

## 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 departamento de Bolívar, 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 Torrez, 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 departamento de Bolívar.

## **LA GESTIÓN EDUCATIVA**

### **En las entidades territoriales colombianas: lecciones de una década El caso del departamento de Bolívar**

#### **LA UNIDAD TERRITORIAL**

El departamento de Bolívar fue creado por la Ley Granadina del 15 de junio de 1857 como homenaje a Simón Bolívar. Está situado al norte del país, frente al Mar Caribe y tiene una extensión de 25.978 km<sup>2</sup>, el 2,28% del territorio nacional. Limita al oriente con los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar y Santander; al occidente con Sucre y Córdoba; al sur con el departamento de Antioquia y al norte con el Mar Caribe. El departamento está dividido territorialmente en un Distrito Turístico y Cultural (Cartagena de Indias) y 44 municipios localizados en seis subregiones naturales: Litoral, Canal del Dique, Montes de María, Cauca - Magdalena - Loba, Isla de Mompo y Magdalena Medio.

La población del departamento es de 1.843.632 habitantes, de los cuales el 50,7% son hombres y el 49,2% mujeres. Cartagena tiene el 44% (812.597 personas) de la población departamental, mientras que la población rural es de 575.289 habitantes, el 31,21 % del total. La población que vive en ciudades intermedias llega al 24,7%. La población en edad de trabajar representa el 74%, es decir, cerca de 1.364.894 personas, mientras que la población económicamente activa es de 715.177, el 38,7% de la población total.

Bolívar es uno de los departamentos más pobres del país: las necesidades básicas insatisfechas alcanzan la dramática cifra de 73,9% (el índice regional es de 70% y el nacional de 45%). Hay muchos municipios que tienen altos índices de pobladores con necesidades básicas insatisfechas, especialmente los de la zona sur.

El sector agropecuario genera el 35,2% del empleo, del cual un 6% se ubica en las cabeceras municipales y un 29,2% en las zonas rurales. El sector de servicios participa con 4,1 % de los empleos, 19,9% en las cabeceras y 4,2% en las áreas rurales. La actividad minera está constituida casi exclusivamente por la extracción de oro en 17 municipios al sur de Bolívar. La actividad industrial, predominantemente de químicos, refinerías y plásticos, se concentra en la ciudad de Cartagena y su zona industrial de Mamonal. Bolívar es el departamento más exportador del Caribe colombiano y entre 1994 y 1996, en la fase de apertura económica, generó la mayor parte de las ventas de la región al extranjero, con un promedio anual de 30,3%.

El potencial turístico de Bolívar está concentrado en Cartagena; sin embargo, aún no hay políticas claras para incentivar el turismo cultural, que integraría

centros de arquitectura y urbanismo histórico, como Mompox y otras poblaciones. Problemas como la ausencia de servicios públicos, deficiencias en la información y el orden público restringen gravemente este sector.

Los conflictos sociales del país a lo largo de los dos últimos lustros han tenido gran impacto en Bolívar, que ha sido escenario tanto de batalla como de diálogo. El sur-sur y el centro del departamento han sido en los últimos años foco de desplazamientos forzados y la capital sufre hoy las consecuencias. Según datos de la Arquidiócesis de Cartagena, entre 1996 y 1998 llegaron a la ciudad 6.944 familias desplazadas, con un promedio de cinco miembros por familia, esto es, un total de 35.000 personas, cifra equivalente al 57 % del desempleo de Cartagena en 1998. Del total de desplazados, el 54% son niños y jóvenes entre los 0 y los 17 años.

El Decreto 0717 del 18 de abril de 1996 dictó medidas encaminadas a preservar el orden público y convirtió municipios y regiones completas en zonas especiales de orden público, incluyendo los municipios del sur de Bolívar, donde la situación se ha visto agravada por tratarse de una región minera.

La cobertura actual de agua potable en Bolívar es del 68,4%, incluida Cartagena, en comparación con un promedio nacional de 79,7%. Más grave aún es la situación en materia de alcantarillado, cuya cobertura es de 33,2% incluida Cartagena, en tanto que el promedio nacional es del 63%. La cobertura de acueducto para octubre de 1997 en Bolívar, sin incluir Cartagena, era del 77,86% para las cabeceras y del 42,52% para las localidades rurales, lo que arroja un promedio departamental de 64,96%. El aseo urbano no existe en los municipios del departamento; este servicio sólo se presta en Cartagena, con cobertura mayor del 90%, y en algunas cabeceras municipales de manera parcial. En las zonas urbanas la cobertura de electrificación es del 96%, en las zonas rurales del 55,2%, lo que equivale a un cubrimiento consolidado de 83,76%. Excluidos Turbaco y Cartagena, a diciembre 31 de 1997 se contaba con un total de 13.161 líneas telefónicas, para 32 localidades urbanas atendidas con telefonía local y 215 rurales.

## **ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCATIVO**

Las siguientes tablas muestran la estructura del sector educativo en el departamento de Bolívar de acuerdo con las principales variables, discriminando entre sector oficial y privado.

**Tabla 1**  
**MATRICULADOS POR NIVEL Y SECTOR**  
**(SIN INCLUIR EL DISTRITO DE CARTAGENA)**  
**BOLÍVAR 1991-1999.**

Año	Preescolar			Primaria			Secundaria y media		
	Oficial	No Oficial	Total	Oficial	No Oficial	Total	Oficial	No Oficial	Total
1991	4.288	1.186	5.474	78.859	5.481	84.340	N.D.	N.D.	N.D.
1992	7.041	1.683	8.724	89.248	6.958	96.206	26.639	12.772	39.411
1994	6.269	1.134	7.403	58.012	8.283	66.295	26.573	5.034	31.607
1995	19.309	6.883	26.192	150.054	17.939	167.993	43.065	15.874	58.939
1996	21.267	3.584	24.851	123.301	9.293	132.594	40.030	17.538	57.568
1997	24.287	4.103	28.390	132.584	11.871	99.710	55.638	20.485	76.123
1998	28.541	5.319	33.860	140.367	13.745	154.112	57.262	21.351	78.613
1999	30.162	5.645	35.807	141.572	14.225	155.797	67.523	24.443	91.966

Fuente: Cálculos con base en información del DANE. ND = no disponible.

**Tabla 2**  
**DOCENTES POR NIVEL Y SECTOR**  
**(SIN INCLUIR EL DISTRITO DE CARTAGENA)**  
**BOLÍVAR 1991-1999**

Año	Preescolar			Primaria			Secundaria y Media		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1991	167	56	223	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1992	326	85	411	3.397	315	3.712	1.542	672	2.214
1994	356	89	445	2.498	235	2.733	1.313	466	1.779
1995	N.D.	N.D.	N.D.	5.876	438	6.314	2.335	829	3.164
1996	891	139	1.030	4.826	367	5.193	1.945	644	2.589
1997	952	169	1.121	4.962	375	5.337	2.460	689	3.149
1998	1.129	230	1.359	5.816	461	6.277	2.896	806	3.702
1999	1.151	226	1.377	5.876	478	6.354	3.046	844	3.890

Fuente: Cálculos con base en información del DANE. N.D. = no disponible

**Tabla 3**  
**ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR NIVEL Y SECTOR**  
**(SIN INCLUIR EL DISTRITO DE CARTAGENA)**  
**BOLÍVAR 1991-1996**

Año	Preescolar			Primaria			Secundaria y Media		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
1991	117	24	141	436	50	486	44	16	60
1992	N.D.	N.D.	N.D.	703	68	771	124	46	170
1994	216	30	246	512	48	560	99	29	128
1995	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1996	685	86	771	1.552	159	1.711	136	2	138
1997	764	128	892	1.600	170	1.770	N.D.	N.D.	N.D.
1998	902	155	1.057	1.730	210	1.940	263	17	280
1999	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Cálculos con base en información del DANE. N.D.= no disponible

**Tabla 4**  
**ALUMNOS POR DOCENTE**  
**(SIN INCLUIR CARTAGENA)**  
**BOLÍVAR 1991-1999**

Año	Preescolar		Primaria		Secundaria y Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1991	25.6	21.1	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1992	21.5	19.8	26.2	22.0	21.1	19.0
1993	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1994	17.6	12.7	23.2	35.2	20.2	10.8
1995	N.D.	N.D.	25.5	40.9	18.4	19.1
1996	23.8	25.7	25.5	25.3	20.5	27.2
1997	25.5	24.2	26.7	31.6	22.6	34.1
1998	25.2	23.1	24.1	29.8	19.7	26.4
1999	26.2	24.9	24.0	29.7	22.1	28.9

Fuente: Cálculos con base en información del DANE. N.D.= no disponible

**Tabla 5**  
**DOCENTES POR ESTABLECIMIENTO**  
**BOLÍVAR 1991 –1999**

Año	Preescolar		Primaria		Secundaria y Media	
	oficial	no oficial	oficial	no oficial	total	no oficial
1991	1.42	2.24	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1992	N.D.	N.D.	4.83	4.63	12.4	14.6
1993	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1994	1.64	2.96	4.87	4.89	13.2	16.0
1995	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
1996	1.30	1.61	3.10	2.30	14.3	N.D.
1997	1.24	1.32	3.10	2.20	N.D.	N.D.
1998	1.25	1.48	3.36	2.19	11.0	47.4
1999	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Fuente: Cálculos con base en información del DANE. N.D.= no disponible

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

El primer reto que tenía el departamento de Bolívar a mitad de la década pasada era universalizar en lo posible la cobertura para los tres niveles educativos. La administración debía canalizar los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la educación en general pero preocuparse más por el preescolar y la secundaria, a fin de nivelarse con el promedio nacional y preparar de la mejor forma los futuros estudiantes de la educación superior y técnica. Bolívar registraba en 1996 una tasa de cobertura neta del 28% en preescolar, 75% en primaria y 31 % en secundaria, lo que imponía como meta igualar o superar el promedio nacional. Esto, por cierto, no se ha logrado.

El segundo reto que debía asumir Bolívar era incrementar la cobertura educativa en el área rural, particularmente en primaria, secundaria y media. Esto permitiría la distribución de la riqueza y disminuiría sustancialmente la brecha entre el desarrollo urbano y el rural. Adicionalmente, era un compromiso insoslayable la asignación de recursos para el área rural a la luz de los preceptos de la Ley 60 de 1993.

El tercer reto lo constituía el fortalecimiento de la gestión parlamentaria que venía haciendo la dirigencia política, ya que Bolívar era y sigue siendo uno de los departamentos en Colombia que menos recibe transferencias por alumno matriculado. Superar estas inequidades en la distribución del situado fiscal es

todavía un reto de gestión para los gobernantes y parlamentarios, con miras a igualar al departamento de Bolívar con los entes territoriales que reciben más recursos aunque registran menos necesidades básicas insatisfechas.

El cuarto reto consistía en mejorar sustancialmente los niveles de calidad de la educación preescolar, primaria, secundaria y media. Los índices de eficiencia interna (aprobación, reprobación y repitencia) que registraba Bolívar no se encontraban en los niveles de aceptabilidad nacional. A este reto debía agregarse el diseño de un programa departamental de capacitación docente que incluyera cursos de diseño curricular, evaluación cualitativa, procesos pedagógicos e informática educativa, entre otros, para que, articulados a un programa formativo-evaluativo del docente, se pudiera observar la calidad de la educación impartida por los profesores.

Si bien a mediados de los noventa la situación de la violencia no era tan cruda como ahora, ya se vislumbraba la necesidad de asegurar la cobertura de la educación a la población desplazada en el área rural, con igual calidad que la del área urbana.

Finalmente, a mediados de la década la organización o adecuación de una oficina de estadística educativa sistematizado y organizada constituía en un gran reto para monitorear y controlar el desempeño de los colegios y, particularmente, el mejoramiento de la calidad educativa. Era necesario trabajar en un sistema de información organizado que permitiera en cualquier momento identificar el estado de la educación en el departamento. Esto se ha realizado a raíz de la descentralización educativa y requiere ahora ajuste y consolidación.

## **CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN**

Con la expedición de la Ley 29 de 1989 todos los municipios del departamento de Bolívar asumieron la administración del personal administrativo y docente con cargo a los recursos del situado fiscal, los cuales eran administrados por el Fondo Educativo Regional (FER), sin intervención de los municipios ni del departamento. Este fondo era administrado por una junta que recibía las directrices del Ministerio de Educación Nacional y ejecutaba las políticas impuestas por el mismo.

El proceso de descentralización para obtener la certificación empezó con la expedición del Acto Administrativo Departamental que conformó el Comité de Descentralización en febrero de 1995. En enero de ese año se había aprobado una Ordenanza que facultaba al gobernador para reestructurar la Administración Departamental, especialmente la Secretaría de Educación. En 1993 se había creado la División de Planeamiento Educativo y en 1995 se

adoptaron medidas para fortalecerla como Oficina de Planeamiento Educativo.

La estructura administrativa de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Departamento de Bolívar, como se llamaba a comienzos de 1995, no reunía los requerimientos organizacionales y operativos para cumplir las funciones que se derivarían de la descentralización educativa. Dicha estructura constaba del despacho del secretario de Educación, las Divisiones de Planeamiento Educativo, Administrativa, Pedagógica, de Educación no Formal y Adultos, y de Cultura y Recreación. Asimismo existían la Sección de Registro y Legalización, y la Sección Educativa, adscritas a las Divisiones Administrativa y Pedagógica, respectivamente. Se contaba con un equipo de 52 supervisores educativos con funciones pedagógicas y de asesoría técnica, y con las siguientes instituciones culturales: Escuela de Bellas Artes, Banda de Música Departamental, Casas de la Cultura y Bibliotecas Municipales. El sistema de nuclearización educativa comprendía 52 Núcleos, sin incluir los 13 del distrito de Cartagena. Los programas nacionales de Educación Básica Primaria de Adultos, Alfabetización, Educación no Formal, Escuela Nueva, Supervivir, Universalización, Educación Sexual, Grado Cero y Etnoeducación eran y son aún coordinados por supervisores educativos que periódicamente rinden sus informes y evaluaciones.

Esta organización se amparaba en el Decreto 676 de 1993, el cual definió las funciones y el esquema administrativo de la Secretaría de Educación. La primera reestructuración se hizo a través del Decreto 751 de julio de 1995, que eliminó la División de Educación de Adultos, modificó las funciones de la División de Planeamiento Educativo y rediseñó operacional y estructuralmente la nuclearización, las funciones de los supervisores, la coordinación de los programas nacionales y el monitoreo de los convenios de cofinanciación.

Una vez cumplidos los requisitos consagrados en la Ley 60 y reglamentados por el Decreto 2886 de 1994, el departamento de Bolívar obtuvo la certificación de la educación en noviembre de 1995 y la entrega formal de bienes y personal el día 14 de junio de 1996. Como consecuencia de ello, el sector educativo del departamento logró hasta 1997 los siguientes avances:

1. Formulación de un Plan de Descentralización para asumir las responsabilidades de ampliación de la cobertura.
2. Adopción de una metodología para elaborar anualmente un Plan de Desarrollo.



3. Elaboración por primera vez de un Plan de Desarrollo Educativo para los años 1995-1997.
4. Diseño y funcionamiento del Sistema Básico de Información Educativa de Bolívar (SIEB).
5. Reestructuración de la Secretaría de Educación y Cultura, incorporación de las dependencias nacionales FER, Centro Experimental Piloto (CEP) y Oficina de Escalafón, y asunción de sus funciones.
6. Incorporación de siete establecimientos educativos nacionales y asunción de su administración.
7. Determinación de la estructura de la planta de personal docente y administrativo del sector educativo.
8. Aprobación por la Asamblea Departamental de las reglas y los procedimientos para la distribución del situado fiscal.

En 1997, la Secretaría de Educación del departamento tenía bien claras las limitaciones de recursos que acompañaban el proceso de descentralización: "El departamento de Bolívar no dispone de recursos propios suficientes para atender esta nueva responsabilidad, y los recursos del situado fiscal acusan un déficit para atender los gastos actuales, sin que permitan siquiera la ampliación de cobertura"<sup>1</sup>

## **PLANEACIÓN EDUCATIVA**

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

Uno de los planteamientos de fondo del Plan Departamental de Desarrollo de la administración Navas Meisel (1995-97) consistió en fortalecer el gasto social concertado con las comunidades. El objetivo general era elevar la calidad de vida de los bolivarenses en forma sostenible y dentro de las condiciones del proceso de consolidación de la apertura. Los objetivos específicos eran lograr un desarrollo equitativamente distribuido que garantizara el pago de la deuda social que el Estado tiene con los sectores de la población menos favorecidos de la subregión y superar los desequilibrios sociales en materia de educación, cultura, recreación, salud y empleo. Este plan señaló con mucha más claridad que el sectorial las acciones y metas para el sector educativo, así como las tareas para avanzar en el proceso de certificación.

