

**ANÁLISIS DE RESULTADOS DE LAS PRUEBAS SABER 11° Y SU IMPORTANCIA
EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN EN EL
DISTRITO DE CARTAGENA**

MARÍA FERNANDA JIMÉNEZ URZÓLA

PAULA ANDREA COVANS NAVARRO

AUTORAS

ELFA LUZ MEJÍA MERCADO

ASESORA

**MONOGRAFÍA DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADO
“POLÍTICAS PÚBLICAS Y EDUCACIÓN”**

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

CARTAGENA DE INDIAS, D, T Y C.

JUNIO 13 DE 2017

Agradecimientos

Por los grandes esfuerzos que representó la consolidación de este trabajo de investigación, expresamos nuestro más profundo sentimiento de gratitud hacia todos aquellos que de alguna u otra manera estuvieron presentes en todo este proceso aportando su apoyo desinteresado. Primeramente a Dios por colmarnos de bendiciones, entendimiento y paciencia en nuestros proyectos personales y académicos. A nuestra alma máter la Universidad de Cartagena y a toda su planta docente y administrativa, por acogernos como en casa en los últimos cinco años y hacer posible nuestra formación como profesionales competentes en Derecho.

A nuestra asesora, mentora y acompañante incondicional, la Doctora Elfa Luz Mejía Mercado, quien siempre estuvo dispuesta a guiarnos académica y profesionalmente, brindándonos todo su apoyo a lo largo de la realización de ésta investigación y de nuestro paso por la universidad.

Por último agradecemos a nuestros familiares y amigos, quienes con su ayuda, comprensión y paciencia fueron también esenciales durante todo nuestro proceso de crecimiento personal y profesional hasta el momento.

INDICE PRELIMINAR

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción.....	6
1. Marco teórico y normativo.....	6
2. Los conceptos base.....	16
Educación.....	16
Prueba SABER 11°.....	20
Política pública.....	22
Políticas públicas en el contexto colombiano y su definición en la jurisprudencia constitucional.....	24
Algunos casos: El derecho fundamental a la educación, la Prueba Saber 11° y las políticas públicas en la jurisprudencia constitucional.....	30
3. Análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en los años, 2014, 2015 y 2016 en el Distrito de Cartagena.....	31
Sobre “Cartagena Cómo Vamos”.....	32
Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2014.....	34
Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2015.....	37
Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2016.....	39
Comparación entre los resultados obtenidos en los periodos 2014, 2015 y 2016 por las instituciones públicas y privadas del Distrito de Cartagena.....	41
4. Política pública de educación para el Distrito de Cartagena.....	42
Política Pública de Educación en Cartagena de Indias 2014 a 2016.....	42
4.1.2 Plan sectorial de educación de Cartagena “primero la gente” 2016 – 2019 “Cartagena, una sola escuela para la paz, la convivencia y la inclusión social”.....	50
5. Conclusiones.....	56
Bibliografía.....	57

Resumen

El análisis de resultados de tests estandarizados proporciona material valioso a tener en cuenta en la formulación y toma de decisiones políticas en materia de educación. A lo largo de toda su vida académica, desde la educación primaria a la superior, los estudiantes colombianos son sometidos a múltiples pruebas estandarizadas lideradas por el ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación), entre ellas la Prueba Saber 11° que evalúa a los alumnos a puertas de finalizar la educación media. Lo anterior se traduce en un potencial insumo del que se puede hacer uso dentro del denominado ciclo de políticas públicas. Se analizó en el presente documento la incidencia que tiene el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en la formulación, desarrollo y evaluación de la política pública de educación en el distrito de Cartagena. Dado esto se analizaron los resultados obtenidos en las mencionadas pruebas por instituciones públicas y privadas de Cartagena entre los años 2014 y 2016, de lo cual se concluyó que es palpable la brecha de rendimiento entre estas y que efectivamente el análisis de resultados de estas pruebas juega un importante papel en todo el ciclo de políticas públicas al interior del Distrito.

Palabras claves: Prueba estandarizada, Saber 11°, brecha de rendimiento, política pública de educación, Distrito de Cartagena de Indias.

Abstract

When it comes to formulating and making policy decisions in education, the analysis of standardized test results provides valuable material to be taken into account. Throughout their academic life, from primary to higher education, Colombian students are subjected to multiple standardized tests led by the ICFES (In Spanish Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación), including the Saber 11° Test that evaluates the students at the end of secondary education. This results become a potential input that can be used within the public policy cycle. The impact of the analysis of the results of the Saber 11° test in the formulation, development and evaluation of the public policy of education in The District of Cartagena was studied in this document. Given this, it includes the analysis of results obtained in the mentioned test by public and private institutions of Cartagena between the years 2014 and 2016, from which it was concluded that the performance gap between them is evident and that in fact, the analysis of the results of these tests plays an important role throughout the public policy cycle within the District of Cartagena.

Key words: Standardized test, Saber 11°, performance gap, public education policies, Cartagena de Indias District.

Introducción

En una sociedad como la actual, globalizada y consciente que la educación es uno de los aliados más efectivos en el crecimiento y desarrollo de los pueblos, y por consiguiente en el derribo de las brechas entre grupos sociales, es común el esfuerzo de los países por posicionar sus sistemas educativos en altos niveles de calidad en el escenario mundial. Dentro de una realidad donde las barreras espaciales y territoriales se hacen cada vez menos limitantes, los estándares de calidad pasan a un plano más uniforme a nivel global, dando origen a la necesidad de que los sistemas educativos al interior de cada estado se ajusten a ciertos parámetros internacionales o sigan determinados lineamientos considerados mínimos para el logro de una educación de calidad.

En el presente panorama, los denominados tests o pruebas estandarizadas juegan un papel de vital importancia, ya que son considerados por muchos como indicadores valiosos de calidad educativa, es por eso que cada día se hace más común que los estados sometan a sus estudiantes a pruebas estandarizadas durante toda su vida académica, desde la primera infancia hasta la educación superior.

A nivel internacional en la últimos años, la prueba estandarizada PISA (Programme for International Student Assessment – Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), desarrollada por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha convertido en un importante referente a la hora de medir el desempeño de los países en la evaluación de las competencias adquiridas en el interior de sus sistemas educativos al momento de estar culminando la etapa de enseñanza obligatoria, y así determinar el grado de calidad del mismo (OCDE , s.f.). Los resultados de dicha prueba son organizados a manera de ranking en

donde cada país obtiene una posición numérica en dónde los primeros puestos son ocupados por aquellos con mejores sistemas educativos. Otro test similar es el desarrollado por la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA), prueba TIMMS (Trends in International Mathematics and Science Study – Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) que se centra en la evaluación de los componentes de matemática y ciencias entre estudiantes de cuarto y octavo grado en países alrededor del mundo (TIMMS & PIRLS International Study Center, Lynch Sc, s.f.) con el fin de comparar los resultados obtenidos por ellos (Educar Chile, s.f.). En Latinoamérica pueden destacarse las pruebas estandarizadas elaboradas en el marco del Estudio Regional Comparativo y Explicativo en cabeza del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de La Calidad de la Educación.

A su vez, al interior de cada país se evalúan las competencias de los estudiantes a través de tests estandarizados en los diferentes grados de educación, tal como se evidencia con la aplicación de las Pruebas Planea en México, las Pruebas SIMCE en Chile, el sistema de Pruebas Saber en Colombia, entre otros.

El alcanzar altos estándares de calidad educativa, visto desde una perspectiva global, representa grandes retos para los estados, los cuales deben dirigir todos sus esfuerzos a consolidar un sistema educativo que brinde a los estudiantes lo necesario para lograr un buen desempeño a nivel nacional e internacional. Lo anterior requiere un previo diagnóstico de los aspectos a mejorar en cada país, el diseño de unos objetivos a lograr y finalmente el accionar del aparato estatal en pro de la obtención de los resultados previstos, es aquí donde el concepto de política pública entra en escena, ya que es a través de la generación y puesta en marcha de políticas públicas, que los estados materializan sus fines o metas.

En el camino a consolidar un sistema educativo de calidad, son diversas las fuentes y herramientas de trabajo a las que recurren los estados, pues se hace preciso el hacer uso de todas y cada una de los instrumentos que permitan el mejoramiento continuo. El presente trabajo investigativo se centra en el papel que las pruebas estandarizadas cumplen dentro de las políticas públicas de educación, y más específicamente el papel de la prueba estandarizada Saber 11° y sus resultados en la política pública de educación del Distrito de Cartagena.

La estadística desarrollada a partir de los resultados obtenidos en un test estandarizado puede convertirse en una excelente fuente de información real y palpable para la formulación, la ejecución y la evaluación de la política pública de educación. Ésta deja al descubierto la situación actual de una determinada población educativa en un determinado espacio de tiempo, con relación al desempeño en determinados componentes. En ese caso, se tomará como referente la prueba estandarizada Saber 11° dentro del marco territorial Distrito de Cartagena y espacio temporal años 2014 a 2016. Así las cosas, es objeto del presente trabajo dar respuesta al interrogante: ¿Qué incidencia tiene el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en la formulación, desarrollo y evaluación de la política pública de educación en el Distrito de Cartagena?

En esa medida, con el fin de responder de la mejor manera el interrogante planteado y abordar con precisión los temas atinentes, desde un abordaje cuantitativo de tipo analítico que se fundamente en el análisis documental de fuentes secundarias y terciarias, se dividió el trabajo en múltiples partes, desarrollando los siguientes objetivos: En primer lugar, definir los conceptos teóricos que enmarcan los objetivos de la investigación, dentro los que se incluyen, educación, Prueba SABER 11° y Política Pública. De la misma manera se expondrá un breve marco teórico

que explora el tema de las pruebas estandarizadas y la información que éstas pueden suministrar y su manejo como material de insumo dentro del engranaje de las políticas públicas.

En ese mismo punto, identificar el marco normativo Internacional, Nacional y Local que desarrolla la política pública educativa con relación a las Pruebas Saber 11°.

Por otra parte, analizar los resultados de las pruebas SABER 11° obtenidos en los últimos tres años en las instituciones educativas públicas y privadas del Distrito con el fin de realizar análisis comparativo. Para el desarrollo del objetivo en mención, se tomarán los resultados obtenidos por los estudiantes de establecimientos oficiales y no oficiales de la ciudad de Cartagena entre los años 2014 y 2016 y se analizarán de manera comparativa en pro de determinar si existe o no una brecha entre el rendimiento de los distintos tipos de instituciones.

Lo anterior, en aras de aterrizar nuevamente al interrogante propuesto y determinar la incidencia del análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11°, en la formulación, desarrollo y evaluación de la Política Pública Distrital en materia de educación, para lo cual se estudiará la política pública de educación de Cartagena, vigente durante los años bajo examen y se determinará si el Distrito contempla el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en la formulación, desarrollo y evaluación de la misma.

En ese sentido, una vez desarrollados los mencionados objetivos, se esbozarán las conclusiones generales de todo el estudio.

1. Marco teórico y normativo

En contextos como el colombiano, donde los estudiantes son evaluados a través de tests estandarizados desde los primeros años de la educación primaria hasta la educación superior, es

abundante la información resultante de la aplicación de dichas pruebas y por tanto se hace posible realizar un seguimiento permanente de los alumnos a lo largo de todo su ciclo académico, de esa manera es factible identificar las fortalezas y debilidades de los estudiantes en el uso de las competencias adquiridas al ser instruidos dentro del sistema educativo del país.

