

4

**Cartagena: pasos lentos
hacia el goce efectivo del derecho a la educación**

Camilo Ernesto Castillo Sánchez

Introducción

Elaborar un documento exclusivamente con base en la ciudad, sin mirar dónde está inserta, no es muy realista, a pesar de que dentro de la estructura propia de la descentralización territorial en Colombia, Cartagena tiene autonomía presupuestal y administrativa. La ciudad comparte muchas de las políticas elaboradas por el Ministerio de Educación y el departamento de Bolívar, lo que implica que sus políticas educativas no sean del todo autónomas, sino que están profundamente influenciadas por los dictados del gobierno central y departamental.

Lo anterior no quiere decir que en el presente texto se describa de manera exhaustiva lo que ocurre tanto a nivel nacional como departamental; esto se hará cuando sea necesario o cuando haya un nexo causal entre una directiva de la ciudad y una nacional o departamental. Si bien existe una interrelación entre la Nación, el departamento y el distrito en materia de políticas educativas, también se cuenta con iniciativas autónomas de la ciudad que serán resaltadas en el cuerpo de este escrito y han llevado a que Cartagena aumente, por ejemplo, su cobertura en educación básica y media.

La reseña de las políticas educativas se hará siguiendo las orientaciones planteadas por la profesora Tomasevski, que corresponden a: disponibilidad, acceso, aceptabilidad y permanencia en el sistema educativo, pues estas cuatro variables permiten identificar si dentro de las políticas educativas elaboradas por la administración municipal se está cumpliendo el contenido mínimo fundamental del derecho a la educación. En este contexto también se tendrán en cuenta otros temas, como la absorción que hace el sistema educativo de la población desplazada o los programas distritales para integrar a las personas discapacitadas en el marco de la educación formal. En

el caso concreto de la ciudad de Cartagena, estos programas se desarrollaron a través de convenios vigentes con gobiernos extranjeros y aún se encuentran en ejecución, por lo que evaluarlos todavía resulta difícil.

Por otra parte se hará una breve contextualización del departamento de Bolívar dentro del escenario nacional en lo referente a la educación, para dedicar el resto del escrito a la ciudad de Cartagena a partir de los parámetros descritos anteriormente. En primer lugar, en materia de cobertura, el departamento aumentó su presupuesto y logró un gran avance para el periodo comprendido entre 1994 y 2003. Durante este lapso se crearon 209 mil nuevos cupos (Corpoeducación et al., 2004), y el número de niños matriculados pasó de 310.000 a 519.000¹. A pesar de estos avances, cerca de 193.000 niños² estaban todavía por fuera del sistema educativo en el departamento, especialmente en aquellos municipios donde la población rural es mayoritaria. El sector más afectado por la falta de cobertura educativa es el Sur de Bolívar, zona donde el conflicto armado ha tenido una presencia permanente. En consecuencia, la población ha dejado atrás temas como la educación, para solicitar al gobierno departamental que le garantice sobre todo la seguridad personal.

La anterior puede ser una de las razones por las que los indicadores de cobertura en el departamento son especialmente favorables en el distrito de Cartagena y sus zonas aledañas, pero deficientes en la periferia del departamento, ya que la gran mayoría de los recursos son invertidos en las áreas más desarrolladas. Esta situación llega a tal punto que los habitantes del Sur de Bolívar se consideran muchas veces abandonados por las autoridades departamentales, lo que llevó en 2001 a que sus pobladores marcharan hacia Cartagena para pedir al gobernador más atención para esa región del Magdalena Medio. Esta afirmación es ilustrada por el hecho de que en los municipi-

¹ Es necesario aclarar que en esta cifra no hay discriminación por edad, es decir, no se toma en cuenta si, al entrar, el niño tiene una edad superior a la que idealmente debió haber iniciado la educación formal.

² Esta cifra no debe confundirse con la de deserción escolar, que es diferente. Los 193.000 niños de los cuales hablamos aquí ni siquiera entraron a la educación formal.

pios de Barranco de Loba y Río Viejo, que pertenecen a esta problemática zona del departamento, solo la mitad del total de los niños y las niñas tienen acceso a la escuela. Por ende, si bien existe un avance significativo en la cobertura escolar en el departamento, éste no ha sido equitativo en todos los territorios que lo conforman, pues de lo contrario no se presentarían estos desfases entre los diferentes municipios. Adicionalmente, no se puede olvidar que a la situación descrita se le suman los 193.000 niños que todavía no ingresan al sistema escolar, lo cual permite concluir que, a pesar de los adelantos, no se han alcanzado los estándares mínimos de cumplimiento del derecho a la educación.

De otro lado, si se discrimina entre los distintos niveles de la educación (preescolar, primaria, secundaria y media), se encuentra que la tasa de cobertura bruta para preescolar era cercana al 30% en 2001, tendencia que todavía no se ha revertido. Esta cuestión es preocupante si se tiene en cuenta que, en este nivel, el niño aprende las facultades básicas para continuar la primaria. A pesar de la deficiente tasa de cobertura bruta en preescolar, ésta ha aumentado en primaria, que para el año 2001 era del 120%. De aquí puede colegirse que el departamento está interesado en que la gran mayoría de los niños accedan a la formación primaria y en que al salir del sistema educativo tengan como mínimo la capacidad de leer y escribir correctamente. A su vez, la educación secundaria y media también ha tenido repuntes en su cobertura, cuya tasa bruta en 1994 era del 60% y en 2001 del 75%.

En cuanto a la calidad de la educación, ésta también ha mejorado, pero se mantiene muy por debajo de la media nacional. Hay que resaltar que el departamento obtuvo mejores resultados que la ciudad de Cartagena, aunque es necesario matizar, pues si bien en las pruebas Saber el departamento logró mejores calificaciones que la ciudad, en las pruebas del Icfes los resultados fueron mejores para esta última. En la muestra de las pruebas Saber realizadas en los años 2002 y 2003 en todo el departamento, los resultados en las áreas de lenguaje, ciencias naturales, matemáticas y competencias ciudadanas para los estudiantes de 5o. y 9o. grado, el departamento salió mejor librado que la ciudad por un escaso porcentaje de menos de un 5% en las calificaciones totales, aunque ambos quedaron por debajo de Bogotá, ente territorial que consiguió los mejores resultados.

Sin embargo, las pruebas del Icfes arrojaron otros resultados. La ciudad de Cartagena consiguió un rendimiento superior al departamento y de nuevo los dos estuvieron por debajo de los resultados nacionales, a tal punto que, de los 32 departamentos, Bolívar ocupó el lugar número 24 dentro de la escala nacional. De lo anterior se deduce que en materia de calidad educativa tanto el departamento como la ciudad presentan serias falencias, pues los resultados no fueron los esperados, es decir, se ha hecho mucho énfasis en la creación de plazas para que los niños puedan ir a la escuela, pero poco en relación con la adquisición de las competencias mínimas para un correcto desempeño en las pruebas nacionales de calidad. Esto tiene que ver también con la forma en que se capacitan los maestros y con las condiciones sociales de los niños que van a la escuela. En cuanto a lo primero, las cifras muestran que la mayoría de los docentes calificados están en Cartagena, un 58%, mientras que en el departamento este porcentaje alcanza apenas un 44% (Corpoeducación et al., 2004), lo cual explica de alguna manera los mejores resultados de la ciudad con respecto al departamento en las pruebas del Icfes.