---

<sup>1</sup> Informe de Gestión 1995-1997.

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

En la formulación de este plan se destacan varios aspectos: 1) carece de información estadística y de indicadores cuantitativos que apoyen el diagnóstico; 2) no se establecen estrategias organizadas, con objetivos y metas, enderezadas a resolver problemas en el sector educativo como tal, sino que los enunciados al respecto son generales; 3) no se definen los recursos requeridos y disponibles para introducir cambios en aspectos de cobertura, calidad, equidad, etc.; 4) el interés se centra en la organización institucional para asumir la descentralización; y 5) hay confusión en torno al proceso de descentralización, en particular en lo atinente a las competencias y la asunción de recursos por parte del distrito de Cartagena.

Existe bastante coherencia entre el Plan Departamental de Desarrollo y los planteamientos básicos del Plan Educativo 1995-97, aunque en este último no haya diseño de estrategias, determinación de metas ni distribución y asignación de recursos. Es probable que la Administración Departamental a comienzos del periodo de gobierno no haya interpretado la descentralización educativa como una de sus prioridades, puesto que este tema se menciona en el Plan Departamental de manera breve, en tanto que en la Secretaría Departamental de Educación constituía un aspecto prioritario, al que estaban dirigidas todas las acciones y los esfuerzos, tal como se aprecia en el Plan de Desarrollo Educativo. En los hechos, sin embargo, el gobernador dio su respaldo a todas las tareas derivadas del proceso de descentralización educativa, de suerte que el departamento fue uno de los primeros en lograr la certificación del Ministerio de Educación Nacional.

## **PLAN DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO 1998-2000**

La formulación del plan de la administración Raad Hernández contó con estrategias de articulación con los municipios, mediante la entrega de diagnósticos y perfiles de proyectos, y buscó una "validación social" a través de las Audiencias Ciudadanas. El objetivo general de este plan era promover el desarrollo económico, social, institucional, humano y ambiental, con el fin de impulsar el progreso, mejorar la calidad de vida y lograr la distensión como medio para conseguir la convivencia pacífica en el departamento. Los objetivos específicos eran implantar un proceso de modernización y desarrollo institucional del Gobierno Departamental que transformara la administración en una empresa de alto desempeño y bajo costo, así como llevar a cabo la desconcentración y la descentralización de la Administración Departamental para alcanzar mayor gobernabilidad.

En el Plan de Desarrollo se afirma que, una vez concluida su elaboración, las secretarías sectoriales procederán a formular o ajustar los planes sectoriales en

aras de armonizar sus acciones con la dinámica global del departamento, definiendo acciones para implementar los programas que demanda su ejecución, Esta orientación es, en principio, conceptualmente apropiada para lograr una administración y ejecución idóneas del Plan de Desarrollo. Las estrategias de este plan fueron:

1. Desarrollo institucional y descentralización administrativa.
2. Desarrollo de las capacidades productivas y de la competitividad solidaria.
3. Desarrollo de la infraestructura vial, fluvial, aérea y de telecomunicaciones.
4. Planeamiento del ordenamiento territorial y la gestión ambiental.
5. Cooperación y cofinanciación para la asistencia técnica y el apoyo financiero.
6. Desarrollo humano y participación comunitaria.
7. Convivencia pacífica y seguridad ciudadana.

## **PLAN DE DESARROLLO EDUCATIVO 1998-2000**

El Plan de Desarrollo Educativo 1998-2000 tenía como objetivo central garantizar el acceso a la educación a todos los niños y niñas de Bolívar por lo menos en el año 2005 y lograr la excelencia educativa a través de mejoras en las condiciones locativas, de dotación, capacitación y evaluación de docentes, revisión del pènsum y tecnificación del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las estrategias de este plan fueron:

1. Ampliación de cobertura hasta la educación básica: Fortalecimiento y ampliación de cobertura del nivel de educación preescolar y de la educación de adultos.
2. Mejoramiento de las condiciones pedagógicas para la excelencia educativa: Un componente de gran importancia es la evaluación pedagógica, consistente en un plan de evaluación y seguimiento permanentes de los establecimientos educativos estatales y privados del departamento, con el fin de establecer el estado de ejecución de los Proyectos Educativos Institucionales, la competencia de los estudiantes, la eficiencia de textos, material educativo, interpretación de las normas, alternativas metodológicas y proyectos

pedagógicos, y formular recomendaciones que contribuyan al mejoramiento, de la educación.

3. Plan Maestros: Orientado al mejoramiento continuo y la cualificación docente.

4. Fortalecimiento de la gestión educativa: Desarrollo de la capacidad de gestión educativa, nuevo sistema de asignación de recursos, sistema de evaluación y acreditación de la calidad, sistemas de información para la gestión educativa, gestión de nuevas tecnologías, asistencia técnica en planeación municipal y apoyo técnico para la activación de los gobiernos escolares.

5. Desarrollo de procesos de políticas educativas, culturales y de paz: Pedagogía para la paz.

6. Política educativa de atención a poblaciones:

- Propiciar espacios de reflexión acerca de las realidades educativas del departamento.
- Hacer de la educación una práctica de la democracia, la participación ciudadana y la convivencia social.
- Preparar al educando para participar en el desarrollo de su región mediante la utilización de tecnologías apropiadas y el mejoramiento del ambiente.
- Inculcar el respeto y la valoración de las personas en su identidad social y cultural.
- Involucrar los factores de inseguridad que afectan la situación educativa en el departamento.
- Proyectar la acción educativa a la sociedad.
- Impulsar el crecimiento de las instituciones de educación con ciclo de primaria hasta alcanzar el nivel de básica completo.
- Fomentar la educación media.
- Propiciar una educación integral e igualitario, atendiendo las diferentes dimensiones y valores del ser humano.
- Diseñar un plan de ampliación de cobertura del sistema educativo departamental.
- Racionalizar los recursos y aunar esfuerzos en torno a la gestión administrativa municipal de las instituciones educativas y de la Secretaría de Educación Departamental.

Los propósitos y las estrategias del Plan de Desarrollo Educativo y los del Plan Departamental de Desarrollo 1998-2000 fueron bastante coherentes, en la medida en que las estrategias educativas apuntaban en su mayoría a metas específicamente establecidas en el último plan.

## **ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACIÓN PARA EJECUTAR LOS PLANES DE DESARROLLO EDUCATIVO**

En el Plan Educativo 1995-97 los aspectos más desagregados eran los relacionados con el Programa de Fortalecimiento Institucional y con el cronograma de acciones necesarias para obtener la certificación educativa. En la perspectiva de la certificación, que era la prioridad manifiesta, las herramientas contenidas en el plan proveían una programación bastante detallada, que facilitaba el seguimiento, el monitoreo y, en general, la gestión en su conjunto. A su turno, el Plan de Desarrollo Educativo de la administración 1998-2000 desagregó claramente las actividades por estrategia, asignando áreas responsables de su ejecución y definiendo actores en los aspectos de toma de decisiones, apoyo y operación. Además, estableció metas, resultados y costos por acción.

En la administración 1998-2000 la elaboración de planes para el sector educativo permitió mejorar la asignación de recursos. Se gestionaron recursos de cofinanciación, especialmente asesorando a los municipios en la presentación y formulación de proyectos, lo cual formaba parte de la estrategia del Plan de Desarrollo Departamental de gestionar y apalancar recursos de cooperación técnica y cofinanciación, entre otros. La elaboración de los planes también incidió en el mejoramiento del sistema de información y su control.

En esta administración hubo un claro reconocimiento de la importancia de la Secretaria de Planeación Departamental para fijar orientaciones estratégicas y fomentar la concertación entre dependencias de la administración relacionadas con la planeación continua, tal como lo señala la Ley 152 de 1994. Dicha dependencia se ocupa de concretar prioridades y metas para el sector educativo, definir estrategias, programas y proyectos específicos, hacer su seguimiento y, en menor grado, su evaluación.

Es innegable el positivo desempeño de la Secretaria de Planeación, por cuanto su papel consiste en buena medida en servir de facilitadora y articuladora entre todas las dependencias de la administración, entre sí y con el mandatario y sus asesores cercanos, procurando la coherencia y consistencia de las definiciones de política y sus estrategias, al igual que de los programas y las acciones. No obstante, también es claro que la ejecución y concreción de estrategias depende en buena parte de la oportuna y coordinada disposición y asignación de recursos. Si bien los recursos del sector educación han representado un volumen grande del total de recursos de la Administración Departamental después de la certificación, el grueso de los mismos se ha destinado al pago de la nómina de docentes y personal administrativo. Esto induce una situación paradójica: se percibe una Secretaría de Educación con un presupuesto abundante y ello, en ocasiones, inhibe la inversión en el sector de recursos

propios de la entidad territorial. Por otro lado, la asignación y la disposición efectiva de los recursos dependen de la Secretaría de Hacienda, la cual actúa con escasa o nula concertación con las demás dependencias, incluida la Secretaría de Educación.

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

Uno de los aspectos más sensibles de los procesos de planeación es la necesidad de disponer de información de calidad con base en la cual apreciar la magnitud de los problemas, priorizarlos y establecer objetivamente las metas. La descentralización, por así decirlo, tomó por sorpresa a las entidades territoriales en este punto, aunque el desarrollo de los sistemas de información está siempre contemplado entre los requisitos formales para asumir el manejo descentralizado en los distintos sectores. Esto se debió a que las entidades territoriales habían sido tradicionalmente tramitadoras de información hacia el nivel nacional, donde se centralizaban las decisiones, y no guardaban registro de la información ni se servían de ella para fines de gestión.

En el sector educación la elevada dependencia de los recursos nacionales hacía prácticamente irrelevante dotarse de medios o mecanismos de información sistemáticos. De hecho, las inconsistencias en la información educativa y la baja capacidad de gestión de la entonces seccional de educación, eran fallas relevantes que hablan impedido avanzar en el proceso de descentralización. La falta de información confiable sobre repitencia y promoción estudiantil, lo mismo que sobre la inversión educativa de los municipios, limitó enormemente el Plan de Descentralización. Alguna información se obtuvo a partir del conocimiento que tenían los directores de Núcleo, reunidos para tal efecto en 1995.

La certificación de la educación permitió desarrollar sistemas de información, pero la asimilación de una cultura de la información es un proceso mucho más lento, complejo y expuesto al ambiente organizacional e institucional del conjunto de la administración, y no depende solamente de decisiones sectoriales. La descentralización político-administrativa, la extensión del empleo de sistemas computarizados y la promoción de los procesos y las metodologías de evaluación ex - ante, jalonada por el montaje del Banco de Proyectos de Inversión Nacional en 1989 y del Sistema Nacional de Cofinanciación en 1993, son algunos de los elementos que han creado la necesidad de datos actualizados y confiables, lo cual ha posibilitado también el desarrollo de sistemas de información.

Con todo, apenas se está recorriendo el camino hacia la generalización de una cultura de la información en la administración pública territorial. La Secretaría de Educación del departamento de Bolívar no constituye una excepción:

dispone de un sistema de estadísticas educativas y, con menor grado de desarrollo, de personal y financieras, pero no hay una apropiación colectiva de los sistemas de información, de su utilidad y empleo, más allá del Área de Planeamiento Educativo y de funciones eminentemente administrativas como el manejo de la nómina. Aunque la certificación dio vida al Sistema de Información Educativa (SIEB), los esfuerzos para continuar su fortalecimiento han menguado en los últimos dos años.

En 1995 la Secretaría de Educación y Cultura no poseía un sistema capaz de responder a los cambios y la complejidad del sector educativo y para subsanar esta debilidad se diseñó el Sistema de Información de la Educación en Bolívar (SIEB), cuya misión es organizar y convertir datos en información veraz y confiable que contribuya al éxito de la toma de decisiones y a la evaluación de la gestión. Los objetivos generales de SIEB son: crear, diseñar y producir el sistema de información para la administración de la educación; promover información oportuna y confiable; integrar la información unificando criterios respecto a las diferentes aplicaciones; brindar asesoría a los directores de Núcleo; diseñar aplicaciones e instrumentos para el seguimiento de planes y proyectos; integrar las aplicaciones de contabilidad y presupuesto a las nóminas y las tesorerías; analizar y rediseñar las aplicaciones de contabilidad y presupuesto; y automatizar las aplicaciones de hojas de vida de personal, docente, directivo y administrativo de la Secretaría de Educación, incluyendo nóminas y novedades del personal. El SIEB apoya la gestión institucional en los planteles educativos, al igual que la planeación municipal, departamental, regional y nacional. Los módulos que lo componen son: Estadísticas Educativas, Recursos Humanos, Financiero y Presupuestal, Seguimiento a Planes, Programas y Proyectos, y Soporte (encargado de recopilar información demográfica).

Actualmente, la Secretaría de Educación Departamental posee una red de computadoras que facilitan el acceso a cualquier información que se requiera y todos los equipos están conectados a internet mediante un servidor ubicado en la Sección de Sistemas. También posee servicio de mensajería electrónica y la mayoría de sus empleados tiene su propia dirección asignada por la institución. En general, el estado de los sistemas de información es bueno, pero las estadísticas educativas tienen un plazo de recolección de seis meses y tardan también seis meses en ser procesadas, la captura de la información sobre plazas docentes y nómina no es satisfactoria y la información sobre personal docente y administrativo en los municipios está desactualizada. La Secretaria, además, no utiliza habitualmente datos sobre distribución del personal docente por municipios ni por fuente de financiación, y esta no es una información activa. En cuanto a la información financiera, la Secretaria no dispone o no utiliza los datos sobre presupuesto total, sino que dispone

solamente de las cifras financieras que son objeto de seguimiento en el Plan de Acción.

## **ESTRATEGIAS EDUCATIVAS**

### **ADMINISTRACIÓN NAVAS MEISEL (1995-1997)**

Las realizaciones en el sector educativo durante los años 1995 a 1997 apuntaron a mejorar la calidad del servicio e incrementar la cobertura. Para este periodo no existe información sistemática de seguimiento, sino solamente informes puntuales elaborados en 1996 y noviembre de 1997. También se conoce, por información suministrada por el ex gobernador Navas Meisel y el jefe de Planeamiento Educativo de la Secretaria de Educación Departamental, que en el periodo se invirtieron \$17.000 millones provenientes de recursos de cofinanciación y situado fiscal, básicamente en la construcción de aulas e infraestructura en general. Las estrategias implementadas y los resultados alcanzados fueron los siguientes:

1. Programa de Ampliación de Cobertura: Este programa tuvo como objetivo central aumentar el promedio de escolaridad de la población en edad escolar. Para cada nivel de educación las metas específicas logradas entre 1995 y 1997 fueron: en preescolar se pasó de 18% a 34% en cobertura bruta, en básica primaria de 83% a 91 % y en básica secundaria y media de 45% a 56,3%. Sin duda alguna, en estos resultados tuvo mucha importancia la política nacional de canalizar mayores recursos para el financiamiento de la educación de la población más vulnerable (nombramiento de docentes y mejoramiento de la infraestructura física), a través de la cofinanciación y del sensible aumento de las transferencias a los municipios. Desde 1997 se registraron un aumento en secundaria y media, y una sensible disminución de la cobertura bruta, tanto en preescolar como en primaria.

2. Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa: Los indicadores de calidad arrojaron en este periodo un balance poco satisfactorio. En preescolar se mantuvieron las tasas de aprobación (90%), aumentó la reprobación de 3% a 3,3% y la tasa de repitencia pasó de 0,53% a 1,02%. En primaria disminuyeron los niveles de aprobación (de 90% a 89%) y aumentaron las tasas de reprobación (4,6% a 6%) y de repitencia total y rural. Finalmente, en básica secundaria las tasas de aprobación disminuyeron (91 % a 88,5%) y la reprobación aumentó (4% a 6,6%). En suma, la calidad educativa no mejoró a lo largo del periodo, no obstante haberse incrementado el gasto público educativo en más de un 50%<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Secretaria de Educación de Bolívar, 2000: 17. El gasto educativo en 1995 fue de \$41.553 millones y en 1997 de \$ 95.757 millones, para un crecimiento en tres años del 51.8%.



En las zonas rurales incluso se deterioró sensiblemente, aun cuando se hicieron grandes inversiones en el nombramiento de docentes y se pasó de 1.951 a 5.184 profesores.

Con el objeto de apoyar la administración descentralizada de la educación, el Plan Educativo 1995-1997 se propuso asesorar y monitorear por medio del SIEB el cumplimiento de las metas institucionales y el rendimiento educativo de la población escolar en los municipios y los planteles del departamento. Igualmente, se capacitó a 1.400 directivos y docentes de educación básica y media, con una inversión de \$875 millones. Estos esfuerzos, orientados a afianzar la descentralización en los entes territoriales, sólo lograron aumentar el número de profesores capacitados e incrementar la infraestructura computacional, sin producir un impacto significativo en los indicadores de calidad educativa.