Si se analiza desde la práctica al interior de las autoridades encargadas de la política pública de educación, toda esa información se convierte en una fuente invaluable cuyo análisis sirve de sustento para la toma de decisiones en la materia. Más adelante en este punto se mencionarán algunas de las funciones de la denominada Prueba Saber 11°, las cuales se relacionan con el papel de este examen como fuente de información para el desarrollo de políticas públicas de educación; y es que es apenas entendible que cuando se trata de consolidar un sistema educativo que preste un servicio de alta calidad, se haga uso de todos los medios posibles para contribuir en el cumplimiento de dicho objetivo, y aún más cuando se cuentan con herramientas como los exámenes estandarizados de las que se puede sacar el mayor provecho.

El presente trabajo se centra en determinar el grado de incidencia que tiene el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en la formulación, desarrollo y evaluación de la política pública de educación en el Distrito de Cartagena, con lo cual se pretende comprobar si el insumo que representan dichas pruebas, es tomado o no en cuenta en las instancias que envuelven toda política pública. Por tal razón, se hace imperante exponer el marco teórico que se centre en el importante rol que los tests estandarizados pueden llegar a representar en las políticas educativas.

A lo largo de este estudio, han sido diversas las fuentes que tocan el tema de las pruebas estandarizadas y su conexión con la política pública educativa, exponiendo sus respectivas teorías que desarrollan la temática en cuestión. Así las cosas, el **Objetivo de Desarrollo**

Sostenible número 4 (PNUD, 2015) que establece el deber del Estado de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; el cual tiene como una de sus metas para el 2030 “...*producir resultados escolares pertinentes y eficaces*” (ONU, 2015), lo que hace necesario realizar una retroalimentación de los resultados obtenidos en periodos anteriores (Pruebas Saber 11° en el caso colombiano), que permitan detectar que componentes deben ser incluidos en la política pública para el logro de dicha meta.

A nivel Nacional, si bien la Constitución Política de 1991 consagra a la educación como derecho fundamental y servicio público con función social cuya regulación, salvaguarda y garantía de calidad está en manos del Estado (artículo 44 y 67), y además hace mención al concepto de política pública (cómo se verá más adelante), no contempla directamente el tema de las pruebas estandarizadas o su inclusión en la política pública educativa. Sin embargo, al ser la norma de normas, en la definición de los principios que regirán el Estado colombiano y los fines del mismo, se entienden sentadas las bases para la creación de toda actuación estatal.

Por su parte, en uno de sus artículos referente a la importancia de las Pruebas Saber 11° (2010), el Ministerio de Educación Nacional MEN cita el **Decreto 869 de 2010** (Ministerio de Educación Nacional, 2010) para precisar los objetivos a los que apunta dicha prueba, dentro de los cuales se encuentra “Ofrecer información que sirva como referente estratégico para el establecimiento de políticas educativas nacionales, territoriales e institucionales”, la cual se complementa con “Servir como fuente de información para la construcción de indicadores de calidad de la educación, así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia del servicio público educativo”. Esta teoría es determinante porque evidencia que desde la normativa

Colombiana se señala como pilar de esta prueba estandarizada el objetivo de servir de insumo para la formulación de estrategias dentro de la política educativa.

De la misma manera, dentro del campo de la investigación se encuentran distintos textos que tratan el tema. La **Revista de educación** (2006), apoyada por el Ministerio de Educación y Ciencia de España, la cual en su número extraordinario 2006, se dedicó a hacer recopilaciones de artículos de investigación realizados por distintos autores, referente a las pruebas PISA y su importancia e impacto específicamente en el sistema educativo español. Los artículos que componen esta revista concuerdan en la importancia de las PISA como insumo para la elaboración, fortalecimiento y seguimiento de políticas públicas de educación para los países participantes de esta prueba. En congruencia con lo dicho, en el artículo “La evaluación del sistema educativo” la autora expresa que:

“PISA ofrece, como ya se ha dicho, una rica información y un conjunto valioso de datos que permiten poner en relación los resultados y diversos aspectos de los distintos sistemas educativos (...) Se convierte en una eficaz herramienta de mejora, ya que ofrece los resultados que obtienen los estudiantes en pruebas que versan sobre los conocimientos y destrezas básicas. Estos resultados permiten valorar la eficacia y el funcionamiento de las políticas educativas adoptadas, el análisis de la evolución del sistema y su comparación con otras realidades educativas.” (Martín, 2006)

De esta manera, la influencia de PISA ha sido notable en todos los países participantes, aquellos

que logran los mejores resultados la han utilizado como sustento de la calidad de su política educativa, atribuyéndole esta el éxito en los resultados de la prueba. En cuanto a los países con resultados menos alentadores, las PISA han servido para generar preocupación en los responsables de la educación del país, como es el caso de España, llevándolos a realizar esfuerzos con miras a mejorar los resultados proporcionando a los estudiantes mejores condiciones para el aprendizaje.

Esta teoría establece que las pruebas PISA ofrecen una información útil desde la evaluación por competencias a los estudiantes de los distintos países, arrojando resultados que se convierten en material de gran relevancia para el seguimiento de la política educativa, esto es, identificar fortalezas y debilidades en el sistema educativo que promuevan nuevas estrategias para lograr un mejoramiento continuo en la educación de cada país.

En ese orden de ideas, la Revista de Educación, desarrolla en su número extraordinario, el estudio de las **“PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos)”** (2006), en el cual, al examinar los aspectos del diseño técnico de PISA que han hecho posible satisfacer con éxito y alta fiabilidad sus objetivos, hace referencia al “desarrollo de escalas absolutas de rendimiento que permitan interpretar las medidas resultantes en términos políticos.”, lo cual se traduce en una abstracción de los resultados que arroja la prueba como un elemento a incluir al momento de la elaboración de política pública.

También, el Ministerio de Educación Nacional -Colombia- de la mano de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, realizaron el libro **“Revisión de Políticas**

Nacionales de Educación, la Educación en Colombia” (2016), en el cual, al hablar de los cinco principios importantes de los sistemas educativos con buen desempeño, destaca el uso de los datos para documentar las políticas, como también la implementación efectiva de la financiación para orientar las reformas y mayor participación de las múltiples partes interesadas en el diseño y la implementación de las políticas. En concordancia con lo anterior, las estadísticas de rendimiento proveniente de la Prueba Saber 11° son datos que pueden servir de sustento para los lineamientos que rigen la Política Pública de Educación.

La aplicación de pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional, se ha convertido en un aliado estratégico para los gobiernos, especialmente al momento de identificar aquellos puntos a mejorar en materia de educación en las distintas etapas de la vida estudiantil. Los resultados obtenidos en estas pruebas son tomados como materia prima para la formulación de planes de desarrollo. El gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos, dentro del eje “Colombia la más educada” del **Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”** (2014), hace uso de la estadística del rendimiento alcanzado por los estudiantes colombianos en las pruebas PISA del 2012 y las SABER 11° del 2013, para realizar el diagnóstico de la situación actual del sistema educativo colombiano y posteriormente formular la visión del mismo para los años venideros, la cual se resume en el objetivo de cerrar las brechas existentes en el sistema educativo, ofrecer igualdad de oportunidades para los ciudadanos y acercar al país a altos estándares internacionales, aspecto que toca muy de cerca al rendimiento en pruebas estandarizadas. Dicho objetivo orienta la acción de los actores públicos y por tanto la formulación de políticas públicas encaminadas a la consecución del mismo.

En cuanto a los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, no

hacen mención directa al tema de las Pruebas Saber 11°.

A nivel local durante los últimos tres años, el Distrito de Cartagena ha pasado por dos gobiernos y por tanto dos distintos planes de desarrollo. Ambos planes toman los resultados obtenidos por los estudiantes cartageneros en las pruebas SABER como referencia para fijar las bases que guiarán a la política pública educativa de la ciudad. Entre los años 2013 y 2015 el plan de desarrollo propuesto por Dionisio Vélez Trujillo, **“Ahora sí Cartagena”** (Concejo Distrital de Cartagena, 2013), toca el tema de las Pruebas SABER 11° al considerarlas como indicador de la calidad de la educación y al tomar sus resultados para puntualizar en los niveles de rendimiento poco satisfactorio en el que se encuentran los estudiantes del Distrito, con lo cual afirma que “en Cartagena el bajo puntaje en las pruebas incide en un menor crecimiento económico frente al resto de las ciudades, a excepción de Barranquilla”.

Por otro lado, el gobierno actual de la ciudad dirigido por el alcalde Manuel Vicente Duque, dentro de su plan de desarrollo **“Primero la gente – Por una Cartagena sostenible y competitiva (2016-2019)”** (Concejo Distrital de Cartagena de Indias, 2016) no es ajeno a la importancia de los resultados de las Pruebas Saber para la Política Educativa de la Ciudad, puesto que, uno de los objetivos de dicho plan es disminuir la brecha de calidad entre las instituciones públicas y privadas y para ello sustentarán su plan de acción en los resultados de las mencionadas pruebas, en concordancia con los lineamientos gubernamentales, en las políticas, objetivos y metas que se plantean en los planes de desarrollo (nacional y distrital).

En el mismo sentido, el **“Plan Decenal de Educación 2006-2016”** (2006) no considera de manera expresa las pruebas saber 11° como insumo de política pública, sin embargo, establece

dentro de sus metas para el pasado año 2016, tener un sistema de evaluación con referentes en parámetros internacionales, además contar con un sistema de evaluación acreditado en los ámbitos Nacionales e Internacionales con un marco jurídico y conceptual claramente establecido, utilizando la política pública como un recurso de primera mano para el logro de los objetivos plantados en este plan.

Analizado lo anterior se evidencia que efectivamente existe referente teórico para catalogar a las pruebas estandarizadas como una fuente útil y real de información, la cual pueden las autoridades públicas tomar como herramienta o fundamento para el desarrollo de política educativa.

2. Los conceptos base

Educación

La educación es un concepto que se ha venido construyendo a lo largo del tiempo y que ha de ser definida de múltiples formas dependiendo el autor que desarrolla este concepto. Paulo Freire (1971), brasileño experto en temas de educación, es uno de los teóricos de la educación más influyentes del siglo XX, sostiene que “la educación verdadera es praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo” (pág. 1), así las cosas, la educación no puede ser ajena a la realidad social, económica y política, por el contrario, es de la esencia de esta tener una interacción con todas las circunstancias del medio donde se desarrolla, para lograr finalmente a través de ella el cambio en las realidades de las sociedades. De León Vargas y Ballestas León (2017) luego de reflexionar sobre Amartya Sen concluyen que “No ser capaz de leer, escribir, contar o comunicarse es una tremenda privación y constituye un caso extreme de inseguridad, ya que el individuo tiene la certeza de la privatización y la ausencia de cualquier chance de evitar ese destino” (pág. 51).

Es tan relevante la educación hoy en día que, en el campo internacional se ha tomado como más que un concepto, en la medida en que actualmente se encuentra consagrada en la Declaración de los Derechos Humanos.