Lo anterior puede imputarse a que no existe una táctica por parte de la Secretaría de Educación de la Gobernación para la formación de docentes, ni tampoco una atención integral para los estudiantes que vaya más allá del no pago de matrículas, pensiones y derechos académicos. Al entender de la Secretaría de Educación del departamento, la gratuidad consiste en que las instituciones educativas no cobren por los derechos académicos, lo cual ha llevado a afirmar que: “en Bolívar hay muchos casos de familias pobres que anteriormente matriculaban dos de cinco hijos; ahora están en el colegio todos los niños de la casa”. En concordancia con esta concepción, dentro de esas políticas no se incluye ningún tipo de subsidios para los padres, destinados a que mantengan a los chicos dentro del sistema educativo, ni tampoco meriendas para los niños dentro de la jornada escolar, que mitiguen los efectos de la desnutrición en el rendimiento escolar, como se hace por ejemplo en Bogotá.

Estas situaciones hacen pensar a los directores del informe Preal de 2004 que, en el departamento de Bolívar, más niños van a la escuela, pero la calidad no ha sido proporcional a la mejora en la oferta de cupos, lo cual

genera serias dudas en torno al cumplimiento del derecho a la educación. Dentro del esquema planteado por la ex relatora de la ONU para el derecho a la educación, uno de los compromisos del Estado en esta materia es ofrecer una educación pública de calidad, es decir, que la persona que se acerque al sistema educativo confíe en que al matricular a su hijo en el sistema público o en el privado, encontrará en ambos unos criterios de calidad similares o iguales.

En el departamento, tanto la educación pública como la privada son deficientes, como se evidencia en el bajo rendimiento obtenido en las diferentes pruebas de calidad aplicadas en los años recientes. En definitiva, es necesario reconocer que el departamento ha hecho un esfuerzo considerable para conseguir que la gran mayoría de niños estén dentro de la escuela, pero aún necesita mejorar el desempeño académico de los educandos pues, de lo contrario, la educación recibida no les permitirá competir dentro del mercado laboral a quienes tengan esa perspectiva o ingresar a la educación superior a aquellos que deseen hacerlo.

La razón de esta afirmación es que los resultados de las pruebas Saber y los exámenes del Icfes ubicaron al departamento de Bolívar en un nivel bajo, comparado con la media nacional, y si bien los resultados de Cartagena en la prueba del Icfes fueron mejores que los del departamento, en las pruebas Saber, el departamento superó a la ciudad. En Cartagena, como ya se dijo, los resultados en las pruebas Saber de lenguaje para 5o. grado fueron inferiores a los del departamento en un 3% del resultado total, y para 9o. grado, el departamento de Bolívar estuvo por encima de Cartagena en un 2%. En las pruebas de matemáticas de grado 5o., el departamento superó a la ciudad en un 1%, y en las de 9o. grado en un 2%. Sin embargo, en los exámenes del Icfes los resultados fueron diferentes, ya que Cartagena mostró un resultado superior al de Bolívar, pues el 70% de los planteles educativos de la ciudad se ubicaron en el nivel bajo de desempeño, mientras que el 81% de las instituciones del departamento se clasificaron en ese nivel (Ministerio de Educación Nacional, 2004). Así, la calidad medida con base en estos exámenes deja al descubierto una falta de estrategia a nivel municipal para mejorar la calidad de la educación que reciben los estudiantes cartageneros.

Por último, el departamento no tiene una política propia para la educación de personas en situación de desplazamiento. Las únicas directrices que sigue son aquellas ordenadas por el Ministerio de Educación o la agencia gubernamental Acción Social. En ningún documento de la Secretaría de Educación de la Gobernación se hace referencia a programas de educación para la población desplazada. Una posible razón es que el departamento es expulsor³, aunque muchos de los desplazados terminan en Cartagena o en otras ciudades del interior. No obstante, esto puede explicar que el departamento no haya implementado una política que busque la alfabetización de las personas en situación de desplazamiento, sean adultos, mayores, niños o adolescentes. Por el contrario, la ciudad de Cartagena tiene un programa para esta población que será descrito en el cuerpo del ensayo.

Hasta aquí, a grandes rasgos, la situación de la educación en Bolívar en cuanto a cobertura y calidad, punto justificado, pues, como se mencionó, lo que ocurre en el departamento incide en las políticas públicas de la ciudad objeto de estudio. Puede concluirse entonces que el departamento ha basado su política educativa en dos factores: el aumento de la cobertura educativa y la supresión de los cobros de matrícula y pensión en primaria con el objetivo de conseguir la gratuidad en educación, que, como se vio, es entendida como el no pago de expensas directas, sin la inclusión de subsidios o de cualquier otro tipo de subvenciones para que los estudiantes no abandonen la educación formal. El departamento enfoca la exención de pago de los derechos académicos a la primaria, y sus beneficiarios son los sectores más humildes de los diferentes municipios que lo conforman, por tanto, no es universal sino sectorizada hacia ciertas personas calificadas por la administración como pobres. Se desconoce el parámetro usado por la Gobernación para conceder esa calificación, que lleva a recibir el beneficio de la exoneración en la matrícula. Por tanto, decir que en el departamento de Bolívar existe una política de gratuidad es inexacto, debido a que la gratui-

³ Para una información discriminada sobre los municipios expulsores y los receptores, véase Acción Social (2006). Como muestran sus estadísticas, Cartagena es receptora, mientras el Sur de Bolívar es la región más expulsora del departamento.

dad no solo incluye la exoneración de los derechos académicos, sino también el acceso a otro tipo de bienes necesarios para la educación de los niños y las niñas, como los textos, las meriendas, entre otros. Otra razón por la cual puede afirmarse que no hay una política de gratuidad en el departamento es que la gratuidad debe alcanzar a todos, y no solo a los más humildes. En otras palabras, es loable que existan subsidios para los más desfavorecidos, pero decir que exista una estrategia global de gratuidad carece de precisión, pues ésta debe cobijar a todos los niños y las niñas. La educación secundaria queda por fuera de esta perspectiva, lo que implica que el proceso de aprendizaje tanto del niño como de la niña puede verse truncado al terminar la primaria.

La calidad es un tema que aún se encuentra por fuera de la agenda del departamento y en ella la ciudad le lleva alguna ventaja al departamento. En líneas generales, esta es la situación del departamento de Bolívar.

Disponibilidad

Varios estudios realizados en torno a la educación en Cartagena han indicado que el aumento de la cobertura en la ciudad es ostensible. Su ritmo de crecimiento se ha mantenido constante durante los últimos 10 años, lo que lleva a muchos analistas a pensar que el distrito podrá alcanzar las metas del milenio en materia educativa. A pesar de esto, el incremento en las tasas de cobertura no es sinónimo de incremento en la infraestructura escolar, pues, muchas veces, lo que ocurre es que se busca optimizar al máximo los espacios existentes, de tal modo que si en años anteriores un salón de clases era ocupado por 30 niños, ahora ese mismo salón es utilizado por 45 o 50 niños, con la lógica consecuencia de que crece la cobertura, pero la infraestructura educativa sigue siendo la misma.