3. Programa de Capacitación de Docentes: El programa de capacitación se desarrolló a través de dos estrategias: convenios con universidades, normales superiores y centros especializados en investigación, y acción del cuerpo técnico de supervisores y antiguos técnicos del CEP. La fase uno inició su primer periodo presencial en junio de 1997 con 39 programas para docentes y dos para directivos docentes; la fase dos lo hizo en diciembre de 1997 con 27 programas para docentes y cuatro para directivos docentes. Las áreas en las cuales se hizo énfasis fueron: evaluación, ética y valores; construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI); fundamentación pedagógica; investigación en el aula; enseñanza de matemáticas y lengua castellana; gestión; educación en tecnología; idioma extranjero; educación artística; educación especial y educación física. Los supervisores de la Secretaria de Educación realizaron talleres de capacitación en educación sexual, ambiental y en salud, evaluación, construcción del PEI y construcción del currículo.

4. Programa de Alfabetización Paz y Unidad: Este programa redujo en un 12% el índice de analfabetismo del departamento, que era del 25% en 1995 y pasó al 13% en 1998.

5. Acciones para la obtención de la certificación: Es importante subrayar que uno de los propósitos centrales de la acción de la Secretaria de Educación Departamental en esta época era el logro de la certificación para la descentralización educativa. En ese orden de ideas, sería necesario hacer el balance de las acciones emprendidas para la reestructuración de la entidad con miras a traspasar bienes de la Nación al departamento y del departamento al distrito montar el sistema de información, capacitar al personal, adoptar un Plan de Desarrollo Educativo y adquirir una sede propia y trasladarse a la misma.

## **ADMINISTRACIÓN RAAD HERNÁNDEZ (1998-2000)**

1 . Programa de Excelencia Educativa: Los objetivos de este programa fueron lograr el desarrollo integral de los alumnos de la educación básica, alcanzando competencias y conocimientos en matemáticas y lengua materna, acrecentar los conocimientos de docentes y directivos docentes, mejorar sus actitudes y prácticas pedagógicas, y desarrollar y fortalecer la investigación en el aula, contribuyendo al fomento del espíritu investigativo de los docentes. Las estrategias fueron de carácter masivo y de carácter localizado. Las primeras comprendieron dos proyectos: formación docente en el uso de materiales educativos y actualización en los modelos pedagógicos, esta última consistente en la formación de 600 docentes en investigación educativa y preparación y evaluación de Proyectos Educativos Institucionales. Una de las estrategias de carácter localizado fue el diseño de un plan piloto con la participación de las escuelas de Mahates, Zambrano, Villanueva, Mompo, Magangué y Santa Rosa del Sur, las cuales recibieron materiales, formación permanente para sus docentes y directivos, y dotación de infraestructura en tecnología.

2. Programa de Ampliación de Cobertura: Este programa busca ofrecer en un plazo de ocho años acceso al sistema educativo y garantizar la permanencia en él de todas las personas que se encuentren en el departamento de Bolívar. Los objetivos específicos son:

- En relación con los alumnos, garantizar el acceso al sistema educativo de niños y jóvenes de escasos recursos económicos, y mejorar el nivel académico, la conducta social y la posibilidad de acceder a nuevas oportunidades de crecimiento humano.
- En relación con las instituciones, fortalecer los procesos pedagógicos, la gestión escolar, el fomento de las innovaciones educativas y la integración con la comunidad local, regional, nacional e internacional-, aumentar las posibilidades de brindar un servicio educativo ajustado a las circunstancias socioculturales de cada municipio a partir de los Proyectos Educativos Institucionales; e implementar eficazmente mecanismos horizontales de concertación y cooperación interinstitucionales.
- Con respecto a los municipios, transformar la gestión educativa de; municipio, fortaleciendo su papel de planificador y administrador del servicio educativo local y utilizando estrategias de participación de la comunidad y la sociedad civil. También se propone incorporar herramientas de gestión moderna y productos de tecnología e informática a los diferentes procesos del servicio educativo.
- Con respecto al departamento, fortalecer la gestión educativa en su función de ente coordinador, asesor e investigador del proceso; consolidar una visión común del papel de la educación en el desarrollo socioeconómico del departamento; y diseñar mecanismos de evaluación y seguimiento.

3. Plan Maestros: Este plan consiste en el diseño de programas de capacitación para los docentes en los diferentes niveles del sistema con cobertura rural y urbana, teniendo en cuenta que el avance de las teorías curriculares requiere un docente actualizado, no sólo en su área especializada del saber, sino, además, con dominio en las diferentes dimensiones del desarrollo humano para orientar la formación integral de sus educandos.

4. Fortalecimiento de la Gestión Educativa: Con base en la concepción de que la institución educativa es la unidad básica del proceso de reinención y fortalecimiento, y en asocio con las demás instancias locales y regionales, se busca transformar las condiciones internas de los planteles y desarrollar capacidad de gestión, con miras a mejorar el ejercicio de la autonomía con responsabilidad social.

5. Pedagogía para la Paz: La confrontación violenta y la pérdida de valores básicos para el respeto y la convivencia hacen necesario desarrollar acciones para fortalecer la solidaridad local y departamental, el respeto mutuo, el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones y la convivencia pacífica. Este programa se propone, por lo tanto, la creación de espacios físicos para la educación artística, donde el educando pueda desarrollar y mejorar su sistema psicomotor y manifestar su capacidad de expresión.

6. Política Educativa de Atención a Poblaciones-. Los objetivos de este programa son: crear y fortalecer centros de educación especial para la rehabilitación social de personas y grupos que requieren programas educativos integrales, ofrecer asistencia técnico-pedagógica para la elaboración de currículos que respondan a las características del desarrollo cognoscitivo, social, económico y cultural de los usuarios del servicio y ofrecer educación a grupos con características étnicas y sociales particulares

7. Gestión y planeación del Área Pedagógica: El objetivo del Área Pedagógica es elevarla calidad pedagógica de la educación en el departamento mediante estrategias pedagógicas actualizadas. Para ello se presta asesoría a los centros escolares en la construcción del PEI y asesoría técnico-pedagógica a los docentes a través de los supervisores y los-,directores de Núcleo. Esta asesoría se brinda tanto a los centros educativos públicos como a los privados. Los programas desarrollados son:

a. Excelencia Educativa: Articulación del aprendizaje de la lengua materna con la investigación formativa en el aula; ejecución de proyectos de matemáticas, ludomática y lengua materna en cinco instituciones piloto; capacitación en informática para 300 docentes en 25 instituciones educativas; asesoría en investigación pedagógica a 30 tutores, cuyo saber es replicado por cada tutor para 10 maestros; asesoría en construcción del PEI para 30 tutores que

replican el conocimiento a 10 docentes cada uno; y organización de redes de investigación pedagógica. La estrategia de multiplicación del conocimiento se llama "Maestros que aprenden para convertirse en maestros que enseñan". La estrategia de asesoría pedagógica para la construcción del PEI incluye el componente comunitario, en el cual se capacita a padres de familia que hacen parte de la comunidad educativa.

b. Programa de Postprimaria: Este programa consiste en aplicar la metodología de Escuela Nueva a la secundaria. El sistema está organizado en nodos, que son colegios básicos, equidistantes de cinco veredas donde hay Escuela Nueva. Los estudiantes de estas escuelas pasan a los nodos a hacer la secundaria con la misma metodología. Los nodos cuentan con biblioteca, laboratorio y recursos didácticos. Los maestros son los mismos de la primaria, pero reciben una capacitación especial y deben hacer el diplomado de "Educación rural y proyectos productivos" en la Universidad de Pamplona. El docente debe vivir en la zona, tener sentido de pertenencia y compromiso, ser aceptado por la comunidad y trabajar interdisciplinariamente con los funcionarios de la UMATA y el SENA. La enseñanza se imparte a través de proyectos productivos en las áreas de producción agrícola, ganadera, piscícola, avícola y porcina. Toda la comunidad está involucrada en la red de nodos y es la encargada de manejar las finanzas del proyecto. En los nodos, el PEI se denomina PIER (Proyecto Institucional de Educación Rural). Existe un fondo especial con recursos financieros a los que puede acceder el nodo a través de proyectos para realizar en la comunidad. Actualmente están funcionando 24 nodos y la meta del programa son 30 en dos años.

c. Programa de Reorganización del Sistema Educativo: El plan de racionalización se ha vinculado a esfuerzos de mejoramiento de la calidad educativa y otras acciones, como la creación de redes y la fusión de instituciones, con metas concretas en aumento de la retención escolar y los cupos. Otras estrategias ligadas a la calidad son la dotación de instituciones y la capacitación de docentes y su reasignación a las instituciones que los necesitan.

d. Seguimiento al Rendimiento Académico de los Estudiantes: La Secretaria de Educación ha visto la necesidad de monitorear el rendimiento académico de los estudiantes, para lo cual diseñó un formulario para la evaluación en las áreas básicas. No obstante, la respuesta recibida hasta el momento ha sido muy parcial, porque los maestros consideran que en el fondo se trata de una evaluación para removerlos de sus cargos. Uno de los propósitos es diseñar estrategias educativas que permitan superar fallas o, en todo caso, detectar el origen de las mismas y proponer recomendaciones para solucionarlas.

e. Asesoría a los PEIs: Los PEIs de las instituciones se inscriben en los Núcleos Educativos y cada año se evalúan sus avances: nuevos métodos implementados y creación de áreas, entre otros aspectos. La Oficina de Legalización de Estudios de la Secretaría utiliza dichas evaluaciones para identificar las áreas a reforzar.

## **GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN**

### **PLANEACIÓN**

Entre los secretarios y ex secretarios de Educación de los municipios de Bolívar se percibe la aspiración a que el Plan Decenal, el Nacional y el Departamental sean más participativos, consulten las necesidades locales e involucren a los municipios y las instituciones escolares. Entre las ventajas que traen las responsabilidades en materia de planeación se señala el mayor compromiso con las políticas y las acciones, gracias a la elaboración de planes sectoriales. Los secretarios consideran una ventaja la posibilidad de apuntarles a problemas sentidos y reales de la comunidad, al igual que los canales de coordinación que la planeación abre entre las entidades territoriales. En el extremo opuesto están quienes piensan que no han existido posibilidades de verdadera coordinación y que la planeación educativa de los niveles territoriales se halla desarticulada.

Los rectores piensan, en general, que el Plan Educativo Municipal (PEM) es un instrumento importante para lograr mayores resultados, pues permite planificar y coordinar mejor las actividades y los programas de las instituciones educativas del municipio, así como enfocarlos objetivos y las acciones a las verdaderas necesidades de la comunidad. Por su parte, las respuestas de los directores de Núcleo arrojan un balance bastante positivo de la relación entre los PEM y los PEIs. Estos funcionarios tienden a estar de acuerdo en que la asesoría para la elaboración de los Planes Educativos Municipales ha sido mucho mayor después de la certificación del departamento.

La receptividad de las Secretarías de Educación Municipal tiende a calificarse de alta mientras que la de la Secretaría Departamental tiende a ser media. La receptividad de los supervisores se considera alta y, como ellos son los enlaces directos con la Secretaría de Educación Departamental, cabe presumir que jugarían un importante papel en la articulación de un sistema de planeación educativa. El rol de los directores de Núcleo como transmisores de las necesidades y problemáticas de los colegios también se ha visto intensificado en comparación con lo que sucedía antes de la certificación y aparentemente es bien aprovechado por los supervisores.

Los rectores aseguran casi unánimemente que el PEI se formula en cada plantel. Dada la existencia de varios planteles en una misma edificación, puede colegirse que no ha tenido lugar una fusión mediante la cual estructurar un solo Proyecto Educativo Institucional. La participación de la comunidad educativa en la elaboración del PEI es aceptable en un 50% de las respuestas y alta en un 43,7 %. Es bastante unánime la opinión de los directores de Núcleo en torno a su papel como asesores en la elaboración del PEI. La califican de alta y afirman que ha aumentado después de la certificación del departamento.

La Secretaría de Educación Departamental ha asumido la planeación sectorial con interés y relativo compromiso, y se ha preocupado por divulgar sus contenidos, de suerte que las instituciones escolares dicen tener mayor conocimiento y nexos más estrechos con el Plan Departamental que con el municipal. Esta apreciación revela que los planes municipales no expresan, en la práctica, una proximidad con el entorno ni con la comunidad educativa y que son débiles en su concepción, formulación y elaboración. Pero dicha debilidad tampoco ha sido suplida por la asistencia técnica y la asesoría del departamento, al menos no de la manera requerida para lograr una mejor articulación de acciones y propósitos entre la planeación departamental y la local. Ha habido, por el contrario, bastante interés en apoyar la formulación y el desarrollo de los PEIs. En los planes de acción y los balances de las dos últimas administraciones se observan proyectos o componentes de los mismos y la destinación de recursos a capacitación de docentes y a instituciones para fortalecer la construcción y el desarrollo del PEI. La Secretaría se preocupó también en su momento de establecer mecanismos de participación e información para la discusión del Plan Decenal de Educación.

La planeación sectorial educativa en el departamento de Bolívar es, seguramente, uno de los aspectos en que más se nota el impacto de la descentralización, toda vez que la adopción de planes trianuales y anuales, al igual que el montaje de un sistema de información para la planeación se impusieron como condiciones especiales para la certificación. En los Planes de Desarrollo Educativo de las dos últimas administraciones salta a la vista la ganancia lograda por la Secretaría Departamental en el conocimiento del sector y de sus indicadores de desempeño, lo cual ciertamente posibilita la identificación de situaciones de logro y de factores de rezago en la cualificación de la prestación del servicio educativo.

No obstante, si la descentralización sirvió de impulso para acometer tareas importantes en el terreno de la planificación y de la disponibilidad de fuentes e instrumentos confiables de información, se observa también un estancamiento en su mejoramiento, su extensión y, en una palabra, su desarrollo integral. En la Secretaría de Educación del departamento de Bolívar, a pesar de disponer de un instrumental que, aunque incipiente, podría ser la base del autocontrol y

la retroalimentación del sistema educativo departamental y del funcionamiento cotidiano de la entidad, se percibe que su utilización es errática, episódico y poco eficaz.

## **GASTO**

la certificación para asumir la gestión descentralizada de la educación se tradujo en un aumento de los ingresos totales provenientes de la Nación, de \$54.449,8 millones en 1995 a \$95.795,7 millones en 1996 (ejecutado) y a \$152.336,6 millones en 1997. En 1998 se produjo un descenso real del 14,5%, originado en la caída de los ingresos no tributarios y los de capital, con lo que pasó a \$125.578,1 millones. En 1999 hubo una recuperación y los de capital, con lo que se pasa \$ 190.298 millones, un comportamiento atribuible al desempeño de los ingresos tributarios y especialmente de otros ingresos, como apropiaciones del situado fiscal y convenios con entidades nacionales.

El gasto total de la secretaría de Educación con respecto al gasto total del sector departamental tuvo una evolución notable y del 13% en 1995 pasó al 30% en 1996, al 40% en 1997, al 48% en 1998 y al 33% en 1999. El situado fiscal de educación para Bolívar representó en promedio el 2,3% del total nacional para el sector y aumentó a una tasa promedio del 25% nominal entre 1995 y 1999; pero su crecimiento real fue bastante menor (7.5% en promedio). De 1997 a 1998 este rubro experimentó una reducción real del – 8,6%. En 1999 el situado fiscal per capita para educación fue de \$239.698, en tanto que el promedio nacional llegaba a \$456.157<sup>3</sup>; en el 2000 fue de \$225.826 por alumno matriculado en el sector oficial, cuando el promedio para el país era de \$402.065.

En el periodo 1994-98 Bolívar invirtió \$37.524,6 millones (pesos constantes de 1999) en proyectos educativos cofinanciados. Esta cifra incluye las partidas asignadas por el Fondo de Inversión Social (FIS), las contrapartidas territoriales, los proyectos contratados directamente por los departamentos y los proyectos municipales. La mayor afluencia de recursos se observa en el año de 1996, cuando alcanzó un monto global de \$13.558,4 millones, de los cuales la cofinanciación departamental llegó solamente a \$2.795,8 millones. El componente más importante de la cofinanciación en los municipios fue la construcción, seguido por la dotación de recursos educativos, la ampliación de cobertura y la remodelación o ampliación de establecimientos. La cofinanciación departamental tuvo mayor peso en el rubro de subsidios, seguido de seguido por ampliación de la cobertura, mejoramiento escolar y construcción y, remodelación o ampliación de establecimientos.