“Artículo 26: 1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser

gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La

instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser

generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los

méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el

fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales;

favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los

grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones

Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación

que habrá de darse a sus hijos.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución

217 A , 1948)

Lo anterior nos permite identificar que, la educación es un derecho humano fundamental, el cual

permite poder ejercitar los demás derechos, en la medida en que se adquieran las competencias

para hacer una apropiación de los mismos. La educación además de promover la libertad, la

autonomía, genera también muchos beneficios para el desarrollo de una sociedad, es por ello que

la educación está siendo una preocupación a nivel mundial y en esa medida un foco de inyección

de iniciativas y políticas que la promuevan y fortalezcan.

Los instrumentos normativos de las Naciones Unidas y la UNESCO estipulan obligaciones

jurídicas de rango internacional respecto del derecho a la educación. Dichos instrumentos buscan promover para todos los habitantes de la tierra una educación de calidad, alejada de la exclusión y la discriminación.

Al crearse estos instrumentos, la comunidad internacional le apuesta a hacer realidad el derecho a la educación. De esta manera, partiendo de un soporte internacional, les corresponde a los distintos gobiernos cumplir con las obligaciones jurídicas y políticas frente al reto de educación inclusiva y de calidad, además de implementar estrategias educativas de impacto. Para cumplimiento de ello, la UNESCO brinda apoyo a los encargados de tomar estas decisiones en cada país para que elaboren y desarrollen políticas y estrategias educativas solidas y pertinentes.

Dicho respaldo, puede adoptar diversas formas como:

“asistencia técnica en la concepción de los planes de desarrollo del sector educativo; uso de modelos de simulación o de sistemas de información; examen de las políticas educativas; evaluación de la planificación y gestión nacionales y creación de planes para el aumento de capacidades; refuerzo de competencias; contribución al diálogo sectorial en el plano nacional y movilización de donantes con el fin de apoyar las prioridades educativas nacionales.” (UNESCO, 2011)

En Colombia, la educación es definida según el Ministerio de Educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.” (Ministerio de Educación, 2016). Además, en nuestra Constitución Política se consagra a la educación como un derecho de rango fundamental, el cual ha venido siendo interpretado por la Corte Constitucional,

describiendo el alcance de este derecho, señalando que la educación es un derecho de la persona, que además es un servicio público que tiene una función social, la cual le corresponde al Estado regular y ejercer la debida inspección y vigilancia para que se consiga una educación de calidad materialmente. Además, se determina que se debe garantizar el cubrimiento adecuado del derecho a la educación, con las condiciones necesarias para su acceso y permanencia dentro del sistema educativo. En palabras de la Honorable Corte Constitucional, haciendo el análisis del artículo constitucional que contempla la educación expresa que:

“El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger

profesión u oficio y la participación política.” (2013)

“La educación es (i) un derecho fundamental susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela; (ii) un presupuesto básico para el goce y ejercicio de otras garantías constitucionales así como para el desarrollo pleno del conjunto de potencialidades en el conglomerado social; (iii) un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado, y cuyo núcleo esencial comprende el acceso a un sistema educativo que permita una formación adecuada, y la permanencia en el mismo y, (iv) un deber que genera obligaciones entre los distintos actores que intervienen en el proceso educativo.” (2015)

Por su parte es dable mencionar que el Sistema educativo colombiano está conformado por la educación inicial, la educación preescolar, la educación básica, la educación media y la educación superior.

Prueba SABER 11°

El Ministerio de Educación Nacional en el Decreto 1290 de 2009, por el cual se reglamentó la evaluación del aprendizaje y promoción de los estudiantes de los niveles de educación básica y media, dispuso en su artículo primero que el MEN y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES- realicen pruebas con el fin de monitorear la calidad de educación de los establecimientos educativos y evaluar las competencias de los estudiantes que están en grado undécimo para el acceso a la educación superior. Este sistema, entiende por competencias el “conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes, comprensiones y disposiciones cognitivas, metacognitivas, socio-afectivas, comunicativas y psicomotoras apropiadamente relacionadas entre sí para facilitar el desempeño flexible, eficaz y con sentido en

actividades o tareas” (Ministerio de Educación- Colombia, 2013)

La prueba SABER 11° evaluación del nivel de la Educación Media a partir del año 2014 se alinea con las evaluaciones de la Educación Básica para proporcionar información a la comunidad educativa en el desarrollo de las competencias básicas que debe desarrollar un estudiante durante el paso por la vida escolar. Además de ser una herramienta que retroalimenta al Sistema Educativo la prueba SABER 11 tiene por objetivos, según lo dispuesto por el Decreto 869 de 2010 los siguientes:

“Comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar el grado undécimo de la educación media; proporcionar elementos al estudiante para la realización de su autoevaluación y el desarrollo de su proyecto de vida; proporcionar a las instituciones educativas información pertinente sobre las competencias de los aspirantes a ingresar a programas de educación superior, así como sobre las de quienes son admitidos, que sirva como base para el diseño de programas de nivelación académica y prevención de la deserción en este nivel; monitorear la calidad de la educación de los establecimientos educativos del país, con fundamento en los estándares básicos de competencias y los referentes de calidad emitidos por el Ministerio de Educación Nacional; proporcionar información para el establecimiento de indicadores de valor agregado, tanto de la educación media como de la educación superior; servir como fuente de información para la construcción de indicadores de calidad de la educación, así como para el ejercicio de la inspección y vigilancia del servicio público educativo; proporcionar información a los establecimientos educativos que ofrecen educación media para el ejercicio de la autoevaluación y para que realicen la consolidación o reorientación de sus prácticas pedagógicas; Ofrecer información que sirva como referente estratégico para el establecimiento de políticas educativas nacionales, territoriales e

institucionales.” (Decreto 869 , 2010)

Política pública

Como ya se ha mencionado, el presente trabajo investigativo tiene como uno de sus ejes centrales de estudio a la política pública de educación en el Distrito de Cartagena, por tal razón se hace necesario hacer ciertas precisiones sobre la figura de política pública, concepto que ha sido objeto de abundantes estudios en el marco de la ciencia política y al que se le han atribuido distintas definiciones a lo largo de la doctrina y la jurisprudencia.

Tradicionalmente, la política pública se considera como el producto de la acción de las autoridades públicas, es decir, es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Lahera, 2004). De una manera más amplia y radical, Thomas Dye (2008) considera política pública a “Cualquier cosa que los gobiernos escojan hacer o no hacer (Public policy is whatever governments choose to do or not to do)” (ESAP, Jiménez B. , & Ramírez C. , 2008).

Los profesores Yves Meny y Jean-Claude Thoenig afirman que “el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad”, lo cual se centraba en los interrogantes “¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” (1992).

Por su parte Roth (2002) aporta su propia definición expresando que la política pública encierra

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento

de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (pág. 27).

Se hace evidente que en sus inicios el concepto se ligaba únicamente al actuar de las autoridades públicas en general, para más adelante incluir la designación de propósitos y estrategias (Roth Deubel , 2002). Sin embargo, dentro del actual contexto de sociedades democráticamente activas, el concepto toma un aire más participativo e inclusivo, que se encamina a la consecución de un objetivo político definido previamente de manera democrática (Lahera, 2004), en donde los distintos actores de la sociedad, públicos y privados, forman parte y dan lugar a la producción de política pública con el fin de dar solución a las problemáticas de su entorno.

En esa misma línea actual, Franco Corzo entiende por políticas públicas a aquellas

“acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.” (2014).

El profesor Raúl Velásquez Gavilanes en su artículo “Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”” Afirmo (2010):

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.” (pág. 156)

De las definiciones expuestas se puede evidenciar que aquellas más recientes incluyen nuevos elementos que son propios de los regímenes democráticos como el colombiano, así las cosas se resalta que un concepto actual de política pública presupone la existencia de una autoridad pública competente de la cual provenga dicha política, la consolidación de unos objetivos a cumplir con la misma y un plan de acción conformado por programas y estrategias, todo lo anterior orientado al logro de un propósito en favor del interés público o la resolución de problemáticas previamente diagnosticadas en un proceso de cooperación entre los actores públicos y privados interesados en la materia de la cual versa la política pública, los cuales varían dependiendo el sector al cual vaya dirigida.

Siguiendo a Lahera, cabe resaltar que las políticas públicas no representan garantía de obtención de los objetivos en ella planteados, los cuales pueden llegar a consolidarse o no, dependiendo lo acertado y eficaz de los instrumentos propuestos para ello. Éstas delimitan el camino a seguir o la estructura de trabajo que seguirán las autoridades públicas para alcanzar los propósitos fijados y sirven de guía para el desarrollo de la agenda política (Lahera, 2004).

Políticas públicas en el contexto colombiano y su definición en la jurisprudencia constitucional

Teniendo ya una idea de lo que constituye política pública en términos generales, es pertinente entrar a analizar esta figura dentro del contexto colombiano, no sólo a nivel nacional sino también a nivel distrital, que es lo que más compete al presente trabajo. Para lo anterior se consideró pertinente realizar un barrido por la jurisprudencia constitucional del país, con el fin de determinar el manejo que se le ha dado al concepto de política pública a través de los años.

Son numerosas las sentencias de la Corte Constitucional que hacen referencia a la figura de política pública, al ser distintos los fundamentos de derecho que dan lugar a las demandas de constitucionalidad y/o tutelas, y así mismo diversas las temáticas a tratar (ámbitos penal, laboral, social, etcétera), a su vez los pronunciamientos son diversos. No obstante, existen reiteradas declaraciones por parte de la Corte en torno a aspectos generales que encierra la política pública y lo que ésta debe incluir, más no precisamente de su concepto. Sin embargo, la magistrada Gloria Estella Ortiz Delgado en su salvamento de voto de la Sentencia C-209 de 2016 cita algunas definiciones doctrinales de política pública, para finalmente tomar el siguiente concepto:

“ (...) una política pública comprende un conjunto de decisiones o de acciones, que guardan una coherencia intencional, tomadas por diferentes actores públicos y privados, con la finalidad de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo y que dan lugar a la expedición de actos formales con un grado de obligatoriedad variable, que buscan de una parte, modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron la dificultad que debe superarse (grupos-objetivos), y de otra, atender a los grupos sociales que padecen los efectos negativos de la situación identificada (beneficiarios finales)” (Delgado & C.C., 2016)

Concluye la magistrada que una política pública involucra la identificación de un problema social, seguido de los esfuerzos de actores públicos y privados dirigidos a modificar la causa de la situación negativa y a atender a los afectados por dicha situación. Esfuerzos que se traducen en la implementación de acciones y actos formales para la obtención del o los objetivos propuestos (Delgado & C.C., 2016)

Resalta la Corte Constitucional en su Sentencia C-646 de 2001 con magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa, que la misma Carta Política de 1991 usa de manera frecuente al concepto de “política” para precisamente hacer referencia a las políticas públicas. Con lo anterior menciona una amplia lista de artículos constitucionales en los cuales al hablar de ciertos ámbitos de la actividad estatal, el concepto de política pública fue constitucionalizado, entre los cuales se encuentran:

“ (...) (a) "la política exterior de Colombia (que) se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe" (art. 9); (b) a las "políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas" (art. 29 inciso 2 y art. 49); (c) a "una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran" (art. 47); (d) a las "políticas salariales y laborales" (art. 56, inciso 2); (e) a la "política ... en materia de televisión" (art. 77); (f) a la "política comercial" (art. 150 # 19 literal c); (g) a las "las políticas atinentes al despacho (de los Ministros)," (art. 208); (h) a las "políticas para ... (la) enseñanza de los derechos humanos" (art. 282 # 2); (i) a "las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro (del) territorio (indígena), (art. 330 # 2) (...)" (Corte Constitucional de Colombia , 2001)

En esa misma sentencia el magistrado ponente menciona que además de acoger el concepto de políticas públicas, la constitución colombiana también hace referencia explícita de las etapas de una política pública, con lo cual alude a las etapas de diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Corte Constitucional de Colombia , 2001).