Otra razón por la cual la infraestructura educativa se mantiene estable es la política promovida por el Ministerio de Educación, esto es, las fusiones de escuelas y colegios para convertirlos en una sola entidad. El resultado de esta decisión administrativa en las estadísticas que llevan las secretarías de educación tiene la siguiente consecuencia: si antes se contabilizaban tres escuelas dedicadas exclusivamente a la enseñanza primaria, entonces se decía que en la ciudad existían, por ejemplo, 200 establecimien-

tos de educación primaria. Ahora, con el nuevo modelo de fusiones, cuyo fin es garantizar la educación desde grado cero hasta once, la cantidad de establecimientos educativos se reduce en número, ya que las tres escuelas del ejemplo pasan a ser una sola, con la consecuente reducción en las estadísticas de la cantidad de los centros educativos. Sin embargo, esta disminución en las cifras no es sinónimo de cierre de escuelas y colegios estatales sino simplemente de una reorganización del inmobiliario escolar, con el fin de prestar un mejor servicio. Entonces, si al presentar las cifras se muestra una disminución en la cantidad de escuelas de enseñanza preescolar o primaria, no es que haya menos infraestructura de la que antes existía, sino que es producto del reacondicionamiento descrito.

Esto puede explicar de alguna forma el poco crecimiento en infraestructura educativa que ha tenido la ciudad en los últimos años, pero esa no es una razón suficiente para dar cuenta del fenómeno. Si se examina cuáles han sido las metas del distrito en la construcción de colegios, se encuentra que dentro del plan Escuelas prósperas se proyecta construir 38 centros educativos a lo largo de ocho años, de los cuales se habían edificado cinco hasta 2003. Sin embargo, dentro de la descripción del programa mencionado no es claro el criterio utilizado para elegir los sitios donde se construirían esos centros educativos. Al parecer, la construcción de infraestructura depende más de coyunturas locales que de una planificación por parte de la municipalidad.

De otro lado, la administración de la ciudad ha potenciado la construcción mancomunada de colegios en los distintos barrios del distrito. Este programa, denominado La comunidad educa, se realiza a través de un compromiso entre los habitantes del barrio y el gobierno de Cartagena, y consiste en que la comunidad construye y administra el establecimiento educativo y la Secretaría de Educación subsidia el servicio⁴. El fin es apoyar a las escuelas comunitarias de los barrios con niveles extremos de pobreza y avanzar en la equidad de la prestación del servicio educativo. Bajo esta modalidad se han construido 32 escuelas en los sectores más populosos de la ciudad.

⁴ Para una descripción de esta política, véase Observatorio del Caribe (2004).

Otra propuesta para cumplir con los mínimos en materia de infraestructura es el programa Muchachos con clase, que, mediante la construcción de nuevos colegios y la maximización de los espacios existentes en las entidades públicas y privadas, promueve el ingreso de niños que no han entrado al sistema educativo y el reingreso de quienes han abandonado la escuela. No hay datos que permitan saber cuántas escuelas fueron construidas gracias a esta iniciativa de la Alcaldía, por tanto, es difícil determinar su impacto real en la infraestructura de la ciudad.

A pesar de lo anterior, resulta complejo detectar una directriz gubernamental en la construcción de escuelas y colegios. La satisfacción de estas demandas depende más de los problemas que se presenten en el perímetro urbano que de una planeación central. Por tanto, si bien los programas reseñados dan soluciones puntuales a necesidades locales y su mérito consiste en que su centro de acción son los barrios más humildes de la ciudad, no es exacto decir que resuelven totalmente el problema de infraestructura educativa en la urbe. Aunque programas como La ciudad educa permiten la construcción de escuelas y colegios a partir de una colaboración entre la administración y la comunidad, también se puede sospechar su insuficiencia, cuando los habitantes de un determinado barrio son personas en situación de desplazamiento, las cuales no tienen recursos para construirse una casa, mucho menos para edificar una escuela. En ese caso concreto se necesita una intervención fuerte del Estado, que permita la satisfacción del servicio educativo para ese grupo vulnerable en particular; de lo contrario, no será posible la satisfacción del derecho.

Dentro del plan Cartagena: ciudad educadora, proyectado como derrotero entre 2003 y 2011 se busca la dotación de los establecimientos educativos ya existentes, junto con su recuperación y mantenimiento. En el momento de consultar no se encontraron datos sobre la cantidad de escuelas y colegios beneficiados con este plan, luego no es posible hacer ninguna afirmación respecto de su eficacia e incidencia dentro de la comunidad educativa.

El proyecto Sienta un niño en la escuela busca la rehabilitación de la infraestructura educativa, a través de la dotación de 2.530 pupitres para el sistema de educación pública de la ciudad, con la financiación de la Secretaría de Educación y Ecopetrol. El alcance a largo plazo es que haya 11.734

UNA COOPERACIÓN ENTRE LA EMPRESA PRIVADA Y LA ADMINISTRACIÓN

Generalmente se considera que el gobierno central o, en su defecto, el municipal debe proveer todo el mobiliario para el adecuado funcionamiento de las escuelas del sector público. De esta forma se libera al sector privado de su función social, que se considera saldada a través del pago de impuestos. Sin embargo, muchas veces surgen simbiosis en donde ambos sectores se asocian y consiguen logros interesantes. El anterior es el caso del pacto entre la Alcaldía del distrito y Ecopetrol con el programa Sienta un niño en la escuela, en el que la empresa se compromete a dotar de pupitres a todas las escuelas y colegios del distrito para que los beneficiarios de las instituciones del Estado puedan tener unas condiciones dignas de estudio, cumpliendo de esta forma con la función social propia de las empresas.

puestos en los establecimientos educativos oficiales, ya que el plan entiende de forma acertada que el buen resultado de la educación también tiene que ver con el estado del mobiliario en donde se desempeña la labor educativa, tanto para los docentes como para los estudiantes, en concordancia con su dignidad humana.

A pesar de estos esfuerzos de la administración distrital, un estudio del Observatorio del Caribe muestra que el porcentaje de colegios sin las condiciones mínimas para educar todavía es significativo, y de los 17 centros educativos visitados por los investigadores, por lo menos cinco no poseían la infraestructura para lograr un aceptable ejercicio educativo. Por ejemplo, en la escuela comunitaria Educando para la Paz, los niños de primero de primaria no tienen un salón de clase y laboran debajo de un árbol; cuando llueve, los estudiantes y la profesora se resguardan en el pasillo del establecimiento, que tiene alrededor de dos metros por sesenta centímetros de ancho. En este tipo de condiciones externas es imposible, o por lo menos muy complicado, que un educando logre un desarrollo óptimo de sus capacidades cognitivas (Observatorio del Caribe, 2004).

Una de las razones por las que la administración no dota mejor a las escuelas y colegios es que un alto porcentaje de su presupuesto se destina al pago del personal docente, por lo tanto, las expensas para la dotación de las escuelas son insuficientes. En Cartagena no se alcanza la relación de

un estudiante por un recurso educativo. La Ley 715 de 2001 agravó más la situación porque amarró los desembolsos de la Nación al pago de docentes, dejando el resto de requerimientos para la prestación del servicio educativo a los recursos del municipio. Para resolver la escasez presupuestal, la Secretaría de Educación de la ciudad ha propiciado una alianza entre instituciones educativas, en el sentido de que aquellas instituciones públicas que posean insumos como laboratorios de idiomas o de física, permitan que los alumnos de otros centros educativos puedan utilizarlos y de esa forma suplir la carencia que hay en sus instituciones.