---

<sup>3</sup>Cálculos incluidos en el anexo del estudio financiero del situado fiscal del departamento de Bolívar, realizado por Balseir Guzmán Baena, recientemente concluido y facilitado por el Área de Planeamiento Educativo de la Secretaría de Educación Departamental.

En 1998 el 48,4% del situado fiscal inicial se invirtió en el pago de personal docente, lo cual representa aproximadamente el 54% del situado destinado a prestación de servicios. Como dijimos, este concepto recibió entre el 66% y el 70% aproximadamente de los recursos de inversión forzosa. Dotación de materiales didácticos y remodelación y mantenimiento tuvieron en 1997-98 un crecimiento del 30% y el 41 %, respectivamente. La financiación de subsidios creció apenas el 18% y no fue un elemento muy importante de la inversión total en los tres años considerados. El 52% de los recursos del crédito para el sector se dedicaron al pago de docentes en 1996 y el 22,8% en 1998, si bien el monto se redujo en términos nominales en cerca del 60%. Los recursos de cofinanciación se han dirigido preferentemente a inversiones en infraestructura, aunque en 1998 el 16% de ellos se destinó al pago de docentes.

En el año 2000 había 5.179 maestros pagados con situado fiscal y 474 con recursos propios. Entre 1995 y 1996 los recursos destinados al pago de docentes subieron un 19,09% y entre 1996 y 1998 lo hicieron en un 109,3%. Si bien la participación de los recursos de inversión forzosa para pago de docentes ha aumentado (88,8% en 1995, 85% en 1996 y 92,5% en 1998), se observa una disminución del porcentaje destinado a ese fin: el pago de docentes representaba en 1995 el 62,1 % de los recursos de inversión forzosa, en 1996 el 46,6% y en 1998 el 51,2%. Al respecto no es posible sacar una conclusión determinante, porque es bien conocida la proliferación de docentes vinculados por órdenes de trabajo en los municipios de la costa Caribe. La situación más reciente tampoco es clara, pues sería de esperar que después de un primer impacto del aumento de las transferencias entre 1994 y 1995, la situación tendiera a estabilizarse; pero el congelamiento de las plantas pagadas con recursos del situado fiscal y el departamento podría acarrear una sustitución de dichas fuentes con recursos municipales, incrementando nuevamente el monto de la contratación por órdenes de prestación de servicios.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS**

Cerca del 40% de los recursos para financiar el sector educativo en Bolívar son administrados por los municipios, sin que el departamento tenga ingerencia legal sobre ellos ni realice acciones para avanzar en un consenso acerca de su asignación. El situado fiscal para educación en Bolívar representa una de las menores asignaciones per cápita del país, lo que es doblemente inequitativo por ser esta una de las regiones más duramente golpeadas por el conflicto armado y uno de los departamentos con mayor grado de ruralidad y con mayores necesidades básicas insatisfechas. La estrechez de esta fuente de recursos hace impensable orientar una parte significativa a inversiones



distintas del pago de la nómina de docentes, de manera que una de las posibilidades de inversión en el sector son justamente los recursos municipales, sobre los cuales el departamento no tiene gobernabilidad. El hecho de que los municipios puedan gastar parte de sus transferencias para educación en el pago de docentes no ha contribuido a aclarar ni a dar mayor eficiencia al uso de los recursos, en tanto que la capacidad de negociación del magisterio y el andamiaje normativo que ha logrado erigir para el manejo del personal docente dificultan la administración integral del sector

Uno de los elementos de ineficiencia que introduce la asignación fracturada de los recursos es la fragmentación y poca sostenibilidad de las acciones, e incluso de las inversiones, en el mediano y largo plazo. Los esfuerzos del sector oficial por ampliar la cobertura han surtido efecto en preescolar, secundaria y media, particularmente en la zona rural; pero no se perciben resultados paralelos en calidad, porque esta es una variable estrechamente ligada a la sostenibilidad y el desarrollo de las instituciones escolares, mientras que la cobertura está asociada a la disponibilidad de aulas y cupos. Las instituciones escolares refuerzan esta “esquizofrenia institucional”, pues no disponen de recursos humanos ni financieros, aunque son, en último término, las responsables de la supervivencia del sistema educativo. Se les exigen compromiso y logros, y muchas los demuestran con creces, pero fuera de su planta de docentes y directivos, de la infraestructura y de una porción básica de equipos y materiales educativos, los colegios deben financiarse a sí mismos.

La única fuente de recursos que el ex gobernador Miguel Navas Meisel considera una oportunidad es la cofinanciación. Los aproximadamente \$17.000 millones invertidos durante su administración en proyectos educativos provinieron básicamente del situado fiscal y de recursos de cofinanciación. Los secretarios de Educación de las dos administraciones pasadas piensan que el principal problema de las transferencias de recursos para educación estriba en la inequidad de su distribución entre los departamentos y distritos del país. También se mencionan entre las restricciones los controles en el sistema de transferencias y la rigidez que implican las asignaciones de porcentajes específicos de inversión forzosa.

El ex gobernador Navas Meisel califica de alto su nivel de autonomía respecto a la Nación en lo relativo a seleccionar estrategias y asignar recursos financieros, técnicos y humanos. Para la fijación de prioridades educativas considera que tuvo un nivel de autonomía medio, porque éstas habían sido establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. 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 efectivos para articular y planificar de manera integral la asignación y el empleo de los recursos.

Los aspectos de la gestión financiera se resuelven en la Secretaría de Hacienda de la Gobernación. Incluso la delegación del gasto hasta cierto monto, de la cual gozaba el secretario, fue eliminada para centralizar las decisiones en cabeza del gobernador, aunque se toman en cuenta las indicaciones y prioridades de la Secretaría de Educación.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

La autonomía para la asignación de personal fue alta en la administración durante la cual se obtuvo la certificación, en la siguiente fue baja. Según el ex gobernador Navas Meisel, el Estatuto Docente restringe la autonomía de los gobernantes en aspectos básicos de la toma de decisiones para incidir en la racionalización y eficacia del recurso humano. Los procedimientos en cuanto a nombramientos, traslados, permutas y sanciones están determinados legalmente y el margen de maniobra es mínimo.

La provisión de docentes se considera moderada en las cabeceras municipales y altamente deficitario en la capital y las zonas rurales, lo cual obedece al éxodo de docentes por la inseguridad. Existen, asimismo, restricciones económicas para proveer las plazas necesarias. En el momento de la certificación el pasivo prestacional de los maestros nacionales o nacionalizados se encontraba saneado, al contrario de lo que ocurría con el de los docentes a cargo de la entidad territorial, pero esto no representó un obstáculo para la asunción de competencias. En la actualidad el pasivo pensional se ha saneado en lo que se refiere a pensiones y cesantías.

En el departamento se han hecho esfuerzos encaminados a racionalizar las plazas docentes, como parte del compromiso de la Gobernación con la política del Gobierno Nacional. Las estrategias empleadas han sido la conformación del Comité de Racionalización Departamental y Municipal, y la redistribución de los supervisores en los municipios para que actúen como coordinadores. El objetivo general del Plan de Racionalización es optimizar la utilización de los recursos con el fin de mejorar la calidad, la cobertura, la eficiencia y la equidad del servicio educativo público.

Sus objetivos específicos son: fortalecer la autonomía y la descentralización en las instituciones educativas; mejorar la gestión de los municipios en la administración del servicio educativo; superar las inequidades que se están presentando en la distribución de las plantas de personal docente, directivo docente y administrativo en los municipios; lograr un mayor acceso de los estudiantes al material educativo existente en las instituciones; impulsar la delegación de funciones para el manejo de la planta de personal y delegar la

racionalización en las administraciones municipales y los directores de Núcleo de acuerdo con unos criterios departamentales.

Las plazas liberadas se distribuirán teniendo en cuenta la inequitativa distribución de las plazas del situado fiscal por municipio y la capacidad de los municipios para ampliar la cobertura. Hasta ahora los traslados solamente se han efectuado dentro de un mismo municipio. Llama mucho la atención que este plan pase por alto la cualificación de los docentes. La Secretaría de Educación Departamental y los Núcleos Educativos tendrán a su cargo el apoyo pedagógico y la asesoría permanente de las innovaciones y las evaluaciones de calidad, a fin de encontrar nuevas alternativas pedagógicas para todas las modalidades de educación. El diálogo entre el secretario de Educación de la pasada administración y el sindicato permitió acciones de racionalización de la planta docente, sin muchos traumatismos ni oposiciones. La capacidad de manejo de temas como la evaluación, los traslados y las decisiones sobre ascensos es muy restringida, pero esto parece ser considerado un factor externo que no puede afectarse y al cual, por lo tanto, no hay que dedicarle muchos esfuerzos ni energías. Independientemente de las normas, la capacidad de demostrar firmeza en el diálogo ha sido la clave del éxito en las relaciones con el magisterio.

Las entidades territoriales con condiciones especiales de seguridad, accesibilidad y ruralidad, como es el caso del departamento de Bolívar, han sufrido los efectos de decisiones sobre ascensos, aumentos salariales y, en general, costo del personal. Esto ha presionado enormemente la capacidad de creación de nuevas plazas y de lograr algunos excedentes para inversión. La administración del personal en el sector educativo de Bolívar es lenta y requiere demasiados trámites para atender las novedades más frecuentes. Ello tiene origen especialmente en las disposiciones legales, aunque el estilo de administración y disposiciones como por ejemplo, sacar de la Secretaria la pagaduría del FER, pueden ocasionar mayor entorpecimiento y lentitud. En Santa Rosa del Sur y San Jacinto el papel de los directores de Núcleo en el trámite de nombramientos, traslados, permutas y permisos de docentes se ha deteriorado después de la descentralización educativa, en los demás municipios se ha visto moderadamente fortalecido.

La descentralización educativa en Bolívar ha aumentado la autonomía del departamento para el manejo del personal, por cuanto los docentes pagados con situado fiscal eran anteriormente administrados por los municipios, que se acogieron en su totalidad a las disposiciones de la Ley 29 de 1989. En este sentido puede hablarse de una centralización de funciones en el departamento y un debilitamiento de los municipios. La actividad de la Secretaria de Educación Departamental se centra en dar soporte a la formulación de políticas y programas, definir estrategias, prestar asesoría pedagógica continua

(una función que cumple aisladamente y con numerosas limitaciones, tanto por el lado de los recursos como por el del diseño) y administrar el personal.

## **ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS FÍSICOS Y PEDAGÓGICOS**

Las competencias en materia de provisión de recursos físicos y material pedagógico recaen básicamente en los municipios. Estos, en efecto, han dirigido recursos a la dotación de establecimientos educativos, como se desprende del énfasis de los proyectos de cofinanciación, en los que el 35,5% de las contrapartidas municipales se dedicaron a este rubro, lo mismo que el 21,8% del monto total de los proyectos de este tipo ejecutados entre 1994 y 1998. Sin embargo, repetimos, el mayor porcentaje de recursos municipales invertidos en el sector sigue destinándose al pago de docentes.

Para el secretario de Educación de la administración Raad lo ideal es que la evaluación de estudiantes esté a cargo del establecimiento educativo y de la Nación. En su opinión, la mayor autonomía de las instituciones educativas para establecer el currículo es una ventaja de la distribución de competencias. Por su parte, el secretario de la administración Meisel piensa que las ventajas han sido el mejoramiento de la capacitación y la evaluación, lo mismo que el diseño del SIEB. Ambos coinciden en que otra ventaja es la mejor distribución y/o asignación de los recursos. El secretario de la administración Raad señala que la responsabilidad de la educación recae principalmente en el departamento y quizás fue así en los dos últimos años, pero entre 1994 y 1998 los municipios destinaron a través de proyectos de cofinanciación un mayor porcentaje que el departamento a la dotación de instituciones educativas y la adquisición de material y recursos pedagógicos. A juzgar por las percepciones de los entrevistados, el papel de la Nación se ha visto reducido en lo referente a la dotación de instituciones educativas, un campo en que actualmente concurren el departamento y los municipios. La provisión de mobiliario y equipos, y la construcción y el mantenimiento de infraestructura son financiados en la actualidad por la Nación y los municipios.

El principal cambio en las instituciones educativas tiene que ver con su participación en el diseño curricular, aun cuando ello no se puede atribuir a la certificación del departamento, sino a la implementación de la Ley 115 de 1994. Por lo demás, los colegios continúan con responsabilidades en el pago de algunos gastos generales y en la implementación del currículo. La inversión en dotaciones y material didáctico representó apenas el 0,9% de la cofinanciación total del departamento entre 1994 y 1998. La Nación contribuye a través del MEN a la dotación de las instituciones escolares con algunos programas y acciones de carácter más o menos masivo. En síntesis, buena parte de las inversiones y los esfuerzos por adaptar la dotación escolar a

las exigencias de los enfoques pedagógicos y curriculares parece provenir de la institución educativa.

El vacío parece ser más fuerte y dramático en lo concerniente al desarrollo e implantación de estrategias pedagógicas efectivas que en el caso de la dotación de recursos físicos, no obstante la intervención de la Secretaría Departamental. La norma le confiere autonomía pedagógica y curricular al establecimiento escolar, siempre y cuando cumpla unos requisitos básicos en materia de áreas y asignaturas obligatorias. Las Secretarías Departamentales deben velar por la calidad y el mejoramiento continuo del servicio educativo, en lo que juegan un papel importante, al menos en teoría, los Núcleos Educativos y el Centro Experimental Piloto. En la práctica, los directores de Núcleo, aunque consideran que su función como asesores en cuestiones pedagógicas y curriculares ha mejorado, no parecen estar desarrollando una labor significativa en ese terreno. En casi todos los casos indagados se califica de alta la receptividad de todas las instancias: Secretaría de Educación Municipal, Secretaría de Educación Departamental, directores de Núcleo, supervisores y colegios.

La capacitación de los docentes impartida por el departamento ha tenido una deficiente evaluación, pues se considera que su estrecha relación con el escalafonamiento ha introducido cierta deformación. De hecho, buena parte de la capacitación de los docentes es financiada por ellos mismos en cursos de postgrado y especializaciones. Los municipios no contribuyen a dicha formación y el Plan de Racionalización no contempla ninguna estrategia para cualificar a los docentes.

Entre las actividades pedagógicas de la Secretaría de Educación Departamental deben resaltarse los programas de Postprimaria rural, la asesoría a los centros escolares en la construcción del PEI y la asesoría técnico-pedagógica a los docentes a través de los supervisores y directores de Núcleo. Uno de los programas que deberían producir mayor impacto en términos de calidad es el de Excelencia Educativa, cuya etapa localizada concluyó sin que se realizaran completamente algunas fases. También reviste importancia el Programa de Reorganización Educativa del departamento, mediante el cual se ha buscado ligar la reubicación del recurso docente a incentivos y otro tipo de criterios para fomentar la calidad.

## **PARTICIPACIÓN**

Los actores estiman, en general, que el grado de participación de la comunidad educativa en las diferentes instancias definidas por el marco legal es alto para docentes y directivos, y medio y en algunos casos bajo para los estudiantes. Se afirma, además, que los padres de familia no tienen las condiciones para

participar y que al sector productivo no se lo estimula a hacerlo. Una constante del proceso de descentralización es la falta de condiciones mínimas para lograr, no sólo la aplicación de las leyes, sino el impacto de la participación de la sociedad en la gestión educativa. El marco legal facilita la participación, pero no la garantiza, porque ésta requiere condiciones como la organización comunitaria, la entrega a la comunidad de una cuota de poder sobre las decisiones y el acceso a la educación, la información y los procesos políticos. Estas condiciones no se dan en la comunidad educativa bolivarenses y los responsables de formular las políticas no tienen una actitud abierta a la participación. Seguramente comprenden su importancia en la descentralización educativa, pero no han diseñado ni puesto en práctica mecanismos para fortalecer la autonomía en la Secretaría de Educación Departamental y los centros escolares.

## **LIDERAZGO**

El Plan Educativo de Bolívar 1995- 1997 acusa algunas limitaciones que reflejan las características del liderazgo ejercido por el ex gobernador Navas Meisel. Si bien no hay información secundaria que confirme sus directrices, puede concluirse que el direccionamiento estratégico de este gobernante en el sector educativo fue débil. Las prioridades se desarrollaron en la práctica, pero sin el rumbo trazado por una definición formal y sustentada. Una porción importante de sus objetivos se centró en el fortalecimiento institucional y el logro de la descentralización, como lo demuestra el Plan de Desarrollo Educativo. Para influir en la comunidad el ex gobernador empleó su carisma, su capacidad para delegar y, en alguna medida, el compromiso con las tareas del gobierno. Aunque Navas Meisel no tuvo una visión clara de la importancia de la educación en el desarrollo, durante su administración el sector dispuso de excedentes del situado fiscal, se canalizaron recursos del Fondo Educativo de Compensación y recursos de cofinanciación nacional. Fue también bajo su mandato cuando se obtuvo la certificación educativa y la Secretaría emprendió acciones orientadas a acercar la comunidad a la gestión sectorial.