Dichas etapas son explicadas más en detalle en la Sentencia C-209 de 2016 al hablar del denominado Ciclo de las Políticas Públicas, que inicia con la fase de surgimiento y percepción de problemas, en donde se identifican las necesidades colectivas que se originan de una determinada situación problemática, continúa con la fase de incorporación a la agenda política, que se da luego de hacer un filtro de todas las necesidades identificadas y se les da prioridad a aquellas consideradas como más urgentes, seguidamente se da paso a la fase de formulación de la política, en la cual se establece el programa de actuación político-administrativo que contiene los objetivos a alcanzar con relación a la solución de la problemática seleccionadas y los medios y acciones para alcanzarlos.

En la etapa de implementación de la política, que se equipara a su ejecución, se materializa el programa formulado y se pone en marcha aplicado a las situaciones concretas de la realidad. Por último, se da la etapa de evaluación, en la que se pretende determinar el grado de eficacia de la política en el contexto, en esta fase se evalúan los resultados y efectos de la política pública, es decir, si ha logrado el impacto deseado en quienes la política iba dirigida y el grado de solución de la contrariedad a resolver (Delgado & C.C., 2016).

Es necesario mencionar que cuando se trata de políticas públicas, uno de los temas más estudiados por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, es el de qué elementos debe contener o qué condiciones debe reunir una política pública con la cual se pretenda garantizar un derecho fundamental, como es el caso del derecho fundamental a la educación, así las cosas, la Sentencia C-351 de 2013 manifiesta que:

“La jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un

derecho constitucional, a saber: (i) la primera es que la política efectivamente exista; (ii) la segunda es que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho; y (iii) la tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.” (Corte Constitucional, 2013)

Con relación a la participación democrática como elemento esencial en la creación de política pública, al exponer las tres condiciones anteriormente expuestas como fundamento de su fallo, la Sentencia T-312 de 2012 afirma que la misma constitución contempla la participación democrática como uno de los pilares del Estado Social de Derecho, y resalta el artículo 1° que declara a Colombia como un estado democrático y participativo, y el artículo 2° referente a los fines esenciales del estado, el cual consagra como uno de ellos el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (...)” (Constitución Política de Colombia, 1991), concluyendo que es inaceptable un plan que dentro de sus etapas no abra la puerta a la participación ciudadana, o que abriendo dichos espacios, éstos no sean idóneos y no permitan una participación efectiva. (Corte Constitucional de Colombia , 2012)

Sobre el mismo tema la Sentencia C-351 de 2013 reitera que la participación democrática tiene la naturaleza de derecho consagrado en la Constitución Política y que se convierte en un aspecto crucial en la relación entre las autoridades públicas y los ciudadanos, y en el momento en que éstos últimos intervienen en la gestión pública. De la misma manera resalta que su protección se extiende no sólo al ámbito electoral, sino también a aquellos espacios en donde se afectan la forma de vida de los ciudadanos (Corte Constitucional, 2013).

En la práctica colombiana la política pública desarrollada en los diferentes sectores de interés de la sociedad (salud, educación, empleo, etcétera) está contenida u orientada en los planes de desarrollo de cada administración, hablándose de gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal, lo cual indica que al interior de cada una de esas entidades territoriales se dan los ya mencionados ciclos de política pública y son dichas administraciones las que deciden, con base en un análisis previo para determinar lo más beneficioso al interés común y a la solución de las problemáticas detectadas, si se da continuidad a las políticas públicas que devienen de gobiernos anteriores, si es necesario su ajuste, su replanteamiento, o cualquier otra acción tendiente a materializar las políticas que se ejecutarán durante su periodo de mandato.

Cabe resaltar en este punto que la cooperación entre los distintos niveles de gobierno se hace indispensable para que las distintas políticas públicas estén en consonancia las unas con las otras, para lo cual es importante que aquellas provenientes de administraciones de menor rango no contradigan los lineamientos propuestos por el gobierno nacional. Un ejemplo factible de lo anterior ocurre cuando la política pública de educación del Distrito de Cartagena es afín o se ajusta a los lineamientos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo (en materia de educación) y en el Plan Decenal Educativo.

Dado todo lo anterior, es evidente que la política pública se convierte en una herramienta esencial para la materialización de los fines esenciales del Estado colombiano consagrados en el artículo 2º de la Constitución Política de 1991, ya que es través de las políticas desarrolladas por las autoridades públicas que el Estado cumple los propósitos que lo definen y le dan sentido a su existencia, así las cosas, es durante todo el ciclo de políticas públicas que el Estado sirve a la comunidad colombiana, promueve la prosperidad general y garantiza la efectividad de los

principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, todo dentro del marco de participación democrática (Constitución Política de Colombia, 1991).

Algunos casos: El derecho fundamental a la educación, la Prueba Saber 11° y las políticas públicas en la jurisprudencia constitucional

Al estar las Pruebas Saber 11° íntimamente relacionadas con el ejercicio de derecho fundamental a la educación, también han sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, en su mayoría a instancia de tutela en las que se solicita el amparo a éste derecho. Aunque en la mayoría de los casos no se trate directamente el tema de los resultados obtenidos en dicho test estandarizado, sí se hace referencia a las políticas públicas de educación en las que las Saber 11° deben ser tenidas en cuenta.

En esa línea, las sentencias T-598 de 2013 y T-523 de 2016 hacen precisiones entorno al derecho a la educación inclusiva de los niños, niñas y adolescentes en situación de discapacidad. La primera de ellas contempla el caso de un menor con problemas visuales y expresa que en cuanto al desarrollo de las Pruebas Sabe 11°, se ha exhortado al Ministerio de Educación y al ICFES para que desarrollen políticas públicas que se encaminen a brindar a los estudiantes de discapacidad de las herramientas necesarias para presentar exámenes de estado en condiciones de igualdad (Corte Constitucional de Colombia, 2013); mientras que la segunda alude a la existencia de políticas públicas que van dirigidas al lograr la aplicación del modelo de educación inclusiva, entre las cuales se destacan la contratación de servicios pedagógicos, la idoneidad de los docentes, y la adaptación de los currículos para personas con discapacidad, en esta sentencia se analiza el caso de la obtención de un subsidio a favor de un estudiante en situación de discapacidad cognitiva, el cual está supeditado a la obtención de un determinado puntaje por

parte de la institución a la que pertenece el menor. Ratificando una postura en pro de la educación inclusiva, la Corte insta al Ministerio de Educación a crear un método de evaluación para instituciones de enseñanza especializada en personas con discapacidad. Así mismo, la Corte solicita al Ministerio de Educación Nacional, implemente espacios de participación efectiva en los que sea posible el diálogo entre la institución y los actores interesados en la educación inclusiva (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

Por otro lado, la Sentencias T-138 y T-689 de 2016 analizan asuntos relacionados al Programa del Gobierno Nacional “Ser Pilo Paga”, el cual consiste en un crédito condonable otorgado por el ICETEX¹ que beneficia a estudiantes de escasos recursos con resultados excelentes en las Pruebas Saber 11°. En ambos casos se debate la admisión de los estudiantes en programas de universidades en virtud de ser beneficiarios del mencionado programa que desarrolla política pública de fomento a la educación superior. Así las cosas, se evidencia que en este caso la jurisprudencia constitucional resalta a los resultados de las Pruebas Saber 11° como un indicador para ser partícipe de un beneficio público desarrollado por los planes del Gobierno Nacional. Como se expresó anteriormente, más adelante se analizará la incidencia de las Pruebas Saber 11° y más específicamente del análisis de sus resultados en política pública de educación a nivel Distrital.

3. Análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° en los años, 2014, 2015 y 2016 en el Distrito de Cartagena

Habiendo estudiado los conceptos claves del presente trabajo y en especial el de Prueba Saber 11° y la normatividad concerniente a la materia, se da paso en esta sección al análisis de los

¹ Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior

resultados alcanzados por los estudiantes de la ciudad de Cartagena en dicho test estandarizado durante los años 2014, 2015 y 2016. Se pretende analizar de manera comparativa el nivel de rendimiento de las instituciones públicas y privadas del Distrito, abarcando para esto aspectos cualitativos y cuantitativos con el fin de determinar si existe o no una brecha de rendimiento entre ellas.

Para el desarrollo de este importante punto, además de la estadística desarrollada por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES, se tendrá como fuente fundamental el material elaborado por el programa “Cartagena cómo vamos” [CCV], en especial el esbozado en los *Informes de Calidad de Vida* de los años 2014 y 2015.

Así las cosas, en primer lugar se hará breve referencia al programa “Cartagena Cómo Vamos”, sus orígenes, su llegada a la ciudad de Cartagena y el papel que cumple dentro de ésta. Acto seguido se analizarán los resultados por años, desde el 2014 al 2016, tomando como base la estadística del ICFES y la información recuperada de las bases de datos de CCV, la cual será presentada en valores numéricos y porcentuales que serán interpretados y explicados. Finalmente se compararán los resultados obtenidos por las instituciones educativas oficiales y no oficiales del Distrito durante los 3 años analizados, para de esa manera determinar si existe o no una diferencia significativa de rendimiento entre ellas.

Sobre “Cartagena Cómo Vamos”

El modelo “Cómo Vamos” nace en Bogotá en el año 1998 como iniciativa de la Cámara de Comercio de Bogotá, La casa Editorial El Tiempo y la Fundación Corona, con el propósito de evaluar los cambios de calidad de vida de la Capital a través de un seguimiento al cumplimiento

del Plan Distrital de Desarrollo. El prototipo llega a la ciudad de Cartagena en el año 2005, cuando un grupo de entidades privadas deciden replicar la experiencia por primera vez en el país. En la actualidad, el programa “Cartagena Cómo Vamos”, hace seguimiento a los cambios que se producen en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de Cartagena y se ha convertido en un referente cierto, objetivo e histórico que sirve de base de comparación a través del tiempo (Cartagena Cómo Vamos, s.f.).

Gracias al compromiso y la cooperación entre el sector empresarial y académico, “Cartagena Cómo Vamos” elabora diversos documentos de gran interés y utilidad, entre los cuales se destacan la Encuesta de Percepción Ciudadana y el Informe de Calidad de Vida. El primero de estos documentos recopila la percepción, opinión y grado de satisfacción de la ciudadanía cartagenera respecto al gobierno local y temas cruciales como servicios de salud, educación, seguridad, movilidad, entre otros (Cartagena Cómo Vamos, s.f.). Por su parte el Informe de Calidad de Vida cumple una función informativa y evaluadora de la efectiva ejecución del Plan de Desarrollo de la ciudad, éste expone los avances o retrocesos de la ciudad en materia de calidad de vida y los aspectos que ésta encierra, cuenta con indicadores técnicos provistos por fuentes oficiales (Cartagena Cómo Vamos, s.f.).