Profesorado

Cartagena, según los estándares internacionales, tiene una relación alumno-docente en la medida de lo normal, es decir, no hay una subutilización del profesorado ni tampoco un excesivo hacinamiento en los niveles de enseñanza primaria, básica y media. Sin embargo, el número de profesores de instituciones privadas es superior al de las oficiales. Esta es una de las razones por las cuales la relación entre estudiantes y profesores no es tan elevada como se supondría. Otro aspecto importante es que el número de colegios privados de la ciudad supera al de establecimientos oficiales, cuyo crecimiento estuvo congelado por lo menos hasta 2001 y comenzó a crecer nuevamente a partir del año 2002, como se reseñó en la sección anterior, donde se señala la meta de construcción de infraestructura de la administración distrital hasta 2011.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles (1998-2002)⁵ sobre la relación alumno-docente en Cartagena, se observa un crecimiento constante durante ese período, lo que lleva a pensar que la planta de profesores es suficiente para atender a todos aquellos que están en edad escolar. Incluso, la relación alumno-docente de la ciudad supera la media nacional. Esto

⁵ Lastimosamente, no existen cifras más recientes sobre la relación alumno-docente. Las estadísticas elaboradas por la Secretaría de Educación no contienen esta medición, y los estudios elaborados hasta 2004 incluyen los datos del año 2002, por tanto, también queda por fuera de este análisis el impacto del último concurso docente celebrado por el Ministerio de Educación.

RELACIÓN ALUMNO-DOCENTE POR NIVEL Y SECTOR, 1998-2002

Relación alumno-docente	Preescolar			Primaria			Secundaria y media			
	Año	1998	2001	2002	1998	2001	2002	1998	2001	2002
Urbano		25	27	20	32	29	28	27	24	24
Rural		18	19	22	20	27	31	16	19	22

CUADRO

1

Fuente: Informe educativo de Bolívar 2004 y Observatorio del Caribe.

quiere decir que la cantidad de profesores es adecuada para el número de estudiantes, lo cual muestra que la administración ha manejado de forma eficiente la provisión de docentes en las escuelas para que no exista un déficit de maestros en las aulas de clase (véase *cuadro 1*).

Respecto de la contratación de profesores es necesario distinguir entre sector público y privado, pues su forma de contratación difiere. Como se ha visto a lo largo de este escrito, el crecimiento de la infraestructura estatal se detuvo durante el año 2001, lo cual llevó a que en esta época se congelara la contratación de docentes estatales y se buscara optimizar el número que ya se tenía adscrito a la ciudad. Por el contrario, el sector privado ha aumentado su participación dentro del espacio educativo desde esa época hasta el presente, pues en Cartagena hay más colegios privados que públicos, como lo confirman las cifras: en 2003 había un total de 404 centros educativos, de los cuales 327 eran privados y 77 oficiales (Secretaría de Educación de Cartagena, 2003). La ciudad tiene un total de 8.347 profesores, ubicados porcentualmente de la siguiente forma: el 49% labora en el sector oficial y el 50,1% en el privado, cantidad de maestros con que se alcanza a satisfacer la demanda educativa del departamento (Observatorio del Caribe, 2004).

No es posible determinar la política de contratación, pues los datos existentes a nivel estatal no muestran si la vinculación responde a necesidades de las zonas donde funcionan los colegios, o a favores de los políticos a sus clientelas. Para contrarrestar esto, la Ley 715 impuso los topes a la contratación, ya que la nación, a través de las transferencias, paga a esos docen-

tes, y en caso de que falten maestros para atender la demanda educativa, el municipio deberá sufragar de sus propios recursos los gastos de ese personal. En el momento de escribir este texto, el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación del distrito habían convocado a concurso docente, con el fin de cubrir las necesidades de los establecimientos educativos. Sin embargo, al hacer las consultas, no fue posible establecer la cantidad de profesores que el sistema oficial necesitaba en Cartagena ni si el concurso llenaba todas las vacantes, como tampoco las áreas para las cuales fueron solicitados los profesores. En este orden de ideas, es complicado determinar el impacto de este concurso docente en relación con la optimización del número de maestros ya existente, o, por el contrario, con el aumento de la planta laboral, sin que eso repercuta en una expansión de la disponibilidad del sistema educativo.

El porcentaje de educadores que trabaja dentro del sistema privado, como se vio, es alrededor del 50,1%, lo que muestra su peso dentro de la oferta de educación en la ciudad. A pesar de su importancia, es prácticamente imposible conocer el modo de contratación del sector privado en materia profesoral. Es posible que los colegios privados más tradicionales, como el Nueva Esperanza, contraten a sus profesores discrecionalmente (sin concurso) y a término indefinido, y que otros, de menos tradición, opten por el contrato laboral a término fijo por un año, e incluso que algunos, para ahorrar costos, vinculen a los maestros a través de prestación de servicios con una duración máxima de seis meses, para evitarse posibles demandas laborales. Pero esta es una mera conjetura, debido a que los datos disponibles para esta investigación no dan cuenta de la forma en que los establecimientos privados contratan a los docentes en sus respectivos centros educativos.

En resumen, sobre la disponibilidad de profesores en Cartagena, se puede afirmar que, de acuerdo con las cifras, no existe un déficit de docentes en el distrito, pues la relación alumno-docente está dentro de los parámetros normales sugeridos por la Unesco. Sin embargo, el distrito y el departamento han perdido autonomía para nombrar profesores, lo cual todavía no ha tenido efectos nocivos sobre la disponibilidad de docentes en las escuelas y colegios. Por último, es importante resaltar el alto porcentaje de maestros que pertenecen al sector privado, cuyas condiciones laborales se

desconocen, pues las cifras de la Secretaría de Educación y de los estudios consultados no reportan al respecto.

Cupos

El plan de desarrollo presentado por la administración municipal para el año 2005-2007 no tiene un programa concreto para la generación de cupos. Dentro de sus estrategias de equidad está mejorar la tasa de cobertura bruta en un 10%, a través del plan Todos a las aulas. No obstante, en el documento presentado por la Alcaldía no hay una descripción detallada de la forma en que se va a conseguir este crecimiento, ni de la población a la cual va dirigido, ni la cantidad de cupos que se espera crear, etc. Solo informa sobre quién es el responsable y la asignación presupuestal para los años 2006 y 2007 (Alcaldía de Cartagena, 2005).

En este sentido, es útil examinar los programas de las administraciones anteriores en materia de creación de cupos y racionalización del gasto educativo, pues la administración actual ha dado continuidad a muchos de ellos; por ejemplo, el plan de desarrollo presentado al Concejo Municipal ordena mantener la tasa de cobertura bruta conseguida durante la administración pasada. En este orden de ideas, es importante resaltar que la ciudad ha tenido un significativo avance en la creación de cupos escolares, pues desde 1994 hasta 2003 el gobierno distrital creó 68 mil nuevos cupos que tuvieron especial incidencia en la primaria, donde la tasa bruta se elevó significativamente de un 95% en 1994 a un 106% en 2003.