No se desarrollaron estrategias para dar a la comunidad el papel de cogestor o veedor de la gestión educativa, pero el carisma personal del ex gobernador y su estilo de dirección, abierto y dispuesto al diálogo, le ayudaron a lograr el compromiso de la comunidad. Puede afirmarse, por último, que la sustentación para la elección de alternativas y la información sobre los resultados de sus decisiones en materia educativa fueron imprecisas. El mismo admite que depositó gran confianza en su secretaria de Educación, en quien delegó el manejo y la orientación del sector.

Las apreciaciones de los funcionarios entrevistados indican que el ex gobernador Raad Hernández tendía a centralizar fuertemente la toma de

decisiones, dificultando a menudo la agilidad de los procesos en el sector educativo. Raad también delegó el manejo de las decisiones y acciones en la Secretaría de Educación. Sobresale la capacidad de su primera secretaria, Patricia Martínez, para obtener resultados tangibles, influir en la comunidad y mostrar disposición para comprender e interpretar sus necesidades y expectativas educativas. Con todo, la falta de un direccionamiento estratégico claramente definido limitó el aprovechamiento del liderazgo ejercido por la secretaria, a quien, además, le correspondió afrontar las restricciones características de un proceso en su etapa inicial. Esto supuso reconsiderar la estructura y el funcionamiento de la Secretaría de Educación y reinterpretar sus tareas y responsabilidades a la luz de la descentralización sin tener muy claro el camino a seguir, no por causas atribuibles solamente a falencias de la dirección departamental del sistema, sino también al proceso mismo de descentralización político-administrativa del país, el cual ha carecido del reconocimiento de los factores condicionantes, de programas de fortalecimiento institucional y de derroteros sectoriales claros.

De la percepción de funcionarios de la Secretaría de Educación es posible inferir que el ex gobernador Raad conoce suficientemente el sector educativo. Su Plan de Desarrollo comprueba la importancia del sector en su administración. No obstante, en la asignación de recursos la educación no tuvo la prioridad que cabía esperar de los compromisos adquiridos por el gobernante y el manejo centralizado de los procesos en la Gobernación dificultó la gestión eficiente de la Secretaría de Educación.

También puede afirmarse que Raad tenía la firme intención de abrir canales de comunicación con la comunidad y de concertación con distintos sectores y estamentos, como el grupo de los alcaldes, y que la participación constituyó una de sus estrategias. Cuando se inició el gobierno de Miguel Raad se realizaron audiencias públicas en los municipios, adonde se desplazaban el gobernador y sus secretarios para estudiar las demandas de la población en las áreas de educación, salud, agricultura y prevención de desastres. El gobernador, a su turno, informaba sobre los avances de su gestión. Es de destacar, finalmente, el interés del gobernante en los Foros Educativos y su disciplina para asistir a las reuniones de la JUDE. Raad Hernández se propuso llevar a cabo una gestión participativa y más cercana a la comunidad en todos los ámbitos, pero su actitud distante y poco propensa al diálogo creó una impresión de reducida capacidad para influir en la comunidad.

En resumen, la gestión de las dos administraciones puede calificarse de conveniente. En la administración Meisel se reorganizaron el sistema educativo y su dirección, se obtuvo la certificación y se lograron importantes resultados en materia de alfabetización y ampliación de cupos. En la administración Raad, si bien se suspendieron programas como los de

capacitación de docentes y de subsidios, también se avanzó en ampliación de la cobertura y en aspectos vitales de organización interna, como la supervisión y reorganización de la nuclearización y el comienzo de la racionalización de la planta docente. La calidad educativa sigue siendo uno de los principales problemas del departamento, pero no se pueden dejar de mencionar las estrategias innovadoras desarrolladas en el marco del Programa de Excelencia Educativa. Varios factores se combinaron para hacer posibles estos resultados: en el primer periodo cierta disponibilidad de recursos provenientes del manejo descentralizado del sector y en los dos periodos la credibilidad y la capacidad de gestión de los gobernantes, al igual que el compromiso de los secretarios de Educación.

## **CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

Tanto los actores entrevistados (el ex gobernador Meisel, los ex secretarios de Educación de las dos administraciones y ejecutivos de Planeación, Recursos Humanos y Pedagogía) como los funcionarios que respondieron el instrumento de cultura y clima organizacionales tienden a estar de acuerdo en que a raíz de la descentralización educativa se definieron y ajustaron la misión y la visión institucionales de la Secretaría de Educación y Cultura de Bolívar. Esta definición fue socializada hasta el último nivel de la entidad, pero mientras los funcionarios que respondieron el instrumento de cultura y clima tienden a coincidir en que conocen la visión, la misión y los objetivos estratégicos de la Secretaría, los entrevistados piensan que su apropiación sólo se ha logrado verdaderamente en los niveles directivos y medios. Los entrevistados señalan que los objetivos estratégicos están consignados en el Plan de Desarrollo Educativo y que existe coherencia entre ellos y la misión y la visión institucionales. Los funcionarios encuestados, por su lado, tienden a estar de acuerdo en que les es fácil identificar sus objetivos y los de su área, y consideran que éstos siempre aportan a los de la institución.

Ambos grupos indican que la Secretaría de Educación posee unos objetivos estratégicos formalmente definidos, entre los cuales mencionan la ampliación de la cobertura, el fortalecimiento institucional, la definición e implementación del sistema de información, el mejoramiento de la calidad en la capacitación de docentes, la reestructuración de la Secretaría de Educación Departamental, el fortalecimiento de la educación básica y preescolar, y el mejoramiento de la calidad de la gestión en general. Las personas que respondieron el instrumento de cultura y clima indican que aun atendiendo las urgencias del día a día pueden concentrarse en los objetivos de mediano y largo plazo. A su juicio, la Secretaría de Educación de Bolívar se orienta a resultados, si bien la toma de decisiones no es oportuna ni efectiva a causa de los excesivos trámites. Los entrevistados señalan que se ha hecho un gran avance en el sistema de información de la Secretaría de Educación y que está actualizado, pero no es



accesible a todos los funcionarios. En realidad, las bases de datos todavía son muy heterogéneas.

El factor comunicación es el de más baja calificación entre los funcionarios encuestados. Estos reconocen que sus jefes tienden a enterarse oportunamente de los problemas que ocurren en su área de trabajo, pero los funcionarios no han tenido suficiente capacitación sobre el proceso de descentralización y sus aplicaciones para la institución. Asimismo, consideran que no están informados de todos los asuntos importantes de la entidad y que los canales de comunicación establecidos y la forma de utilizarlos no son siempre suficientes y oportunos ni favorecen la interacción entre las áreas. Los directivos tienen una impresión diferente. En su concepto, la información circula de la manera más clara posible a través de canales como los comités, los memorandos, las carteleras y las reuniones, aunque no siempre es suficiente y oportuna. Salvo los directivos del Área Técnica y de Planeamiento Educativo, los entrevistados afirman que se tiene un conocimiento insuficiente del objetivo de la red de actores institucionales y que no se cuenta con suficiente flexibilidad ni capacidad para orientarse a objetivos comunes. Estos directivos piensan también que en la redefinición de funciones que acompañó a la descentralización tuvo un papel central el Programa de Reinversión desarrollado durante la administración Raad, aun cuando algunas funciones no fueron claramente definidas y otras no estén contempladas en los manuales porque surgieron posteriormente.

Otro factor que, en opinión de los funcionarios encuestados, requeriría pronta intervención es el de adaptación, porque la inducción ha sido muy limitada y, en general, se desconocen las exigencias que plantea la descentralización educativa y su relación con los retos de la entidad. Los funcionarios señalan adicionalmente que es necesario revisar el proceso de selección de personal para hacerlo más efectivo y transparente. Los entrevistados, por su parte, aseguran que los planes de acción por áreas se conectan consistentemente con los lineamientos estratégicos de la institución, ya que obedecen a objetivos trazados en el Plan de Desarrollo Educativo, pero que carecen de un sistema de indicadores integrado para evaluar sus resultados. La continuidad de los planes, programas y proyectos de la Secretaría está sujeta especialmente a su capacidad financiera y en segundo lugar a la permanencia de sus directivos. La mayoría de los entrevistados estuvo de acuerdo en que el Plan de Descentralización no incorporó indicadores de resultados y no ha sido un verdadero instrumento de gestión.

La toma de decisiones está muy centralizada en el secretario de Educación, quien se apoya en su equipo directivo y en los tres comités existentes: Dirección, Amenazados y Racionalización. Generalmente se utiliza diversa información pertinente para el análisis global de cada tema, tanto documental

como directamente de los supervisores y directores de Núcleo. La lentitud en la ejecución de las decisiones se atribuye a la alta dependencia de la Gobernación. Los comités han contribuido a dar mayor consistencia a la labor conjunta de la entidad y a través suyo se ha alcanzado una percepción más objetiva e integral de las dificultades, los alcances y las limitaciones de las áreas y la institución.

Las principales necesidades que ha creado la descentralización son la capacitación y la dotación de equipos de informática. Los funcionarios que respondieron el instrumento de cultura y clima señalan que se deben mejorar la comunicación, las relaciones interpersonales y el grado de autonomía. Los directivos consideran que se deben mejorar la tecnología, el acceso a la información y la planeación, organización y distribución del trabajo. Para ellos, el principal cambio ha sido el mejoramiento del sistema de información. Los funcionarios encuestados reconocen que ciertos aspectos todavía deben ser mejorados, pero en su concepto la institución cuenta con personal comprometido y los objetivos institucionales tienden a ser conocidos y compartidos por todos.

La misión formulada para la Secretaria de Educación Departamental expresa las responsabilidades básicas establecidas por la Ley general de Educación:

Misión: Estará dirigida hacia la búsqueda y diseño de un nuevo esquema de gestión que permita transformar la educación, la escuela, la enseñanza y el aprendizaje con el propósito de formar personas críticas, activas, innovadoras, productivas, responsables y capaces de contribuir a la construcción del país y la sociedad que deseamos.

La visión refleja debilidad en su formulación metodológica, no señala el fin sino los medios para llegar a un punto que tampoco se define de forma explícita, sino que es una finalidad en construcción:

Visión: Garantizar con eficiencia y calidad la prestación del servicio público educativo a todos los niños, niñas y jóvenes del departamento de Bolívar, apoyando a los municipios con asistencia técnica para que éstos mejoren la prestación del servicio educativo con la formulación de los planes de desarrollo educativo y la articulación de los PEI de las instituciones.

A juicio del director del Área de Pedagógica de la administración Raad, pese a que los aspectos pedagógicos de competencia departamental están contemplados en la plataforma estratégica, no son tenidos en cuenta al elaborar los planes de acción de la Secretaria. Esta aseveración es plenamente confirmada por el Plan Educativo y el Plan de Acción, pues son puntuales y reducidas las estrategias de cualificación pedagógica o curricular. En el Plan Educativo 1998-2000, por ejemplo, el único programa que involucró

experimentación e innovación pedagógicas fue el de Excelencia Educativa. La innovación pedagógica y curricular se percibe como una competencia más o menos exclusiva del Área Pedagógica, los supervisores y los directores de Núcleo, no como un objetivo institucional y estratégico asimilado por el conjunto de la organización.

El desconocimiento de los indicadores utilizados y la diversidad de opiniones al respecto reflejan el bajo grado de control, seguimiento y evaluación que existe en la Secretaría y se traducen en la parcial apropiación de los objetivos estratégicos. Si bien existe acuerdo en que la institución posee un direccionamiento estratégico definido, difundido y al parecer asimilado por muchos de los colaboradores, es prácticamente imposible generar altos niveles de compromiso que los conduzcan a la consecución de los objetivos a menos que se implemente un sistema de seguimiento y control formal.

Las debilidades de los sistemas de inducción, seguimiento y evaluación del desempeño de los funcionarios, la escasa capacidad de la organización para desarrollar procesos, de retroalimentación y comunicación, y la desarticulación del trabajo entre las áreas son aspectos críticos que afectan el clima de la organización y su capacidad para actuar de manera efectiva y alcanzar los propósitos institucionales. Una institución que no posee un sistema de retroalimentación constante inhibe su crecimiento. Del mismo modo, los procesos destinados a posibilitar la adaptación de los nuevos funcionarios y su identificación con los objetivos inmediatos y mediatos de la institución deben encontrarse perfectamente articulados con un direccionamiento claro, con una definición precisa de responsabilidades y con un sistema de seguimiento del desempeño individual y colectivo que permita a cada miembro de la organización reconocer sus aportes o sus debilidades y saber cómo éstas inciden en el logro de los objetivos específicos e institucionales.

La percepción de la red de actores interinstitucionales es favorable en lo que atañe a la claridad con que la Secretaría conoce el objetivo de su relación con ella, menos positiva en lo referente a su capacidad de coordinación para emprender acciones conjuntas y desfavorable en cuanto a su adaptabilidad. Las deficiencias de la red de actores interinstitucionales no afectan solamente a la institución como tal, sino al sistema educativo en su totalidad. La autonomía con respecto al sistema que muestran la organización sindical y los alcaldes es producto de las ambigüedades del marco legal y frente a ello la Secretaría de Educación posee un escaso margen de acción.

La Secretaría de Educación de Bolívar tiene, en suma, una limitada capacidad institucional, derivada de factores externos como las políticas de la Gobernación y la organización administrativa departamental, y de factores internos ligados a su estructura, su funcionamiento y su proyección hacia

otros actores del sistema. Debe tenerse presente que la institución no maneja aspectos cruciales de la gestión institucional, como los procesos administrativos y financieros, y que el manejo de los recursos humanos, aunque desconcentrado en la Secretaría, obedece a una lógica centralizada en la Gobernación. La disponibilidad de recursos, considerada el factor decisivo de la continuidad de las acciones, se encuentra seriamente limitada por la situación financiera de la Gobernación y también depende de instancias externas a la Secretaría.

Existen, por otra parte, elementos internos positivos que es necesario potenciar. El sistema de información ha mejorado y permite hacer un diagnóstico certero de la situación educativa del departamento, los objetivos y las estrategias responden adecuadamente a la problemática del departamento y el estilo de dirección contribuye a mantener un clima organizacional relativamente favorable. La estructura, en cambio, es poco funcional y reduce la efectividad de los diferentes actores institucionales para dar un manejo más integral a la gestión educativa. El Área Pedagógica está tan aislada del conjunto de la organización como el resto, pero su caso es mucho más grave porque debería ser el motor de la articulación de la red de actores interinstitucionales y el eje de la entidad.

Si la Secretaría tuviera más autonomía, mayor ingerencia en el gasto y en otras decisiones de carácter financiero, mayor responsabilidad en el manejo del personal y una definición apropiada del perfil del recurso humano requerido, seguramente habría incentivos para mantener una adecuada articulación entre las áreas y entre los funcionarios. Estando mejor dotada para la acción, se establecerían, se reconocerían y se apropiarían mejor los objetivos institucionales. Estas serían las condiciones necesarias para fortalecer la capacidad institucional de la entidad y ello redundaría sin duda en una mejor prestación del servicio educativo en la región.

## **RESULTADOS DE LAS ESTRATEGIAS EDUCATIVAS**

### **RESULTADOS A CORTO PLAZO**

En las tablas 6 y 7 se observan los resultados de la gestión educativa durante las dos administraciones estudiadas:

**Tabla 6**  
**OBJETIVOS, METAS Y LOGROS DE LA**  
**ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL 1995-1997<sup>4</sup>**

Objetivos	Metas para 1997	Situación a noviembre de 1997
<b>COBERTURA</b>		
Aumentar el promedio de escolaridad de la población en edad escolar (3 a 17 años).	Aumento de la escolaridad bruta: 57% al iniciar 1995 a 66,2% al iniciar 1998.	Preescolar: de 18% a 31,7%. Básica primaria: de 81% a 85%. Básica secundaria y media vocacional: de 40,5% a 48,65%. Programas de alfabetización y post-alfabetización: inversiones por más de \$2.000 millones en tres años.
<b>CALIDAD</b>		
		En 1996, retención anual del 87,31% en preescolar, 91,8% en básica primaria, 94,6% en básica secundaria y 97,4% en media vocacional; repitencia 2,25% en preescolar, 7,72 en primaria % y 3% en secundaria; deserción de 8,18% en primaria, 5,34% en secundaria y 2,57% en media vocacional.
<b>SISTEMAS DE INFORMACIÓN</b>		
	Implementación del Sistema de Información Educativa (SIEB) para asesorar, seguir y monitorear cada uno de los municipios y de los planteles del departamento en el cumplimiento de las metas y el rendimiento estudiantil.	En 1996 se entregaron 122 computadores a establecimientos educativos y directores de Núcleo, con una inversión de \$375 millones, y se capacitaron funcionarios para el manejo de la aplicación SABE 50. En Noviembre de 1997 estaba sistematizada la información de todos los establecimientos educativos del departamento correspondiente al año 1996, con base en los formularios DANE C100 y C600.
<b>CAPACITACION Y FORMACIÓN DEL DOCENTE</b>		
		Para profesores de educación básica y media, 1400 directivos y docentes capacitados, con una inversión de \$875 millones. Para profesores de primaria en zonas rurales, énfasis en Escuela Nueva.