A efectos del presente estudio se tomará como insumo la estadística expuesta en el componente “EDUCACIÓN” de los Informes de Calidad de Vida de los años 2014 y 2015, en los cuales se analizan los resultados obtenidos en las Pruebas Saber 11° y se esbozan cifras que revelan el panorama de rendimiento de los estudiantes cartageneros en el desarrollo de dicho test estandarizado.

Cabe resaltar que para el análisis a continuación se ha decidido tomar los resultados desde el año

2014 ya que desde ese año, debido a la reestructuración de la Prueba Saber 11°, cambió la clasificación que se le da a los colegios con base en los resultados obtenidos, se pasó de los niveles “Muy superior, Superior, Alto, Medio, Bajo, Inferior y Muy inferior” a las categorías “A+, A, B, C y D” siendo “A+” la más alta (Ministerio de Educación Nacional, 2014). Debido a que la nueva y anterior metodología de clasificación no son comparables, se realizará comparación entre años a partir del 2015 (Cartagena Cómo Vamos, 2014).

Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2014

Como se refleja en la Tabla 1 (Cartagena Cómo Vamos, 2014), para el año 2014, 193 instituciones educativas presentaron la Prueba Saber 11°, de los cuales 89 fueron de carácter público y 104 de carácter privado. Del total mencionado 54 instituciones fueron clasificadas en nivel D (31 oficiales y 23 privadas), 71 instituciones en el nivel C (43 oficiales y 28 privadas), 25 instituciones en el nivel B (9 oficiales y 16 privadas), 17 instituciones en el nivel A (6 oficiales y 11 privadas) y 26 instituciones en el nivel A+ (todas de carácter privado).

Pruebas Saber 11° Resultados 2014

CLASIFICACION	OFICIAL	PRIVADAS	TOTAL
A+	0	26	26
A	6	11	17
B	9	16	25
C	43	28	71
D	31	23	54
TOTAL*	89	104	193

*Excluyendo la IE privada identificada con el código DANE 313001008933 COLEGIO COLOMBO HOLANDES - No es posible presentar los resultados de este establecimiento educativo ya que se encuentra clasificado en los casos en que no procede a efectuar la clasificación de planteles según la resolución 503 del 22 de Julio de 2014 .

Nota. Tabla 1, Recuperado de Cartagena Cómo Vamos, Informe de Calidad de Vida 2014. Derechos de Autor (Cartagena Cómo Vamos, 2014).



Con lo anterior se evidencia que en su mayoría el rendimiento de los estudiantes cartageneros en este test estandarizado fue bajo, ya que como se contempla en la gráfica porcentual (Cartagena Cómo Vamos, 2014) el 65% de las instituciones educativas de la ciudad clasificaron en los últimos niveles C y D, donde las instituciones oficiales representan el 59% de dicho 65%, mientras que las privadas representan el 41% restante (Cartagena Cómo Vamos, 2014). De la misma manera se muestra que al hablar de instituciones oficiales un alto porcentaje de ellas, el 82% no llegan al nivel C, lo que significa que sólo el 18% restante de estas instituciones está por fuera de los niveles bajos de rendimiento, aunque de dicho 18% ninguna institución

Figura 1, Resultados Total Cartagena/Resultados por tipo de institución (Pruebas Saber 11°). Derechos de Autor Cartagena (Cartagena Cómo Vamos, 2014)

logró posicionarse en el nivel A+. Por su parte las instituciones privadas superan en un 51% los niveles bajos C y D, del cual una cuarta parte alcanzaron el nivel máximo A+ (25%).

Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2015

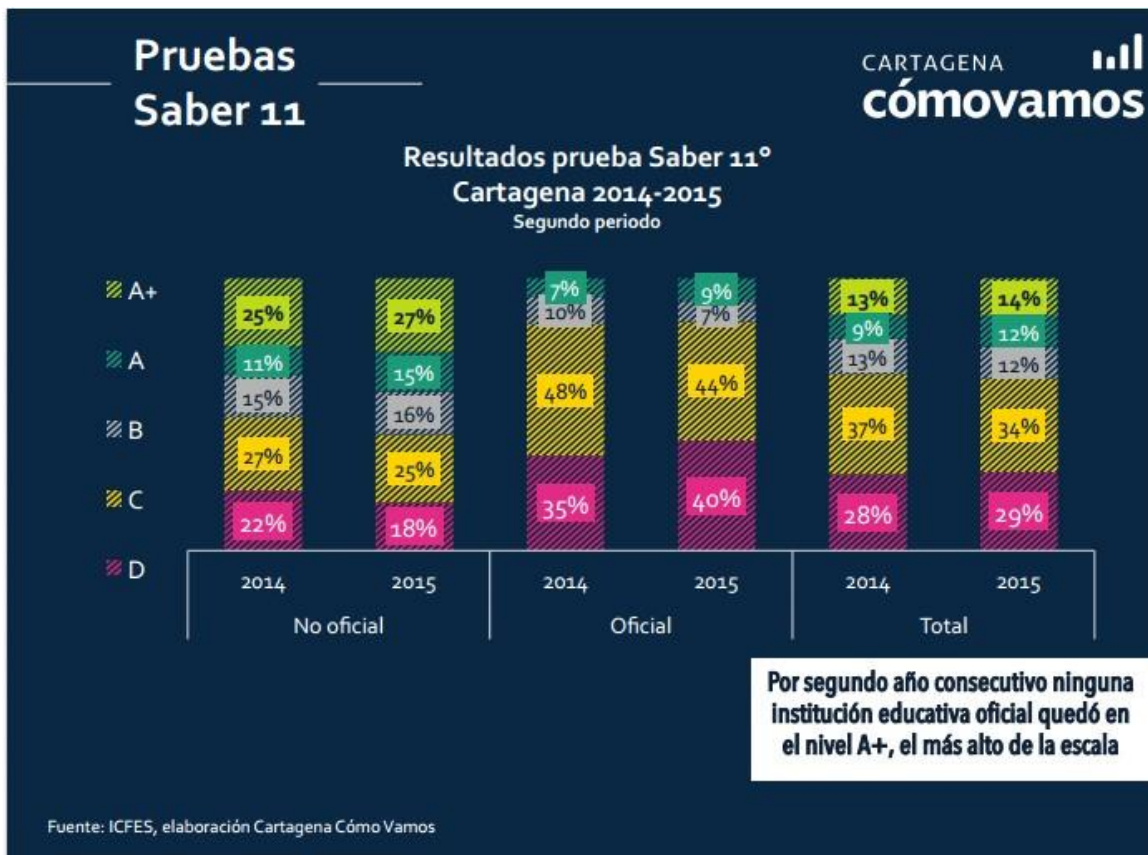


Figura 1, Resultados Total Cartagena/Resultados por tipo de institución (Pruebas Saber 11°). Derechos de Autor Cartagena (Cartagena Cómo Vamos, 2015)

De acuerdo al informe de calidad de vida para el año 2015 que suministra Cartagena Cómo Vamos, podemos abstraer del análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11^a en Cartagena 2014-2015 en el segundo periodo del año, que conforme al modelo de evaluación de dichas pruebas, de un cien por ciento que corresponde al número total de las instituciones no oficiales

que presentaron las Saber 11^a en este periodo se obtuvo que para el año 2015 el 18% de estas se ubicaron en la categoría “D” que corresponde al nivel más bajo en calificación, seguidos del 25% ubicados en la categoría “C”, el 16% en la categoría “B” , el 15% en la categoría “A” y finalmente un 27% ubicado en la categoría “A+” que corresponde al nivel con mejores resultados. Los anteriores datos permiten determinar que en relación con el año 2014 hubo una disminución del 4% de la población estudiantil ubicada en la categoría “D” y a su vez una disminución del 2% ubicado en la categoría “C”. Por su parte, en la categoría “A” hubo un aumento del 4% y en la “A+” un aumento del 2%. Lo anterior evidencia que existió un avance significativo en los resultados de la Prueba Saber 11^o de 2015 respecto del año anterior, disminuyendo la población ubicada en los niveles más bajos y en consecuencia aumentado el número de estudiantes que alcanzaron posicionarse en los niveles más altos.

Clasificación por instituciones educativas

	2014	2015
A+	26	26
A	17	22
B	25	22
C	71	65
D	54	55
Total general	193	190

	2014	2015
NO OFICIAL	104	96
A+	26	26
A	11	14
B	16	15
C	28	24
D	23	17
OFICIAL	89	94
A	6	8
B	9	7
C	43	41
D	31	38
Total general	193	190

Fuente: ICFES, elaboración Cartagena Cómo Vamos

Nota. Tabla 1, Recuperado de Cartagena Cómo Vamos, Informe de Calidad de Vida 2015. Derechos de Autor (Cartagena Cómo Vamos, 2015).

En cuanto a los resultados de los estudiantes provenientes de colegios oficiales el panorama es tristemente diferente, puesto que, para el año 2015 el 40% de los colegios perteneciente a dicho sector se ubicó en la categoría “D”, esto se traduce en que una gran parte de los estudiantes obtuvieron resultados con un nivel deficiente. Un 44% de ellos se ubicaron en la categoría “C”,

el 7% en la categoría “B” y el 9% en la categoría “A”. Estos datos revelan con relación a los resultados de los colegios oficiales en 2014, hubo un aumento del 5% de los estudiantes que se ubicaron en la categoría “D” correspondiendo ésta al nivel más bajo de rendimiento en la prueba. En cuanto a la categoría “A” hubo un aumento del 2%, sin embargo, ninguna institución educativa oficial quedó en el nivel “A+”, que corresponde al más alto en la escala. Lo anterior refleja que los resultados para 2015 en los colegios oficiales no presentan un avance respecto de 2014, por el contrario, es mayor el porcentaje de estudiantes que se ubican en la categoría más baja de rendimiento de la Prueba Saber 11^a.

Análisis de resultados prueba saber 11°, año 2016

Para el año 2016, los resultados de la Prueba Saber 11^a para el 2016-2 arrojaron que de un 100% de las instituciones no oficiales, el 13% se ubicó en la categoría “D”, el 32% en categoría “C”, el 19% en la categoría “B”, el 9% en la categoría “A” y finalmente el 36% en la categoría “A+”.

Resultados Pruebas Saber 11° Cartagena 2015 - 2016 Clasificación por Instituciones Educativas

Segundo periodo

			Análisis porcentual				
	2015	2016	2015	2016		TOTALES	
NO OFICIAL	96	91				2015	2016
A+	26	33	27%	36%	A+	26	34
A	14	8	15%	9%	A	22	15
B	15	17	16%	19%	B	22	28
C	24	21	25%	23%	C	65	56
D	17	12	18%	13%	D	55	56
OFICIAL	94	98			Total general	190	189
A+	0	1	0%	1%	A+	14%	18%
A	8	7	9%	7%	A	12%	8%
B	7	11	7%	11%	B	12%	15%
C	41	35	44%	36%	C	34%	30%
D	38	44	40%	45%	D	29%	30%
Total General	190	189					

Lo anterior se traduce en que los colegios no oficiales para el año 2016 obtuvieron el mayor porcentaje de su población en el nivel más alto de rendimientos de estas pruebas, obteniendo un avance significativo en comparación con los resultados de 2015. Por su parte, los estudiantes de las instituciones pertenecientes al sector oficial se ubican porcentualmente de la siguiente manera; el 45% en la categoría “D”, el 36% en la categoría “C”, el 11% en la “B”, el 7% en la “A” y el 1% en la categoría “A+”. Estos datos demuestran que a través de los años sigue aumentando el porcentaje de instituciones que se posicionan en el nivel más bajo de calificación de las Saber 11^a, sin embargo, después de dos años consecutivos en que ninguna institución oficial quedara en el nivel A+, para el año 2016 el Colegio Naval de Crespo logró alcanzar este nivel.

