

**EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN
BÁSICA PARA LA CIUDAD DE CARTAGENA.**

ANDREA DEL PILAR ROBAYO AREVALO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

BOGOTÁ

2009

**EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN
BÁSICA PARA LA CIUDAD DE CARTAGENA.**

ANDREA DEL PILAR ROBAYO ARÉVALO

Proyecto de grado para obtener el título de Economista

Director

Jorge Armando Rodríguez

Economista

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

PROGRAMA DE ECONOMÍA

BOGOTÁ

2009

Contenido

INTRODUCCION.	4
1. EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN	5
2. EVALUACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO PARA CARTAGENA.....	8
2.1 Cobertura	8
2.2 Eficiencia.....	11
2.3 Calidad.....	14
3. LA POBREZA COMO VARIABLE PARA DETERMINAR LA EQUIDAD	15
¿Cómo determinar quien es pobre?.....	15
3.1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI),.....	16
3.2 La Línea de Pobreza (LP),.....	16
3.3 El Índice de Calidad de Vida (ICV),.....	17
4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y POBREZA.....	19
5. ¿Quiénes están accediendo a la educación básica oficial en Cartagena? ...	26
Acceso a la educación pública y privada por localidades	26
6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	31
7. EL PLAN EDUCATIVO PARA CARTAGENA.....	34
8. CONCLUSIONES.....	38
9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41
ANEXOS	43

INTRODUCCION.

Este proyecto de investigación pretende determinar el nivel de equidad en la educación básica para el Distrito de Cartagena de Indias, identificando la población que asiste a la educación pública y privada en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, teniendo en cuenta diferentes aspectos socioeconómicos como lo es la pobreza, de una ciudad cuyo escenario social está marcado por esta y la exclusión social.

Los conceptos de equidad y de educación, son el punto de partida para entender que significa equidad en la educación, como se articulan estas dos nociones y como lograr que las políticas públicas se orienten al logro de la equidad en los procesos educativos; sin dejar de lado aspectos como el nivel de pobreza, pues es una de las variables que se usa para definir equidad y que para el caso de la Ciudad de Cartagena será tratado geográficamente contrastando los porcentajes de pobreza por localidad frente a la asistencia a la educación pública y privada, comparando grupos sociales.

Lo anterior teniendo en cuenta que la equidad en la educación es más que acceso, pues encierra aspectos como pertinencia, permanencia y calidad; entonces los ámbitos geográficos, culturales, económicos, sociales y políticos, son importantes a la hora de realizar comparaciones estadísticas entre las diferentes localidades de la ciudad, entre estratos socioeconómicos, entre instituciones públicas y privadas y las condiciones particulares de cada niño o niña.

Surge entonces el interés por estudiar más a fondo el problema de la equidad en la educación realizando una contextualización de la situación de los cartageneros y cartageneras, siendo importante para esto realizar un análisis de los principales indicadores socioeconómicos que según la literatura se relacionan con este problema, basándose en el enfoque de capacidades y derechos y utilizando el índice de calidad de vida.

1. EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Hablar del problema de la equidad en la educación y los factores asociados a esta, que son aspectos no solo de carácter económico, sino que también puede abarcar características culturales, raciales, lingüísticas y de género, por nombrar algunas, y que son mas de carácter sociológico; no siempre es una tarea fácil, pues requiere de una comparación entre diferentes grupos sociales. Así, por ejemplo frecuentemente se ha reportado que los estudiantes provenientes de familias con mayores ingresos tienen mejores resultados educativos que los estudiantes de familias menos ricas.

Frente a estos resultados desfavorables para algunos grupos marginales, se evidencia que el sistema educativo no está cumpliendo con uno de sus grandes objetivos, como es promover el desarrollo de todos sus estudiantes de manera integral, atenuando así las diferencias de partida entre diversos grupos sociales, pues refiriéndonos a Sen el desarrollo es un proceso por el cual se logra expandir las capacidades de las personas, pero estas están determinadas por las oportunidades; para el caso de la educación oportunidad de ingresar al sistema, de permanecer en él, de recibir una educación de calidad y pertinente.

Sin embargo el problema de la equidad en la educación, vista la educación como un potencial necesario para mejorar las condiciones de vida de la población, no depende solo de los esfuerzos dirigidos al sector; sino que existen otros problemas sociales, como violencia intrafamiliar, problemas de sexualidad y embarazo, situación de la familia: salud, vivienda, desnutrición, entre otras, que contribuyen a la reproducción de las condiciones sociales actuales.

Como dije anteriormente para poder entender y definir la equidad es necesario la comparación entre grupos sociales; para definir los patrones de comparación podemos partir de los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobadas en 1989 a iniciativa de las Naciones Unidas. En el preámbulo de la Convención se dice que “toda persona tiene todos los

derechos y libertades, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”¹. Cualquiera de las características humanas anteriores podría ser usada para definir grupos y comparar sus resultados, determinando así la existencia o ausencia de equidad educativa. En todo caso, queda claro que la determinación de equidad proviene de la comparación de resultados entre dos o más grupos.

Así, el diseño de las políticas públicas; entendidas estas como una herramienta para mejorar la situación de una población vulnerable debidamente identificada, debe estar dirigido a reducir las brechas entre los diferentes grupos sociales, por medio de una asignación de recursos que de ninguna forma puede ser igual, pues al existir diferencias entre los grupos, este proceso generaría a la larga mayor inequidad como dice Sen (2001): "El considerar a todos por igual puede resultar en que se dé un trato desigual a aquellos que se encuentran en una posición desfavorable". Por tanto un sistema educativo que promueva equidad requiere de mayor inversión en los grupos que tradicionalmente han tenido menores resultados educativos.

Es claro que un estudiante que se encuentre en un mayor nivel socioeconómico ingresara a una escuela de mayor calidad, pues estas familias buscan darles una ventaja a sus hijos a través de una buena educación. En este sentido el papel del Estado no sería la búsqueda en la igualdad en resultados entre todos los individuos, pues es algo imposible, sino que los resultados educativos muestren una distribución normal, es decir, que relativamente pocos estudiantes estén en el extremo alto y el bajo y más estudiantes se acerque a la media de la distribución.

“Lo que el concepto de equidad sugiere no es que hay que eliminar todas las diferencias educativas entre individuos, sino que: i) todos los niños y jóvenes, sin excepción, deben lograr niveles mínimos de educación, como por ejemplo

¹ Ver http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm. Por cierto, estos conceptos tienen su origen en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada en 1948 por las Naciones Unidas.

completar la educación básica y aprender hasta lograr niveles aceptables de desarrollo intelectual, físico, social, artístico y moral; y ii) por encima de estos niveles logrados por todos es natural esperar variaciones entre los individuos (por ejemplo en el nivel educativo más alto alcanzado o los aprendizajes en cada una de las áreas mencionadas antes). En este sentido entonces la equidad define que debe haber igualdad en cuanto a logros básicos y diversidad más allá de estos. La equidad supone niveles al menos aceptables de calidad educativa; en otras palabras, la equidad no debe darse hacia abajo (v. gr. alta equidad con baja calidad es inútil), sino hacia arriba, con altos niveles educativos para la población (v. gr. alta equidad y alta calidad)". (PREAL, 2006).

De las características nombradas en la Convención sobre los derechos del niño, la que comúnmente se usa para definir equidad, es el nivel de pobreza, la cual será utilizada en este trabajo. La reflexión en torno a la equidad nace de la preocupación en la cual ningún individuo es culpable de nacer bajo una situación de pobreza y por lo cual esta persona merece tener las mismas oportunidades para que pueda aprovechar sus potencialidades, desarrollarse y avanzar hacia su plena realización.

Debemos aceptar que la educación es un factor decisivo para avanzar hacia la equidad y que por ello se debe garantizar el derecho a una educación de calidad, con acceso, permanencia y pertinencia que sea coherente con el desarrollo y crecimiento de la ciudad para que esta pueda generar condiciones óptimas y así reducir las desigualdades socioeconómicas existentes. Por lo que la igualdad de oportunidades en el proceso educativo se debe convertir en un puente así una sociedad más justa y equitativa

Es claro que el éxito de una buena política pública para el sector educativo, no depende solo de los esfuerzos que se realicen para tener los mejores resultados del sistema como tal, sino que también se deben mejorar las condiciones sociales para que los estudiantes puedan superar las dificultades personales y familiares. Entonces tener en cuenta las particularidades socioeconómicas y culturales de los estudiantes es importante para poder

brindar herramientas y medios adecuados para el desarrollo de su proyecto de vida.

2. EVALUACIÓN DEL SECTOR EDUCATIVO PARA CARTAGENA

Para poder realizar una evaluación detallada del sector educación es necesario tener en cuenta tres aspectos o criterios importantes como lo son: la cobertura, la calidad y la eficiencia del sistema.

Tema	Variable	Medida	2004 Línea de base	2005	2006	2007	2008
Cobertura	Tasa de cobertura bruta	%	No comparable	110.8%	112.8%	111.7%	113.7%
	Tasa de cobertura neta	%	No comparable	99.7%	100.4%	99.8%	99.6%
	Tasa de cobertura neta sin extraedad por niveles	%	No comparable	75.7%	71.7%	72.2%	71.6%
Eficiencia	Tasa de deserción	%	4.1	3.7	4.3	4.4	ND
	Tasa de repitencia	%	3.1	3.0	4.0	4.2	3.5
Calidad	Pruebas ICFES	% de instituciones educativas en nivel bajo (bajo, inferior y muy inferior)	46.1%	61.5%	40.2%	59.5%	60.9%
		% de instituciones educativas en nivel medio	27.2%	17.32%	27.2%	19.0%	16.3%
		% de instituciones educativas en nivel alto (alto, superior y muy superior)	26.7%	21.23%	32.6%	21.5%	22.8%

Fuente: Secretaría de Educación Distrital e ICFES.

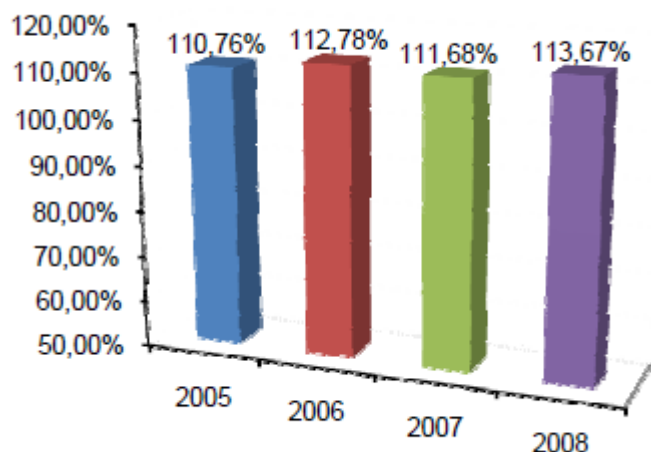
Nota: Las tasas de cobertura de 2004 no son comparables pues el DANE no ha certificado aun los datos de población anteriores a 2005 ajustados al nuevo Censo.