<sup>4</sup> Este balance de las realizaciones durante -la administración Navas Meisel se reconstruyó con base en los informes de la exsecretaria Araceli Morales.

## RESULTADOS A LARGO PLAZO

1. Cobertura:<sup>5</sup> La matrícula en el departamento de Bolívar, excluyendo el distrito de Cartagena, registró en los tres niveles un fuerte incremento entre 1991 y 1999, sobre todo de 1991 a 1995. En los años siguientes el número de matriculados disminuyó, con fluctuaciones constantes hasta el final del periodo. En la tabla 1 puede observarse que el sector oficial concentró el mayor porcentaje de estudiantes. La matrícula preescolar presentó un fuerte incremento entre 1991 y 1999, pasando de 5.474 alumnos a 35.807, es decir, una variación del 554,1 %. La primaria experimentó su máximo dinamismo entre 1991 y 1995, con una variación del 99,2%; desde entonces el crecimiento de la matrícula bajó al 17,5%. El sector oficial concentró el mayor porcentaje de la matrícula primaria entre 1991 y 1999: el 93,5% al comienzo del periodo, aunque al final disminuyó un 2,5%. La matrícula en secundaria y media tuvo también un crecimiento significativo. 133,3% entre 1992 y 1999. La dinámica en este nivel fue menor entre 1992 y 1995 (el 49,5%) que de 1996 a 1999, cuando registró una tasa de variación del 59,7%.

En el sector oficial se presentó el mayor aumento de la matrícula entre 1992 y 1999: 67,59% el primer año y 73,42 % el último, lo que indica un retroceso de la matrícula privada. Entre 1992 y 1995 la tasa de variación de la matrícula oficial fue del 61,7% y la de la privada del 24,3%; de 1996 a 1999 las tasas fueron 68,7% y 39,4%, respectivamente.

---

<sup>5</sup> Es importante aclarar que el análisis de matrícula, docentes y establecimientos se hizo excluyendo el distrito de Cartagena, no así el de los demás indicadores, por no contar con información desagregada para ellos. Esto podría distorsionar el análisis.

**Tabla 7**  
**OBJETIVOS, METAS Y LOGROS DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**DEPARTAMENTAL 1998-1999**

Objetivo del programa	Unidad de medida	Línea de base: dic. 97	Meta a dic. 2000	Meta lograda dic. 99	Recursos programados 98-99 (en miles)	Recursos invertidos 98-99 (en miles)	% ejecución de metas	% ejecución financiera
<b>Ampliación de Cobertura</b>								
Garantizar el acceso al sistema educativo a los niños desescolarizados de Bolívar	Nuevos alumnos Atendidos	1.510	50.000	28.000	9.348.000	8.935.752	56	95
Atender la población de adultos con altas tasas de analfabetismo	Nuevos adultos atendidos	0	147.000	63.390	279.300	424.615	43,1	150
Total programa					9.627.300	9.360.367		
<b>Excelencia Educativa</b>								
Mejorar la calidad de la educación en función de las situaciones y necesidades de la comunidad.	Docentes capacitados	0	1.290	1.449	1.690.345	1.696.177	112,3	100,3
	Expedición Pedagógica - Proyectos elaborados	0	8		100.000	4.000	0	4,0
	Establecimientos dotados	780	1.300	161	2.120.000	846.894	12,4	39,9
	Establecimientos mejorados y/o construidos	800	600	185	1.860.000	2.823.632	30,8	151,8
Total programa					5.770.345	5.370.703		
<b>Plan Maestros</b>								
Mejorar la situación de los docentes a través de la cualificación permanente	Docentes cualificados	0	10.000	8.460	1.440.000	1.280.000	84,6	88,8
Construcción sede social	Obra en construcción	0	1		2.200.000	1.715.000	100	78
Total programa					3.640.000	2.995.000		

Fuente: Cálculos propios a partir de información de seguimiento del Plan de Acción de la SED.

En lo que respecta al cuerpo docente, éste se elevó significativamente desde 1996, como consecuencia de un incremento del 50% en los recursos para el funcionamiento del sector educativo. En 1991 había 223 profesores para atender la demanda en preescolar, de los cuales el 74,9% pertenecía al sector oficial. Al final de la década, el número de docentes oficiales en preescolar llegaba al 83,59% del total.

En el sector oficial el número de docentes de primaria siguió una tendencia creciente desde 1992: de 3.397 profesores en 1992 se pasó a 5.876 en 1999, esto es, el 91,5% y el 92,5% del total, respectivamente. En la secundaria y la media se pasó de 2214 profesores en 1992 a 3.890 en 1999. De ellos correspondía al sector oficial el 69,65% al comienzo del periodo y el 78% al final del mismo. A partir de 1995 se nota un crecimiento significativo del número de profesores, con una disminución en 1996, para luego seguir aumentando. Esto ocurrió tanto en el sector oficial como en el privado y está asociado al incremento de los recursos para inversión, gracias a los cuales se incorporaron siete nuevos establecimientos educativos nacionales.

Para albergar la población estudiantil de preescolar Bolívar contaba a comienzos de la década de los noventa con 141 colegios, de los cuales 117 eran oficiales, es decir, el 83 % de la infraestructura total. Entre 1994 y 1998, como resultado de los programas de cobertura, se presentó un aumento significativo del número de instituciones educativas y se pasó de 246 colegios a 1057. En 1994 existían 436 colegios oficiales, en 1999 eran ya 1730. La tasa de crecimiento de la infraestructura educativa departamental fue la siguiente: preescolar 649,6%, primaria 299% y secundaria 366%.

Dicho aumento del número de establecimientos está relacionado con la Ley 60 de 1993, en virtud de la cual los municipios deben destinar el 30% de la participación de forzosa inversión al financiamiento de la educación (construcción, ampliación, remodelación y mantenimiento de la infraestructura, provisión de material a establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social).<sup>6</sup> Ello produjo cambios en las coberturas educativas municipales y departamentales, porque permitió, por un lado, ampliar la infraestructura y nombrar nuevos docentes y, por el otro, mejorar algunos indicadores de eficiencia, como las proporciones alumnos por docente y docentes por establecimiento.

La tasa bruta de coberturas<sup>7</sup> refleja que la oferta de la educación en Bolívar es precaria para el nivel de preescolar, en menor medida para secundaria y mejor para primaria. En el periodo estudiado las tasas de cobertura bruta en preescolar se mantuvieron casi constantes, pasando de 36% en 1996 a 35% en 1999. Las tasas más altas se produjeron en la primaria, aunque con tendencia a la baja, mientras que en secundaria la tasa se incrementó el 17%, lo que sugiere una respuesta más eficaz a la demanda educativa en este nivel. En preescolar la tasa de extraedad disminuyó el 5%, en tanto que la tasa neta de

---

<sup>6</sup> Unidad de Desarrollo Territorial, 1995: 20.

<sup>7</sup> Reiteramos que las tasas de cobertura neta y bruta, así como la de extraedad, corresponden a todo el departamento, ya que estos indicadores no se hallan desagregados por municipios.



escolarización se mantuvo en el 28%, con leves fluctuaciones a lo largo del periodo. La tasa de escolarización neta aumentó el 4% en secundaria, donde la tasa de extraedad creció un 2% entre 1996 y 1999. En síntesis, si bien hay ineficiencias en los tres niveles, la cobertura educativa en el departamento de Bolívar mejoró entre 1991 y 1995, pero decayó significativamente entre 1996 y 1999. En este último periodo los niveles de cobertura bruta y neta mejoraron para secundaria, disminuyeron notablemente en primaria y se mantuvieron en preescolar.

**Tabla 8**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS**  
**DE COBERTURAS Y EXTRAEDAD**  
**BOLÍVAR, 1996-1999**

Año	PREESCOLAR			
	Matrícula	TEB <sup>8</sup>	TEN <sup>9</sup>	Tasas de extraedad
1996	45.220	36	28	23
1997	51.029	34	26	23
1998	58.008	37	30	19
1999	60.899	35	28	18
	<b>Primaria</b>			
	Matrícula	TEB	TEN	Tasas de extraedad
1996	215.409	96	75	21
1997	231.403	91	70	22
1998	244.001	87	68	21
1999	246.771	87	69	21
	<b>Secundaria</b>			
	Matrícula* Sec. y Med.	TEB Sec.	TEN Sec.	Tasas de extraedad Sec.
1996	140.089	38	31	21
1997	163.166	36	27	23
1998	168.169	55	34	22
1999	178.924	55	35	23

FUENTE: Plan de Desarrollo Educativo de Cartagena, 1 998-2000.

Con base en DANE. MEN C-100 y C-600.

\*No se encontró discriminada la matrícula de media vocacional.

Para el periodo 1995-97 no se dispone de información sistemática acerca de las acciones para aumentar la cobertura ni sobre su grado de cumplimiento. Sólo se cuenta con algunos informes puntuales elaborados en 1996 y en noviembre de 1997. Cuando se alude a la educación en el Plan de Desarrollo Departamental se proponen metas del siguiente orden: llegar a una cobertura

<sup>8</sup> Tasa de escolaridad bruta.

<sup>9</sup> Tasa de escolaridad neta.

en preescolar del 40%, en primaria del 100% y en secundaria del 70%, las cuales no se cumplieron en ningún nivel. En los tres años se esperaba, para primaria, construir y adecuar 215 aulas, para preescolar, adecuar 574 aulas y abrir 8.010 cupos y, para secundaria, crear y reubicar 430 plazas docentes, abrir 12.871 cupos y construir 487 aulas.

El Plan Educativo para 1998-2000 contemplaba invertir en 1999 cerca de \$570 millones en un programa de ampliación de cobertura, pero estos recursos no se hicieron efectivos, así que el componente de subsidios debió darse por terminado y los estudiantes tuvieron que ser trasladados al sector oficial. Aun cuando para diciembre de 1999 la evaluación muestra un porcentaje de ejecución financiera del 100% en el Programa de Ampliación de Cobertura, debe decirse que la información sobre el avance de dicho programa es dispersa, puntual y poco sistemática. La meta para el año 2000 era de 50.000 nuevos cupos y en diciembre de 1999 se habían creado 28.000. Según la información secundaria obtenida, los cupos nuevos entre 1998 y 1999 llegaron apenas a 16.985, sin incluir el distrito.

2. Eficiencia: El índice de aprobación del departamento de Bolívar durante 1996-99 permaneció constante en preescolar (90%) y fue muy similar al promedio nacional (91%). En básica primaria este índice bajó de 1996 a 1998, tanto en el sector oficial como en el privado. En 1996, de cada 100 estudiantes que iniciaban un grado en primaria 90 pasaban al siguiente, mientras que en 1998 un 13,5% desaprobó el año lectivo, es decir, 3,5% más que en 1996. La educación básica secundaria y media registró desde 1996 hasta 1998 una disminución en los niveles de aprobación del 5%: en 1996 de cada 100 estudiantes que comenzaban un grado en media secundaria y media, 91 pasaban al siguiente grado, de modo que sólo un 9% no aprobaba el año académico; en 1998 no aprobaba el año lectivo un 14%. En ambos sectores la tasa de aprobación tendió a decrecer en los tres niveles, aunque fue mayor en el privado, sobre todo en básica primaria.

**Tabla 9**  
**TASAS DE APROBACIÓN, REPROBACIÓN, DESERCIÓN Y REPITENCIA**  
**BOLÍVAR 1996 –1998**

AÑO	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total
<b>Aprobación</b>									
1996	87.4	93.1	90.5	86.5	94.0	90.3	90.6	92.2	91.0
1997	88.6	92.4	90.5	84.4	93.6	89.0	89.1	88.6	88.5
1998	87.5	92.7	90.0	81.7	91.5	86.5	85.5	86.5	86.0
<b>Reprobación</b>									
1996	5.1	0.8	3.0	6.9	2.4	4.6	5.2	2.9	4.0
1997	4.7	1.8	3.3	9.2	2.7	6.0	6.8	6.4	6.6
1998	5.0	1.9	3.5	11.3	3.8	7.5	10.4	8.5	9.5
<b>Deserción<sup>10</sup></b>									
1996	7.5	6.1	6.5	6.6	3.6	5.1	4.2	4.9	5.0
1997	6.7	5.8	6.2	6.4	3.7	5.0	4.1	5.0	4.9
1998	7.5	9.2	6.5	7.0	4.7	6.0	4.1	5.0	4.5
<b>Repitencia</b>									
1996	0.15	0.10	0.14	1.56	0.93	1.46	0.86	0.80	0.84
1997	1.34	0.34	1.02	4.96	1.57	4.37	2.33	1.29	1.92
1998	2.41	0.46	1.12	6.59	1.75	3.93	3.60	2.27	0.93
1999	2.36	0.58	1.42	7.46	2.11	4.50	4.34	2.83	1.23

**FUENTE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE.

En básica primaria y secundaria los aumentos de la reprobación fueron de más del 2% y del 5%, respectivamente. En los tres niveles las tasas de reprobación fueron inferiores en el sector privado y superiores en la zona rural, donde alcanzaron el 7,1 %, frente al 2,5% de la zona urbana. Dicho de otro modo, en el área rural la proporción de alumnos que al finalizar el año lectivo no cumplieron los requisitos académicos para matricularse en el grado siguiente fue tres veces mayor que en la urbana.

La tasa de deserción se mantuvo en 6,5% durante el periodo analizado, pero en el sector privado aumentó el 3%, al pasar del 6% al 9%. En básica primaria dicha tasa aumentó sólo un punto en el periodo y fue más baja en el sector privado. En básica secundaria la deserción disminuyó, siendo más baja en el sector oficial.

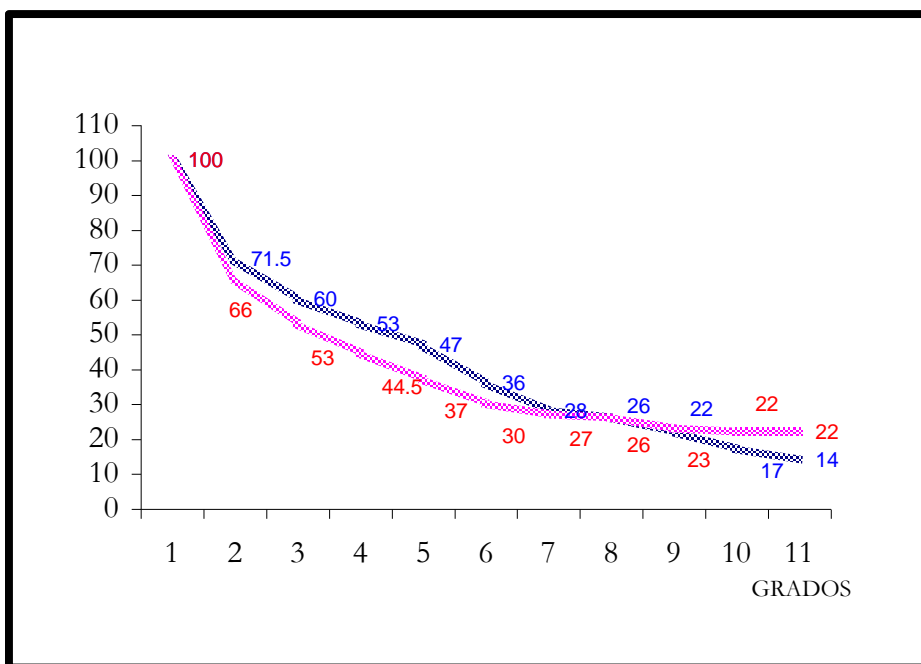
La relación alumnos por docente en preescolar mostró durante el periodo 1991 -99 dos tendencias: de 1991 a 1994 pasó de 24 alumnos por docente a 17, de 1996 en adelante aumentó hasta alcanzar 26 alumnos por docente en 1999. En básica primaria esta relación presentó algunas fluctuaciones en el periodo, pero se mantuvo en un promedio de 25 alumnos por docente. En

<sup>10</sup> Las Tasas de deserción fueron el resultado de restarle a 100 las tasas aprobación y reprobación.

promedio, la relación alumnos por docente del sector oficial fue inferior: 21 alumnos por docente contra 24 del sector privado.

