los desplazados y se ha trabajado en la ampliación de los subsidios a la demanda para la población más pobre, aunque con dos limitantes: por un lado, la restricción financiera y, por el otro, los insuficientes mecanismos de participación de la comunidad educativa y la falta de puentes realmente sólidos con las instituciones escolares.

## **PLANEACIÓN EDUCATIVA**

La planeación educativa en Cartagena ha sido favorecida por la descentralización, pero no es un producto suyo, ya que en el distrito se venían desarrollando fortalezas en este campo desde la administración 1993-95. El proceso de certificación introdujo requerimientos que complementaron esas fortalezas, como la adopción de una metodología para la elaboración de un plan sectorial anual y el montaje de un sistema de información para la planeación. Pero si la descentralización sirvió de impulso para acometer tareas importantes en el terreno de la planificación y la disponibilidad de fuentes e instrumentos confiables de información, su continuo mejoramiento y extensión, así como la adquisición de una cultura para su utilización sistemática, demandan un esfuerzo sostenido.

La Secretaría de Educación dispone de un instrumental que, aunque incipiente, podría ser la base de su funcionamiento cotidiano y del autocontrol y la retroalimentación del sistema educativo distrital; en su empleo, sin embargo, interfieren criterios diversos, especialmente cuando se trata de articular las metas con la asignación de los recursos. Tampoco se dispone de un instrumento único para contrastar periódicamente lo ejecutado con lo programado. La Secretaría ha avanzado notablemente en los procesos de sistematización de la información, pero aún tiene debilidades en la integración de los distintos módulos, la información financiera y la sistematización de hojas de vida. Se ha intentado actualizar la información financiera relacionada con la inversión educativa, pero no existen procedimientos establecidos para que la Secretaría sea oportunamente informada de las ejecuciones.

La Secretaría también ha podido interpretar correctamente la problemática educativa, gracias particularmente a la continuidad de algunos funcionarios claves

y a la existencia y utilización de información pertinente. No obstante, el diseño de estrategias apunta más a la búsqueda de soluciones para cada problema identificado que a dar respuesta a los numerosos aspectos que desde varios frentes amenazan la sostenibilidad de los proyectos y el mejoramiento del desempeño, es decir, no se hacen planteamientos de política realmente integrales y ajustados a las transformaciones del entorno financiero e institucional.

## **CONCLUSIONES**

La capacidad institucional de la Secretaría de Educación de Cartagena es limitada y no favorece el cumplimiento de objetivos genuinamente estratégicos. Aun así, se obtendrían mejores resultados a corto plazo si se superara la limitación impuesta por los recursos financieros. Los resultados a largo plazo en cobertura, pero especialmente en equidad y calidad de la educación pública, estarán seriamente comprometidos si no se produce una transformación sustancial en la concepción del para qué debe existir un ente rector de la educación, cómo debe ser, con qué recursos y en qué condiciones, o sea, si no se asume una posición estratégica que permita consolidar acciones y programas, garantizando su continuidad y su sostenibilidad a mediano plazo.

Los resultados a largo plazo observados en la primera mitad de la década de los noventa estuvieron estrechamente asociados a los aumentos de las transferencias municipales para el sector, a la asunción de la administración del personal nacional y nacionalizado por parte de los municipios de Bolívar en virtud de la Ley 29 de 1989 y al efecto de la Ley 115 de 1994 sobre el aumento de la matrícula en el sector privado. La menor dinámica de los resultados en cobertura durante la segunda mitad de la década fue seguramente consecuencia de la disminución real del gasto por alumno con recursos nacionales, de las restricciones para asignar las rentas propias del distrito al sector educación y del excesivo endeudamiento que limitó el acceso al crédito.