2.1 Cobertura

Los Indicadores de cobertura nos muestran la relación entre los alumnos matriculados y la población en edad escolar (de 5 a 17 años). Sin embargo hay que aclarar que la presencia de altos niveles de cobertura bruta no garantiza

que los servicios educativos están llegando a la población para la cual están dirigidos.

Tasa de Cobertura Bruta



Fuente: Secretaría de Educación Distrital

El acceso al sistema educativo en Cartagena medido por la cobertura bruta, se ha mantenido en niveles altos superiores al 100%. Entre 2005 y 2008, la cobertura bruta fluctuó levemente, alcanzando 113.7%² en 2008 con 5.229 matrículas más que en 2007. El hecho de que la cobertura bruta sea superior al 100% implica que hay en el sistema educativo un amplio porcentaje de personas por fuera del rango de edad entre 5 y 17 años.

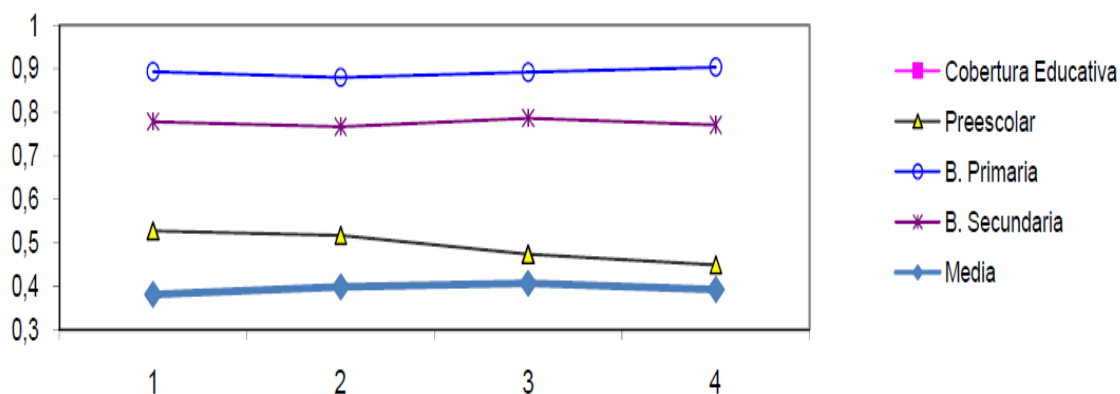
El aumento en la cobertura bruta en 2008 obedeció principalmente a un aumento en las matrículas en colegios privados y a un aumento en las matrículas financiadas por el Estado, específicamente en programas de

² A partir del Censo de población de 2005, el DANE reportó para Cartagena una población menor a la que se venía proyectando por esta misma entidad con base en el Censo de población de 1993. Esto implicó que cambiaran las tasas de cobertura educativa bruta y neta que se venían reportando desde la SED por un efecto de cálculo matemático; al utilizar en la fórmula de cobertura de educación un dato poblacional menor en el denominador, se aumentaron las tasas de cobertura. Desde CCV se hace énfasis en que el cambio en las tasas reportadas por la SED para el periodo se debió estrictamente a un procedimiento matemático derivado de una disminución en la población reportada por el DANE para Cartagena a partir del Censo 2005.

educación a distancia y de alfabetización para jóvenes mayores de 13 años y adultos (programa Transformemos).

Por niveles educativos, se registraron coberturas brutas más altas en primaria (129.6%) y secundaria (118.0%), y coberturas brutas más bajas en media (97.1%) y preescolar (80.6%), siendo ésta la tendencia observada a lo largo de los últimos 7 años.

Cobertura Neta por Niveles 2005-2008



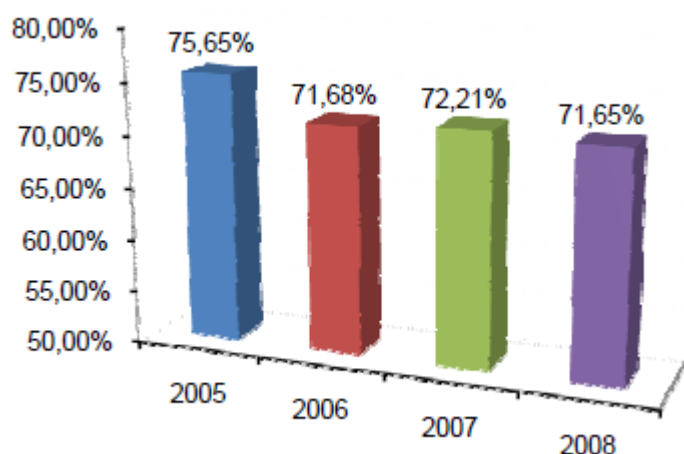
Fuente: Secretaría de Educación Distrital

La diferencia entre la cobertura bruta y la cobertura neta sin extraedad por niveles corresponde a estudiantes que por haber ingresado tarde al colegio, haber desertado en algún momento, haber reprobado o estar repitiendo un curso por cualquier razón, se encuentran cursando niveles que no corresponden a la edad que tienen. En los últimos años, la diferencia entre estas tasas ha sido en promedio de 40 puntos porcentuales, y es en los niveles de media y secundaria donde la brecha es mayor, porque van acumulando los atrasos de los primeros niveles del sistema educativo.

Entonces el indicador Tasa de Cobertura Neta sin extraedad por niveles refleja de manera más estricta el acceso y la eficiencia del sistema educativo de la ciudad, este indicador se refiere al porcentaje de estudiantes que están

matriculados en el nivel que por su edad les corresponde; por ejemplo, el porcentaje de estudiantes de 5 y 6 años en preescolar, y entre 7 y 11 años en primaria. En 2008, esta tasa fue de 71.6%, levemente inferior a la tasa registrada en 2007 e igual a la de 2006, pero bastante menor a la que se registró en 2005, de 75.7%.

Tasa de Escolarización Neta sin extraedad por niveles.



Fuente: Secretaría de Educación Distrital

2.2 Eficiencia

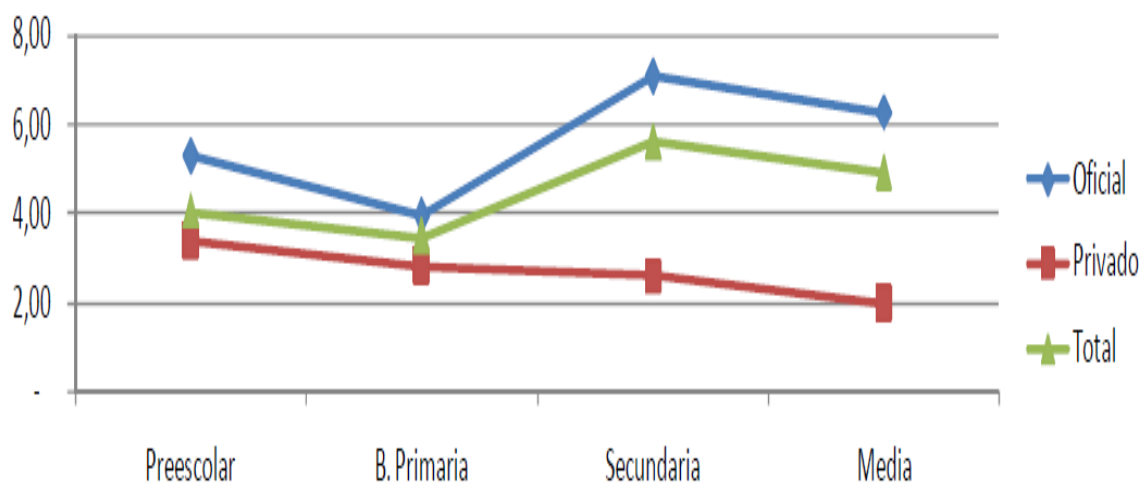
Los indicadores de eficiencia buscan aproximar la capacidad del sistema educativo de mantener a los estudiantes a lo largo de todo el ciclo, en los niveles que les corresponden. En ese sentido, se tienen en cuenta las tasas de deserción y repitencia.

La tasa de deserción mide la proporción de estudiantes matriculados en un determinado grado que abandonan el sistema educativo durante o al término del año escolar y la tasa de repitencia relaciona el total de estudiantes que se encuentran matriculados en el mismo grado que cursaron el año inmediatamente anterior, con respecto al total de estudiantes matriculados

A la fecha, la Secretaría de Educación de Cartagena sólo dispone de la tasa de 2008 para el sector oficial, la cual se situó en 5.1%. Esta tasa es menor a la registrada en 2007 que fue 5.5% pero mayor a la de 2004, 2005 y 2006.

Al revisar el comportamiento histórico de la tasa de deserción entre 1996 y 2008, se observa que ésta ha fluctuado entre 4% y 5%. Al descomponer la tasa entre sector oficial y privado, en el primero se ha mantenido entre un 4% y un 6%, mientras en el privado viene presentando una tendencia a la baja desde 1999, llegando a niveles cercanos al 2.5%. La tasa en el sector oficial sigue el mismo patrón y los mismos ciclos que se registran en la tasa total, lo cual sugiere que es el sector oficial el que determina en mayor medida el comportamiento de la deserción en la ciudad.

Tasa de deserción sector y nivel



Fuente: Secretaría de Educación Distrital

Se destaca una deserción en preescolar en el sector oficial con incremento de un punto porcentual entre 2006 y 2007. La deserción en la básica secundaria y media en el sector oficial se mantiene en unos altos niveles debido a la situación económica de los estudiantes. Existe mayor deserción el sector oficial con relación al sector privado con una tendencia proporcional.

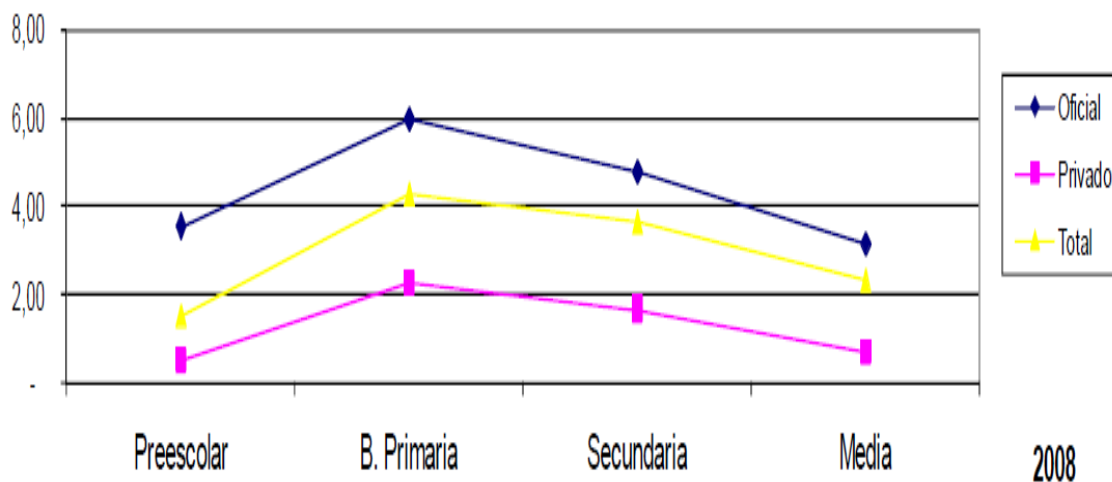
Tradicionalmente, los mayores niveles de deserción en el sector oficial se registraban en secundaria y media. Sin embargo, en 2008 se presentaron resultados un poco distintos; disminuye la deserción oficial en secundaria (aunque sigue siendo la más alta) y en media, pero aumenta en preescolar y primaria. De hecho, en preescolar se registró en 2008 la deserción oficial más alta desde 1996.