En ese mismo año, las instituciones educativas de la ciudad atendieron a 94 de cada 100 niños, lo que muestra en buena medida el impacto que ha tenido la generación de cupos en la población estudiantil y el crecimiento del número de estudiantes que asisten a la educación primaria, secundaria y media. Estos cupos fueron creados tanto por el sector oficial como por el privado, aunque este último colaboró en menor cuantía, como lo revelan las siguientes cifras: en 2001⁶ se crearon un total de 3.867 nuevas pla-

⁶ Se toman cifras de 2001, pues para los años siguientes no se cuenta con datos desagregados. Aunque lo más apropiado sería utilizar datos más recientes, éstos muestran la tendencia general en el sector público a que

zas educativas, de las cuales el sector oficial aportó 2.786, lo que equivale a un 72% del total, y el sector privado 1.081, alrededor del 28%. Sin embargo, existe un retroceso preocupante en preescolar, ya que ninguno de los sectores creó nuevos cupos; por el contrario, se perdieron 192 en el periodo reseñado. Infortunadamente, esta tendencia del preescolar se mantiene. Como se verá más adelante, la tasa de cobertura bruta en el grado cero es baja, si se compara con la media nacional. Para concluir, es necesario decir que ni el actual plan de gobierno ni los anteriores diseñaron una estrategia para enfrentar este problema. Así, al examinar los avances de la ciudad en cuanto al aumento de cupos, el resultado es ambivalente, pues el crecimiento fue considerable en educación primaria, secundaria y media, sobre todo, en el sector oficial, mientras que fue muy deficiente en preescolar, nivel en el que se define buena parte del desarrollo del futuro desempeño de los niños. De aquí se deriva la necesidad de que más niños y niñas accedan al sistema educativo a temprana edad y así cumplir las metas del milenio.

Acceso

La ciudad de Cartagena ha hecho un importante esfuerzo, tanto fiscal como administrativo, para obtener unas tasas de cobertura educativa cada vez más amplias en todos los niveles educativos y sectores sociales. Como se vio en el apartado anterior, los avances en disponibilidad de la educación son innegables, lo cual ha llevado a un aumento en el acceso educativo. La tasa de cobertura bruta total para 2005 era del 96,6%, que desagregada por niveles arrojaba los siguientes porcentajes: preescolar, 74%; primaria, 106,3%; secundaria, 103,25% y media, 81,2%. Para 2003, la tasa bruta total era del 90%, y por niveles mostraba los siguientes resultados: preescolar, 42%; primaria, 110%; básica secundaria, 99% y media, 72%. El *cuadro 2* ilustra el histórico de los resultados descritos.

En el *cuadro 2* se puede observar que para el periodo 2003 y 2005 la tasa de cobertura bruta en primaria descendió un 4%, lo que puede indi-

ningún niño esté por fuera del sistema educativo. Por el contrario, del sector privado no se puede afirmar de forma tajante que esa sea la razón de su actuación.

TASA DE COBERTURA BRUTA,
CARTAGENA, 2003 Y 2005

Años	2003	2005
Preescolar	42	74
Primaria	110	106,3
Secundaria	99	103,25
Media	72	81,2
Total	90	96,6

Fuente: Informe del MEN sobre el Departamento de Bolívar y Plan de Desarrollo.

car un descuido de la administración municipal en el fomento del ingreso de los niños a la primaria, así como una falta de planeación, pues, como se dijo, en las políticas de cobertura no se nota una focalización de los esfuerzos sino una especie de elefantismo que busca abarcarlo todo, es decir, no se miran las necesidades de los barrios para darles soluciones puntuales, sino que se construyen unidades educativas secundarias en donde no se necesitan. En esa medida, la unificación de establecimientos educativos impulsada por el Ministerio de Educación Nacional presenta dificultades, pues priva de escuelas a ciertos sectores de la ciudad donde antaño existían.

Sin embargo, es curioso que ante una baja tan apreciable de la tasa de cobertura bruta en primaria, el plan de desarrollo municipal no menciona el problema; por el contrario, después de enunciar sus políticas en materia educativa, en sus metas está mantener la tasa de cobertura bruta en los mismos índices actuales. Dice el plan de desarrollo: “mantener la cobertura educativa en el 96,6%” (Alcaldía de Cartagena, 2005).

Cuando se observa la tasa de cobertura neta para el año 2005, la situación es más problemática, pues se constata lo lejos que está la ciudad de alcanzar las metas del milenio. La tasa neta total en 2005 era del 87% y desagregada por niveles tenía las siguientes características: preescolar, 46,5%; primaria, 77%; secundaria, 68,1% y media, 33,7%. Respecto de

**TASA DE COBERTURA NETA,
CARTAGENA, 2003 Y 2005**

Años	2003	2005
Preescolar	43	46.5
Primaria	83	77
Secundaria	66	68.1
Media	33	33,7
Total	64	87

Fuente: Informe Preal sobre Bolívar y Plan de Desarrollo de Cartagena.

CUADRO

3

2003, los resultados son los siguientes: la tasa neta total era del 64%, y, por niveles educativos, los porcentajes eran: preescolar, 43%; primaria, 83%; secundaria, 66% y media, 33%. La siguiente tabla mostrará la evolución del indicador de los años comentados.

Es importante observar el descenso de la tasa de cobertura neta en primaria entre los años 2003 y 2005 (6%), cuya magnitud es mucho más alta que en la tasa bruta para el mismo período (4%). También vale la pena resaltar que a diferencia de las tasas brutas, en las que se notaba un avance significativo en cobertura, la tasa neta muestra alcances modestos, pues en secundaria en estos dos años apenas se incrementó en un 2,1%, mientras que en secundaria creció sólo 0,7%. Esto quiere decir que los niños entran tardíamente al sistema educativo y que sería necesario fomentar una entrada más temprana a la escuela. Sin embargo, como se dijo, el enfoque de la administración está puesto en mantener estable la tasa de cobertura bruta, sin mencionar absolutamente nada acerca de la tasa neta y su posible mejoramiento. Sobre este tema debería haber una respuesta de la administración distrital.

El distrito de Cartagena tenía un programa de acceso a la educación denominado becas PACES, que consistían en que el gobierno municipal pagaba a niños de los estratos más pobres la matrícula y la pensión en colegios privados seleccionados para tal fin. Estos colegios privados no eran lo que

se podría denominar instituciones de élite, sino de dudosa calidad educativa, pues las evaluaciones de esos planteles eran deficientes, y los colegios estatales tenían mucho mejor desempeño académico (Villoria de la Hoz, 2003). Este programa jugó un importante papel a la hora de ampliar la cobertura educativa en la ciudad, pues en 1994 sus beneficiarios ascendían a un 5% del total de matriculados y para 2002 representaban el 38% de los estudiantes matriculados en el sector privado. Estos datos muestran que, en efecto, el plan favoreció de forma destacada el ingreso de muchos niños cartageneros de los sectores más humildes al sistema educativo formal.

A pesar de ello, este programa fue cancelado por el MEN en 2001, debido a la baja calidad de los colegios donde los estudiantes eran matriculados. El Ministerio, entonces, decidió orientar esos recursos a otros programas: mejora de la planta física de las instituciones públicas para recibir más estudiantes o subsidios a los menos favorecidos en centros educativos de calidad aceptable. En el caso de Cartagena, las becas PACES no fueron sustituidas por otro programa con características similares, como se observa en el último Plan de Desarrollo. Estas becas estaban incluidas en el programa Muchachos con clase, para atraer a la mayor cantidad de beneficiarios a los establecimientos educativos.