Comparación entre los resultados obtenidos en los periodos 2014, 2015 y 2016 por las instituciones públicas y privadas del Distrito de Cartagena

Partiendo del análisis realizado previamente, se pudo apreciar que los resultados de las Pruebas Saber 11^a de las instituciones oficiales y no oficiales, fueron notablemente distintos en los años bajo estudio. De lo cual se puede determinar que porcentualmente existe una brecha en el desempeño entre estos dos sectores, evidenciándose que el sector no oficial o privado se desenvuelve de una mejor manera en cuanto a los resultados de tales pruebas, manteniendo un buen porcentaje de instituciones posicionadas en las categorías más altas de clasificación, además se identifica que el número de instituciones privadas en los niveles A y A+ ha venido aumentando en los últimos tres años.

Por su parte, la perspectiva en relación con los resultados obtenidos en el mismo espacio de tiempo por las instituciones oficiales del Distrito, no resulta igualmente prometedora, puesto que, como se expuso anteriormente, año tras año el porcentaje de instituciones ubicadas en los niveles

bajos de rendimiento ha aumentado, mientras que son pocos los planteles educativos que alcanzan los niveles más altos, tanto que sólo hasta el 2016 una institución del sector oficial llegó a ubicarse en la categoría A+. Dicho esto, es clara la existencia de una brecha en cuanto al rendimiento en las Pruebas Saber 11^a entre el sector público y privado.

4. Política pública de educación para el Distrito de Cartagena.

Al estudiar los conceptos base del presente trabajo se hizo referencia a la noción de Política Pública, su importancia y además su papel y funcionamiento en el contexto colombiano. Se da paso en este punto al análisis de la política pública del Distrito de Cartagena, más específicamente a la política pública de educación, tema central de esta monografía. Con lo anterior se pretende determinar el grado de incidencia que tiene el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11^o en la formulación, desarrollo y evaluación de la política educativa de Cartagena, para lo cual como ya se ha mencionado, se examinará la política pública de educación vigente entre los años 2014 y 2016, que es el marco temporal escogido para este estudio. Así las cosas, se contrastará si los resultados analizados en el punto anterior y en general el insumo que representan los resultados de la Prueba Saber 11, han sido o no tenidos en cuenta por los gobiernos locales a la hora de formular, ejecutar y/o establecer la efectividad de su política pública de educación.

Política Pública de Educación en Cartagena de Indias 2014 a 2016

Al haber atravesado por dos distintos gobiernos en los últimos tres años, la ciudad de Cartagena ha contado con dos planes de desarrollo y por consiguiente con dos políticas de educación diferentes. A continuación se estudiarán ambas políticas educativas separadamente por gobierno en turno.

Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015 “Educación, La gran estrategia para la inclusión social”, Gobierno de Dionisio Vélez Trujillo.

Entre los años 2013 y 2015 durante el gobierno del ex alcalde Dionisio Vélez Trujillo se ejecutó el Plan de Desarrollo denominado “Ahora sí Cartagena” (Concejo Distrital de Cartagena , 2013), el cual como se mencionó al momento de exponer el marco normativo de la presente investigación, toma a las Pruebas saber 11° como un indicador de la calidad de la educación y relaciona los bajos puntajes en dichas pruebas con el escaso crecimiento económico de Cartagena en comparación con otras ciudades del país. Por lo anterior, el propósito de mejorar el rendimiento de los estudiantes cartageneros en el desarrollo de las Pruebas Saber 11° no es ajeno a su política de educación, la cual se contempla en el “Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015” identificado con el lema “Educación, La gran estrategia para la inclusión social” (Secretaría de Educación Distrital , 2013), documento que además del diagnóstico del sector educativo local para la fecha, contiene el “Plan de Desarrollo Educativo” con la Política Pública de Educación de su gobierno, sus objetivos, estrategias, programas y proyectos, así como también incluye Plan Plurianual de Inversiones.

La formulación y desarrollo de la Política Sectorial de Educación en mención se dio a par de la construcción del Plan Distrital de Desarrollo “Ahora sí Cartagena”, ésta fue el resultado de un ejercicio de interacción entre las autoridades públicas y la comunidad, en donde se dio la participación de actores sociales comprometidos con el mejoramiento de la educación en la ciudad. A través de dichos encuentros se priorizaron las necesidades y se establecieron las estrategias y compromisos en torno a las problemáticas identificadas. Al tener como pilar la inclusión social, uno de los propósitos principales del Plan Sectorial de Educación se centra en la

disminución de las grandes brechas que existen dentro de la comunidad y que obstaculizan el desarrollo de la misma (Secretaría de Educación Distrital , 2013).

Se precisa en el documento que para la elaboración de la política educativa en mención se tomaron como referentes los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales fueron fijados en el año 2000 para su consecución en el año 2015 y son el antecedente a los actuales Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Así como lo hace el Plan Distrital de Desarrollo del gobierno Vélez Trujillo, el Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” también aborda a las Pruebas Saber 11° al tratar el tema de los Indicadores de Calidad Educativa, considera que en general las Pruebas Saber aplicadas durante la educación básica y media permiten medir los avances del sector educativo y dedica una buena parte del componente de “Diagnóstico del Sector Educativo en Cartagena” al análisis de los resultados obtenidos por los estudiantes cartageneros durante las Pruebas Saber 11° entre los años 2007 y 2011, análisis a partir del cual efectivamente se diagnostican los puntos que requieren de más trabajo por parte del Distrito y que llevaría a lograr un mejor desempeño de los estudiantes en el desarrollo de dicho test estandarizado.

Durante su análisis de las Pruebas, el Gobierno de Dionisio Vélez identifica los siguientes aspectos relevantes:

- Como se evidencia en la Tabla 1, existe una amplia brecha entre la educación que recibe la población más acomodada y la más pobre de la ciudad, ya que entre los años 2007 y 2011 mientras el número de instituciones educativas oficiales que se ubicó en el nivel “Muy Superior” aumentó de 16 a 21, durante esos años ninguna institución educativa

pública logró llegar dicho nivel, el más alto de todos. La brecha se hace aún más evidente al ver que en cuanto al nivel superior de rendimiento, de 9 establecimientos privados en el 2007, se pasó a 17 en el 2011, al tiempo que los establecimientos educativos públicos de ser sólo 4 en el 2007 aumentó a 10 en el 2011. En esa misma línea, en el rango alto aumentan las instituciones educativas privada de 9 en el 2007 a 12 en el 2011, a la par que las instituciones educativas del sector oficial pasan de 5 en el 2007 a 11 en el 2011. En lo que respecta al nivel medio de rendimiento, 19 establecimientos no oficiales se posicionaron en este rango en el año 2007 y para el 2011 ese número subió a 20; por su parte los establecimientos oficiales que alcanzaron este nivel pasaron de 19 en el 2007 a 40 en el 2011.

Tabla. 1 Categorización, número de jornadas por instituciones educativas privadas y oficiales Cartagena saber 11, 2007-2011

CATEGORIA	2007			2008		
	No. DE ESTAB. PRIVADOS	No. DE ESTAB. OFICIALES	TOTAL 2007	No. DE ESTAB. PRIVADOS	No. DE ESTAB. OFICIALES	TOTAL 2008
MUY SUPERIOR	16	0	16	15	0	15
SUPERIOR	9	4	13	15	1	16
ALTO	9	5	14	9	9	18
MEDIO	19	19	38	15	20	35
BAJO	26	46	72	27	42	69
INFERIOR	17	30	47	19	42	61
MUY INFERIOR	0	0	0	0	1	1
	96	104	200	100	115	215
CATEGORIA	2009			2010		

	No. DE ESTAB. PRIVADOS	No. DE ESTAB. OFICIALES	TOTAL 2009	No. DE ESTAB. PRIVADOS	No. DE ESTAB. OFICIALES	TOTAL 2010
MUY SUPERIOR	21	0	21	22	0	22
SUPERIOR	10	6	16	13	5	18
ALTO	9	6	15	7	10	17
MEDIO	20	26	46	18	26	44
BAJO	23	45	68	24	44	68
INFERIOR	15	39	54	19	51	70
MUY INFERIOR	1	0	1	1	0	1
	99	122	221	104	136	240
CATEGORIA	2011					
	No. DE ESTAB. PRIVADOS	No. DE ESTAB. OFICIALES	TOTAL 2011			
MUY SUPERIOR	21	0	21			
SUPERIOR	17	10	27			
ALTO	12	11	23			
MEDIO	20	40	60			
BAJO	29	43	72			
INFERIOR	7	37	44			
MUY INFERIOR	0	0	0			
	106	141	247			

Nota. Tabla 2, Recuperado de: Secretaría de Educación Distrital, Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015 “Educación, La gran estrategia para la inclusión social”, Gobierno de Dionisio Vélez Trujillo. Derechos de Autor (Secretaría de Educación Distrital , 2013).

- Entre instituciones educativas públicas y privadas del Distrito de Cartagena, un número bastante significativo se encuentra constantemente en los niveles más bajos de

rendimiento, siendo estos establecimientos en su mayoría pertenecientes a jornadas nocturnas y zonas rurales.

- Existe una marcada diferencia entre el tipo de educación que reciben los estudiantes que asisten a instituciones educativas en las zonas rurales y en aquellas zonas menos favorecidas de la ciudad y la impartida en el resto de las instituciones del distrito. Lo cual podría deberse a que los procesos de gestión escolar no reaccionan eficazmente a las realidades y necesidades del ambiente en el cual se encuentran dichas entidades.
- Si se analiza el punto anterior desde un enfoque poblacional y territorial se muestra que los resultados más deficientes obtenidos en las Pruebas Saber 11 se centran en las zonas más pobres de la ciudad, lo cual implicaría menos oportunidades para los más vulnerables.

En la UNALDE de la Virgen y Turística el 62% de las instituciones educativas (jornadas) se ubicaron entre los rangos bajo e inferior en la prueba SABER 11, en tanto que en el sector rural el 95% de las IEO se ubicaron en bajo e inferior y solo el 5% se ubicó en medio, lo que refleja las enormes brechas en materia de calidad en los sectores más pobres de la ciudad. (Secretaría de Educación Distrital , 2013, pág. 43)

- No todos los estudiantes formalmente aptos para presentar la Prueba Saber 11° lo están haciendo, de lo cual se deduce que dichos estudiantes que no toman la prueba no tendrían acceso a la educación superior, puesto que la misma es un requisito de entrada.