Considerando que la primera infancia (3 y 4 años) se ha convertido en una población prioritaria a nivel nacional para las políticas públicas y que la Secretaría de Educación ha iniciado programas encaminados a aumentar la cobertura de educación de esta población, se esperaría que en el corto y mediano plazo no sólo aumente la cobertura en preescolar (5 y 6 años) sino que disminuya la deserción en este nivel.

Desde 1996, el comportamiento de la repitencia ha sido irregular. Entre 1996 y 2002 se registró un ascenso continuo llegando a 5.0%, luego cayó significativamente en 2003 a 1.7% y a partir de 2004 presentó nuevamente un aumento hasta alcanzar niveles de 4.0% en 2006 y 2007. En 2008, la tasa de repitencia bajó a 3.5%.

En relación con la repitencia por sectores, desde el año 2000 la tasa oficial ha estado por encima de la privada fluctuando entre el 2% y el 7%. Específicamente en 2008, la tasa de repitencia del sector oficial fue 5.0% frente a 1.6% del sector privado, con lo cual aún persiste esta brecha entre los sectores. Cabe mencionar que frente a 2007, en 2008 la repitencia en el sector oficial bajó y la del sector privado se duplicó.

Tasa de repitencia oficial y privada en Cartagena.



Fuente: Secretaría de Educación Distrital

La fuente de información para el indicador, en el sector oficial a partir del 2004 es la Resolución 166 y para el sector privado el formulario DANE, lo que permite suponer que la institución educativa privada omite o no reporta el número real de repitentes.

Por nivel educativo, en 2008 se registró una disminución de la repitencia en todos los niveles. Los niveles que tradicionalmente han presentado las más altas tasas tanto el sector oficial como en el privado son primaria y secundaria.

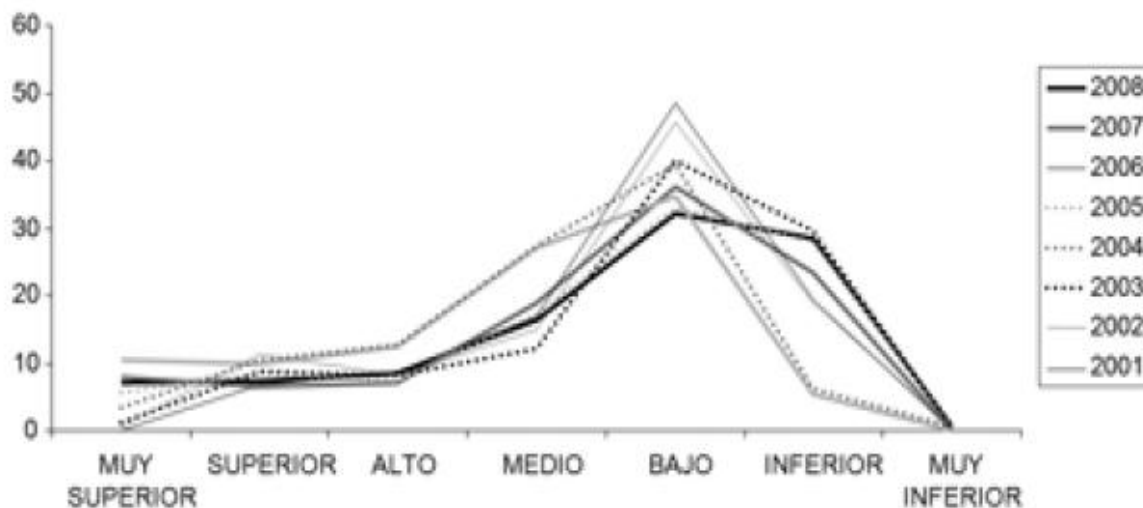
2.3 Calidad

Para medir la calidad de la educación, que se refiere a la capacidad que tienen los estudiantes de aplicar los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, se pueden utilizar varios indicadores. Uno son las pruebas ICFES que son presentadas por los estudiantes de último año de bachillerato todos los años.

En 2008, 8.351 alumnos de 115 colegios oficiales y 4.218 alumnos de 100 colegios privados presentaron las pruebas. Los resultados por planteles educativos fueron los siguientes: 61% nivel bajo, inferior o muy inferior; 16% nivel medio; y, 23% nivel alto, superior o muy superior.

Es así como la distribución que históricamente se venía presentando en la ciudad con gran mayoría de instituciones en nivel bajo se mantiene, siguiendo vigente el reto de cambiar esta distribución y empezar a movilizar instituciones educativas hacia niveles medio y alto.

Resultados de las pruebas ICFES por planteles en Cartagena 2005 – 2008



Fuente: Secretaría de Educación Distrital

Al desagregar los resultados de 2008 entre instituciones educativas oficiales y privadas, se observa que en ambos sectores es mayor la proporción de instituciones en nivel bajo de calificación frente a los niveles medio y alto. Sin embargo, la proporción de instituciones oficiales en nivel bajo es 30 puntos porcentuales mayor que la de instituciones privadas, con lo cual sigue evidenciándose la brecha entre ambos sectores.

3. LA POBREZA COMO VARIABLE PARA DETERMINAR LA EQUIDAD

¿Cómo determinar quien es pobre?

La respuesta a esta pregunta no es algo que este predeterminado o que sea puntual, pues el concepto de pobreza debe ser analítico, es decir primero se

debe determinar qué es lo que se quiere medir y teniendo en cuenta las características del problema se podrá determinar el concepto, es así como existen varios indicadores que no son neutrales sino que por el contrario están expresando un concepto de pobreza diferente que pueden ser descriptivos o analíticos, por esto determinar el concepto es importante para llegar a la construcción de un método de medición adecuado y a su vez a las políticas que se van a plantear. Así por ejemplo frente a un enfoque de carencias materiales como la Línea de Pobreza, las políticas deben ser sectoriales y para un enfoque de capacidades y derechos se necesita aplicar políticas integrales.

Entre los índices más utilizados para realizar estudios están:

3.1 Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), que mide la pobreza de un hogar teniendo en cuenta las características de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la asistencia escolar, el nivel educativo y la ocupación del jefe del hogar. Un INBI cercano a cero indica un menor nivel de pobreza. Según este indicador, son pobres aquellas personas cuyo consumo efectivo de bienes no permite satisfacer algunas de las necesidades básicas consideradas. Los criterios utilizados para calcular el INBI fueron: vivienda inadecuada: clasifican hogares si el piso es de arena o tierra, viviendas sin servicios básicos (con agua potable o alcantarillado, hacinamiento crítico), inasistencia escolar, dependencia económica (hogares donde más de tres personas dependen de una).

3.2 La Línea de Pobreza (LP), este indicador examina el potencial de consumo de las familias a partir de un nivel de ingreso mínimo de subsistencia. Se parte del cálculo del valor de una canasta normativa de alimentos que cumpla con varias condiciones, como por ejemplo requisitos nutricionales mínimos, que tenga en cuenta la disponibilidad de alimentos, así como un costo mínimo y se supone que si no se cumple con esto la carencia de los demás bienes y servicios es proporcional a la carencia de alimentos.

3.3 El Índice de Calidad de Vida (ICV), este es un indicador de pobreza orientado a cuantificar las carencias y privaciones de capacidades³ y lograr con ello un cierto funcionamiento e incorporación social ejerciendo los derechos consustanciales a la persona, en otras palabras la ciudadanía.

Entonces para identificar la población pobre se puede hacer desde una perspectiva geográfica clasificando a la población por estratos con características sociales y económicas similares, estos estratos van del 1 al 6, representando el primero las condiciones de vida más bajas. Otra forma de identificar la población pobre se basa en el ordenamiento de las personas y familias de acuerdo con un nivel estándar de vida, medido a través de un indicador continuo que pondera diferentes variables relacionadas con las condiciones de vida. Esta última se conoce con la sigla SISBEN (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales).

De modo que teniendo en cuenta estas definiciones, el análisis de equidad en la educación básica oficial en el Distrito de Cartagena, nos debe llevar a la búsqueda de una fuente de datos adecuada para determinar quienes pueden ser considerados pobres incluyendo diferentes factores asociados a las condiciones de vida de los individuos más que a su nivel de ingreso, para este caso la de los individuos en edad escolar (5-17 años) con residencia en la ciudad. Inicialmente la identificación de la población pobre debería realizarse a partir del puntaje SISBEN, sin embargo, no fue posible contar con éste para la población de estudio, ni con la información completa.

Partiendo de lo anterior y de las características particulares de Cartagena como lo es el gran contraste entre zonas que concentran las mejores condiciones de vida y otras que por el contrario reflejan gran vulnerabilidad en aspectos sociales, entonces es importante teniendo en cuenta el ordenamiento territorial de la ciudad determinar en qué zonas encontramos a los “pobres” y como se

³ Entendidas estas como el conjunto de libertades básicas que contienen lo que las personas consideran valioso y permite llegar a las realizaciones o fundamentaciones, según el Desarrollo como Libertad de Amartya Sen.

encuentran estos sectores en educación. Para tal propósito y para poder comparar la calidad de vida entre las diferentes zonas de la ciudad, utilizare la información suministrada por Cartagena Como Vamos⁴ (CCV), así como la de Unidades Comuneras Como Vamos⁵ (UCV), que es una herramienta interactiva en la cual participa la comunidad que sirve para focalizar acciones públicas y privadas con base en información geográfica detallada y para familiarizar a la ciudadanía con información sobre su entorno, presentada esta información en la Encuesta de Percepción Ciudadana 2008 (EPC).

Por su parte, la ECP realizada por el proyecto Cartagena Como Vamos (CCV), es una investigación de tipo muestral que tiene como objetivo medir de manera actualizada las condiciones socioeconómicas de la población Cartagenera y aportar información que conduzca a caracterizar y medir de manera adecuada los niveles de pobreza, por tanto, registra por individuo datos relacionados con las variables que requiere el estudio. Sin embargo se decidió tomar también datos de la Secretaria de Educación de Cartagena (SEC), que cuenta con estadísticas tanto en el sector público como privado, aunque se carece de los datos de la población en edad escolar que no asisten a ningún establecimiento educativo.

Antes de pasar a realizar el análisis de equidad que responde a la pregunta central del estudio, es necesario efectuar un recorrido por el territorio de la ciudad para conocer detenidamente las características de este y así determinar cómo se planteo anteriormente, en que zonas podemos encontrar las peores condiciones de vida de los ciudadanos cartageneros.