Podría pensarse que ante la eliminación de estas becas por parte del Ministerio y la Alcaldía municipal se adoptaría una política de gratuidad de la educación en la ciudad, para contrarrestar los efectos de la medida. Pero, al hacer las indagaciones pertinentes, es importante señalar que la política de gratuidad adoptada por la ciudad es la misma que la del departamento, esto es, el no cobro de los derechos académicos a los niños más humildes, tal como se mencionó en la introducción de este documento. Si se entiende la gratuidad exclusivamente como la exención de pago de los derechos académicos, puede afirmarse que la ciudad tiene una política de gratuidad para todos sus habitantes. El problema de esta concepción es que los otros aspectos de la educación de los menores quedan descuidados; por ejemplo, el acceso a libros de texto puede verse restringido, ya que en muchos casos las existencias de las bibliotecas de los colegios no son suficientes. Lo anterior es válido para varios implementos necesarios o exigidos por los planteles, como los útiles escolares o cierto de tipo instrumentos imprescindibles

para que el estudiante interiorice una determinada disciplina. Sin ellos, los alumnos tendrán un rendimiento menor al esperado, y lo que se busca precisamente con las políticas de gratuidad es la reducción de las desigualdades entre las escuelas privadas y las públicas.

Dentro del Plan de Desarrollo de Cartagena no hay información sobre el porcentaje del gasto del PIB local en educación, como tampoco sobre cuánto dinero aportan las familias en los gastos educativos de los estudiantes. Por tal motivo se utilizarán estadísticas del año 2003 para el análisis de estos rubros. Para 2002, el gasto del PIB fue del 8,8%, lo que equivale a cerca de 15 billones de pesos, que se repartieron de la siguiente forma: 8 billones fueron aportados por el Estado y 7 billones por las familias.

El gasto estatal se subdivide en cuatro ítems: a) transferencias automáticas y regalías, b) cofinanciación, c) créditos y d) recursos propios de las entidades territoriales. De estos cuatro rubros procede el dinero con el que la administración le hace frente a los costos educativos. El 99% de estos recursos provienen de la nación y corresponden a transferencias automáticas y regalías; el otro 1% proviene de recursos propios del distrito, que mayoritariamente se destinan al pago de nómina y otros gastos de funcionamiento de los centros educativos. El distrito invirtió por cada estudiante \$584.000, a pesos de 2003. Ellos están desagregados geográficamente⁷: en el sector histórico, donde se encuentran los estratos más altos, la inversión fue del 42%, mientras que en la zona Suroriental de la ciudad fue del 32%.

PENSANDO EN LAS MADRES DESPLAZADAS Y CABEZA DE FAMILIA

No existen muchos programas que piensen en las personas en situación de desplazamiento. Generalmente, esas tareas se le dejan al Gobierno central para que él las resuelva. Sin embargo, en Cartagena la situación es diferente, pues la administración municipal se ha encargado de conseguir los fondos y el apoyo internacional para que las madres cabeza de familia adquieran una formación que les permita ayudar a sus hijos en las labores educativas y, a la vez, conseguir un empleo en condiciones que superen las de la mano de obra no calificada.

7

Véase Observatorio del Caribe (2004).

Lo anterior demuestra que en Cartagena la distribución es precaria y refuerza un sistema de exclusión, debido a la baja inversión en los barrios más deprimidos de la ciudad. Para contrarrestar estos problemas, la Secretaría de Educación ha decidido focalizar los gastos en estos barrios y así disminuir la deserción y enfrentar de la mejor forma posible la cobertura.

El acceso de sectores menos favorecidos está centrado sobre todo en la población desplazada, especialmente en las madres cabeza de familia. El proyecto, que cuenta con el apoyo de la OEI y del Ministerio de Educación Nacional, es una iniciativa que busca que las madres cabeza de familia adquieran competencias básicas para desempeñarse en oficios varios y, al mismo tiempo, les colaboren a sus hijos en los quehaceres de la escuela, pues en Cartagena los hijos de las personas en situación de desplazamiento son atendidos por el sistema de educación pública. Aún no se cuenta con cifras sobre el número de beneficiadas, ni con proyecciones sobre el impacto real en los beneficiarios, pues el programa se estrenó en 2005.

Aceptabilidad

Antes de comentar las políticas públicas distritales sobre calidad educativa, es necesario situar a la ciudad en las pruebas Saber y en los exámenes del Icfes respecto de la media nacional. De esta forma podrá el lector hacerse a una idea de las fallas más protuberantes de los contenidos educativos que se imparten en los centros de enseñanza del distrito.

Las pruebas Saber aplicadas en 2003 muestran que, en lenguaje, los estudiantes del grado 5o. de la ciudad obtuvieron un resultado inferior al del departamento, el cual, a su vez, mostró un desempeño inferior al nacional. El distrito ubicó a un 10% menos de estudiantes en el nivel más alto de desempeño con respecto a la media nacional y a un 11% más de alumnos en el nivel bajo de desempeño. En suma, la ciudad estuvo por debajo de los estándares nacionales, lo que quiere decir que en Cartagena un alto porcentaje de niños tiene una comprensión superficial de textos. La prueba tampoco mostró resultados satisfactorios cuando se evaluó a los estudiantes de grado 9o. en la misma área. De nuevo, la ciudad consiguió resultados más bajos que los del departamento: ningún estudiante de Cartagena logró la máxima calificación, lo que quiere decir que ninguno de ellos alcanza una

comprensión crítica de textos; por otro lado, el distrito ubicó en el nivel bajo de desempeño a un 1% de estudiantes más que la media nacional.

Respecto de las pruebas de matemáticas, los logros en el 5o. grado fueron los siguientes: de nuevo el distrito obtuvo resultados inferiores a los del departamento. Aunque Cartagena y Bolívar alcanzaron el mismo porcentaje de estudiantes que resuelven problemas complejos, la ciudad ubicó un mayor número de alumnos en los niveles de desempeño más bajos. En 9o. grado, los resultados son más preocupantes porque Cartagena registró niveles más bajos que el departamento y el municipio aledaño de Magangué con un porcentaje de cero en la capacidad de sus estudiantes para resolver problemas con estrategia de solución compleja. El porcentaje de alumnos que no alcanzó el mínimo de competencias en las pruebas de matemáticas fue significativamente alto (61%). Lo anterior muestra que los niños y las niñas del distrito tienen serios problemas en su formación matemática, lo cual implica inconvenientes en el posterior desarrollo universitario.

Las pruebas del Icfes tampoco son satisfactorias para la ciudad, pues muy pocos colegios obtuvieron los niveles superior y muy superior. En estas pruebas, el distrito logró mejores resultados que el departamento en la mayoría de las áreas evaluadas. Sin embargo, a nivel nacional se ubicó por debajo con un porcentaje de 0,4. La excepción fue el área de filosofía, con un porcentaje de 0,9 por encima de la media nacional. Los planteles privados obtuvieron mejores resultados que los oficiales. El 29% de los primeros y el 6% de los segundos se ubicaron en el nivel muy alto (Corpoeducación et al., 2004).

El hecho de que los centros privados hayan logrado puntajes más altos que los oficiales no es sinónimo de que todos los niños matriculados en centros educativos particulares tengan un excelente desempeño. Dentro de ellos existen instituciones cuya calidad deja mucho que desear. Recuérdese que por razón de calidad, el Ministerio de Educación canceló el programa de becas PACES, pues el rendimiento de estas instituciones no ayudaba a cumplir el objetivo de la equidad. Los resultados obtenidos por estos planteles no se explican por el simple hecho de que sean privados, sino también porque los estudiantes de los colegios que están en esta categoría pertenecen a sectores privilegiados que tienen acceso a recursos que los alumnos de los colegios oficiales no alcanzan.