Las tasas de supervivencia escolar desmejoraron sensiblemente y de cada 100 niños que se matricularon en 1998 sólo terminarán 47 la primaria, 22 la secundaria básica y apenas 14 el bachillerato completo. Para los niños que se matricularon en primero en 1999 la perspectiva no cambia mucho, pues la tendencia de la curva de supervivencia indica que sólo 37 de ellos terminarán la primaria, 23 la secundaria y 22 el bachillerato completo. Este es un fenómeno muy preocupante si se tiene en cuenta que la cobertura neta en los distintos niveles todavía es baja. Una de las posibles causas de la drástica disminución de la supervivencia puede ser la violencia en los municipios de Bolívar, que particularmente en los últimos años ha forzado a desplazarse a un buen número de familias con hijos en edad escolar. Otra causa puede ser la falta de programas que ayuden desde distintas perspectivas a mantener a los niños en el sistema.

**Gráfico 1**  
**SUPERVIVENCIA INTERANUAL**  
**DE UNA COHORTE DE 100 NIÑOS QUE ENTRAN A 1°**  
**BOLÍVAR 1998 Y 1999**



En términos generales, la eficiencia educativa de Bolívar no mejoró en el periodo estudiado y, aun cuando se incremento el gasto en más del 50%, la calidad no respondió en la misma dirección. Esto pudo deberse a varias razones. En primer lugar, entre el 66% y el 70% de los recursos municipales de forzosa inversión destinados al sector educativo se dedicaron al pago de docentes. En segundo lugar, la inversión departamental en dotaciones y

material didáctico representó apenas el 0,9% de la cofinanciación total efectuada por el departamento entre 1994 y 1998. Algunas inversiones puntuales en municipios e instituciones seleccionadas tuvieron lugar en el marco del Programa de Excelencia Educativa. Tercero, el papel de las Secretarías Departamentales de Educación no parece claro a la hora de velar por la calidad en el mejoramiento continuo del servicio educativo. Y cuarto, en el plan de racionalización no se incluyó ninguna estrategia asociada a la cualificación de los docentes, lo que permitiría implementarlo con mayor sentido.

3. Calidad: Los puntajes del departamento en las pruebas ICFES durante el periodo 1995-99 fueron inferiores a los promedios nacionales y los de Cartagena, aunque superiores a los promedios de los municipios. En ciertos municipios los puntajes fueron superiores a los del departamento y de Cartagena e inclusive mejores que los puntajes de la Nación. En ninguna de las áreas del conocimiento los puntajes del departamento superaron los nacionales.

**TABLA 10**  
**PUNTAJES TOTALES EN LAS PRUEBAS DEL ICFES. BOLÍVAR 1995-1999**

Municipios	1995	1996	1997	1998	1999
Cartagena	242.5	238.7	241.7	240.6	248.6
Magangué	239.3	234.3	236.8	208.3	237.3
San Cristóbal	191.9	209.2	202.8	195.1	208.1
San Jacinto	227.2	226.3	230.5	231.9	236.0
Santa Rosa del Sur	235.9	258.0	254.1	245.4	247.5
Soplaviento	207.6	201.8	211.3	205.6	216.1
Turbaco	237.7	233.5	237.1	228.1	241.0
Promedios Municipios	217.7	217.8	218.6	214.8	221.8
Departamento de Bolívar	236.9	234.2	236.2	233.7	240.6
Nacional	244.1	242.0	244.7	242.0	248.6

Fuente: ICFES

**Tabla 11**  
**PUNTAJES POR ÁREAS DEL CONOCIMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR 1995-1997**

	Biología	Química	Física	Sociales	A. verbal	Español	Matemáticas
Bolívar	47.58	47.89	47.93	46.19	45.83	47.17	47.30
Nacional	47.56	48.52	48.53	47.58	48.18	47.87	49.19

Fuente: ICFES

4. Equidad: El riesgo común de los modelos de descentralización es la inequidad, la cual puede producirse cuando las transferencias del Gobierno Nacional no corresponden al volumen relativo de las transferencias necesarias para que el aprendizaje parta de una base de calidad uniforme en todo el territorio. Los criterios de equidad se aplican en forma universal, sin contemplar las condiciones ni las características de la población a que van dirigidos. De esa manera, las buenas intenciones se ven frustradas por la incapacidad de los municipios o las entidades y la consecuencia no es un aumento de la cobertura en términos de alumnos, sino un gasto excesivo por alumno. De ahí que nunca la cobertura obtenida sea proporcional a la inversión ejecutada.

Entre 1995 y 1998 los municipios de Bolívar presentaron considerables diferencias en cuanto a la asignación per cápita del situado fiscal. La distribución de los recursos entre los municipios es bastante irregular, pues en unos ocurren aumentos y en otros disminuciones, sin que se aprecie un criterio consistente. Es más, una observación más detallada revela que no existe relación entre la asignación per cápita del situado fiscal y el nivel de pobreza relativa de los municipios. De ello no se desprende que haya habido una distribución inequitativa, pero tampoco se observa una política de distribución que se oriente expresamente por criterios de equidad.

## **BALANCE DE LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL**

Los principales logros del sistema educativo de la región caribe colombiana y particularmente de Bolívar pueden agruparse en cinco grandes bloques: la muy notable expansión de la matrícula en primaria, secundaria y media; las satisfactorias tasas de escolaridad femenina; la participación decidida del sector privado para aumentar cobertura; el creciente esfuerzo financiero de los gobiernos nacionales y locales; y la multiplicidad de innovaciones pedagógicas. Sin embargo, todavía quedan metas por alcanzar en cobertura y muy serios vacíos en calidad, equidad y eficiencia del sistema.

El análisis de las políticas aplicadas en cada uno de los dos períodos estudiados muestra que en el primero de ellos la estrategia de incrementar cobertura produjo un aumento en los niveles educativos del departamento, pero no en la calidad educativa, aunque de hecho esta es una variable de impacto cuyos cambios como producto de acciones concretas no son fácilmente perceptibles en el corto plazo. En el segundo periodo los resultados alcanzados en materia de cobertura corresponden a la estrategia enunciada en el Plan de Desarrollo Educativo 1998-2000. Por lo tanto, se puede afirmar que el proceso de descentralización posibilitó cambios en la cobertura de todos los niveles educativos y que esto fue posible no sólo por el aumento de las transferencias, sino también por el esfuerzo institucional de la

Secretaría de Educación Departamental para implementar acciones paralelas con miras a atender el mayor número de estudiantes.

## **EFECTOS DEL MARCO LEGAL**

El marco legal que rige la prestación descentralizada del servicio educativo presenta numerosas contradicciones y restricciones: deja el manejo y la organización del sector sujetos a una serie de instancias y responsabilidades más o menos independientes, que no son responsables individualmente de los resultados ni pueden ser de forma articulada, porque no hay incentivos ni obligaciones en cuanto a la concertación. Es evidente la contradicción entre las responsabilidades en educación asignadas a los municipios y su total incapacidad para intervenir en el número y las características de los docentes pagados por el estado fiscal. Estos son administrados por el departamento, sin que tenga de verdad mucha discrecionalidad sobre ello, porque los docentes gozan de un régimen especial consagrado en el Estatuto Docente y en las negociaciones anuales que se realizan directamente con el Gobierno Nacional. No pueden pasarse por alto, además, la presunta autonomía de la escuela, que es de cierta manera la base de la concepción de la Ley General de Educación sobre la organización del servicio educativo, ni su total incapacidad para determinar los aspectos centrales que hacen de dicha autonomía algo real y cotidiano, como son el número y la calificación de los docentes, y el tipo y la cantidad de los equipos, los materiales y los insumos educativos que permiten hacer de su proyecto educativo y curricular una realidad.

En el departamento de Bolívar el sistema de nuclearización no es muy efectivo para incentivar las responsabilidades y la autonomía de los municipios en materia educativa, como tampoco para propiciar la concertación, el apoyo y la capacidad de respuesta del departamento a las necesidades de los colegios y de la comunidad educativa, lo cual podría ser de suma importancia para atenuar el efecto de las contradicciones de la norma. Los mecanismos de fijación de prioridades no incorporan de manera sistemática el conocimiento de la problemática de las instituciones escolares ni suficiente información acerca de la situación educativa en los municipios. Esta desestructuración del sistema educativo departamental, fomentada por la misma normatividad, no ha sido asumida como un problema al cual dar respuesta y, por tanto, no se han emprendido suficientes, sistemáticas ni adecuadas acciones para superarla.

Otra de las condiciones necesarias para mejorar la prestación del servicio educativo tiene que ver con la disponibilidad de recursos. En lo que hace a las fuentes nacionales, éstas tienen una restricción esencial, a saber, el sistema vigente de asignación y distribución entre entidades territoriales. El fraccionamiento de las fuentes de financiación entre departamento y municipios probablemente ha limitado la gestión integral del sector en Bolívar;

pero ello puede ser la causa de que todavía se destinen recursos a nuevas inversiones, observándose cierta subsidiariedad en la destinación final del gasto entre el departamento y los municipios, si bien la mayor parte del mismo se sigue aplicando al pago del recurso humano. En este aspecto incide igualmente el marco normativo, por cuanto delimita de manera poco flexible los porcentajes a asignar y los destinos específicos del gasto. Otra restricción estriba en los recursos propios departamentales asignados al sector educación, los cuales, a más de participar con un bajo porcentaje en la financiación total del gasto, son recortados o reasignados a otras prioridades, tal como ocurrió con el componente de subsidios en el Programa de Ampliación de Cobertura en el año 1999.

La capacidad de formulación de proyectos no parece tampoco una de las fortalezas de la Secretaría de Educación Departamental. Por la información suministrada y la que fue posible obtener de la observación directa, se puede inferir que existe cierto grado de dispersión en las acciones de formulación y programación de los proyectos. La fijación de metas más consistente encontrada en la documentación revisada es la de los formatos del Plan de Acción Anual, que es objeto de seguimiento por lo menos una vez al año. De la información que puede extraerse del Plan de Acción para 1999, es de destacar que el indicador de eficiencia, medido como la relación entre costos unitarios programados y ejecutados, indica un buen desempeño en todos los programas y sus componentes. Si la descentralización educativa estuviera acompañada de mayor autonomía de las entidades territoriales y de una concepción más integradora de las decisiones y acciones que permitiera la organización de un verdadero sistema educativo territorial, habría incentivos mucho más fuertes para mejorar la capacidad de respuesta en todos los niveles, incluyendo el diseño y la formulación de programas y proyectos. Estos, por fuerza, serían más pertinentes, más integrales y más eficaces.

Todo esto significa que el marco legal que rige la descentralización en el sector, aun cuando en principio propicia la construcción de fortalezas institucionales en las Secretarías de Educación, en la práctica no lo hace. En el nivel departamental, debido al reducido margen de autonomía y de capacidad de concertación;<sup>11</sup> en el municipal, a la contradicción existente entre competencias y asignación de recursos, por una parte, y la posibilidad de descentralización real, por la otra; en los establecimientos escolares, finalmente, porque existe verdadera discrepancia entre la autonomía teórica y la capacidad de decisión y de acción real.

---

<sup>11</sup> En el caso de Bolívar, el escaso margen de negociación y de concertación, aunque ocasionado por las normas vigentes, no ha sido objeto de una reflexión conducente a tomar medidas al respecto.



A modo de conclusión, se puede decir que las contradicciones del marco legal afectan el desenvolvimiento del sistema educativo en su conjunto, tanto a corto como a largo plazo. Los resultados de largo plazo observados en la primera mitad de la década de los noventa están muy cercanamente asociados a los aumentos en las transferencias municipales para el sector, a la asunción de la administración del personal nacional y nacionalizado como consecuencia de la Ley 29 de 1 989, que dio lugar a la creación de nuevos establecimientos, a la contratación de personal docente y al efecto que sobre el aumento de la matrícula en el sector privado tuvo la Ley 115 de 1 994. La menor dinámica de los resultados en cobertura durante la segunda mitad de la década se originó, muy seguramente, en la disminución real del gasto por alumno con recursos nacionales observado entre 1995 y 1999, al igual que a las restricciones para la asignación de rentas propias del departamento al sector educación.

Las conclusiones del presente estudio apoyan la hipótesis de que los requisitos exigidos por la Ley 60 para el logro de la autonomía, tanto de departamentos como de municipios y distritos, se han quedado en un plano formal, sin llegar a constituirse en instrumentos de apoyo para la consolidación de la descentralización. Aunque la normatividad vigente ha previsto criterios y mecanismos para una asignación más eficiente, muchos analistas coinciden en que el sistema es excesivamente complejo, mantiene factores de inequidad, es rígido en su aplicación, enfatiza más en el reparto de los recursos que en su aplicación y no está ligado a resultados sino, primordialmente, a costos históricos. Surge, entonces, la necesidad de profundizar el análisis de las ventajas y desventajas del sistema actual y formular alternativas de cambio que ayuden a transformarlas condiciones que impiden conseguir las metas trazadas.

La provisión y administración de los recursos humanos son competencia del departamento y de los municipios, mientras que la infraestructura física, el mantenimiento, la dotación y la provisión de material educativo son responsabilidad del municipio. No se cuenta con sistemas de asignación de recursos financieros a la institución educativa que actúen como incentivos de una mayor eficiencia y calidad del servicio educativo. Por otro lado, el problema del financiamiento y la asignación de recursos implica desarrollar un sistema integrado de financiamiento de la educación, definiendo con precisión las responsabilidades financieras década uno de los actores y la magnitud de su esfuerzo fiscal o de su contribución económica para responder a sus competencias.

La problemática que las normas representan para la administración del sector y para la prestación del servicio educativo tiene que ver con los diferentes objetivos e intereses que animan las distintas leyes que lo enmarcan, de lo cual

se derivan yuxtaposiciones de competencias y contradicciones entre el espíritu de algunas de ellas. Ejemplos de esto son la Ley General de Educación en lo que concierne a las condiciones reales para aplicarla, el sistema de asignación de los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales, la inflexibilidad para determinar la aplicación sectorial de estos últimos y la escasa capacidad de negociación que tienen la Nación y, con más razón, las entidades territoriales frente al magisterio.

## **EFFECTOS DEL LIDERAZGO Y DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

Cabe preguntarse en qué consiste la capacidad institucional de la dependencia rectora de la educación en una entidad territorial. La Secretaría de Educación Departamental de Bolívar no posee una unidad administrativa, no maneja directamente el Área de Recursos Humanos y la gestión financiera se resuelve también externamente, en la Secretaría de Hacienda Departamental. La Secretaría de Educación desempeña tres funciones principales: servir de soporte para la formulación de políticas, programas y estrategias, desarrollar una actividad continua de asesoría pedagógica y cumplir tareas administrativas relacionadas con trámites de personal, gestiones sobre prestaciones y decisiones y trámites sobre escalafonamiento.

Las limitaciones en la capacidad institucional provienen de factores tanto internos, es decir, de estructuración de la entidad, como externos, esto es, derivados de la organización de la Administración Departamental. Si la Secretaría fuera una institución fortalecida, con mayor nivel de autonomía, mayor injerencia en el gasto y en otras decisiones financieras, mayor responsabilidad en el manejo del personal y una definición apropiada del perfil del recurso humano requerido, seguramente habría incentivos para lograr una mejor articulación entre las áreas y los funcionarios y se establecieran, se reconocieran y se apropiaran mejor los objetivos institucionales. Estas serían las condiciones para fortalecer la capacidad institucional de la Secretaría y redundarían en capacidad para la acción y para formular y ejecutar proyectos, hacer su seguimiento, mantener el control de las acciones y crear los mecanismos reales desarticulación entre ellos y las acciones continuas de asesoría técnica y pedagógica, en suma, para que el funcionamiento de la entidad respondiera a una visión integral del servicio.

Todavía quedaría por resolver, no obstante, la amenaza que representa la limitación de los recursos. La Administración Departamental se ha empeñado al respecto en una gestión apoyada en estudios y ha demostrado así una actitud estratégica, puesto que si no se sientan las bases para modificar la desigual e inequitativa distribución interregional de los recursos del situado fiscal, los departamentos que reciben menos recursos, como Bolívar, verán

seriamente comprometida la continuidad de sus programas y el mejoramiento de su gestión educativa. Otro factor capital para cualificar la prestación del servicio en Bolívar es fomentar la coordinación entre los integrantes de la red de actores del sistema educativo departamental. A tal fin deben fortalecerse dos capacidades básicas: la de promover una autonomía responsable de los municipios frente al sector y la de concertar con ellos.