⁴ El proyecto “Cartagena como vamos”, realiza una evaluación a la calidad de vida en Cartagena. Evalúa educación, salud, servicios públicos y vivienda, movilidad urbana, espacio público e infraestructura vial, medio ambiente, seguridad social, responsabilidad ciudadana, finanzas publicas, desarrollo económico, cultura y por ultimo evalúa el Plan de desarrollo. El proyecto arrancó en mayo de 2005 como resultado del compromiso de ocho entidades del sector privado y fundacional que creyeron que con un instrumento técnico de evaluación se podría incentivar una gestión gubernamental más eficiente y una ciudadanía más responsable.

⁵ Disponible en la página web del proyecto, www.cartagenacomovamos.org

4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y POBREZA

Con la apertura económica de 1990 y la privatización portuaria, Cartagena se consolidó como el principal puerto colombiano tanto para las exportaciones como para las importaciones, ganando peso como centro industrial y turístico de la región, contribuyendo a que la ciudad adquiriera una importante magnitud poblacional.

De modo que el análisis de las condiciones socioeconómicas de la población de Cartagena, será más fácil si se tienen en cuenta la organización territorial del Distrito; así encontramos tres grandes localidades que a su vez están conformadas por otros entes territoriales llamados Unidades Comuneras de Gobierno (UCG), tanto urbanas como rurales, estas están conformadas por agrupaciones de barrios, para una totalidad de 181 barrios en el Distrito.

De una forma más clara y puntual el territorio de la ciudad de Cartagena está organizado de la siguiente manera: (Ver anexos 1a y 1b).

- *Localidad Histórica y del Caribe Norte:* Desarrollo Turístico y Portuario a la que pertenecen la unidad comunera urbana 1,2,3,8,9,10, abarcando los corregimientos de Tierrabomba, Caño del Oro, Bocachica, Santa Ana y Barú.
- *Localidad de la Virgen y Turística:* Desarrollo Turístico Recreativo y Agropecuario a la que pertenecen la unidad comunera urbana 4, 5, 6,7. Incluye los corregimientos de La Boquilla, Punta Canoa, Pontezuela, Bayunca, Arroyo de Piedra y Arroyo Grande.
- *Localidad Industrial de la Bahía:* Desarrollo Social, Industrial y Portuario a la que pertenecen la unidad comunera urbana 11, 12, 13, y 15. Abarcando los corregimientos de Pasacaballos, Sector Membrillal, Sector Variante y Cordialidad.

Esta organización territorial es importante porque nos permite identificar con mayor facilidad en que sectores se necesita una mayor intervención de las autoridades competentes a cada caso; entonces teniendo en cuenta algunas

características de las localidades de la ciudad como clase de población, nivel de población sisbenizada, hospitales, iglesias, universidades, estaciones de servicio, canchas deportivas, centros comerciales, estaciones de bomberos y estaciones de policía, tendremos a simple vista la localidad con mayores desventajas para sus habitantes y la de mayor nivel de vida de la ciudad, mostrada en la siguiente tabla:

Principales características de las localidades del distrito de Cartagena

Características		Histórica y del Caribe Norte	De la Virgen y Turística	Industrial de la Bahía
Población	Urbana	368.242	301.367	329.854
	Rural	20.247	33.016	17.029
	Total	388.489	334.383	346.883
Población sisbenizada	Nivel 1	122.160	230.200	131.307
	Nivel 2	92.405	56.095	73.029
	Nivel 3	17.285	2.907	9.697
	Nivel 4	112	7	15
	Nivel 5	1	5	21
	Total	231.963	289.214	214.069
Hospitales	Nivel 1	31	11	10
	Nivel 2	45	6	11
	Nivel 3	1	0	0
	Total	77	17	21
Iglesias		33	18	25
Universidades		26	0	4
Estaciones de servicio		21	3	13
Canchas deportivas		92	50	57
Centros comerciales		17	3	3
Estaciones de bomberos		2	0	1
Estaciones de policía		4	1	1
CAI		8	8	4

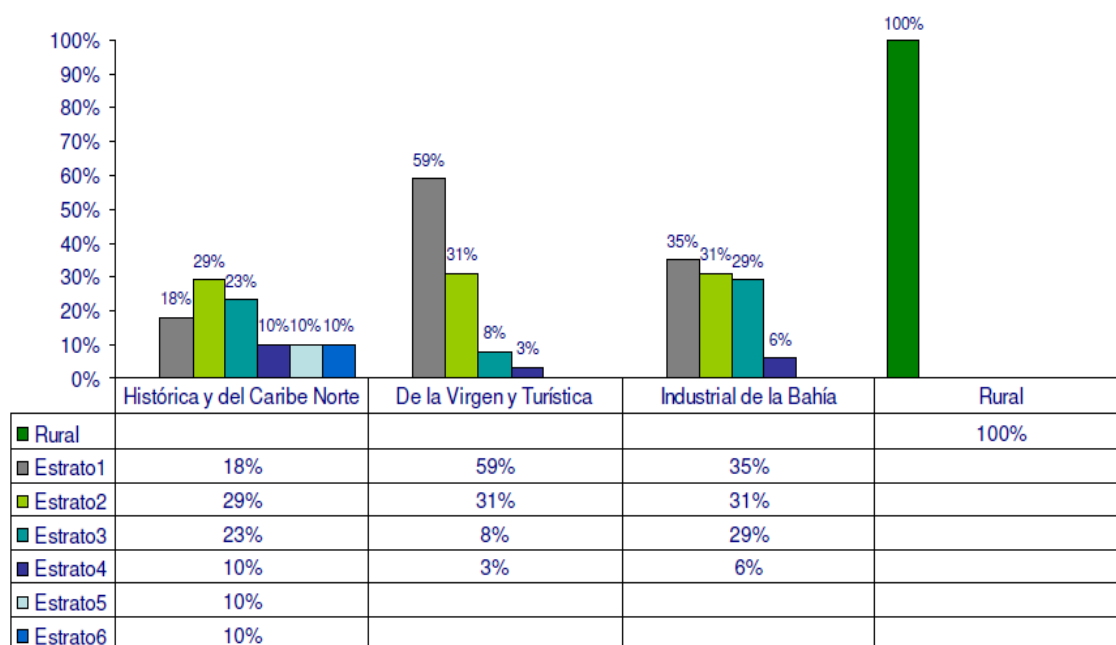
Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

Analizando los datos de la tabla sobre las características de las localidades del Distrito de Cartagena de Indias se puede observar que la localidad Histórica y del Caribe Norte tiene un mayor acceso a servicios de salud, educación y seguridad, así como también a un número más alto de sitios de esparcimiento como canchas deportivas y centros comerciales.

Por otro lado, la localidad De La Virgen y Turística es la que peores indicadores sociales enfrenta. No sólo es la que concentra el área rural más alta, sino también la que mayor porcentaje de población sisbenizada presenta,

especialmente en los niveles más bajos. Adicionalmente, es la localidad en donde existe el menor número de canchas deportivas y centros comerciales.

Lo anterior queda confirmado en la siguiente grafica donde podemos ver por estratos socioeconómicos en cuál de las tres localidades de la ciudad encontramos por ejemplo el mayor número de hogares estrato 1.



Fuente: Cartagena Como Vamos, EPC 2008.

En efecto tenemos que las viviendas en Cartagena por estratos se encuentran ubicadas de la siguiente forma: 35% son de estrato 1; 30% de estrato 2; 20% de estrato 3; 6% de estrato 4; 4% de estrato 5, y 4% de estrato 6. Por lo cual se puede observar una evidente concentración de los estratos por zonas de la ciudad, especialmente los estratos altos.

Entonces según los datos de la Secretaria de Planeación, las viviendas por estrato están localizadas en las UCG, de la siguiente forma:

Estrato 1: Está concentrado en las UCG 4, 5, 14 y 6, sobretodo en la 6 donde hay 12.895 que corresponden al 90% del total de viviendas en esa UCG.

Estrato 2: En todas las UCG existe un número importante de viviendas en estrato 2 que oscila entre 1.168 (comuna 11) y 5.173 (comuna 7), salvo en la UCG 1 que tan sólo registra 40.

Estrato 3: Es la UCG 12 la que concentra el mayor número de viviendas estrato 3 en Cartagena; son en total 12.089, lo que equivale al 38% del total de viviendas de este estrato en la ciudad. Le siguen la 9 con bastante menos (3.651), y la 7 y 10. Las que menos registran viviendas estrato 3 son la UCG 6 con 24, seguida por la 4 con 182 y la 11 con 206.

Estrato 4: No se registran viviendas estrato 4 en las UCG 5, 6, 11 y 15, ni es significativo su número en la 4, 9 y 3. Las que más registran viviendas estrato 4 son en su orden: 1 (2.895), 13 (1.744), 8 (1.249) y 7 (1.223). Estas 4 comunas concentran el 72% del total de viviendas de estrato 4.

Estrato 5: La UCG 1 concentra el 98% de las viviendas de estrato 5, un total de 6.150.

Estrato 6: El 100% de estas viviendas (5.842) se ubican en la UCG 1.

Otras estadísticas importantes sobre la población cartagenera según su organización territorial es la presentada por en el Censo del DANE 2005, mostrando que en cuanto a densidad poblacional las UCG que registran la menor población son la 7, 11 y 13 y las más pobladas son la 6, 8, 12 y 15. Curiosamente, la 15 que es la más poblada con aproximadamente el 10% de la población total de Cartagena y es una de las más pequeñas en términos de área, y la menos poblada que es la 11 con 26.422 es la más grande en área.

Pasando ahora a la base de datos del SISBEN, a mayo 2006 y teniendo en cuenta que la UCG 1 no es tomada en cuenta para este caso pues como se vio en esta zona se encuentran familias ubicadas en los estratos 5 y 6, entonces la población de nivel 1 y 2 del Sisben la encontramos en las unidades comuneras 4, 5, 6 y 14 representando en conjunto el 45% de esta población en la ciudad. Donde menos se registran sisbenizados de nivel 1 y 2 es en las UCG 2, 3 y 15, en las cuales habita en conjunto el 11% de los sisbenizados de nivel 1 y 2.

En cuanto a la “cobertura neta de educación”⁶ y también basados en la encuesta del SISBEN, a junio 2006 las menores coberturas netas de educación se registran en las unidades comuneras de gobierno 4, 5 y 15, y oscilan entre 79% y 84%. Las mayores coberturas se registran en las unidades comuneras de gobierno 8, 9, 13 y 15 y oscilan entre 91.5% y 92.8%.

La encuesta del SISBEN, a junio 2006, arroja datos también en cuanto a cobertura en servicios públicos, con los siguientes resultados:

Energía: Las diferencias en términos de acceso al servicio de energía entre UCG urbanas es mínima. En todas ellas la cobertura es mayor a 99.5%.