Este resultado desestigmatiza a la educación pública que, por lo general, es percibida como de mala calidad dentro de muchos sectores de la ciudadanía. Colegios como el Mercedes Ábrego, que obtuvo un excelente rendimiento en las pruebas del Estado, son una prueba de que la calidad es posible en los establecimientos de educación pública. Pero, los problemas en otras instituciones y otros contextos son apremiantes y el bajo rendimiento se relaciona con factores ajenos al ámbito de la escuela. Un estudio del Observatorio del Caribe informa que:

el problema no radica solamente en las condiciones locativas, también en el entorno familiar y comunitario, los educandos conviven en condiciones de pobreza extrema; sin saneamiento básico, alimentación o vestido, sin vivienda, con situaciones conflictivas o de violencia extrema, lo cual produce un impacto cotidiano y negativo en la situación de aprendizaje. La respuesta de uno de los niños cuando se le preguntó por qué no hacía las tareas fue: “dice que haga las tareas en la casa, pero cuál casa, si no tengo casa” (Observatorio del Caribe, 2004).

Los resultados descritos muestran que el problema de la calidad educativa en la ciudad es muy serio. Para enfrentarlo, el Plan de Desarrollo de la ciudad contempla el programa Mejoramiento de la calidad, que se propone alcanzar en el corto plazo tres metas: en primer lugar, disminuir el 4% de los estudiantes que se sitúan en el nivel bajo de las pruebas del Icfes; en segundo lugar, aumentar en un 5% el número de alumnos de 5o. grado que lograron el nivel D en las pruebas Saber y, en tercer lugar, elevar en un 3% los estudiantes de 5o. grado que obtuvieron el nivel C en las mismas evaluaciones. Hasta aquí la planeación de la administración, pero después hay un vacío en el Plan de Desarrollo, ya que no se muestra cuál es el derrotero de la administración para alcanzar esos objetivos y cumplir con el programa tanto a nivel privado como oficial.

La calidad de la educación va aparejada con el grado de preparación de los docentes que laboran en las distintas instituciones del distrito. Al examinar las cifras sobre el grado de preparación de los docentes se constata que existen deficiencias en su formación académica, lo que se refleja en los resultados obtenidos por los estudiantes. También es necesario apuntar que en Cartagena se concentran los profesores con mejor formación académica del departamento y aunque el número de maestros que tienen formación

de bachilleres pedagógicos no es tan alto como en el departamento, su cifra sigue siendo importante. El problema es que son profesores que tienen prácticamente el mismo nivel de formación que cursan sus alumnos.

El panorama sobre el nivel de formación de los docentes de Cartagena puede ser ilustrado con los siguientes datos: el 5,8% de los profesores son bachilleres pedagógicos, el 72% son licenciados, el 1,87% tiene especialización y el 0,13% magíster, el 1,57% son posgraduados en educación, el 0,54% son técnico-profesionales, el 0,88% son profesionales en biología o en química, el 0,39 en derecho, el 0,6% en ingeniería, el 3,77% en tecnologías, el 0,34% en administración, el 0,46% en trabajo social y el 1,35% pertenecen a otras profesiones (Observatorio del Caribe, 2004). Este es el consolidado de profesiones para el año 2002 y es muy probable que la ciudad haya aumentado la planta de docentes, gracias al concurso organizado por el Ministerio, cuyos datos aún no están disponibles, razón por la cual no son utilizados en este análisis de políticas públicas.

De acuerdo con los anteriores porcentajes, alrededor del 30% de los docentes no posee título de licenciado, es decir, no es especialista en educación. Ninguno de los informes sobre la educación en la ciudad menciona el efecto que en la práctica tiene el que haya maestros sin formación pedagógica, si tienen recursos alternativos a la cátedra tradicional, si han asimilado la carrera docente o si es simplemente una forma de escampar, mientras resulta algo relacionado con su formación. También es importante indicar el escaso número de profesores posgraduados, apenas el 1,70%, lo cual muestra que son pocos los incentivos para que los docentes continúen formándose en pro de sus educandos. Además, es necesario preguntarse cuántos de estos posgraduados emprendieron sus estudios con el único aliciente de ascender en el escalafón, lo que indica que en la actualidad ellos no utilizan esos conocimientos en las aulas, sino que, en últimas, los asumen como una inversión para conseguir una mejor remuneración y una jubilación más alta.

La SED de Cartagena formuló en 2002 un “plan estratégico de formación y cualificación permanente de docentes”, con el objetivo de que los maestros se formen en materias pertinentes a los contenidos de sus clases, y no como un mecanismo para ascender en el escalafón docente; tampoco se persigue que asistan a las capacitaciones obligados, es decir, como un re-

quisito impuesto por la SED cuyo incumplimiento acarrea sanciones laborales y administrativas. Como se dijo, lo que busca es que los profesores tengan conocimientos en informática, en pedagogía, en didáctica, etc. El plan contempla las siguientes líneas de capacitación:

- Formación en pedagogía
- Formación en cultura escolar
- Formación disciplinar en áreas del conocimiento
- Formación en gestión educativa
- Construcción de ciudadanía y convivencia pacífica
- Formación en informática educativa
- Fortalecimiento de la educación técnica
- Formación en programas alternativos de educación
- Formación apropiada para el plan una “Cartagena bilingüe”
- Capacitación de una cultura ambiental sostenible
- Formación en conservación y desarrollo patrimonial y del turismo
- Formación de la atención educativa para poblaciones⁸

A pesar de que las líneas de formación hacen énfasis en las competencias de los educandos, lo cual generará un mejor aprovechamiento de los docentes para sus clases, es importante interrogarse por las personas o instituciones que imparten esta formación, sin tener la suficiente idoneidad profesional o la experiencia académica para hacerlo. De otro lado, además de la idoneidad de las personas o instituciones que capacitan, sería necesario diseñar una política de seguimiento a esta iniciativa para observar efectivamente qué usan los profesores y estudiantes en sus clases y así ajustar los programas de formación docente del distrito a las necesidades de las aulas, con el fin de evitar cierto tipo de abstracciones que no permitan avanzar ni en la formación ni en la calidad de la educación que reciben los estudiantes.

Al igual que todo el país, Cartagena no es ajena a la cuestión de los derechos humanos. En el distrito, sin embargo, se le ha puesto énfasis al asunto de la discriminación racial, debido a algunos incidentes con la población afrocolombiana⁹. Por esta razón, la Alcaldía ha hecho una fuerte campaña en

⁸ Información tomada de Observatorio del Caribe (2004).

⁹ Recordemos que recientemente una adolescente afrocolombiana interpuso una acción de tutela contra una reconocida discoteca ubicada en el

aras de una convivencia armoniosa entre los distintos habitantes de la ciudad. Este proyecto es indiferenciado, es decir, busca concienciar a todos los ciudadanos de Cartagena sobre la importancia de las buenas relaciones interpersonales y, al mismo tiempo, frenar las manifestaciones de racismo sin tener que acudir a instancias judiciales o en casos extremos inclusive a la violencia. Sin embargo, ni en el Plan de Desarrollo ni en los documentos consultados existen referencias a un programa específico de promoción de los derechos humanos dentro de la escuela, como tampoco a buenas prácticas pedagógicas en ese sentido. Ante este vacío en la información puede deducirse entonces que tanto en el sistema oficial como en el privado se siguen los lineamientos que en esta materia ha dictado el Ministerio de Educación, pues no hay una política exclusiva de la ciudad para sus escuelas en torno a esta temática, lo cual es urgente, dado que, además de los problemas de racismo reseñados, Cartagena es una ciudad receptora de personas en situación de desplazamiento, por tanto, es necesario que desde las instituciones educativas se vaya sensibilizando a los niños para que conozcan sus derechos y se solidaricen cuando se vulneran los derechos de otros.