El liderazgo es favorable y conveniente en cualquier circunstancia, pero de manera especial en situaciones adversas y amenazantes, porque en ello puede residir la capacidad de suplir las debilidades y vencer o mitigar los obstáculos. Sin embargo, aunque el ex gobernador Raad Hernández parecía saber bien qué es lo importante y prioritario en el terreno educativo, ello no se expresó en un direccionamiento claro y motivador de compromisos ni en una decidida aplicación de recursos. De lo contrario se habrían destinado a educación mayores recursos o, por lo menos, se hubieran defendido los inicialmente programados para proyectos tan sensibles al interés de Hernández como el de subsidios escolares.

Los resultados en cobertura, especialmente, experimentaron una reducción en su dinámica durante la segunda mitad de la década, mientras que en materia de calidad y de equidad registraron en general un muy limitado desempeño. Esto sugiere que dichos logros han sido consecuencia, sobre todo, de la mayor disponibilidad relativa de recursos en la primera mitad de los noventa. No se puede desconocer, con todo, el cumplimiento de metas importantes en la última administración, lo cual revela que, si bien la capacidad institucional es limitada, la Secretaría tiene posibilidades de emprender acciones, siempre y cuando existan los recursos y la voluntad política necesarios. Por su parte, los indicadores asociados a la calidad educativa no mejoraron en este periodo e incluso se deterioraron en niveles bastantes preocupantes para el área rural, aunque se aumentó el número de docentes. Estos indicadores tampoco tuvieron un buen desempeño en el periodo siguiente, particularmente entre 1998 y 1999, pese a las estrategias diseñadas para afectarlos, como el Programa de Excelencia Educativa y el Plan Maestros.

Las estrategias del Plan de Desarrollo Educativo de la última administración que mayor dinamismo presentaron en 1998 fueron las de Ampliación de la Cobertura, Excelencia Educativa y Política Cultural y de Paz. En 1999 el Programa de Ampliación de Cobertura tuvo una ejecución del 100%, pero la financiación del componente de subsidios terminó ese año, mientras que el Programa de Excelencia Educativa mostró una menor dinámica, hasta paralizarse finalmente. El plan de racionalización, aunque enfrenta alguna resistencia del sindicato, se ha implementado en una primera fase, con la reubicación de docentes en los mismos municipios y las fusiones de establecimientos educativos. Hasta ahora no ha sido suficientemente evaluado,

pero ya se han percibido beneficios en la ampliación de cupos sin aumentar la planta de personal.

La descentralización dinamizó la institución y provocó cambios en todos sus ámbitos. Se modificaron algunos aspectos básicos de la estructura y el funcionamiento, el clima laboral se movilizó hacia mayores exigencias, los funcionarios se interesaron en los lineamientos estratégicos y los actores que componen la red ejercieron presión para que se satisficieran sus necesidades. Aunque los objetivos no se han logrado en su totalidad, se ha gestado interés por la acción y se ha afianzado la percepción de una entidad territorial autónoma. Es un hecho, no obstante, que esta acción se ha visto notablemente limitada por las circunstancias de todo tipo que restringen la autonomía de la Secretaría.

El marco legal que rige la descentralización en el sector, si bien en principio propicia el fortalecimiento institucional de las Secretarías de Educación, en su aplicación hace lo contrario, porque los departamentos tienen un reducido margen de autonomía y de capacidad de concertación que reduce el alcance real de su gestión. Otras debilidades de la descentralización educativa se manifiestan en el nivel municipal (contradicciones entre las competencias y la asignación de recursos, por una parte, y la posibilidad real de descentralización de estas entidades territoriales, por la otra) y en los establecimientos escolares (discrepancia entre la autonomía teórica y la capacidad de decisión y de acción real de los planteles).

## **GESTIÓN PARTICIPATIVA**

El marco legal que establece los instrumentos para la gestión en el campo de la participación se centra en los establecimientos educativos, los cuales han creado de forma nominal los espacios y mecanismos de participación, con un incipiente y espontáneo compromiso comunitario. Paradójicamente, la misma normatividad minimiza la autonomía de la institución en procesos fundamentales para que la comunidad pueda llevar a cabo un trabajo autogestionario, como los que permiten la aplicación cabal de las orientaciones curriculares y sus proyectos educativos. Como vimos, la existencia de un marco legal facilita la participación, pero no la garantiza, porque ella requiere condiciones que no se cumplen en la comunidad educativa bolivareense.

## **GESTIÓN PEDAGÓGICA**

En lo que atañe a las estrategias pedagógicas de la Secretaría de Educación Departamental, es importante resaltar los programas de Postprimaria rural, la asesoría a los centros escolares en la construcción del PEI y la asesoría

técnico-pedagógica a los docentes a través de los supervisores y los directores de Núcleo. Uno de los programas que deberían producir mayor impacto en términos de calidad es el de Excelencia Educativa, cuya etapa de ampliación a todos los municipios del departamento resta por ejecutarse. También reviste importancia el Programa de Reorganización Educativa del Departamento, mediante el cual se busca ligar la reubicación del recurso docente a incentivos y criterios para fomentar la calidad.

## **EFICIENCIA FINANCIERA**

La asignación per cápita del situado fiscal de educación para el departamento de Bolívar en 1999 fue de \$239.698, mientras que el promedio nacional fue de \$456.157. En el 2000 dicha asignación fue de \$225.826 por alumno matriculado en el sector oficial, en tanto que el promedio nacional fue de \$402.065. Las participaciones municipales para educación en los ingresos corrientes de la Nación representaron el 1% del total nacional en promedio para 1995-98. Su crecimiento nominal promedio en el periodo fue de 47,1 %. En términos reales crecieron en un 27,3% promedio entre 1995 y 1999. Además, representaron el 21,1 %, el 24,1 % y el 27,2% de las transferencias totales del departamento en 1997, 1998 y 1999, respectivamente.

En el periodo 1994-98 Bolívar invirtió recursos por \$37.524,6 millones (pesos constantes de 1999) en proyectos de cofinanciación para el sector educación. Esta cifra incluye las partidas asignadas por el FIS, por valor total de \$29061 millones, las contrapartidas territoriales, por valor de \$8462,8 millones, los proyectos contratados directamente por el departamento y los proyectos municipales.

La distribución de la inversión por componentes de los proyectos municipales y los del departamento mostró cierto grado de subsidiariedad entre la inversión departamental y la municipal. En general, el esfuerzo fiscal del departamento con relación a las transferencias de la Nación registró una tendencia decreciente, si bien los ingresos tributarios crecieron a una tasa del 27,3% promedio en el periodo y del 10,4% real. El crecimiento promedio del endeudamiento fue del 14% en el periodo. Para 1999 las adiciones al capital representaron el 2,53% del total de ingresos, mientras que el servicio de la deuda (capital más intereses) representó el 3,66% de los gastos totales. No se han gestionado créditos que beneficien al sector educativo. El gasto total de la Secretaría de Educación Departamental tuvo una evolución notable como porcentaje del gasto total del sector central departamental: del 13% en 1995 pasó al 30% en 1996, al 40% en 1997, al 48% en 1998 y al 33% en 1999.

En los municipios el pago de personal docente representó entre el 70% y el 66%, aproximadamente, de los recursos de inversión forzosa. Conceptos

como dotación de material didáctico y remodelación y mantenimiento tuvieron entre 1997 y 1998 un crecimiento del 30% y del 41%, respectivamente. La financiación de subsidios registró solamente un crecimiento del 18% en esos años y no fue un elemento muy importante de la inversión total.

El 52% de los recursos del crédito para el sector en el nivel municipal se dedicaron al pago de docentes en 1996 y el 22,8% en 1998, pero el monto se redujo en términos nominales en cerca de un 60%. Los recursos de cofinanciación, en cambio, se dirigieron preferentemente a inversiones en infraestructura (construcción y ampliación o remodelación), aunque en 1998 el 16% se destinó al pago de docentes.

En 1996 el 54,6% de los docentes eran pagados con situado fiscal, el 39,6% con recursos municipales y el 5,7 % con recursos departamentales. En 1996 el 47 % de los docentes municipales pertenecían al grado 01 del escalafón, el 21 % al 02, el 7% al 07 y el 6% al 08 (81 % en total). El costo anual de la planta de docentes pagados con situado fiscal pasó de aproximadamente \$10.934 millones en 1995, con un total de 2.758 docentes, a \$24.339 millones y 3.774 docentes en 1998. En el 2000 se contaban 5.179 maestros pagados con situado fiscal y 474 pagados con recursos propios. La participación de los recursos de inversión forzosa para el pago de docentes aumentó de 88,8% en 1995 y 85% en 1996 a 92,5% en 1998; pero se observa una disminución en el porcentaje de la participación destinado a este fin del 62,1 % en 1995 al 51,2% en 1998. Esto puede no reflejar el gasto real en recurso humano, por la existencia de docentes vinculados mediante órdenes de trabajo en los municipios. Entre 1995 y 1996 el monto de recursos destinados al pago de docentes creció en un 19,09% y entre 1996 y 1998 en un 109,3%.

## **CAPACIDAD DE PLANEACIÓN Y RESULTADOS A CORTO PLAZO**

Como anotamos, la planeación sectorial educativa en el departamento de Bolívar es uno de los aspectos en los que con mayor fuerza se comprueba el impacto de la descentralización, pues impuso la adopción de planes trianuales y planes de acción anuales, al igual que el montaje de un sistema de información. Los Planes de Desarrollo Educativo de las dos administraciones estudiadas confirman la ganancia en conocimiento del sector y sus indicadores de desempeño, lo cual facilita identificar situaciones de logro y factores de rezago en el proceso de cualificación de la prestación del servicio educativo. No obstante, si la descentralización sirvió de impulso para acometer tareas importantes en el terreno de la planificación y de la disponibilidad de fuentes e instrumentos confiables de información, se observa un estancamiento en su desarrollo integral. La Secretaría de Educación Departamental de Bolívar, a

pesar de disponer de un instrumental que podría ser la base del autocontrol y la retroalimentación del sistema educativo departamental y del funcionamiento cotidiano de la entidad, hace de él un uso errático que le resta eficacia.

En la definición de orientaciones estratégicas y la concertación entre dependencias de la administración relacionadas con la planeación juega un papel importante la Secretaría de Planeación Departamental, la cual se ocupa de dar elementos de diagnóstico, identificar prioridades, formular estrategias, programas y proyectos para el sector educativo y, en menor medida, de su seguimiento y evaluación.

Vale la pena reiterar, por último, que el presupuesto para educación ha representado un volumen grande del total de recursos de la Administración Departamental después de la certificación, pero que el grueso de los mismos se agota en el pago de la nómina de docentes y personal administrativo. Esto induce la percepción de una Secretaría de Educación Departamental con abundancia de recursos y, en ocasiones, inhibe el esfuerzo de la entidad territorial por invertir en el sector. Por otra parte, la asignación y la disposición efectivas de los recursos dependen de la Secretaría de Hacienda, entidad que actúa con escasa o nula concertación con las demás dependencias de la Administración Departamental.

## **RECOMENDACIONES**

Como quiera que uno de los principios básicos de la planeación es la viabilidad, es decir, el diseño de planes con posibilidades reales de aplicación, la insuficiente cualificación de los recursos y la dependencia en la toma de decisiones sobre su empleo amenazan seriamente la concreción de los proyectos, al igual que el uso de la planeación como instrumento de gestión. Es indispensable, por consiguiente, repensar el papel y la utilidad de la planeación: no planear para todos los aspectos deseables, sino para aquellos posibles, de acuerdo con los recursos disponibles, explorando las estrategias menos costosas y más efectivas para incidir especialmente en el mejoramiento de la calidad, uno de los problemas más graves del sistema educativo departamental. Esto, a su vez, plantea la necesidad de reevaluar el perfil del recurso humano, esto que el diseño de estrategias innovadoras y costo-efectivas exige un personal altamente calificado que proceda por objetivos y metas, no para el cumplimiento de funciones. En un entorno cambiante y poblado de amenazas, como es el caso de Bolívar, estas funciones tienen que ser flexibles, adaptables y, en una palabra, profundamente abiertas al medio que deben afectar y susceptibles de cambiar.

Bolívar no está en condiciones de aumentar la planta de personal pagada por situado fiscal y con recursos propios. Por eso el programa de racionalización

constituye la estrategia más importante para garantizar sostenibilidad y mejoramiento de la eficiencia. La Secretaría de Educación Departamental, debería reforzar, por otra parte, los mecanismos de participación, tanto internamente como en sus relaciones con la comunidad, para lo cual es necesario que el liderazgo de los gobernantes incorpore una visión clara de la importancia y el papel de la educación en el desarrollo. Así mismo, debe facilitarse a las comunidades la capacitación requerida para hacer efectiva la participación, utilizando estrategias de pedagogía social que impulsen las interacciones y la organización comunitaria. Para asumir los nuevos roles de la descentralización educativa se requiere un liderazgo participativo y abierto a los cambios de la gestión escolar, de modo que secretarios de Educación, supervisores, directores de Núcleo, rectores, consejos directivos y todas las demás instancias del sistema tendrán que mantener una comunicación fluida y unos canales de retroalimentación que motiven y fortalezcan el liderazgo y la participación en las comunidades, lo que potenciaría el liderazgo de los dirigentes. La Secretaría debe aumentar también su capacidad de convocatoria y acercar lo mejor posible el diseño de planes y programas, las decisiones, las estrategias, las responsabilidades y los compromisos a las Direcciones de Núcleo y los consejos directivos. Las Direcciones de Núcleo, en particular, deben consolidarse como instancias multiplicadoras del compromiso de la Secretaría, sin suplantar las tareas y responsabilidades que le competen a la administración local.

En el corto plazo las tareas primordiales son: gestionar la revisión del cálculo del situado fiscal para educación, concertar acciones y recursos con los municipios, mejorando al mismo tiempo la asistencia técnica que se les presta y fortaleciendo su autonomía y sus compromisos con el sector educativo, propiciar la reorganización de los Núcleos Educativos y las Supervisiones y garantizar los recursos para su funcionamiento, diseñar estrategias que promuevan la autonomía de las instituciones educativas para la implementación de sus PEIS, ajustar la planificación estratégica de la Secretaría a la programación efectiva de recursos disponibles, mejorar el sistema de información, especialmente los módulos financiero y de personal; y por último dar comienzo a una discusión interna que aclare de manera consensuada los mecanismos de gestión que debe implementar la Secretaria.

Dada la desvertebración de las fuentes de financiación, la Secretaria debe mostrar también una actitud más proactiva hacia la planeación integral del sector, que pasa por la concertación con alcaldes. Los instrumentos de gestión, como los planes de acción, los instrumentos de asignación de responsabilidades por área y el sistema de seguimiento de los mismos, deben ser sistemáticos, frecuentes y homogéneos. El seguimiento de las responsabilidades por área, en particular, debe partir de la autoevaluación y de una profunda apropiación del área en cuestión, de los objetivos que se



persiguen y del reconocimiento preciso de su contribución al logro de los mismos.

Desde el punto de vista pedagógico, la descentralización debería ser una estrategia para que la escuela se redefiniera en función de la comunidad que la rodea y de las necesidades de su entorno particular, y no exclusivamente como factor de administración y gestión financieras. Ya que no es así, los resultados del proceso se ven más claros en los indicadores de cobertura que en los de calidad y no han madurado lo suficiente para afectar verdaderamente las visiones curriculares, la práctica pedagógica, la relación profesor alumno, la investigación y la innovación educativas, etc.

La Secretaría debe propiciar la experimentación pedagógica, estudiando y poniendo a prueba las diferentes estrategias y la aplicación de insumos que permitan mejorar sensiblemente el rendimiento pedagógico de los planteles y los resultados y logros de los alumnos a los menores costos posibles. Es necesario trabajar en una visión de la calidad que no se circunscriba a la provisión de insumos de infraestructura y dotación, sino que se adentre en los procesos cotidianos del establecimiento escolar asociados a la transformación de los métodos de enseñanza y los procesos de formación del ciudadano, a una nueva formación y capacitación permanente de docentes y a una vinculación con el entorno más intensa y con mayor sentido de pertenencia. El Área Pedagógica debe liderar estas transformaciones y las demás dependencias deben definir su apoyo y su participación.

El Programa del Fortalecimiento de la Gestión Educativa busca sentar las bases de una estructuración que favorezca la autonomía del establecimiento escolar y articule la asignación de recursos a resultados en calidad y equidad. Para lograrlo, propone experiencias demostrativas mediante las cuales diseñar y validar metodologías. En otras palabras, la problemática que el presente estudio señala no sólo ha sido estudiada, sino que existe ya una estrategia dirigida a resolverla. De la implementación adecuada de programas como este dependerá la superación de las limitaciones del actual proceso de descentralización educativa.