Acueducto: Se registran las menores coberturas en las UCG 2, 14 y 4, entre 73.5% y 83.5%. Las mayores coberturas se registran en su orden en las UCG 12, 7, 8 y 10, entre 98.4% y 95.7%.

Alcantarillado: Al igual que en el caso de la cobertura de acueducto, se registran las mayores coberturas en su orden en las UCG 10, 7, 8 y 12, con un intervalo entre 90% y 100%. Las menores coberturas se registran en la 5, 6 y 4, y oscilan entre 23% y 50%. Es en este servicio en el que se presentan los mayores contrastes entre las UCG, los cuales además se reflejan en indicadores de pobreza por NBI.

Recolección de basuras: Las menores coberturas se presentan en las UCG 4, 6 y 14 con tasas que oscilan entre 50% y 60%. Al igual que en las coberturas de los anteriores servicios, las mayores de recolección de basuras se presentan en las UCG 7, 8, 10 y 12 con un rango entre 90% y 100%.

Gas natural: Las menores coberturas de gas natural se registran en las UCG 2, 6 y 14 y se ubican entre 50% y 62%. Las mayores coberturas entre 86% y 100% se registran en la 7, 8, 10 y 12.

Las estadísticas en cuanto al tema de la seguridad por UCG es manejada por el COSED⁷, dando a conocer que en cuanto al número de homicidios, en las

⁶ Relaciona el total de matriculados en el sistema educativo con edades entre 5 y 17 años, con el total de la población sisbenizada entre 5 y 17 años.

⁷ Centro de Observación y Seguimiento del Delito, (estadísticas 2005 de homicidios).

UCG 5, 12 y 4 se registraron los mayores números de homicidios (entre 19 y 25). Donde menos homicidios se registraron fueron en las UCG 1, 7 y 8, especialmente la 7 con 6 homicidios.

En relación con la tasa de homicidios, es decir el número de homicidios por cada mil habitantes, las mayores tasas se registraron en las UCG 14, 4, 5 y especialmente en la 11 con 60.6 homicidios por cada 1.000 habitantes. Las menores tasas (entre 10 y 13) se registraron en la 15, 1 y 8. Nuevamente, aparecen las UCG 4, 5 y 14 con indicadores que reflejan una situación desventajosa frente a las demás y la 7, 8 y 10 en una mejor posición en términos relativos.

La pobreza por NBI, la cual ya fue descrita en que se basa para determinarla; es un índice que muestra claramente que las UCG con mayor porcentaje de población con NBI son la 2, 4, 5, 6 y las de menor porcentaje son la 8, 7 y 12. Igualmente se consideran en miseria por NBI los hogares con dos o más necesidades insatisfechas. Las UCG con mayor porcentaje de miseria por NBI son la 4, 5, 6 y 14. Los menores niveles de miseria se registran en la 8, 7 y 12.

Frente a estos resultados y relacionando las variables educación, servicios públicos y pobreza, observamos que las UCG que presentan bajos niveles de cobertura educativas y de servicios públicos, son las más pobres.

Considerando algunos indicadores de calidad de vida, el balance general por UCG urbanas en Cartagena, arroja algunos resultados a la hora de determinar qué zonas presentan mayores rezagos, así las UCG 4, 5, 6, 11 y 14 concentran el mayor número de viviendas de estratos bajos, el mayor número de sisbenizados de nivel 1 y 2, las menores tasas de cobertura neta de educación, las menores coberturas de servicios públicos domiciliarios y la mayor proporción de población pobre por NBI. Es allí donde se requiere la mayor y más inmediata intervención pública en términos de políticas sociales para ir avanzando hacia una ciudad más equitativa.

En el caso contrario, se encuentran las UCG 1, 7, 8, 10 y 12, en las cuales se presentan niveles altos para las variables descritas. Lo cual queda claramente evidenciado en la siguiente tabla.

Variables	Positivo	Negativo
Concentración viviendas Estrato 1 y 2		4-5-6-14
Cobertura Educación	8-9-12-13	4-5-6-15
Ninguna Escolaridad	7-8-10-12	4-5-6-14
Escolaridad: secundaria y media	7-8-10-12	3-4-5-6
Cobertura de servicios públicos	7-8-10-12	2-4-5-6-11-14
Seguridad	1-7-8-15	4-5-9-11-14
Pobreza y miseria por NBI	7-8-10-12	2-4-5-6-11-14
Balance general	1-7-8-10-12	4-5-6-11-14

Fuente: Informe Cartagena Como Vamos.

Del informe presentado por la organización Cartagena Como Vamos, también se puede realizar otras apreciaciones que parecen ser lógicas pero que es necesario nombrarlas para mayor claridad. Entonces se encuentra que la población en situación de pobreza, determinada por necesidades básicas insatisfechas, es la población sisbenizada en niveles 1 y 2 y que a su vez también es la que presenta bajas tasas de cobertura neta en educación.

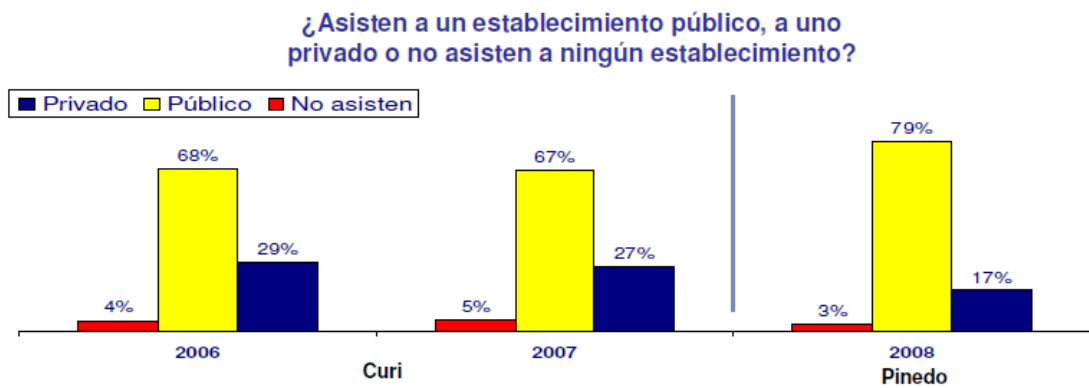
En Cartagena es claro que las personas más pobres se encuentran localizadas en zonas específicas de la ciudad, más exactamente en las Unidades Comunerías de Gobierno 2, 3, 4, 5, 6, y 14, donde sus habitantes enfrentan las mayores dificultades socioeconómicas, pues es, en estos sitios donde las personas tienen un menor acceso a los servicios básicos y de esparcimiento. Estas limitaciones condicionarán definitivamente a las nuevas generaciones a continuar rezagadas frente a los habitantes de las zonas prósperas de la ciudad.

5. ¿Quiénes están accediendo a la educación básica oficial en Cartagena?

Si la educación básica oficial en Cartagena, puede considerarse como un servicio subsidiado, ¿quiénes están accediendo al subsidio? Este interrogante se responde desde dos enfoques: uno de tipo geográfico, que compara el acceso a la educación pública versus la privada por localidades; y otro por niveles que identifica la educación en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media, así como si acceden a la educación oficial o privada.

Acceso a la educación pública y privada por localidades

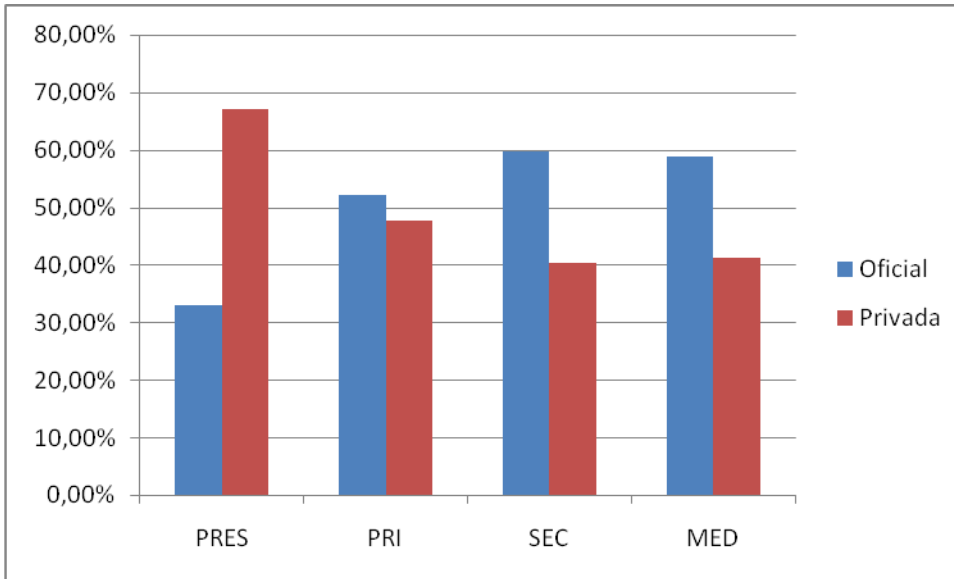
De acuerdo con los datos de la EPC 2008 alrededor de 79% del total de la población entre 5 y 17 años asiste a instituciones oficiales, 17% asiste a instituciones de carácter privado y el 3% restante no asiste.



Fuente: Encuesta de Percepción de Calidad 2008, (CCV)

Sin embargo tomando la base de dato de la Secretaria de Educación de Cartagena (matriculas tanto oficiales como privadas, por instituciones, 2008), podemos observar de mejor forma cual el porcentaje de asistencia entre instituciones públicas y privadas por nivel educativo, así como también por las diferentes localidades de la ciudad.

Matriculas oficiales vs privadas por Niveles

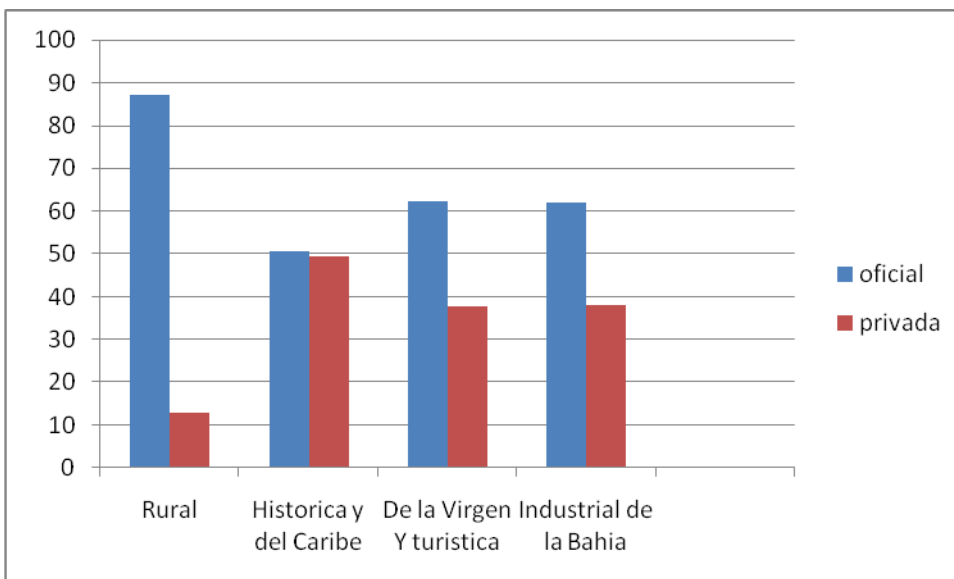


Fuente: elaboración propia a partir de las cifras de la SED 2008.