Permanencia

La deserción total en la ciudad para el año 2002 fue del 4%, siendo el nivel más afectado la educación secundaria, con un índice de alrededor del 4,8%, y el menos perturbado el de primaria, con un porcentaje de 3,8. A pesar de ser inferior a la media nacional, que tiene una deserción total del 7%, este fenómeno no deja de ser preocupante pues estos estudiantes que no continúan dentro del sistema educativo generalmente lo hacen por razones económicas.

Otro problema es la desescolarización, esto es, niños y niñas que aún no han entrado al sistema educativo. En 2002, el distrito realizó una jornada censal en los barrios más deprimidos de la ciudad, que arrojó los siguientes resultados: 26.795 niños entre los 5 y los 20 años están desescolarizados

centro histórico de la ciudad porque no la dejaron entrar debido a su color de piel. Este tipo de conflictos ha motivado que la Defensoría del Pueblo promueva en el Congreso una ley contra el racismo para evitar este tipo de inconvenientes.

y se encuentran distribuidos en diversas zonas de la ciudad: Norte, 3.492; Suroriental, 10.931; Centro, 2.620; Suroccidental, 6.250 y corregimental, 355. Como puede notarse, en las zonas más pobres (Suroriental y Suroccidental) se concentra la mayor cantidad de desescolarizados del distrito. La mayoría de niños no matriculados están en la edad de cinco años (Observatorio del Caribe, 2004).

Para dar salida a un problema tan acuciante, la administración municipal ha implementado dos programas. El primero, y más antiguo, se denomina Servicios integrados para jóvenes; su objetivo principal es intervenir directamente en el problema de la deserción, a través de las instituciones y los actores sociales con el fin de mejorar la calidad educativa para romper el círculo de pobreza. La idea del proyecto es que, gracias a la alianza de diversos sectores sociales, se les garantice a estos niños la permanencia dentro del sistema educativo. No se dispone de cifras sobre la cantidad de niños beneficiados con este programa.

El segundo programa para combatir la desescolarización y la deserción se denomina Todos a estudiar. A través de los más diversos medios (pasacalles, perifoneos, plegables, etc.) se invita a los padres a matricular a los niños en los colegios estatales. Adicionalmente, la SED de Cartagena habilitó una línea para que la propia comunidad informe si tiene conocimiento de algún niño que esté por fuera del sistema escolar para que las autoridades tomen las medidas del caso (Ministerio de Educación Nacional, 2003). Lo interesante de ambos programas es que buscan que la comunidad se inmiscuya en el problema y no quede como un tema perteneciente a la administración exclusivamente, dado que la falta de alfabetización de los menores incide directamente en su calidad de vida futura, pues si no tienen una educación mínima serán siempre empleados como mano de obra no calificada o podrán caer en la violencia ante la falta de oportunidades en un país y una ciudad con un alto índice de inequidad en el ingreso. De allí la agresiva campaña de la Alcaldía del distrito para que en la época de diciembre los padres, además de pensar en darles regalos precederos a sus hijos, les obsequiaran un regalo no medible en términos de alegría inmediata, pero sí de satisfacción futura, la educación, pues, de acuerdo con la Secretaría de Educación, educar es por mucho el mejor regalo para los niños.

Síntesis de las lecciones aprendidas para mejorar las políticas educativas en Bogotá

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las principales lecciones que se pueden derivar de las políticas educativas de Cartagena para promover el respeto, la protección y realización del derecho a la educación.

Componente del derecho	Lecciones aprendidas
Disponibilidad	<p>Es interesante la experiencia cartagenera de cogestión de los colegios contruidos con aportes de la administración y de la comunidad en donde se piensan construir, pues nadie más idóneo para conocer las necesidades educativas que la misma comunidad, aunado esto con la colaboración técnica de la administración municipal para que guíe los procesos educativos de la misma. Así, los beneficiarios no se sienten como simples receptores pasivos de la acción gubernamental sino también como protagonistas de la misma.</p> <p>También es motivo de enseñanza la colaboración del sector privado con el público para la dotación de las escuelas, pues es una forma de incentivar la responsabilidad social que les cabe a los empresarios en los lugares en que desarrollan sus actividades.</p>
Adaptabilidad	<p>Es importante mostrar que en Cartagena existe un plan para la alfabetización de las madres cabeza de familia que se encuentran en situación de desplazamiento, totalmente ajeno a los programas que adelanta la agencia presidencial para la atención de personas en situación de desplazamiento. Otro punto importante de este programa es la obtención de recursos internacionales; en otras palabras, permite vislumbrar la posibilidad de lograr recursos de cooperación para adelantar iniciativas como ésta, y que tal vez en Bogotá no ha sido estudiada la obtención de recursos para adelantar programas exitosos en estos campos.</p>

Referencias bibliográficas

- Acción Social (2006). *Estadísticas Sistema Único de Registro*, [en línea]. Bogotá: Acción Social. Disponible en: http://www.red.gov.co/Programas/Apoyo_Integral_Desplazados/Registro_SUR/Registro_SUR_Enero_31_2006/Registro_SUR_Feb_07_web_Departamental.htm [2006, 23 de febrero].
- Alcaldía de Cartagena (2005). *Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena. "Cartagena: como siempre nuestro compromiso" 2005-2007*, [en línea]. Cartagena: Alcaldía de Cartagena. Disponible en: www.alcaldiadecartagena.gov.co/plan_de_desarrollo_2005_2007/plan_de_desarrollo_2005_2007.pdf.
- Corpoeducación, Fundación Corona, Fundación Empresarios por la Educación y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal) (2004). *Nuestros niños necesitan aprender más y mejor*. Informe de progreso educativo de Bolívar, [en línea]. Bogotá. Disponible en: http://www.preal.org/Progreso.asp?Id_Progreso=4 [2005, 20 de diciembre].
- Ministerio de Educación Nacional (2003). *Cartagena: el mejor regalo de esta Navidad*, [en línea]. Bogotá: MEN. Disponible en: <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87350.html> [2005, 5 de diciembre].
- _____ (2004). *Perfil educativo del departamento de Bolívar, distrito de Cartagena, y municipio certificado de Magangué*, [en línea]. Bogotá: MEN. Disponible en: http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85776_archivo_pdf3.pdf [2006, 22 de febrero].
- Observatorio del Caribe (2004). *El sistema educativo de Cartagena*, [en línea]. Cartagena: Observatorio del Caribe y Universidad de Cartagena. Disponible en: http://www.ocaribe.org/downloads/grupos/economia_competitividad/analisis_educacion_economia/documento1.pdf [2006, 13 de marzo].
- Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Secretaría de Educación de Cartagena (2003). *Estadísticas educativas*, [en línea]. Cartagena: SED. Disponible en: <http://www.alcaldiadecartagena.gov.co/estadisticas.htm> [2006, 13 de marzo].

- Secretaría de Educación Distrital (2005) *Plan maestro de educación 2004-2011: Cartagena: ciudad educadora*. Cartagena: Alcaldía de Cartagena.
- Tomasevski, Katarina (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Villoria de la Hoz Joaquín (2003). *Informe de la educación primaria en Cartagena*, [en línea]. Cartagena: Banco de la República. Disponible en: www.banrep.gov.co/docum/Pdf-econom-region/Present-cartag/cartagena-educacion.pdf [2006, 10 de enero].