- Puesto que los establecimientos educativos oficiales no han mostrado ningún avance en sus resultados, el Distrito de Cartagena debe encaminar sus esfuerzos en mejorar los promedios de la ciudad en el desarrollo de las Pruebas Saber 11°, superar el promedio nacional y posicionarse en mejores niveles a la par de ciudades como Bogotá, Medellín y Bucaramanga.
- Para el logro de resultados eficientes en las Pruebas Saber 11° es necesario trabajar en el fortalecimiento de las competencias desde la educación básica.

Posterior al diagnóstico del sector educativo de la ciudad, El Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015 contiene la Política Pública de Educación en su punto denominado “Plan de Desarrollo Educativo”. En éste se contemplaron las estrategias, programas y proyectos a realizar durante el gobierno del ex alcalde Dionisio Vélez Trujillo. Dicho contenido se centra en el cumplimiento del siguiente objetivo:

Garantizar a la población de Cartagena el derecho fundamental a la educación con eficiencia, eficacia y responsabilidad con enfoque poblacional, de género y territorial, de tal suerte que se cuente con condiciones que permitan la asequibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y accesibilidad de nuestros niños, niñas y jóvenes. (Secretaría de Educación Distrital , 2013)

Así las cosas, se fijan distintos ejes de trabajo cada uno con unas determinadas metas de resultado, para cuyo logro se establecen distintos programas de trabajo, los cuales a su vez se dividen en subprogramas. Con relación a las Pruebas Saber 11°, al haberse diagnosticado un bajo

rendimiento en dichas pruebas por parte de las instituciones educativas oficiales de la ciudad “Nivel Superior: 8,97%(13 jornadas) Alto: 6,90%(10 jornadas) Medio: 26,90%(39 jornadas) Nivel Bajo: 28,28%(41 jornadas) Nivel Inferior: 28,97%(42 jornadas)” (Secretaría de Educación Distrital , 2013) (entiéndase por jornadas instituciones educativas), el Plan se fija la meta de resultado de mejorar el rendimiento de los estudiantes cartageneros aumentando el porcentaje de instituciones en niveles más favorables así: “Nivel Superior:10%(15 jornadas) Alto: 8%(12 jornadas) Medio: 30%(43 jornadas) Nivel Bajo: 30%(43 jornadas) Nivel Inferior: 22%(32 jornadas)” (Secretaría de Educación Distrital , 2013)

La meta anteriormente expuesta se encuentra en el “Eje Calidad” del Plan en mención, y a su vez dentro del programa “Fortalecimiento de la Gestión Escolar”, el cual va dirigido al mejoramiento de la calidad del servicio educativo en las instituciones públicas de la ciudad. En miras de lograr el propósito expuesto, la Secretaría de Educación Distrital desarrolló 6 subprogramas, de los cuales 4 tienen relación con el desempeño más eficiente en las Pruebas Saber 11°, estos son (Secretaría de Educación Distrital , 2013):

- **Subprograma de “Gestión Escolar”**, que encierra el acompañamiento y seguimiento a los procesos pedagógicos implementados dentro de los Establecimientos Educativos Oficiales de la Ciudad de Cartagena, centrándose en aquellas instituciones caracterizadas por tener un bajo rendimiento en las Pruebas Saber 11°. Dentro de este subprograma se incentiva la implementación de la jornada extensiva para el bilingüismo, el fortalecimiento de proyectos de lectoescritura y asistencia técnica para la gestión escolar.
- **Subprograma “Megamaestros”**, que se centra en el refuerzo de las competencias de los

docentes en las distintas áreas del saber, así como también en la consolidación de actitudes profesionales aptas para crear prácticas pedagógicas más eficientes y que respondan a las necesidades del entorno actual. En este punto se asistirá a los docentes en el mejoramiento de sus métodos de enseñanza, llevando la calidad de la educación a estándares más altos y de esa manera percibir resultados positivos en los estudiantes.

- **Subprograma “Formación para la ciudadanía”**, con el cual se busca generar en los estudiantes las competencias ciudadanas necesarias para formar una población estudiantil que responda de manera más efectiva a los retos sociales.
- **Subprograma “Medios de Tecnología de Información y comunicación en la escuela”**, en el cual se plasma la optimización de la infraestructura tecnológica de los establecimientos educativos oficiales, con el fin de dotarlos de la tecnología necesaria para garantizar una educación de calidad.

Luego de brevemente exponer los programas a ejecutarse, el “Plan de Desarrollo Educativo” culmina con la presentación del Plan Plurianual de Inversiones que exhibe de manera discriminada (por ejes y programas) el presupuesto necesario para hacer efectivo el Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015.

Plan sectorial de educación de Cartagena “primero la gente” 2016 – 2019 “Cartagena, una sola escuela para la paz, la convivencia y la inclusión social”

El plan sectorial de educación de Cartagena para el año 2016-2019 se construyó teniendo como referente principal el Plan de Desarrollo Distrital “PRIMERO LA GENTE”, el Plan Nacional

Sectorial de Educación, el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y del nivel internacional tiene sustento en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Este plan determina que la educación en el Distrito afronta un problema de calidad, siendo esta la principal preocupación de la educación pública, expresando el mismo plan que dicha falencia se ve reflejada en los resultados de las distintas pruebas en las que participan las instituciones educativas oficiales.

“La deuda en calidad se manifiesta en los resultados que obtienen los estudiantes de los colegios oficiales en las diferentes pruebas en las cuales participan, en la insatisfacción de la población con la formación que reciben los niños y jóvenes, en la deserción escolar de los jóvenes y en la poca utilidad práctica de los conocimientos recibidos” (Secretaria de educación Distrital, 2016, pág. 26) negrillas fuera de texto.

En consonancia con lo anterior, el plan identificó los resultados del Distrito en los últimos cuatro años, de acuerdo a los nuevos lineamientos de evaluación establecidos por el ICFES desde 2014, el cual modifico los procedimientos para ubicar los establecimientos educativos.

2012	2013	2014	2015
Muy Superior = 0	Muy Superior = 0	A+ =0	A+ =0
Superior = 13	Superior = 6	A = 6	A = 8
Alto= 10	Alto= 11	B = 9	B = 7
Medio= 39	Medio= 29	C = 45	C = 41
Bajo= 41	Bajo= 23	D = 32	D = 38
Inferior= 42	Inferior= 11		
Muy Inferior = 0	Muy Inferior = 0		
Total Categorías = 145	Total Categorías = 80	Total Clasificación = 92	Total Clasificación = 97

Tabla 1, resultados del distrito en las Pruebas Saber 11 en los últimos cuatro años (Secretaria de educación Distrital, 2016)

De esta manera, habiendo determinado que existe un problema traducido en el bajo rendimiento de las instituciones educativas del sector oficial en los resultados de las Pruebas Saber 11 de manera constante en los últimos cuatro años, el plan sectorial de educación de Cartagena “Primero la Gente” ha analizado cuales son las causas o factores que alimentan el problema en mención, frente a lo cual se identificaron falencias en cuanto a la débil formación gerencial del recurso humano encargado de la dirección y gestión del sector educativo tales como:

“La ausencia de mecanismos de seguimiento de la población estudiantil frente a las pruebas de rendimiento académico y a los requerimientos y exigencias del mercado laboral de la ciudad y la región. Baja cualificación del docente y personal administrativo en las I.E. Fortalecimiento de los equipos administrativos. Otra de las preocupaciones que se tienen en materia de calidad son las relacionadas con los paros y las huelgas de maestros, la no idoneidad de los profesores y los malos programas entre otros.”
(Secretaria de educación Distrital, 2016)

El reflejo de lo anteriormente mencionado se encuentra resumido en la siguiente grafica elaborada por Cartagena Cómo Vamos.

Causas indirectas	Causas directas	Problema identificado	Consecuencias directas	Consecuencias indirectas
	Baja cobertura de la jornada única en las instituciones educativas oficiales	RESULTADOS DEFICIENTES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS REFLEJADOS EN LOS BAJOS LOGROS OBTENIDOS EN LAS PRUEBAS ESTANDARIZADAS	Pocas oportunidades de inserción de los egresados a la educación superior.	
Contenidos académicos que no responden de manera efectiva a las necesidades.	Currículos escolares inadecuados y poco pertinentes		Pocas oportunidades de acceso al mercado laboral formal	

	Deficiencias en los ambientes de aprendizaje a nivel de infraestructura, dotación y uso efectivo de los medios y recursos para la educación		Descomposición social de los jóvenes.	
Poco nivel de compromiso de muchos docentes del sistema educativo oficial	Bajo nivel de cualificación del talento humano al servicio de la educación			

Tabla 1, problema identificados y sus causas y consecuencias directas e indirectas, elaborado por el equipo de Cartagena Como Vamos (Secretaria de educación Distrital, 2016)

“En Cartagena de Indias, los resultados de las evaluaciones de calidad educativa no son halagadores. Sobre todo en las instituciones educativas oficiales (IEO). Mirando los resultados de las Pruebas Saber 11 en 2015, el 82% de las IEO se clasifican en las categorías más bajas de los indicadores propuestos por el Estado (niveles B, C y D). Sin embargo, más allá del bajo desempeño individual (por estudiante o por institución) de estas pruebas, es notorio que el problema de calidad obedece, fundamentalmente, a que el sistema educativo de la ciudad tiene debilidades de diseño, a que la ejecución está desarticulada de otros sectores y a que no involucra a todos los participantes en el proceso. Y mucho menos pero, sobre todo, el resultado de las evaluaciones es el reflejo de una ciudad con muchas carencias sociales, las cuales terminan afectando el rendimiento de los escolares. Es aquí donde se valida el principio según el cual la educación es el reflejo del estado de los pueblos.” (Secretaria de educación Distrital, 2016)

Frente a esta situación tan alarmante en los resultados obtenidos en las Pruebas Saber 11^a en los últimos años, el Plan se ha planteado interrogantes tales como “¿Cómo mostrar una

ciudad competitiva con dos postales sociales antagónicas? ¿Por qué existe una brecha tan amplia entre la educación pública y la privada? ¿Cómo diseminar los saldos de la riqueza de tal manera que beneficie al mayor porcentaje de las personas?” (Secretaría de educación Distrital, 2016) A lo cual se tiene como solución brindar a la sociedad la oportunidad de trascender su vida a través de la educación.

Para lograr aportar al desarrollo desde la educación según el plan, es necesario que

“cada sector asuma su rol en el desarrollo de unas políticas educativas integrales. Así, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, debe revisar las políticas educativas que, con sentido integrador y descentralizado, apunten a los proyectos de regionalización. Una política que sea pertinente y dialogante y que se sustente en una de las características fundamentales de Colombia.” (Secretaría de educación Distrital, 2016)

En ese orden de ideas, es necesario analizar por último la fase de evaluación de la política pública de educación en el Distrito, con lo cual se pretende comprobar si en dicha última fase, en la cual se examina el grado de efectividad que la política pública ha tenido para con el logro de los objetivos propuestos, ha sido o no incluido el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11°, y en especial el de los resultados obtenidos por los estudiantes de la Ciudad de Cartagena entre los años 2014 y 2016.