Nota: las matriculas privadas incluyen las contratadas, lo cual es una dificultad pues presentara un sesgo ya que estas hacen parte de la oferta pública.

	PRES	PRI	SEC	MED
OFICIAL	32,89%	52,23%	59,64%	58,79%
PRIVADA	67,12%	47,74%	40,35%	41,24%

Matriculas oficiales vs privadas por localidades



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras de la SED 2008.

Matriculas oficiales vs privadas por localidades

LOCALIDAD	OFICIAL	PRIVADA
Rural	87,24%	12,76%
Histórica y del Caribe	50,48%	49,53%
De la Virgen y turística	62,41%	37,58%
Industrial de la Bahía	62,11%	37,89%

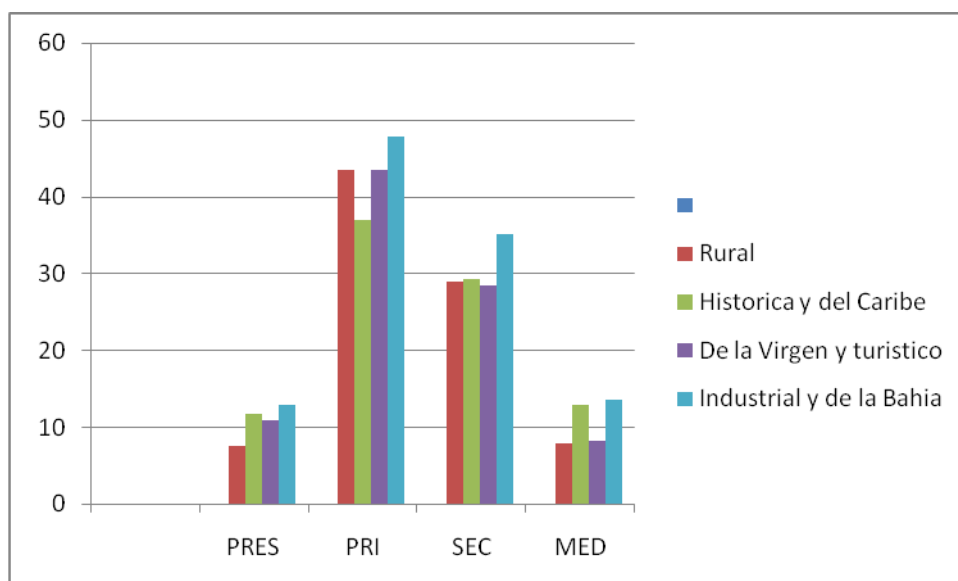
Considerando las graficas anteriores, en general la mayor asistencia está orientada hacia las instituciones de carácter oficial, aun cuando no es muy significativo como muestra la EPC 2008. Analizando la primera grafica donde se relacionan matriculas del sector público y privado por niveles, observamos con una especial preponderancia en precolar una asistencia a colegios privados de 67% frente a un 33% de los públicos aproximadamente; en la secundaria y la media son los niveles donde la asistencia a entidades públicas es más fuerte.

Ahora teniendo en cuenta las localidades es evidente que la asistencia a la educación pública en la ciudad de Cartagena es superior en todas las localidades, aun cuando en la localidad Histórica y del Caribe la diferencia es mínima, pero que si recordamos, esta zona es la que mejores condiciones de vida presenta para sus habitantes.

Según la SED, para el año 2008 el Distrito contaba con 337 establecimientos no oficiales que ofrecen la educación preescolar, primaria, secundaria y media. No obstante, de acuerdo con las tasas de asistencia a la educación oficial frente a la privada previamente descritas, la mayor preferencia hacia la educación oficial puede estar determinada por el comportamiento de las tarifas de los establecimientos privados frente a las de los públicos, siendo para todos los niveles educativos las tarifas en las instituciones privadas superiores a las oficiales.

El análisis por localidad determina que en localidades como la Rural. De la Virgen Y turística y la de la Industrial y de la Bahía, la asistencia a colegios públicos supera de manera importante a la asistencia en colegios privados, este hecho puede considerarse como un resultado positivo en términos de la focalización de la educación oficial hacia los más pobres. Se concluiría entonces que la educación básica en Cartagena, está siendo recibida por la población más pobre que se concentra en las tres localidades nombradas. Esta conclusión sería soportada por el análisis geográfico de la ciudad que se realizó en la sección anterior donde se identificaron las zonas donde podemos encontrar a la población más pobre según las condiciones generales de la localidad como por ejemplo cobertura educativa, seguridad, cobertura de servicios públicos, concentración de estratos 1 y 2, mayor número de sisebenizados, campos deportivos, que revelaron la posición geográfica donde podemos encontrar las peores condiciones de vida de los ciudadanos.

Matriculas en la ciudad de Cartagena por localidades y niveles.



Fuente: elaboración propia a partir de las cifras de la SED 2008.

Matriculas en la ciudad de Cartagena por localidades y niveles.

LOCALIDAD	Prescolar	Primaria	Secundaria	Media
Rural	7,51%	43,49%	28,91%	7,85%

Histórica y del Caribe	11,64%	36,94%	29,28%	12,91%
De la Virgen y turística	10,79%	43,47%	28,36%	8,23%
Industrial de la Bahía	12,82%	47,75%	35,06%	13,57%

Como quedo claro, el estudio por localidades determina que en general la educación oficial está siendo recibida por la población pobre que se concentra en localidades como la Industrial de la Bahía, pero no olvidemos que dentro del porcentaje de la privada se encuentran las matriculas contratadas, que son los datos presentados por la Secretaria de Educación del Distrito. Frente a esto entonces es necesario realizar un análisis de las localidades también frente a los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media presentados en la grafica anterior determinando que la localidad con mayor numero de matriculas en la Industrial de la Bahía para todos los niveles.

Comparando los resultados de la tabla y partiendo del hecho de que la localidad con mas pobres y con las condiciones más desfavorables para sus habitantes es la de La Virgen y Turística, con sus respectivas UCG, se podría afirmar que si bien en la ciudad de Cartagena se han focalizado grandes esfuerzos para mejorar en términos de cobertura y acceso, aun lo que falta es mucho, pues esta localidad presenta en casi todos los niveles el porcentaje de matriculas más bajo.

En términos generales para todos los niveles y localidades el acceso a la educación básica oficial en el distrito se sustenta bajo el principio de universalidad. De todas formas si bien la educación pública en el distrito está siendo recibida por gran parte de la población pobre, es difícil de determinar si existe un grupo importante de individuos que acceden a la educación oficial, considerados como no-pobres, motivados por tarifas más bajas respecto de la educación privada ya que la base de datos está incompleta y se hizo imposible contar con una estadística más adecuada, así como con una base de datos por ejemplo de pobreza, para realizar las comparaciones de una forma más clara y exacta.

6. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La búsqueda de una mejor equidad en la educación, es la razón para la implementación de Políticas Públicas que garanticen una educación en la cual predominen los derechos de los niños, niñas y jóvenes, sobre los derechos de los demás. Entonces el reconocimiento pleno del derecho a la educación implica para el Estado la obligación de responder socialmente, prestando un servicio educativo, al cual se pueda acceder, que ofrezca alternativas para poder permanecer en el sistema educativo y que la educación sea de calidad.

En esta medida las Políticas Públicas por medio de la focalización como una herramienta que ayuda a identificar poblaciones con bajas condiciones socioeconómicas, debe actuar disminuyendo la probabilidad de que estas personas continúen en situaciones desfavorables. Por consiguiente la educación vista como un factor importante en el desarrollo, uso y elección de las “capacidades” bajo las cuales los individuos pueden alcanzar sus metas personales, no puede ser privilegio de unos pocos; sin embargo estas políticas estarán sustentadas bajo el principio de la diferencia, pues deben priorizar el acceso a la educación de individuos bajo situaciones de vulnerabilidad, no como un proceso contrario a la universalización de este servicio, sino como un paso intermedio hacia este objetivo.

Continuando con el tema de la educación básica definida como un derecho universal por tratarse de un bien primario, pues según Rawls (1997) los bienes primarios pueden definirse como recursos de propósito general relacionados con los derechos y las libertades básicas, la libertad de elección de ocupación, los ingresos y riquezas, y los fundamentos de la propia estima. Por lo que la educación, por tanto no sólo constituye un bien primario, sino que también permite obtener otros bienes primarios como la elección de una ocupación que, a su vez, posibilita la transformación de los funcionamientos en capacidades. Sin embargo, reconociendo que hay diferentes dotaciones iniciales o naturales entre individuos que determinan diversas posiciones dentro del sistema socioeconómico, existen quienes no pueden acceder a los bienes primarios

dadas sus condiciones de ingreso, y es aquí donde la inequidad se hace presente al no tenerse las mismas oportunidades por lo que el Estado puede promover acciones específicas para grupos de población con mayores dificultades.

Si bien el impacto de estos programas podría ser analizado en múltiples indicadores educativos, por lo general, se han estudiado determinando su impacto sobre la matrícula, repetición, deserción y rendimiento en pruebas estandarizadas, criterios de evaluación especificados con anterioridad en este trabajo.

Ahora bien, la complejidad que caracteriza al escenario social de la Ciudad de Cartagena, como la profunda situación de pobreza extrema y exclusión social, nos confrontan con el siguiente interrogante: ¿Cuál es el mínimo de equidad necesario para que las prácticas educativas sean exitosas?, frente a esto creo que quedo claro que no basta con tener un sistema educativo modelo, sino que también se requiere de un mínimo de bienestar para poder educar, en esta medida las políticas públicas deberán buscar una integralidad articulando los diferentes sectores, permitiendo que los alumnos cuenten con condiciones mínimas que les permitan participar del proceso educativo.

Por consiguiente la falta de educación es un factor de la pobreza intergeneracional muy fuerte, que puede ser atenuado, por medio de una búsqueda de la equidad en la educación, es así como la oferta pública es la que se tiene que ajustar a la demanda, a los requerimiento de la las familias y recalcando de nuevo que no solo con acceso, sino con las otras características nombradas, logrando que la educación sea un hilo conductor en la búsqueda de una sociedad más equitativa; para lo cual se hace necesario que las personas dejen de ser sujetos de necesidades y pasen a ser vistos como sujetos de derechos.

En consecuencia una adecuada política pública educativa es la que integra los diferentes factores o variables que pueden incidir en ella, manteniendo una coherencia con la multicausalidad y la multidimensionalidad de la pobreza,

apuntando a modificar las dotaciones iniciales (individuales, familiares y colectivas) y sus titularidades⁸.