El sector educativo de Cartagena ha sido particularmente sensible a la crisis estructural de las finanzas distritales, viéndose sometido a una inversión programada de modo residual y sujeta a fuentes contingentes, como los recursos del crédito. Por si esto fuera poco tales recursos no se han concretado a la postre, frustrando estrategias de gran importancia, sobretodo para el mejoramiento de la calidad educativa. Si bien en contra de todas las dificultades ha habido avances en la cobertura de los tres niveles, los modestos resultados en los indicadores de eficiencia interna y administrativa confirman que la cobertura debe ampliarse sobre la premisa de emplear más eficientemente los recursos disponibles y atándola a la cualificación pedagógica.



## **RECOMENDACIONES**

### **SOBRE POLITICAS Y ACCIONES ENCAMINADAS A METAS DE COBERTURA Y CALIDAD**

Desde el punto de vista pedagógico, la descentralización debería ser una estrategia para que la escuela oriente sus acciones en función de la comunidad y de las necesidades de su entorno particular, no exclusivamente como factor de administración y de gestión financiera. Por ello los resultados de la descentralización se ven más claros en los indicadores de cobertura que en los de calidad. Falta aún madurar el proceso para mejorar la calidad, centrada en las visiones curriculares, la práctica pedagógica, la relación profesor alumno y la investigación e innovación educativas.

El Programa de Fortalecimiento de la Gestión Educativa, en especial su componente de Asignación de Recursos, busca sentar las bases para una reestructuración del sector que favorezca la autonomía del establecimiento escolar y enlace la asignación de recursos a resultados en términos de calidad y equidad. Dicho programa plantea desarrollar experiencias demostrativas para diseñar y validar metodologías cuyos resultados contribuyan a la reforma que requiere el país. Esto significa que la problemática encontrada en el presente estudio no sólo ha sido estudiada, sino que existe ya un programa que apunta a resolverla. De la implementación adecuada de programas como este dependerá la superación de las limitaciones del actual proceso de descentralización educativa.

### **SOBRE EL ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y DE LA ENTIDAD TERRITORIAL**

- Participación del sector oficial en la matrícula de primaria, la cual ha estado liderada por el sector privado.
- Disminución de la relación alumnos por docente en preescolar.
- Nivelar el nivel de secundaria con el promedio nacional de cobertura. Canalizar acciones que permitan superar el promedio nacional.
- Incrementar cobertura educativa en el área rural, particularmente en los niveles de primaria, secundaria y media.
- Asegurar cobertura equitativa a la población desplazada por la violencia.
- Desarrollar una permanente estrategia de concertación entre los actores locales respecto a la evaluación de los resultados y el establecimiento de metas comunes en el departamento.

- Definir los nuevos perfiles del profesorado adecuados a los requerimientos de los actuales modelos de transformación educativa.
- Elaborar un plan de desarrollo profesoral que responda a las necesidades de formación de las instituciones.
- Fomentar el diseño de modalidades de organización escolar adecuadas al desarrollo de los Proyectos Educativos Institucionales y a la participación de los distintos actores escolares, a través de asistencia técnica, formación y seguimiento permanentes
- Diseñar y desarrollar programas para expandir la oferta de oportunidades educativas en sus diversos niveles y modalidades, y en sectores socioeconómicos específicos. Una estrategia, entre otras, sería la utilización de diversos esquemas de subsidio a la oferta de nuevas instituciones, cupos y programas.
- Coherentemente con lo anterior, se deben crear programas de estímulos económicos y laborales para atraer docentes de alta calificación a las instituciones y zonas de mayor necesidad. Estos programas deben estar acompañados de estrategias de mejoramiento de la calidad de la formación de docentes.