Para dilucidar esta materia es preciso preguntarse quién se encarga de la evaluación de la política pública de educación en Cartagena, lo cual se responde de distintas maneras. En primer lugar, cabe resaltar que en virtud de los principios de transparencia y publicidad de la administración

pública los ciudadanos pueden conocer todo lo que conlleve la actividad de la administración, desde los actos, contratos y resoluciones, hasta el contenido de los planes, programas y proyectos que comprenden las políticas públicas que versan de las distintas materias, esto hace posible que conociendo las políticas propuestas y haciendo un estudio de la realidad, se pueda confrontar y finalmente determinar la eficacia que una determinada política ha tenido en el contexto al que iba dirigida. Un ejemplo claro de esto es el trabajo realizado por el programa Cartagena Cómo Vamos en los ya mencionados informes de calidad de vida, que a través del estudio de las políticas y las bases de datos públicas como el ICFES hacen un ejercicio de evaluación, que efectivamente incluye el análisis de los resultados de las Pruebas Saber 11° en su componente de educación.

Por su parte, el sector público de la ciudad ha impulsado a través del Concejo Distrital de Cartagena el proyecto de acuerdo 026 de 2016, por medio del cual se crea el Observatorio de Políticas Públicas, el cual tiene como objetivo suplir la carencia de instancias de evaluación y seguimiento de las políticas públicas en donde se observe la efectividad y el impacto logrado por estas (Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C., 2016). A su vez, el proyecto busca hacer real

“la posibilidad de que las instituciones y grupos dedicados a la investigación, puedan acceder a la información que nutra sus productos científicos, que bien podrían retroalimentar el sistema, lo que en últimas se convierte en un ciclo que propicia la construcción de mejores programas, proyectos y que sin duda orientarían el accionar de la administración pública” (Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C., 2016).

5. Conclusiones

Tal como se expresó al principio del presente documento, teniendo como sustento el marco teórico y normativo expuesto, es una realidad que los exámenes estandarizados son insumos claves para todo lo que significa el desarrollo de una política pública efectiva, es por ello que desde el ámbito internacional al local se han implementado diversos tipos de pruebas, cuyo análisis ha servido para elaborar estrategias orientadas a la solución de problemáticas actuales. El contexto local no es ajeno a la realidad antes mencionada. La ciudad cuenta con el Programa Cartagena Cómo Vamos, que se encarga de realizar el análisis de los resultados obtenidos por institución educativa en las Pruebas Saber 11°.

De acuerdo a los datos analizados por dicho programa, el cual hemos tomado como referente dentro de esta investigación, se hace evidente la existencia de una brecha de rendimiento entre los establecimientos educativos públicos y privados del Distrito de Cartagena. Dicho acontecimiento resulta relevante a la hora de hacer un estudio de la situación actual del Distrito para posteriormente definir la política pública a adoptar.

Después de consultar a las autoridades públicas respecto de la inclusión del análisis de resultado de la prueba Saber 11° en la Política Pública de educación en la ciudad de Cartagena y a su vez haber analizado la misma, se hace evidente que efectivamente sí existe Política Pública de educación en el Distrito de Cartagena y estas están contenidas en los Planes Sectoriales de Educación. Además, se vislumbra que el análisis de resultados de las Pruebas Saber 11° es tenido en cuenta y juega un papel importante en la Política Pública de Educación del Distrito de Cartagena. En primera medida, la estadística desarrollada a partir de los resultados obtenidos por los estudiantes de la ciudad se convierte en una herramienta de gran ayuda, ya que al ser

consideradas un indicador de la calidad de educación permite identificar las debilidades y fortalezas del Distrito en materia de calidad. En esa misma línea, al servir como instrumento de diagnóstico del sector educativo, es referente para el desarrollo de programas, proyectos y estrategias para contrarrestar las problemáticas detectadas.

Concomitante a lo anterior, se concluye que dentro de los procesos de formulación, desarrollo y evaluación de la política pública distrital de educación, han contado con la participación ciudadana tal como lo prevé uno de los elementos esenciales del concepto de política pública actual como lo contempla la jurisprudencia constitucional, que resalta a la participación democrática como un componente indispensable en la elaboración, implementación y evaluación de toda política pública orientada a garantizar un derecho fundamental como lo es el derecho a la educación.

Bibliografía

T-743-13 (Corte Constitucional Colombiana 2013).

Sentencia T-137/15 (Corte Constitucional Colombiana 2015).

Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 A . (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*.

Cartagena Cómo Vamos. (2014). *Informe de Calidad de Vida 2014*, Recuperado de <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wpcontent/uploads/2015/07/Evaluaci%C3%B3n-calidad-de-vida-2014-WEB1.pdf>. Cartagena.

Cartagena Cómo Vamos. (2014). *Pruebas Saber 11° Resultados 2014 [Tabla 1]*. Recuperado de: <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wpcontent/uploads/2015/07/Evaluaci%C3%B3n-calidad-de-vida-2014-WEB1.pdf>. Cartagena.

Cartagena Cómo Vamos. (2014). *Resultados Total Cartagena/Resultados por tipo de institución (Pruebas Saber 11°) [Figura 1]*, Recuperado de: *Informe de Calidad de Vida 2014*. <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wpcontent/uploads/2015/07/Evaluaci%C3%B3n-calidad-de-vida-2014-WEB1.pdf>. Cartagena.

Cartagena Cómo Vamos. (s.f.). *Historia de Cartagena Cómo Vamos*, Recuperado de: <http://www.cartagenacomovamos.org/quienes-somos/historia-de-ccv/>. Cartagena.

Cartagena Cómo Vamos. (s.f.). *Publicaciones, Encuesta de Percepción Ciudadana* <http://www.cartagenacomovamos.org/publicaciones/encuesta-de-percepcion-ciudadana>. Cartagena.

Cartagena Cómo Vamos. (s.f.). *Publicaciones, Informe de Calidad de Vida*, Recuperado de: <http://www.cartagenacomovamos.org/ecv/>. Cartagena.

Concejo Distrital de Cartagena . (2013). *Acuerdo No. 016 de 2013 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias - “AHORA Sí CARTAGENA 2013 - 2015””*. Cartagena.

Concejo Distrital de Cartagena. (2013). *Acuerdo No. 016 de 2013 “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias - “AHORA Sí CARTAGENA 2013 - 2015””*. Cartagena de Indias .

Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2016). *Acuerdo No. 006 del 13 de Junio de 2016 - Plan de Desarrollo Distrital "Primero La Gente para una Cartagena sostenible y competitiva"* . Cartagena de Indias.

Concejo Distrital de Cartagena de Indias D. T. y C. (2016). Proyecto de acuerdo 026 de 2016 "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EN EL CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA DE INDIAS, EL PROGRAMA “OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículos 1° y 2°*.

Corte Constitucional. (2013). *Sentencia C- 351 de 2013*. Bogotá D.C.: Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia . (2001). *Sentencia C-646 de 2001*. Bogotá D.C. .

Corte Constitucional de Colombia . (2012). *Sentencia T-312 de 2012, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva*. Bogotá D.C. .

Corte Constitucional de Colombia. (2013). *Sentencia T-598 de 2013*. Bogotá: Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). *Sentencia T-523-16*. Bogotá: Magistrado Ponente: Gloria Estella Ortíz Delgado.

Decreto 869 . (2010). Bogotá.

Delgado , G., & C.C. (2016). *Sentencia C-209 de 2016, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio*. Bogotá D.C. : Corte Constitucional de Colombia, Salvamento de Voto. .

Departamento Nacional de Planeación . (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Bogotá D.C. : Recuperado de:
<https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>.

Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: 12th Edition, Pearson Prentice Hall.

Educación, P. D. (2006). *Plan Decenal Nacional de Educación*. Obtenido de
<http://www.plandecenal.edu.co/cms/>

De León Vargas, Georgina & Ballestas León, Damary Margarita (2017). Derecho y economía: Fórmula para la superación de la pobreza extrema y la construcción de paz en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, IX (18), pág 41-54.

Educar Chile. (s.f.). *Evaluaciones estandarizadas, Evaluaciones internacionales, TIMMS*. Obtenido de: <http://ww2.educarchile.cl/Portal.Base/Web/verContenido.aspx?ID=217419>.

ESAP, Jiménez B. , W., & Ramírez C. , C. (2008). *Módulo "Gobierno y Políticas Públicas" Programa de Admistración Pública Territorial*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.

Franco Corzo , J. (2014). *Diseño de Políticas Públicas, ¿Qué son las Políticas Públicas?* México.: Editorial IEXE Institute for Executive Education, Escuela de Políticas Públicas.

Freire, P. (1971). *La Educación como Práctica de la Libertad*. Montevideo, Uruguay: Tierra Nueva.

Lahera, E. (2004). Concepto de políticas públicas. En *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago, Chile: Brevarios, Fondo de Cultura Económica obtenido de:
http://terceridad.net/PyPS/Por_temas/14_Proc-Pol_metodo/Expositores/Lahera%20Parada%20Eugenio,%20Introduci%F3n%20a%20las%20Pol%EDticas%20P%FAblicas%20pp.%2013%20-%20138.pdf.

Martín, C. M. (2006). La evaluación del sistema educativo. *Revista de educación*, 315-336.

Meny , Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
Recuperado de:
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>.

- Ministerio de Educación. (05 de 02 de 2016). *MINEDUCACIÓN*. Obtenido de <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-231235.html>
- Ministerio de Educación- Colombia. (2013). *Consolidación de un Sistema Nacional de Evaluación Estandarizada: Alineación de SABER 11°*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional . (2010). Pruebas Saber, Portal virtual MEN. Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-244735.html> .
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). Decreto 869 de 2010 "Por el cual se reglamenta el Examen de Estado de la Educación Media, ICFES SABER 11°". *Bogotá, 17 de Marzo de 2010*.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). *El ICFES cambia la clasificación de resultados, Centro Virtual de Noticias de la Educación, Recuperado de: <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-343956.html>*. Bogotá.
- OCDE . (s.f.). *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, El programa PISA de la OCDE qué es y para qué sirve*. París: Documentos OCDE, Editorial Santillana. Recuperado de: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>.
- OCDE. (2016). *Education in Colombia*. Paris, Francia.
- ONU. (2015). Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo Número 4, Metas. Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>.
- PNUD. (2015). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Objetivo 4: Educación de Calidad. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>.
- Revista de Educación. (2006). *PISA Programa para la evaluación internacional de los alumnos*. España.
- Roth Deubel , A.-N. (2002). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación - Los conceptos de Estado y Política Pública*. Bogotá D.C. : Ediciones Aurora.
- Secretaría de Educación Distrital . (2013). *Plan Sectorial de Educación “Ahora sí Cartagena” 2013-2015” identificado con el lema “Educación, La gran estrategia para la inclusión social”*. Cartagena.
- Secretaria de educación Distrital. (2016). *Plan sectorial de educación de Cartagena "primero la gente" 2016-2019*. Cartagena.

TIMMS & PIRLS International Study Center, Lynch Sc. (s.f.). *ABOUT TIMSS & PIRLS INTERNATIONAL STUDY CENTER*. Boston: Obtenido de:
<https://timssandpirls.bc.edu/about.html>.

UNESCO. (2011). *LA UNESCO Y LA EDUCACIÓN*. París, Francia.

Velásquez Gavilanes, R. (2010). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”.
Desafíos, Universidad del Rosario [S.l.], v. 20, mar. 2010. ISSN 2145-5112., p. 149-187
Disponible en: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>, Fecha de acceso: 28 de Mayo de 2017.