Sin embargo para poder desarrollar una política pública de educación eficiente y perdurable, se debe contar con instituciones fuertes, solidas y organizadas, aspecto en el cual Cartagena viene realizando un importante esfuerzo para lograr la modernización de la Secretaria de Educación del Distrito, arrojando información trascendental para poder implementar políticas más eficientes en el sector.

No obstante aquí me detengo un poco para aclarar que equidad no es lo mismo que igualdad, pues la igualdad se debe dar en las oportunidades; es decir cubrir la demanda prestando un buen servicio con una infraestructura adecuada, docentes, material didáctico y otros aspectos relacionados con nivel de cobertura. Mientras que la equidad va mucho más lejos ya que exige que dicho acceso a la educación, sea hecho de modo tal que los estudiantes en situación de pobreza obtengan una oferta de calidad suficiente que les posibiliten poseer conocimientos significativos.

Equidad en la educación es un término incluyente. La Educación es un derecho para todos, no para unos cuantos, por ello las políticas públicas existen para que ejerzamos nuestros derechos. Eliminar las discriminaciones en las oportunidades de aprendizaje de los grupos o las comunidades vulnerables, como por ejemplo los pobres, las poblaciones de las zonas rurales, los desplazados por la violencia, los pueblos indígenas, los afrodescendientes; es algo que exige la búsqueda de la equidad en el sistema educativo, de modo que, los niños del campo deben tener las mismas oportunidades de aprendizajes y el mismo nivel de acceso al conocimiento que los niños de la ciudad.

De todas forma y para fortuna de los cartageneros y cartageneras la política pública educativa de la ciudad tiene como principio rector la Equidad, con lo

⁸ Entendidas estas como el dominio que se pueda tener o ejercer sobre un conjunto de bienes y servicios.

cual se pretende justificar esfuerzos gubernamentales para garantizar que los niños y niñas de todo el Distrito accedan a un cupo en las escuelas y colegios, que puedan mantenerse en las aulas hasta terminar su ciclo educativo y que cada uno de ellos tenga la misma oportunidad de desarrollar las capacidades y habilidades necesarias para construir un mejor país. A continuación se realizara un breve resumen del plan educativo con el que cuenta Cartagena.

7. EL PLAN EDUCATIVO PARA CARTAGENA

El Plan Educativo para la ciudad de Cartagena de Indias es coherente con el Plan de Desarrollo Distrital, llamado “Por una Sola Cartagena” el cual fue realizado de manera participativa, teniendo en cuenta las diferentes propuestas de las mesas de trabajo de las tres localidades de la ciudad y de un análisis detallado de la situación del sector educativo de la misma.

En este Plan de Desarrollo se establece como uno de sus principales objetivos convertir la educación y el conocimiento en el motor de la dinámica social, por lo que la escuela es el núcleo de las actividades educativas, culturales, deportivas y comunitarias y se articulara a una moderna red de bibliotecas e instalaciones deportivas. En consecuencia el principal referente para la formulación del plan educativo lo constituye la estrategia denominada la Escuela es el Centro, la cual se desarrolla a partir de cuatro ejes: Calidad, Pertinencia, Cobertura y Efectividad.

En Calidad se encuentran los siguientes programas: Mi escuela chévere y agradable y Mi escuela abierta; en Pertinencia el programa Escuela pertinente; en Cobertura el programa Cobertura con garantías y el programa de Educación Superior: Después del colegio voy a estudiar; y en Efectividad el programa Educación efectiva.

Sin duda alguna estos programas implementados en el sector educación para la ciudad de Cartagena, son un gran reto, pues si se logra una mayor equidad en la educación, esta se convertirá en uno de los principales instrumentos para superar la pobreza extrema, dotar a las personas de las competencias y capacidades humanas para convivir pacíficamente, estar preparados para el trabajo, ascender socialmente, adoptar los valores democráticos, apreciar y crear valores culturales, reconocer la diversidad étnica y multicultural y cumplir el proyecto individual de vida que conduzca a la felicidad y el desarrollo pleno.

“Por Una Sola Cartagena” es un Plan de Desarrollo que concibe la educación bajo el principio constitucional que la define como un derecho fundamental, inalienable, esencial e inherente a la dignidad del ser humano; un derecho indispensable para la formación integral del individuo, el acceso al conocimiento, la preservación y desarrollo de la cultura, la convivencia ciudadana y la integración social.

La educación es el medio más propicio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del ser humano, además, permite realizar el valor y principio material de la igualdad consignado en la Constitución. En la medida en que todas las personas tengan igualdad de posibilidades educativas, tendrán igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización. Desde esta perspectiva podemos alcanzar una solución estructural a los problemas de pobreza extrema que tanto afectan a nuestra sociedad.

Por esta razón lo que se buscan en la ciudad de Cartagena no es solo mejorar en cuanto a índices de cobertura, calidad o eficiencia, sino encontrar una integralidad educativa que permita fortalecer y reafirmar la identidad étnica y cultural, y que se recoja y exprese los aportes de los pueblos Afrocolombianos a la construcción y formación de la nacionalidad colombiana y la identidad cartagenera.

La educación pública en los establecimientos oficiales está abierta a toda la población respetando los principios de obligatoriedad y gratuidad consagrados en la Constitución Política de Colombia. Entonces los estudiantes que pertenezcan al nivel 1, 2 y 3 del sisben accederán de forma gratuita al servicio educativo.

Como el plan educativo de la ciudad consagra a la escuela como el centro, en correlación con esto, la escuela se encuentra abierta todos los días de la semana incluyendo sábados, domingos y festivos para la ejecución de programas dirigidos a los estudiantes y comunidad en general que estimulen su desarrollo, el bienestar colectivo y la felicidad.

En este contexto, el Plan Desarrollo del Distrito es un plan que sin duda alguna le apunta a crear condiciones sostenibles para el ejercicio pleno del derecho a la educación, con el fin de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos los habitantes de la ciudad, en especial de las niñas, niños y jóvenes.

Como eje articulador la escuela es el lugar donde el Distrito como un todo desarrolla los programas que buscan el bienestar colectivo de la comunidad. De esta manera en la escuela se realizan diferentes actividades como lo son: los programas deportivos y recreativos, los programas culturales y artísticos, los programas de formación ciudadana, los programas de salud sexual y reproductiva, prevención y atención básica a la familia, los proyectos de vías de acceso, espacio público y ornamentación que lidera la Secretaría de Infraestructura, los programas de educación ambiental y arborización, los programas de educación de normas de tránsito, los programas de desarrollo social, convivencia ciudadana y equidad de género, y los programas de seguridad ciudadana.

Por consiguiente los centros educativos requieren una fuerte inversión en infraestructura tales como centros culturales, parques, salones comunales, bibliotecas, e instalaciones deportivas, pues en ellas funcionan centros empresariales, casas de justicia, entre otros pues se ofertan diversos servicios que se desarrollan al interior de la escuela.

Con el fin de que la infraestructura física de los colegios y escuelas cumplan el doble papel de creación de ambientes adecuados para el aprendizaje que apoyen el mejoramiento de la cobertura y calidad del servicio y de eje estructurante de la vida comunitaria, el Distrito promueve la construcción de nuevas unidades educativas que cumplen con los estándares de cada tipo de ambiente pedagógico y se han realizados esfuerzos que completan las necesidades de los actualmente existentes.

Gracias a todo lo anterior hoy se puede decir que Cartagena va por buen camino en la planeación e implementación de políticas públicas para el sector educativo de la ciudad, pues por nombrar algunos logros importantes, tenemos un positivo avance alcanzados en materia de cobertura e infraestructura educativa. Y es que según Cartagena Cómo Vamos (CCV), con base en la información suministrada por el Distrito, en 2008 hubo 5229 matrículas más que en 2007, como se observó cuando se expusieron los diferentes criterios de evaluación para el sector educativo.

Si bien existen retos aun por cruzar, especialmente en materia de superación de la pobreza que como se vio es un factor que incide directamente en la educación; por ejemplo, ocasiona un mayor porcentaje de deserción escolar, también se debe reconocer que esta administración ha podido mejorar los índices de cobertura, calidad y permanencia.

8. CONCLUSIONES

Está claro que si queremos que la educación promueva equidad es necesario disponer de un sistema educativo flexible que responda a las carencias de los estudiantes apuntando al logro de resultados equitativos.

Si bien es positivo el impulso que ha seguido dando la SED en avance al proceso de modernización, aun queda un largo camino por recorrer, pues para el 2008 los indicadores se mantuvieron en general constantes: baja cobertura neta y alta deserción en preescolar y media y mayor proporción de los colegios ubicados en niveles bajos del ICFES.

Con respecto a esto es importante señalar unas alertas. Una de ellas es el desmejoramiento general de los indicadores en el nivel preescolar. En este nivel se registró una disminución en la cobertura neta sin extraedad por niveles continuando con la tendencia a la baja registrada desde 2005 y aumentando su distancia frente a primaria y secundaria.

Otro punto de atención es que se mantiene la brecha de 30 puntos porcentuales en los resultados del ICFES entre colegios privados y públicos, siendo más altos en los privados. A pesar de los esfuerzos presupuestales y las acciones distritales que se han emprendido no cede el rezago en la calidad de la educación de los colegios públicos.

De acuerdo con los resultados del análisis de equidad para la educación básica en Cartagena, la población pobre accede a la educación oficial. Así, desde la perspectiva geográfica localidades como De la Virgen y Turística y la Industrial de la Bahía con porcentajes de pobreza altos, presentan tasas de asistencia superiores en instituciones públicas que en privadas.

Se observa una tendencia a incrementar la cobertura sin diferenciar las condiciones socioeconómicas, por lo que el acceso a la educación puede llegar a tener un gran impacto al posibilitar la expansión de las capacidades de las personas, por medio de nuevas oportunidades que se le presentaran,

ejerciendo sus derechos como ciudadanos y por tanto podrán salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Entonces se podría decir que en términos de políticas públicas educativas, la ciudad de Cartagena por medio de los programas de acceso y permanencia para grupos con menos ingresos constituye una herramienta que permite que individuos con dotaciones iniciales menores puedan acceder a la educación como una vía para mejorar sus condiciones individuales. Este tipo de políticas son complementarias a procesos de universalización de la educación.

Esto sugiere que políticas como la de gratuidad y subsidios condicionados a la asistencia, que se han venido implementando en el Distrito por medio de los diferentes programas de la administración, van por buen camino, en vista de que permiten una ampliación más rápida del acceso a la población más pobre de lo que implicaría el esperar a que se haya alcanzado completamente la universalización.

De todas formas es importante que las políticas y las metas de los políticos de turno no sean solo lograr acceso y cobertura, sino que también sean conscientes de la necesidad de adquirir una educación con calidad, en la que los niños y niñas cartageneros no solo logren suplir sus carencias sino que también se les motive y puedan desplegar sus intereses y talentos ya que las escuelas para estudiantes de menores recursos y bajo rendimiento educativo rara vez parecen plantearse el reto de ayudar a los estudiantes a explorar y desarrollar su potencial, limitándose, en el mejor de los casos, con atender las carencias inmediatas.