## **PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LA GESTIÓN EDUCATIVA**

- Reforzar los mecanismos de participación, tanto dentro de la Secretaría como en sus relaciones con la comunidad. Para ello es necesario que el liderazgo ejercido por los gobernantes incorpore una visión clara de la importancia y el papel de la educación en el desarrollo.
- Ampliar la participación de la comunidad educativa mediante el incremento de la autonomía y el fortalecimiento de las funciones de cada estamento en la gestión escolar.
- Entregar mayor poder y capacidad de decisión a los consejos directivos para que puedan administrar realmente los planteles y responsabilizarse de los resultados.
- Facilitar a las comunidades la capacitación requerida para acceder a los espacios de participación, utilizando estrategias de pedagogía social para inducir las interacciones y la organización comunitaria.
- Asegurar mayor acercamiento e interacción de los diferentes niveles e instancias de los entes territoriales, para motivar y robustecer el liderazgo y la participación en las comunidades, lo cual potenciará a su vez el liderazgo de los dirigentes.
- Fortalecer la capacidad de convocatoria de la Secretaría de Educación y las funciones y los recursos de la Dirección de Núcleo, para que sea una instancia multiplicadora del compromiso de la Secretaria.

## **PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

- Un recurso humano dirigido a diseñar estrategias, pensar y dar directrices de mejoramiento y cualificación del sistema educativo en lo referente a innovaciones y modelos pedagógicos eficaces.
- Capacidad técnica de asesoría y asistencia y seguimiento a los usuarios del sistema educativo y a las instancias que intervienen en la disposición de recursos. En particular, capacidad de asesoría a los municipios e instituciones educativas.
- Capacidad de diagnóstico y retroalimentación permanentes con base en el conocimiento de la realidad, lo que implica una mirada crítica al entorno con buena documentación sobre el mismo.
- Capacidad de fortalecimiento y construcción de una comunidad educativa.

## **PARA LA GESTIÓN FINANCIERA Y EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN**

Respecto a la gestión financiera, es muy importante orientar esfuerzos a modificar algunos aspectos legales y administrativos que se encuentran en la base de la problemática más severa del sector educativo en la unidad territorial:

- La distribución del situado entre municipios y entre instituciones debe establecer mecanismos compensatorios en materia de equidad y garantizar eficiencia y productividad en el uso de los recursos docentes.
- Flexibilizar los sistemas de asignación para que respondan a criterios de eficiencia, calidad y cobertura, por la vía de los estímulos a la buena gestión, tanto institucional como municipal y departamental.
- Introducir criterios que combinen eficiencia, eficacia, calidad y equidad en la asignación, contemplando un manejo integrado de los recursos que cada una de las fuentes, y que incentiven la inversión de recursos propios por parte de las entidades territoriales.
- Concertación con los municipios en torno a la asignación de los recursos, o de una parte de ellos, a programas integrales y sostenidos, especialmente para el mejoramiento de la calidad de la educación. Con este fin es importante trazarse una política que permita definir el carácter de complementariedad y subsidiariedad de los recursos.

La Secretaría de Educación debe fortalecer dos capacidades básicas: capacidad para fomentar la autonomía responsable de los municipios frente al sector y capacidad de concertar con éstos. Esto significa que el personal destinado a cumplir estas labores, que esencialmente son de asistencia técnica y de motivación, debe estar identificado con la administración y no con los docentes,

y debe tener un alto nivel de calificación en asuntos financieros, administrativos y pedagógicos, o bien constituir un equipo multidisciplinario.

Para resumir, las tareas importantes en el corto plazo son:

- Gestionar la revisión del cálculo de la asignación del situado fiscal para educación.
- Propiciar la reorganización de los Núcleos Educativos y la Supervisión, garantizando los recursos para su funcionamiento.
- Estudiar y diseñar estrategias que propicien una mayor y efectiva autonomía de las instituciones educativas para implementar sus PEIs.
- Ajustar la planificación estratégica de la Secretaría a la programación efectiva de recursos disponibles.
- Fortalecer el sistema de información y, sobre todo, mejorar los módulos de información financiera y de personal.
- Diseñar o adoptar los instrumentos existentes y usarlos de manera sistemática, homogénea y generalizada para que lleguen al conjunto de la organización.

Otro aspecto relevante es el grado de autonomía. Se recomienda a la Administración Departamental reconsiderar el papel de la Secretaría de Educación Distrital como instrumento de cambios y de acción efectiva, impulsando una transformación de la estructura interna de la capacidad de planificación estratégica y financiera, y de la toma de decisiones.