Si bien la intervención del Estado por medio de Políticas Públicas, es indispensable para lograr que las personas menos favorecidas salgan de su situación, también hay que reconocer que existe una responsabilidad social, como aquella que les compete a los empresarios, pues en ciudades como Cartagena la gran exclusión social existente se hace presente desde diferentes ámbitos como el laboral.

Desde este punto de vista, la equidad, en términos de política pública, debe abrir otros espacios de participación a otros actores desde sus lugares, sus miradas, sus posibilidades, es decir se debe buscar que la comunidad en su conjunto participe en el mejoramiento del sistema educativo; pues una educación con equidad es posible con una construcción social de lo público de manera democrática.

Entonces la equidad en educación también genera igualdad social, permitiendo que todos se sientan parte de un colectivo y lo construyan desde las expectativas personales, familiares y sociales, lo que permite la búsqueda del mejoramiento de las capacidades productivas y la ampliación de las posibilidades de bienestar social. Entonces los estudiantes, docentes, padres de familia, empresarios; debemos reflexionar y apropiarnos de los temas educativos desde su rol de ciudadanos, logrando mejorar no solo el sistema educativo sino toda la sociedad.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bonet, Jaime (2005). "Inequidad en la dotación educativa regional en Colombia". Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Centro de Estudios económicos regionales (CEER). N° 56 Cartagena.

Díaz Pulido, José Manuel (2002). "Evaluación de la Equidad y efectos redistributivos de las Políticas Públicas". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 1-16.

Pérez Valbuena, Gerson Javier (2007). "La Pobreza en Cartagena – Un análisis por barrios". Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Centro de Estudios económicos regionales (CEER). N° 94 Cartagena.

PREAL (2006). "Educación y brechas de equidad en América Latina". Fondo de Investigación educativa. Tomo I. Santiago, Chile. PREAL.

Proyecto modelos escolares para la equidad. Cartagena. Fundación Mamonal. 2003 - 2006

Rawls, John (1997). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

Sarmiento, Alfredo y Arteaga, Leticia (1998). "Focalizar o Universalizar: un falso dilema". Cuadernos de Economía, 17 (29): 197-210.

Sen, Amartya (2001). La Desigualdad Económica. México: Fondo de Cultura Económica.

Torres Núñez, Viviana Luz (2006). "Algunas consideraciones sobre la equidad en la educación preescolar, primaria, secundaria y media en el distrito capital". Cuadernos de Economía.

Viloria de la Hoz, Joaquín (2006). “Políticas Para Transformar el Capital Humano en el Caribe Colombiano”. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. Centro de Estudios económicos regionales (CEER). N° 81, Cartagena.

SITIOS WEB

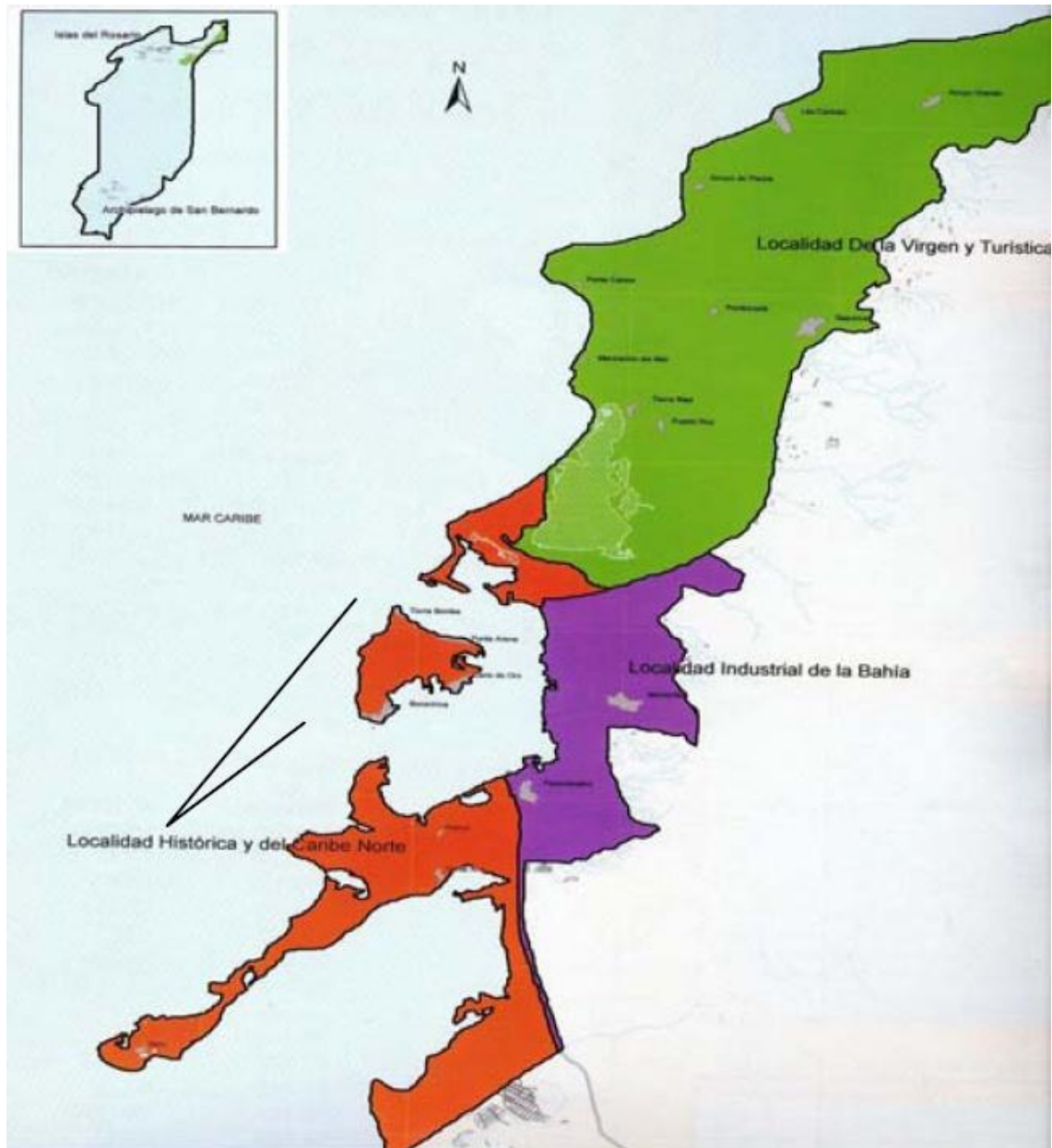
Secretaria de educación de Cartagena. “estadísticas”, disponible en: http://www.sedcartagena.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=185

Proyecto Cartagena como Vamos. “Evaluación ciudadana a la calidad de vida en Cartagena”, disponible e: <http://www.cartagenacomovamos.org/>

Documento de trabajo (working paper) : Dimensión espacial de la pobreza en Colombia

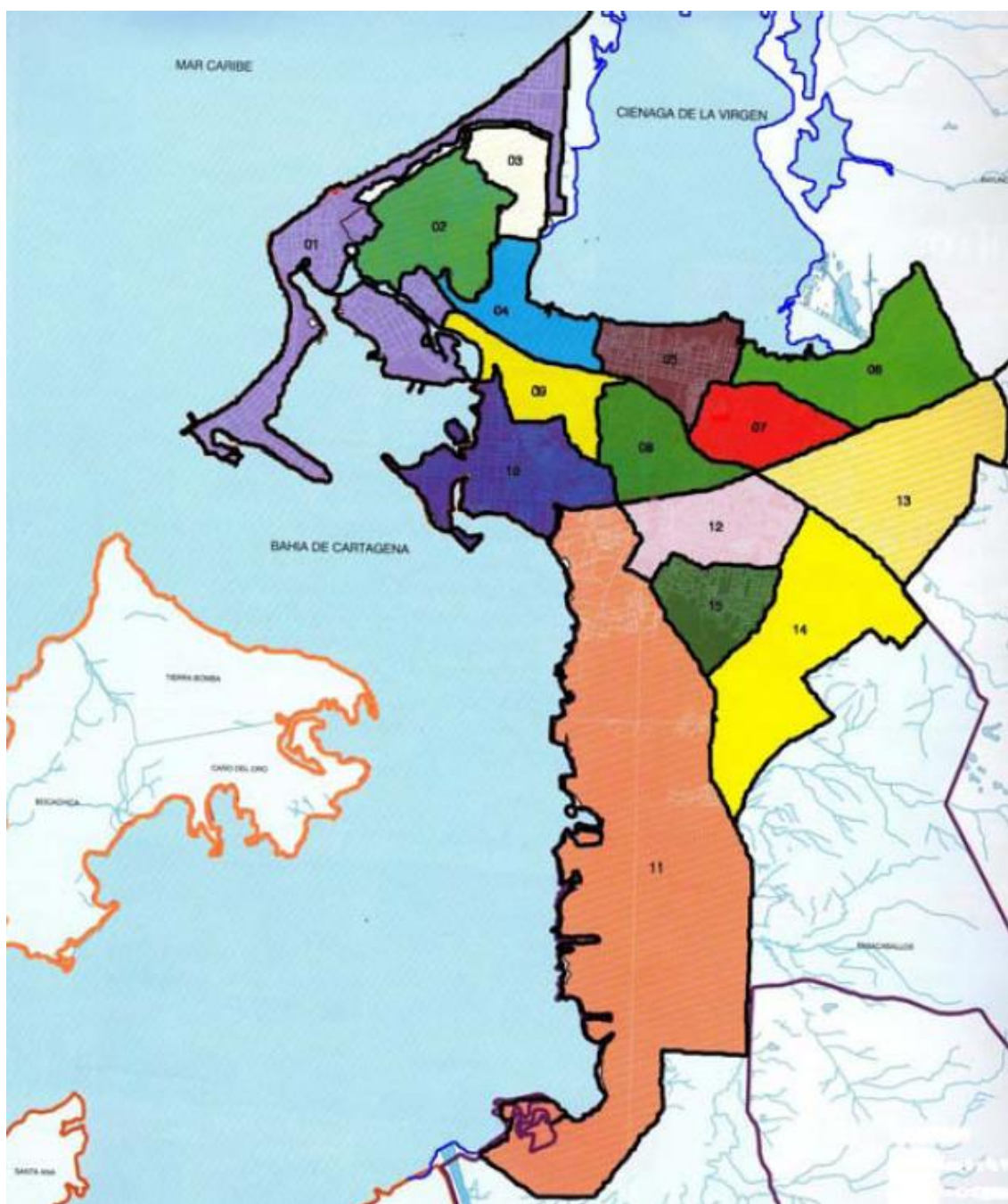
ANEXOS

Localidades del Distrito de Cartagena (Anexo 1a)



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias – Secretaría de Planeación.

**Unidades Comunerar de Gobierno Urbanas del Distrito de Cartagena
(Anexo 1b)**



Fuente: Alcaldía Mayor de Cartagena de indias – Secretaria de Planeación.